

La cuestión metropolitana en Gobernanza

Aproximaciones teóricas y estudios de caso

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Daniel Robles Torres
Coordinadores

EL COLEGIO DE JALISCO

La cuestión metropolitana en Gobernanza

Aproximaciones teóricas y estudios de caso



La Red Gobernanza Metropolitana se asume multiactoral, cuyo propósito es la ampliación de capacidades colaborativas de vinculación, difusión y divulgación de las investigaciones y prácticas de sus integrantes, procurando la apropiación social del conocimiento gracias a la articulación de integrantes de agencias de gobierno y cuasi-gubernamentales, centros de investigación, agrupaciones civiles y empresariales.

El presente libro promueve la reflexión de los problemas metropolitanos atendiendo a las diversas discusiones teóricas y prácticas sobre la gobernanza.

Los retos de la metropolización se multiplican, las respuestas deben surgir de múltiples centros y fluir en procesos complejos que resisten ser observados o comprendidos en el corto plazo, y solo toman figuración y evidencian su grado de éxito en plazos medios y largos. Se reconoce en general que no existen las fórmulas únicas, sino que las especificidades de cada área metropolitana deben ser atendidas por los agentes que se vinculan orientados a constituir compromisos comunes, con el horizonte de crear su propio ecosistema metropolitano.

ISBN: 978-607-8350-90-2

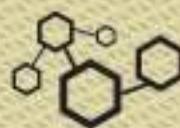


9 786078 350902



EL COLEGIO
JALISCO

TEMAS DE ESTUDIO



Red
Gobernanza
Metropolitana

La cuestión metropolitana en Gobernanza

Aproximaciones teóricas y estudios de caso

TEMAS DE ESTUDIO

Asociados numerarios de El Colegio de Jalisco

Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan
El Colegio de México, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Subsecretaría de Educación Superior-SEP
Universidad de Guadalajara

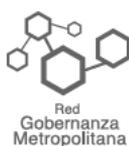
Javier Hurtado
Presidente

Roberto Arias de la Mora
Secretario general

La cuestión metropolitana en Gobernanza

Aproximaciones teóricas y estudios de caso

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Daniel Robles Torres
Coordinadores



México

2018

Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 09 del mes de febrero del año 2018 y aceptada para su publicación el día 17 del mes de abril del año 2018.

320.85 C965

La cuestión metropolitana en gobernanza: aproximaciones teóricas y estudios de caso / coordinadores Carlos Alberto Navarrete Ulloa [y] Daniel Robles Torres -- 1ª. ed. -- Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco, A.C.: Red Gobernanza Metropolitana, 2018

242 p.: ils., gráfs., mapas, tablas; 16.5 x 23 cm.

Incluye bibliografías e índice

ISBN 978-607-8350-90-2

1. Gobierno metropolitano - Administración - México - Estudio de casos. 2. Gobierno metropolitano - América Latina - Estudio de casos. 3. Gobierno comparado. 4. Planificación de políticas. 5. Políticas públicas - Áreas metropolitanas. 6. Áreas metropolitanas - Crecimiento - México. 7. México - Política y gobierno - Siglo XXI. I. Navarrete Ulloa, Carlos Alberto, coord. II. Robles Torres, Daniel, coord.

La cuestión metropolitana en gobernanza Aproximaciones teóricas y estudios de caso

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Daniel Robles Torres
Coordinadores

© D.R. 2018, El Colegio de Jalisco, A.C.
5 de Mayo 321
45100, Zapopan, Jalisco

© D.R. 2018, Red Gobernanza Metropolitana

Primera edición, 2018

ISBN: 978-607-8350-90-2

Este libro es producto de un proceso de investigación y colaboración - dos encuentros regionales y un Encuentro Nacional y Primer Simposio Internacional - que ha contado con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) bajo el proyecto No. 282383. Las opiniones, resultados, conclusiones o recomendaciones expresadas en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del CONACYT, de El Colegio de Jalisco o de sus instituciones de adscripción.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Estudio introductorio: reflexionar la cuestión metropolitana en clave de gobernanza

<i>Carlos Alberto Navarrete Ulloa</i>	11
Retos metropolitanos	11
La cuestión urbana.....	13
Modelos y figuras de la gobernanza metropolitana	15
Redes y gobernanza	18
La cuestión metropolitana en gobernanza.	19

Redes e instituciones informales como marcos explicativos de la gobernanza metropolitana.

<i>Carlos Alberto Navarrete Ulloa</i>	33
Introducción	34
Enfoques de la gobernanza.....	35
Teoría descentrada	38
Redes en gobernanza	43
El caso de la gobernanza local y metropolitana.....	45
Gobernanza como enfoque para los estudios metropolitanos	47
Figurar la gobernanza en la metropolización	49
- Gobernanza: ¿acción intencional o juego sociopolítico?	50
- Gobernanza metropolitana como gobierno institucional formal, o como compleja red de interacciones y de espacios comunicativos sobre problemas comunes.....	51
- Participación social: problema no significado políticamente comoconsustancial a la participación electoral y por tanto de construccióninstitucional paralela a las instituciones representativas	52
- Gobernanza metropolitana como juego plural de actores territoriales, o unificación de intereses en una entidad central.	52
Gobernanza metropolitana: discusión y propuesta conceptual.....	54

La pobreza en el Área Metropolitana de Guadalajara: una deuda de la Gobernanza Metropolitana.	
<i>Jorge Ignacio Villaseñor Becerra, Manuel Hernández González</i>	61
Introducción	62
Gobernar una metrópoli	63
Relación de los gobiernos metropolitanos con la pobreza	68
El problema de la pobreza en el Área Metropolitana de Guadalajara: la estructura de la gobernanza metropolitana.....	71
El problema de la pobreza.....	72
Apuntes finales	74
Experiencias de gobernanza desde el Observatorio Ciudadano Metropolitano de La Piedad-Pénjamo.	
<i>Leticia Mejía Guadarrama</i>	79
Introducción: zonas metropolitanas reclaman una nueva forma de gobernar.....	80
El Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo	83
Reflexiones.....	87
Relaciones de gobernanza entre las asociaciones civiles que abordan la discapacidad en la ZMG.	
<i>Roberto Govela Espinoza</i>	91
Introducción y nociones básicas.....	92
Las organizaciones de la sociedad civil en la ZMG y en Jalisco	94
Relaciones de gobernanza de redes de asociaciones civiles especializadas en discapacidad en la ZMG.....	98
Conclusiones	99
Juntas, comisiones, consejos: ¿instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana?	
<i>Juan Ángel Demerutis Arenas</i>	107
Aspectos introductorios: el proceso de urbanización y metropolización en México.....	108
Criterios de análisis del estudio	111
Planeación Urbana y Territorial en las zonas metropolitanas de Guadalajara, Jalisco y Monterrey, Nuevo León	115

Fase 1. Experiencias estatales en la planeación urbana: Planeación de las ciudades capitales y el abandono de municipios pequeños (1970-1975)	124
Fase 2. Revolución federal en la planeación urbana y territorial (1976-1982)	126
Fase 3. Resistencia por parte de los gobiernos estatales a la planeación municipal por decreto federal (1983-1992)	134
Fase 4. Los gobiernos municipales responsables de la planeación y la fragmentación en la toma de decisiones en las áreas metropolitanas (1993-2007)	133
Fase 5. La coordinación Metropolitana: los gobiernos municipales en conjunto con el gobierno estatal y la gobernanza (2008-2016).....	140
Fase 6. 2017- La reaparición del gobierno federal en la arena de la planeación urbana y territorial	145

Dinámica urbana, reestructuración económica y cambio cultural en Tepatitlán de Morelos, Jalisco. ¿Gobernanza metropolitana ruralizada?

<i>Rutilo Tomás Rea Becerra, Cándido González Pérez, Hugo Adrián Medrano Hernández</i>	151
Introducción	152
Intentar definir la Gobernanza Metropolitana (GM).....	154
Identidad, reestructuración productiva y desarrollo metropolitano.....	158
Los principales actores	166
El tejido empresarial.....	166
¿Es posible la gobernanza metropolitana? A manera de conclusión ...	168

Los problemas de la institucionalización de la gobernanza metropolitana. La experiencia del plan metropolitano de la ZM 23 (Jamay, Poncitlán y Ocotlán)

<i>Ramona Esmeralda Velázquez García</i>	173
Introducción	174
El Plan de la Zona Metropolitana 23	174
El sistema mexicano.....	176
Planteamiento del problema.....	177
Marco teórico	179
Metodología	181

Proceso de interacción en la planeación urbana metropolitana de Ocotlán, Poncitlán y Jamay	182
Análisis y discusión de la gobernanza en la planeación urbana metropolitana	186
Implementación de la política de redensificación urbana desde los instrumentos de planeación.	
<i>José Luis Águila Flores</i>	189
A manera de introducción: redensificación	189
Tonalá	193
Guadalajara.....	195
Reflexión.....	199
Presupuesto Participativo en clave político-institucional: alcances y desafíos recientes en ciudades argentinas.	
<i>Rodrigo Reynaldo Carmona</i>	205
Introducción	206
Definición y antecedentes del problema	206
Identificación de los actores involucrados	207
Procesos e interacciones	208
Discursos, consensos, acuerdos	211
La rendición de cuentas en el paso del gobierno a la gobernanza colaborativa.	
<i>Freddy Mariñez Navarro</i>	217
Rendición de cuentas: más allá de un concepto estático	217
Rendición de cuentas en la administración pública clásica	221
La rendición de cuentas en el paradigma post-burocrático (NGP)	223
La rendición de cuentas en la Gobernanza colaborativa.....	228
Conclusión.....	237

ESTUDIO INTRODUCTORIO: REFLEXIONAR LA CUESTIÓN METROPOLITANA EN CLAVE DE GOBERNANZA¹

Dos frases sintetizan la relevancia del tema que aborda este libro: en la “era de la gobernanza” (Lefèvre, 2005) el siglo veintiuno será metropolitano (Heinelt y Kübler, 2005).

La primera cuestión atiende a la multiplicación de retos que enfrentan las sociedades contemporáneas en contextos de vertiginoso ritmo de cambio de las tecnologías y movilización de recursos en el mundo. La relevancia de las áreas metropolitanas se desprende de la agregación de las actividades humanas en ellas. En las metrópolis se coordinan acciones colectivas para el logro y resolución de necesidades y problemas comunes, pero también son propios a sus dinámicas los dilemas, fricciones, contradicciones y conflictos.

La ciudad en general, y la metrópolis en particular, son lugares geográficos de concentración de población, infraestructura e instituciones político-administrativas; de la acción política, social, económica, industrial, financiera, tecnológica y cultural. El fenómeno metropolitano es resultado de la acelerada urbanización con consecuencias diversas en el mundo en función de los ritmos diferenciados de desarrollo y crecimiento económico, explicados a su vez por una competencia global entre ciudades en un contexto de relaciones asimétricas entre naciones desarrolladas y en desarrollo.

RETOS METROPOLITANOS

Los retos de la metropolización se multiplican, las respuestas deben surgir de múltiples centros y fluir en procesos complejos que resisten ser observados o comprendidos en el corto plazo, y solo toman figuración y evidencian su grado de éxito en plazos medios y largos. Se reconoce en general que no existen las fórmulas únicas, sino que las especificidades de cada área metropolitana deben ser atendidas por los agentes que se vinculan orientados a constituir compromisos comunes, con el horizonte de crear su propio ecosis-

¹ “Los coordinadores del libro agradecemos a Celina Camarena Romero por su colaboración en el cuidado de la edición. Como siempre, es necesario advertir que la responsabilidad de la obra con sus aciertos y faltas es completamente de los autores.”

tema metropolitano. Además, las crisis económicas intensifican la necesidad de repensar los mecanismos de provisión de servicios metropolitanos a fin de incrementar su eficiencia.

A los problemas de la cuestión urbana se suman las dificultades de la coordinación para atender problemas comunes: la transportación de las personas, la recolección, traslado y depósito de los residuos sólidos, las seguridad pública, la distribución y el acceso al agua potable, la contaminación ambiental producida por las industria cercana o dentro de las áreas metropolitanas y la alta densidad vehicular, la creación de zonas habitacionales para los miles de personas necesitadas, entre otros.

Desde las dimensiones de la ciencia jurídica o del derecho, de la administración pública o de la ciencia política se han propuesto analizar los procesos normativos de convivencia, la administración de los recursos públicos y su distribución a los ciudadanos así como la planeación, o los procesos de elección de los representantes. Además existen perspectivas en torno a lo que debe procurar o ser una zona metropolitana, como alcanzar ciertos niveles de desarrollo económico y social, mediante criterios de sustentabilidad ambiental; ser innovadora y creativa, recurriendo a las nuevas tecnologías de la información, la inversión en el conocimiento y en los procesos de industrialización y automatización; ser autogestora y autosuficiente para el logro de sus objetivos mediante la calidad y la existencia de capacidades institucionales de los gobiernos; ser incluyente y tolerante de las diferencias sociales y culturales existentes; entre otras situaciones que constituyen los nuevos retos que enfrentan hoy día las zonas metropolitanas.

En las áreas metropolitanas confluyen varias jurisdicciones en torno a una jurisdicción central que suele además concentrar la infraestructura y servicios ofertados a trabajadores de toda la metrópoli. El tema de financiación de los servicios comprende diferentes aristas problemáticas, dotarse de las fuentes necesarias es solo el primero, surgen diferencias sobre cómo se distribuyen los costos cuando se generan externalidades, costos y subsidios que se mueven de un lado a otro.

Entre los numerosos estudios con enfoques económicos se destacan los problemas de eficiencia, economías de escala,² competencia entre ciudades globales. Se habla del reto metropolitano para incrementar la eficiencia en

² Existen economías de escala cuando los costos promedio disminuyen conforme se incrementa

tiempos de crisis, contemplando como posible respuesta la unión de municipalidades (consolidación de municipalidades), pero las experiencias no son satisfactorias (Bel y Warner, 2015, p. 52). Alternativamente se observa la cooperación intermunicipal, pero en este aspecto los estudios no son tan prolíficos respecto a la evaluación de costos en la provisión de servicios (p. 53).³

En la literatura se abunda sobre las ventajas de las concentraciones urbanas. La densidad relacionada con la proximidad en el territorio y la intensidad de las relaciones hacia adentro y con otros territorios explican muchas de las ventajas de las metrópolis como espacios de encuentro, donde se generan las principales dinámicas del mundo (Subirats y Brugué, 2005). Sin embargo, el debate se intensifica cuando se trata de respuestas a los retos de la metropolización.

Un reto para el éxito de la gobernación de metrópolis es su legitimidad, dado que esta no es solo política, sino que también funcional y social, los desafíos se multiplican: la asignación de funciones trasciende el proceso técnico, en realidad toma concreción en el proceso político y en este es donde los acuerdos metropolitanos suelen empantanarse (Lefèvre, 2005, pp. 231-232). Logrados los acuerdos persiste el reto de dar aceptación social a las nuevas estructuras de gobernanza metropolitana (p. 236).

LA CUESTIÓN URBANA

El interés por los aspectos metropolitanos en el contexto de estudios sobre la cuestión urbana se ha nutrido de una importante literatura con inspiración marxista. Manuel Castells⁴ explica la aparición de áreas metropolitanas como fruto de la evolución técnica en el marco de relaciones sociales y un modo cultural de utilización de los medios de trabajo, en una profunda articulación entre estructura social y una nueva forma urbana.

En países “subdesarrollados” el acelerado ritmo de urbanización no se correspondió con un crecimiento económico. Más importante que la urbanización en Castells es la producción social de formas espaciales, atendiendo a la población que en un espacio construye aglomeraciones funcional y

la producción; para mayores detalles consultar Bel y Warner (2015, p. 55).

³ Una reflexión amplia sobre los problemas inherentes a la financiación se encuentra en Rojas (2005, pp. 46-47).

⁴ Es notorio que su obra inspira el título de nuestro libro.

socialmente interdependientes. Considera que el criterio fundamental de la metropolización reside en la especialización sectorial y la reconstitución de conexiones estructurales, no en la dispersión espacial (Castells, 2017, pp. 31-44). En esta perspectiva los problemas que se atribuyen regularmente a la falta de planeación (“desorden urbano”) son resignificados como organización espacial propiciada por el mercado y la ausencia de control social (p. 22).

Bajo esta lente interpretativa, las aglomeraciones espaciales son explicadas por la descomposición de la estructura agraria y artesanal. El resultado son estructuras urbanas determinadas por intereses dominantes de escala mundial, ausencia del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo, alto consumo de lujo —improductivo— de una minoría y al final una falta de reproducción de la fuerza de trabajo potencial.

Con una inspiración similar, Subirats y Brugué (2005) distinguen formas de “terciarización” de las “ciudades globales”: en los ámbitos de servicios para la producción y, como en el caso de América Latina, en servicios para el consumo. Al igual que Castells destacan que la fragmentación y segregación urbanas derivan de factores externos más que por problemas de planificación urbana, lo anterior como resultado de equilibrios diversos en el tiempo entre el estado y el mercado, en décadas recientes sesgado hacia el mercado y con una marcada desconfianza por la tradicional planificación urbana (2005, pp. 353, 358, 365).

De la cuestión urbana se puede pasar al argumento metropolitano (Ramírez de la Cruz, 2012), enfocado en los resultados más que en los orígenes, en los problemas de la fragmentación más que en sus causas. La fragmentación político-administrativa desincentiva la cooperación-coordinación entre gobernantes de demarcaciones contiguas, esto se traduce en ineficiencia e inequidad entre municipios en la provisión de servicios urbanos: ausencia de planificación y de perspectiva regional son el resultado de la fragmentación metropolitana. Así planteado el acertijo metropolitano deja la resolución insinuada (2012, p. 492): se requieren instrumentos defragmentarios, mecanismos de articulación, por lo que resulta conveniente hablar de gobernanza.

Los etnógrafos, sociólogos y urbanistas han dado su versión del espacio urbano: en él se estudia el lugar particular, las interacciones entre las personas, la planificación, construcción, distribución, organización y com-

posición de los diseños arquitectónicos que conforman las ciudades. Entonces, las personas son anónimas, fragmentadas por la división social del trabajo, homogéneas en sus intereses y con ello se favorece la individualización.

A lo anterior le siguen disensos sobre el factor explicativo de los comportamientos sociales, unos lo atribuyen al lugar geográfico, otros a las relaciones y dinámicas sociales producidas al interior de dichos espacios. Queda entonces patente la necesidad de analizar no solo realidades concretas tales como grupos sociales determinados o colonias o barrios, sino las interrelaciones entre el espacio urbano y las dinámicas socio culturales, político-gubernamentales y económicas de la ciudad.

MODELOS Y FIGURAS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Si lo fragmentado es indeseable entonces se deben buscar soluciones que articulen los fragmentos, o en su defecto, crear unidad. La articulación puede ser formal, informal o una mezcla de ambos. La unidad puede ocurrir por anexión de partes al centro con aspiraciones cohesionadoras, o con la creación de nuevas entidades unificadoras. Pero no es correcto llamarle gobernanza a cualquier tipo de solución: decir gobierno metropolitano es hablar de unidad jerárquica, la cual puede ser por anexión de partes o creación de una nueva entidad, supramunicipal para el caso.

La fragmentación también se puede gestionar impulsando fórmulas de coordinación, aquí seguimos en el escenario de un modelo tradicional de gobierno, en el que prima la jerarquía, de manera que se confunde quién asimila gestión a gobernanza. No es lo mismo gestionar la fragmentación que dotarla de gobernación, al igual que no es lo mismo gestionar el desorden, gobernarlo o cogobernarlo: en un caso se administra, en el segundo se le controla con ordenanzas y dirección, y en el tercero se le resuelve (o actúa en ello) con sinergia y resiliencia. El primer caso se centra en la técnica, el segundo en la ley, y el tercero en la gente (como agente) y sus interacciones.

A finales de la década de 1980, Oakerson y Parks advertían sobre la importancia de observar, en la constitución de gobiernos locales en Estados Unidos, no solo la lógica de la teoría legal de la soberanía del Estado, sino examinar la función de las propias comunidades locales en el establecimiento de reglas

de gobernanza local: “la elección ciudadana suele ser el método básico de gobierno en las economías públicas locales de los Estados Unidos”, entendidas las últimas como unidades de provisión y producción enlazadas por arreglos interorganizacionales, que en conjunto constituyen el nivel operativo de un sistema de gobernanza (1989, p. 284).

Veinticinco años después, Oakerson proponía conceptualizar la gobernanza como proceso mediante el cual regulan sus interdependencias las personas, se enfoca en la protección y mejora de la cosa pública (la *res publica*), y cuya agenda comprende los problemas de la acción colectiva (2004, p. 30). Aun cuando las estructuras de gobernanza reclaman el acceso a la autoridad gubernamental, no requieren ser limitadas a las instituciones gubernamentales, entonces, el gobierno no es condición suficiente de la gobernanza, así que quizá es mejor precisar la idea como co-gobernanza, ya que involucra la acción de la sociedad civil (p. 31). Es importante agregar que al entender la gobernanza en función de la participación plural debe hacerse sin perder atención al complejo de implicaciones y el correlativo plexo de valores que esto conlleva (lo cual es con frecuencia la parte olvidada en los estudios que se pretenden con o contra el enfoque de gobernanza).

Una manera de incorporar los complejos de la gobernanza (el de los valores, y la acción ciudadana) es considerar la gobernanza metropolitana como una mezcla de distintos *segmentos de dirección* (Heinelt y Kübler, 2005), donde el centro es el gobierno tradicional incrustado en cuatro segmentos de intermediación de intereses -podría decirse que son las esferas administrativa, territorial, funcional y cívica- que trabajan acorde a distintos modelos decisivos: las decisiones por mayoría, la jerarquía, la negociación e intercambio políticos, y el debate-argumentación dependientes de distintos tipos de actores y características de ciudadanía, en cuya periferia rondan asociaciones de base local, grupos de presión y movimientos, elementos que componen la infraestructura de la sociedad civil (p. 16). Así el modelo la gobernanza es el resultado de la mixtura de mecanismos de intermediación y representación territorial, la acción de organismos gubernamentales y cuasigubernamentales, de actores corporativos y de sociedad civil.

Los estudios del fenómeno metropolitano suelen enfocarse en algunas secciones del complejo metropolitano, un enfoque “pesimista” suele centrarse

exclusivamente en las implicaciones de la intermediación de intereses territoriales y administrativos, de manera que se pone el acento en cuestiones de legitimidad e imprescindibilidad de la acción jerárquica de la autoridad pública.

Otros enfoques, quizá de manera más “optimista”, reservan su atención a las intermediaciones funcionales y de sociedad civil, siendo claves las capacidades de negociación y la amplitud con la cual se instrumentan iniciativas para dar voz a los actores diversos y se abren espacios para el debate (Heinelt y Kübler, 2005, pp. 16-17). Alternativamente se puede decir que el primer enfoque conduce a encontrar la respuesta a los problemas públicos mediante modelos decisorios de mayoría, en tanto el segundo se enfocaría en modelos participativos y deliberativos.

En el primer caso se encontrarían las reformas tradicionales con inspiración en la racionalidad legal weberiana, la cual deposita la carga de la acción pública en la capacidad de grandes y diversas burocracias, y condujo a resolver el problema de la fragmentación mediante la consolidación, anexando suburbios a la ciudad central o creando gobiernos metropolitanos.

En tanto que las respuestas inspiradas en el nuevo regionalismo plantean que una gobernanza metropolitana efectiva no requiere necesariamente de la consolidación institucional ofrecida por las primeras reformas, por el contrario, se puede lograr mediante acuerdos de cooperación establecidos por redes de actores relevantes para las políticas (Heinelt y Kübler, 2005, p. 10).

Si la gobernanza tiene que ver con la construcción de nuevas narrativas entonces la conceptualización de Lefèvre es sugestiva, para él *governance* refiere a nuevas formas de acción pública. A finales de los años noventa, el concepto surge en el discurso de los partidarios del gobierno metropolitano, quienes presentan a la gobernanza como necesaria para el éxito en los diseños de nuevas estructuras metropolitanas, frente a las aproximaciones ‘top-down’ del pasado. Las nuevas ideas emergen del proceso que pone en juego elementos para acceder a consensos entre actores centrales sobre objetivos “comunes” (1998, p. 9). Pero Lefèvre busca una aproximación crítica a la idea de gobernanza que se suele presentar como normativa y libre de conflicto.

Otra crítica al enfoque de gobernanza metropolitana es el planteado por Heinelt y Kübler, para quienes se ha limitado a cuestiones de equidad, efectividad y eficiencia en la provisión de servicios públicos y la competitividad de

las ciudades a escala global. En tanto que cuestiones sobre calidad democrática en la formulación de políticas es delegada a un segundo plano.

La gobernanza comprende la capacidad de las áreas metropolitanas para dotarse de condiciones que hagan de sus territorios gobernables (Lefèvre, 2005).⁵ Aquí la atención se centra en el desarrollo de tres especificidades: 1) la importancia de los procedimientos, ya que el sentido de la acción colectiva pasa de ser conducida por el Estado a ser interpretado por los propios actores con orientación en el largo plazo en virtud de la necesidad de ajuste mutuo de la acción; 2) debido a que el poder descansa más en la capacidad de actuar que en la representación política, el liderazgo se torna central; 3) el Estado mantiene su importancia, pero pasa de los resultados a centrarse en procesos, de ser el lugar central a mediador en un sistema "policéntrico", y finalmente, las áreas metropolitanas se convierten en "territorio de referencia" para el estado (Lefèvre, 2005, pp. 239-249), en el caso de América Latina, las zonas urbanas enfrentan tres retos de gobernanza: relativos a la identidad del área metropolitana, la responsabilidad y la legitimidad de sus acuerdos (p. 253).

REDES Y GOBERNANZA

En el estudio de las formas de gobernanza empíricamente practicadas en el mundo es central el tema de las redes de gobernanza. Sørensen y Torfing (2009) las definen como articulaciones estables de actores -interdependientes pero operacionalmente autónomos- del Estado, el mercado y la sociedad civil, que interactúan en negociaciones no exentas de conflicto y tienen lugar en el marco de reglas y normas institucionales, imaginarios sociales y experiencias compartidas, de manera que se facilita la formulación de políticas a la sombra de las jerarquías, contribuyendo a la producción de valor público en asuntos de relevancia para sectores amplios de la población (p. 236).

Para el modelo de redes los servicios surgen de complejas redes de relaciones que desbordan los límites de las organizaciones, por lo tanto se entiende

⁵ El libro en español omite el uso del concepto gobernanza, no obstante que en la versión posterior en inglés el concepto usado es *governance*, ver Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. R., y Fernández Güell, J. M. (Eds.). (2008). *Governing the Metropolis. Principles and Cases*: Inter-American Development Bank.

la necesidad de encontrar cómo las políticas públicas pueden fortalecer estas formas de gobernanza en red. Tal estudio analiza relaciones en lugar de estructuras para comprender cómo estos fenómenos modifican o redefinen las instituciones formales (Lejano, 2008). Pero la acción en red no conduce a resultados unívocos.

Las redes también pueden asociarse con el cabildeo y la corrupción. Incluso, como señala Aguilar Villanueva (2013), los problemas de la metropolización tiene raíz en las prácticas y creencias políticas, concretadas en indisposición para la cooperación y la coordinación: la falta es de disposición para dialogar, pactar y cooperar entre gobernantes de demarcaciones administrativas contiguas. Por otra parte, el problema de la fragmentación entre gobiernos territoriales no se acompaña de una estrategia de coordinación intergubernamental ni de esquemas de transversalidad.

En general se observa la necesidad de sumar la pluralidad de actores sociales al proceso de la gobernación de la metrópoli, pero surgen nuevas incógnitas: ¿es indispensable una ciudadanía con disposición-competencia a la participación, la colaboración y la corresponsabilidad para poder acceder a condiciones de gobernanza metropolitana? ¿La puesta en marcha de dispositivos que responden a los criterios, valores y aspiraciones de una gobernanza pública ofrecen las oportunidades para el surgimiento de dicha ciudadanía cívica?

LA CUESTIÓN METROPOLITANA EN GOBERNANZA

La Red Gobernanza Metropolitana surgió con el propósito de generar espacios de articulación para reflexionar los problemas y oportunidades que se suscitan en las comunidades llamadas metrópolis, y en los procesos de dirección y gestión de alternativas de solución y cursos de acción. Contribuyen a ello investigadores de múltiples disciplinas interesados en los asuntos metropolitanos. También se encuentran organismos de la sociedad civil que interactúan con otros actores públicos y privados en cuestiones muy particulares de interés colectivo; y finalmente convergen funcionarios públicos relacionados con los procesos de consulta y toma de decisiones en diversos ámbitos de gobierno, pero que inciden en áreas metropolitanas.

Un objetivo académico de la Red es contribuir a la precisión teórica y conceptual, con orientaciones a enriquecer la propia gobernanza metropolitana como proceso. Mucho se ha investigado sobre la conceptualización de la ciudad como metrópoli, los primeros trabajos se relacionan con cuestiones demográficas y económicas, escasez de vivienda, falta de prestación de servicios básicos para la nueva población y problemas de dispersión en periferias urbanas.

La Red Gobernanza Metropolitana ha emprendido la discusión de los dilemas propios del fenómeno metropolitano, a través de dos reuniones regionales y una nacional en el contexto del primer coloquio internacional sobre la materia realizado en El Colegio de Jalisco, en octubre de 2017. Se prestó atención a las dinámicas complejas y las interacciones entre los diversos elementos que conforman el fenómeno metropolitano.

En la comprensión que desde diversas disciplinas se estudia el fenómeno, muchas veces aludiendo al concepto de gobernanza de distintas problemáticas urbanas, la Red intenta propiciar la reflexión sobre las implicaciones de pensar la cuestión metropolitana en código de gobernanza, buscando trascender su simple uso meliorativo que a unos resulta atractivo y a otros chocante, pero a unos y otros los motiva a titular sus ensayos con el concepto gobernanza. Así las ideas, la red reflexiona los nuevos procesos de la acción pública donde se incorporan ahora más actores en los asuntos comunes, en la comprensión de que las redes de actores se desenvuelven en relaciones interdependientes en un entorno de condicionantes estructurales y procesales, pero sin perder los actores individuales, organizacionales o institucionales su potencial autonómico.

A partir de ciertos supuestos teóricos ofrecidos por Luis E. Aguilar Villanueva en la primera reunión regional efectuada en Puerto Vallarta, Jalisco, se busca dar sentido crítico y reflexivo al concepto gobernanza metropolitana. En ese espacio se analizaron al menos cuatro elementos, propuestos por el profesor Aguilar, de los procesos de toma de decisiones e involucramiento de los diversos actores, tanto de los ámbitos públicos gubernamentales, como sociales y de la iniciativa privada.

El primer elemento es la transterritorialidad de los problemas con la interdependencia de actores; el segundo, la reconfiguración de la hacienda pública para la aplicación de los recursos de manera metropolitana y no municipal;

el tercer elemento es la configuración de mecanismos vinculantes de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones; y el último elemento es la consideración de las diferencias de capacidades institucionales de los municipios que conforman las áreas metropolitanas para tratar de equipararlos e incorporarlos de una manera más integral a los procesos de gobernanza metropolitana.

Con los antecedentes académicos reseñados surge esta obra para difundir el debate sobre los fenómenos en los procesos de gobernar entidades conurbadas a nivel latinoamericano, desde varios enfoques, disciplinas académicas y concepciones del fenómeno metropolitano. El libro se estructura con tres apartados generales, el primero aborda temas sobre las relaciones entre gobierno y sociedad; inicia con la reflexión conceptual sobre las redes e instituciones informales como marcos explicativos de la gobernanza metropolitana.

Carlos A. Navarrete habla de cuatro enfoques centrales sobre la gobernanza, y los reconstruye a través de sus principales teóricos. Cada propuesta ofrece aristas de una problemática que no admite respuestas lineales, la gobernanza es sociopolítica (Kooiman, 1993) e implica narrativas en disputa (Mark Bevir y R. A. W. Rhodes, 2016), lo cual demanda instrumentos interpretativos (Mark Bevir, y R. A. W. Rhodes, 2016). Algunas de dichas narrativas son hegemónicas y se establecen desplazando exigencias sociales legítimas (Davies, 2011).

Cuando se habla de redes de gobernanza se suele destacar el aspecto de los contratos informales, pero de igual forma destaca la discusión sobre el intercambio de recursos, la interdependencia, la confianza y el riesgo de abuso estratégico, y en especial en los aspectos de reciprocidad y establecimiento de mecanismos de sanción mutua. A través de diversos autores Navarrete entreteje las narrativas que dan sentido a las anteriores categorías para posteriormente reflexionar sobre el asunto concreto de la gobernanza local y metropolitana.

En la comprensión de que las regiones metropolitanas se erigen en unidades económicas y sociales dominantes en un mundo global (Feiock, 2009), Navarrete reflexiona sobre la importancia de pensar la metrópolis en código de gobernanza. El autor se pregunta si la gobernanza es producto de la acción intencional o juego sociopolítico, y recurre a sociólogos clásicos como Max Weber y Emile Durkheim para ejemplificar las implicaciones de dicha duali-

dad conceptual. Esta disertación lo lleva a cuestionar las fórmulas de institucionalidad formal, o gobierno metropolitano, como respuestas de gobernanza, invitando a prestar mayor atención a las nuevas e innovadoras respuestas para atender viejos y nuevos problemas de gobernación.

Esto lo lleva a comprender la gobernanza metropolitana como un “proceso mediante la acción en redes por el cual se crean y establecen mecanismos que propician equilibrios dinámicos entre actores de los sectores público, social y económico, cristalizando en nuevas formas de acción pública, pudiendo consolidarse con la creación de normas y sistemas de relaciones de poder formales, pero en todos los casos instituyendo reglas informales que dotan de sentido a políticas públicas de orden metropolitano.”

El capítulo concluye con una propuesta para analizar la gobernanza metropolitana con enfoques etnográficos y realistas, su preocupación principal es no descuidar la creación de sentido desde el “ciudadano de lo cotidiano”, pero tampoco la acción en red que conduce a particularismos vs. aspiraciones de bienestar general.

El capítulo segundo ingresa a una problemática específica, el de la pobreza en el área metropolitana de Guadalajara. Villaseñor y Hernández ofrecen una propuesta de esquemas complementarios a las tradicionales políticas de combate a la pobreza -que se presentan en formato jerárquico y jurídico- mediante organismos coordinadores en zonas metropolitanas y la participación de más actores sociales.

La tercera participación es de Leticia Mejía, quien expone el caso del Observatorio Ciudadano Metropolitano de La Piedad-Pénjamo en el estado de Michoacán, y su contribución a esquemas de mayor involucramiento y participación de diversos actores sociales y públicos en cuatro áreas: la observación y emisión de recomendaciones en torno a programas estatales, gestión de apoyos a los municipios en cuestión, la intervención en la recuperación del meandro del Río Lerma y la construcción de un inventario de experiencias y conocimiento relativo a dichos mecanismos y procesos participativos.

Cierra la sección con el trabajo de Roberto Govea, circunscrito a los procesos intrerrelacionales de grupos con problemas de discapacidades de la Zona Metropolitana de Guadalajara, deduciendo que la conformación en red de dichos organismos generó capacidad de diálogo e interlocución con diversas autoridades, tanto a nivel nacional como local.

La segunda parte toma nombre por las dinámicas y procesos de planeación urbana. Demerutis Arenas presenta un amplio estudio comparativo de las metrópolis de Guadalajara y Monterrey, sobre el funcionamiento de instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana. El propósito del trabajo es analizar las relaciones entre gobiernos locales y actores de la sociedad organizada, atendiendo principalmente las instancias tomadoras de decisiones, las formas de relación público-privadas y los instrumentos que rigen los procesos de planeación.

Las instituciones analizadas responden a la tendencia en la planeación urbana mediante la coordinación entre agentes estatales y municipales para la toma de decisiones. Comprende a las áreas metropolitanas como fruto de la concentración en asentamientos humanos para generar recursos que permitan mejorar la calidad de vida gracias a las economías de escala, pero reconoce también las inequidades y el rezago en la atención a grupos vulnerables.

Demerutis estudia las estrategias de gestión urbana y territorial con mecanismos interactorales en el periodo 1970-2016, y caracteriza cuatro fases distinguidas por la evolución de la concentración y jerarquía hacia la inclusión de nuevos actores, el surgimiento de retos por la fragmentación de la planeación y la respuesta mediante la coordinación y asociación entre municipios. Destaca el crecimiento incremental de la influencia de grupos organizados de la sociedad.

El análisis le permite identificar las constantes de cada etapa y las variantes entre ellas. Hacia mediados de la década de 1970 destaca la planeación de las capitales sin prestar atención a municipios pequeños. Posteriormente, y hasta inicios de los ochentas, el gobierno federal interviene radicalmente en la planeación urbana y territorial, pero los años ochenta se destacaron por la resistencia de los gobiernos estatales a la planeación municipal por decretos federales. El final de siglo y la primera década del nuevo siglo se caracteriza por la fragmentación de las áreas metropolitanas y la planeación como responsabilidad de los gobiernos municipales. A partir de 2008 se entra en una fase de coordinación metropolitana.

Al parecer la publicación en noviembre de 2016 de la nueva “Ley de General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano” (LGAHOTDU) podría marcar el inicio de una nueva época

distinguida por aspiraciones de gobernanza de las áreas metropolitanas, en formato que reconoce al gobierno estatal su papel como coordinador y supervisor. La Ley contempla la creación de nuevas instancias como la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano.

Demerutis plantea que el proceso histórico ha pasado de la gobernanza corporativa con decisores predominantes empresariales y profesionales, a un segundo momento de planeación dictada por los ejecutivos estatales en vinculación con empresarios aliados. Posteriormente se observa una mezcla corporativista y administrativa orientada al crecimiento, redistribución económica y la eficiencia con dominante presencia de la federación.

Las cámaras empresariales vinculadas a funcionarios estatales y municipales marcan la siguiente fase, con tenues diferencias entre los casos de Guadalajara y Monterrey, este último incluye la presencia de universidades en los órganos de consulta y participación. Hacia finales del siglo XX y principios del XXI persiste el corporativismo, pero con el ascenso de la influencia de los políticos municipales en la toma de decisiones. Después de una inclinación populista, la segunda década del presente siglo entra en un proceso de mutación hacia un mayor pluralismo con cierto equilibrio de intereses y relaciones interactivas entre actores público-privados. Demerutis cierra su estudio con estas reflexiones y encuentra una mayor recepción de la voz de la sociedad civil gracias a la creación de instrumentos como el referéndum y nuevas formas de mediación.

La segunda sección del libro continúa con la exposición de Rutilo Rea, Cándido González y Hugo Adrián Medrano, quienes plantean cómo han incidido los cambios dinámicos de la demografía, los procesos productivos y el mercado laboral y cultural de Tepatitlán de Morelos, tornando su realidad rural hacia una nueva y metropolitana.

El caso de la Zona Metropolitana 23, conformada por Ocotlán, Poncitlán y Jamay en el estado de Jalisco es estudiado por Esmeralda Velázquez. Se presenta el proceso de planeación metropolitana con trazas de participación de los diferentes actores tanto políticos como sociales y económicos, sin embargo, a pesar de haber trascendido los cambios en las administraciones municipales no hubo continuidad a la planeación, debido sobre todo a la falta de

compromiso y liderazgo. En tanto que el ensayo de José Luis Águila reflexiona las políticas de redensificación en las ciudades y expone el caso de dos municipios que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara, Tonalá y la propia ciudad capital, Guadalajara, que han adecuado sus reglamentos a dichas tendencias habitacionales.

La parte tercera del libro se orienta al estudio de presupuestos y rendición de cuentas. Rodrigo Carmona analiza el rol de las instituciones políticas con los procesos de gobernanza en materia de presupuestos participativos en quince ciudades argentinas. Considera Carmona que el Presupuesto Participativo (PP) surgió en América Latina como respuesta al modelo institucional predominante a partir de la década de 1980, con la oferta de enriquecer la dinámica democrática mediante la reserva de gasto público local para atender demandas concretas de la ciudadanía.

Su estudio examina dos aspectos: el proceso de legitimación del poder político-institucional y la apertura democrática de la gestión municipal. Parte de una crítica a los impactos del modelo económico mundial, que redundó en la ampliación de responsabilidades de los municipios, y una mayor relevancia por la proximidad entre autoridades y ciudadanos, lo cual configura oportunidades para nuevas prácticas y modos de atención a los problemas, marcadamente participativas.

El estudio atiende la institución del PP en quince municipios argentinos con al menos tres años de asambleas, realiza entrevistas con el apoyo de cuestionarios semiestructurados aplicados informantes clave. Su objetivo es captar la importancia del PP en términos de mejora democrática, construcción de ciudadanía, diseños institucionales y el lugar institucional que toma el instrumento en la vida interna del gobierno local.

Las variables del análisis se agrupan en tres aspectos: el contexto político, el PP y la democracia, y el diseño institucional. En el primer caso contempla la fuerza político-partidaria, el poder legislativo municipal, el apoyo político interno y la presencia de organizaciones sociales. En cuestiones de democracia atiende a la innovación, nuevos derechos y "democracia de proximidad". Finalmente, se concentra en el diseño temático del territorio, el lugar como institución intragobierno y el proceso y la implementación.

Como resultado se encontró que no existe una clara identificación del PP con una específica fuerza política. El legislativo es poco relevante en la aprobación de ordenanzas que reglamentan el PP, se revela desdibujado y quizás como acompañante en la gestión municipal aunque destaca el caso de Lanús, donde los concejales logran impulsar proyectos. El PP permite acudir a la población no organizada, aunque puede tener sostén en cuadros territoriales y partidarios. No obstante, su potencial depende de la acción de gobierno local y el Intendente.

El PP otorga visibilidad a ciertas demandas locales y permite reivindicar necesidades de carácter barrial gracias al factor de “proximidad”, lo cual se relaciona con la emergencia de nuevos derechos y la mejora de los lazos entre autoridades y sociedad. Lo anterior redundaría en el fortalecimiento de la democracia representativa gracias a que se acerca el gobierno a la sociedad, esto constituye al PP como mecanismo legitimador de los gobiernos locales en tanto muestra apertura a nuevas formas de acción con formato de gobernanza.

Con relación al diseño institucional, el PP reporta un enfoque marcadamente territorial, con el barrio como referente central. El caso de Villa María presenta singularidades, con un esquema de planificación territorial plurianual que aspira a la planificación de la ciudad como conjunto. Carmona pormenoriza sobre los resultados generales del PP en términos de su gestión, el rol del intendente y los coordinadores del instrumento. Habla de la falta de coordinación y comunicación que propicia recelos entre dependencias, ya que la sección del PP es observada como un “municipio paralelo”, esto repercute cuando dicha área es aislada y padece mermas de legitimidad hacia el interior. Pero Carmona también muestra las características de los casos de éxito, como ejemplo está la posibilidad de que el conjunto municipal se nutra de las demandas surgidas en los foros participativos.

En resumen, da cuenta de un impacto institucional parcial (poca articulación entre órganos municipales), pero importantes efectos hacia fuera, a nivel territorial. El PP ha logrado trascender la identificación con marcas partidistas, y genera espacios de articulación y deliberación que amplían la confianza en el Estado. Una limitante es la referente a las posibilidades transterritoriales, sin dar respuestas a los retos de los problemas del conjunto de la ciudad.

El libro cierra con la participación de Freddy Mariñez, quien analiza la rendición de cuentas en clave de *gobernanza colaborativa*. Inspirado en la reflexión sobre los dilemas que se propician por la innovación del sector público en materia de rendición de cuentas (Sørensen, 2012), Mariñez explora el proceso de reflexión de los mecanismos de rendición de cuentas, desde el paradigma burocrático, a la rendición de cuentas en la gobernanza democrática en un contexto de cambio que introducen las herramienta *web 2.0*, las cuales amplían las iniciativas de participación ciudadana y enriquece el debate.

El autor destaca la rendición de cuentas íntimamente ligada al compromiso cívico dado que este último es soporte de la efectividad democrática en términos de legitimidad gubernamental, implementación de políticas y rendición de cuentas. En esta lógica se diría que están entramados el valor social y el valor público.

En relación con los paradigmas, en el burocrático destaca la orientación hacia la legalidad y el orden, reconociendo Mariñez que la idea de la rendición de cuentas se origina en la visión jerárquica y la responsabilidad ascendente. El paradigma post-burocrático desatiende el control de la corrupción: “la NGP es una crítica a la forma monopolística de provisión del servicio público y un argumento para justificar una amplia gama de proveedores con un enfoque orientado al mercado. Las teorías de la Elección Pública, del Agente-Principal y la doctrina de la competencia económica fueron centrales para el desarrollo de este paradigma”, convirtiendo al ciudadano en consumidor y cliente, gestando un modelo de “supermercado”.

El paradigma de la *gobernanza colaborativa* que presenta el autor solventa el “déficit democrático”, debido a sus efectos positivos en términos de confianza, legitimidad y responsabilidad gubernamental. Cuando el modelo de gobernanza es adoptado por los gobiernos, añade la promoción de valores como la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia. En sus reflexiones, Mariñez asimila *gestión pública colaborativa* con *gobernanza colaborativa* y reduce el modelo a dos aspectos: la colaboración interorganizacional y destacadamente el compromiso cívico, posicionando una perspectiva que contrasta conceptualmente con otros capítulos de esta obra.

Al hablar de “responsabilidad mixta” e “interfaces de obligaciones y derechos” discrepa con otras posturas, pues descarta las movilizaciones disruptivas y las luchas en defensa de causas no atendidas por el Estado, así la idea,

el ciudadano es efectivamente un colaborador, no el mandante. Finalmente, el modelo propuesto deja el horizonte abierto para el análisis de las interfaces de derechos y obligaciones, de manera que se integren dilemas propios de la acción colectiva que impulsan dinámicas de disrupción, protesta e innovación ciudadana.⁶

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Universidad de Guadalajara – El Colegio de Jalisco

⁶ Agradezco los comentarios y sugerencias vertidos en este aspecto por Álvaro Guevara y Luis Álvarez, así como las contribuciones de Daniel Robles Torres con ideas y aportes concretas para el estudio introductorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). Gestión estratégica y gestión de calidad en los gobiernos metropolitanos. En O. Urquidez, L. F. Cabrales Barajas, E. García Fernández, y N. García Vázquez (Eds.), *Metrópolis en movimiento* (pp. 125-146). Zapopan, México: El Colegio de Jalisco.
- Castells, M. (2017). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Bel, G., y Warner, M. E. (2015). Inter-Municipal Cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration*, 93 (1), 52-67. doi:10.1111/padm.12104
- Bevir, M., y Rhodes, R. A. W. (2016). *Rethinking governance: ruling, rationalities and resistance*. New York, USA: Routledge.
- Bevir, M., y Rhodes, R. A. W. (Eds.). (2016). *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*. Abingdon, UK: Routledge.
- Davies, J. S. (2011). Repensando las redes: gobernanza como hegemonía. En M. Bassols y C. Mendoza (Eds.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas* (pp. 37-65). Barcelona, España: Anthropos Editorial, UAM-Iztapalapa.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44 (3), 356-377. doi:10.1177/1078087408324000
- Heinelt, H., y Kübler, D. (Eds.). (2005). *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. New York, USA: Routledge.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. London, UK: Sage.
- Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in Western countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1), 9-25.
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-261). Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Lejano, R. (2008). The Phenomenon of Collective Action: Modeling Institutions as Structures of Care. *Public Administration Review*, 68 (3), 491-504. doi:10.1111/j.1540-6210.2008.00885.x

- Oakerson, R. J. (2004). The Study of Metropolitan Governance. En R. C. Feiock (Ed.), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation* (pp. 27-65). Washington, DC, USA: Georgetown University Press.
- Oakerson, R. J., y Parks, R. B. (1989). Local Government Constitutions: A Different View of Metropolitan Governance. *The American Review of Public Administration*, 19 (4), 279-294. doi:10.1177/027507408901900402
- Ramírez de la Cruz, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27, 491-520.
- Rojas, E. (2005). Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metropolis*. Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Sørensen, E. (2012). Measuring the accountability of collaborative innovation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17 (1), 1-18.
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87 (2), 234-258. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x
- Subirats, J. y Brugué, Q. (2005). Políticas sociales metropolitanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metropolis* (pp. 127-191). Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

SECCIÓN I

Relaciones Gobierno – Sociedad en Zonas Metropolitanas

REDES E INSTITUCIONES INFORMALES COMO MARCOS EXPLICATIVOS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA¹

Carlos Alberto Navarrete Ulloa²
El Colegio de Jalisco / Universidad de Guadalajara
@docCANavarrete

RESUMEN

Se parte del análisis de las discusiones centrales sobre la categoría gobernanza en contraste con enfoques críticos. Esto tiene la finalidad de incorporar factores no normativos generalmente marginados en las discusiones acerca de gobernanza, los cuales consideramos significativos por atender las insuficiencias de las redes de gobernanza, además de advertir su potencial o capacidades en un afán por prevenir y contener los problemas inherentes a la lógica de la gobernanza. Reflexionaremos sobre la lógica de las instituciones y redes informales en la comprensión de que estas son observables en narrativas, significaciones y rituales. Enfocamos la propuesta conceptual a la comprensión de que las redes de gobernanza pueden desembocar en la anhelada coordinación, cooperación y confianza, pero también en dinámicas patrimonialistas, clientelares, parroquiales y/o de abuso de poder.

Palabras clave: Gobernanza, instituciones informales, redes de gobernanza, gobernanza metropolitana.

¹ Una versión previa del capítulo se presentó en el VIII Congreso Internacional en *Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP* (Madrid, España), del 25 al 28 de septiembre de 2017. El capítulo se realizó en el marco del proyecto número 282383 "Gobernanza e instituciones del Desarrollo Local y Regional" auspiciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Las opiniones y argumentaciones expresadas en este documento son obra del autor, y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las instituciones de adscripción o financiación.

² Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara – El Colegio de Jalisco. Fundador y Responsable Técnico de la Red Temática Gobernanza Metropolitana.

INTRODUCCIÓN

El estudio de la gobernanza pública ha derramado en los últimos treinta años ríos de tinta. Esto ocurre entre discusiones conceptuales para dilucidar el conjunto de referentes que son propios al concepto, además intentan comprender las aspiraciones empíricas que pretenden corroborar la presencia de dichos referentes en casos concretos. Aquí reflexionaremos acerca de la lógica de las instituciones y redes informales en la comprensión de ser observables en narrativas, significaciones y rituales.

Las discusiones conceptuales conducen por senderos que pueden cuestionar las bases mismas del paradigma predominante, y otros que re-significan los problemas públicos contemporáneos dentro de las mismas corrientes centrales de las ciencias sociales. De manera más amplia gobernanza es una categoría que abre ricas oportunidades de visualización a enfoques marginalmente representados en el ámbito de los asuntos públicos y de gobierno, conserva la primacía de otros que dominan en organismos internacionales y en el diseño de políticas por “especialistas”, pero coloca en el escenario perspectivas que se establecen a medio camino entre ambos polos.

El propósito de este trabajo es explorar entre algunos enfoques, centrandó la atención en dos propuestas influyentes: redes de gobernanza y la gobernanza sociopolítica, las cuales serán analizadas en contraste con dos enfoques alternativos, uno crítico y el otro interpretativo o descentrado. Buscamos incorporar factores no normativos generalmente marginados en las discusiones sobre gobernanza, y los consideramos significativos por atender las insuficiencias de las redes de gobernanza además de su potencial o capacidades en afán por prevenir y contener los problemas inherentes a la lógica de la gobernanza.

La exploración se dirige, además, a concluir con una discusión y propuesta para la reflexión del tema gobernanza metropolitana, en el entendido que en las conglomeraciones urbanas se presentan muchos de los rasgos extensamente referidos de la gobernanza. Al final se cruza la discusión del interés específico en colocar en los estudios de la gobernanza una propuesta centrada en instituciones informales, lo cual lleva a proponer dos abordajes complementarios, uno etnográfico y el otro realista, de manera que hablemos de

una aproximación etnográfica de la gobernanza y una realista. Enfocamos la propuesta en la comprensión que las redes de gobernanza pueden desembo- car en la anhelada coordinación, cooperación y confianza, pero también en dinámicas de abuso de poder.

ENFOQUES DE LA GOBERNANZA

En el amplio espectro de discusiones teóricas sobre gobernanza acaparan la atención dos propuestas situadas en la primera mitad de la década de los no- venta del siglo pasado. Se habla conceptualmente de un desplazamiento del gobierno a la gobernanza. En la primera aproximación el acento se marca en nuevos patrones de interacción entre gobierno y sociedad (Kooiman, 1993), la otra propuesta destaca el amplio surgimiento de redes interorganizaciona- les (Rhodes, 1996).

Jan Kooiman (1993) identifica una tendencia en la relación gobierno-socie- dad que inclina la balanza hacia el sector privado, creando un nuevo balance en la distribución de tareas y responsabilidades que ocurre en expresiones de regulación, dirección y producción de políticas de manera colaborativa, lo cual tiene alcances estructurales generalizados en el desarrollo de nuestras sociedades. A estas nuevas interacciones Kooiman les llama gobernación so- ciopolítica y alternativamente *governance*, con lo cual busca significar: “patro- nes que emergen de gobernar las actividades de actores sociales, políticos y administrativos” (Kooiman, 1993, p. 2).

La gobernación sociopolítica es el proceso de interacción de actores públicos y privados que comparten responsabilidades en la búsqueda de nuevas soluciones en un contexto de complejos, dinámicos y diversos pro- blemas; por tanto, sus conexiones interactivas se presentan como la esen- cia de la gobernanza. Pero Kooiman (1993) reconoce que algunas formas de interacción surgen de patrones de interacción ya existentes –no todas son nuevas–, donde las condiciones que estarían favoreciendo el surgimiento de las primeras son:

- 1) La erosión de las estructuras de autoridad tradicionales.
- 2) Nuevas formas de actividad sociopolítica.

- 3) Asuntos que involucran la preocupación de actores público-privados implicados.
- 4) Objetivos e intereses compartidos a un nivel que permiten sinergias ganadoras (Kooiman, 1993).

Este cuarto punto está situado en el corazón de debates y discrepancias sobre la idea de la gobernanza. Lo anterior implica de sí la emergencia de dilemas de coordinación, dado que nuevas formas de actividad conllevan patrones de interés y mediación en formación, se diría desde otras perspectivas, en disputa.

Podríamos entonces esgrimir que dados dichos dilemas se justifica hablar de condiciones que implican subjetividades de actores individuales implicados como son: 1) confianza mutua; 2) disposición para compartir responsabilidades; y 3) participación política y apoyo social. El planteamiento laxo de estas condiciones será también motivo para extensos debates debido a la inespecificidad del nivel necesario de cada una de ellas para justificar la existencia de un modo de gobernanza. En efecto con las distintas mezclas de confianza, corresponsabilidad y participación se podría hablar de más o menos gobernanza, aunque no pocos críticos simplifican las discusiones hablando de existencia o inexistencia de gobernanza.³

Kooiman (1993) reconoce que las anteriores condiciones, objetivas y subjetivas, pueden no ser suficientes, pues parece necesario que estas sean vinculadas por un disparador o un *bróker* como una situación grave de falla de las estructuras tradicionales acompañada de esperanzas sugeridas por un nuevo enfoque. Al final se reconoce que las jerarquías y la auto-organización son complementarias.

Rhodes (2006) identificaba al menos seis usos del concepto gobernanza, a partir de ello propone que gobernanza refiera a redes interdependientes de actores, inter-organizacionales, auto-organizadas, que complementen a los mercados y a las jerarquías, caracterizadas por la confianza y el ajuste mutuo: "Estas redes están formadas por organizaciones que necesitan intercambiar recursos (por ejemplo, dinero, información, experiencia) para lograr sus objetivos, maximizar su influencia sobre los resultados y evitar depender de

³ Una perspectiva de contraste se puede consultar en Porras (2016).

otros jugadores" (Rhodes, 1996, p. 658). En virtud de que las redes se tornan autónomas y resisten a las jerarquías, Rhodes las contempla como ejemplo del ejercicio de gobernar sin gobierno.

Propone este mismo investigador que aunque no es ampliamente reconocido las redes inter-organizacionales se han multiplicado, lo cual es importante porque afecta la rendición de cuentas democrática: "La gobernanza como redes autoorganizadas es un reto a la gobernabilidad, porque las redes se convierten en autónomas y se resisten a la orientación central. Justo se establece para convertirse en el ejemplo principal de gobernar sin gobierno" (Rhodes, 1996).

Las características comunes en la gobernanza son: 1) la interdependencia entre organizaciones, lo cual implicará el desdibujamiento de los límites entre lo público y lo privado; 2) "interacciones continuadas entre los miembros de la red debido a la necesidad de intercambiar recursos y negociar propósitos compartidos" (p. 660); 3) interacciones fincadas en la confianza y reguladas por reglas del juego negociadas por los participantes de la red; 4) un significativo grado de autonomía del estado implica que son auto-organizadas, aunque el estado puede dirigirlas imperfectamente.

Quedan entonces planteadas las coordenadas de la gobernanza por la interdependencia, fragmentación, límites de la autoridad central, autonomía de los agentes y una rendición de cuentas atenuada (Rhodes, 1996). Una característica que destaca Rhodes es el desvanecimiento de las fronteras estado-sociedad, dado que el estado se convierte en un conjunto de redes inter-organizacionales sin un actor soberano capaz de dirigir o regular, emergiendo la cooperación como factor nodal de la gobernación (Rhodes, 2003 [1997]). En resumen, para este autor el surgimiento de la gobernanza es la historia de cómo ha cambiado el gobierno (sus reflexiones son alrededor del caso Británico).

Se puede identificar el cuestionamiento a estos enfoques desde dos vertientes, uno crítico anti-hegemonista y el segundo interpretativista. Aun cuando comparten varios criterios, el primero es marcadamente disruptivo y está orientado a visualizar las fracturas que subyacen a los discursos hegemónicos de la gobernanza. El segundo se centra en el cuestionamiento epistemológico y la propuesta de una alternativa que rescate aspectos significativos para una

democracia deliberante compuesta por actores autónomos, dotados de cualidades transformadoras.

En la primera vertiente Jonathan Davies entiende a la gobernanza de redes como “forma prioritaria de hacer política”, donde la acción gubernamental refuerza las estructuras de poder incluso al impulsar las redes con apariencia heterárquica. Las implicaciones son de fondo: desigualdades, polarización social y autoritarismo del Estado persistentes (Davies, 2011). La gobernanza de redes es un planteamiento posmoderno, una “expresión última del neoliberalismo”, donde las redes se asemejan a las “viejas estructuras de control y dominación” en una adaptación posmoderna y post-ideológica de las políticas públicas (Davies, 2011).

Con un enfoque gramsciano, Davies respalda sus ideas con el estudio de los *regímenes urbanos* que hablan de una coalición entre élites comerciales y funcionarios públicos de centros urbanos que impide la agenda de los gobiernos y excluye a ciudadanos e intereses de clases bajas (2011, pp. 43-44). Refiere además un conjunto de estudios que reflejan el “carácter autoritario” y disfuncional de las “redes gubernamentales”, debido a que no rinden cuentas, son excluyentes y no-democráticas. En la segunda vertiente, Bevir y Rhodes (2016) entienden la gobernanza como un proceso de acción, conflicto e interacciones complejo y continuo, el cual produce patrones cambiantes de gobernar (*ever-changing patterns of rule*).

TEORÍA DESCENTRADA

La teoría descentrada destaca la importancia de narrativas, contingencias, dilemas, tradiciones y la disputa política para el estudio de la gobernanza. Mark Bevir (2013) debate en el horizonte de la historia de la ciencia, identifica los grandes paradigmas y su vínculo o influencia con el mundo vivido. La narración de esta epistemología es de tramas entrelazadas, no hace un recorrido lineal, sino un debate conceptual entre paradigmas. Eso hace más compleja la lectura y comprensión de su propuesta, pero en lo que pierde sencillez lo gana en una propuesta profunda y sustantiva.

El principal debate es entre unas ciencias sociales modernistas ubicadas a lo largo de todo el siglo XX y un post-fundacionalismo, sobre este va a construirse una alternativa a la cual se denomina teoría descentra-

da. La discusión central con el modernismo la enfoca en el *rational choice* y el nuevo institucionalismo. Identifica todas sus carencias atendiendo a sus expresiones menos desarrolladas, lo cual se justifica porque realiza un rastreo de su influencia a lo largo del siglo XX, desde sus precursores hasta las pretensiones de versiones blandas, que en la práctica no superan a los modelos, clasificaciones, correlaciones constitutivas de explicaciones sociales formales.

La apuesta de Bevir es constituir una teoría de la gobernanza que se nutra del *post-fundacionalismo*, pero estableciendo nuevas categorías como el eje articulador de la teoría, motivo que pone en evidencia las carencias de aquel en relación con su propia propuesta, marcando distancia de enfoques posmodernistas. Su propuesta conceptual comporta una nueva o diferente comprensión de categorías fundamentales de las ciencias sociales: estado, poder, nación, política y democracia.

La gobernanza como una nueva política emerge en gran medida de la crisis del estado moderno (Bevir, 2013). Esta emergencia es entendida en el largo proceso reformista del XX, el cual en sus consecuencias conducirá al surgimiento de la gobernanza: es la respuesta a las insuficiencias y problemas propiciados por las reformas del aparato administrativo inspiradas en el *rational choice*, el nuevo institucionalismo y englobadas además en distintos momentos del neoliberalismo.

Los discursos y políticas del mundo de hoy acerca de los mercados y las redes dan lugar a cambios en la acción y la organización pública. Los actores locales interpretan y responden a esos discursos y políticas, resisten a las intenciones de las élites y forjan sus propias prácticas de gobernanza (Bevir, 2013).

Persiste, sin embargo, la influencia modernista. Si bien revela grietas en la democracia representativa, continúa apelando a la aparente neutralidad de los expertos. De manera que los principales cambios son influidos por dichos expertos: "Today's wallpaper is a blend of rational choice theory and the new institutionalism" (Bevir, 2013, p. 141).

Crítica que en el ascenso de la gobernanza están presentes conceptos que enfatizan el rendimiento más que los procesos (es el caso de los índices de corrupción, rendición de cuentas, etcétera) como estándar para monitorear y auditar el rendimiento de la agencia pública. Estos indicadores se convierten en los legitimadores del estado. Son la respuesta de los expertos al problema

de la gobernanza democrática que no se quedan en lo académico, de hecho, dan forma a gran parte de las políticas públicas (2013).

Por ello, Bevir desarrolla la teoría descentrada (T.D.), la cual es una respuesta a dicho *expertise* que se dice neutral. Una narrativa amplia de la gobernanza debe rescatar la influencia del conocimiento generado por las ciencias sociales, en especial enfatizando que en mayor parte es el conocimiento de las redes y los mercados. Son narrativas que tienen raíces en los años 1970 como respuesta a la crisis del estado (2013).

Hoy en día la gobernanza refleja las dos olas de la reforma al sector público: la primera es el neoliberalismo (en los ochenta). Durante los años 1990 neo-institucionalistas y socialdemócratas tejieron la narrativa de que el neoliberalismo lejos de la eficiencia solo fragmentó al estado, creando una plétora de redes, de manera que el nuevo reto sería timonear y comandar.

La crítica de la TD es que dichas narrativas no son comprensivas, por lo cual ofrecen una historia de cómo diferentes teorías han afectado a las políticas públicas. En efecto, la nueva gobernanza emerge de los dilemas que socavaron al estado burocrático a finales del siglo XX; lo que informa la TD es que las narrativas son formas de explicación que funcionan relacionando acciones a los deseos y creencias que las producen.

Las narrativas dibujan realidades contingentes y acciones situadas en un contexto histórico, lo cual implica que las creencias y las prácticas de los actores relevantes se sitúan en un trasfondo de tradiciones particulares y respuestas a dilemas específicos. Las tradiciones son inexorables en principio, pero no determinan o limitan las actuaciones posteriores.

Bevir establece distancia del nuevo institucionalismo, poniendo el acento en la agencia más que en las reglas como constitutiva de acciones y creencias. De manera que los caracteres nacionales, o las tradiciones nacionales, son consecuencias contingentes de las formas diversas en que los individuos adoptan, modifican o rechazan sus herencias, y no el resultado de principios fijos que determinan la naturaleza de un pueblo o de su gobernanza.

Esto nos lleva a la idea del estado y su ejercicio en Mark Bevir (2013), la cual esquematizamos en cuatro puntos:

1. Los patrones de gobierno emergen de diversas acciones y luchas políticas informadas por la variedad de creencias de agentes situados.

- a. El estado no es nunca monolítico.
- b. Los límites entre estado y sociedad civil son siempre borrosos.
- c. La autoridad del estado se rehace, negocia e impugna constantemente de diferentes maneras y dentro de una amplia variedad de prácticas cotidianas.

2. Las prácticas cotidianas emergen de actores situados, cuyas acciones y creencias son configuradas por tradiciones y expresadas en historias (narraciones).

- a. Los actores socializan dentro de una idea determinada, y aprenden el marco de lo aceptable.

3. El *estado es un sin estado (stateless)* en el sentido que no es una estructura preexistente causal, la cual puede ser entendida por tener una existencia autónoma y efectos sobre y aparte de las creencias y acciones de la gente.

4. En resumen estudiar el estado es narrar historias acerca de los significados de otras personas; es proveer narraciones acerca de narrativas.

Entrelazada está la idea del poder en Mark Bevir (2013):

1. El poder es una fuerza carente de centro.
2. El poder aparece a través de la gobernanza en el sentido de que refiere a formas en las cuales las acciones de otros definen aquello que cualquier individuo puede o no hacer.
3. Todo actor es habilitado o constreñido por la acción de otros.
4. Los “núcleos ejecutivos” son caracterizados menos por sus funciones e instituciones que por las creencias, prácticas, protocolos y rituales. El “núcleo ejecutivo” (*core executive*) es un concepto que captura lo fluido y variedad de actores que están involucrados en la hechura de decisiones centrales.

De lo anterior se desprende la idea de gobernanza, resumida en seis puntos desde la teoría descentrada:

1. Está compuesta por redes y relaciones de poder que conectan diversas partes de la sociedad civil con el estado central.
2. Conciernen a las diversas redes que operan en las fronteras del estado y la sociedad civil.
3. Las redes se extienden más allá del núcleo ejecutivo para cubrir actores y prácticas que producen ciertas normas y relaciones de poder.
4. Dichas normas y relaciones de poder no son instituciones o estructuras sociales, sino productos contingentes de discursos dominantes, especialmente aquellos que comunican el conocimiento y las tecnologías desarrolladas por las propias ciencias sociales.
5. La gobernanza es una práctica cultural, porque es actividad significativa. Y es práctica histórica porque dicha actividad es contingente. Por tanto, la gobernanza no es monolítica.
6. Su naturaleza no está determinada por alguna norma abstracta, consiste más en rituales del día a día que son contingentes, indeterminados y abiertos a disputa.

Sobre esta matriz lógica se erige un enfoque posfundacionalista, el cual promueve formas de gobernanza fruto de la disputa entre significados que están incrustados (*embedded*) en la actividad humana (Bevir, 2013). De manera que cualquier modelo de gobernanza tiene fallas, pero distintas personas adscriben diferente contenido a dichas fallas:

1. Las creencias que sostienen una tradición pueden entrar en cuestionamiento (dilemas) en virtud de fallas o fracasos de aquello que sustenta la creencia.
2. De esta manera surgen posibilidades para la disputa política sobre lo que constituye la naturaleza de la disputa.
3. Los actores de las posiciones en disputa promueven sus teorías (narrativas) en un contexto de normas y leyes que prescriben, lo cual ellos pueden legítimamente aspirar a realizar.
4. La disputa política da paso a reformas de gobernanza que surgen como producto contingente de significados en disputa.

El modelo de gobernanza establecido en este complejo proceso exhibirá nueva fallas, y así sucesivamente se regenerará el proceso alterando el sentido de

las tradiciones. El proceso continuo de interpretación, conflicto y acción genera un siempre cambiante patrón de gobernanza.

REDES EN GOBERNANZA

La gobernanza en red implica que el gobierno es uno entre varios actores autónomos que definen las políticas (Rhodes, 1996). La multiplicación de actores conlleva nuevas formas de gobierno en red para atender problemas públicos en parcelas temáticas, o en alianzas público-privadas. Estos mecanismos articuladores derivan en fragmentación que, a la vez, conduce al surgimiento de nuevas redes y la multiplicación de actores en las propias redes: "Las redes se volvieron comunes. La gobernanza surgió como una estructura de gobierno no planeada y no anunciada" (Rhodes, 2003 [1997], p. 45).

La fragmentación ocurre en diversos niveles y cruza transversalmente dentro de cada uno de ellos. En el federalismo la fragmentación vertical y horizontal se suma a aquella que ocurre en las estructuras interno-horizontales del gobierno tradicional, esta condición incrementa la autonomía de actores locales y la complejidad de la coordinación como se podrá ver para el caso de las áreas metropolitanas.

Existe una rica bibliografía sobre el estudio de las redes como alternativa a la acción en jerarquías y de mercados. Una primera aproximación a la idea de red indica seis características básicas:

1. Es un conjunto relativamente estable de relaciones.
2. Las relaciones son interdependientes y no jerárquicas.
3. Vinculan a una pluralidad de actores.
4. Que comparten un interés común sobre una política.
5. Intercambian recursos para conseguir este interés compartido.
6. Comprenden que la cooperación posibilita conseguir los objetivos perseguidos.⁴

⁴ Los contenidos se desprenden de Börzel, T. A. (1997). What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. *European Integration Online Papers (EIoP) 1* (16), citado por Cerrillo i Martínez, Agustí ed. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Rhodes engloba en el concepto redes de políticas a toda la variedad de redes, incluidas las redes temáticas, triángulos de hierro, subsistemas de políticas, comunidades de políticas y comunidades epistémicas, en la comprensión de que las redes de políticas abarcan al conjunto de conceptos que exploran las interrelaciones entre el gobierno y la sociedad, o entre instancias del gobierno. Dichas redes son vínculos institucionales formales e informales, entre actores interdependientes y estructurados en torno a creencias e intereses compartidos, en negociaciones abiertas para la formulación y aplicación de políticas públicas. Por tanto, la política emerge de las interacciones entre actores (Rhodes, 2008).

Un atributo central de las redes de gobernanza es la formación y mantenimiento de la confianza (Thompson *et al.*, 1991). La acción basada en la confianza tiene riesgos que pueden implicar altos costos de allí la dificultad de su formación, debido a que al actuar con confianza no se tiene control del receptor de la confianza quien pudiera abusar estratégicamente de ella (Lorenz, 1994).

El comportamiento oportunista puede ser abierto o sutil (ocurre por las asimetrías de acceso a información clave), en contraste, la confianza mutua se constituye en recurso inexorable para eficientar el intercambio y disminuir los costos de transacción. De lo anterior resulta la relevancia de las interrelaciones persistentes, dado que de ellas se desprende la creación de confianza mediante relaciones basadas en la experiencia, aprendizaje y consiguiente reputación. Otro atributo central de las redes es la interdependencia, concepto con el cual se destaca que ningún actor es suficiente para resolver problemas unilateralmente (Kooiman, 1993).

El comportamiento egoísta de las relaciones de confianza puede ser socavado por la racionalidad limitada y la naturaleza incompleta de los acuerdos. Ante tales riesgos los actores buscan formas de minimizar el riesgo mediante la configuración de relaciones de confianza, tejidas con mecanismos de reciprocidad y sanción mutua (Shrestha y Feiock, 2011). En la gobernanza en red subyacen contratos socialmente no vinculantes o informales, e implica relaciones persistentes y estructuradas entre actores autónomos quienes contraen acuerdos implícitos y abiertos para coordinar y garantizar los intercambios; estas interrelaciones posibilitan la adaptación a contingencias ambientales (Jones *et al.*, 1997).

La gobernanza en red tiene sus propios desafíos. La acción de múltiples partes propicia condiciones de *accountability difusa* cuando la responsabilidad es compartida (corresponsabilidad), entonces sobrevienen problemas para identificar al responsable de aspectos específicos de la política o de la política misma; en estas condiciones se pueden esperar además obstáculos en la coordinación ante lo cual las relaciones informales basadas en la confianza facilitan los ajustes mutuos (Rhodes, 2008). Este entramado evidencia dos factores presentes en la gobernanza en red: el debilitamiento de un centro ejecutivo, y la emergencia de una coordinación descentralizada informal.

EL CASO DE LA GOBERNANZA LOCAL Y METROPOLITANA

Es especialmente significativo que a finales de la década de los ochenta William Baer (1988) identificara una mejor alternativa a las propuestas de gobiernos metropolitanos, y esta era la gobernanza metropolitana:

A muchas personas les desagrada la idea de otra capa de gobierno interpuesta entre instancias locales y estatales o nacionales, incluso si los gobiernos existentes fracasan cuando se trata de asuntos metropolitanos. Parte del problema puede residir en asumir que los gobiernos metropolitanos son la solución. La gobernanza metropolitana puede ser el mejor enfoque (p. 263).

En el primer caso los asuntos se depositan en una nueva estructura de gobierno, en tanto la gobernanza metropolitana busca proveer nuevos procedimientos. Baer identifica la solución de la gobernanza metropolitana en la *Assembly Bill 2853* de 1980,⁵ la cual mediante el sistema de asignación de metros (*metro-allocations*) marcó la pauta de un cambio radical en la planificación y la implementación (p. 263), siendo un mecanismo que significaba la respuesta a cómo planear e implementar metropolitanamente en ausencia de gobiernos regionales.

Baer explica que la innovadora legislación no fue el resultado de una planeación cuidadosa, sino la culminación de legislaciones malinterpretadas

⁵ Conocida como la "Housing element law" –"ley de la vivienda"–.

que se remontaban a 1967 y de acuerdos entre actores públicos, sin fines de lucro y privados. Esta concepción se aproxima a la reflexión sobre complejos procesos informales, los cuales culminan en acuerdos legislativos innovadores, soluciones colectivas en redes interactorales y el “gobierno sin gobierno”, esto es, el arribo a soluciones mediante interacciones informales no planeadas y procesos en los cuales el gobierno tradicional es solo un actor entre muchos.

Las reflexiones de Baer son seminales a manera de conclusión, y destacan la fe en la técnica y la especialización contra la política y la tradición legal, aun cuando también resaltan la importancia de procesos de solución de abajo hacia arriba realizados en la fase de implementación, donde rescatan los intereses promovidos en el flujo de arriba hacia abajo, o del grupo gobernante tomador de decisiones en instancias de representación tradicional.

Peter John respalda la idea que en gobernanza las decisiones públicas se deben menos a las jerarquías de la burocracia y más a las relaciones de largo plazo entre individuos de organizaciones localizadas en varios niveles territoriales. Habla de redes que a diferencia de las conocidas son más abiertas, complejas y potencialmente inestables; de negociación y construcción de confianza en la vida política más que de procesos estándares de las burocracias, partidos o élites locales ocultas.

En suma, la gobernanza indica la existencia de nuevas redes entre gobierno y sociedad, y define a esta como patrones flexibles de toma de decisiones públicas basadas en redes holgadas de individuos (John, 2001). Incluso no existe manera que el estado escape a estas presiones de cambio, aun cuando su intensidad varía entre lugares y contextos (p. 14). Esta perspectiva despoja de sentido a los estudios empíricos que buscan un tipo ideal de “la gobernanza”.

La cuestión no es si existe o no gobernanza, lo que importa es rastrear expresiones emergentes o una evolución hacia o en gobernanza, la cual tendrá características diversas según los rasgos de las redes y la penetración, intensidad y variedad de sus actuaciones. David Arellano (2014), después de un análisis crítico de los enfoques normativos de la gobernanza, coincide en que se deben buscar formas de gobernanza y cómo surgen, se expresan y evolucionan, por tal motivo comprende a la gobernanza como la estructuración de

un proceso de toma de decisiones, y que define la distribución del poder en un colectivo (p. 13).

GOBERNANZA COMO ENFOQUE PARA LOS ESTUDIOS METROPOLITANOS

Este apartado busca presentar algunos factores centrales de la discusión teórica del concepto gobernanza para la reflexión del fenómeno metropolitano, por tanto hablaremos de *gobernanza metropolitana*. El propósito es ir configurando un concepto que ofrezca una propuesta de curso de investigación en torno a inquietudes comunes, a partir de ponderar aspectos institucionales no formales, sin perder de vista la relevancia de los formales.

En tal lógica se puede adelantar que *gobernanza metropolitana* es el proceso mediante la acción en redes por el cual se crean y establecen mecanismos que propician equilibrios dinámicos entre actores de los sectores público, social y económico, cristalizando en nuevas formas de acción pública, pudiendo consolidarse con la creación de normas y sistemas de relaciones de poder formales, pero en todos los casos instituyendo reglas informales que dotan de sentido a políticas públicas de orden metropolitano.

En un afán de economía discursiva *gobernanza metropolitana* es la búsqueda de respuestas a nuevos y crecientes problemas que surgen cuando los límites administrativos territoriales se diluyen en las prácticas económicas, sociales, culturales y políticas. Esta condición tiene importantes y profundas implicaciones. Sin mucha investigación teórica se puede intuir que surgen complicaciones de problemas de un territorio que tienen efectos –incluso pueden ser de mayor gravedad que en su origen– en territorios vecinos.

Cuando se suman los efectos de los problemas que se mueven entre territorios, quedamos frente a un plexo de efectos cruzados que imposibilitan la desagregación racional de causas y efectos. Se diría que un resultado de la metropolización es el surgimiento de un nudo gordiano constituido por lazos entramados de forma inextricable, donde la búsqueda de soluciones no se limita a descomponer el nudo, sino además se suma la trama de hilados que conforman los componentes agregados que daban forma al nudo gordiano.

Valga la analogía para intentar dibujar un escenario que habla de una cuestión central: la insuficiencia del propio modelo formalista de acción intencio-

nada del estado en sus relaciones con la sociedad. En otras palabras, el plexo metropolitano bien entendido cuestiona la “interpretación weberiana” de la gobernanza metropolitana.

Algunos estudiosos del fenómeno urbano concluyen que en México persisten orientaciones de gobernabilidad y no encuentran expresiones de gobernanza en red como las planteadas por la escuela anglosajona de la gobernanza. Frente a dichas conclusiones es pertinente especificar que Kooiman (1993) engloba, en el concepto gobernabilidad, a la gobernanza y al gobierno tradicional, en sus palabras la gobernabilidad combina las cualidades de gobernar y gobernanza.⁶

En general se reconocen a las regiones metropolitanas como unidades económicas y sociales dominantes en un mundo global. En este espacio se materializan con mayor nitidez características que se atribuyen a la gobernanza como la fragmentación de la hechura de políticas, horizontal y verticalmente, entre actores gubernamentales, privados y sociales. Las interacciones en esta condición son interdependientes, pues facilitan la innovación, pero también la decisión de una unidad gubernamental impone al resto externalidades positivas o negativas (Feiock, 2009).

Contra propuestas comunes en la literatura urbana, las cuales apuestan por el establecimiento de autoridades o gobiernos regionales para resolver problemas de acción colectiva horizontal en regiones metropolitanas, Feiock (2009) observa un conjunto de mecanismos de auto-organización, cuya comprensión es central para el estudio de la gobernanza metropolitana.

Descarta la opción de autoridades regionales, pues en su mayoría en Estados Unidos de América no han sido exitosos, en parte por los conflictos políticos, por la disponibilidad de alternativas menos costosas de coordinación (Feiock, 2009, p. 361). No han funcionado además por los costos administrativos y del establecimiento de autoridades regionales, como la resistencia a perder autoridad de agencias preexistentes, o incluso por los costos para unidades locales con preferencias diferentes.

El mecanismo que provee de mayor autonomía local es el de las redes informales de políticas, las cuales disminuyen los costos de gobernanza median-

⁶ “By governability we mean the total quality of a socialpolitical system to govern itself within the context of broader systems of which it is part (This expresses the basic proposition of the systems approach). Governability combines qualities of governing and of governance (in interaction).” (Kooiman, 1993, p. 259).

te normas de confianza y reciprocidad. Las condiciones que favorecen a estas redes son las interacciones repetidas, las cuales favorecen los acuerdos cooperativos. Las redes informales emergen de interacciones no planeadas, como identificó en su momento Baer en el caso de California.

Estas redes permiten coordinar complejas decisiones en el marco institucional formal, puesto que se entrelazan estructuras tradicionales y mecanismos en red. Baer plantea que estas redes permiten preservar un máximo de autonomía, reconoce también que el gobierno sí puede influir su desarrollo (p. 365). El aspecto problemático de este tipo de gobernanza en red se encuentra en que puede agudizar el problema de la fragmentación, debido a que las redes se orientan comúnmente a un servicio específico sin contemplar qué decisiones en una materia pueden generar costos en otras arenas de políticas (p. 371).

Las anteriores reflexiones podrían modificar las conclusiones de estudios hechos en México (Porrás, 2007, 2016), los cuales se inclinan por considerar que ante la fortaleza de los presidentes municipales por su centralidad en los procesos políticos se anulan las posibilidades de que las redes inter-organizacionales puedan ser autónomas. En ambos planteamientos se resta importancia a la lógica de la institucionalidad informal. Arellano Gault (2004) plantea que en la informalidad existe amplia proclividad a sustituir el trato impersonal por intereses o necesidades personales. Esto revela las ventajas que se depositan en grupos o minorías bien organizadas, y el riesgo de la reproducción de estructuras de poder excluyentes y/o antidemocráticas.

FIGURAR LA GOBERNANZA EN LA METROPOLIZACIÓN

En esta sección discuto: 1) las orientaciones que entienden la gobernanza como acción intencional; 2) la gobernanza metropolitana como acción pública organizada desde un centro formal agregador unitario; 3) la participación como exigencia de igualdad entre instituciones organizadoras de la representación y organizadoras de la deliberación y la participación; y 4) la Gobernanza Metropolitana (GM) como juego plural de actores *VS* la agregación en una entidad metropolitana, la cual se desprende del punto dos.

GOBERNANZA: ¿ACCIÓN INTENCIONAL O JUEGO SOCIOPOLÍTICO?

En sentido lato se entiende que la gobernanza es la acción y efecto de dar dirección a la organización social. Se desprende, entonces, como acción con sentido social, intencional, no el resultado del interjuego azaroso de actores; esta interpretación se aproxima al pensamiento weberiano.

En sentido abstracto gobernanza comprende no solo la suma de acciones individuales con sentido social, sino algo que emerge más allá de la suma, es el resultado no intencional de la acción social. En el caso de la gobernanza sería el resultado no intencional del interjuego plural de actores, quienes se asumen interdependientes y procuran sumarse o configurar redes multiactorales para incrementar sus ganancias y las posibilidades de éxito en sus “negocios”. Este enfoque se aproxima más al pensamiento durheimiano.

La diferencia es sustantiva. En el primer caso el resultado es práctico, gobernanza implica la creación de instituciones formales que representan el acuerdo colectivo sobre valores, estrategias para garantizarlos y mecanismos para realizar los objetivos compartidos. Dicho así nos aproximamos notablemente a una concepción de gobernanza subordinada a la forma de organización estadual de la modernidad, se reconoce la complejidad, la interdependencia, la autonomía de actores plurales y la necesidad de coordinarse y cooperar para resolver los problemas comunes, pero siempre bajo la férula de la acción racional orientada a fines.

Por el contrario, en una aproximación a la gobernanza –la cual aquí llamaré *sociopolítica*– la interacción en redes puede cristalizar en instituciones formales, pero no necesariamente es así, incluso en muchos casos el mejor resultado se podría lograr mediante acuerdos mutuos que se ajustan en el complejo proceso sociopolítico, pero que se ciñen a un conjunto de normas tácitas que permiten un mínimo de certidumbre garantizante del juego repetido y prolongado.

GOBERNANZA METROPOLITANA COMO GOBIERNO INSTITUCIONAL FORMAL, O COMO COMPLEJA RED DE INTERACCIONES Y DE ESPACIOS COMUNICATIVOS SOBRE PROBLEMAS COMUNES

Los problemas metropolitanos, al igual que las oportunidades brindadas por la suma de interdependencias e intercambios que ocurren en las grandes conglomeraciones, sugieren la necesidad de formas de acción pública, las cuales agreguen actores de las diversas demarcaciones y la integren en orientaciones colectivas de suma positiva. La cuestión a resolver es hasta qué punto estas nuevas formas de acción pública deben ser institucionalmente formales, y qué marco de acción resuelven con mayor efectividad las necesidades colectivas en campos de interjuego informales, en redes sociales con sentidos de innovación y generación de acciones ágiles ante problemas que mutan con facilidad.

El planteamiento weberiano formalista conduce a soluciones que se limitan a la ingeniería institucional, estructurante de la acción pública agregadora, unitaria, metropolitana. En el otro caso se asume que dicha estructuración es insuficiente, por lo cual los verdaderos y duraderos cambios serán posibles gracias a la multiplicación e intensidad de la discusión pública, la generación de espacios discursivos, comunicativos, deliberativos y de toma colectiva de decisiones.

La capacidad pública de generación de espacios de interacción colectiva permitirá la creación de una masa cívica, la cual será el sustrato que dé viabilidad y solidez a las construcciones institucionales formales o a las edificaciones calculadoras formal-pragmáticas. La perspectiva sociopolítica rescata la riqueza de la pluralidad de intereses territoriales, y no se conforma con la salida práctica y aparentemente inmediata de pugnar por la agregación de actores en una unidad gubernativa. Sin embargo, reconoce que debe existir un piso mínimo que salvaguarde a los actores con menor capital para la discusión y la negociación, este piso mínimo es en el cual se deben concentrar las orientaciones hacia una institucionalidad formal.

PARTICIPACIÓN SOCIAL: PROBLEMA NO SIGNIFICADO POLÍTICAMENTE COMO CON-SUBSTANCIAL A LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y POR TANTO DE CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL PARALELA A LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

La gobernanza en sentido sociopolítico comprende que es indispensable valorar de forma equivalente la necesidad de instituciones representativas sólidas, y de instituciones participativas vivas y paralelas en fuerza y capacidad de acción. Reconoce que social, cultural e intelectualmente no se ha significado la urgencia de instituciones de participación y deliberación presentes en todos los niveles territoriales y espacios sociales, pero sostiene que es responsabilidad de la ciencia política, y las ciencias sociales en general, colocar el tema en la agenda pública.

GOBERNANZA METROPOLITANA COMO JUEGO PLURAL DE ACTORES TERRITORIALES, O UNIFICACIÓN DE INTERESES EN UNA ENTIDAD CENTRAL

El común de los estudios sobre asuntos metropolitanos en México se inclina a encontrar la raíz de la incapacidad para atender los complejos problemas de estas urbes en el diseño institucional: el federalismo impide la creación de instancias intermedias entre el orden estatal y el municipal, esto se interpreta como un aspecto indeseable y arcaico, reflexión que asume un gobierno metropolitano es la respuesta correcta a las necesidades de las grandes conurbaciones. Dichas reflexiones se complementan con análisis de los marcos legales, los cuales llevan invariablemente a la conclusión de la necesidad de reformas constitucionales, a falta de ellas las respuestas metropolitanas seguirán siendo de gestión o gobernabilidad, pero no de gobernanza metropolitana.⁷

Importantes supuestos descansan en dichos estudios: se asume la necesidad de un gobierno unitario de las metrópolis, aun cuando se reconoce la capacidad de respuesta que se ha logrado con organismos metropolitanos temáticos como puede ser el tema del agua potable y alcantarillado, transporte público y recientemente seguridad pública.⁸

⁷ La mayoría de estos estudios llevan por título categorías como: “coordinación metropolitana” o “gestión metropolitana”, pero últimamente se atreven a utilizar la categoría “gobernanza metropolitana” sin mucha reflexión ni problematización conceptual, con lo cual terminan por usar como sinonimias las tres categorías: coordinación, gestión y gobernanza.

⁸ Para un análisis de esta literatura consultar el capítulo de Navarrete (2017).

Desde una perspectiva sociopolítica se cuestionaría la imprescindibilidad de un gobierno unitario para las metrópolis, pues lo que en verdad da sostén y sentido al éxito de la acción pública en las metrópolis es el desarrollo de capacidades innovadoras, las cuales encuentran mejor realización en esquemas flexibles de gobernación *versus* la creación de burocracias centralizadas, con lo cual además se resta fuerza a la riqueza representativa por territorios. Quizás incluso resulta un contrasentido hablar de *gobernanza metropolitana* mediante la disminución de la pluralidad, diversidad de actores autónomos y de la amplitud de instancias representativas de intereses territoriales.

La orientación formalista ilumina sin duda sobre la necesidad de una autoridad que lleve el timón en aspectos que requieren un árbitro que ejecute decisiones sobre valores superiores. Es el caso de las externalidades negativas que surgen desde un territorio para tener efectos en el contiguo. Esta consideración parece resolver a favor de un “gobierno” metropolitano, se diría así que en asuntos de protección al consenso el gobierno unilateral es la mejor solución, o como decíamos antes, en aspectos de valores superiores es deseable la existencia de un árbitro que vigile y castigue. Por consecuencia, el ámbito de los valores superiores sobre cuestiones comunes a los múltiples territorios que convergen en las metrópolis es de interés central, y es ámbito de la ingeniería institucional.

El tema nos lleva de la mano a cuestionar si dichos valores deben desprenderse de un orden constitucional de escala federal o estatal, o es deseable que los territorios en metropolización se den su propio estatuto no para establecer un gobierno metropolitano, pero sí una suerte de federación de localidades.

La orientación o concepto de metrópoli puede ser un condicionante, o resultado de la concepción de gobernanza metropolitana sostenida. Presumir la unidad identitaria de una metrópoli invita al impulso de instituciones metropolitanas que se sostienen en dicha identidad. El reconocimiento de la pluralidad de realidades en las conglomeraciones urbanas invita a dar voz y representación sustantiva a dicha diversidad. La cuestión, entonces, puede descansar más en la calidad de los mecanismos de articulación multiactoral que en la creación de instancias agregadoras. Por lo demás, los mecanismos efectivos de articulación pueden tener los efectos positivos que se esperan de la agregación en instancias unitarias, unilaterales y vinculantes.

GOBERNANZA METROPOLITANA: DISCUSIÓN Y PROPUESTA CONCEPTUAL

Después del reconocimiento de los diálogos científico-académicos acerca de la gobernanza aquí se propone el enfoque de instituciones informales para establecer puentes entre los modelos formalistas y los descentrados, rescatando la riqueza de ambos. Por un lado, se especifican las condiciones que favorecen la coordinación, por el otro se rescatan las singularidades que situadas explican aspectos sustantivos de los problemas.

El enfoque en instituciones informales esclarece los riesgos y oportunidades de la acción pública, la cual es garantizada por el establecimiento de reciprocidades informales. Integra al análisis factores informales que inhiben, o favorecen, la cooperación y lo hace en un horizonte que aspira a promover la creación de esferas de reciprocidad para disminuir los problemas de la acción colectiva.

Esta propuesta contempla que la gobernanza se puede observar en las redes interactorales (no solo interorganizacionales), pero su ontología radica en procesos más que en las propias redes, en tal comprensión la gobernanza es el conjunto de procesos de articulación entre actores sociales, políticos y económicos, involucrándose en la atención a problemas colectivos por estar implicados sus intereses-necesidades o identificar oportunidades de actuación.

Entender la gobernanza como procesos de articulación multiactoral permite incorporar en las dinámicas de la gobernanza no solo a redes autorganizadas y autónomas en el sentido de Rhodes, sino en la lógica de la autonomía individual y colectiva de Castoriadis (2006, p. 20) –esto implica que las redes se pueden entretejer, incluso promovidas desde el Estado–, pero se diría que son redes con la capacidad de negociar ante la autoridad, aceptar un cierto grado de interdependencia o heteronomía, pero reservando la capacidad de cuestionar o incluso ser disruptivos.

Serían redes que se crean y recrean en función de la diversidad de contextos, tradiciones e historicidades. No son redes de vínculos fijos, sino variables, conexiones que se accionan o desactivan en función de las demandas del entorno al asunto que atienden. Por tanto, no es correcto hablar de organización, los objetivos son igualmente líquidos, variables, se adaptan también a circunstancias y cursos de acción.

Un grupo de ciudadanos puede surgir por reticulaciones diversas, vínculos de confianza o proximidad social, y en el proceso pueden integrar a otras formaciones, individuos o redes para propósitos específicos y pasajeros, entrando en lógicas de conexión, desconexión y reconexión, lo cual incorpora además la aceptación y disposición a la fricción o el conflicto. En algún momento, y en algunas de sus instancias, puede tomar la forma de organización social con algún grado de distribución de funciones y tareas racionalmente definidas, pero cuando se amplía, recorta o reforma el tejido se accionan lógicas extrarracionales, metarracionales o irracionales.

Cuando se establecen rituales y crean símbolos compartidos comienza la emergencia de un campo social creado intersubjetivamente, al cual trasciende ampliamente la acción calculada o racional, por eso es limitado hablar de autoorganización, resulta preferible comprender a las redes como reticuladas simbólicamente e intersubjetivamente en función de una rica variedad de motivaciones.

Pueden ser instrumentales o aspiraciones solidarias, mutar de una a otra o entremezclarse de forma que ni el propio sujeto de la acción separe con toda precisión el grado de motivación colectiva o particularista. En estas circunstancias se habla de complejos procesos en red, o en redes, dichas disposiciones no son controlables, manipulables o programables a la manera del diseño institucional.

Sí pueden ser gestionados los procesos a partir de una plataforma de prescripciones, sobre esto existe abundante reflexión en la literatura sobre la gobernanza: cooperación, coordinación, colaboración, confianza, apertura informativa, deliberación, participación, innovación, reinención, resignificación de tradiciones; discusión y disputa para superar estreñimientos que reproducen las estructuras naturalizadas de poder y dominación, incluidos los discursos tecnocráticos o de los especialistas.

Arellano Gault (2014) selecciona de la literatura que teoriza sobre la gobernanza sus pronunciamientos prescriptivos y deja de lado prácticamente los descriptivos. En esta perspectiva se pasa por alto que gobernanza al igual que democracia ofrece un conjunto de valores que se pueden desprender de la expansión de virtudes sociales como la participación, deliberación, cooperación, coordinación en tanto aspiraciones que no niegan ni rechazan la fricción o el

conflicto, sino se les incorpora como parte del proceso participativo y deliberativo que puede ser superado gracias a las implicaciones educativas de estos.

Es cierto que lo anterior conlleva procesos de establecimiento rutinario de prácticas recíprocamente aceptadas y sancionadas, lo cual en otras palabras se puede resumir en instituciones informales. Cuando se incorpora a la teoría de la gobernanza una teoría de las instituciones informales se otorga a la primera la razón respecto que en los procesos de gobernanza se establecen prácticas de confianza, cooperación, colaboración, corresponsabilidad, acceso a la información y en ciertas condiciones rendición de cuentas, pero también se le otorga protección al incorporar la comprensión de los mecanismos por los cuales se establecen prácticas informales anónimas que se engloban en el concepto corrupción.

Se diría que el concepto gobernanza también incorpora la comprensión de los procesos por los cuales se propician dinámicas clientelares y particularistas, justo porque ocurren en dimensiones distintas a los marcos normativos jurídicos o los espacios de control del Estado. En este sentido hablaríamos de gobernanza como categoría explicativa de aquellas complejas dinámicas en red que desembocan en perversión de la acción pública, enfoque por el cual se puede acceder a la comprensión de dichos procesos y al diseño de estrategias de contención, prevención o regulación.

En esta lógica se justificaría hablar de buena y mala gobernanza, con lo cual gobernanza por sí sola pierde el carácter normativo. En términos normativos, la gobernanza tendría que ser comprendida como un horizonte deseable de acción o como misión de la sociedad, al igual que lo son los valores de la democracia.

En el ámbito de la gobernanza a nivel metropolitano, la cuestión que se atiende es la complejidad multiactoral, la cual ocurre en el espacio y territorio de las grandes conglomeraciones urbanas donde coexisten autoridades, poblaciones y organizaciones ancladas en demarcaciones administrativas autónomas contiguas. La gobernanza en estos territorios plantearía el establecimiento de un conjunto de orientaciones axiológicas sobre nuevas formas de acción pública, y un conjunto de disposiciones sobre la administración de riesgos de dichas formas de acción que advierten sobre determinados procesos, los cuales derivan en particularismos y abuso de poder.

La gobernanza metropolitana en su acepción axiológica invita a comprender que de forma no planeada emergen configuraciones multiactorales, donde antes los asuntos se resolvían jerárquica y unilateralmente, la invitación es aceptar estos pronunciamientos como expresiones de una sociedad cada vez más capaz de actuar autónoma y articuladamente en procesos donde se articulan grupos sociales diversos. Estos comparten experiencias y colaboran en la resolución de problemas que pueden no ser compartidos en lo específico, pero sí en términos de valores y aspiraciones de justicia social.

En la medida que los gobiernos locales entiendan estas lógicas como oportunidades para co-crear, co-resolver y co-actuar ante problemas que de resolverse de manera tradicional agudizarían el desafecto de los ciudadanos por las formas tradicionales de representación política, así como la desconfianza en los políticos y la política; en esa medida se incorporan aspiraciones normativas de la teoría de la gobernanza. Por otro lado, no se debe desatender la posibilidad de que estas expresiones deriven en el surgimiento de nuevas formas de micro o neo-cacicazgos urbanos, y para prevenir tales riesgos es necesario un enfoque de gobernanza empírico y deseablemente etnográfico.

Una enfoque etnográfico de la gobernanza invitaría a ir al lugar de la vida cotidiana de los actores reticulados en torno a asuntos urbanos que les afectan, acudir a dicho espacio con un enfoque *emic* donde se captan las significaciones, rituales y simbolismos de los actores sociales cómo son vividos y expresados por ellos mismos, en un afán de incorporar sus aspiraciones al proceso de actuación de los gobiernos locales. Sin embargo, en otra fase del proceso de la acción pública se intervendría con un enfoque *etic*, afín de prevenir los riesgos del establecimiento de prácticas micro-clientelares o micro-caciquiles.

Una teoría etnográfica de la gobernanza metropolitana buscaría atender las anteriores cuestiones en problemas que trasciendan fronteras administrativas, las incógnitas que orienten dichas investigaciones atenderían los problemas que son construidos axiomáticamente desde la autoridad, buscando la perspectiva del ciudadano que lo vive, quien quebranta la norma jurídica o quien la acata significándola desde sus propias disposiciones.

Este enfoque busca alterar la lógica jerárquica y tecnocrática tradicional, eficientista, e introducir nuevos significados, nuevas perspectivas y aspiracio-

nes urbanas –las del ciudadano de lo cotidiano–; la cuestión es problematizar las verdades técnicas a partir de las realidades cotidianas del ciudadano. Este enfoque atiende a la gobernanza prescriptiva y aspira a ampliar las redes de actuación en la resolución de problemas metropolitanos.

Un enfoque realista de gobernanza metropolitana buscaría, complementariamente, respuestas a los procesos que orientan la acción social a particularismos. Se plantearía incógnitas acerca de los resortes que orientan a las agrupaciones ciudadanas a desentenderse de las afectaciones a terceros, y a los mecanismos necesarios para prevenir o alterar procesos particularistas.

En resumen, la idea de gobernanza metropolitana conjuga, por una parte, los componentes de las redes multiactorales en las relaciones estado-sociedad, y los retos que surgen del crecimiento de las aglomeraciones urbanas que reticulan realidades urbanas y problemáticas socio-espaciales de demarcaciones administrativas contiguas.

Por la otra conjuga enfoques comprensivos desde los procesos reticulares de los actores en el nivel de la vida cotidiana, con procesos de definición y atención de problemas persistentemente tradicionales o jerárquicos, en una búsqueda empírica de casos de integración innovadora de ambas perspectivas o de reflexión sobre disposiciones adversas que ratifican tradiciones administrativas; sostienen tradiciones sociales o propician disruptivamente nuevas emergencias sociales.

Gobernanza entiende, entonces, que resulta necesario realizar aproximaciones a la comprensión de la lógica de la acción en red, en el entendido de que lo público se constituye por la reticulación de redes de diversa índole: interorganizacionales, horizontales, redes de redes, redes formales y redes informales, epistémicas, de políticas, de interés, temáticas y virtuales. En resumen, el espacio público se constituye de redes y sus reticulaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano Gault, D. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1 (2), 9-29.
- Baer, W. C. (1988). California's Housing Element: A Backdoor Approach to Metropolitan Governance and Regional Planning. *The Town Planning Review*, 59 (3), 263-276.
- Bevir, M. (2013). *A Theory of Governance*. Berkeley, USA: University of California Press.
- Bevir, M. And R. A. W. Rhodes (2016). *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*. Abingdon: Routledge.
- Börzel, T. A. (1997). What's so special about policy networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 1 (16).
- Castoriadis, C. (2006). *Una sociedad a la deriva. Entrevistas y debates (1947-1997)*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Davies, J. S. (2011). Repensando las redes: gobernanza como hegemonía. En Mario Bassols and Cristóbal Mendoza (eds.). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Barcelona, España: Anthropos Editorial, UAM-Iztapalapa.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44 (3), 356-377.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London, GBR: SAGE Publications Inc. (US).
- Jones, C.; W. S. Hesterly and Stephen P. Borgatti. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22 (4), 914-945.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. London, UK: Sage.
- Lorenz, E. H. (1994). Neither friends nor strangers: informal networks of subcontracting in French industry. In Grahame Thompson, Rosalind Levaèic and Jeremy Mitchell (eds.). *Markets, hierarchies and networks. The Coordination of Social Life*. London, UK: Sage.

- Navarrete Ulloa, C. A. (2017). La Gestión del Fondo Metropolitano en el Área Metropolitana de Guadalajara. En C. M. Sánchez Jáuregui (Ed.), Jalisco: problemas y capacidades de respuesta. Zapopan, México: Universidad de Guadalajara.
- Porras, F. (2016). La gobernanza como red: Una mirada desde México. En E. E. Ramírez de la Cruz (ed.). Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: aproximaciones y casos. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*, (69), 161-185.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44 (4), 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (2003). [1997]. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead, USA: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2008). Policy network analysis. In Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Shrestha, M. K. and R. C. Feiock. (2011). Transaction Cost, Exchange Embeddedness, and Interlocal Cooperation in Local Public Goods Supply. *Political Research Quarterly*, 64 (3), 573-587.
- Thompson, G.; J. Frances; R. Levaèic and J. Mitchell (eds). (1994). *Markets, hierarchies and networks. The Coordination of Social Life*. London, UK: Sage.

LA POBREZA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA: UNA DEUDA DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Jorge Ignacio Villaseñor Becerra¹
Universidad de Guadalajara
Manuel Hernández González²
Universidad de Guadalajara

RESUMEN

Este documento aborda la problemática de la pobreza en el Área Metropolitana de Guadalajara, en un contexto donde las transformaciones políticas y territoriales que ha sufrido la ciudad obligan a repensar la forma cómo debe ser gobernada, ya no de forma fragmentada, sino con un esquema de gobernanza metropolitana. Se revisa la literatura que aborda casos de esquemas de gobiernos metropolitanos en otros países, y cómo estos tienen un menor o mayor impacto en atender el problema de la pobreza. Se concluye que no importa cuán potente sea una política estatal o municipal para combatir a la pobreza, esta política o políticas no podrán tener los mejores efectos hasta que se consolide una gobernanza metropolitana efectiva.

Palabras clave: Gobernanza Metropolitana, pobreza, Área metropolitana, coordinación.

¹ Doctor en Ciencias Económico Administrativas por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Departamento de Economía del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Actualmente, es Jefe de la Unidad de Asesores de la Coordinación General de Cooperación e Internacionalización de la Universidad de Guadalajara. Contacto: jorge.ignacio@redudg.udg.mx

² Asesor de la Coordinación General de Cooperación e Internacionalización de la Universidad de Guadalajara. Contacto: manuel.hernandezG@redudg.udg.mx

INTRODUCCIÓN

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es la segunda metrópoli más grande y poblada de México, así como el centro político, económico y social del estado de Jalisco. Se encuentra integrada por nueve municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo, los cuales suman una población de 4'865,122 de habitantes según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015). De acuerdo a la Medición de la Actividad Económica con Grandes Datos (MAGDA), que realiza el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2017) para las áreas metropolitanas del país, en 2015 el AMG ocupó el tercer lugar entre las áreas metropolitanas con mayor actividad económica.

Como ocurre con otras áreas metropolitanas en el mundo existen dificultades para lograr la gobernanza, la cual para consolidarse debe transitar de las decisiones aisladas de nueve presidentes municipales y un gobernador a una toma de decisiones políticas coordinadas, y en conjunto con otros actores que hagan frente a los problemas públicos propios de una metrópoli: contaminación, movilidad, provisión de servicios públicos, desarrollo urbano, inseguridad, abastecimiento de agua y, aquel que será el enfoque de este trabajo, la pobreza como uno de los más añejos desde la formación de lo cual se convertiría en el AMG durante la segunda mitad del siglo pasado.

El objetivo de este trabajo es tratar de dimensionar a la pobreza como uno de los problemas más apremiantes que afectan al AMG, así como una de las asignaciones pendientes de la gobernanza metropolitana. Para ello se expondrán tres secciones: la primera versa sobre la naturaleza de las áreas metropolitanas, particularmente en México, abordando algunos de los esquemas propuestos para llevar a cabo la tarea de gobernar, así como el concepto de gobernanza metropolitana; en el segundo se trata el tema de la relación existente entre los gobiernos metropolitanos y la pobreza, es decir, la forma y la intensidad en la cual dicha problemática es abordada en algunas áreas metropolitanas alrededor del mundo; por último se describe la colección de instituciones con las cuales cuenta el AMG y la situación de pobreza en cinco de los municipios metropolitanos, que dichas instituciones deben combatir.

GOBERNAR UNA METRÓPOLI

Para comenzar esta sección resulta necesario contestar: ¿qué se puede considerar como un Área Metropolitana? De acuerdo con la definición usada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el INEGI es 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 (2010).

Es necesario recapitular que en México los municipios han pasado de ser meras unidades administrativas a convertirse en un orden de gobierno libre, en buena parte, gracias al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene atribuciones, aunque en muchos casos sin las capacidades suficientes para ejecutarlas.

Al municipio se le reconocen movimientos o momentos vanguardistas como el de encabezar la apertura democrática que llevaría a la ola de alternancia política en el país, pero también existen limitaciones administrativas y financieras para llevar a cabo sus tareas básicas de forma idónea. No obstante, lejos de ser el único tema en años recientes ha pasado a posicionarse la discusión sobre su organización interna, y sobre la posibilidad de crear gobiernos metropolitanos como una especie de transformación de los municipios en un área jurisdiccional que pueda lidiar con los nuevos problemas y complejidades políticos, sociales, económicos, culturales y medioambientales que los rebasan (Arellano, 2011).

Adicional a ello surge el tema del desarrollo regional, el cual sugiere que el municipio debe afrontar el hecho que ya no debe, ni puede, limitarse a las tareas básicas de servicios públicos y asistencialismo social, sino debe explorar vetas que lo lleven a formar alianzas con el sector privado y la sociedad civil, es decir, unir fuerzas para detonar el desarrollo económico que, a la larga, lleve a mejores condiciones para los habitantes por un lado, y a ciudades modernas

que atraigan inversiones por otro; ya sea mediante el turismo, la industria de otros lugares o las empresas que crecen localmente (Arroyo y Sánchez, 2003).

Aunque los servicios públicos básicos previstos por el Artículo 115 Constitucional como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, recolección de residuos, mercados, panteones y seguridad pública, entre otros, ya no son la única tarea deseable del municipio, aún continúan siendo de vital importancia para el funcionamiento y no deben descuidarse. Ya sea mediante alianzas o concesiones con el sector privado, o con preponderancia del público, los municipios libres han tratado de mantener y en algunos casos de mejorar la prestación de dichos servicios.

Aunque este orden de gobierno se ha insertado en dinámicas que antes eran más bien propias de los órdenes federal y estatal, mantiene su carácter como el intendente del territorio y de las necesidades más básicas de los habitantes. Ante ello valdría la pena revisar tres puntos: 1) la vocación del municipio; 2) las atribuciones y la forma de fortalecer sus capacidades; por último –en aquello que se enfocará este texto– 3) la discusión del vacío existente entre el orden municipal y el estatal cuando se habla de conformar áreas metropolitanas con gobiernos fragmentados que difícilmente se coordinan (García y Gómez, 2014).

El artículo 115 Constitucional resulta bastante tajante al establecer en su fracción I que la competencia la cual se otorga al gobierno municipal: “se ejerce por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”, lo cual representa una dificultad legal para que los municipios conformantes de las áreas metropolitanas atiendan problemas y las necesidades cada vez más complejas que no respetan límites jurisdiccionales.

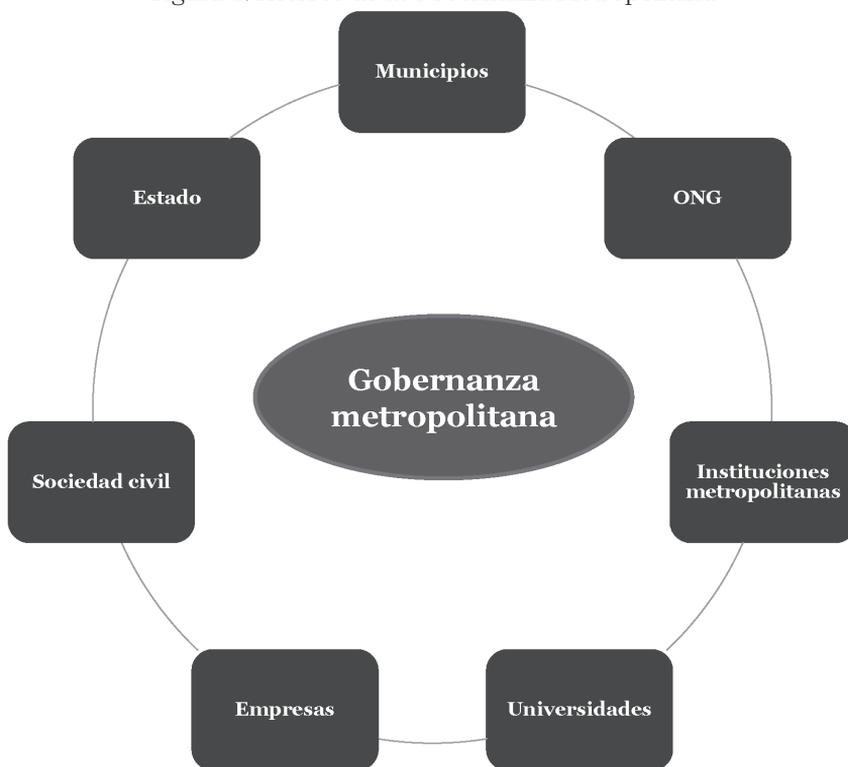
Lo anterior justifica la necesidad de los municipios de coordinarse y de formar alianzas con el sector privado y la sociedad civil, en aras de abordar los problemas comunes así como buscar nuevos esquemas para prestar los servicios básicos, lo cual ha llevado a las áreas metropolitanas conformadas a buscar esquemas de gobierno y de gobernanza metropolitana.

El término de gobernanza metropolitana se refiere a gobernar una metrópoli mediante la cooperación de varias jurisdicciones de un área metropolitana (Zimmermann, 2006) –en el caso del AMG los nueve municipios e incluso el gobierno estatal–, así como también: “mediante el conjunto de las agencias

gubernamentales y la sociedad civil, incluyendo el sector empresarial, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras organizaciones de la comunidad de varios tipos" (Devas y Korboe, 2000, p. 124).

Si bien la gobernanza metropolitana incluye actores no gubernamentales para que aporten propuestas, recursos financieros, información o capital humano son las autoridades formalmente constituidas, de los distintos órdenes de gobierno, las cuales deben llevar la batuta en el proceso de gobernar la metrópoli:

Figura 1. Actores de la Gobernanza Metropolitana



Fuente: Elaboración propia.

La ausencia de una figura metropolitana formal en la Constitución representa un reto no menor para las áreas metropolitanas en México. A partir de ello nacen posturas diversas como la de quienes están a favor que los municipios – de un área metropolitana– mantengan su estatus y autonomía, pero recurran a la coordinación intermunicipal e intergubernamental entre los municipios metropolitanos y el gobierno estatal para la prestación de servicios y la intervención de problemáticas públicas, en contraposición de quienes abogan por la formación de gobiernos metropolitanos (orden de gobierno intermedio entre municipio y estado) que aglutinen a los municipios en una sola jurisdicción.

Para Zentella (2007) existen soluciones para corto, mediano y largo plazo. En las soluciones del corto plazo propone la creación de Institutos Metropolitanos de Planeación y de una acentuada cooperación intermunicipal, precisamente para la prestación de servicios públicos urbanos, así como para el establecimiento de fondos metropolitanos los cuales sirvan como una bolsa para obras compartidas y beneficien a varios municipios (actualmente ya se contempla en México con el Fondo Metropolitano).

En las soluciones propuestas para el mediano plazo se prevé, por otro lado, la formación de Agencias Metropolitanas de Desarrollo y Observatorios Metropolitanos, instancias que se encargarían de proyectar y administrar el futuro del área metropolitana en cuestión. Otros elementos son una Partida Presupuestal Metropolitana y la homologación normativa de los municipios (o en su caso de los estados). Este último punto cobra sentido en un contexto donde incluso los municipios que comparten una mancha urbana difieren en sus reglamentos, o en las áreas metropolitanas interestatales, es decir, las cuales abarcan el territorio de dos o más estados.

A lo anterior se suma la reelección consecutiva de presidentes municipales, la cual ahora es posible: el punto clave de la permanencia (o no) de un proyecto por más de un periodo es que en un área metropolitana moderna el paradigma de gobiernos de tres años, sin reelección consecutiva, sea obsoleto y hasta dañino para el desarrollo a largo plazo de la metrópoli. En cuanto a las soluciones del largo plazo se propone la creación de un Ejecutivo Metropolitano (o gobierno central metropolitano), así como un Consejo Metropolitano que sirva de contrapeso. En este esquema los municipios son pilares y deberán contemplar la redistribución fiscal por medio de fondos metropolita-

nos como un mecanismo de sustentabilidad y homologación del bienestar en toda la mancha urbana.

Ugalde (2007) y Ward (2011) aportan otras perspectivas complementarias, específicamente sobre problemáticas propias del fenómeno metropolitano. Ugalde expone sobre las afectaciones ambientales que las áreas metropolitanas generan en territorios no metropolitanos: un escenario donde municipios no metropolitanos deben convivir con los efectos del desarrollo concentrado en la metrópoli cercana, así como la necesaria discusión sobre el modo de elección de un hipotético gobierno metropolitano, ya sea por designación de otro orden de gobierno o un órgano colegiado contrapuesto con la idea de elección mediante sufragio universal. Por su lado, Ward hace un énfasis en problemas de migración desde el centro de la metrópoli hacia la periferia, una situación que actualmente se encuentra el AMG.

Las áreas metropolitanas en México han puesto, en suma, bajo la mira el hecho que las previsiones legales y constitucionales se encuentran rebasadas por la realidad, pues no es deseable tratar de gobernar entidades propias del siglo XXI con instituciones anteriores a esta dinámica, pertenecientes a una época y un contexto donde no tenían la misma complejidad que existe ahora, y sí es deseable en cambio tomar las decisiones sobre el rumbo que se le quiere dar a estos polos de desarrollo.

Ante la historia y el desarrollo político del orden de gobierno municipal resultaría, sin embargo, difícil ir hacia atrás y diluir la autonomía de este en favor de un gobierno metropolitano que tome las decisiones importantes sobre su territorio. Por ello, hasta ahora la salida más viable en un sistema político como el mexicano para avanzar hacia la gobernanza metropolitana ha resultado ser el planteamiento de esquemas de coordinación y no, necesariamente, de centralización para hacer frente a los problemas públicos compartidos, ya sea mediante un esquema intermunicipal o uno de tipo supramunicipal, el cual además de la coordinación entre municipios sume al gobierno estatal en la toma de decisiones para el área metropolitana (Arellano, 2013a, p. 16).

De cualquier modo el hecho de transitar de aquello que está plasmado en las leyes, las cuales prevén la coordinación intergubernamental, hacia la gobernanza metropolitana real pasa por dificultades de voluntad política, diferencias partidistas y una visión de ciudad homologada entre los actores involucrados. Dicho de otra forma, no importa cuán sofisticada sea la maqui-

naaria diseñada para la coordinación y consecuentemente para la gobernanza si los encargados de dicha maquinaria no la echan a andar y la aceitan para su correcto funcionamiento.

RELACIÓN DE LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS CON LA POBREZA

De la variedad de problemáticas existentes en las áreas metropolitanas, y a las cuales tiene que hacer frente la gobernanza metropolitana, una de las más apremiantes es la pobreza. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la pobreza existe cuando una persona tiene al menos una carencia social, ya sea en lo referente al rezago educativo, el acceso a servicios de salud, el acceso a la seguridad social, en la calidad y espacios de la vivienda, en los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación, sumado a que su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, tanto alimentarias como no alimentarias.

Debido a la dinámica urbana este problema se concentra, generalmente, en las periferias de las metrópolis y en asentamientos irregulares los cuales no cuentan con los servicios básicos y condiciones mínimas de bienestar, tales como drenaje, agua potable, alcantarillado o recolección de residuos (Veneegas y Castañeda, 2005) por mencionar algunos.

Dado este escenario ¿en qué medida la gobernanza puede ayudar a las personas en situación de pobreza, y cómo estas personas pueden, a su vez, empujar por mejoras en sus condiciones de vida? Devas (2001) establece la existencia por lo menos tres factores que pueden tener un impacto en las personas en situación de pobreza de las áreas metropolitanas: el proceso político y la posibilidad que les dé voz; la capacidad de los gobiernos para responder a sus necesidades; y el impacto que pueda tener la sociedad civil para abrirles espacios y oportunidades.

En lo referente al proceso político la forma cómo se elige la figura de gobierno, de un área metropolitana, puede determinar el nivel de atención de la agenda gubernamental hacia la población en situación de pobreza, así como la capacidad o su falta de este grupo poblacional para movilizarse y posicionar sus intereses en la agenda gubernamental.

Una figura ejecutiva metropolitana de elección directa como en la ciudad de Cebú en Filipinas o en Santiago de Chile necesita movilizar votos de la mayoría de la población en situación de pobreza al demostrar un interés en su agenda, en contraposición con una ciudad como Mombasa en Kenia, en la cual: “los alcaldes son electos por los concejales, y el interés por el electorado es silenciado, especialmente el que está en situación de pobreza (Devas, 2004, p. 990). Así en ciudades como Cebú o Santiago los grupos de personas en situación de pobreza tienen mayor margen de maniobra para negociar programas sociales que los beneficien a cambio de sus votos.

Otro caso es la ciudad de Kumasi en Ghana, donde el alcalde es elegido por el gobierno central, por lo cual no existe la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y aún menos hacia los habitantes en situación de pobreza. En contraste existen casos donde gracias a la descentralización del gobierno metropolitano en unidades territoriales más cercanas a la población, las demandas de las personas en situación de pobreza se atendían con mayor facilidad como en los Barangays en Cebú, o los Consejos Comunitarios de Desarrollo que existieron en Colombo en Sri Lanka.

La clave residió en que estas figuras contaban con un presupuesto suficiente, mientras existen casos donde esto no es así como el intento por crear unidades sub-metropolitanas en Kumasi, lo cual fue inutilizado debido a que la figura del alcalde podía bloquear los recursos. O la complejidad de Santiago de Chile, cuyas municipalidades tienen importantes diferencias en sus capacidades fiscales para captar recursos (Devas, 2004, p. 991).

Otro caso fue las reformas de los años 90 del siglo pasado en Mozambique, enfocadas a la descentralización y autonomía de las autoridades locales para fortalecer sus capacidades, y en consecuencia pudieran responder de forma más adecuada a las necesidades y las demandas locales (Jenkins, 2000, p. 147). Luego algunos de estos ejemplos muestran que si bien la gobernanza descentralizada funciona para ello se necesita contar con un sistema correcto institucionalizado, que pueda captar o recibir un presupuesto suficiente para financiar sus actividades y servicios.

En cuanto al factor de las capacidades de los gobiernos, Devas (2004) enlista algunas de las limitantes que los gobiernos metropolitanos tienen para hacer frente al problema de la pobreza:

Los límites territoriales de la ciudad; los gobiernos de la ciudad algunas veces no son los responsables de los servicios (vivienda, agua, educación, servicios de salud); las restricciones legales para invertir en comunidades o colonias con pobreza (en algunas ciudades como Colombo se ha prohibido invertir en zonas que no pagan los impuestos suficientes); la falta de información de las autoridades para dimensionar y atender con políticas adecuadas el problema de la pobreza; la falta de recursos financieros; un débil manejo de los recursos públicos y la corrupción; y en muchos casos, el conflicto político que pueda existir entre los órdenes de gobierno y sus intereses (pp. 992-993).

En tercer lugar está el impacto de la sociedad civil en la agenda o en los intereses de la población en situación de pobreza, el cual depende de que dicha sociedad civil sea fuerte y esté lo suficientemente articulada. Esta se puede manifestar en algunos rubros del sector empresarial, organizaciones informales, ONG, grupos étnicos, o agencias que donan recursos, por ejemplo (Devas, 2001, pp. 993-994).

Devas (2001) identifica algunas áreas o prácticas donde la gobernanza metropolitana tiene que poner atención, como la implementación de políticas para la pobreza, la atención adecuada en el sector laboral informal o los asentamientos irregulares (p. 994) por mencionar algunas de las situaciones en las cuales se repiten en muchas áreas metropolitanas alrededor del mundo, incluyendo el AMG. A lo anterior cabría agregar la importancia que autores como Jenkins (2000) dan a una distribución más amplia de la riqueza para reducir la pobreza urbana, así como la necesidad de personal mejor calificado para cada área al interior del gobierno metropolitano con el objeto de fortalecer la capacidad institucional.

En suma, la gobernanza metropolitana falla cuando las autoridades encargadas de dirigir las instituciones gubernamentales excluyen o ponen barreras a la entrada de la arena política para la toma de decisiones a sectores de la población, por ejemplo a la población en situación de pobreza. Esto tiene más sentido si consideramos: "la buena gobernanza implica relaciones estrechas entre los gobernados y aquellos que gobiernan, que a su vez requiere de capacidad institucional tanto al interior del gobierno como en la sociedad civil para permitir una gestión amplia de las demandas" (Jenkins, 2000, p. 152).

Ahora resta discutir ¿cuál es la situación del AMG en cuanto a su estructura institucional? ¿Cómo la gobernanza metropolitana se supone debe emanar de ello se pone de frente con la arraigada problemática de pobreza que existe en la ciudad, y la cual debe resolver?

EL PROBLEMA DE LA POBREZA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA: LA ESTRUCTURA DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Si bien es cierto que el AMG difiere en su estructura de gobernanza de muchos de los casos revisados comparte muchas de las problemáticas o limitaciones a las cuales otras áreas metropolitanas en el mundo tienen que enfrentarse. Para empezar las limitantes que impone la Constitución y el propio sistema político mexicano provocan que el AMG no cuenta propiamente con una figura de gobierno metropolitano como un alcalde metropolitano, o un consejo, en el cual se encuentre entre los nueve municipios metropolitanos y el gobierno del estado de Jalisco, sino más bien con un esquema de coordinación entre los nueve municipios y el gobierno estatal con algunos de los instrumentos que menciona Zentella (2007).

El AMG y su esquema de coordinación encuentran sustento legal en la *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco* vigente desde 2011, la cual señala en su artículo 1° que "...tiene por objeto regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana". Asimismo, en su artículo 2°, plantea los principios por los que se regirá dicha ley, los cuales enumera de la siguiente forma: I) Autonomía municipal, II) Coordinación (la cual precisamente establece que las instancias metropolitanas deben facilitar la coordinación intermunicipal pero no suplen a sus autoridades), III) Consenso en la toma de decisiones, y IV) Eficacia en el desempeño de funciones y la prestación de servicios.

Entre los instrumentos que derivan de esta ley, el AMG cuenta con una Junta de Coordinación Metropolitana que se encarga de la coordinación y representación política de los municipios y del gobierno estatal para llevar a cabo la agenda metropolitana; un Consejo Ciudadano Metropolitano de carácter consultivo, encargado de representar a la sociedad civil, entregar recomendaciones y propuestas, así como realizar denuncias de anomalías en los

procesos de las instancias metropolitanas; y un Instituto Metropolitano de Planeación como órgano de carácter técnico, encargado de elaborar y proponer estudios, planes y propuestas de proyectos para la planeación del AMG.

Además de las instituciones emanadas de esta ley de coordinación, recientemente, se creó una Agencia Metropolitana de Seguridad con carácter de Organismo Público Descentralizado e impulsada por los municipios para articular los esfuerzos de la gobernanza metropolitana en el tema de la seguridad pública y el combate a la inseguridad (Ornelas, 2017). También se cuenta con el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), un organismo descentralizado del poder ejecutivo estatal que se encarga, como su nombre lo indica, de proveer de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en algunos municipios del AMG.

Por tanto, el AMG tiene un esquema de gobernanza supramunicipal (coordinación de municipios y gobierno estatal), sustentado legalmente, el cual se manifiesta en las instancias metropolitanas que fijan la agenda de la ciudad y en las cuales se encuentran representados los nueve gobiernos municipales, el gobierno estatal, la sociedad civil y el elemento del experto técnico para la planeación y el desarrollo de proyectos. Este esquema pretende tomar decisiones de alcance metropolitano para la solución de los problemas comunes y la prestación eficaz de los servicios públicos, y debe prever la eventual cooperación con el sector privado, las ONG y las universidades para vencer la inercia propia de las limitaciones presupuestales y la complejidad misma de las problemáticas.

EL PROBLEMA DE LA POBREZA

Los avances que se han tenido para configurar el esquema de gobernanza del AMG y los esfuerzos metropolitanos realizados hasta ahora no han sido suficientes para atacar la problemática de la pobreza, pues siguen persistiendo muchos de los problemas que desde hace décadas en las áreas pauperizadas están como la falta de servicios básicos, el bajo nivel de escolaridad, la falta de regulación del uso de suelo y la expansión sin control de la mancha urbana (Venegas y Castañeda, 2005).

Entonces ¿hasta dónde llega actualmente el problema de la pobreza en el AMG? Según cifras del CONEVAL, con datos disponibles de 2010, 42.3%

del total de la población en situación de pobreza en Jalisco se concentró en cinco de nueve municipios metropolitanos: Guadalajara (345,408), Zapopan (295,643), Tlaquepaque (212,108), Tonalá (153,146) y Tlajomulco de Zúñiga (147,383) (CONEVAL, 2012).

De estas cifras destaca que si bien para los municipios el porcentaje de pobreza es relativamente bajo (por ejemplo mientras que la cifra mencionada para Guadalajara representa apenas 22.5% de su población y en Tlaquepaque alcanza 36.2%), el número de personas en situación de pobreza en estos cinco municipios suma 1'153,688. El número de personas en situación de pobreza en tan solo un municipio metropolitano es mayor a la población total de muchos municipios del interior del estado. Según datos del INEGI en 2015 la población de Puerto Vallarta era de aproximadamente 275,640 personas, cifra menor al número de personas en situación de pobreza en Guadalajara o Zapopan.

Si repetimos este ejercicio para la población en situación de pobreza extrema,³ el escenario no es necesariamente más optimista, pues estos mismos cinco municipios metropolitanos concentran 33% de la población de Jalisco en dicha situación: Guadalajara (31,488), Zapopan (28,012), Tlaquepaque (26,869), Tonalá (22,993) y Tlajomulco de Zúñiga (17,782) (CONEVAL, 2012):

³ Según el CONEVAL: "Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana".

Tabla 1. Población en situación de pobreza y pobreza extrema en el AMG

Municipio	Población en pobreza (por municipio)		Población en pobreza extrema (por municipio)	
	Habitantes	%	Habitantes	%
Guadalajara	345,498	22.5	31,488	2.1
Zapopan	295,643	22.8	28,012	2.2
Tlaquepaque	212,108	36.2	26,869	4.6
Tonalá	153,146	32.9	22,993	3.8
Tlajomulco	147,383	31.3	17,782	3.8
Total	1'153,688		127,144	

Fuente: elaboración propia con datos del Informe de pobreza y evaluación en el estado de Jalisco, 2012.

Lo anterior refleja un foco rojo para el AMG, y urge a los municipios y a los demás actores involucrados en la gobernanza metropolitana a llevar a cabo esfuerzos más coordinados para atacar un problema tan añejo y, a la vez, tan complejo. Si bien dicho problema puede rebasar a los municipios en lo individual, ya sea por la capacidad gubernamental o las diferencias en recursos fiscales, debe apostarse a una gobernanza metropolitana más consolidada que contemple y dé margen de acción a los diferentes actores tales como sociedad civil, sector empresarial y ONG.

APUNTES FINALES

A lo largo de este texto hemos explorado las complejidades de una organización metropolitana en México, así como los esquemas metropolitanos y cursos de acción que varias ciudades en el mundo adoptan y cómo pueden tener una menor o mayor influencia en el problema de la pobreza. Después de abordar la situación del AMG como una colección de gobiernos e instituciones de coordinación metropolitana y supramunicipal, así como la situación del problema de la pobreza en la ciudad resulta importante rescatar por un lado la creación de estos órganos metropolitanos enfocados a coordinar la toma decisiones, así como resaltar que existen esfuerzos de los gobiernos municipales para atacar la pobreza dentro de los cuales han existido: programas de apoyo a la educación; a la salud y al deporte; de rescate de espacios públicos; de

infraestructura básica; de capacitación laboral, entre otras acciones que han podido ser adoptadas por este orden de gobierno con capacidades y recursos limitados (Arellano, 2013b).

La bibliografía muestra que son precisamente las unidades descentralizadas que cuentan con un presupuesto las cuales pueden tener un impacto más directo en la pobreza, por lo que incluso con un esquema consolidado de gobernanza metropolitana los municipios seguirán teniendo un papel fundamental al conocer las necesidades de su propio territorio dentro de la complejidad de la mancha urbana.

Una conclusión para este documento sería que los problemas legales, políticos y de coordinación aún latentes para consolidar una gobernanza efectiva dificultan, a su vez, una acción verdaderamente integral para resolver las problemáticas de las personas en situación de pobreza y otros problemas propios de una metrópoli, pues hace falta una visión metropolitana de la política social que acabe con la fragmentación en la cual se encuentra (Arellano, 2013b), así como con otros problemas que se presentan cuando los gobiernos involucrados, estatal y municipales, son de diferentes partidos políticos (Arellano, 2013a). Dicho de otro modo, no importa cuán potente sea una política estatal o municipal para combatir a la pobreza, esta política o políticas no podrán tener los mejores efectos hasta consolidar una gobernanza metropolitana efectiva que aún se encuentra en construcción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, Ríos, A. (2011). El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional. En *Región y sociedad*, XXIII (52), 59-90.
- _____. (2013a). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-El Colegio de Jalisco.
- _____. (2013b). La política social en el Área Metropolitana de Guadalajara: una valoración ciudadana. En A. Arellano, Ríos (Coord.). *Políticas y territorio*.

- Una valoración de la acción gubernamental* (pp. 115-145). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arroyo, A. J. y Sánchez Bernal, A. (2003). Políticas municipales para la promoción del desarrollo regional. En E. Cabrero Mendoza (Coord.). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (pp. 87-128). México: CIDE.
- CONEVAL (2012). Informe de pobreza y evaluación en el estado de Jalisco, 2012.
- Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México: SEDESOL-CO-NAPO-INEGI.
- Devas, N. (2004). The Connections Between Urban Governance and Poverty. En *Journal of International Development*, 13 (7), 989-996.
- Devas, N. & Korboe, D. (2000). City Governance and Poverty: the case of Kumasi. En *Environment & Urbanization*, 12 (1), 123-135.
- García del Castillo, R. y Gómez, Granados, P. (2011). Servicios Públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales. En E. Cabrero., & D. Arellano (Coords.). *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009* (pp. 157-213). México: CIDE.
- Jenkins, P. (2000). Urban Management, Urban Poverty and Urban Governance: Planning and Land Management in Maputo. En *Environment & Urbanization*, 12 (1), 137-152.
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas en México. *Estudios Demográficos*, 22 (2), 443-460.
- Venegas, Herrera, A. y Castañeda, Huizar, P. (2005). El crecimiento urbano y las características socioeconómicas de la Zona Metropolitana de Guadalajara: la generación de áreas pauperizadas. En *Carta Económica Regional*, 17 (94), 3-15.
- Ward, P. M. (2014). Repensando el espacio geopolítico metropolitano en México ¿Cómo lograr un verdadero gobierno y una gobernabilidad para todos? En Guénola, Capron, et al. *La geografía contemporánea y Elisée Reclus* (pp. 211-244). México: COLMICH, CIESAS.
- Zentella, J. C. (2007). ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo. En T. Cieslik (Comp.). *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020* (pp. 7-24).

México: Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit Oficina Regional América Latina, CIDE.

Zimmermann, U. (2006). Metropolitan governance. En *Encyclopedia of public administration and public policy* (1st ed.) Taylor & Francis. doi:10.1084/E-EPAP-120041422.

OTRAS FUENTES

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2017). *Medición de la Actividad Económica con Grandes Datos de 2015*. Recuperado de http://imco.org.mx/banner_es/medicion-de-la-actividad-economica-con-grandes-datos-magda/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/default.aspx?tema=me&e=14>

Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado. (2017). Consultado en noviembre de 2017. Recuperado de <http://www.siapa.gob.mx/>

PERIÓDICOS

Ornelas, V. H. (27 de enero de 2017). Agencia Metropolitana de Seguridad, a cargo de Marco Valerio Pérez. *Milenio*. Recuperado de http://www.milenio.com/region/agencia_metropolitana_de_seguridad-marco_valerio_perez-milenio-noticias_0_892110985.html

ORDENAMIENTOS LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2017). Última Reforma DOF 15-09-2017. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. (2014). Recuperado de <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretos-sip/decretos/Decretos%20LIX/Decreto%2023486.pdf>

EXPERIENCIAS DE GOBERNANZA DESDE EL OBSERVATORIO CIUDADANO METROPOLITANO DE LA PIEDAD-PÉNJAMO

Leticia Mejía Guadarrama¹
El Colegio de Michoacán

RESUMEN

A más de cuatro años de su creación el Observatorio Ciudadano Metropolitano de La Piedad-Pénjamo tiene un camino trazado en la gobernanza. Los campos de acción se han enfocado hacia cuatro vías: 1) En revisar, evaluar y emitir recomendaciones a los programas de trabajo de distintas dependencias gubernamentales; 2) En la gestión ante las autoridades estatales y municipales del reconocimiento como órgano ciudadano de apoyo para los gobiernos de La Piedad y de Pénjamo; 3) En la recuperación del meandro del Río Lerma, mediante líneas de acción que ha implicado un mayor involucramiento con otros actores locales y estatales; y 4) En el intento de constituir un conocimiento aplicado acerca de lo que significa la participación social, y cómo puede vincularse de manera positiva con los gobiernos locales.

A partir de la idea que una atención del fenómeno metropolitano que fomenta una buena calidad de vida para sus habitantes y su entorno debe incluir la estructura socio-institucional que integran el gobierno, organizaciones sociales, empresarios y el sector académico; cada uno con un peso específico en el territorio. En el Observatorio Ciudadano se ha propiciado la participación social efectiva que cree, impulse y sostenga iniciativas apegadas a las necesidades sociales. El camino no es fácil dadas las inercias de las administraciones públicas o el escepticismo de la sociedad civil, pero el ejercicio de la gobernanza ha permitido avanzar hacia el objetivo de la recuperación integral del meandro del Río Lerma.

¹ Maestra y Doctora en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) Nivel I. Profesora-Investigadora del Centro de Estudios de Geografía Humana de El Colegio de Michoacán. Miembro fundadora del Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo. Contacto: limg@colmich.edu.mx

Palabras clave: Observatorio Ciudadano, Zona Metropolitana La Piedad-Pénjamo, Gobernanza.

INTRODUCCIÓN: ZONAS METROPOLITANAS RECLAMAN UNA NUEVA FORMA DE GOBERNAR

En México desde la segunda mitad del siglo XX se han presentado tendencias que señalan a las ciudades metropolitanas como las formas eminentes de habitar. Lo anterior conlleva un cambio en la política y la planeación urbana. Los gobiernos locales deben ponerse de acuerdo para la gestión y ordenación de su territorio. Un camino es la gobernanza, con énfasis en la creación de redes, negociación, interacción y coordinación entre los ámbitos públicos y privados.

Uno de los mecanismos de la gobernanza es asegurar la participación social a través de los Observatorios Ciudadanos concebidos primeramente como instrumentos de medición y monitoreo de indicadores, pero de mayor interés es su concepción como órganos de promoción del desarrollo territorial, equitativo y sustentable, además de propositivos en materia de políticas públicas metropolitanas con la participación activa de diferentes actores con representatividad social.

Si sumamos la idea de una zona metropolitana como territorio (constructo social) tal como lo plantea Orellana (2005) se habla de un territorio metropolitano vinculado al capital social, referido como capital territorial, incluyendo el sustrato material, los recursos naturales, culturales (tangibles e intangibles) y las redes de interacción de los distintos actores que lo habitan, lo utilizan y se lo apropian. Entonces los Observatorios encuentran su razón de ser al contribuir a la planeación y gestión de ese elemento activo del desarrollo territorial. En estos territorios se encuentran áreas de gran dinamismo y complejidad administrativa, donde alternan espacios urbanos y conurbados saturados con otros dispersos como los son pequeños pueblos rurales compactos o asentamientos dispersos de baja densidad.

En México las ciudades medias y pequeñas han adquirido una mayor relevancia en el contexto nacional y en la planeación urbana en los últimos 30 años. Esto se encuentra asociado a sus propias características y a la función que cumplen dentro de la división espacial del trabajo en el capitalismo global y la dinámica regional, donde muchas de ellas tienen el papel de centros

comerciales, de servicios y distribución, como también de receptoras y/o incubadoras de implantaciones industriales.

Bajo ese contexto en 2010 se decreta La Piedad-Pénjamo como Zona Metropolitana (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012). Esta metrópoli contiene 249,515 habitantes. El sustento legal fue la conurbación entre las localidades de La Piedad y Santa Ana Pacueco. La primera se ubica en el noroeste del estado de Michoacán, y la segunda en el municipio de Pénjamo al suroeste del estado de Guanajuato, las cuales congregaban poco más de 93 mil pobladores.

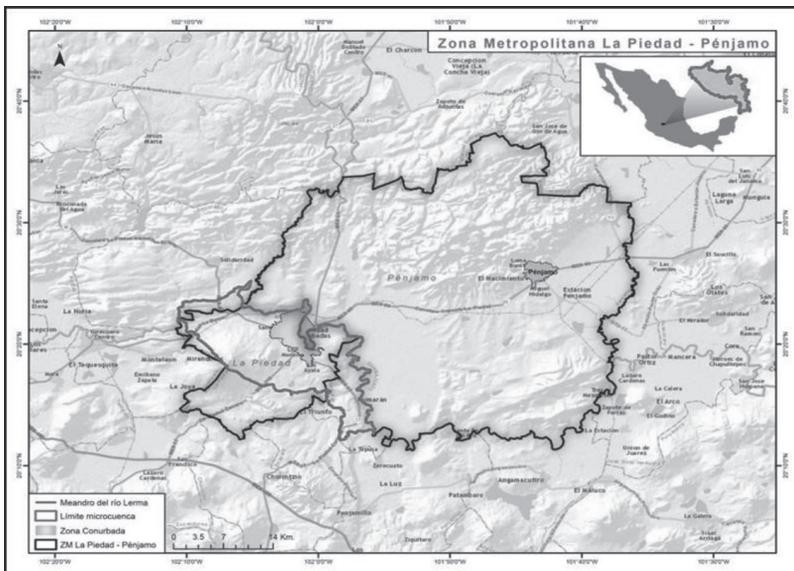
La conurbación tenía un avanzado proceso de integración urbana y económica, evidenciado por condiciones demográficas, de equipamiento urbano, de integración de las cadenas productivas y del intercambio de bienes y servicios. Se indicaba una acelerada metropolización, la cual demandaba instrumentar mecanismos de planeación y administración del desarrollo urbano, considerando la complejidad de la zona y las expectativas de crecimiento (Gobierno de Michoacán, 2008). Al momento actual este territorio metropolitano contiene centros urbanos (La Piedad-Santa Ana Pacueco y Pénjamo) y un amplio espacio no urbanizado con dinámicas rurales, combinado con instalaciones aisladas de pequeñas naves industriales (es parte del corredor agro-industrial que conecta al Bajío con la parte central y la occidental del país).

En el caso particular de las ciudades pequeñas son espacios que históricamente estuvieron ligados a las actividades agropecuarias y rurales que actualmente presentan una base económica sustentada en la agroindustria. La conurbación de La Piedad-Santa Ana Pacueco es un buen ejemplo de estos procesos de cambios que han tenido las prácticas agrícolas. La creación de un complejo agroindustrial en torno a la porcicultura involucra, tanto el espacio interno de la conurbación como su periferia.

Las ciudades pequeñas tienen elementos distintivos que no están presentes, o al menos, no con la misma fuerza que en ciudades de mayor tamaño y que remiten a una mayor interacción entre distintos actores sociales que construyen y reconstruyen estos espacios. Moreira (2015, p. 89) señala que las personas quienes viven en estas ciudades tienen una mayor proximidad socioespacial, lo cual facilita el contacto y la comunicación con el gobierno local; a la vez incentiva la creación de redes económicas y socio-institucionales que son fundamentales para el impulso de las economías locales.

La conurbación de La Piedad-Santa Ana Pacueco se caracteriza por ser una ciudad pequeña con funciones regionales en un entorno predominantemente rural. Santa Ana Pacueco no es una localidad urbana, pero está incorporada cultural, espacial y funcionalmente al ámbito urbano piedadense. Incluso mucho más que con la ciudad de Pénjamo, cabecera del municipio al que pertenece. Para llegar a La Piedad los santanenses cruzan el Río Lerma (a pie, en bicicleta, en automóvil), mientras para ir a la otra ciudad deben recorrer aproximadamente 35 kilómetros de carretera estatal:

Figura 1. Mapa geográfico de la conurbación La Piedad-Santa Ana Pacueco



Fuente: Mapa digital INEGI 2017.

Pese a que en la cotidianidad de los pobladores las relaciones e interacciones en la conurbación y entre los dos municipios es algo dado, el trabajo del Observatorio Ciudadano Metropolitano de La Piedad-Pénjamo ha permitido identificar que en ámbitos gubernamentales los proyectos de ambos ayuntamientos no son del todo compatibles. Existe una división territorial administrativa claramente marcada en la Zona Metropolitana entre los dos municipios

y las dos entidades federativas, lo cual significa tener la necesidad de establecer mecanismos para engranar la planeación metropolitana entre normas y reglamentos que implican ámbitos gubernamentales distintos, lo cual no es poca cosa porque se habla de encontrar puntos en común y de acuerdo entre legislaciones distintas.

Se vislumbran intereses divergentes entre ambas municipalidades. Mientras que el ayuntamiento de La Piedad, con mayor participación, busca ordenar su territorio incluyendo su conurbación y aprovechando de esta manera su situación metropolitana y regional para integrarse en una “ruta” competitiva que deje beneficios sociales locales. El ayuntamiento de Pénjamo busca también insertarse en una “vía” moderna-competitiva, pero apostando más por el corredor agroindustrial que por la Zona Metropolitana. En ese marco aparece el Observatorio Ciudadano Metropolitano.

EL OBSERVATORIO CIUDADANO METROPOLITANO LA PIEDAD-PÉNJAMO

Desde su creación en 2013 el Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo (OCMLP-P) ha tenido la misión de apoyar los planes y líneas de acción de los gobiernos municipales, al mismo tiempo que genera conciencia en la sociedad civil de su capacidad de gestión (Observatorio Ciudadano Metropolitano, 2013):

Figura 2. Logotipo del Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo



Fuente: Tomado de la página de Facebook

<https://es-la.facebook.com/observatoriopiedadpenjamo/>

Durante 2014 sus miembros se reunieron en dos ocasiones con autoridades municipales de ambas jurisdicciones, así como también con instancias estatales de Michoacán y de Guanajuato, medios de comunicación y sociedad en general. Desde sus inicios diversos consejeros del Observatorio manifestaron la preocupación por incidir en la planeación urbana y la solución de los problemas ambientales, dos ámbitos del desarrollo territorial.

Una primera acción fue la participación en la revisión y evaluación del Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de La Piedad, Michoacán, a invitación del gobierno local de La Piedad. Con el propósito de cuidar el equilibrio en la revisión y evaluación de los programas de este tipo en ambos municipios de la Zona Metropolitana el Observatorio, también, invitó a su pleno al representante de la Dirección de Obras Públicas de Pénjamo, área a la cual también se le hicieron llegar una serie de recomendaciones (Observatorio Ciudadano Metropolitano, 2014).

Durante gran parte del año 2015 se estuvieron invitando a las dependencias de La Piedad y de Pénjamo para que pudieran encontrar los puntos problemáticos en común, y así sugieran posibles salidas para la gestión y planeación. En las reuniones se manifestaron acuerdos de palabra, los cuales fueron olvidados cuando llegó la nueva administración al gobierno de Pénjamo. En noviembre el Observatorio se integró al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de La Piedad (Coplademun) por invitación del gobierno entrante de La Piedad (2015-2018), lo anterior tuvo la finalidad de apoyar en las labores de planeación de este municipio.

En el marco del Plan de Desarrollo Municipal de La Piedad en diciembre se celebró un Taller Consultivo para el rubro Desarrollo Social y Humano, en colaboración entre el Observatorio Ciudadano Metropolitano, el Instituto de la Mujer, la Dirección de Desarrollo Social, la Dirección de Cultura, el Instituto de la Juventud, el SM-DIF, la Dirección de Educación y la Dirección del Deporte de este municipio. Dicho taller fue mediante la invitación de la Regiduría y la Coordinación de la Comisión de Planeación de este Ayuntamiento, así como la participación activa del secretario de Ayuntamiento.

Al respecto algunas de las recomendaciones hechas por el Observatorio Ciudadano, que figuran en el Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018 y que están relacionados con problemas ambientales, son: a) Desconcentrar al Instituto Municipal de Planeación (Implan); b) Lograr el saneamiento integral del

meandro del Río Lerma y sus laderas en su paso por la ciudad; c) Modernizar la movilidad urbana que permita disminuir el transporte privado y volver más eficiente el transporte público; d) Implementación de rutas ciclistas; e) Gestionar la construcción de museos temáticos para la preservación del patrimonio local; y f) Aumentar la participación ciudadana (Observatorio Ciudadano Metropolitano, 2015).

Las acciones anteriores, junto con otras más que se omiten por falta de espacio, permitieron al Observatorio posicionarse como un órgano de consulta y apoyo para la planeación del municipio. Sentaron las bases para transitar a una etapa más operativa de su quehacer. En cuanto a los problemas ambientales y de salud pública se ha hecho patente que la recuperación del meandro, en el tramo que afecta a ambos municipios, requiere atención prioritaria. Voces desde el Observatorio han realizado diversas propuestas para proyectos estratégicos, por ejemplo que el circuito del meandro del Río Lerma sea instrumentado con una perspectiva integral de conectividad y movilidad para los habitantes de la Zona Conurbada, considerando la vialidad vehicular, la movilidad por ciclovías y por andadores, o la de convertirlo en una laguna lineal.

El *Taller para el Rescate y Saneamiento del Río Lerma*, en marzo de 2016, fue impulsado con el propósito de generar y tomar acuerdos puntuales acerca de las medidas para la recuperación del Río Lerma. Gracias a este taller el Observatorio y el Ayuntamiento de La Piedad definieron conjuntamente las “Líneas de acción para la recuperación del meandro del Río Lerma”, cuyo objetivo general es:

Recuperar los 12.5 kilómetros del meandro del Río Lerma, tramo que cruza y comparten los municipios de La Piedad y Pénjamo, con base en una visión de preservación del patrimonio natural y cultural, así como de apropiación colectiva, cuya estrategia incluye los ejes en conservación de los afluentes, saneamiento del cauce del río, reforestación, regeneración de la fauna y flora nativa, planeación del uso de suelo y movilidad territorial (Observatorio Ciudadano Metropolitano, 2016).

Se plantean los siguientes objetivos específicos: 1. Recuperación del meandro como área natural; 2. Recuperación del caudal hídrico; 3. Saneamiento del caudal hídrico; 4. Recuperación de la biodiversidad florística del meandro; 5.

Apropiación social de la ribera del meandro; 6. Modelo de incubación de “negocios verdes” y productores orgánicos; 7. Gestión del financiamiento requerido; y 8. Coordinación entre la sociedad y las instancias públicas de los tres niveles de gobierno.

De tal manera que entre marzo y septiembre de 2016 el Observatorio ha realizado acciones concretas en dos ámbitos para cumplir con los objetivos específicos. En el primero ha ampliado y profundizado las relaciones con diversos actores sociales públicos y privados para establecer estrategias de actuación, entre ellas recorridos de campo por la ribera del meandro del río y sus principales afluentes, donde el Observatorio ha estado acompañado de funcionarios del gobierno piedadense (regidores y directores de SAPAS, Desarrollo Urbano y Ecología y la Coordinación Municipal de Ecología) y algunos medios de comunicación locales.

Las gestiones para la recuperación del meandro han trascendido al nivel estatal de Michoacán. El titular y el subsecretario de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático (SEMARNACC), así como un equipo de sus colaboradores de la dirección de Ordenamiento y Sustentabilidad del Patrimonio Natural (DOSPN), la Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas (CEAC) se han reunido con el Observatorio y la regiduría de Planeación del Ayuntamiento de La Piedad para impulsar la propuesta de la recuperación desde distintos ámbitos que son de sus competencias:

- 1) Las gestiones para instalar la Comisión de la Cuenca Lerma-Chapala con la finalidad de dar una base gubernamental para los proyectos de saneamiento del meandro del Río Lerma; 2) Seguimiento y apoyo al gobierno local de La Piedad para elevar a nivel de decreto las Áreas Naturales Protegidas que se propongan; 3) Donar especies para continuar la reforestación; 4) Apoyar el acercamiento con la Comisión Nacional del Agua y la ESCOP (esto para el tema del proyecto ejecutivo de las ciclo-vías); y 5) Buscar a sus contrapartes en el Gobierno de Guanajuato para explicarles la importancia de apoyar este proyecto.

En ese mismo tenor el representante de la Secretaría de Desarrollo Territorial, Urbano y Movilidad (Sedetum), de la Dirección de Desarrollo Metro-

politano, anunció que esta Secretaría financiará la elaboración del Proyecto Ejecutivo de la Ruta del Agua. Otro actor importante, quien ya ha sido contactado, es el Jefe de Distrito de Riego 087 Rosario-Mezquite de la Conagua. Con él se plantearon los acuerdos para garantizar el abasto de agua en la laguna lineal, y gestionar con los usuarios de bombas de agua un manejo coordinado del uso del recurso para el meandro.

En el segundo ámbito se ha profundizado en el conocimiento y la investigación de los diversos campos de las ciencias exactas y sociales que transverzan el proyecto de la recuperación del meandro. De las primeras fueron los talleres de *Rescate y Saneamiento del Río Lerma* y *Certificaciones Voluntarias de Áreas Naturales Protegidas*, a cargo de un representante de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la Semarnat.

Posterior a esto los investigadores de El Colegio de Michoacán inauguraron el *Seminario interdisciplinario de aplicación del conocimiento CEGH-CEQ-LA-DIPA* (por las siglas de los tres centros de asentados en La Piedad), desde el cual también se han efectuado recorridos para recolectar muestras de agua con la finalidad de realizar algunos estudios sobre la presencia y el tipo de contaminantes orgánicos e inorgánicos, además de un inventario forestal gracias al cual se puede corroborar el diagnóstico que previamente elaboró el Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CII-DIR-IPN) de Jiquilpan, Michoacán.

REFLEXIONES

En respuesta a la pregunta planteada ¿cómo se presentan las interacciones entre su organización con los diversos actores públicos, sociales y privados? para el panel *Experiencias de la gobernanza desde la sociedad organizada y experiencias de gobierno* se tiene un balance general de la actuación del Observatorio, el cual muestra cuatro vías de acción con diversos niveles de participación social y con dificultades para lograr acuerdos de cooperación entre los consejeros ciudadanos y el ayuntamiento penjamense; hay avances significativos en La Piedad.

La primera es revisando, evaluando y emitiendo recomendaciones a los programas de trabajo de distintas dependencias de ambos gobiernos, entre

las cuales se pueden mencionar la Dirección de Desarrollo Urbano, la Dirección de Reglamentos, el Instituto de la Mujer y el Sistema Municipal DIF. La segunda es la gestión ante las autoridades estatales y municipales para el reconocimiento como órgano ciudadano de apoyo para los gobiernos de La Piedad y de Pénjamo.

Una más reciente es la acción directa sobre un problema concreto: recuperación del meandro del Río Lerma mediante líneas de acción e intervención que ha implicado un mayor involucramiento con otros actores locales y estatales, y la construcción de un marco de referencia integral sobre las diversas dimensiones del problema. Una cuarta línea compete a la investigación aplicada, tratando de constituir un conocimiento codificado acerca de aquello que es la participación social, el buen gobierno y la manera *cómo pueden vincularse ambos ámbitos de manera asertiva para lograr el desarrollo territorial*.

Las experiencias del Observatorio permiten ver distintos niveles de participación social y de involucramiento en la gobernanza de los ayuntamientos de la Zona Metropolitana. Visto como un reto o compromiso se debe lograr una mayor incidencia en la sociedad civil de ambos municipios en dos ámbitos: el primero lograr mayor participación directa en el Observatorio, y en el segundo permear hacia los ciudadanos metropolitanos la conciencia de su capacidad de gestión y su compromiso social hacia la construcción de su territorio.

Es posible observar grados en este reto. Hay un mayor interés en organizaciones civiles y educativas asentadas en la conurbación, las cuales desde antes tenían importante interacción con el Ayuntamiento para trabajar en y con el Observatorio. Mientras que se aprecia una ausencia total de organizaciones asentadas en la cabecera de Pénjamo, pues falta saber si por desinterés o desinformación.

Con respeto al segundo ámbito es una tarea ambiciosa que implica información y toma de conciencia en la población de la Zona Metropolitana de que son parte de ella, y por tanto tienen capacidad de incidir en su planeación a corto y largo plazo de manera consiente y organizada. Se debe romper la inercia de largos años de incredulidad y apatía hacia los gobiernos, al mismo tiempo que fortalecer su cultura cívica.

El ejercicio de gobernanza de los Ayuntamientos de la Zona Metropolitana resulta dispar. En la cotidianidad de los pobladores las relaciones e interacciones en la conurbación, y entre las dos cabeceras municipales, es algo dado. No ocurre lo mismo en el ámbito gubernamental, donde se aprecian intereses divergentes entre ambas municipalidades. El ayuntamiento de La Piedad parece más interesado en escuchar e incluir a sus ciudadanos, mediante la creación de comités y comisiones ciudadanas (donde se incluye al Observatorio) para atender los temas de su agenda municipal. Basta ver las distintas dependencias con las cuales ha trabajado el Observatorio para poner en acción y ejecución la recuperación del meandro.

El ayuntamiento de Pénjamo, cuya cabecera municipal se encuentra lejos de la conurbación y del meandro, prioriza otros temas de su agenda y deja prácticamente desatendido la cuestión de la conurbación de su segunda localidad más grande y lo que ese proceso conlleva; de ahí el creciente clima de descontento en los habitantes de Santa Ana Pacueco, quienes no ven beneficios para su localidad, mientras que ellos aportan una gran parte de los ingresos municipales.

Lo anterior también se replica en las instancias estatales, donde el mayor dinamismo e interés se nota desde las instituciones estatales michoacanas. Una explicación se visualiza con la forma de gobernar, pues se nota una apertura de los Ayuntamientos de La Piedad hacia el diálogo y las redes de cooperación con la sociedad civil organizada mediante la participación social, mientras que el ejercicio de la gobernanza no es claro en Pénjamo, Guanajuato, parece una línea vertical en la toma de decisiones que viene desde el Gobierno del Estado.

Otra reflexión asociada al tema de la participación social, a través de las experiencias del Observatorio, nos llevan a concluir que esto no es exclusivo de las grandes metrópolis, por el contrario se manifiesta y tiene mayor potencialidad en territorios donde existe una proximidad física, social y cultural entre la población y los gobiernos locales (entramados socio-institucionales). Pero adquiere una mayor relevancia cuando esta participación se canaliza a través de instrumentos como los Observatorios y es llevada por grupos de profesionales y académicos que actúan bajo la premisa de la aplicación social del conocimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gobierno de Michoacán. (2008). *Carta de intención para la celebración del convenio de delimitación de la Zona Metropolitana La Piedad-Pénjamo*. Michoacán: Gobierno de Michoacán.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010. Integración Territorial de Guanajuato y Michoacán*, Aguascalientes: INEGI.
- Moreira, O. (2015). Uma Leitura Geográfica dos papéis e significados de ciudades pequeñas na região metropolitana de Campinas-SP. *Revista do Departamento de Geografia-USP*, 29, pp. 79-99.
- Observatorio Ciudadano Metropolitano. (2013, 2014, 2015, 2016). *Informes de labores anuales del Observatorio*. Documentos inéditos depositados en el archivo del propio organismo. Michoacán: Gobierno de Michoacán.
- Orellana, A. (2005). El control social del espacio metropolitano desde lo local, en C. De Mattos. *et al.*, (Eds.). *Gobernanza, competitividad y redes: La gestión de las ciudades del siglo XXI* (pp. 263-295). Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Consejo Nacional de Población (CONAPO) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México*. México: SEDESOL.

RELACIONES DE GOBERNANZA ENTRE LAS ASOCIACIONES CIVILES QUE ABORDAN LA DISCAPACIDAD EN LA ZMG

Roberto Govela Espinoza¹

RESUMEN

Las asociaciones civiles especializadas en atender a las personas con discapacidad de la ZMG han transitado en los últimos años de un esfuerzo aislado a la coordinación de sus actividades. Los sucesos más trascendentales de esta vinculación es la creación del Movimiento Asociativo Pro Personas con discapacidad (MADIJAL, AC); la organización del Primer Congreso para el Fortalecimiento de las Políticas Públicas y los vínculos que han tenido con el Consejo Nacional de la Discapacidad CONADIS y la sede de la ONU en México.

Estos esfuerzos han generado contacto con las diferentes instancias gubernamentales en el ámbito federal, estatal y municipal, generando un ejercicio de gobernanza. Para desarrollar estas ideas en un primer lugar expondremos conceptos claves entre ellos sociedad civil, redes, gobernanza y capital social. En un segundo término se referirán cuáles son los estudios que se han hecho de las asociaciones civiles de Jalisco. En un tercer término nos enfocaremos a los casos de gobernanza generados por este nuevo movimiento asociativo especializado en las PCD: vínculos que no han sido pasivos, pues se han generado diversos resultados.

Palabras clave: Gobernanza, asociaciones civiles y discapacidad.

¹ Maestro en Antropología Urbana y del Trabajo por el CIESAS México. Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de Jalisco. Catedrático e investigador independiente. Integrante del Observatorio Ciudadano que busca promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco.

INTRODUCCIÓN Y NOCIONES BÁSICAS

Aquí reflexionamos las relaciones existentes entre las asociaciones civiles y las instancias gubernamentales que atienden las problemáticas de las personas con discapacidad, pero antes introducimos el tema con un breve marco conceptual. En primer lugar es importante una aproximación general a la idea de sociedad civil. Para Jürgen Habermas son asociaciones y movimientos que transmiten la voz de la sociedad al espacio público: “El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados” (Teijo, 2002, en Marín, 2010, p. 54).

En cuanto al rol de la sociedad civil de acuerdo a Henrique Cardoso “este no tiene un poder decisorio si no (sic) que desarrolla capacidad para proponer, argumentar, experimentar y denunciar. Definitivamente es un espacio en el que se comenta, se discute y se negocia y, es así como influye en el proceso de la toma de decisiones, bien sea en el ámbito nacional, regional o global” (Forman & Segaar, 2006, en Marín, 2010, pp. 55-56). Además:

De hecho, la sociedad civil no siempre es contestataria, a pesar de ser el accionar más divulgado. Lo cierto es que la adelanta investigaciones y sus resultados, como los datos que maneja, se convierten en piezas fundamentales para la toma de decisiones. Generalmente cuando elevan la voz [retomando la expresión de Habermas] y la transmiten al espacio de la opinión pública-política, lo que intenta es involucrar al resto de la sociedad para que participe (Marín, 2010, p. 56).

Un concepto implícito en la sociedad civil son los vínculos que esta realiza, es decir, sus redes. De acuerdo a Juris (2006) en términos académicos se refiere a tres niveles de análisis de esta: “Las redes como infraestructura informática (tecnología), las redes como estructura orgánica (forma) y las redes como modelo político (norma)” (p. 417). Sobre la base del tercer nivel de análisis Juris plantea: “las redes están surgiendo también como un ideal cultural en ciertos sectores, lo que supone nuevas formas descentralizadas de hacer política

y de ejercer la democracia directa" (Marín, 2010, p. 55). De igual forma las redes como relación política generan relaciones de gobernanza.

Algunos autores, entre ellos Goma y Blanco (2002), consideran que actualmente existe un nuevo tipo de gobernanza que se caracteriza por sus intensos vínculos a redes de diversos tipos. En ese sentido estos autores sostienen la tesis que la emergencia de la llamada gobernanza en red se debe a una crisis del gobierno tradicional, la cual se explica con base en cuatro ejes:

- 1) Las crecientes dificultades de conocimiento, dado el intrínseco carácter incierto de la sociedad posindustrial y el alto grado de fragmentación cognitiva que esta implica.
- 2) La complejidad de valores, intereses y preferencias en juego, que no solo poseen múltiples sujetos, sino que son también ellas mismas cambiantes e inestables.
- 3) El carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno.
- 4) Creciente interdependencia de problemas y actores políticos, que cuestionan seriamente el modelo clásico de política segmentado y unidireccional (p. 4).

Por ende se están gestando nuevas articulaciones entre gobierno y actores no gubernamentales que se caracterizan:

- 1) Por el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político.
- 2) Un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de las redes plurales.
- 3) Una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobernanza, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos.

Todo ello no genera soluciones automáticas a los problemas del gobierno tradicional, pues implica para el gobierno, por un lado, retos de funcionalidad, es decir, tener la capacidad de afrontar estas nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas ciudadanas; por el otro en términos de legitimidad, en

otras palabras, lograr una profundización democrática más ciudadana y participativa.

Se clarificará el concepto de capital social para ello retomaremos el estudio de León Calderón (2016) sobre los clubes de zacatecanos en los Estados Unidos de América. A diferencia de otros autores que definen al capital social como un recurso (Bourdieu, 1986; Baker, 1990; Nahapiet, Ghoshal, 1998; y Lin, 2002), en esta investigación se le define como un conjunto de relaciones de reciprocidad que condicionan las posibilidades de acción en la esfera social.

Al que contiene las relaciones o vínculos internos dentro de las colectividades se le denomina capital social de “unión” (*bonding*), mientras el que se refiere a las relaciones exteriores se denomina capital social de “puente” (*bridging*) (Adler & Kwon, 2002, p. 19). El capital social de unión es más frecuente en las familias u otros grupos relativamente similares, que comparten identidades, intereses y lugar de residencia. El capital social de puente es aquel que conecta diferentes tipos de personas y grupos (étnicos, sociales, de género, política o regional) y puede ser particularmente eficaz para personas que buscan beneficios sociales y económicos más allá de su sociedad.

Este estudio sugiere que la composición de capital social –de unión y de fuente– influye en la innovación de los objetivos de los clubes zacatecanos. Los clubes con mayor capital social de unión tienen menos posibilidades de ejecutar acciones colectivas de gran envergadura, porque dependería únicamente de sus propios recursos, experiencia o contacto. En cambio los clubes con más capital social de puente tendrían una cantidad de recursos más amplia, posibilitada por las conexiones hechas con otros agentes en la red, por lo cual sus objetivos podrían innovarse.

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ZMG Y EN JALISCO

Se debe saber que se ha escrito acerca de las OSC en general de la ZMG, y por el otro de las OSC especializadas en discapacidad. En cuanto al primer punto encontramos dos diagnósticos muy interesantes. El primero, *Diagnóstico de las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Jalisco*, fue realizado en 2005 por el Centro de Investigación y Formación Social del ITESO, IJAS y la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Jalisco.

En cuanto a la población y muestra del estudio se refiere que aunque el directorio de OSC de 2003, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Humano de la región 12 –la cual comprende la zona centro y metropolitana de Jalisco– afirma que hay 1,097 organizaciones, y en el IJAS solamente están registradas 435. A este respecto la muestra de 105 AC se tomó de la población de OS de IJAS. Las conclusiones y propuestas de dicho diagnóstico destacan:

- Si bien no se detectaron problemas significativos en su estructura organizativa se podrían mejorar aspectos relativos al pensamiento, planeación y dirección estratégica.
- En cuanto a los temas pendientes de abordar podrían tratarse su contexto social, su relación con el gobierno y la posibilidad de que hubiera vinculación entre las organizaciones.
- Convendría darle difusión y ligarla a diversas instituciones como académicas y mediáticas, de manera que se creen alianzas y se fortalezcan a través de redes sociales de apoyo. Esto contribuiría al intercambio de experiencias y a la unión de esfuerzos, así como potenciar las opciones a favor de la población.

Aunque el diagnóstico se refiere a todas las OSC de Jalisco sus hallazgos se corresponden con la realidad de las OSC de la ZMG, considerando que en esta urbe está 70% de las asociaciones registradas en el estado.

El segundo fue realizado por Aguirre Dergal y Sotelo Márquez (2012) llamado *Organizaciones de la sociedad civil en la ZMG: Capacidades, necesidades y entorno*, el cual parte de una población de 754 asociaciones existentes en la ZMG de acuerdo al Centro Mexicano de la Filantropía AC (CEMEFI), según su recuento de 2012. La muestra se estableció en 104, la cual se distribuyó en los siguientes municipios: a) Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto. En ese sentido resulta relevante destacar que 41% de esta muestra se aplicó a asociaciones especializadas en asistencia social, las cuales atienden a grupos vulnerables entre ellos a PCD. Sin embargo, no hay datos exactos de cuántas asociaciones que trabajan el tema de discapacidad.

Es interesante destacar que este estudio retomó una de las sugerencias del diagnóstico de 2005 del ITESO, el IJAS y la Secretaría de Desarrollo Humano de tratarse el tema de la vinculación de las asociaciones con el gobierno, la académica, los medios de comunicación y organizaciones similares. A este respecto la indagación encontró que había varias deficiencias entre las OSC de la ZMG y los distintos actores sociales:

- Hay una insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y otras organizaciones similares. A este respecto, el 82% de estas si se vinculan con asociaciones similares que le sirve para completar sus capacidades y el 18% no (p. 74).
- Hay una insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y las fundaciones que podrían apoyarlo de forma económica y organizativa. En ese sentido 23% no lo hacen y 77% sí. Un director de una AC consideró que esta desvinculación se debe: a) Protagonismo de los líderes o directivos; b) Su enfoque asistencialista; y c) Dependencia a los apoyos gubernamentales (pp. 74-75).
- Hay una insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y las empresas. Los datos refieren que 42% sí y 58% no. Un testimonio afirma que las asociaciones con los que menos se relacionan es con los empresarios (p. 76).
- Hay una insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y las universidades; porcentualmente 22% no y 38% sí. Las asociaciones afirman que su relación con la académica es horizontal (p. 79).
- Hay una insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y los medios de comunicación. Los porcentajes refieren que 43% no y 57% sí. Las asociaciones refieren que difunden sus logros mediante las redes sociales (p. 79).
- Hay una insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y el gobierno. En cuanto a las relaciones entre las asociaciones civiles y los diferentes niveles de gobierno encontramos los siguientes datos:

Tabla 1. Vínculos entre niveles de gobierno

Nivel de gobierno	Se vinculan
Federal	51% NO 49% SÍ
Estatad	17% NO 83% SÍ
Municipal	52% NO 48% SÍ

Fuente: Aguirre D. y Sotelo M. (2012).

Las razones por las cuales no interactúan con alguno de los tres niveles de gobierno son: a) hay una relación de verticalidad; b) hay una dependencia económica; y c) hay una subordinación institucional (p. 80). De manera general los vínculos de las asociaciones civiles hacia los distintos actores sociales tienen todavía un margen de que no ha generado esas relaciones.

En cuanto al segundo punto, propiamente, no hay un diagnóstico que nos refiera qué pasa en específico con las asociaciones que atienden a las PCD en cuanto a su estructura organizativa y los vínculos con otros actores sociales, sino se localiza una serie de textos enfocada a las problemáticas que viven las PCD y sus familias:

- Estudiantes con discapacidad en la UdeG (García, 2013).
- Políticas públicas de inclusión educativa de niños(as) con Trastorno del Espectro Autista (Lay y Anguiano, 2014).
- Inclusión educativa en la ZMG de niños(as) con Asperger (Lay y Anguiano, 2014).
- Desarrollo social de las personas con discapacidad intelectual (Govela, 2012).
- El autismo en Jalisco desde la legislación estatal (Govela y González, 2015).
- Calidad de vida en familias con integrantes con discapacidad (Govela, 2016).
- Jóvenes con discapacidad en la universidad (Velasco, Govela y González, 2017).
- Inclusión educativa virtual de estudiantes con discapacidad motora (Camacho y Varela, 2011).
- Inclusión de PCD en educación virtual (Camacho y Varela, 2011).

- Diagnóstico de las PCD en Jalisco (CEDHJ, 2017).
- Diagnóstico de niños, niñas y adolescentes con discapacidad (CEDHJ, 2016).

Por ende hay un vacío investigativo en ese sentido.

RELACIONES DE GOBERNANZA DE REDES DE ASOCIACIONES CIVILES ESPECIALIZADAS EN DISCAPACIDAD EN LA ZMG

El Movimiento Asociativo Pro Personas con Discapacidad tiene pocos años de ser un referente público, pues apenas en 2015 empezó a generar asociaciones significativas de gobernanza; su trayectoria es ciertamente interesante:

1.- Impulso a la Ley Estatal para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad. Jalisco fue de los últimos estados donde se creó una ley específica para las personas con discapacidad, y esta fue empujada por las organizaciones civiles que trabajaban el tema de la discapacidad. En ese sentido Madijal, y otras asociaciones relacionadas con la discapacidad lograron que la Ley se generara en el Congreso de Jalisco, pero no lograron que esta se alinea a los artículos de la Convención de las PCD de la ONU.

Un primer antecedente que refiere este conflicto se generó entre junio y agosto de 2015, cuando el Congreso del Estado de Jalisco estaba por aprobar la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las PCD. En ese momento Corporativa de Fundaciones, el Consejo de Instituciones para el Desarrollo Social AC (CIDES) y el Movimiento Asociativo Jalisciense Pro Personas con Discapacidad AC (MADIJAL) señalaron que de aprobarse la modificación a la ley se estaría dando un importante retroceso en materia de inclusión de las personas con discapacidad, pues no fue armonizada con la Convención Internacional en Relación con los Derechos de las Personas con Discapacidad. Finalmente, la Ley se aprobó con algunas modificaciones, pero no las que promovieron las asociaciones civiles.

2.- Primer Congreso para el Fortalecimiento de las Políticas Públicas para las PCD. El 23 y 24 de agosto de 2017, en la sede de CESJAL, se organizó el Primer Congreso para el Fortalecimiento de las Políticas Públicas para las PCD. Este evento fue organizado por MADIJAL, CESJAL y la participación de la aca-

démica del ITESO, donde estuvo Lety Celina Velasco Jáuregui entre otros actores vinculados al tema de la discapacidad.

Este evento fue interesante porque fomentó las relaciones horizontales, pues en cada uno de los cinco paneles se discutieron temas como derechos humanos, salud, educación, empleo, accesibilidad entre agentes gubernamentales, académicos, empresarios y asociaciones civiles. Uno de los ejes del congreso fue que se le daría seguimiento por parte de los organizadores a cada una de las propuestas realizadas por los distintos actores convocados a este evento.

3.- Vínculo con instancias federales e internacionales. Un primer contacto importante con actores internacionales, por parte del movimiento asociativo, se dio a raíz de la invitación en el Congreso de Políticas Públicas al Presidente del CERMI, organismo que agrupa a todas las asociaciones abordantes de la discapacidad. Además estuvo, Mtro. Luis Cayo Pérez Bueno de España, organismo que representa el movimiento asociativo de personas con discapacidad y responsable del mecanismo para supervisar el cumplimiento de la Convención en ese país, al cual acudieron diversos representantes de comisiones estatales del país, así como Joaquín de Alva de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De igual forma a través del contacto que MADIJAL ha realizado, con CO-NADIS como una de las asociaciones que representan a Jalisco a nivel nacional, se dio un contacto con la representación de las Naciones Unidas en México.

CONCLUSIONES

Al tomar las consideraciones conceptuales del principio de este trabajo podemos observar, de acuerdo con Juris, 2006, p. 417, que MADIJAL se puede clasificar como una organización dentro del modelo político, pues como lo afirma Enrique Cardoso aunque esta red de asociaciones:

No tiene un poder decisorio [...] desarrolla capacidad para proponer, argumentar, experimentar y denunciar. Definitivamente es un espacio en el que se comenta, se discute y se negocia y, es así como influye en el pro-

ceso de la toma de decisiones, bien sea en el ámbito nacional, regional o global (Forman y Segaar, 2006, p. 216, citado por Marín, 2010).

Asimismo de alguna manera MADIJAL es una red de asociaciones que ha buscado vincularse primero con asociaciones que trabajan el tema con discapacidad, con instancias gubernamentales, en especial CESJAL, la CEDHJ, COEDIS Jalisco y CONADIS. En cuanto a su relación con académicos apenas se ha generado con los investigadores que forman parte del Observatorio Ciudadano para dar seguimiento a la Convención.

La relación con empresarios –salvo el caso de los empresarios del transporte público– no se ha realizado formalmente, pero en una relación de estira y afloja prácticamente no se ha dado nada. De igual forma la difusión de sus actividades se han privilegiado por medio de las redes sociales y sus apariciones en los medios de comunicación, lo cual ha sido por su presencia en espacios gubernamentales.

De acuerdo a la clasificación de León Calderón (2016) el Movimiento Asociativo Pro Personas con Discapacidad ha tenido la capacidad de generar un capital social de puente, el cual: conecta diferentes tipos de personas y grupos (por ejemplo, étnicos, sociales, de género, política o regional) y puede ser particularmente eficaz para personas que buscan beneficios sociales y económicos más allá de su sociedad.

En su estudio de los clubes zacatecanos que están en Los Estados Unidos de América concluye que los clubes con más capital social de puente tendrían una cantidad de recursos más amplia, posibilitada por las conexiones hechas con otros agentes en la red, por lo cual sus objetivos podrían innovarse. Con estos resultados podemos inferir que MADIJAL ha aplicado su capital de puente, generando vínculos de gobernanza que le han permitido tener una trayectoria que ha dado cierta incidencia en los asuntos relacionados con la discapacidad; acciones que ya están empezando a trascender el ámbito donde nació: la ZMG.

GLOSARIO

ZMG: Zona Metropolitana de Guadalajara
MADIJAL A.C. Movimiento Asociativo Pro Personas con Discapacidad en Jalisco
CONADIS: Consejo nacional para las Personas con Discapacidad
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PCD: Personas con Discapacidad
OSC: Organizaciones de la sociedad civil
ITESO: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
IJAS: Instituto Jalisciense de Asistencia Social
AC: Asociación Civil
OS: Organismos sociales
CEMEFI: Centro Mexicano para la Filantropía
U de G: Universidad de Guadalajara
CIDES: Centro de Investigación para el Desarrollo Sustentable
CESJAL: Consejo Económico y Social de Jalisco
CERMI: Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad
CEDHJ: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco
COEDIS: Consejo Estatal para la Atención e Inclusión de Personas con Discapacidad

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anguiano, M. y Lay, I. (2014, diciembre). La inclusión educativa de niñas y niños con necesidades educativas especiales. El caso de los niños con síndrome de asperger en el nivel básico en la ZMG. *Revista Investigación en educación*. Universidad de la Frontera, Chile. Recuperado de http://www.academia.edu/19624612/LA_INCLUSI%C3%93N_EDUCATIVA_DE_NI%C3%91_at_S_CON_NECESIDADES_EDUCATIVAS_ESPECIALES._EL_CASO_DE_LOS_NI%C3%91OS_CON_S%C3%8DNDROME_DE_ASPERGER_EN_EL_NIVEL_B%C3%81SICO_EN_LA_ZONA_METROPOLITANA_DE_GUADALAJARA

- Aguirre, J. y Sotelo, P. (2012). Organizaciones de la sociedad civil en la ZMG: Capacidades, necesidades y entorno. *Corporativo de Fundaciones*. Recuperado de <http://cf.org.mx/archivos/2012-Diag-participativo-OSC-ZMG.pdf>
- Camacho, C. y Varela, G. (2011, diciembre). Inclusión educativa virtual de estudiantes con discapacidad motora. *Apertura*. Recuperado de <http://www.udgvirtual.udg.mx/apertura/index.php/apertura/article/view/223>
- Camacho, C. y Varela, G. (2004). Inclusión de personas con discapacidad en la educación virtual: El caso del bachillerato a distancia UdeG. *Revista mexicana de bachillerato a distancia*, 3 (5), 121-137. Recuperado de <http://revistas.unam.mx/index.php/rmbd/article/view/47416/42679>
- CESJAL (2017). Propuesta de frenar Ley para la inclusión y desarrollo de personas con discapacidad. Recuperado de <http://www.cesjal.org/noticias/respalda-cesjal-propuesta-de-frenar-ley-para-la-inclusion-y-desarrollo-de-personas-con-discapacidad->
- Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco. (2017, 01 de junio). *Diagnóstico e informe especial sobre la situación de las personas con discapacidad en Jalisco*. Recuperado de <http://cedhj.org.mx/recomendaciones/diagnostico%20e%20informe%20especial/2017/8.2017.pdf>
- Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco. (2017, 3 de mayo). *Diagnóstico e informe especial sobre la situación de niñas, niños y adolescentes con discapacidad en Jalisco*. Recuperado de <http://cedhj.org.mx/recomendaciones/diagnostico%20e%20informe%20especial/2017/5.2017.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Humano del Estado de Jalisco. (2005). *Diagnóstico de las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Jalisco*. Cuadernos Estatales de Política Social. Recuperado de <https://sedis.jalisco.gob.mx/sites/sedis.jalisco.gob.mx/files/cuaderno8.pdf>
- García, M. T. (2013). *Estudiantes con discapacidad en la Universidad de Guadalajara, México. Tesis para obtener el grado de Doctora. Universidad de Oviedo*. Recuperado de http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/22254/2/TD_mariateresagarciasanchez.pdf
- Goma, R. y Blanco, I. (2002, 8-11 de octubre). Gobiernos locales y redes participativas. Retos e innovaciones. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública*. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043507.pdf>

- Govela, R. (2016). Calidad de vida en las familias con integrantes con discapacidad en Jalisco, México. Una aproximación objetiva. *Augusto Guzzo Revista Académica*, (17). Recuperado de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/322-1-987-1-10-20160709%20(1).pdf
- (2012). Las personas con discapacidad intelectual y sus posibilidades de acceso a un desarrollo social. *Revista Universitaria de Desarrollo Social, IXAYA*, (4) Recuperado de <http://www.ixaya.cucsh.udg.mx/autor/1344>
- Govela, R., Velasco y L. González. (2015, enero-junio). Escenario sobre el autismo en Jalisco desde la legislación actual. *Revista Iberoamericana para la investigación y el desarrollo educativo*, 5 (10). Recuperado de <https://rei.ite-so.mx/handle/11117/2581>
- Lay, I. (2015). Finaliza la Corte la discusión sobre la Ley para Personas con Autismo ¿Qué sigue? *Revista Zócalo*, (45), Recuperado de http://www.academia.edu/24033924/Finaliza_la_Corte_la_discusi%C3%B3n_sobre_la_Ley_para_las_personas_con_Autismo
- Lay, I. y Anguiano, M. (2014). *Las políticas públicas en la inclusión educativa para niños con Trastornos del Aspecto Autista*. Recuperado de http://www.academia.edu/19625283/Las_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_en_la_inclusi%C3%B3n_educativa_para_ni%C3%B1os_con_Trastornos_del_Espectro_Autista
- León, A. (2016). El capital social de las organizaciones de migrantes zacatecanos y su efecto en la innovación de sus objetivos. En E. Ramírez. (Ed.). *Análisis de redes sociales, para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas, Aproximaciones y casos. México: Gobierno y políticas públicas, CIDE*. MADIJAL AC. Recuperado de <https://www.facebook.com/MADIJALAC/>
- Marín Aranguren, M. (2010). La sociedad civil global en la gobernanza ambiental del sector agua en el mundo. *OASIS*, (15). Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/531/53121459004.pdf>
- Teijo, C. (2002) Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: Alcance y sentido de la sociedad civil internacional, en Revilla Blanco, Marisa (ed.) *Las ONG y la política*. Madrid, ediciones Itsmo. Serie Ciencias públicas, pp. 172-247.
- Velasco, L., Govela, R. y González, E. (2015, julio-diciembre). Escenario sobre el autismo en Jalisco desde la legislación actual. *Revista Iberoamericana pa-*

ra la investigación y el desarrollo educativo, 6 (11). Recuperado de <https://repositorio.mx/handle/11117/2575>

Velasco, L., Govea, R. y González, E. (2017). La inclusión educativa de los jóvenes con discapacidad en la universidad. Experiencias y retos en la ZMG. En M. Cervantes., E. Correa. H. Macías. (Coords.). *Construcción de Comunidades desde la tecnología y el desarrollo*. Tijuana, Baja California: Universidad Autónoma de Baja California.

SECCIÓN II

Dinámicas y Procesos de Planeación Urbana

JUNTAS, COMISIONES, CONSEJOS: ¿INSTITUCIONES DE GOBERNANZA PARA LA PLANEACIÓN METROPOLITANA?

Juan Ángel Demerutis Arenas¹
Universidad de Guadalajara

RESUMEN

El presente artículo pretende hacer un análisis de las relaciones entre los gobiernos locales y los actores de la sociedad organizada utilizando como categorías para el análisis los modos de gobernanza incluyendo las siguientes variables: tomadores clave de decisiones, relaciones público-privadas y los instrumentos clave que rigen los procesos de planeación las metrópolis.

Además de las relaciones antes mencionadas, se incluye la contextualización de las estrategias de gestión urbana y territorial en la que los esfuerzos de los gobiernos estatal y municipal se coordinan, los grupos de ciudadanos organizados que participan en forma influyente en la toma de decisiones, y el gobierno federal también se involucra.

Con este fin, se proporciona un marco teórico y evidencia empírica para entender las causas detrás de la estructura de leyes, planes e instituciones como elementos de políticas públicas para la planeación metropolitana que han sido adoptadas por algunos gobiernos de los estados mexicanos. La investigación permite caracterizar algunas fases comunes de los procesos de planeación que van desde el control de los gobiernos estatales de las capitales de los estados, pasando por la llegada del gobierno federal a la planeación de las ciudades, hasta la aparición de la coordinación y asociación municipal, procesos que fueron acompañados de una participación cada vez más fuerte de grupos sociales organizados.

¹ PhD del Departamento de Proyectos Urbanísticos, del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño, Universidad de Guadalajara, Calzada Independencia Norte No.5075, Huentitán El Bajo S.H., C.P. 44250, Guadalajara, Jalisco, México, juan.demerutis@cuaad.udg.mx

Palabras Clave: Planeación metropolitana, gobernanza metropolitana, legislación metropolitana.

ASPECTOS INTRODUCTORIOS: EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y METROPOLITANIZACIÓN EN MÉXICO

Mientras que el siglo XX fue testigo del desarrollo de México urbano, con la concentración de la población del país en asentamientos mayores a 15,000 habitantes (ver Tabla 1), el siglo XXI se está caracterizando por un proceso en el que esas concentraciones se articulan, consolidando grandes áreas metropolitanas (ver Tabla 2).

El crecimiento demográfico y la migración rural-urbana han conducido a la expansión urbana y al desarrollo irregular, los que a menudo superan la capacidad de las instituciones municipales para administrar adecuadamente los territorios metropolitanos; en consecuencia, las metrópolis corren el riesgo de convertirse en centros caóticos y fuera de control. Además, el crecimiento urbano ha perjudicado al medio ambiente, pues la invasión de las ciudades a tierras con alto valor agrícola así como la contaminación que generan tanto en el aire como en el agua son evidencias del impacto ambiental negativo en el proceso que ha llevado a la población mundial a concentrarse en ciudades.

Esta falta de capacidad para administrar las zonas metrópolis requiere de mejores modos de gobernanza y de mejores órganos de consulta y participación ciudadana.

Tabla 1. Población Urbana y No-urbana en Mexico 1900-2010

Año	Población total	Tasa de Crecimiento (% anual)	Población urbana >15,000	%	Población no-urbana <15,000	%
1900	13,607,259		1,434,423	10.54	12,172,836	84.96
1910	15,160,269	1.09	1,782,911	11.76	13,377,358	88.24
1921	14,334,096	-0.56	2,085,117	14.55	12,248,979	85.45
1930	16,552,644	1.45	2,891,410	17.47	13,661,234	82.53
1940	19,649,162	1.73	3,927,694	19.99	15,721,468	80.01
1950	25,779,254	2.75	7,198,360	27.92	18,580,894	72.08
1960	34,923,129	3.08	12,746,685	36.50	22,176,444	63.50
1970	48,381,547	3.31	21,556,568	44.56	26,824,979	55.44
1980	66,846,833	3.29	36,135,767	54.06	30,711,066	45.94
1990	80,840,622	1.92	46,343,352	57.33	34,441,270	42.67
2000	95,753,396	1.71	58,311,557	60.90	37,441,839	39.10
2010	110,991,953	1.49	69,049,369	62.21	41,942,584	37.79

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI-Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

El proceso de urbanización en México ha tenido varias fases (Unikel et al., 1976). El proceso fue relativamente lento en el periodo comprendido entre los años 1900 y 1940, particularmente en las primeras dos décadas por la guerra de revolución. Este periodo de lento pero constante crecimiento tanto en el campo como en las ciudades generó una polarización regional del país teniendo a la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey como los polos principales. En el período comprendido entre los años 1940 y 1970 la tasa de crecimiento aumentó de forma importante debido a una disminución en la tasa de mortalidad combinada con una migración creciente, particularmente de jóvenes del campo a la ciudad. El crecimiento de la población en el país disminuyó a tasas por debajo del 2% en la década de los 1980s, con una consecuente estabilización en el porcentaje de jóvenes con la población general, lo que ha puesto una gran presión sobre el gobierno que debe proveer más trabajos, equipamiento y servicios en las áreas urbanas. En la década de los setentas, más de la mitad de la población se concentraba ya en aglomera-

ciones urbanas de más de quince mil habitantes, con el resto de la población en pequeños asentamientos dispersos en el territorio nacional (ver Tabla 1).

A pesar de la disminución de la tasa de crecimiento, durante la década de 1980s el crecimiento de la población sería suficiente para generar de la nada una ciudad de 1.4 millones cada año; y en las 2 siguientes décadas una ciudad de 1.5 millones por año. Los datos demográficos también muestran un patrón en la distribución, pues existe una tendencia a la concentración en centros urbanos, es decir aquellos mayores a 15,000 habitantes (Unikel et al., 1976 y CONAPO, 2012). Pero existe otra tendencia más: la de la articulación física de localidades que en su origen funcionaban de forma independiente, pero que ahora se integran formando una sola unidad, de tal forma que suman una población de 50,000 habitantes, bien sea una localidad de un municipio o bien localidades que se ubican en dos o más municipios que muestran un alto grado de integración física y funcional (SEDESOL - CONAPO - INEGI, 2012). Considerando el criterio anterior, para el año 2000 más de la mitad de la población mexicana residía en una zona metropolitana y para el año 2010 era ya un 56.80 % en 59 zonas metropolitanas (ver Tabla 2).

Tabla 2. Indicadores del proceso de metropolización 1980 -2010

Indicador	1980	1990	2000	2010
Zonas metropolitanas	26	37	55	59
Delegaciones y municipios metropolitanos	131	155	309	367
Entidades federativas	20	26	29	29
Población total (millones)	26.10	31.50	51.50	63.80
Porcentaje de la población nacional	39.10	38.80	52.80	56.80

Adaptada de SEDESOL - CONAPO - INEGI, 2012.

De estas zonas metropolitanas, existen tres que concentraban en 2010 la cuarta parte de la población del país; una de ellas, la Ciudad de México llegó al millón de habitantes en la década de los 1920s y las otras dos, Guadalajara y Monterrey lo hicieron en la década de 1960s. Las tres acapararon -incluso antes de alcanzar el millón de habitantes- no solo la atención de las autoridades municipales que las componían sino también las de sus estados y del go-

bierno federal; la primera por ser capital del país y las otras dos por ser las capitales de sus respectivos estados. Por esa razón, los gobiernos locales se enfocaron desde principios del siglo XX en su desarrollo y difícilmente consideraban zonas fuera de las mismas en el momento de tomar decisiones para la introducción de equipamiento e infraestructura, pues al mismo tiempo que se daba esta tendencia, había una gran dispersión que incluía a a más de 5,000 asentamientos menores de 15,000 habitantes en el territorio nacional incluso antes de la década de los 1960s (INEGI). No obstante, los gobiernos locales o municipales están insertos en un sistema federal, y las zonas metropolitanas deben abordarse en ese contexto.

El sistema federal que estructura las relaciones intergubernamentales en México incluye a 32 entidades federativas incluyendo a la recientemente creada Ciudad de México. Estas unidades soberanas constituyen el pacto federal; la Constitución Mexicana establece tres órdenes de gobierno el federal, el estatal y el municipal, sin la posibilidad de un nivel intermedio entre estos, es decir, un gobierno regional o metropolitano. La Constitución establece dos órdenes de soberanía, la federación y los estados; los municipios son libres y autónomos pero no soberanos, quedando el municipio como la célula básica de una estructura política, administrativa y territorial. Los gobiernos municipales pueden recaudar impuestos, cobrar por derechos de subdivisión de la tierra y la infraestructura, reciben participaciones de los impuestos que cobran los estados y la federación, y cobran como contraprestación por los servicios de agua, drenaje, recolección de basura, cementerios, parques y mantenimiento de áreas verdes. En el análisis desarrollado en el presente capítulo la soberanía de los estados y su capacidad para formular e implementar políticas son fundamentales para comprender el marco estructural en el que se realiza la planeación metropolitana, derivada de la planeación urbana y territorial.

CRITERIOS DE ANÁLISIS DEL ESTUDIO

La planeación urbana y territorial se ha manifestado a través del tiempo de formas diversas en políticas públicas a lo largo y ancho del territorio mexicano. Sin embargo, no todos los estados la han experimentado e implementado con la misma fuerza; algunos estados tienen una historia relevante en temas

de planeación y otros simplemente no se habían ocupado de ella hasta la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976. Los estados más experimentados tienen historias exitosas pero también fracasos, las cuales deberían servir para informar a los que apenas han incursionado en esta disciplina sobre los pros y contras de las políticas e instrumentos de planeación. Por eso es importante describir y enmarcar los contextos que han dado lugar al desarrollo de la planeación en cada estado.

En este estudio se pretende hacer énfasis en una reciente tendencia en la planeación urbana y territorial en México que es la de coordinación de los ámbitos estatal y municipal en los procesos de toma de decisión en las zonas metropolitanas de nuestro país, desde un marco de gobernanza.

La gobernanza es un término muy utilizado en la actualidad, que se originó en el área de las ciencias políticas. En su definición, se considera a la participación de diversos grupos sociales en conjunto con la acción gubernamental como un componente fundamental, y se hace énfasis en la mayor capacidad de decisión e influencia de los actores no gubernamentales en los asuntos antes reservados para el gobierno (Becerra Mercado y Reyes Rodríguez, 2014). El concepto se puede encontrar en combinación con otros términos como: gobernanza ambiental, gobernanza hídrica, buena gobernanza, o gobernanza urbana, por citar algunos. La gobernanza urbana es la que más relación tendría en el desarrollo de las ciudades, además el concepto ha sido un lanzamiento del programa ONU-Hábitat a manera de campaña para empoderar a los ciudadanos, para facilitar la “buena gobernanza” y la inclusión social (ONU-Habitat, 2002). En las grandes ciudades, la gobernanza urbana se ha extendido recientemente en cobertura, para incluso considerar la “gobernanza metropolitana”, un término muy pertinente, por la necesidad de la coordinación intermunicipal, pero sobre todo por la necesidad de participación de los grupos de la sociedad civil organizada.

En la literatura, se pueden encontrar una amplia gama de debates acerca de la gobernanza; la gran mayoría otorga tres variantes esenciales al concepto: 1) la gobernanza como lo opuesto al término gobierno; 2) la gobernanza como un conjunto de normas; y 3) la gobernanza como una categoría integrada de análisis en la regulación de temas de interés público, es decir, como interfase entre gobierno, mercado y sociedad civil (Henning y Heinrichs, 2014). Esta última es la que se considera para la elaboración de este estudio.

La gobernanza incluye dos elementos fundamentales: el normativo y el analítico. La gobernanza como un concepto normativo puede aportar directrices y normas para una buena planeación, y como un concepto analítico puede facilitar la reflexión y categorización de la realidad de la planeación, particularmente el modo de gobernanza.

Henning y Heinrichs (2011) proponen con fundamento en Motte (1996), cuatro categorías para el análisis de la gobernanza: actores, relaciones, marco institucional; y el propio proceso de toma de decisiones.

Con respecto a los actores, es fundamental definir quiénes participan en el proceso de planeación, si son actores individuales o colectivos, pero sobre todo debe reconocerse su papel, intereses, recursos y medios de financiamiento. Las relaciones tienen que ver con la formación de coaliciones o de frentes opositores que pueden llegar a convertirse en intereses convergentes o en conflicto entre los diferentes actores. El marco institucional provee las reglas de conducta, y posibilita la identificación de las instituciones que prevalecen en los contextos tanto sociales como políticos. Finalmente, el propio proceso de toma de decisiones es fundamental en el análisis debiendo incluir: la efectividad de los diferentes actores para balancear sus intereses (el estado, el sector privado y la sociedad civil); la identificación de los mecanismos de interacción social que organizan las actividades de los actores (de forma horizontal y vertical); e incluso la comunicación con aquellos actores que no están directamente involucrados en el proceso.

Tabla 3. Modos de Gobernanza

Modo de Gobernanza	Objetivos de políticas, criterios de éxito	Estilo de políticas	Naturaleza de la relación público-privada	Tomadores clave de decisiones	Instrumentos clave
Bienestar	Equidad; redistribución	Programático (ideológico)	Restrictiva	El estado	Legislación
Administrativo	Eficiencia	Pragmático	Competitiva	Autoridades; profesionistas	Consejo científico de políticas

Corporativista	Crecimiento; redistribución	Pragmático	Concertada	Empresarios	Contratos (e.g. proyectos de asociación pú- blico privada PPP)
Pluralista	Equilibrio de intereses	Programático (ideológico)	Interactiva	Intereses organizados; políticos	Disputa; mediación; elecciones
Populista	Apoyo público a la ciudadanía	Simbólico	Contingente	Políticos	Publicidad

Fuente: Henning, N y Heinrichs, D. (2014). con base en Pierre. (1999, 388). y diGaetano y Strom (2003, 366).

La planeación urbana y territorial se ha visto influenciada por los procesos para la elaboración de leyes y políticas y la forma en que diversos actores participan en su elaboración, para lo cual, considerando el enfoque de los modos de gobernanza determinados por Hening y Heinrichs (2014) establecidos en la Tabla 1, se propone un análisis de tres pasos para ser aplicado a dos casos de estudio: 1) descripciones del contexto y antecedentes; 2) la revisión de las leyes aprobadas; y 3) la membresía de los organismos de consulta involucrados en procesos de planificación en los estados en general y en las zonas metropolitanas en particular, con el fin de describir las posibilidades reales de participación a partir de la constitución de estos organismos de participación/ consulta ciudadana y los lineamientos de las leyes aprobadas. Para organizar este análisis, se consideró como guion para el desarrollo de la narrativa, la propuesta de fases de la Planeación Urbana y Territorial establecida por Demerutis (2005) que se fundamenta en las relaciones intergubernamentales de la federación, los estados y los municipios estatales y municipales; las fases se enlistan a continuación:

- Fase 1. Experiencias estatales en la planeación urbana: Planeación de las ciudades capitales y el abandono de municipios pequeños (1970-1975)
- Fase 2. Revolución federal en la planeación urbana y territorial (1976-1982)
- Fase 3. Resistencia por parte de los gobiernos estatales a la planeación municipal por decreto federal (1983-1992)
- Fase 4. Los gobiernos municipales responsables de la planeación y la fragmentación en la toma de decisiones en las áreas metropolitanas (1993-2007).
- Fase 5. La coordinación Metropolitana: los gobiernos municipales en conjunto con el gobierno estatal y la gobernanza (2008-presente)

Para poner en práctica el método de análisis anterior se abordan comparativamente dos casos de estudio que por su naturaleza pueden ser paradigmáticos para entender la situación de coordinación entre los municipios de una zona metropolitana en México, estos casos son las Zonas Metropolitanas de Guadalajara y Monterrey.

PLANEACIÓN URBANA Y TERRITORIAL EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE GUADALAJARA, JALISCO Y MONTERREY, NUEVO LEÓN

DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Los Estados de Jalisco y Nuevo León tienen una gran tradición en materia de legislación urbana que se remonta hasta décadas antes de la promulgación en 1976 de la “Ley General de Asentamientos Humanos” (LGAH) que marcó la entrada del Gobierno Federal en el ámbito del desarrollo urbano. Ambos Estados son libres y soberanos, al igual que el resto de las entidades federativas de la República Mexicana. Su gobierno se compone de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Constitución Política del Estado de Jalisco). Sus Constituciones atribuyen el poder de dictar leyes al Poder Legislativo, quien debe seguir procedimientos claramente definidos para promulgar una ley, de acuerdo con la “Ley Orgánica del Poder Legislativo”.

En el estado de Jalisco existen tres zonas metropolitanas: Guadalajara, Ocotlán y Puerto Vallarta. De los 7.35 millones de habitantes que residían en

el estado de Jalisco en el 2010, más de cuatro vivían en la Zona Metropolitana de Guadalajara, cuyo nombre oficial es *Área Metropolitana de Guadalajara*, la cual se compone en la actualidad de nueve municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo. En el Área Metropolitana de Ocotlán, que incluye a 3 municipios (Ocotlán, Jamay y Poncitlán) la población en 2010 era de 164,256 habitantes. En el Área Metropolitana de Puerto Vallarta, una Metrópoli interestatal, residían en 2010 379,886 habitantes de dos municipios: Puerto Vallarta en Jalisco y Bahía de Banderas en Nayarit.

Tabla 4. Población en el estado de Jalisco y en las zonas metropolitanas de Guadalajara, Ocotlán y Puerto Vallarta

Año	Jalisco	Guadalajara ZMG (1)	%	Puerto Vallarta	%	Ocotlán ZMO (3)	%
1970	3,296,586	1,480,472	44.91%	35,911	1.09%	77,635	2.36%
1980	4,371,998	2,244,715	51.34%	57,028	1.30%	102,949	2.35%
1990	5,302,689	2,870,417	54.13%	151,288	2.85%	121,050	2.28%
2000	6,322,002	3,665,739	57.98%	244,536	3.87%	146,184	2.31%
2010	7,350,682	4,434,878	60.33%	379,886	5.17%	164,256	2.23%
*2015	7,931,267	4,796,050	60.47%	443,837	5.60%	173,881	2.19%
*2020	8,363,277	5,066,976	60.59%	484,058	5.79%	182,627	2.18%
*2025	8,751,124	5,304,627	60.62%	517,440	5.91%	191,416	2.19%
*2030	9,102,259	5,514,718	60.59%	547,659	6.02%	199,813	2.20%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

* Todas las proyecciones a partir de 2015 tienen como fuente a CONAPO.

(1) Para el cálculo se incluye únicamente a los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá en el periodo de 1970-1990. A partir del año 2000 además de los anteriores se incluye a Tlajomulco y El Salto; a partir de 2010 se incluyen todos los anteriores más Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

(2) Para el cálculo se incluye únicamente al municipio de Puerto Vallarta, Jalisco 1970-1980; posteriormente se incluye al municipio de Bahía de Banderas, Nayarit.

(3) Para el cálculo de la población se incluye a los municipios de Ocotlán, Jama y Poncitlán de 1970 a 2010.

En Jalisco, el problema del desarrollo urbano se incluyó en la agenda pública desde 1933, fecha en que se promulgó la “Ley de Cooperación, Planeación y Obras Públicas del Estado” (LCPOP) por Decreto No. 2831. Dentro de sus propuestas destaca el requerimiento de que cualquier municipio del es-

tado que tuviera centros de población con más de tres mil habitantes debía tener una “Comisión de Planeación y Obras Públicas” (CPP) con el fin de ayudar a los Gobiernos Municipales en la mejora de las zonas urbanas, así como en la formulación de políticas para su desarrollo. Estas comisiones estarían compuestas por el presidente municipal, el concejal encargado de las obras públicas, un representante de los comerciantes (Cámara de Comercio), un representante designado por los propietarios urbanos de la cabecera municipal, y un ingeniero o experto de la misma cabecera.

Las comisiones se contemplaban para todos los municipios del estado, pero la verdadera intención era abordar los problemas del Municipio de Guadalajara, como lo demuestra claramente el decreto, pues dedica un artículo específicamente al nombramiento de los miembros de la Comisión de la Capital del Estado. Los miembros de la Comisión ocupaban cargos honoríficos por lo que no recibían remuneración alguna. El gobernador se reservaba el derecho de presidir cualquiera de estas comisiones a partir, simplemente de una solicitud suya. La función principal de las Comisiones era elaborar y adoptar un “plan director”, que en las Leyes posteriores (Decreto No. 4702) se convertiría en el “plan maestro” para el desarrollo físico de la ciudad.

Al mismo tiempo, se creó una “Comisión Estatal de Planificación, Transporte y Obras Públicas” para tratar de “coordinar” y “asistir” el trabajo de las Comisiones Municipales. Desde ese momento se consideraba que la única forma de llevar la planeación, construcción de infraestructura y equipamiento en las ciudades del estado era a través de la cooperación entre el gobierno y el sector privado a través de representantes de la ciudad. Sin embargo los asientos en las Comisiones estaban reservados para los “notables” de la ciudad, dejando fuera de cualquier representación a la mayoría de los ciudadanos.

Estos organismos colegiados fueron adoptando diferentes figuras a través del tiempo; por ejemplo, en 1940 tomaron el nombre de “Juntas de Planeación Urbana”, y posteriormente “Juntas de Colaboración Municipal” (Decreto No. 4832), las cuales cambiarían su nombre a Consejos de Colaboración Municipal y posteriormente se convertirían –con algunas variantes, en Consejos Municipales de Desarrollo Urbano los cuales siguen, con algunas variantes, en operación actualmente. Su principal función era la de proporcionar infraestructura urbana en los municipios, lo cual hacían muy bien, sin embargo los puntos relativos a la planeación y controles de desarrollo urbano fueron des-

cuidados. Estos descuidos resultarían más tarde en problemas de implementación de proyectos para la resolución de problemas urbanos de gran escala y dificultades para desarrollar planes maestros para las comunidades, por ejemplo algunas de las dificultades presentes en la planificación del transporte de Guadalajara son una manifestación de esta falta de cuidado en la planeación de la ciudad (Wario Hernández, 1998).

En el año de 1948 se expidió la Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala, dando capital importancia a los municipios que posteriormente conformarían la zona metropolitana, pues ya tendían a conformar una unidad territorial que tenía un vínculo directo con el lago de Chapala. Sin embargo, no se tomaba en cuenta al resto de los municipios del interior del estado.

Hasta ese tiempo, el modo de gobernanza podría considerarse de tipo corporativista/ administrativo, pues los tomadores clave de decisiones eran predominantemente empresarios y profesionistas –ambos con orígenes ligados al gobierno estatal, en conjunto con los funcionarios públicos y tenían como objetivos principales el crecimiento y la redistribución regional del desarrollo con un estilo muy pragmático de hacer las políticas.

Tabla 5. Población en el estado de Nuevo León y en la Zona Metropolitana de Monterrey

Año	Nuevo León	Monterrey	%
1970	1,694,689	1,242,558	73.32%
1980	2,513,044	1,988,012	79.11%
1990	3,098,736	2,573,527	83.05%
2000	3,834,141	3,243,466	84.59%
2010	4,653,458	3,930,388	84.46%
*2015	5,085,848	4,280,337	84.16%
*2020	5,440,277	4,575,987	84.11%
*2025	5,778,562	4,812,835	83.29%
*2030	6,097,769	5,056,951	82.93%

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

* Todas las proyecciones a partir de 2015 tienen como fuente a CONAPO.

(1) Para el cálculo se incluye a los municipios de Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina, San Pedro Garza García, General Escobedo y Apodaca en los años 1970 y 1980. A partir del año 1990 además de los interiores se incluye a Juárez y García.

En el Estado de Nuevo León existe una única zona metropolitana, Monterrey; no obstante esta entidad federativa tiene también una amplia experiencia en política para la planeación urbana y territorial.

Valadez Fernández (1995) categorizó la historia de la planeación en Monterrey en cinco períodos con base en actores, técnicas de planeación y legislación: 1) El sector privado y la planeación: 1934-1950; 2) Planeación maestra consultiva: 1954-1960; 3) la institucionalización de los planes maestros: 1964-1970; 4) Consolidación del marco jurídico: 1971-1980; y 5) Institucionalización de la planeación metropolitana: 1984-1990. En suma en los primeros años de la planeación en Nuevo León, de la década de 1930 a 1970, el sector privado jugó un papel preponderante, y después pasó a ser un asesor del gobierno del estado impulsando la elaboración de planes maestros para la ciudad de Monterrey.

En el caso del estado de Nuevo León es posible afirmar que la planeación urbana y territorial apareció en la agenda del gobierno del estado en el año 1927 y su acción inmediata fue la promulgación de la “Ley de Planeación y Construcciones Nuevas de Monterrey”. Esta ley propuso cambios físicos básicos a la ciudad como el ensanchamiento de caminos preexistentes y la construcción de nuevas carreteras, de los cuales el gobierno del estado era el responsable en conjunto con el sector privado, el cual se convirtió en el principal promotor de la planeación financiando la elaboración de un Plano regulador, que posteriormente tomaría la forma de un “Plan Director de la Ciudad de Monterrey” a cargo de la “Comisión de Planificación de la Ciudad de Monterrey” creada a partir de la Ley de Planificación y en la que algunos representantes de grupos de la sociedad organizada podían participar, siempre y cuando fueran invitados por el gobernador. En el año 1967 se publica una nueva “Ley de Planeación y Urbanización del Estado” (LPUE-Decreto 24) en la que se consideraba la creación de un organismo para la participación de la ciudadanía que se denominó “Consejo Estatal de la Ciudadanía”.

Tabla 6. Leyes sobre planeación y desarrollo urbano publicadas en Jalisco 1969-2016

Año	Decreto	Ley	Acrónimo
1969	8466	Ley Estatal de Fraccionamientos	LEF
1972	110572	Reforma. Ley Estatal de Fraccionamientos	LEF
1975		Reforma. Ley Estatal de Fraccionamientos	LEF
1977	9537	Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco	LPUEJ
1977	9580, 9593	Ley de Asentamientos Humanos para el Estado de Jalisco, Reforma LAHEJ	LAHEJ
1978	9776	Reforma. Ley de Asentamientos Humanos para el Estado de Jalisco.	LAHEJ
1979	9994, 10032	Reforma. Ley Estatal de Fraccionamientos	LEF
1984	11606	Reforma. Ley Estatal de Fraccionamientos	LEF
1989	60789	Ley Estatal de Fraccionamientos	LEF
1990	13882	Reforma. Ley de Asentamientos Humanos para el Estado de Jalisco	LAHEJ
1993	15097	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	LDUEJ
1998	17128, 17639	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	LDUEJ
1999	18183, 18184	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	LDUEJ
2000	18452, 18673	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	LDUEJ
2001	18905, 19112, 19118, 19151	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	LDUEJ
2005	20888	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	LDUEJ
2007	21819	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	LDUEJ
2008	22273	Código Urbano para el Estado de Jalisco	CUEJ
2011	23486, 23914, 23955	Reforma. Código Urbano para el Estado de Jalisco	CUEJ

2012	24080, 24081, 24082	Reforma. Código Urbano para el Estado de Jalisco	CUEJ
2013	24424	Reforma. Código Urbano para el Estado de Jalisco	CUEJ
2013	act. 22273	Aclaración error capítulo VII Defensa de particulares	CUEJ
2013	24445, 24446	Reforma. Código Urbano para el Estado de Jalisco	CUEJ
2014	24850, 24952, 25993, 25147	Reforma. Código Urbano para el Estado de Jalisco	CUEJ
2015	25655	Reforma. Código Urbano para el Estado de Jalisco	CUEJ

Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial El Estado de Jalisco.

FASE 1. EXPERIENCIAS ESTATALES EN LA PLANEACIÓN URBANA: PLANEACIÓN DE LAS CIUDADES CAPITALES Y EL ABANDONO DE MUNICIPIOS PEQUEÑOS (1970-1975)

Esta fase corresponde a todo lo acontecido en el periodo previo a la publicación de la “Ley General de Asentamientos Humanos” (LGAH). Aunque los dos estados estudiados mostraron, en el periodo comprendido entre la década de los 1930s hasta 1970, un fuerte interés en la planeación urbana y territorial para la expansión de los asentamientos humanos, en esta apartado se hace énfasis en lo sucedido en los años inmediatos anteriores a 1976, justo cuando las capitales tanto de Jalisco como de Nuevo León sobrepasaron el millón de habitantes y presentaban características de zonas metropolitanas.

En ambos casos la planeación de la ciudad capital había sido el principal objetivo de las políticas de los gobiernos estatales. Es por eso que esta fase podría entenderse como la política del “planea la capital, olvídate de los municipios pequeños”.

En el Estado de Jalisco, con la promulgación de la “Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco” (LPUEJ) en 1959, se sentaron las bases de la planeación pues su espíritu subsistiría hasta prácticamente hasta 1976. En ella se gestó un gran hito en la historia de la planeación urbana y territorial para el estado de Jalisco y la ciudad de Guadalajara: la creación de la “Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco” (JGPUEJ) que se

constituyó como un “organismo público descentralizado con capacidad jurídica propia para decidir, actuar, adquirir y contratar en los asuntos pertinentes a su competencia”. Esta agencia estuvo presidida por el gobernador e incluyó representantes de las siguientes organizaciones: 1) Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara, 2) Cámaras de Industria especializadas con sede en Guadalajara, 3) Asociaciones civiles de ingenieros y arquitectos, 4) Cámara de la propiedad urbana 6) las dos principales asociaciones de trabajadores, según lo determinado por el Departamento de Trabajo, 7) el jefe de los servicios coordinados de salud y bienestar del estado, 8) los gobiernos municipales de todo el estado, que podían participar con voz y voto cuando los proyectos se desarrollarían dentro de sus jurisdicciones, y 9) las Juntas Municipales de Colaboración, estas últimas eran una réplica a nivel municipal. La JGPUEJ tenía la autoridad para coordinar la planeación y ejecución del desarrollo urbano, así como para dirigir la elaboración de planes maestros para los centros de población del estado. En esta segunda etapa de entidades colegiadas para la planeación, además de los comerciantes, propietarios de predios y los profesionistas de forma aislada; aparecen otras Cámara de Industriales, Organizaciones de trabajadores (aunque surgidas en un ámbito corporativista) y asociaciones de profesionistas. En 1963, se agregaron nuevos grupos organizados de la sociedad: la delegación Jalisco de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, así como los colegios estatales de ingenieros y arquitectos; luego en 1972 se incorporaría la Cámara de Propietarios de Predios Urbanos de Guadalajara. La Junta fue responsable de la determinación de valores para impuestos de plusvalías, se encargó de elaborar planes regionales o urbanos, tanto en el Área Metropolitana de Guadalajara como en otras regiones y centros de población del estado.

En el Estado de Nuevo León, en 1975, se publica la “La Ley de Urbanismo y Planificación del Estado de Nuevo León” (LUPENL-Decreto 103). El objetivo principal de la ley era “establecer, desarrollar, preservar y mejorar las condiciones generales de legalidad, seguridad, empleo, saneamiento y belleza en beneficio de las comunidades del estado” (LUPENL, Artículo 4).

Tabla 7. Leyes sobre planeación y desarrollo urbano publicadas en Nuevo León
1967-2016

Año	Decreto	Ley	Acrónimo
1967	24	Ley de Planeación y Urbanización del Estado	LPUE
1973	203	Ley de Ciudades Nuevas	LCN
1975	403	Ley de Urbanismo y Planificación del estado de Nuevo León	LUPENL
1980	40	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LDUENL
1991	166	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LDUENL
1993	143	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LDUENL
1997	546	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LDUENL
1999	159	Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LOTAHDUENL
1999	242	Reforma. Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LOTAHDUENL
2000	397	Reforma. Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LOTAHDUENL
2009	418	Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LDUENL

2009		Fe de erratas. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LDUENL
2010	68, 106, 129, 130	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LDUENL
2011	160, 161, 246, 261	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LDUENL
2012	337, 362	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LDUENL
2014	168	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LDUENL
2016	169	Reforma. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León	LDUENL

Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial El Estado de Nuevo León.

Esta legislación creaba un órgano colegiado con la mayoría de las responsabilidades de planeación incluyendo la dictaminación en materia de planes de desarrollo, la “Comisión de Planificación y Obras” (CPO). No obstante este órgano no incluía la participación oficializada de representantes de la sociedad organizada, pues se constituía por la Secretaría de Fomento económico y Obras de la cual dependía, y las direcciones de urbanismo y planificación, obras públicas y fomento urbano; la participación de representantes de organismos privados de colaboración, o con representación de intereses, o de particulares de reconocida solvencia moral y experiencia dependía de la invitación expresa del gobernador.

Además de la CPO, la legislación incluía un espacio de participación y consulta ciudadana para el gobierno estatal, el “Consejo General de Urbanismo” (CGU). Este consejo fungía como asesor del titular del ejecutivo a solicitud el mismo por lo que carecía de participación directa en la toma de decisiones y estaba integrado por un representante de los siguientes organismos o instituciones:

Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León, Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, Delegación Nuevo León, Cá-

mara Nacional de Comercio de Monterrey, Cámara de Propietarios de Bienes Raíces del estado de Nuevo León, A.C., Centro Bancario de Monterrey, A.C., Asociación de Fraccionadores de Monterrey, A.C., Colegio de Arquitectos de Nuevo León, A.C., Colegio de Ingenieros Civiles de Nuevo León, A.C., Delegación del Instituto Mexicano de Valuación de Nuevo León, A.C., Junta Central Catastral del Estado, Juntas Municipales Catastrales de los Municipios del Área Metropolitana, Congreso del Trabajo, Delegación Nuevo León, Liga de Comunidades Agrarias de Nuevo León, Federación de la Pequeña Propiedad, Delegación Nuevo León, Unión Regional Ganadera de Nuevo León, Colegio de Notarios Públicos del Estado de Nuevo León, A.C.

En ambos Estados se manifestaba una fuerte participación de la iniciativa privada en conjunto con el gobierno estatal, por lo que se puede determinar un modo de gobernanza Corporativista en el que predominaban los proyectos de asociación público privada para el crecimiento de las ciudades, principalmente de la capital del estado.

Por una parte, en el estado de Jalisco se fomentaba en la legislación el involucramiento directo de grupos de interés de centros urbanos mientras que en Nuevo León se consignaba uno indirecto. Esto es comprensible, debido a la muy fuerte influencia de los grupos de interés sobre el gobernador, pudiendo interpretarse su participación de forma indirecta como un limitante a su poder. En Jalisco, se puede inferir la existencia de un contexto más equilibrado del poder entre el gobernador y los municipios ya que se pretendía hacer planeación a través de una Junta con integrantes de perfiles técnicos y de la sociedad civil.

Sin embargo, en ambos Estados, los gobernadores tenían un vínculo muy fuerte con el sector privado, pues su capital era necesario para poner en práctica acciones de planeación. Este fuerte vínculo y el estilo centralista de gobernar en el país provocaban que las leyes de planeación y urbanización y sus reformas fueran iniciativas de los gobernadores, de hecho no existe evidencia de que algún diputado o grupo de interés específico haya propuesto cambio alguno durante este período.

El sector privado jugó un papel importante en la promoción del desarrollo y la implementación de la planeación urbana y territorial de las capitales.

En Jalisco, los comerciantes e industriales formaban parte de las comisiones de obras públicas y planeación y como miembros de las mismas impulsaban al gobierno municipal para la elaboración de un plan director. Mientras tanto en Monterrey, los industriales apoyaron la decisión de desarrollar un plan maestro para la capital del estado que definía las obras de infraestructura necesarias para la metrópoli.

En conclusión, la planeación era prácticamente dictada por los Ejecutivos Estatales y sus empresarios afines, quienes con sus recursos establecían las directrices de la planeación en las capitales. La gobernanza era de modo Corporativista, pues tenía como objetivo el crecimiento, con una relación pública-privada de concertación en la que se llevaban a cabo proyectos de asociación público privada a través de las obras por cooperación.

FASE 2. REVOLUCIÓN FEDERAL EN LA PLANEACIÓN URBANA Y TERRITORIAL (1976-1982)

Esta fase se refiere al periodo comprendido entre la aparición de la LGAH, publicada en el diario oficial el 26 de mayo de 1976 y los seis años siguientes. El gobierno federal modificó tres artículos de la Constitución (27, 73 y 115) para proporcionar un marco jurídico para la nueva ley. Durante el primer año después de la LGAH la mayoría de los Estados aprobó nuevas leyes sobre controles del desarrollo urbano. Paradójicamente con la LGAH, el gobierno federal otorgó atribuciones –que nunca tuvo- sobre la planeación urbana y territorial a los Estados y simultáneamente empoderó a los municipios como actores clave para el desarrollo de las ciudades y el territorio. La participación de los tres órdenes de gobierno en la planeación urbana y regional a través de la LGAH atiende a un principio de concurrencia contemplado en la legislación mexicana. Aunque el gobierno federal intercedió por los municipios, esto fue tomado con reservas por los gobiernos estatales, dando por resultado legislaciones estatales en ocasiones contradictorias.

La LGAH también incluyó por vez primera el concepto de “conurbación”, que hacía referencia a una aglomeración urbana donde dos o más ciudades se convirtieron en una unidad geográfica, económica y social homogénea. Como una unidad conformada por varios municipios, el ejecutivo estatal quedaba como responsable de coordinar esfuerzos entre los municipios involucrados,

ya que en México no existen los gobiernos regionales. El plan estatal y los planes de Zonas Conurbadas se convirtieron en los primeros instrumentos de planeación territorial en los estados mexicanos. Guadalajara fue declarada como zona conurbada en septiembre de 1978 y Monterrey en 1984, aunque como se explicó antes podríamos considerarlas zonas metropolitanas desde la década de los 1970s cuando su población creció de manera exponencial, lo que hizo que superaran el millón de habitantes.

La LGAH contemplaba un requisito de participación ciudadana en la legislación. Los planes de cualquier nivel debían ser presentados ante consejos consultivos antes de ser publicados; no obstante, no existía un mecanismo que garantizara que las observaciones producto de la participación fueran incluidas en el Plan, es decir que la participación pública en realidad, era más bien simbólica.

En Jalisco, la promulgación de la LGAH provocó la publicación de una nueva “Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco” (LPUEJ-Decreto No. 9537) que fue aprobada en el Congreso estatal el 30 de diciembre de 1976 y publicada en el diario oficial “El Estado de Jalisco” el 4 de enero de 1977. Esta ley tenía el objeto de adecuarse a lo establecido en la recientemente promulgada LGAH. No obstante, es importante resaltar que la legislación estatal contenía -incluso antes de la publicación de la LGAH, una amplia gama de principios de planeación y desarrollo urbano, por lo que la nueva legislación (1976) se basó fuertemente en el estatuto original (1959), más bien se complementó con algunos conceptos contenidos en la LGAH. En suma, las bases de la nueva ley estaban principalmente en experiencias pasadas y muy poco en las directrices de la ley general.

En realidad, la nueva LPUEJ no reconocía la atribución municipal de planeación, dejando la mayor parte de las responsabilidades para autorizar y planear los centros urbanos al ejecutivo estatal. En julio de 1977, el Congreso del estado aprobó una nueva iniciativa: la “Ley de Asentamientos Humanos para el Estado de Jalisco” (LAHEJ-Decreto 9580). La LAHEJ se apegó a las directrices de la LGAH y se integró en ella el principio de concurrencia, también aplicó el mismo sistema jerárquico de planes e incluso utilizó el mismo lenguaje.

La promulgación de la nueva ley generó discrepancias acerca de los contenidos por parte del sector privado. De hecho, en aquel entonces la LAHEJ

pasó por una consulta pública muy *sui generis* en la que los convocados a expresar sus opiniones consideraron que habían sido invitados a asistir como “cortesía”, pues sus aportes no fueron tomados en cuenta. Esto quedó de manifiesto en una carta enviada al Congreso por varios grupos de interés empresarial, como la Cámara Nacional de Comercio, el Club de Banqueros, la Cámara de Propiedad Urbana de Jalisco, la Confederación Patronal de la República en Jalisco y la Cámara de la Industria de la Construcción, los que expresaban que no habían tenido el tiempo suficiente para evaluar la iniciativa, pues habían tenido solamente cinco días para hacerlo. Con este breve plazo, los grupos empresariales aceptaron la necesidad de legislar el desarrollo urbano local, pero expresaron su descontento por lo que consideraban un “contenido socialista de la ley”, en particular mencionaron que la zonificación amenazaba la propiedad privada. Estos grupos de interés manifestaron además rechazo a la asignación de responsabilidades a los gobiernos locales (artículo 7 F. XV y XVI, artículo 40 F. I). Los empresarios preferían que el Congreso del Estado fuera la única autoridad para aprobar la planeación y la zonificación en las zonas urbanas y el Ejecutivo el encargado de administrarla. Ellos favorecían un *status quo* y particularmente apoyaban el papel del gobierno estatal.

Esta situación nunca antes vivida en el estado representó una especie de sobresalto entre las relaciones corporativistas que habían prevalecido en el estado, que poco cuestionaban las decisiones a las autoridades a una relación más crítica aunque cautelosa de los diversos grupos de interés estatales y que formaban parte desde 1959 de la JGPUEJ y de los Consejos de Colaboración Municipal.

Con la nueva legislación derivada de la llegada en la arena de la planeación del gobierno federal, en la práctica, el Poder Ejecutivo estatal fue responsable de la elaborar y administrar el plan estatal de desarrollo urbano, los planes municipales de desarrollo urbano conjuntamente con las jurisdicciones locales, así como de coordinar los planes estatales, nacionales y municipales para garantizar su congruencia. El gobernador, según esta legislación también podía declarar una “conurbación”, considerada como el sitio donde dos o más ciudades se unen para convertirse en una unidad geográfica, económica y social homogénea.

A diferencia de otros Estados que ajustaron su legislación de forma prácticamente inmediata a la promulgación de la LGAH, Nuevo León esperó cuatro años para hacerlo. En 1980, fue promulgada la “Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León” (LDUENL – Decreto 40), que fue aprobada el 30 de enero y posteriormente publicada en el diario oficial del estado de Nuevo León el 4 de febrero.

El propósito de la ley era determinar los procedimientos y reglas para la zonificación y proteger los recursos hídricos y los bosques, para autorizar usos de suelo y la construcción de edificios; sentar las bases de un marco de atribuciones para el ejecutivo estatal y los gobiernos municipales en la administración de los planes, pero sobre todo poner en congruencia con la LGAH la política de planeación urbana y territorial en el estado.

Entre los once objetivos que marcaba la legislación, eran de destacar aquellos relacionados con la elaboración de planes bajo una organización jerárquica: 1) un Plan Estatal de Desarrollo Urbano; 2) planes municipales de desarrollo urbano; y 3) los Planes de Ordenación de Zonas de Conurbación. Los planes municipales y los planes de Zonas de Conurbación podrían incluir planes maestros, sectoriales y parciales. Esta legislación estableció por primera vez un requisito de consistencia con el plan estatal, que todos los planes municipales debían cumplir y el plan estatal tenía que ser consistente con las metas y políticas nacionales. Por lo tanto, el proceso de planeación se caracterizó por un enfoque descendente, es decir que se requería de una consistencia vertical. La ley otorgaba poder al gobernador para autorizar planes municipales de desarrollo urbano, así como planes de zonas metropolitanas.

Las autoridades en capacidad para administrar esta ley eran: 1) el gobernador del estado; 2) los ayuntamientos; 3) la Secretaría de asentamientos humanos y planificación; 4) la Comisión de Planificación del Estado (CPE); y 5) la Secretaría de Obras Públicas y Proyectos.

En esta Ley se sustituye a la CPO por la “Comisión de Planificación del Estado” (CPE) la cual estaba a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Planificación del Estado, atendiendo a los lineamientos de la LGAH. La CPE era también un órgano colegiado pero con las mismas características de su antecesor a excepción de que por lo menos dos de los asesores de la Comisión deberían ser miembros del “Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano”

(CCDU); a esta Comisión correspondía la dictaminación en materia de planes de desarrollo urbano.

El CCDU sustituía al CGU y estaba integrado prácticamente por las mismas instituciones, solamente se incluía al Congreso del Estado.

Los planes se presentaban y se ponían a consideración de los miembros del CCDU, por un período de 30 días. Aunque los ciudadanos podían expresar sus pensamientos sobre los planes, en realidad no tenían una participación activa en su elaboración a excepción de aquellos representantes que además formaban parte de la CPE. Esta Comisión estaba compuesta por los jefes de varios departamentos de la propia SAHP. Además de ellos, el Gobernador del estado podía solicitar a diversos grupos de interés (organizaciones no gubernamentales) la designación de un representante para formar parte de la Comisión

El Gobernador continuó con la responsabilidad de autorizar los planes estatales de desarrollo urbano, planes municipales de desarrollo urbano y planes de áreas metropolitanas, incluyendo la zonificación. También tenía derecho a promover y proponer al Congreso, sobre la base de planes de desarrollo urbano, el establecimiento de los límites de la ciudad. Además, el ejecutivo estatal fue responsable de la planeación de la zona metropolitana, jugando el papel de coordinador de los gobiernos locales, mismo papel que ya tenía como coordinador de las acciones propuestas por el plan nacional de desarrollo urbano. Actuó en última instancia como árbitro en los conflictos entre las autoridades gubernamentales y el público sobre las cuestiones cubiertas por la ley y su aplicación. En este periodo, aunque el gobierno federal había marcado pautas a seguir en los estados, en Nuevo León, el gobierno del estado retenía de facto las atribuciones de los municipios incluyendo Monterrey.

En el Estado de Jalisco como en el de Nuevo León, la coordinación de los municipios de las zonas metropolitanas, estaba todavía garantizada por los gobiernos estatales, cuyo interés por lo que pasaba en el territorio, hacía que en la práctica estuvieran involucrados en todos los procesos de planeación en los municipios. En cuanto al modo de gobernanza, este tenía las características de los modos Corporativista y Administrativo pues tenían como objetivo el crecimiento y redistribución económicas así como la eficiencia; tenían un

estilo pragmático y la naturaleza de la relación público-privada era concertada pero al mismo tiempo en un ambiente de competencia, principalmente por la aparición del gobierno federal.

FASE 3. RESISTENCIA POR PARTE DE LOS GOBIERNOS ESTATALES A LA PLANEACIÓN MUNICIPAL POR DECRETO FEDERAL (1983-1992)

En 1983, se reformó la Constitución Federal, y en el artículo 115 se estableció que los gobiernos municipales tenían derecho a formular, aprobar y administrar el desarrollo urbano como zonificación. A pesar de esta reforma a la Constitución, la elaboración e implementación del plan seguían siendo realizadas por los gobiernos de los estados. En Nuevo León, las autorizaciones de fraccionamientos se hacían directamente en dependencias estatales; en Jalisco sucedía algo similar, pues aunque la aprobación municipal era necesaria para cualquier desarrollo, debía existir de por medio una revisión o “asesoría técnica” por parte del ejecutivo estatal.

En la reforma municipal de 1983 se generaron reacciones de municipios que reclamaban sus derechos para llevar de forma autónoma el manejo de la vida municipal en general, y la administración del crecimiento de las ciudades en particular. Sin embargo, sólo unos pocos gobiernos municipales estaban en forma para reclamar su independencia; la mayoría de estos municipios eran grandes y ricos y comúnmente formaban parte de las zonas metropolitanas. Este fue el caso de los municipios de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey.

Durante este período, en ambos Estados se promulgaron los planes de desarrollo urbano para las zonas metropolitanas –aunque el nombre hacía referencia a zonas conurbadas, de Guadalajara (1982) y Monterrey (1988). Por un lado, esta etapa marcó la entrada del gobierno del estado en asuntos de planeación territoriales/ regionales. Por el otro, la mayoría de los municipios contaban con planes arcaicos de la década de 1970 y solamente los municipios de las zonas metropolitanas pudieron tener planes actualizados para su desarrollo. En esta fase la falta de recursos y capacidad de las agencias municipales fueron evidentes. En el tiempo de las reformas municipales en los Estados de Jalisco y Nuevo León, sólo las áreas metropolitanas fueron descentralizadas

y solo a los municipios que las formaban se les cedieron las responsabilidades de la planeación urbana y territorial.

Para el inicio de la década de 1990, se presentó la iniciativa “Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León” (LDUENL - Decreto 166) que fue aprobada en el Congreso del Estado en diciembre de 1990 y publicada en el periódico oficial el 8 de febrero de 1991. Esta nueva ley, aunque concedió a los municipios responsabilidades adicionales para la planeación, conservó para el gobierno del estado la mayoría de las atribuciones. La administración y ejecución de la ley era responsabilidad de las siguientes autoridades: 1) el Gobernador del Estado; 2) la Secretaría de Desarrollo Urbano (SDU); 3) la Comisión de Planeación Urbana (CPU); y 4) los gobiernos locales.

Cabe resaltar que independientemente de la presión ejercida a nivel nacional con la aprobación de esta ley en el Congreso, para dar el control de las funciones de planeación a los municipios, el Gobernador conservó sus facultades para autorizar o denegar la aprobación de fraccionamientos. También conservó la atribución para autorizar el uso del suelo para escuelas y universidades, hospitales, cines, teatros, es decir, cualquier instalación con un impacto metropolitano.

La CPU quedó con poderes muy limitados, pues sólo podía expresar una opinión sobre cuestiones de planeación, pero no tenía derecho a voto en los procesos de toma de decisiones, adicionalmente, la legislación le otorgó un papel auxiliar, pues debía proporcionar recursos y asistencia técnica para planificar los municipios. La única diferencia es que se incluía en ella a representantes de universidades, sindicatos de trabajadores y los colegios de profesionistas para tener una representación más amplia y legítima de la sociedad en los procesos de planeación.

La planeación municipal fue fuertemente debatida en el Congreso al aprobar el decreto 166 (Congreso de Nuevo León, 1990). Una preocupación recurrente de los congresistas fue la falta de capacidad de los gobiernos municipales que no integraban la Zona Metropolitana de Monterrey. Según los congresistas (Congreso de Nuevo León, 1990) sólo un municipio (Sabinas) tenía un plan actualizado mientras el resto de los gobiernos municipales tenían todavía vigentes los de 1984. Los principales actores involucrados en la for-

mulación de la ley fueron los colegios de arquitectos e ingenieros. Los congresistas estatales pretendían asegurar la autonomía de los municipios con esta ley, pero lamentablemente más allá del Área Metropolitana de Monterrey, la mayoría de los municipios no poseían capacidad ni recursos para manejar los procesos de planeación, incluso se llegó a decir con ironía que paradójicamente, “con esta ley, sólo el Monterrey Metropolitano había sido descentralizado”.

Los congresistas resaltaron la existencia de una enorme brecha en la planeación urbana de la época: por una parte, se publicó un plan estatal relativamente nuevo como instrumento de política de planeación, pero por otra parte, los planes municipales no se realizaron debido a la falta de recursos en los municipios.

En esta fase, la coordinación la llevaba a cabo el gobierno estatal, que fue el responsable de la elaboración y publicación de los planes de desarrollo urbano de las zonas metropolitanas, con la aprobación de los gobiernos municipales. En cuanto al modo de gobernanza, este tenía aun las características de Corporativista/ Administrativo, pues la membresía de los organismos de consulta fue prácticamente la misma ya que se apoyaba en asociaciones público privadas a través de consejos en los que se compartían las decisiones entre las cámara de empresarios y los funcionarios del gobierno estatal en mayor medida y municipal en menor. Aunque en ambos estados los órganos de consulta y participación ciudadana tenían las mismas atribuciones y casi la misma membresía, es importante resaltar la incorporación en el caso de la Comisión de Planeación Urbana de Nuevo León de 2 Universidades del estado, mientras que en Jalisco esto aún no sucedía.

FASE 4. LOS GOBIERNOS MUNICIPALES RESPONSABLES DE LA PLANEACIÓN Y LA FRAGMENTACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS (1993-2007)

En 1993, el Congreso federal aprobó una reforma sustancial a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Esta ley trataba de aclarar la necesidad de los municipios de tener autonomía para decidir sobre su planeación y zonificación dentro de sus jurisdicciones. Se asignaron responsabilidades para planear a los gobiernos municipales, aunque no se canalizaron los recursos necesarios para lograr ponerlas en práctica a través de la elaboración de ins-

trumentos específicos. Esta situación dio lugar a circunstancias de desequilibrio para municipios ricos y pobres. En la mayoría de los casos, las grandes ciudades capitales –convertidas ya en áreas metropolitanas, reclamaron su derecho a elaborar sus propios planes y determinar su zonificación; mientras tanto, el resto de las áreas urbanas no podían planear con autonomía, como lo disponía la ley estatal.

Además del otorgamiento de poderes a los gobiernos locales, hay un dato interesante que destacar en esta fase: las iniciativas para la nueva legislación, fueron por primera vez en la historia de los estados de Jalisco y Nuevo León, propuestas para un actor que no era el gobernador. En esa fase se proponía una nueva generación de política de planeación urbana y territorial, que incluía un conjunto sofisticado de herramientas en las que se fusionaban las experiencias de los estados y las propuestas de la federación. Se incluía una lista completa de zonas, los límites de crecimiento urbano y la incorporación de la planeación estratégica para planes de la ciudad. En ambos casos las iniciativas fueron presentadas por congresistas lo que rompió con la tradición de propuestas directas de los gobernadores. Esta acción se puede interpretar como un cambio en la hechura de políticas en los estados, pues no era sólo una imposición, sino que había consenso entre congresistas y grupos de interés representados en el Congreso. También se evidenció una notable preocupación por las disparidades regionales dentro del estado, que no era tan evidente en las fases anteriores y que había sido producto del rápido crecimiento de las ciudades.

Grupos organizados de la sociedad participaron en la etapa de formulación de la ley, pues se convocó a foros para permitir que los ciudadanos pudieran participar. Estos foros fueron organizados por las comisiones de desarrollo en ambos congresos estatales. También fue la primera vez que grupos de interés expresan en un escrito formal su opinión sobre una legislación para la planeación urbana y territorial.

La legislación de 1993 permitió que los gobiernos municipales finalmente tuvieran la posibilidad de aplicar un proceso de planeación oficial, con lo que se convirtieron en los encargados de planear dentro de su jurisdicción. Los gobiernos estatales promovieron durante 1993 y 1994 la elaboración de planes de desarrollo urbano en las cabeceras municipales, pero dejaron la iniciativa en la toma de decisiones sobre los usos del suelo al gobierno de los munici-

pios. Mientras que esto fue un ejemplo de delegación de un poder previamente otorgado por la LGAH para el gobierno municipal, la fragmentada toma de decisiones en los usos de suelo se convirtió en un problema de planeación. Los gobiernos municipales tenían derecho a planear y zonificar siempre y cuando el contenido de sus planes haya sido consistente con las orientaciones establecidas en los planes estatales, pero curiosamente los gobiernos estatales dejaron de lado su responsabilidad como planificadores regionales, dejando toda la carga de la planeación en los municipios.

Además de las decisiones fragmentadas en la estructura propuesta, la mayoría de los municipios no estaba preparada para hacer y ejecutar planes; solamente algunos municipios habían consolidado su capacidad para planear y administrar planes, particularmente los de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey.

Por primera vez en la historia de Jalisco y Nuevo León, los gobiernos municipales eran libres de formular e implementar la planeación. Esta libertad incluía permisos para instalaciones principales y subdivisiones, mientras que la planeación municipal debía ser coherente con el plan estatal y los planes regionales. En Jalisco se aprobó en 1993 la "Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco" (LDUEJ-Decreto 15097). El proyecto de ley fue propuesto por diez congresistas de la LIII legislatura y fue publicado en el diario oficial del estado el 13 de julio de 1993.

La LDUEJ fue elaborada por un equipo integrado por la Secretaría de Desarrollo Urbano, con varios profesionales de la planeación que habían sido educados en el exterior, particularmente en Alemania y Estados Unidos. En ella se reconoce de nueva cuenta una "Comisión de Zona Conurbada" responsable de elaborar, revisar y aprobar los "Planes de Ordenamiento de las Zonas Conurbadas", así como de promover la participación de grupos sociales en su revisión. En esta Ley aunque se reconoce el nombre de "Comisión de Zona Conurbada", se define como equivalente al "Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara" la cual era la instancia del Poder Ejecutivo para la atención de tareas de concertación social y coordinación gubernamental. Estaba integrada por los Presidentes Municipales de los municipios involucrados, el Gobernador del estado, quien la presidía y por el Secretario de Desarrollo Urbano, quien fungía como Secretario Técnico, pero no se incluía a ciudadanos. En esta ley, se consideraban organismos de participación so-

cial al “Consejo Estatal de Desarrollo Urbano”, los “Consejos de Colaboración Municipal” y las “Asociaciones de Vecinos”. Para integrar los Consejos se consideraba a representantes de diversos grupos organizados de la sociedad, entre los que estaban:

La Cámara de Comercio en la Entidad, las Cámaras de Industria especializadas con sede en el Estado, la Delegación de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, la Delegación de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría, la organización mayoritaria de peritos valuadores en el Estado de Jalisco, la Cámara de la Propiedad Urbana de Jalisco, el Colegio de Notarios del Estado, el colegio mayoritario de arquitectos del Estado de Jalisco, el colegio mayoritario de ingenieros civiles del Estado de Jalisco, el Centro Bancario Local, la organización mayoritaria de industriales promotores de la vivienda, el sindicato patronal registrado ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, las dos organizaciones obreras mayoritarias en el Estado, según determine la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, conforme al registro correspondiente, las dos organizaciones mayoritarias de asociaciones de vecinos en el Estado, conforme las disposiciones que reglamenten su constitución, un representante de las asociaciones civiles especializadas en materia de monumentos y sitios históricos, la organización mayoritaria de los ejidatarios, comuneros y trabajadores agrícolas en el Estado de Jalisco, y la organización mayoritaria de propietarios rurales en el Estado.

Además se incluía a:

El Diputado Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano del Congreso del Estado, un representante de la Dependencia del Poder Ejecutivo Federal competente en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, un representante por cada una de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Estatal en materia de: Planeación económica y social, Vías de comunicación y transporte, Equilibrio ecológico y la protección del ambiente; y Reservas territoriales y promoción de la vivienda, y un representante por cada consejo regional de desarrollo urbano.

El Gobernador presidía el Consejo y el Secretario Técnico era el Secretario de Desarrollo Urbano del Estado. En la conformación de los consejos es importante destacar la inclusión de asociaciones de vecinos, aunque con una participación menor.

En el Estado de Nuevo León, en 1993, se hicieron reformas a la Ley de Desarrollo Urbano de 1991 del Estado de Nuevo León (LDUENL-Decreto 143). En 1993, un rasgo interesante, pero criticado por los profesionales de la planeación fue el establecimiento del “Sistema Estatal de Coordinación Urbana” (García Ortega y Bárcenas Alcalá, 1998); su propósito era promover la descentralización de la administración del desarrollo urbano a los gobiernos municipales. Para lograr la descentralización se propusieron dos tipos de acuerdo: el convenio general y el convenio de modalidad especial. Para firmar un convenio de modalidad especial los municipios debían tener un plan municipal de desarrollo urbano aprobado, publicado e inscrito en el registro público de propiedad.

Una característica más de esta ley fue el empoderamiento de la “Comisión de Planificación del Estado” (CFE) pues con la reforma quedaba facultada para expresar opiniones acerca de cualquier acción de planeación en el estado, aunque su membresía era la misma que en la legislación anterior, es decir, tan solo funcionarios públicos, con la posibilidad, a invitación del gobernador que también participaran representantes de los grupos sociales de la comunidad con carácter de asesores honoríficos, quedado así incipiente la participación social. También se creó un instituto de investigación orientado al estudio de los fenómenos del desarrollo urbano: el “Instituto Estatal de Desarrollo Urbano” (IEDU). El IEDU era un instituto técnico desincorporado del gobierno estatal pero económicamente dependiente de él, incluso era presidido por el ejecutivo estatal. Apoyado por un presupuesto anual, el IEDU fue capaz de obtener recursos para financiar sus proyectos de investigación. El propósito de este instituto era crear capacidades en los gobiernos locales, así como otorgar asistencia técnica a los municipios y al gobierno estatal. Entre sus actividades estaba la promoción de políticas públicas de desarrollo urbano en conjunto con las universidades, lo cual permitía el involucramiento de un actor fundamental en el proceso de planeación urbana y territorial, la academia.

En 1997, se presentó otra iniciativa al Congreso estatal para hacer reformas a la Ley de Desarrollo Urbano (LDUENL-546). Los artículos reformados fueron aquellos relacionados con las características de los fraccionamientos,

pero no representaron un cambio en la estrategia para el control del crecimiento en el estado.

A pesar de la débil influencia de la enmienda, es importante destacar la agitación generada entre los actores en el ámbito de la planeación urbana en el período comprendido entre 1993 y la publicación del decreto 159 en 1999. Entre otras, una iniciativa frustrada de la nueva ley fue propuesta por un congresista. Esta iniciativa fue el resultado del cabildeo con profesionales de la planeación urbana, como el Colegio de arquitectos de Nuevo León, la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces del estado de Nuevo León, y la Cámara Nacional de Comercio Monterrey. Entre las conclusiones de las reuniones sostenidas en aquel entonces, con respecto de los órganos de consulta y participación ciudadana cabe destacar: la ley debe entender la planeación como gestión y no como imposición para lograr de forma una rápida y eficaz “una ley técnica con un código suplementario que precise las normas y los procedimientos propuestos”; establecer responsabilidades específicas en las áreas metropolitanas para el gobierno estatal y los gobiernos municipales involucrados; y fomentar la participación ciudadana en la elaboración del plan en cualquier nivel o etapa.

Como resultado de estas discusiones se presentó ante el Congreso la Ley de Ordenamiento Territorial de Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LOTAHDUENL - Decreto No. 159), decreto aprobado en enero de 1999 y publicado en el periódico oficial el 3 de marzo de 1999. Para elaborar esta ley -en medio de gran efervescencia, el Congreso convocó a una “consulta” en la que se presentaron diferentes puntos de vista en foros durante seis meses en los que participaron más de 400 representantes de diversas instituciones del sector público y privado.

Los propósitos de esta nueva legislación con respecto a la gobernanza metropolitana incluían: establecer bases para la concurrencia y coordinación entre el estado y los municipios; y establecer las responsabilidades del Estado y los municipios en aplicación de esta ley. Las autoridades encargadas de aplicar esta ley eran: el Gobernador del Estado, la Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas, y los municipios a través de su presidente.

El modelo de contar con una “Comisión Estatal de Desarrollo Urbano” (CEDU) y un “Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano” (CCDU) continuaba siendo el mismo. La CEDU incluía adicionalmente a representantes de la

Secretaría de Desarrollo Social y de la Comisión Federal de Electricidad, pero era presidida por el Gobernador del Estado, desapareciendo la condición de que al menos dos fueran miembros del CCDU. El Consejo Consultivo se integraba por los representantes de las siguientes instituciones:

El Congreso del Estado, representado por los presidentes de las comisiones correspondientes, la Universidad Autónoma de Nuevo León, El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León, la Cámara Nacional de Comercio de Monterrey, el Centro Patronal de Nuevo León, la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios y de Vivienda de Nuevo León, A.C., la Delegación de Nuevo León de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces del Estado de Nuevo León, A.C., el Colegio de Arquitectos de Nuevo León, el Colegio de Ingenieros Civiles de Nuevo León, el Colegio de Notarios Públicos de Nuevo León, el Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León, A.C., el Instituto Mexicano de Valuación, Delegación Nuevo León, A.C., el Colegio de Biólogos, la Sociedad de Urbanismo, Región Monterrey, A.C. Esta vez la academia tenía una presencia importante con dos universidades representadas en el CCDU.

También se crearon por primera vez en el Estado de Nuevo León, las comisiones de zonas conurbadas, las que se integraban por los presidentes municipales de los municipios pertenecientes a la zona conurbada, el titular de la Secretaría Estatal y por representantes de la Comisión Federal de Electricidad y de los organismos operadores de agua en el estado.

A partir de 1993 y hasta el 2008 los municipios quedaron más libres para llevar a cabo acciones de planeación urbana y territorial, por ejemplo, los municipios de San Pedro Garza García y Monterrey publicaron sus planes municipales de desarrollo urbano, aunque es de destacar que en 2003 el gobierno del estado publicó el "Plan Metropolitano 2000-2024 de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Monterrey" con el que garantizaría la rectoría del gobierno estatal, a pesar de las atribuciones que los municipios pretendían ejercer.

En esta fase los gobiernos municipales se caracterizaron por ejercer sus responsabilidades con independencia del gobierno estatal; como el ejecutivo

estatal se liberó de algunas responsabilidades, la coordinación metropolitana fue prácticamente minimizada. En cuanto al modo de gobernanza, este tenía aun las características de Corporativista/ Administrativo, pues se apoyaba en asociaciones público privadas, pero al mismo tiempo se gestó una tendencia al modo populista, pues los gobiernos municipales buscaban legitimarse con sus ciudadanos y electores para demostrar su capacidad de ayuda a los grupos organizados con intereses en el territorio municipal, y los políticos del ámbito municipal se convirtieron en tomadores clave de las decisiones.

Cabe destacar de nueva cuenta, la participación de la academia en los organismos de consulta en el estado de Nuevo León, mientras que en el estado de Jalisco este sector continuaba relegado. Durante este periodo, los municipios tomaron las riendas de la planeación urbana y territorial, y aunque tenían un requerimiento de congruencia con planes superiores (regionales/ metropolitanos) estos nunca fueron publicados. Al no existir esos documentos de referencia, cada municipio optó -con fundamento en la propia LGAH-, por generar sus propias políticas de planeación, generando una atomización de las decisiones en esta materia.

FASE 5. LA COORDINACIÓN METROPOLITANA: LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN CONJUNTO CON EL GOBIERNO ESTATAL Y LA GOBERNANZA (2008-2016)

En esta fase se reconoce el gran problema que representaron las decisiones fragmentadas de los municipios, y se propone una agenda de coordinación metropolitana en ambos estados. Esta agenda incluye la publicación, en el caso del estado de Jalisco de una Ley de Coordinación Metropolitana, publicada en el año 2008.

En ella se proponen tres instancias en las que se genera la coordinación: la Junta de Gobierno, el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano. La primera se integra por autoridades electas que incluyen al gobernador y a los presidentes municipales, la segunda es una instancia meramente técnica y la tercera es el consejo ciudadano, que involucra la participación directa de la ciudadanía en forma de opiniones, y recomendaciones a los municipios, así como a la Junta y al Instituto, pero sobre todo, el consejo tiene la posibilidad de denunciar anomalías y presentar propues-

tas para mejorar el funcionamiento de las instancias de coordinación, es decir, tiene un rol de “supervisor” de los procesos, en la medida que estos sean transparentes.

En el caso de Nuevo León se prevé la conformación de una “Comisión de la Zona Conurbada” y otra más denominada “Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano”, sin embargo, ambas se integran por los presidentes municipales y el gobernador. En el caso de Nuevo León la única instancia ciudadana es la “Comisión Estatal de desarrollo Urbano” que aunque abarca la totalidad del estado, se centra en acciones para la Zona Metropolitana de Monterrey.

El concepto de Coordinación Metropolitana aparece por primera vez en la legislación para la planeación en el “Código Urbano para el estado de Jalisco” (CUEJ-Decreto 22273) que fue publicado en septiembre de 2008. En el CUEJ se definen como instancias de coordinación metropolitana los Institutos Metropolitanos de Planeación y los Consejos. Los primeros se concebían como las instancias técnicas de planeación de cada una de las áreas metropolitanas; los consejos tienen como objetivo la participación ciudadana. Entre los consejos, considerados como organismos de participación social, vecinal y de consulta están: el “Consejo Estatal de Desarrollo Urbano”, los “Consejos Regionales de Desarrollo Urbano”, los “Consejos Municipales de Desarrollo Urbano”, y los “Consejos Metropolitanos de Participación Ciudadana”. Además como organismos de participación estaban “las Asociaciones de Vecinos” constituidas conforme a las disposiciones en materia de administración pública municipal.

Para reforzar lo anterior, en febrero de 2011, se publica la “Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco” (LCMEJ) y de forma simultánea se reforman y derogan diversos artículos del Código Urbano, con lo que la coordinación metropolitana quedaba respaldada por una legislación específica que al mismo tiempo sentaba las bases para el futuro de la coordinación en “el Área Metropolitana de Guadalajara (Decreto 23486). Esta ley, única en el país pretendía regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana desde la declaración de área o región metropolitana, la celebración de convenios de coordinación y la constitución de instancias de coordinación.

Es importante resaltar que la “ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco” considera tres instancias de coordinación: la “Junta de Coor-

dinación Metropolitana" (JCM), el "Instituto Metropolitano de Planeación" (IMEPLAN), y el "Consejo Ciudadano Metropolitano" (CCM).

La JCM se integra por los presidentes municipales metropolitanos y el gobernador del estado, es decir, una instancia gubernamental. El IMEPLAN es un organismo público descentralizado intermunicipal que busca coordinar la planeación del área metropolitana. El CCM es un órgano consultivo intermunicipal integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el área o región metropolitana. Este consejo se integra con al menos dos consejeros por municipio y tiene como atribuciones la elaboración de opiniones, realización de consultas, propuestas y recomendaciones a los municipios del área metropolitana, así como denunciar las anomalías detectadas y presentar propuestas para el mejor funcionamiento de las instancias de coordinación; es decir que tiene voz, aunque la decisión ejecutiva recae directamente en la JCM.

En abril de 2013 se adicionan al Código nuevas definiciones de conceptos relacionados con la planeación metropolitana.

- 1) Área Metropolitana: "centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes";
- 2) Región Metropolitana: "delimitación geográfica integrada por un Área Metropolitana y uno o más centros de población, geográficamente cercanos, con tendencias de crecimiento que los acerquen y relaciones socioeconómicas, declarada oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado" (Decreto 24850).

En agosto de 2009 el Congreso del Estado de Nuevo León elaboró un proyecto de decreto para reformar los artículos 23 y 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en el que se establecía como justificación: la falta de coordinación intersectorial e inter-gubernamental, así como la necesidad de dar respuesta a los retos que plantean las zonas metropolitanas. Además, el decreto hacía referencia al Fondo Metropolitano, que había publicado sus reglas de operación justamente un año antes.

Unos meses después, en el mes de septiembre de 2009, se publicó en el Periódico Oficial el Decreto No.418 con la "Ley de Desarrollo Urbano del Estado

de Nuevo León" (LDUENL). En esta nueva legislación se determinan con mayor claridad lineamientos para zonas conurbadas, metropolitanas y regiones. De acuerdo a esta ley los municipios que forman parte de una conurbación, debían celebrar un convenio para la integración de una comisión, además de las facultades y obligaciones de los municipios y del estado. Acto seguido, el gobernador debería constituir la "Comisión de la Zona Conurbada" (CZC) la cual estaría integrada por los presidentes municipales de los municipios conurbados y el gobernador. De forma paralela, a consideración del gobernador y los presidentes municipales podrían constituir una "Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano" (CMDU) con el único objetivo de definir una cartera de proyectos de equipamiento e infraestructura, con fundamento en la política de suelo y reservas territoriales la cual quedaba como responsabilidad de la CZC.

De lo anterior se puede deducir que la CZC conservaba las atribuciones de planeación, es decir la elaboración de un plan, mientras que la CMDU estaría concentrada en la determinación de obras de equipamiento e infraestructura.

La "Comisión Estatal de Desarrollo Urbano" (CEDU) que ya existía desde la fase anterior, tuvo en el Decreto 418 una adición en la membresía, pues se sumaron algunos actores gubernamentales y ciudadanos, con lo que se cedía un poco del poder del ejecutivo estatal. A esta Comisión se integraron en diciembre de 2010 los titulares de fideicomisos para la ejecución de obras, así como el presidente del "Consejo Estatal de Participación Ciudadana para el Desarrollo Urbano" (CEPCDU), así como un representante ciudadano miembro del "Consejo de Planeación Estatal" siendo estos dos últimos los únicos representantes ciudadanos. No obstante, es de destacar que aunque se posibilita la participación ciudadana en el CEPCDU, el presidente del mismo es designado por invitación del Gobernador, por lo que se reserva el derecho de definir a la cabeza del organismo.

El "Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano" (CCDU) es sustituido por el "Consejo Estatal de Participación Ciudadana para el Desarrollo Urbano" (CEPCDU). En este Consejo quedan funcionarios del gobierno estatal y representantes de diversos organismos de la sociedad civil organizada; no obstante es notoria la desaparición de la academia en el mismo, al eliminarse los representantes de las universidades que anteriormente formaban el CCDU.

En Diciembre de 2010 se genera mediante una reforma a la Ley, una definición particular para las zonas metropolitanas que decía así: "conjunto de

dos o más municipios donde se localiza una ciudad de cincuenta 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, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica" (Decreto 130) con lo que la definición de zona metropolitana quedaba oficialmente homologada con la del estado de Jalisco.

En 2012 se realizó una reforma a la Ley en la que se consideraba de interés para la zona conurbada la promoción de reservas territoriales que evitaran la dispersión, así como una política de re-densificación y uso eficiente del espacio, pero que no modificaba los procesos de participación ciudadana ni la coordinación metropolitana. En esta última etapa, es decir a partir de la publicación de la LDUENL (2009) se advertía una tendencia a la apertura de la CEDU por primera vez en la historia del Estado, a la participación de representantes ciudadanos, aunque con muy poco peso.

El desarrollo de las instituciones de coordinación metropolitana analizadas en esta fase indican una tendencia inédita hacia la ciudadanización de algunas decisiones, lo que permite deducir dos cosas: primeramente, hay ya en marcha un proceso de coordinación entre las autoridades municipales y el gobierno estatal involucrados en una zona metropolitana que anteriormente no existía; y la otra es que existe una tendencia importante hacia la apertura de espacios hacia la ciudadanía organizada en el tema de la coordinación en metropolitana.

Sin embargo, es importante resaltar la importancia de la constitución del Fondo Metropolitano, una fuente de recursos para equipamiento e infraestructura en las zonas metropolitanas, pues el año de su creación coincide justamente con la generación de legislación al respecto en ambas entidades federativas (2008). Los montos aportados por el Fondo no son menores; desde su creación, es decir, en un lapso de 10 años, se han asignado más de setenta y siete mil millones de pesos a zonas metropolitanas del país, de los cuales, le han correspondido más de nueve mil a la Zona Metropolitana de Guadalajara, y más de seis mil a la Zona Metropolitana de Monterrey.

Con respecto de coordinación intergubernamental, esta ha vuelto, y aunque seguramente tomará un tiempo para que se vuelva realidad en el

ámbito metropolitano, es ya una tendencia clara y promisoría. En cuanto a la gobernanza metropolitana, después de una tendencia Populista en la fase anterior, se puede decir que hay indicios de una tendencia hacia el modo Pluralista, en el que idealmente se logra un equilibrio de intereses, y la naturaleza de la relación público privada es de carácter interactivo, en la que los intereses de la sociedad civil son tomados en cuenta en los procesos de toma de decisiones mediante la mediación e incluso las elecciones, que pueden ser de temas específicos de planeación bajo la figura del referéndum.

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, se puede considerar que el modo de gobernanza está transitando hacia un modo Pluralista, aunque aún conserva sus raíces en el modo Administrativo/Corporativista. En este modo, eventualmente se podrá hacer uso de instrumentos como la disputa, mediación y elecciones o referéndums acerca de las decisiones en materia de planeación urbana y territorial, aunque no es tan claro ni el equilibrio de intereses, ni la relación interactiva entre el sector público y la sociedad civil organizada (ver Tabla 8)

FASE 6. 2017- LA REPARACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA ARENA DE LA PLANEACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

Recientemente, en noviembre de 2016 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva “Ley de General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano” (LGAHOTDU) que vino a confirmar el interés del gobierno federal en los temas de planeación urbana y territorial, y después de 40 años, redefine la política urbana, que promueve entre otras cosas la constitución de organismos deliberativos y que tiene como objetivos la coordinación y la gobernanza metropolitana. La nueva política prevé y reitera el papel de coordinador y supervisor que deben tener los gobiernos estatales, a diferencia del énfasis que la anterior legislación tenía en otorgar poderes a los gobiernos municipales.

En temas de coordinación intergubernamental, la nueva ley establece la necesidad de abordar temas como: derecho a la ciudad, equidad e inclusión, derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, participación democrática y transparencia, productividad y eficiencia, espacio público, resi-

liencia, seguridad urbana y riesgos, sustentabilidad ambiental, accesibilidad universal y movilidad.

La LGAHOTDU plantea una nueva definición de zona metropolitana que incluye la conurbación, y considera criterios fundamentales para su conformación: la complejidad, y la relevancia social y económica manifiesta en una unidad territorial. Además esta ley le destina un capítulo a los programas metropolitanos y de zonas conurbadas, en los cuales se reafirma la necesidad de la coordinación intergubernamental, pero sobre todo es destacable el capítulo de gobernanza metropolitana, el cual contempla la creación de dos instancias principales para su gestión: la comisión de ordenamiento metropolitano, encargado de coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitano, instancia técnica con participación de funcionarios de gobierno; y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, instancia encargada de dar seguimiento a la consulta pública y en la que participan representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, los que deberán conformar mayoría en el consejo.

En consecuencia, los procesos de coordinación, en conjunto con una gobernanza en consolidación, permiten prever un nuevo orden en las zonas metropolitanas en las que debería prevalecer por una parte la coordinación intergubernamental (horizontal y vertical) y por otra la participación cada vez mayor de representantes de la sociedad civil organizada incluyendo a la academia, pues nunca en las fases estudiadas había existido tal diversidad en la composición de los órganos de participación y consulta ciudadana en los procesos de planeación urbana y territorial, el tiempo dirá si este nuevo orden atrae mejores escenarios metropolitanos.

Tabla 8. Resumen de actores, relaciones gobierno-sociedad y modo de gobernanza por Fases

Periodo	Fase	Actores	Relaciones Jalisco	Relaciones Nuevo León	Marco Institucional	Modo de gobernanza
1 1970-1975	Experiencias estatales en la planeación urbana: planeación de las ciudades capitales y el abandono de municipios pequeños	Ejecutivo Estatal, Sector privado	Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco/ Consejos de Colaboración Municipal	Comisión de Planeación de la Ciudad de Monterrey, Consejo de Urbanización	Legislación Estatal	Corporativista/ Administrativo
2 1976-1982	Revolución federal en planeación urbana y territorial	Ejecutivo federal, ejecutivos y legislativos estatales, ejecutivos municipales, sector privado, profesionales de la planeación	Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco/ Consejos de Colaboración Municipal	Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano	Legislación Federal/ Legislación Estatal	Corporativista/ Administrativo
3 1983-1992	Resistencia por parte de los gobiernos estatales a la planeación municipal por decreto federal	Ejecutivos estatales, ejecutivos municipales	Consejo Metropolitano de Guadalajara	Comisión Estatal de Planeación	Legislación Estatal	Corporativista/ Administrativo
4 1993-2007	La planeación municipal y la fragmentación en la toma de decisiones en las áreas metropolitanas	Ejecutivos municipales, legislativos estatales, sociedad civil	Consejo Estatal de Desarrollo Urbano/ Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara/ Consejos de Colaboración Municipal	Sistema estatal de coordinación urbana (convenio general y convenio de modalidad especial), Comisión de Planeación Urbana, Instituto Estatal de Desarrollo Urbano	Legislación Federal/ Legislación Estatal	Administrativo/ Corporativista
5 2008-2016	La coordinación metropolitana: los gobiernos municipales en conjunto con el gobierno estatal y la gobernanza	Ejecutivos estatales, ejecutivos municipales, legislativos federal y estatales, sector privado, sociedad civil	Instancias metropolitanas (Junta de Coordinación Metropolitana, Instituto Metropolitano de Planeación, y Consejo Ciudadano Metropolitano)	Comisión de Zona Conurbada (gobernador y municipios), Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, Comisión Estatal de Desarrollo Urbano	Legislación Estatal/ Coordinación Metropolitana/ Fondos federales	Administrativo/ Corporativista Incipiente cambio a Pluralista
2017-	-	Ejecutivos federal, estatales, municipales, sociedad civil, academia, expertos	Comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, Consejo consultivo de desarrollo metropolitano (con perspectiva de género), Mecanismos de carácter técnico, Prestación de servicios públicos comunes, Mecanismos y fuente de financiamiento (Fondo metropolitano)	Comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, Consejo consultivo de desarrollo metropolitano (con perspectiva de género), Mecanismos de carácter técnico, Prestación de servicios públicos comunes, Mecanismos y fuente de financiamiento (Fondo metropolitano)	Legislación Federal	Pluralista. ?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. (1996). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. En A. Hernández Chávez, *¿Hacia un nuevo federalismo? Historia de las Américas-Estudios*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Azuela de la Cueva, A. (1989). El significado jurídico de la Planeación. En G. Garza Villarreal, *Una década de Planeación Urbano-Regional en México 1978-1988*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Azuela de la Cueva, A. (1998). Planeación Urbana y Reforma Municipal. En G. Garza Villarreal, & F. Rodríguez, *Normatividad Urbanística en las principales Metrópolis de México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Becerra Mercado, O., & Reyes Rodríguez, R. (2014). *El lenguaje contemporáneo del urbanismo: Glosario de términos urbanos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Cabrero Mendoza, E. (1998). *Las Políticas Descentralizadoras e México (1983-1993): Logros y Desencantos*. México, DF: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- CONAPO. (2012). *Catálogo. Sistema Urbano Nacional 2012*. México, D.F.: Consejo Nacional de Población.
- Congreso del Estado de Nuevo León/ LXXI. (14 de 08 de 2009). *H. Congreso del Estado de Nuevo León*. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/dictámenes/3428.pdf
- Demerutis-Arenas, J. A. (2005). City and regional planning in the Mexican states: case studies Jalisco and Nuevo Leon. *Doctoral dissertation*. Tempe, AZ: ASU.
- Demerutis-Arenas, J. Á. (2012). Las propuestas de las teorías de "gestión del desarrollo urbano" y las políticas de planeamiento urbano en el estado de Jalisco. En J. J. Gutiérrez Chaparro, *Planeación participación y gestión en los procesos urbanos actuales: Una visión latinoamericana* (pp. 188-224). Toluca, Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- El Colegio Mexiquense. (2010). *III. Informe final de evaluación externa 2010 y su resumen ejecutivo. Versión definitiva*. México, D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 15 de 07 de 2017, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Fondo%20Metropolitano.pdf>

- El Norte. (29 de 01 de 1975). Ley de Urbanismo local será conocida en el país. *El Norte*.
- Gamas Torruco, J. (1975). *El Federalismo Mexicano*. México, D.F.: SEP.
- García Ortega, R., & Bárcenas Alcalá, E. (1998). Área Metropolitana de Monterrey: Reglamento único metropolitano y descentralización de atribuciones a los municipios. En R. García Ortega, *Planeación y Gestión Urbana y Metropolitana en México: Una revisión a la luz de la globalización* (págs. 209-220). Zinacatepec, Edo.Mex.: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Garza Villarreal, G. (1989). *Una década de Planeación Urbano-Regional en México 1978-1988*. México, D.F.: El Colegio de México.
- H. Congreso de la Unión. (5 de Febrero de 1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Última actualización 17 junio 2016*. México, DF.: Diario Oficial de la Federación.
- H. Congreso de la Unión. (21 de julio de 1993). Ley General de Asentamientos Humanos. *Última reforma publicada 24 enero 2014*. México, DF.: Diario Oficial de la Federación.
- H. Congreso de la Unión. (28 de noviembre de 2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. México, DF., México: H. Congreso de la Unión.
- H. Congreso del Estado de Jalisco. (28 de Ago de 2008). Código Urbano para el Estado de Jalisco. *Última reforma 5 de Noviembre 2015*. Guadalajara, Jalisco.
- Henning, N., & Heinrichs, D. (2011). Fresh Wind or Hot Air --Does the Governance Discourse have something to offer to Spatial Planning? *Journal of Planning Education and Research*, 35(4), 47-59.
- Hernández Chávez, A. (1996). Las tensiones internas del Federalismo mexicano. En A. Hernández Chávez, *Hacia un nuevo Federalismo? Historia de las Américas-Estudios*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Iracheta Cenecorta, A., & Iracheta Carroll, J. (2014). *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*. México DF.: CIDE.
- Motte, A. (1996). The institutional relations of plan-making. En P. Healey, A. Khakee, A. Motte, & B. Needham, *Making strategic spatial plans: Innovation in Europe* (págs. 231-254). Londres: UCL Press.
- OECD. (2006). *Competitive Cities in the Global Economy*. Paris: OECD Publishing.

- Pradilla Cobos, E. (2016). Zona Metropolitana del Valle de México: neoliberalismo y contradicciones urbanas. *Sociologías*, 18(42), 54-89. doi:http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004203
- Ramírez Saiz, J. (1989). Los objetivos de la LGAH. En G. Garza Villarreal, *Una década de Planeación Urbano-Regional en México 1978-1988*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Rodriguez, V. E. (1997). *Decentralization in Mexico: From reforma Municipal to Nuevo Federalismo*. Boulder, CO: Westview Press.
- SEDESOL - CONAPO - INEGI. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social - Consejo Nacional de Población - Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ONU-Habitat. (2002). Concept paper. *The Global Campaign on Urban Governance*. Nairobi: ONU-Habitat.
- Unikel, L., Ruiz Chiapetto, C., & Garza Villarreal, G. (1976). *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*. México, DF: El Colegio de México.
- Valadez Fernández, J. (1995). Evolución de la Planeación Urbana en Monterrey. En G. Garza Villarreal, *Atlas de Monterrey*. México, DF: El Colegio de México.
- Villar Calvo, A. (1998). *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano, herencia del centralismo y la subordinación: Caso de Estudio, Estado de México*. Toluca, Edo.Mex.: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ward, P., & Rodriguez, V. (1999). New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 673-710.
- Wario Hernández, E. (1998). Limitaciones de la normatividad urbanística en el Área Metropolitana de Guadalajara. En G. Garza Villarreal, & F. Rodríguez Urrutia, *Normatividad urbanística en las principales Metrópolis de México*. México, DF: El Colegio de México.

DINÁMICA URBANA, REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA Y CAMBIO CULTURAL EN TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. ¿GOBERNANZA METROPOLITANA RURALIZADA?

Rutilo Tomás Rea Becerra¹

Universidad de Guadalajara

Cándido González Pérez²

Universidad de Guadalajara

Hugo Adrián Medrano Hernández³

Universidad de Guadalajara

RESUMEN

Las reestructuraciones productivas que se presentan en algunas ramas de la actividad económica, provocan cambios en la idiosincrasia de los habitantes de un territorio así como dinámicas nuevas de urbanización. Ciudades medias cobran importancia en su crecimiento demográfico y de cambio en las estructuras del mercado de trabajo. Tepatitlán de Morelos, Jalisco, es una de las localidades más dinámicas de los Altos. Destaca por la producción de huevo para plato, la cual impulsa procesos de innovación tecnológica y administrativa que inciden en dinámicas culturales de la localidad, y fomentan una dinámica rural-urbana que se expande a municipios aledaños, proyectándolo como posible zona metropolitana de alta relevancia en los Altos de Jalisco.

Los empresarios y el gobierno estatal desempeñan un papel muy destacado en la promoción de la urbanización, para establecerla como zona metropolitana. La arraigada identidad de esta localidad facilitaría una gobernanza metropolitana en la que se promocionaría la cohesión social, pero bajo el liderazgo de estos grupos empresariales.

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Políticos y Gobierno del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, y miembro de la Red de Gobernanza Metropolitana.

² Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Organizacionales del Centro Universitario de Los Altos (UdeG), miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

³ Profesor-Investigador del Departamento de Historia del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, y miembro de la Red de Gobernanza Metropolitana.

Palabras clave: Innovación, reestructuración productiva, cambio cultural, gobernanza metropolitana.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años hemos sido testigos de una dinámica urbana en México que no estaba contemplada ni por la interpretación lineal de la historia ni por las etapas progresivas del crecimiento económico. Zonas metropolitanas han sufrido disminuciones significativas en sus ritmos de crecimiento demográfico y espacial, y ciudades medias han tenido una expansión acelerada que las ha colocado no en “la nueva rusticidad mexicana”, sino en la nueva urbanidad y reindustrialización del campo, pues se les dota de vías de comunicación (caminos, carreteras, puentes, energía eléctrica, agua entubada, internet y fibras ópticas). Son tres los cambios que consideramos más importantes en esta nueva dinámica:

- 1) Los cambios demográficos y de migración.
- 2) Los procesos de reestructuración en la producción.
- 3) Cambios en la estructura del mercado de trabajo y la cultura de las localidades.

Ante este panorama este trabajo tiene por objetivo establecer un análisis cualitativo de las incidencias de estas transformaciones en una de las localidades más dinámicas de la región de Los Altos de Jalisco: la ciudad de Tepatlán de Morelos, tomando como referencia analítica una de las actividades consideradas de gran arraigo en la localidad como es la producción de huevo, actividad que junto con otras labores agropecuarias (lechera, avícola, porcina y recientemente de tequila) ha generado una dinámica rural-urbana que ha conseguido expandirse a otros municipios circunvecinos, y en términos reales permite considerarla como una zona metropolitana.

Con base en lo anterior el presente trabajo tiene como principal interés reflexionar acerca de las posibilidades de una Gobernanza Metropolitana (GM) para esta región, a sabiendas que la Comisión de Asuntos Metropolitanos del

H. Congreso de Jalisco, en el año 2016, la haya rechazado.⁴ Sin embargo, consideramos que en la actualidad esta petición es más viable técnica y jurídicamente que cuando se presentó en 2011, pues cumple con la mayoría de las peticiones que dicha Comisión le demandaba entonces.

El trabajo investigativo está dividido en tres apartados y sus conclusiones. En el primero se intenta definir el concepto (o conceptos) de la Gobernanza Metropolitana (GM), considerándolo una definición dual que implica un término de carácter geográfico y uno político. Además ambos son polisémicos donde inciden elementos de carácter normativo, es decir, de toma de decisiones y elementos de naturaleza positiva o teórico-conceptual.

El segundo aborda la estrecha relación que se ha generado a lo largo de la historia entre la identidad del alteño, los procesos de innovación y transformación productiva (específico en la producción de huevo), así como el desarrollo urbano y metropolitano de esta localidad, en la cual desde 2011 se ha promocionado ante el Gobierno del Estado las posibilidades que esta ciudad, junto con los municipios de Acatic, Arandas, San Miguel el Alto, Valle de Guadalupe, Jesús María y San Ignacio Cerro Gordo, sean merecedoras a convertirse en Zona Metropolitana.

El tercer apartado analiza el papel de los empresarios (de la industria del huevo) como uno de los principales actores en el desarrollo de estas transformaciones productivas, pero también como uno de los fundamentales promotores, junto con el gobierno, del desarrollo urbano. Por otra parte se analizan las relaciones empresariales que han permitido posicionar varias actividades que no solo se han reducido a las agropecuarias, sino han llegado a la esfera financiera contando con fructíferas actividades económicas y, recientemente, en actividades industriales como autopartes.

A manera de conclusión se considera que existen las evidencias técnicas y jurídicas suficientes para considerar a Tepatlán de Morelos, y los seis municipios mencionados, como una zona idónea para convertirse en metropoli-

⁴ En 2011 se presentó la propuesta que Tepatlán de Morelos, junto con los municipios circunvecinos de Arandas, Valle de Guadalupe, San Miguel el Alto, San Ignacio Cerro Gordo, Acatic y Jesús María se convirtieran en una zona metropolitana. Sin embargo, en 2016 el dictamen de la Comisión de Asuntos Metropolitanos consideró que no se contaba con las características urbanas requeridas, pues existía una separación de más 40 kilómetros de separación entre una y otra localidad (la Comisión exige como máximo 10 kilómetros); que 75% de la población se encuentra en actividades secundarias y la densidad demográfica no superaba los 50,000 habitantes en dichas localidades. No obstante, el Instituto Municipal de Planeación de Tepatlán argumenta que estos elementos sí se cumplen.

tana. A través de un ejercicio referencial se establece que la GM predominante sería un campo de acción, concertación y consenso donde los empresarios ajenos tendrían un gran poder de decisión.

INTENTAR DEFINIR LA GOBERNANZA METROPOLITANA (GM)

La conceptualización de la Gobernanza Metropolitana cuenta con dos acepciones estrechamente interconectadas: la gobernanza y lo metropolitano, es decir, una acepción de carácter geográfico-territorial y otra de carácter político-democrático. El intento por definir este fenómeno de manera más específica se complejiza aún más, por el hecho que ambas categorías resultan polisémicas en las cuales no solo se consideran elementos conceptuales o teóricos, sino también criterios normativos de índole ética así como de toma de decisiones, lo cual conduce a generar más preguntas que respuestas en el debate.

El acercamiento a este examen valorativo llevó a considerar intermitentemente las siguientes dudas: ¿la Gobernanza Metropolitana se refiere a una expansión geográfica o a una concentración demográfica? ¿Es una gran aglomeración de pobladores asentada en un territorio o solo es el traslado hacia una aglomeración industrial? ¿Es un fenómeno urbano o también puede ser rural? ¿Se refiere a grandes ciudades modernas con majestuosos edificios considerada como “ciudad digital”, o puede ser una coordinación entre ciudades medias? ¿Comprende a varias federaciones circunvecinas o se circunscribe solo a municipios de un estado? ¿La gobernanza es decidida por el gobierno en turno o se impulsa a través de la participación democrática? Por ende, ¿es considerada como una ciudad democrática donde participa un conjunto de actores locales o es un enclave donde el quehacer de la vida económica, política y social la deciden grandes corporaciones transnacionales?

En independencia de las respuestas que se puedan verter en torno al caso, y a lo polisémico de su definición, existen algunos elementos que dan origen al análisis y al debate de la GM. Primero está la necesidad de estudiar y generar la teoría de la GM, donde se debe originalmente a un fenómeno geográfico-territorial de concentración y de expansión. Es decir, se considera que es un área que concentra una gran población, ya sea atraída por una aglomeración industrial, por el desarrollo urbanístico, por los servicios que se localizan

en ella o por el deseo de mejorar el status de vida de los individuos o familias que se asientan en ella.

Por otra parte es un fenómeno de expansión urbana, pues en su desarrollo se traspasan los límites de una localidad, invadiendo contornos geográficos naturales y demarcaciones político-administrativas circunvecinas a la ciudad central; dicha expansión incluso puede ir más allá de los gobiernos o entidades estatales. Esta concentración-expansión conduce como efecto a un segundo elemento constitutivo de análisis: la intermunicipalidad, pues la conurbación que se despliega va aumentando la complejidad de las ciudades debido a que se extienden los problemas de servicios públicos (agua, drenaje, alcantarillado, desechos sólidos y recientemente problemas ambientales), pues se aumenta la demanda de un número mayor de habitantes ya no de un solo municipio, sino de la zona conurbada.

Si el análisis de las zonas metropolitanas lo reducimos a estos elementos posiblemente solo tendríamos tres áreas, o zonas, metropolitanas en nuestro país: el Valle de México, Monterrey y Guadalajara. Sin embargo, la GM también se define y se impulsa por criterios de carácter político-administrativo, los cuales en ocasiones prevalecen por encima de los marcos conceptuales y teóricos. Así las decisiones políticas, técnicas y normativas se imponen sobre los aspectos teóricos o conceptuales.

Hay municipios que no necesariamente están vinculados por la coordinación político-administrativa, o por un desarrollo urbano afín, como es el caso de la Zona Metropolitana de Ocotlán, Jalisco, cuyos municipios no están tan unidos como pudiera ser el caso de otros del propio estado de Jalisco, o como la Zona Metropolitana de La Piedad, Michoacán y Pénjamo, Guanajuato, los cuales más que estar conectados por una administración conjunta o conurbadas se asocian con la finalidad de conseguir mayores recursos de los llamados Fondos Metropolitanos.

Otro elemento a considerar es que si bien la GM es un fenómeno de expansión urbana existen regiones donde se desarrollan actividades agrícolas, ganaderas o agropecuarias que, de manera directa o indirecta, fomentan procesos de conurbación y de colaboración en la agenda intermunicipal. Este es el caso de Tepatlán de Morelos y sus vínculos con los municipios alteños de Arandas, San Miguel el Alto, San Ignacio Cerro Gordo, Acatic, Valle de Guadalupe y Jesús María, sitios donde si bien no se han desarrollado los niveles

de concentración demográfica y de expansión territorial que crean las complejas ciudades metropolitanas actuales sí cumplen con los requisitos⁵ establecidos por el Comité Técnico de Coordinación Metropolitana del Congreso de Jalisco para convertirse en una zona metropolitana, pues se debe aclarar que no es la llamada “nueva rusticidad” o las “actividades del campo” aquellas que por sí solas han generado esta nueva dinámica. Sin los procesos de urbanización (tomas de agua, llegada de la energía eléctrica, sistemas de drenaje y alcantarillado y, sobre todo, las carreteras, caminos y puentes que se gestionaron a través de las diversas instituciones públicas) resulta impensable este proceso metropolitano.

Queda claro que la GM es un fenómeno urbano, pero sí habría que señalar estas actividades (ganadera, porcina, avícola y últimamente la siembra de agave) presentan un potencial económico no solo para la ciudad de Tepatitlán o la región de Los Altos Sur,⁶ sino para el estado de Jalisco en su conjunto, pues se le reconoce a dicho territorio como el primer lugar en la producción de huevo para plato; es una zona importante en la producción de carne de cerdo, además es sede de la cuenca lechera más importante de la entidad y en la actualidad es uno de los principales productores de tequila, por lo cual es una región muy importante para el estado.

Su justificación como zona metropolitana es que estas actividades ya no pueden ser consideradas de exclusividad ranchera, pues se han modernizado a niveles de industrialización y de procesos de producción automatizados (como el caso de las granjas avícolas, la producción lechera, la producción de alimentos para ganado a través de pre-mezclas o últimamente como la destilación industrial del tequila), por lo cual ya no pueden ser clasificadas exclusivamente como actividades rurales.

⁵ De los requisitos que se cumplen son: dos de los municipios cuentan en sus cabeceras con más de 50,000 habitantes; los seis municipios están ubicados a no más de 10 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril de las localidades de Tepatitlán y de Arandas que son consideradas las ciudades metropolitanas; más de 10% de la población trabaja y reside en estas dos ciudades centrales; se tiene una densidad media urbana de 21 habitantes por hectárea; 75% de la población activa está en actividades industriales, comerciales y de servicios, y la movilidad laboral ha fomentado un corredor económico que ha permitido la interacción de los habitantes de los distintos municipios de esta área (Instituto Municipal de Planeación de la Zona Metropolitana de Tepatitlán, 2014).

⁶ Los Altos Sur es una de las regiones administrativas del estado de Jalisco, la cual está conformada por doce municipios. La región Altos Norte está conformada por ocho municipios.

Existe, además, ese elemento adicional ya mencionado de las llamadas Condiciones Generales de Reproducción (CGR),⁷ pues se reconoce que estas actividades no hubieran podido desarrollarse sin redes de caminos y carreteras que conectaran a Tepatitlán con la ciudad de Guadalajara por un lado y con el Bajío y la ciudad de México por el otro. No pudiéramos entender el desarrollo agropecuario sin la llegada de la energía eléctrica, de agua entubada, de los sistemas de drenaje, sin toda esa infraestructura de *urbanización* impulsadas por el Estado. Solo de esa manera se puede entender esta nueva dinámica la cual resulta ser más urbana que rural, y donde técnica y jurídicamente se da fundamento para convertirse en una zona metropolitana.

Respecto del término gobernanza consideramos que también existe un abanico de interpretaciones, las cuales van desde aquellas que consideran un nuevo mecanismo de control de los gobiernos en turno, donde se clasificarían como *críticas o contestatarias* hasta aquellas que consideran un campo para la participación y negociación democrática, cuya clasificación sería como *participativas o de negociación*.

La idea central de la visión críticas (o contestataria) es que la gobernanza esconde su sentido conservador, pues la igualdad de la participación ciudadana no solo se reconoce en el discurso, sino en la práctica favorecedora de a una de las partes, por ende, se reconoce el conflicto pero se considera que este es desigual, pues mantiene el poder de quienes lograrán imponer su proyecto y la gobernanza resultará hacer supuestos consensos, diálogos, debates, mesas de trabajo que solo sirven para legitimar los proyectos gubernamentales en turno y dar una apariencia de civilidad, orden, estabilidad y democracia ciudadana.

Por su parte, la visión participativa (o de negociación) reconoce que es un proceso de gestión, coordinación y participación del gobierno, el mercado y la sociedad organizada. Otros señalan más específicamente a los empresarios, la sociedad civil y los gobiernos municipales, pero independientemente de los términos que se utilicen se reconoce la necesidad de participación de los diversos actores que conforman la ciudad. En esta posición se reconoce que la

⁷ Las CGR son entendidas como el conjunto de prestaciones y equipamientos que el Estado pone al servicio de la sociedad para garantizar la reproducción ampliada de la vida. La existencia de escuelas, hospitales, centros culturales o recreativos inciden en el estado de salud, educación y ambiente social propicio de los trabajadores y sus familias, que es una condición indispensable para la productividad. Pero también implica dotar de infraestructura y una mayor oferta de servicios a las regiones, cuando estas se diversifican y crecen.

gobernanza puede estructurarse como red, como una cuestión de gestión o como una gobernanza basada en el capital social y la participación ciudadana.

La postura *crítica* y la *participativa* reconocen que la gobernanza no es sinónimo de buen gobierno, y que en ella está presente el conflicto, aunque para los primeros de forma desigual e impositiva mientras que para los segundos permitiría –aunque no siempre– generar consensos para la convergencia, coordinación o cooperación de los diferentes actores. Por ende, se pudiera considerar que en la gobernanza están presentes la confrontación y la negociación, además en ella están representados los intereses de clase, de fracciones o de elites, pero sobre todo –si se impulsa una gobernanza más democrática– estarían representados los intereses de los ciudadanos, por lo cual en este análisis no es posible abstraerse del concepto de *hegemonía*.

A pesar de la complejidad que se genera para conceptualizar la GM intentaremos establecer una definición que guíe el desarrollo de nuestro trabajo, diríamos entonces, es el proceso mediante el cual un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales hacen operativa la formulación de políticas públicas en un conjunto de ciudades interconectadas, ya sea por funciones comunes de carácter económico, político-administrativo, histórico o de identidad colectiva, y prestan servicios para poblaciones cada vez más diversas por varios gobiernos locales.

IDENTIDAD, RESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO METROPOLITANO

La ciudad de Tepatlán históricamente, y hasta fechas recientes, ha mantenido una identidad cimentada en la peculiaridad cultural del “ser alteño”, la cual está asentada principalmente en tres elementos fundamentales: 1) Una fuerte presencia religiosa, sobre todo de la Iglesia Católica, la cual a pesar de sus altibajos se mantiene funcional hasta nuestros días. Esta religiosidad permea directa o indirectamente, porque conserva una institución de enorme valía para la entidad como es la familia, la cual se ve fortalecida no solo como organización social, sino también como una manera de mantener con vida los diversos negocios; 2) El orgullo de ser ranchero, de poseer un “pedazo de tierra” a través del cual se promueve el deseo de superación, de prosperidad, de tesón, de lucha, de emprendimiento. Si hay algo que caracteriza a los alteños

–por lo menos a las familias tradicionales– es su espíritu de tenacidad, de no huirle al trabajo arduo, de salir adelante a pesar de condiciones adversas;⁸ y 3) Una historia de migración constante y permanente, que aunque en la actualidad se recurre a ella más como un fenómeno de aventura que por carencias económicas; este fenómeno perdura hasta nuestros días, pues esa experiencia de “ir para allá y traerlo para acá”, trasladando ideas, conocimientos que se tropicalizan (o se “alteñizan” en este caso) no ha dañado en extremo el resguardo de una cultura propia.

Sí se han logrado detectar ciertas transformaciones que han estado ocurriendo en los procesos de reestructuración productiva en los mercados laborales y, por ende, en el impacto a esta cultura ranchera a la cual estábamos acostumbrados a mirar en la cinematografía mexicana a través de las películas de Pedro Infante y Jorge Negrete. Por ejemplo, se hace referencia a nuestro objeto de análisis en la producción de huevo es fácil identificar en los procesos de maternidad y desarrollo de las gallinas ponedoras ya no se requiere una fuerza de trabajo numerosa, sino más bien una mano de obra con conocimientos médicos como los de un veterinario; la movilidad de las trabajadoras para la recolección del huevo es inversa, es decir, ahora se transporta de la ciudad hacia las granjas avícolas, las cuales están asentadas a los alrededores de la ciudad de Tepatitlán, pero una de las imágenes más trascendentales de transformación cultural es la de los productores avícolas, pues esa imagen del ranchero con sombrero y a caballo está siendo sustituida por una imagen de “hombre de negocios” de corbata y casimir.

Por eso resulta de vital importancia correlacionar el análisis de la identidad local con los cambios estructurales de la producción y entender el proceso metropolitano. En el caso de esta región existe una tradición histórica de las actividades agropecuarias (producción de leche, porcina, avícola y recientemente de tequila), las cuales se han desarrollado y modernizado en los últimos años.

⁸ Habría que realizar estudios sobre las nuevas generaciones tepatitlenses para esclarecer si esta identificación continúa vigente en la actualidad.

Para nuestro caso tomamos como ejemplo de análisis la producción de huevo, pues la avicultura en general, y la de huevo para plato en particular, se ha expandido de forma creciente en los últimos años en esta ciudad alteña. Consideramos que este impulso está correlacionado entre otros factores como la urbanización en el país, sobre todo con las mejores vías de comunicación;⁹ por el crecimiento productivo de los productos avícolas, generados esencialmente por cambios en los niveles tecnológicos;¹⁰ la sustitución de carnes rojas por carnes blancas en el consumo de los habitantes del país, pero también por el apoyo y promoción gubernamental a través de políticas como la Repoblación Avícola iniciada en 1953 y el Plan Nacional Avícola de 1981 (Hernández y Andablo, 2007).

Fue en esta década cuando se inicia el *boom* de la avicultura en Tepatitlán, y uno de los detonantes fue el decreto impulsado por el presidente Adolfo Ruiz Cortines donde se creaba el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura, el cual implicó uno de los principales apoyos externos que se otorgaron al municipio y a la producción de huevo y de pollo en particular (Morales, 2015). Cabe resaltar que las políticas asistencialistas no perduran, e incluso se pierden, si no se tiene o no se dispone de actores locales capaces de aprovechar dichos apoyos.

Además de la pujanza, el amor al trabajo y el espíritu emprendedor se requirieron ideas, propuestas, organización y cambios culturales que permitan dar respuestas a estos fenómenos coyunturales, por lo cual discurrimos que para que la actividad despegara y se desarrollara hasta los niveles modernos se necesitó de dedicación y profesionalismo; un papel central lo han tenido la innovación tecnológica y organizacional que se han impulsado sobre todo en los últimos treinta o cuarenta años en la producción de huevo.

En la ciudad de Tepatitlán ya se fabrican granjas automatizadas, con conductos para que las aves por sí solas beban agua y consuman sus alimentos, cuentan además con rieles por donde se transporta el huevo que finalmente

⁹ La región de Tepatitlán quedó muy bien conectada por las carreteras que van hacia León-México, pero también porque se conectan con Guadalajara, lo cual permitió ventajas en los flujos de comercialización, volviéndolos más rápidos y eficientes, y en una reducción en los costos de transporte principalmente.

¹⁰ La avicultura mexicana se industrializó mediante la adopción de paquetes tecnológicos que se diseñaron con base en la genética y alimentación animal, por ser ciclos más cortos biológicamente respecto de otras especies, facilitaron la experimentación y obtención de resultados que redujeron costos, aumentaron los volúmenes de producción y logró colocar a la vanguardia a esta actividad pecuaria (Hernández y Andablo, 2007).

es recogido para su empaque, traslado y comercialización; también se producen alimentos y pre-mezclas para distintos animales de granja, vacunas y medicinas para combatir enfermedades de aves, ganado bovino, de res y porcino; además existen empresas que fabrican los empaques donde se depositan los huevos para su venta fuera de la región.

Asociados con empresas extranjeras se ha logrado producir huevo en polvo, deshidratado y líquido, cuya caducidad de vencimiento una vez elaborado es hasta de un año, por lo cual podríamos catalogar que la industria avícola tepatitlense cabe con énfasis en la categoría de empresa “motriz o tractora”,¹¹ pues el destino mayoritario de sus ventas es Ciudad de México y Guadalajara, y su proveeduría es regional.

Como puede apreciarse la actividad avícola, y en específico la producción de huevo, ha dado a la localidad una manera distinta de colaboración organizacional y ha impulsado cambios y reestructuraciones productivas de envergadura, transformando así los mercados de trabajo, pues de ser una actividad agropecuaria tradicional de traspatio y con gallinas libres se ha modificado, convirtiéndose en una actividad más tecnificada con gallinas en cautiverio en naves industriales con más de un millón de ellas.

Este proceso constante de innovaciones ha generado, empero, desplazamientos y una movilidad estructural de la fuerza de trabajo, pues en la única parte del proceso de producción que pudimos apreciar una presencia más numerosa de trabajadores fue en la recolección del huevo, sobre todo en las fases iniciales del desarrollo de la gallina ponedora. Basta con la presencia de un médico veterinario y con algún personal de limpieza para la recolección de la pollinaza o gallinaza.¹²

Lo anterior refleja un cambio en el mercado laboral de las actividades agropecuarias, pues estas transformaciones productivas-organizacionales y las consecuentes innovaciones tecnológicas han implicado una expulsión de la fuerza de trabajo hacia otras actividades industriales, pero sobre todo al área del comercio y servicios, por lo cual ya no se puede considerar que la

¹¹ La gran empresa “motriz” o “tractora” es una organización que mantienen una estrecha vinculación con los encadenamientos hacia atrás con proveedores regionales, mientras que sus ventas tienen como destino principal los mercados exteriores a la región. Es una empresa que se le pudiera considerar como protagonista de una determinada actividad, pues tiene una gran capacidad de arrastre y de difusión de innovaciones y sirve como motor de la economía regional, pues considera que el territorio no debe ser un simple espacio de soporte físico de las empresas, sino impulsor del crecimiento y desarrollo en las regiones.

¹² Desechos fecales de las pollitas en desarrollo o de la gallina ponedora.

población económica de Tepatitlán sea una población dedicada esencialmente al sector primario, es además, una población que reside en esta localidad, lo cual ratifica dos de los requisitos que solicita la Comisión Metropolitana del Congreso de Jalisco para que una área sea aceptada como zona metropolitana. Si vemos la tabla siguiente de evolución de 1980 a 2010 podemos referenciar esta situación:

Tabla 1. Distribución sectorial de la Población Económicamente Activa Ocupada en Tepatitlán de los años 1980, 1990, 2000 y 2010

1980		
Indicador	Número de personas	Porcentaje
Población Económicamente Activa	16,644	100.00
Sector Primario	6,742	40.51
Sector Secundario	5,146	30.92
Sector Terciario	4,756	28.57
1990		
Población Económicamente Activa	26,239	100.00
Sector Primario	7,441	28.36
Sector Secundario	8,024	30.58
Sector Terciario	10,774	41.06
2000		
Población Económicamente Activa	44,604	100.00
Sector Primario	9,774	21.91
Sector Secundario	14,163	31.75
Sector Terciario	20,666	46.33
2010		
Población Económicamente Activa	56,113	100.00
Sector Primario	10,213	18.2
Sector Secundario	15,829	28.21
Sector Terciario	30,071	53.59

Fuente: X y XI Censo de Población y Vivienda 1980 y 1990, 2000 y 2010 (INEGI).

Otro elemento que permite sugerir las posibilidades de transformarse en zona metropolitana es que Tepatitlán, de acuerdo al censo de población y vivienda del INEGI de 2010, cuenta con una población de 136,123 habitantes, lo cual supera los 50,000 requeridos por dicha Comisión.⁴³ Además los vínculos terrestres entre estos municipio no son muy distantes, pues las carreteras

⁴³ La Comisión Metropolitana del Congreso de Jalisco solicita que de los seis municipios que intentan vincularse para ser aceptada como Zona Metropolitana se requiere que al menos dos de ellos superen, cada uno, los 50,000 habitantes en sus cabeceras, requisito que sí se cumple, pues el municipio de Arandas cuenta, desde 2015, con una población de 77,416 habitantes.

pavimentadas y de doble carril están interconectadas a una distancia menor a los 10 kilómetros por lo menos entre los municipios de Arandas y Tepatitlán, los cuales funcionarían como los Ayuntamientos centrales de la Zona Metropolitana. Casillas y González (2009) señalan:

La construcción de la autopista que conecta a Tepatitlán con Lagos de Moreno y Guadalajara, denominada por ellos como la carretera “a Los Altos” es una de las construcciones terrestres más importantes para la comercialización de diversos productos y es un elemento primordial para la integración económica de esta ciudad. Por su parte, Camarena y Garibay (2005) sostienen que “los circuitos y corredores de tránsito inciden en la organización espacial de una región y aunque son susceptibles de cambio son difíciles de transformarse radicalmente, pues con base en estos se genera una identidad social; si ello pasara se perdería la memoria colectiva” (p. 3).

Las vías de comunicación que permitieron la diversificación de los mercados o los accesos a los canales de comercialización, junto con los apoyos recibidos del gobierno, permitieron a la industria avícola en general y a la producción de huevo en particular aumentar su presencia y crecimiento en el mercado no solo en la región, sino también en el país. Sin embargo, habría que considerar elementos como las Condiciones Generales de Reproducción (CGR), los cuales están estrechamente vinculados con la evolución urbana y metropolitana de una región.

Un factor decisivo es la relación entre infraestructura y productividad, pues condicionan e inciden en el desarrollo tecnológico y en la innovación. La energía eléctrica y el uso del agua son recursos fundamentales en la actividad del huevo. Resulta imposible entender la avicultura moderna sin el uso de la energía eléctrica, la cual es requerida para mantener iluminación y volver más productiva a las gallinas, también para hacer funcionar las granjas automatizadas, así como para proveer la temperatura necesaria para el crecimiento de las gallinas ponedoras.

La intensidad de la producción de huevo conlleva a que la energía eléctrica se utilice para la calefacción, enfriamiento o iluminación en las granjas

avícolas. Es muy frecuente que el agua y los alimentos que consumen las gallinas se distribuyan de manera automatizada. De igual forma una vez que las gallinas depositan el huevo y estos van hacia las bandas rodantes, los huevos son recogidos en rieles que giran de manera mecanizada, lo cual requiere también del uso de energía.

Respecto del agua *natura medio ambiental*, en su página de internet *la huella hídrica*¹⁴ a través del *agua virtual*¹⁵ expone que para producir un kilo de carne de res se requiere 15,000 litros de agua, para un kilo de carne de cerdo 4,000 litros y para producir un huevo se requieren 135 litros de agua. Por ello, para instalar una granja avícola entre las primeras cosas que se requieren es tener acceso a la electricidad y al agua. En el caso de la cabecera municipal de Tepatitlán se suministra de dos presas ubicadas en la región: la del Jihuite y la de Carreteras, y su infraestructura básica proviene de 53 pozos profundos existentes, pero solo 32 trabajan en condiciones regulares.

Cabe mencionar que al no existir una sola red de agua en algunas ocasiones hay déficit del recurso en algunas zonas y en otras llega a sobrar, pero debido a la distancia y la ubicación entre unas y otras no es posible el traslado del agua. En San José de Gracia, por ejemplo, existe un remanente y en Capilla de Guadalupe suele faltar, pero no es posible trasladar el agua de San José a Capilla de Guadalupe. Una propuesta es que se traiga el agua de la presa de El Salto, pero implicaría renovar toda la infraestructura que se tiene, lo cual implica elevados costos para el Ayuntamiento. Estos dos recursos están estrechamente vinculados entre sí, y son parte fundamental de las CGR en la industria del huevo, sin embargo, ninguno de estos dos factores ha tenido el cuidado para un uso más sustentable, por lo cual los valores sociales pasan a un segundo término.

El agua no es un recurso tan renovable como se pensaba, y lo cierto es que en esta región de Los Altos comienza a ser un serio problema de abastecimiento, no obstante, el objeto de estudio de este trabajo no permite abarcar

¹⁴ La huella hídrica es un indicador del agua que utilizamos en nuestra vida diaria, ya sea para producir nuestra comida, los procesos industriales, la generación de energía, así como lo que contaminamos. Nos permite conocer la cantidad de agua que consume un individuo, un grupo de personas, una región, un país o el mundo.

¹⁵ El agua virtual representa el cálculo de la cantidad total de agua que se requiere para producir un producto, lo cual incluye el procesamiento, producción, transporte y venta del producto (en nuestro caso, el alimento de las gallinas, la reproducción de las aves, el almacenamiento, comercialización y venta del huevo, entre otras). Se dice que es virtual porque no está presente de manera explícita en el producto final.

esta problemática que sin lugar a dudas tiene que ser analizada con mayor detalle por los especialistas de esta área de investigación.

LOS PRINCIPALES ACTORES

En el presente trabajo se establece que en esta nueva dinámica de urbanización y reestructuración productiva y laboral, así como de ciertas transformaciones culturales, los empresarios locales han sido actores fundamentales para promocionar esta transformación, pero, a su vez, estos se han visto beneficiados por los cambios estructurales que han evolucionado en las últimas décadas en esta región. Cambios que directa o indirectamente han sido promovidos por diversas instituciones públicas, por lo cual un segundo actor – no necesariamente menos importante– ha sido el Estado.

EL TEJIDO EMPRESARIAL

En esta localidad existe una red y un tejido empresarial basado en un entramado de relaciones en la cual instituciones como la familia y la Iglesia Católica se articulan para dar pautas al desarrollo de este tipo de empresas, pues se convierten en un eje integrador que les ha permitido su unión a pesar de sus diferencias. Es común en los productores avícolas, internamente compitan unos contra otros, pero que en actividades internacionales (congresos, asociaciones, coloquios, etcétera) se unan bajo el orgullo de ser “alteños”. En lo local suelen ser socios de alguna empresa, pero competidores en otras sobre todo en aquellas donde pueden reducir sus costos. Hay empresarios avícolas que producen sus propios conos, tienen su papelería, su cartonera, pero son socios de alguna otra empresa a la cual le compran el pollito (*Hy Line*), pero a la vez compiten contra ellas en la venta del huevo.

Otro elemento importante que se ha dado en las últimas décadas es la diversificación del empresario tepatitlense. Es muy sabido en la región que los avicultores incursionan en otras áreas para consumir productos de varias ramas de la actividad agropecuaria para posicionarse mejor en el mercado, por lo cual los avicultores también suelen ser ganaderos, agricultores, porcicultores, industriales (textil y autopartes), tequileros, transportistas e inclusive banqueros.

Por ello, las estrategias del empresario tepatitlense pueden variar. Hay algunos quienes se especializan en alguna actividad, y otros diversifican sus acciones productivas. Por ejemplo en algunas entrevistas pudimos constatar que “Empresas Tepatitlenses”, cuyos propietarios son una familia de apellido Díaz, no cuentan con vehículos propios, prefieren que otros empresarios obtengan una parte de las ganancias con la finalidad de no estar presentes en todos los segmentos de la producción avícola, porque según ellos de esta manera reducen costos; esta es otra forma incursionar.

En algunos casos tratan de abaratar costos participando en todas las áreas posibles, sin embargo, en otros prefieren dividir ganancias con la finalidad de especializarse exclusivamente en el área de mayor conocimiento o experiencia. Por lo cual pudiéramos afirmar que en estas empresas-empresarios,⁴⁶ a través de redes y competencia cooperativa (*coopetencia*),⁴⁷ logran fomentar en la localidad una dinámica similar a aquella que argumentan Vázquez Barquero (1995), Boisier (2006) y Amezcua (2015) sobre los *distritos industriales*.

Los empresarios tepatitlenses han creado un Banco de Crédito para fomentar sus actividades, la Unión de Crédito Avícola (UNAVI), supervisada y avalada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) que opera como organización auxiliar de crédito. Se fundó en 1994 con 43 socios, y en el año 2015 ya contaba con 76. Su misión principal es *ser autosustentable para impulsar el bienestar y desarrollo de sus socios*. Los créditos que realiza no solo son para las actividades avícolas, sino para todos los sectores productivos que lo soliciten y estos pueden ser quirografarios (financiamiento a corto plazo con garantía personal), prendario, refaccionario (la compra de activos fijos: maquinaria y equipo), o de habilitación de avío (la adquisición de materias primas). Actualmente cuenta con un capital social autorizado por la CNBV de 24 millones de pesos, de los cuales ya se ha pagado 50%.

Como puede apreciarse la actividad del huevo ha dado a la localidad una manera distinta de colaboración empresarial, pero también ha impulsado verdaderos cambios y reestructuraciones productivas, así como una modificación en los mercados de trabajo, pues de ser una actividad agropecuaria tradicional de traspatio ha modificado su estructura interna pasando a naves

⁴⁶ El concepto de empresa, para nuestro caso, no puede ser separado del concepto de empresario, son categorías indisolublemente ligadas y resultaría complejo y contradictorio separarlas.

⁴⁷ Neologismo que une semánticamente a la actividad competitiva y a la cooperación.

industriales tecnificadas con gallinas en cautiverio.¹⁸ Además los empresarios tepatitlenses han desarrollado alimentos, medicinas, vacunas, infraestructura y tecnología, inclusive ya están produciendo huevo deshidratado, líquido o en polvo para empresas como Hellmann's como socios de inversionistas canadienses, pero en la producción de huevo para plato están a la vanguardia de la producción a nivel nacional.

Todos estos elementos junto con las CGR apoyan la creación de infraestructura (carreteras, agua, electricidad), y han permitido que Tepatitlán de Morelos, Jalisco, junto con los seis municipios mencionados sean candidatos idóneos para convertirse en una Zona Metropolitana. Un elemento adicional es la producción de huevo, la cual no está concentrada en Tepatitlán, pues un gran porcentaje de las granjas avícolas están ubicadas en municipios aledaños como Acatic, la carretera a Yahualica y Valle de Guadalupe, lo cual implica el traslado (inverso) día a día de los trabajadores "de la ciudad al campo".

AMANERA DE CONCLUSIÓN ¿ES POSIBLE LA GOBERNANZA METROPOLITANA?

Existen suficientes evidencias técnicas y jurídicas para considerar que Tepatitlán y seis de sus municipio aledaños puedan convertirse en una Zona Metropolitana, debido a que cumplen con los marcos legales establecidos por la Comisión Metropolitana del Congreso de Jalisco, pero además dichas localidades están fuertemente entrelazadas por una identidad religiosa y familiar vigorosamente arraigada en la región.

Recuérdese que Los Altos fue la cuna de la guerra cristera, y en la etapa política moderna fue donde por primera vez en el estado triunfó la oposición de derecha Partido Demócrata Mexicano (PDM) al principio y el Partido Acción Nacional (PAN) después; ha mantenido una oposición firme frente al gobierno estatal y federal. Sus actores principales han sido los empresarios dedicados las actividades agropecuarias hoy modernas y desarrolladas, quienes a pesar de su autoridad y poderío han sabido mantener una postura de respeto

¹⁸ Se considera que las gallinas en cautiverio se les obliga a poner el mayor número de huevos al día, lo cual hace que su ciclo de vida sea más corto que las gallinas libres. Además, como tienen que asignarse varias gallinas en una misma jaula se les corta el pico y las alas para que no se dañen entre ellas. La alimentación se reduce a polvos o pre-mezclas, donde se utilizan transgénicos como la soya, todo ello se traduce en una menor calidad del huevo. Otro problema que se presenta es de carácter ambiental, pues las heces fecales cuando no se cuenta con la debida limpieza provoca contaminación del aire o enfermedades como la salmonelosis, los olores que se generan pueden incluso provocar daños respiratorios, mareos y dolores de cabeza.

y de institucionalidad, pues pese a su actitud –en ocasiones beligerante– han sabido respetar la decisión ciudadana al menos en el último proceso electoral.

Aunque el actual gobierno (2015-2018) está dirigido por el Partido Movimiento Ciudadano, el diálogo y la convergencia con esta autoridad municipal ha sido de respeto y cordialidad, esto puede deberse quizá a que el presidente municipal triunfante militó anteriormente en el PAN, partido con el cual se han identificado estrechamente los productores avícolas, ganaderos, lecheros e industriales del tequila. Pero también puede referenciar que ellos sean los verdaderos “reyes sin corona”, quienes “dirigen la orquesta” del entramado económico y político de esta región.

Si ejemplificamos a través de la actividad del huevo todo el andamiaje social daremos cuenta que si bien esta no es una actividad que se concentre en la ciudad de Tepatitlán podemos establecer que en ella sí se ha generado una fuerte concentración y centralización económica, porque está aglutinada en pocas familias locales y podemos considerarla como una actividad de competencia oligopólica. Como posiblemente también estarían siendo estimadas las otras actividades agropecuarias⁴⁹ (recuérdese que el empresario avícola es al mismo tiempo un industrial de leche, productor de carne de puerco o fabricante de tequila), por lo cual diríamos que son actividades oligopólicas.

En esta localidad no existen referencias de una sociedad civil contestataria o de oposición que les pudiera hacer contrapeso. Los ciudadanos tepatitlenses si bien no siempre coinciden con estas características de identidad, sí congenian con el sentir y el orgullo de ser alteño, de mantener en armonía las relaciones familiares, de su intachable religiosidad y de su identificación de rancharo-charro.

En los últimos años algunos investigadores de la Universidad de Guadalajara han detectado que se están generando problemáticas sociales: altos índices de suicidios en jóvenes, infidelidades maritales femeninas con el discurso de doble moral, y recientemente con la instalación de un corredor comercial de ventas de bebidas alcohólicas similar al corredor de la avenida Chapultepec en Guadalajara.

Se aprecia una generación de *juniors* que desfilan “montados”, ya no en caballo, sino en automóviles lujosos, dando muestras de comportamientos

⁴⁹ Nuestro estudio se enfocó básicamente a la actividad avícola, y más específicamente a la producción de huevo, pero no dudamos que en las otras actividades agropecuarias también predominan los mercados oligopólicos, pues hay que recordar que el empresario avícola es al mismo tiempo productor de leche, de ganado porcino o de la industria del tequila.

que nada tienen que ver con la imagen de lo rural, lo tradicional o lo de campo, sino de una fotografía en movimiento (película en cámara lenta) la cual va transformándose en una urbe que arquitectónica y urbanísticamente camina hacia los senderos de una verdadera metrópoli.

De igual forma habría que recordar esa imagen del productor de huevo, de ese ranchero agropecuario con sombrero y montando a caballo muy característico de las películas de la llamada *Época de oro del cine mexicano*, imagen que hoy se está transformando en la de un empresario global quien viste de casimir y corbata y viaja en avión, compete y vende en el extranjero, pero reinvierte su capital en la región. De instrumentarse una GM en esta zona posiblemente se fomentaría una cohesión social basada en esta identidad alteña, por lo cual el establecimiento de consensos y coordinaciones no sería tan difícil, sin embargo, todo parece indicar que el predominio o la *hegemonía* de estos grupos empresariales sería persuasivamente determinante. Si bien no asumimos la posición de la postura crítica o contestataria de la gobernanza sí consideramos que sería una gobernanza *desde arriba*, hecha *ad hoc* de los intereses de estos grupos de productores debido a que cuentan con enorme peso económico, político y cultural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amezcuca, J. C. (2014). Desarrollo territorial: una cuestión de participación ciudadana activa y eficiente. En J. de la Fuente. y S. Suárez (Coords.). *Los retos del desarrollo humano y territorial* (pp. 61-92). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Boisier, S. (1979). ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche? En *Revista de la CEPAL*, (7), 135-169.
- _____ (1993). Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad? En *Revista de Ambiente y Desarrollo del Centro de Investigación y Planificación para el Medio Ambiente (CIPMA)*, IX (2), 41-45.
- _____ (2006, agosto). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? En *Revista de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL)*, (86), 47-62.
- Cabrales, L. F. (2002). *El proceso reciente de urbanización en Los Altos de Jalisco: Tepetitlán y Lagos de Moreno*. Tesis Doctoral: Madrid, España.

- Camarena, L. M. y Garibay, C. R. (2005). Regionalización de Los Altos de Jalisco desde la perspectiva de sus corredores y circuitos. *Carta Económica Regional*, 18, (93), 3-14.
- Casillas-Báez, M. Á., & González, C. (2009, septiembre-diciembre). Del campo a la ciudad: reflexiones en torno a la gestión del agua en los Altos de Jalisco. En *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 6 (3), 293-309.
- González Pérez, C. y Rea Becerra, R. T. (2015, abril). Application of economic theories of an object of regional study: poultry production in Tepatitlán, México. En *International Journal of Liberal Arts and Social Science*, 3 (4), 127-136.
- Hernández, Ma. del C. y Andablo, A. (2007). La industria avícola mexicana, a más de una década de la aplicación de las políticas de ajuste y de la apertura comercial. En J. L. Calva (Coord.). *Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero* (pp. 308-330). México: Cámara de Diputados LX Legislatura-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Municipal de Planeación (2014, septiembre). Zona Metropolitana de Tepatitlán (en línea). *Instituto Municipal de Planeación de la Zona Metropolitana de Tepatitlán-Gobierno Municipal de Tepatitlán de Morelos, Jalisco*. Recuperado de https://www.tepatitlan.gob.mx/implan/estudios/estudios/Zona_Metropolitana_12_sept_20%2014.pdf
- Morales, J. J. (2015). La influencia de los aspectos religiosos y familiares entre los empresarios avícolas de Tepatitlán de Morelos, Jalisco. En A. Vargas. y Ma. De los Á. Gallegos (Coords.). *Culturas en movimiento. Región y transnación*. México: Universidad de Guadalajara.
- Rea, R. T. (2017). *Innovación y cambio en la producción de huevo en Tepatitlán de Morelos Jalisco. ¿Impulsor del desarrollo regional?* Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Regionales. México: Universidad de Guadalajara.
- Unión Nacional de Avicultores (2013). *La avicultura mexicana. Retos y oportunidades*. Página oficial de la Unión Nacional de Avicultores de México. Recuperado de noviembre de 2016 de www.una.org.mx
- Vázquez, A. (1995). Desarrollo Económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital. En A. Vázquez. y G. Garófol (Eds.). *Desarrollo económico local en Europa* (pp. 13-36). Madrid, España: Colegio de Economistas de Madrid.

- _____ (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas del desarrollo territorial. En *Revista Investigaciones Regionales* (183-210). Madrid, España: Asociación Española de Ciencia Regional.
- _____ (2011). Los territorios innovadores, espacios estratégicos del desarrollo. En *Territorios innovadores y competitivos*. Instituto Vasco de Competitividad (pp. 75-88). Madrid, España: Editorial Marcial Pons.

LOS PROBLEMAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA. LA EXPERIENCIA DEL PLAN METROPOLITANO DE LA ZM 23 (JAMAY, PONCITLÁN Y OCOTLÁN)

Ramona Esmeralda Velázquez García¹
Universidad de Guadalajara

RESUMEN

El sistema federal del Estado Mexicano reconoce tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), esto no permite atender situaciones o problemáticas fuera de su jurisdicción, y por otro lado, la conglomeración urbana derivada de las dinámicas poblacionales y económicas, ocasionando una interrelación intermunicipales, lo que ha obligado a que los municipios busquen alternativas de solución a escala metropolitana.

Si bien, existen instrumentos legales de coordinación entre municipios, como es la ley de Coordinación Metropolitana en el Estado de Jalisco, se requieren mecanismos de gobernanza metropolitana. Aquí se presenta un ejercicio de gobernanza metropolitana en la zona metropolitana número 23, conformada por Jamay, Ocotlán y Poncitlán, en el Estado de Jalisco.

Analizamos concepto de zona metropolitana, metrópoli y gobernanza, así como los ámbitos de gobierno en el Sistema Mexicano y la carencia de una escala metropolitana. La principal aportación es la metodología utilizada para construir mecanismos de gobernanza metropolitana y su aplicación en la zona metropolitana 23.

¹ Doctora en Ciudad Territorio y Sustentabilidad por el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara. Maestra en Gestión Pública por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la misma casa de estudios.
Twitter: @EsmeraldaVelzq2 e-mail: r.esmeralda.velazquez@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) expone que en 2010 México contaba con 59 zonas metropolitanas. Una zona metropolitana se define como:

El conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuyas funciones y actividades del área urbana 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. También se incluye a municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbana de las zonas metropolitanas en cuestión.

Adicionalmente la CONAPO precisa que las zonas metropolitanas abarcan: “a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América” (2012, p. 26). El gran incentivo de los municipios conurbados que se incorporan a un proceso de metropolización ha sido acceder a fondos metropolitanos. Para dicho trámite se requiere tener un plan que justifique las conexiones e interrelaciones urbanas y económicas de los municipios que formarán parte de esa zona metropolitana.

El incentivo es perverso y no se trabaja con mecanismos de gobernanza que permitan la integración de las visiones de los diferentes actores involucrados, además tampoco existe un compromiso ni interés de los municipios para incluir sus planes municipales de desarrollo en una visión metropolitana. Los problemas de escala metropolitana no se resuelven únicamente con acceder a un recurso económico, son más complejos que eso.

EL PLAN DE LA ZONA METROPOLITANA 23

El caso de estudio de la Zona Metropolitana 23, formada por Ocotlán, Poncitlán y Jamay, muestra un mecanismo de gobernanza que facilita la integración de actores sociales, económicos, públicos, académicos y medios de comuni-

cación en la construcción de un plan metropolitano desde una perspectiva de planeación participativa.

En este ejercicio se integraron actores civiles representantes de los diferentes sectores y otras organizaciones en los trabajos de análisis, diagnósticos y planeación de la conurbación a través de mesas de trabajo en los tres municipios. Durante este proceso de planeación se presentó la transición de los gobiernos municipales. La gobernanza metropolitana fue una muestra de la importancia que tiene la participación de los actores civiles y económicos en la construcción y mantenimiento de una política metropolitana, a pesar de un cambio de gobierno municipal.

El ejercicio de gobernanza metropolitana trascendió unas administraciones municipales, y su continuidad se vio interrumpida por falta de liderazgos que coordinaran el proceso. La conclusión intempestiva de un proceso de participación social en la planeación metropolitana fue producto de la falta de institucionalización de este tipo de mecanismos para que no dependieran de la voluntad de los gobernantes en turno.

Se ha dicho que en los países europeos y en los Estados Unidos de América el siglo XIX fue de la industrialización y la urbanización, en tanto que el siglo XX fue lo mismo para América Latina así como para algunas regiones de África y Asia. Sin embargo, iniciado el siglo XXI, y ante el fenómeno de la globalización económica –proceso que devino con mayor claridad a partir de la década de 1980–, hizo que se presentara una acelerada urbanización en el mundo que conformó grandes regiones metropolitanas. Ante esta realidad los conglomerados humanos han sido estudiados en el mundo al menos desde dos perspectivas: la espacial y la económica (Arriaga, 2013, p. 7).

El fenómeno de las zonas metropolitanas en México ha colocado en la agenda pública el tema de la gestión sustentable, razón por la cual diversas instituciones de planeación, tanto estatales como federales, han tratado de definir las e instrumentarlas mediante programas, recursos y disposiciones. Sin embargo, y debido a la fragmentación institucional derivada de la forma cómo está diseñado el Estado mexicano, el sistema federal reconoce tres ámbitos de gobierno y en el cual se establece por ordenamiento constitucional que no puede existir una instancia gubernamental entre las entidades federativas y el municipio, algunos estados de la República en un marco de coordinación han empezado a abordar este problema en sus legislaciones locales (Arellano, 2014, p. 33).

En este contexto la experiencia de planeación metropolitana se ha fincado en la exploración sociológica del fenómeno de una urbanización que rebasa los límites de la geografía municipal, enfocada al análisis de las características y condiciones de la estructuración urbana y del diseño institucional existente. La propuesta de acción conjunta de sociedad y gobiernos municipales, frente al problema de la gestión y gobernanza metropolitanas tan necesarias para enfrentar con mayor efectividad los problemas y desafíos del crecimiento y la sustentabilidad resulta relevante atender.

EL SISTEMA MEXICANO

En el sistema mexicano existen tres órdenes de gobierno que van en orden descendente, de lo federal a lo estatal y a lo municipal. Estas instancias desde el área del ejecutivo tienen competencias delimitadas en materia urbana que están establecidas a nivel federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; a nivel Estatal se localizan en la Constitución Política de cada Estado y en las leyes estatales correspondientes a la protección y equilibrio ecológico, así como también al desarrollo urbano; por último a nivel municipal existe la reglamentación específica en materia urbana, o bien al no tenerla se aplica de manera supletoria la estatal y/o federal.

Si bien existen leyes y reglamentos que delimitan las competencias de los tres niveles de gobierno en el tema urbano, la realidad de los problemas de esta naturaleza trasciende los límites municipales y demanda una planeación urbana que dé respuesta y solución al tamaño y nivel de los problemas urbanos. En el caso de Jalisco, a falta de un gobierno metropolitano con capacidades ejecutivas, se ha establecido una Ley de Coordinación Metropolitana, la cual en su Artículo 20, Fracción I, declara que la planeación del desarrollo sustentable metropolitana es materia de interés público y que además permite la coordinación entre los municipios para los temas que son de interés metropolitano.

En el año 2011 los municipios de Jamay, Ocotlán y Poncitlán se constituyeron como una Zona Metropolitana, convirtiéndose en la número 23 en México. Dentro de los requisitos para solicitar el reconocimiento como Zona Metro-

litana (ZM) se encuentra el interés de los municipios por coordinarse y la justificación técnica de las relaciones urbanas, económicas y sociales que tienen los municipios que serán parte de la zona metropolitana.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A partir de la década de los ochenta se hizo más visible la existencia de procesos de modificación de las dinámicas y configuraciones del territorio nacional atribuibles a factores causales como: la transición demográfica hacia un menor crecimiento relativo de la población y un mayor grado de urbanización; las reformas en el modelo económico que resultaron determinantes de las dinámicas económico-territoriales las cuales indujeron nuevas configuraciones y problemáticas en las geografías económicas regionales, las modificaciones y adecuaciones de las facultades constitucionales de los municipios en materia de administración y gestión territorial, particularmente, de desarrollo urbano; la transición democrática hacia una redistribución del poder entre distintos órdenes de gobierno y con las organizaciones de la sociedad civil, y una sobreexplotación de los recursos naturales por la ocupación y los usos del suelo sin planificación adecuada del territorio (Monterrubio, 2013, p. 4).

La conducción y ejecución del proceso de planeación metropolitana presenta limitaciones estructurales que tienen su origen en el hecho que se trata de una práctica desarrollada sobre la base de una acumulación de contradicciones y de conflictos por la multiplicidad de actores, de escenarios urbanos y de niveles de gobierno que intervienen en ella y no se reconocen explícitamente, por lo cual el planeamiento metropolitano se presenta como una tarea compleja, conceptual e institucionalmente.

En México, y particularmente en Jalisco, las áreas metropolitanas se han convertido en el nuevo ordenamiento espacial del capitalismo globalizado. Sin embargo, este proceso resulta bastante tortuoso debido a que la fortaleza de las aglomeraciones económicas no marcha al parejo con su fortaleza política, pues las llamadas áreas metropolitanas continúan siendo políticamente débiles. Este estudio constituye un primer acercamiento analítico-reflexivo al proceso de construcción de un área metropolitana (en específico la zona metropolitana 23) como espacio político.

En la práctica el proceso de transición de una aglomeración a una metrópoli resulta bastante conflictivo, porque desafía el poder de los jugadores existentes al exhibir la falla general de construcción de instituciones metropolitanas, focalizada en dos elementos: por un lado está el proceso paralelo de descentralización como una estrategia que favorece escalas territoriales diferentes a la metropolitana, particularmente a nivel regional y municipal, y por otro está la democracia local favorecedora de los niveles municipal y barrial, pero olvida la escala metropolitana.

En la bibliografía más reciente sobre el tema (geografía económica, planeación urbana, sociología urbana, ciencia política), las áreas metropolitanas o ciudades-región se presentan como el nuevo “ordenamiento espacial” (Harvey, 1985) del capitalismo globalizado actual. Eso significa que la metropolización es vista como un proceso fuertemente conectado con la globalización, donde las ciudades-región han avanzado como sitios que están teniendo lugar en los procesos económico-sociales más importantes: crecimiento económico y riqueza; desigualdad social; degradación ambiental; integración multicultural; disputa territorial; y otras manifestaciones más.

Hasta ahora la dimensión política del proceso de metropolización como un nuevo arreglo espacial del capitalismo global ha estado ausente (Sassen, 1994; Storper, 1997; Veltz, 1996; Taylor, 2003), ya sea porque no es tomado en consideración o porque se le considera como automático (Scott, 1998), asumiendo que cuando una ciudad-región se desarrolla como agencia económica la organización política llegará como una función automática.

Si las ciudades-región son espacios relevantes y cruciales para la producción de acciones y políticas determinantes para las transformaciones de orden social y económico necesarias (Rodríguez-Pose, 2008) ello significa que esos espacios deben ser gobernados para que se produzcan e implementen esas políticas, y para ser gobernados deben convertirse en espacios políticos.

En este sentido surge como interés estatal trabajar en un ejercicio de planeación metropolitana participativa en la ZM 23, donde los retos fueron: crear un mecanismo de participación, de conocimiento y socialización de los problemas metropolitanos, así como la identificación de los actores involucrados en la planeación urbana. Este trabajo muestra un mecanismo de gobernanza metropolitana para la elaboración del plan metropolitano en la ZM 23.

MARCO TEÓRICO

El término “metrópoli” es el patrón conceptual utilizado para denominar conglomerados urbanos que rebasan los límites municipales, considerando que la escala metropolitana no puede reducirse a la simple ampliación de las aglomeraciones identificadas como ciudades centrales con la aureola de sus periferias, pues la escala metropolitana no es solamente de orden morfológico, demográfico o territorial, sino es generadora de otros procesos y dinámicas que cruzan esos espacios como son los fenómenos de gran concentración y difusión de flujos de comunicación, así como los de producción y de urbanización; además de las transformaciones de infraestructuras socio-técnicas requeridas para garantizar la fuerza de esas conurbaciones y, sobre todo, las desigualdades socio-territoriales que agravan los riesgos de disgregación del mosaico social y urbano (Vitale, Lefevre y Roseau, 2013, p. 21).

El constructo conceptual de “gobernanza metropolitana” surge, por un lado, de la imposibilidad jurídica o inoperancia real de los diversos experimentos fallidos de gobiernos metropolitanos, y por otro de la persistencia de la incapacidad de los gobiernos tradicionales de establecer políticas relevantes para enfrentar los problemas que presentan las grandes extensiones urbanas envueltas en sus continuas crisis financieras.

En los tiempos que corren la cuestión del gobierno metropolitano requiere nuevas luces para incorporar y movilizar nuevos actores (autoridades locales, asociaciones civiles, comunidad de los negocios, etcétera). Estos desarrollos implican sistemas más complejos de actores y diferentes formas de acción, basadas en la flexibilidad, asociación y participación voluntaria. El término que encierra estas nuevas formas de acción pública en la conducción de los asuntos metropolitanos es el de “gobernanza” (Lefevre, 2013, p. 9).

En este contexto Graizbord y Pérez-Torres (2012) plantean las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cómo se puede responder positivamente a las necesarias relaciones intergubernamentales (verticales y horizontales) en un contexto metropolitano?
- 2) ¿Cómo deberían manejarse las diferencias demográficas, sociales y económicas entre gobiernos dentro de una región metropolitana?

3) ¿Cómo deberían establecerse los canales necesarios para permitir y facilitar que todos los actores locales participen en el proceso público local de toma de decisiones?

Ante las incógnitas planteadas por estos investigadores las respuestas surgen del diseño de soluciones metropolitanas, y estas soluciones dependen de la integración vertical de actores, refiriéndose a todos los niveles de gobierno y de manera horizontal a los actores involucrados en la metrópoli que tienen dinámicas económicas, sociales y culturales dentro de ese territorio (Ostrom, Tiebout & Warren, 1964). Con base en lo anterior resulta importante respetar la esencia de la gobernanza, la cual es generar espacios de interacción entre el sector público, social y económico y, como punto de partida, identificar a los actores que deben estar involucrados en el proceso de planeación urbana de la metrópoli.

Como concepto “gobernanza” no debería ser un gran problema. Según el diccionario Merriam Webster, el concepto existe desde el siglo XV como sinónimo de administración, autoridad, regla o gobierno, con una acepción particular como “la forma en que una ciudad, empresa, etcétera, es controlada por las personas que la conducen”. En el último cuarto de siglo ese concepto ha sido objeto de prolongados debates en la bibliografía especializada.

En el ámbito del desarrollo regional las zonas metropolitanas hacen referencia a la existencia de una región funcional, nodal o polarizada, que establece una relación de interdependencia con base en el intercambio de personas, bienes y servicios entre un lugar central y su área de influencia. Son espacios heterogéneos donde las diferentes partes (generalmente localidades) son complementarias y mantienen entre sí mayor volumen de intercambios respecto de otras zonas vecinas (Monterrubio, 2013, p. 5).

Una de las explicaciones más frecuentes del debate es que han existido cambios significativos en el entorno político que han afectado la capacidad del Estado para gestionar las sociedades y también han implicado transformaciones importantes en el estilo de gobernar. *Gobernanza* es el concepto elegido para designar este nuevo estilo de gobernar basado en redes, asociaciones y en una conducción más flexible (Căjvăneanu, 2014). Al partir de la incapacidad del gobierno tradicional y de la necesidad, tanto de trascender como de transitar a nuevos órdenes de gobierno y de gobernar con la participación de redes

y asociaciones de una manera más flexible y accesible, es nuestro concepto de gobernanza metropolitana el que consideramos en este estudio.

METODOLOGÍA

Para el proceso de identificación de los actores en el presente trabajo se inició con la invitación de los encargados de la planeación urbana de los municipios de Jamay, Poncitlán y Ocotlán; posteriormente se identificaron los problemas urbanos que cada municipio tenía y se involucraron a las áreas municipales competentes, ecología, servicios municipales. Luego se identificaron universidades y unidades económicas principales que se realizan en la ZM 23, así como a los actores sociales que han realizado trabajo en los municipios.

Los principios que se siguieron para comunicar y difundir las reuniones para la planeación metropolitana fueron: ser públicas y abiertas, informar en redes sociales la fecha y el lugar de reunión, además de intercalar las reuniones entre cada uno de los municipios para efectos de conocer el territorio de los municipios vecinos de la ZM 23 y ser accesibles con los actores.

Los actores que se involucraron en este ejercicio fueron:

1. Asociaciones Civiles.
2. Organismos Públicos Descentralizados.
3. Colegio de Ingenieros de la Región Ciénega.
4. Colegio de Arquitectos de la Región Ciénega.
5. Investigadores y estudiantes del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
6. Ayuntamiento de Ocotlán, Poncitlán y Jamay (Áreas de Planeación Urbana, Medio Ambiente, Participación Ciudadana, Obra Pública y Participación Económica).
7. Investigadores y estudiantes de la Universidad de Guadalajara (CUCIÉNEGA).
8. Consultores independientes.
9. Regidores.
10. Delegados.
11. Ciudadanos independientes de los tres municipios.
12. Empresa la CELANESE en Poncitlán.

13. Asociación de Fabricantes de Muebles de Ocotlán - AFAMO.
14. Medios de Comunicación de Ocotlán.
15. Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Estado de Jalisco).

La integración de los actores fue incrementándose conforme se iban respetando los acuerdos y se difundían los avances de las mesas de trabajo.

PROCESO DE INTERACCIÓN EN LA PLANEACIÓN URBANA METROPOLITANA DE OCOTLÁN, PONCITLÁN Y JAMAY

El proceso de interacción entre las instituciones involucradas para la planeación urbana metropolitana en la ZM 23 se presentó bajo principios y valores que se delimitaron de manera conjunta para iniciar la construcción del canal de gobernanza metropolitana.

Las bases que se establecieron fueron:

1. Considerar Participación equilibrada con los actores involucrados.
2. Deberán ser sesiones abiertas, públicas, accesibles y transparentes.
3. Respeto por la visión y participación de todos los actores y
4. Celebración de las sesiones de manera rotativa en cada uno de los municipios, con el objetivo de conocer el contexto de los tres municipios.

Se conformó una comisión de trabajo para la revisión de los instrumentos de planeación a través de los cuales ejecutaban su toma de decisión en cuanto a la política urbana, impacto ambiental y obra pública, también el estudio de la propuesta de la Ley General de Ciudades y Territorio; para efectos de que los municipios conocieran la tendencia hacia donde está dirigiéndose la política nacional en tema de Asentamientos Humanos y Ordenamiento del Territorio.

En la primera reunión los asistentes ya querían constituir un Instituto de Planeación Metropolitana, pero al no tener la participación de todos los actores involucrados para construir un diseño institucional que respondiera a la realidad y particularidad de la ZM 23, los participantes sugirieron imitar el diseño del Instituto Metropolitano de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).

Al analizar que el contexto social, económico y político que corresponde a un Instituto de Planeación Metropolitana en Guadalajara es diferente al de la ZM 23, se optó por trabajar más en la integración de la participación social y económica de la zona para diseñar un instituto adecuado a sus propias realidades.

Desde la primera sesión se identificó que el grupo era heterogéneo en cuanto a la información de problemas metropolitanos y el concepto de zona metropolitana.

Posteriormente, en el avance de las sesiones quincenales se elaboró una plataforma virtual para compartir toda la información que se iba generando, fotos, minutas, acuerdos, convocatoria a las reuniones y estudios elaborados. Dentro de las sesiones de trabajo se realizó un taller donde se desarrollaron las siguientes preguntas:

¿Qué podemos decir por Zona Metropolitana Jamay-Ocotlán-Poncitlán?

¿Qué entendemos por metropolización?

¿Qué se entiende por gobernanza metropolitana?

La conclusión del taller fue que los problemas ambientales de Ocotlán tenían repercusión en el municipio de Poncitlán, y que la falta de trabajo y activación económica de Jamay era también un problema compartido con los demás municipios. Además, se reconoció la necesidad de trabajar en una planeación urbana con visión metropolitana, y que el avance o retroceso de un municipio tenía repercusión en los otros municipios de la ZM 23. El objetivo había sido cubierto por el taller, al generar concientización sobre los problemas metropolitanos, donde se acordó que el diseño de un instituto de planeación metropolitana debería responder a las exigencias que su condición como Zona Metropolitana amerita.

En las sesiones siguientes se trabajó en una plataforma virtual para transparentar el ejercicio de planeación urbana metropolitana, y se desarrolló un diagnóstico de los instrumentos de planeación urbana local y de sus ordenamientos territoriales locales. Se identificaron los problemas que los actores consideraron de tratamiento metropolitano, y se obtuvieron los siguientes temas por orden de prioridad:

Tabla 1. Priorización de los proyectos y sus plazos de la ZM 23

	PROYECTO	PRIORIDAD	PLAZO A REALIZARSE
A	Sistema integral del manejo del agua (abastecimiento, desecho y tratamiento)	1	6
B	Sistema integral de manejo de residuos solidos	2	1
M	Hospital de alcance metropolitano	3	4
D	Sistema rector de vialidades	4	6
C	Sistema de áreas verdes protegidas	5	1
N	Actualización de información, Zona metropolitana	6	6
E	Vía panorámica costera	7	2
H	Vías verdes (recreativa)	8	3
F	Sistema de transporte público masivo BRT	9	15
G	Centro logístico (puerto seco)	10	6
J	Distrito de riego por goteo (La Guaracha, Los Araiza, Las Grullas)	11	6
L	Desviación autopista a Joaquín Amaro-Otatlán (NESTLE)	12	2
L	Corredor del queso artesanal	13	6
K	Ruta de haciendas de Jamay	14	3

Fuente: elaboración propia con información obtenida en el taller de gobernanza metropolitana de la ZM 23, el 10 de febrero de 2016 en el municipio de Poncitlán, Jalisco.

En los catorce proyectos de alcance metropolitano enunciados como prioritarios, los dos primeros proyectos de tipo ambiental, ambos permitieron que los actores pudieran identificar la importancia de los municipios vecinos, tema que no respeta límites municipales y es la forma contundente de interrelación entre los municipios. En este proceso de gobernanza metropolitana se presentó un factor importante que permitió evaluar el instrumento, esto fue el cambio de administración municipal que se dio en los tres municipios.

En dicho cambio de gobierno municipal, en el caso de Poncitlán, se repitió el mismo partido político (PRI). En el municipio de Ocotlán se presentó una

transición en la cual actualmente gobierna el Partido Movimiento Ciudadano, al igual en el municipio de Jamay que dio una transición del PAN al PRI. Cualquiera hubiera pensando que el cambio de administración en los tres municipios cambiaría el proyecto, o no le daría continuidad a los trabajos hechos en las sesiones de planeación urbana metropolitana; el resultado fue que los presidentes electos aún no tomaban posesión y su equipo técnico ya estaba asistiendo a las sesiones.

Se probó que el instrumento de gobernanza realizado, aun con el cambio de gobiernos municipales, la participación equilibrada de los sectores económicos, sociales, colegios, cámaras y universidades sostuvieron las prioridades de sus proyectos metropolitanos y se permitió avanzar con la integración de los nuevos funcionarios. Cabe señalar que los funcionarios salientes se integraron, después, como ciudadanos interesados.

Los estudios que dieron base para el plan metropolitano que se realizaron fueron los siguientes:

1. Las bases técnicas de la ZM 23, las cuales consistían en un análisis de las condiciones territoriales y ecológicas de los tres municipios en cuanto a la aptitud del territorio y los criterios de manejo.
2. Un diagnóstico de los instrumentos de planeación urbana utilizados, y advertir qué herramientas jurídicas se tenían para efectos de trabajar en un plan metropolitano.
3. Las estrategias metropolitanas en materia urbana que deberían trabajar para efectos de consolidar la ZM 23 y mejorar las condiciones actuales.

Estos tres estudios fincaron la base para la planeación metropolitana en materia urbana. En la actualidad se trabaja con la contratación de un consultor desde el estado para tener un plan metropolitano con las bases jurídicas para aprobarlo, aunque desafortunadamente para este proceso ya no se realizó utilizando el mecanismo de gobernanza metropolitana, establecido durante más de año y medio que se había trabajado.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LA GOBERNANZA EN LA PLANEACIÓN URBANA METROPOLITANA

La integración de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, junto con redes sociales y económicas para la elaboración o actualización de un plan metropolitano, deben ser institucionalizadas desde el mismo interés colectivo para formar la Zona Metropolitana, pues no puede dejarse solo a voluntad de un actor. Al momento de establecer mecanismos de gobernanza metropolitana institucionalizados deberán:

1. Ser publicadas las convocatorias para trabajar y abierto al público en general.
2. Trabajar en conjunto para tener la concientización de los problemas metropolitanos y la necesidad de solucionarlos del mismo tamaño que son los problemas.
3. Hacer transparente el proceso.
4. Respetar los acuerdos y darle seguimiento.
5. Generar un marco de información homogénea en el grupo, pues no todos cuentan con la misma perspectiva ni capacitación informativa sobre los temas a tratar, por lo cual se sugiere capacitar el grupo en término de gobernanza metropolitana.
6. Ser siempre respetuosos de la aportación y observación de los asistentes.

El mecanismo de gobernanza metropolitana utilizado, probó que la planeación metropolitana puede trascender administraciones municipales por el contenido de la participación de los entes sociales y económicos, los cuales defienden su plan y se mantienen en el mismo lugar por largo tiempo. En la ZM 23 las redes sociales y los entes económicos mostraron el interés y la capacidad de estar preparados para trabajar en mecanismos de gobernanza, sin embargo, la continuidad del proceso se vio mermada por el desinterés estatal.

Por tanto, se debe institucionalizar los instrumentos de gobernanza metropolitana en la planeación urbana para garantizar que se construyan y no dependan de la voluntad política. El tema ambiental es un elemento transversal importante para iniciar en los procesos de gobernanza metropolitana, pues todos tienen como objetivo en común: mejorar la calidad de vida

de los habitantes y asegurar los recursos naturales de su municipio, además, que es un ejemplo claro que, los problemas ambientales trascienden los límites municipales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, A. (2014, julio-diciembre). La Coordinación Metropolitana en el Ámbito Subnacional Mexicano: Un Análisis Institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14, 33-70.
- Arriaga, A. (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Căjvăneanu, D. (2011). *A Genealogy of Government. On Governance, Transparency and Partnership in the European Union*. A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy School of International Studies. University of Trento. Recuperado de http://eprints-phd.biblio.unitn.it/492/1/cajvaneanu_thesis_final_upload.pdf
- Consejo Nacional de Población. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México: Secretaría de Desarrollo Social–Consejo Nacional de Población– Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Graizbord, B. & Pérez-Torres, D. (2012). *Megacities, Metropolitan Areas, and Local Governments: The Mexican Experience*. México: CEDUA-COLMEX. Documentos de investigación n° 7.
- Harvey, D. (1985). *The Urbanization of Capital*. Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press.
- Lefèvre, C., Roseau, N., et Vitale, T. (2013). Introduction. Les défis de la gouvernance métropolitaine. In T. Vitale., C. Lefevre., et al N. Roseau. *De la Ville à la Métropole. Les défis de la gouvernance, L'œil d'or*, pp. 21-34.
- Monterrubio, A. (2013, julio). Estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano en México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo, núm. 151.
- Ostrom, V., Tiebout, C. & Warren, R. (1961, December). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55, 831-842.
- Rodríguez-Pose, A. (2008). The rise of the 'city-region' concept and its development policy implications. *European Planning Studies*, 16 (8), 1025-1046.

- Sassen, S. (1994). *The Global City, New York, London, Tokyo*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- Scott, A. (1998). *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*. Oxford, USA: University Press.
- Storper, M. (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York, USA: Guilford Press.
- Taylor, P. (2003). *World City-Network*. London, UK: Routledge.
- Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires*. Paris, France: PUF.

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE REDENSIFICACIÓN URBANA DESDE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

José Luis Águila Flores¹
Universidad de Guadalajara

RESUMEN

Existe una necesidad innegable de replantear la planeación de las ciudades para pasar de un modelo de dispersión a otro de compactación urbana. Las tendencias internacionales proyectan redensificar las metrópolis, es decir, aumentar la cantidad de viviendas/habitantes, por lo que los diversos planes y programas de los tres niveles de gobierno se adaptan poco a poco para conseguirlo, pero el reto se encuentra en la aplicación técnica del ámbito municipal. El presente capítulo aborda dos casos de estudio, Tonalá y Guadalajara en Jalisco, con el objeto de documentarlos y que puedan servir como experiencias para tejer normativas eficientes y homologadas para alcanzar los objetivos de redensificación sustentable de las ciudades.

Palabras clave: Redensificación urbana, instrumentos de planeación, políticas locales.

A MANERA DE INTRODUCCIÓN: REDENSIFICACIÓN

Hablar de ciudades densas no es nada nuevo, pues el uso del territorio es más eficiente en ciudades con esas características, pero hoy en día se ha convertido en una necesidad, principalmente para las ciudades con morfología dispersa. Evidentemente no es fácil, pues significa cambiar radicalmente políticas y normativas, así como la cultura de los habitantes ante la llegada de edificios verticales en diferentes escalas. Gaja (2005) expone que al hablar de redensificación de entrada se supone un problema, el cual es la des o sub-densificación, pues alguna zona o conjunto de zonas, incluso la ciudad misma se encuentra perdiendo habitantes, tal es el caso de muchas localidades metropolitanas centrales.

¹ Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la misma casa de estudios. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Gleaser (2011) explica que las ciudades no son estáticas, como ejemplo coloca a Nueva York, Chicago y París que iniciaron con cambios para albergar nuevas estructuras y nuevos talentos, protegiendo el patrimonio histórico pero sin extralimitarse al respecto. Continúa diciendo que muchas ciudades tienen reglas que impiden la construcción de densidades altas, comúnmente sin una justificación válida, “a veces son *NIMBYism* sin sentido o un intento equivocado de detener el crecimiento urbano. En todos los casos, restringir la construcción vincula a las ciudades con su pasado y limita las posibilidades para su futuro”.

La estrategia más evidente de densificar las ciudades es mediante la construcción de edificios verticales en diferentes escalas, pero cambiar de la ciudad horizontal a una vertical requiere de voluntad política y social. Desde el terreno político se establecen reglas claras y correctas para ello, las cuales permiten un desarrollo ordenado. Desde lo social se acepta el paradigma de la morfología de las poblaciones con la finalidad de aprender a vivir de manera armónica en edificios plurifamiliares.

Cluzet (2014) señala que las ciudades densificadas en el futuro “consumirán menos energía, ocuparán menos espacio, estarán menos contaminadas y serán menos agresivas para los organismos, pero sobre todo se podrán renovar” (p. 179). Vivir en urbes compactas permitirá planificar y gestionar de mejor manera el transporte público, así como aprovechar y renovar infraestructuras y equipamientos ya existentes.

En la construcción de la Nueva Agenda Urbana de ONU promovida en Quito en el evento Hábitat III de 2016, se plantearon diferentes declaraciones y un plan de aplicación, donde por ejemplo, el numeral 32 expone que:

32. Nos comprometemos a promover el desarrollo de políticas y enfoques habitacionales integrados... que incorporen la asignación de viviendas adecuadas, asequibles, accesibles, eficientes, seguras, resilientes, *bien conectadas y bien ubicadas, prestando especial atención al factor de proximidad y al fortalecimiento de la relación espacial con el resto del entramado urbano y las esferas funcionales cercanas.* [Énfasis añadido]

Se entre asoma el uso de zonas centrales de las ciudades para la inserción de viviendas, pues es donde se contiene mayor conectividad. Y entre tantos otros numerales,² el 98 dice que:

98. Promoveremos una ordenación territorial y urbana integrada, *incluidas las ampliaciones urbanas ... la compacidad, el policentrismo, la conectividad y las densidades adecuadas y los múltiples usos del espacio, así como los usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas, a fin de impedir el crecimiento urbano incontrolado, reducir los problemas y las necesidades de movilidad y los costos per cápita de la prestación de servicios y aprovechar la densidad y las economías de escala y de aglomeración*, según proceda. [Énfasis añadido]

Aquí ya se asienta de manera textual la necesidad de ajustar las densidades, aunque de manera subjetiva aun. De manera contundente, México se ha sumado a esta tendencia global de promover vivienda conectada, adecuando sus políticas federales para permitir una redensificación sustentable; la complicación más evidente se presenta desde la esfera local, pues del acuerdo al Artículo 115 Constitucional los municipios tienen atribución para administrar su territorio en materia de planeación urbana.

Los ayuntamientos deben adecuar sus planes de desarrollo urbano para cumplir con el cometido de compactar las ciudades. La parte troncal es la liberación de los coeficientes de construcción en zonas que permitan la inserción de más viviendas, las cuales cuenten con la infraestructura suficiente para albergar más habitantes; situación que no resulta tarea fácil.

En el caso de la Federación se han implementado algunos lineamientos que dibujan el camino el cual deberán de seguir las políticas estatales y municipales. Por ejemplo, lo estipulado en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Urbano (2016) cuya dicción expone:

² Véanse además los numerales 32, 52, 97, 108, 111, 112 y 114.

Artículo 59. Corresponderá a los municipios formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población ubicados en su territorio... La Zonificación Secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:...

b) *Se deberá permitir la densificación en las edificaciones*, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad. Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios [Énfasis añadido].

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) expone en su *Meta 2. México Incluyente*:

Objetivo 2. 5. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

Estrategia 2.5.1. ...

Línea de acción 2.5.1.1. *Fomentar ciudades más compactas, con mayor densidad de población* y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda. [Énfasis añadido]

En cuanto al Programa Nacional de Desarrollo Urbano (2014-2018) se advierte:

Objetivo 1. Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Estrategia 1.2. Mejorar los instrumentos en materia de planeación y gestión urbana para fomentar ciudades compactas.

Línea de acción 1.2.1. *Promover la inclusión de estrategias para fomentar la ciudad compacta, en los Planes de Desarrollo Urbano*. [Énfasis añadido]

Línea de acción 1.2.5. Impulsar con los ayuntamientos la adopción de reglamentaciones que establezcan porcentajes de vivienda social y *vertical* en los nuevos desarrollos....

Estrategia 1. 4. ...

Línea de acción 1.4.2. *Promover ajustes a densidades y alturas permitidas para impulsar la vivienda vertical y la redensificación de zonas estratégicas en las ciudades* [Énfasis añadido].

Como se mencionó, el verdadero reto de la aplicación de estas políticas es a nivel local. En Jalisco, dos municipios han adoptado las políticas de redensificación urbana: Tonalá en el año 2015 y Guadalajara en 2017.

TONALÁ

El 26 de febrero de 2015³ se aprobaron las Normas Integrales de Redensificación Urbana (NIRU); es un reglamento para promover una densificación de baja escala en el municipio, provocando la inclusión de vivienda social y cuidando su contexto inmediato. Se estructura mediante nueve ejes, convertidos en capítulos de la siguiente forma:

1. *Generales de aplicación*; El capítulo explica que es una normativa optativa y complementaria a los demás reglamentos en la materia aplicables. Los desarrolladores podrán obtener más potencial de construcción en sus predios siempre y cuando se garantice el cumplimiento de todas las normas establecidas en las NIRU, además, se plantea que deben respetarse todos los usos y destinos establecidos en los planes de desarrollo urbano vigentes, lo cual da certeza a la zonificación proyectada para el municipio.
2. *Control de la edificación*; Ofrece dos modalidades de edificios, una de tres niveles totalmente aprovechables para vivienda, y otra de cinco niveles, integrando un local comercial en la planta baja (usos mixtos). También, por primera vez en Jalisco se plantea una reducción de los requisitos para cajones de estacionamiento, ofreciendo incluso estacionamiento para bicicletas y motocicletas.

³ Mediante el Acuerdo de Ayuntamiento 1,187/2015.

3. *Zonificación*; Para la ubicación de los nuevos edificios se establecieron reglas que son acorde con los perímetros de contención urbana,⁴ de acuerdo a su cercanía con los centros urbanos. Para la ubicación de los proyectos de cinco niveles, se fijó una relación con vialidades públicas de secciones mínimas de 15 metros, y además se relacionó el listado de los tipos de comercios que no impactan negativamente en zonas habitacionales, y entre otras normativas, se legisló el largo máximo de un bloque o manzana para mejorar la estructura vial.
4. *Equipamiento*; Se asentaron requisitos mínimos para los lotes de equipamiento público como dimensiones, superficies, topografía, ubicación, etc. Así como el equipamiento construido en común acuerdo con los habitantes existentes en zonas aledañas para lograr una mejor integración social.
5. *Infraestructura*; Se constituyó como imperante la obtención de autorizaciones y factibilidades para el servicio de agua, drenaje y electricidad previo a la autorización de la construcción de nuevas viviendas, así como la aportación monetaria de los desarrolladores para mejorar las zonas contextuales, como una retribución a la plusvalía obtenida.
6. *Movilidad*; Obliga la implementación de rutas pedestres, facilitando el traslado peatonal, así como la implementación de ciclovías bajo un proyecto de movilidad no motorizada. También establece algunas normativas con respecto de las distancias a paradas de transporte público.
7. *Convivencia condominal*; Se fijó un máximo de viviendas por unidad condominal, ya que realmente no existían límites realistas que abonarán a una mejor interacción entre propietarios, además del establecimiento de requisitos mínimos para el reglamento interior. También, se establece como obligación la estructuración por medio de vialidades públicas, evitando así los gastos de manutención de vialidades privadas, que en caso contrario, correrían por cuenta de los propietarios de los condominios.
8. *Accesibilidad universal*; Aquí se solicita un porcentaje mínimo de viviendas habilitadas para personas de capacidades diferentes, ubicadas en planta baja y comunicadas a las rutas pedestres complementadas con

⁴ Estrategia de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y la Comisión Nacional de Vivienda para contener el crecimiento urbano, tomando como referencia la infraestructura y equipamientos existentes.

guías podotáctiles y semáforos sonoros, que permitan ofrecer una vida más digna a dichas personas.

9. *Coordinación intergubernamental.* Por último, se establecieron una serie de normas que permiten la interacción con dependencias de los tres niveles de gobierno en la gestión de proyectos y recursos, así como el nivel metropolitano, pues Tonalá, forma parte del Área Metropolitana de Guadalajara.

Todos y cada uno de estos ejes señalan de manera articulada estrategias para el diseño de edificios densos de baja escala, provocando mixtura ordenada de usos de suelo, barrios estructurados mediante circuitos con equipamiento e infraestructuras eficientes. Quizá la línea más interesante sea el ordenamiento desde el aspecto técnico para mejorar la convivencia condominal, pues el hecho de elevar viviendas plurifamiliares desemboca en regímenes jurídicos de condominios.

GUADALAJARA

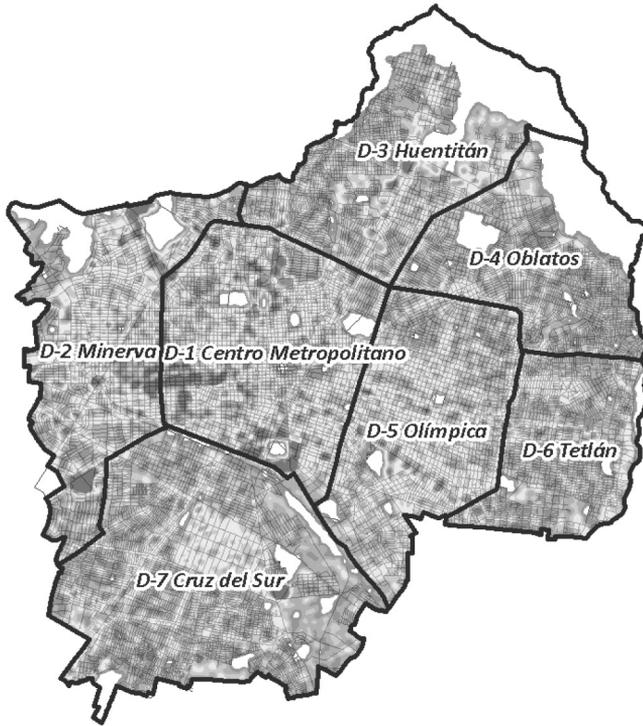
El caso de Guadalajara es más acometedor, pues actualizó tres instrumentos del sistema de planeación estatal, incluyendo normativa complementaria en reglamentos municipales. El 17 de abril de 2017⁵ se aprobaron los primeros dos, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población Visión Quinto Centenario, los cuales tienen como objetivo principal: “impulsar el repoblamiento ordenado del municipio, particularmente en zonas de alta centralidad y corredores de transporte público”; dicho objetivo se entrelaza con seis ejes estratégicos: 1. Movilidad urbana, 2. Medio ambiente, 3. Espacio público, 4. Infraestructura, 5. Gestión del uso de suelo y 6. Edificación y vivienda. No obstante los alcances de estos instrumentos son generales, pero dan la pauta para que las estrategias se vayan plasmando en diferentes planes y programas más particulares.

Posteriormente, el 11 de diciembre de 2017 se aprobaron los 53 Planes Parciales de Desarrollo Urbano, entrando en vigor el día 8 de enero de 2018 cuando fueron inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Aquí se vierten las estrategias para redensificar el territorio municipal que prácticamente se encuentra urbanizado en su totalidad. La estrategia de zonificación más

⁵ Mediante el Decreto Municipal D59/26BIS/17.

evidente es el Desarrollo Orientado al Transporte, aumentando la verticalidad principalmente en corredores de movilidad así como en zonas de alta centralidad, considerando también su posición como centro metropolitano. Lo anterior se corrobora en (imagen 1), que muestra en tonos intensos las áreas con mayor edificabilidad permitida.

Imagen 1. Potencial edificable del municipio de Guadalajara



Fuente: Planes Parciales, Imagen 7.1.1.4.6. *Potencial edificable asignado*

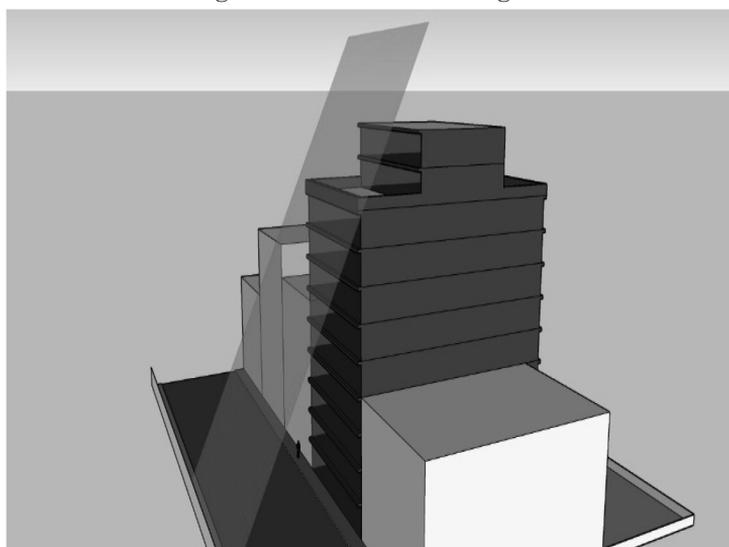
Un dato relevante es que, comparando el potencial edificable de los planes parciales anteriores contra los recientemente aprobados, solo se aumentó en 3.2%, entonces gran parte de la estrategia consistió en la redistribución del potencial al interior de municipio, preferencialmente en corredores viales y centralidades,⁶ fortaleciendo el modelo de ciudad.

⁶ Véase el capítulo 7.3.4 de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano 2017.

La normatividad sobre la verticalidad en Guadalajara es relativamente nueva, por lo que, en los mismos Planes Parciales se tuvo la necesidad de establecer algunas restricciones a las alturas de los edificios, considerando además la configuración de manzanas, lotes y calles de la ciudad. Para el presente estudio se rescatan cinco de sus estrategias con respecto de las restricciones a la verticalidad:

1. *Angulo de los 56 grados*; En la norma urbanística 3, se coloca como una restricción a toda edificación el establecimiento de un plano límite inclinado a 56 grados, que va en función del ancho de la calle, esto se traduce en que, entre más ancha la calle, más altura se puede obtener el nuevo edificio, y a su vez, entre menos sección de vialidad se tenga, menos altura. Esto protege de una imposición vertical a los barrios que no cuentan con una correcta estructura vial.

Imagen 2. Plano límite de 56 grados

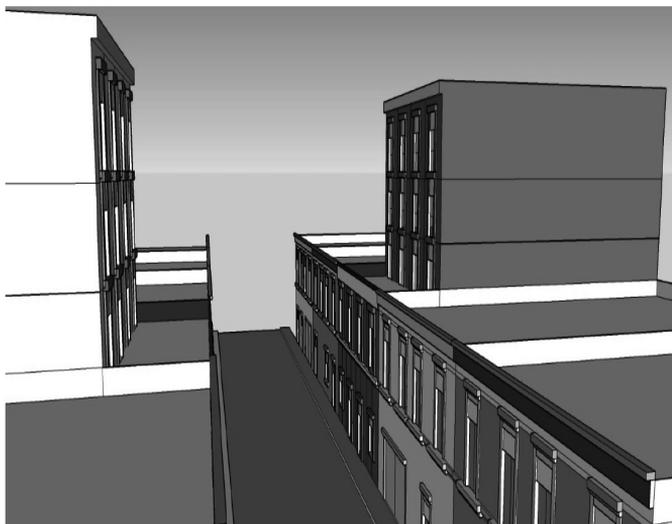


Fuente: Elaboración propia

2. *Retranqueo*; Plasmado en la norma urbanística 12, referente a una restricción que obliga un remetimiento frontal en niveles superiores para zonas con valor patrimonial, de manera que la nueva edificación no se impon-

ga sobre las edificaciones vecinas y no se violente la imagen urbana. Lo anterior permitirá el crecimiento vertical en zonas protegidas, principalmente en la zona del centro metropolitano que alberga la mayor concentración de empleos y actividades económicas. Se alienta a que las plantas bajas de los nuevos edificios estén alineadas con las alturas de las edificaciones vecinas, y en los niveles superiores se retranquee la construcción.

Imagen 3. Retranqueo



Fuente: Elaboración propia

3. *Restricción posterior*; En la norma urbanística 3, se establece esta restricción para proteger, no solo la edificación posterior inmediata, sino los lotes que circundan a la nueva edificación. Entre mayor sea la altura del edificio, mayor deberá de ser el remetimiento al interior del lote, o dicho de otra forma, mayor será la distancia del edificio hacia los predios posteriores, a razón de 25% de la altura total. De esta manera se garantiza ventilación e iluminación natural.

4. *Factibilidad de infraestructuras*; Aunque diversas leyes y reglamentos ya lo establecen, en la artículo 53 de los Planes Parciales se ratificó la ne-

cesidad de contar con la factibilidad de servicios de parte de los organismos operadores, como agua, drenaje y electricidad. Esto es, no se podrá dar la licencia de edificación, mucho menos comenzar a construir, si no se garantiza que el edificio y el contexto inmediato tendrán dichos servicios.

5. *Cobro por incremento de la densidad*; En la asignación de coeficientes de construcción establecidas en las normas de control de la edificación de los Planes Parciales, se asentaron dos valores por predio, el CUS y el ICUS.⁷ El CUS es el potencial base asignado para cada zona pudiendo acceder a él sin ninguna condición. El ICUS es un incremento para permitir mayor edificabilidad y por ende mayor altura, no obstante, para poder ejercerlo el desarrollador debe realizar un pago al Ayuntamiento, que de acuerdo a la norma urbanística 4, los recursos obtenidos por dicho impuesto se deberán aplicar en proyectos de mejora del contexto urbano, ya sea en infraestructuras, equipamiento, etc.

Estas cinco estrategias, a la lupa del presente capítulo, se suman a otras tantas que de acuerdo a la instrumentación urbana del municipio de Guadalajara, se garantiza una alineación a los instrumentos superiores, incluyendo el metropolitano. Después de su lectura, se visualiza un modelo de ciudad de largo plazo.

REFLEXIÓN

El concepto de ciudad compacta o ciudad densa no es nuevo. Se ha retomado fuertemente en la actualidad, pero con el objetivo de reconvertir la política y sentar bases sólidas para la construcción de un desarrollo sustentable –es el verdadero reto que le tocará garantizar a los gobiernos municipales–. Aquí se presentaron dos esbozos de las estrategias tomadas por los municipios de Tonalá y Guadalajara en el estado de Jalisco.

En los dos casos analizados, sin duda un gran acierto el establecimiento de cuotas a los desarrolladores inmobiliarios cuando se trate de incrementar el potencial y altura de sus proyectos, de esta manera, los municipios se hacen llegar de recursos para eficientar la renovación urbana de la ciudad, a la

⁷ Coeficiente de Utilización de Suelo (CUS), y el Incremento del Coeficiente de Utilización del Suelo (ICUS).

par del surgimiento de nuevas edificaciones privadas, garantizando un equilibrio en el desarrollo urbano. En ambos casos, la política municipal se alinea a las exigencias internacionales y nacionales para redensificar las ciudades, pero con restricciones que cohiban el libertinaje de los nuevos desarrollo inmobiliarios.

El diseño de legislación e instrumentos de planeación sobre la redensificación de las ciudades debe estar vigente, en ese vaivén de estrategias coherentes para cada localidad, pero en sintonía para generar un mismo dialogo y desalentar el crecimiento urbano extra periférico, creando paisajes intersticiales sin conexión, servicios y equipamiento, alejando cada vez más a las personas de sus centros de trabajo e incrementando la movilidad urbana sin sentido.

Por supuesto el reto es complicado, los instrumentos de planeación urbana tienen un alcance definido en las leyes y reglamento y difícilmente pueden arreglar todos los problemas del desarrollo urbano de las ciudades. Por ejemplo, un reto imperante es la inserción de vivienda social al interior de los centros urbanos y evitar la expulsión de los habitantes menos favorecidos, en este caso, se deben revalorar todas las políticas nacionales de incentivos, subsidios, créditos hipotecarios, estrategias de vivienda en renta, entre otros.

Desde luego, el sector inmobiliario debe revalorar su función y entender que su trabajo no solo tiene tintes económicos, sino que también crea pedazos de ciudad, y en este sentido debe ser su actuación, debe abonar desde su labor para crear una ciudad estructurada, equilibrada, conectada, y densificada de manera sostenible en busca del bien social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayuntamiento de Tonalá. (2015, febrero). Normas Integrales de Redensificación Urbana. *Gaceta municipal Tonantzin*. Tonalá: Ayuntamiento de Tonalá, Jalisco.
- Cluzet, A. (2014). Densificación ¿Clave para la supervivencia de la ciudad? En *Le Monde, la vie, El atlas de las ciudades*. Le monde diplomatique. Capital intelectual (pp. 178-179). Buenos Aires, Argentina: Fundación Mondiplo.
- Gaja, F. (2005). ¿Redensificación en las ciudades españolas? Los efectos urbanísticos de la hiperproducción inmobiliaria. En *La redensificación de la*

- ciudad central a debate: ¿Para qué, para quién, cómo?* [V Seminario Internacional de Suelo Urbano]. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM): Programa Universitario de Estudios sobre la ciudad, *Lincoln Institute of Land Policy*. Seminario del 29 y 30 de septiembre de 2005. Recuperado de <http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/unam.pdf>.
- Gleaser, E. (2014). *How skyscrapers can save the city*. *The Atlantic Magazine*, March 2011. Recuperado de <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2014/03/how-skyscrapers-can-save-the-city/308387/>
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2016, 28 de noviembre). México: *Diario Oficial de la Federación*.
- Normas Integrales de Redensificación Urbana para el Municipio de Tonalá, Jalisco. (2015). *Gaceta Municipal Tonallan*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2017). Nueva Agenda Urbana; Hábitat III. Naciones Unidas, rescatado en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (2014, 30 de abril). México: *Diario Oficial de la Federación*.
- Planes Parciales de Desarrollo Urbano de Guadalajara. (2018). Ayuntamiento de Guadalajara.
- Programa Municipal de Desarrollo Urbano, Visión Quinto Centenario de Guadalajara. (2017). Ayuntamiento de Guadalajara.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. (2013, 20 de mayo). México: *Diario Oficial de la Federación*.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2010). *Guía para la Redensificación Habitacional en la Ciudad Interior*. México: Comisión Nacional de Vivienda. Gobierno Federal de la República Mexicana.

SECCIÓN III

Presupuestos y Rendición de Cuentas en las Metrópolis

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN CLAVE POLÍTICO-INSTITUCIONAL: ALCANCES Y DESAFÍOS RECIENTES EN CIUDADES ARGENTINAS¹

Rodrigo Reynaldo Carmona²
Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)

RESUMEN

El presente trabajo busca examinar los principales alcances y desafíos recientes en materia político-institucional del Presupuesto Participativo en ciudades argentinas. Sobre esta base se analiza fundamentalmente: I) el papel del mecanismo en el proceso de legitimación del poder político-institucional en la esfera local; II) el grado de apertura democrática de la gestión municipal logrado a partir de su implementación. Estos aspectos se abordan desde una perspectiva de análisis que se focaliza en el rol de las instituciones políticas y los procesos de interacción en términos de gobernanza entre los actores estatales y sociales a nivel local. En el plano metodológico se parte de una muestra de quince municipios con PP a lo largo del país, tomando como requisito tener su tercer año de asambleas desarrollado o en desarrollo al momento del relevamiento.

Palabras clave: Presupuesto Participativo, aspectos políticos e institucionales, ciudades argentinas.

¹ Este documento resume un artículo mayor a ser publicado próximamente en el libro de Carmona, R. y López, Accotto (Coords.). (2018): "El Presupuesto Participativo en la Argentina: alcances y perspectivas en materia de transformación política, social y de gestión pública", Ediciones-UNGS.

² Posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Mención Honorífica (FLACSO-Sede Argentina). Profesor-Investigador ordinario del área "Estado, Gobierno y Administración Pública" del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) e investigador de carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Contacto: rcarmona@ungs.edu.ar

INTRODUCCIÓN

El Presupuesto Participativo surge en América Latina como una respuesta de política pública alternativa al modelo institucional predominante hacia fines de los años ochenta del siglo XX, con la finalidad de potenciar la dinámica democrática y destinar un monto del gasto público local hacia las demandas concretas de la ciudadanía. En este marco resulta importante indagar los alcances políticos e institucionales del instrumento en el contexto argentino reciente.

El trabajo busca analizar los principales impactos que asume el Presupuesto Participativo en la Argentina, buscando examinar fundamentalmente dos cuestiones: I) su papel en el proceso de legitimación del poder político-institucional en la esfera local; II) el grado de apertura democrática de la gestión municipal. Estos aspectos se abordan desde una perspectiva de análisis que se focaliza en el rol de instituciones políticas y de actores estatales y sociales, debatiendo sobre nuevas formas de intervención pública local y ampliación de la democracia en términos de gobernanza.

DEFINICIÓN Y ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Las reformas económicas de predominio “neoliberal” desarrolladas en América Latina en la década del noventa, y el proceso de descentralización y transferencia de funciones del nivel nacional hacia los niveles subnacionales fueron plasmando nuevas dinámicas en el plano territorial. Estas políticas tuvieron un impacto de carácter doble sobre los gobiernos locales.

En primer lugar, los municipios han sido objeto de una ampliación en sus funciones y responsabilidades, y en menor medida en sus atribuciones, debiendo proveer de este modo un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad, sin que ello haya implicado un incremento en sus recursos técnicos, jurídicos, económicos, humanos y administrativos acorde al crecimiento en la cantidad y complejidad de sus tareas.

En segundo lugar, el ámbito local ha ganado reconocimiento. Los municipios han comenzado a tener una mayor relevancia dada la cercanía entre gobernantes y gobernados, permitiendo entonces el surgimiento de nuevas prácticas y modalidades de resolución de problemas de forma, de dar cuenta de una menor intervención estatal, fundamentalmente en el plano nacional.

Este marco de situación en un contexto de cuestionamientos a las formas de representatividad tradicionales permitió el nacimiento y difusión de una diversidad de mecanismos y políticas públicas con un carácter más participativo.

IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

En el plano metodológico se parte de una muestra de quince municipios con PP, contemplando una serie de criterios y tomando como requisito mínimo que al momento del relevamiento se estuviera desarrollando, o se hubiese desarrollado ya, al menos el tercer año de asambleas.³ Para las distintas experiencias seleccionadas se realizaron entrevistas a partir de cuestionarios semiestructurados a informantes clave: legisladores locales del oficialismo y de la oposición, funcionarios políticos responsables del PP y de otras áreas municipales relacionadas con la ejecución de sus proyectos técnicos municipales, a cargo de la gestión operativa del PP, autoridades políticas, vecinos participantes con y sin pertenencia a alguna organización de la sociedad civil.

El análisis del PP en tanto problemática político-institucional busca examinar la importancia que presenta el mecanismo en el contexto político territorial, sus alcances en términos de mejora/profundización democrática y construcción de ciudadanía como en aquello que hace a los diseños institucionales desarrollados y al lugar institucional que asume el PP al interior del gobierno local. En este sentido las variables e indicadores considerados son:

- 1) Presupuesto Participativo y contexto político territorial:
 - I) Relación del PP con fuerza político-partidaria particular o aparición como nueva política local.
 - II) Papel del poder legislativo municipal en el proceso.
 - III) Apoyo político del PP al interior del gobierno municipal.
 - IV) Protagonismo de las organizaciones sociales del territorio en su despliegue.

³ Los casos elegidos fueron General Pueyrredón, Gualeguaychú, La Costa, La Matanza, Lanús, La Plata, Mendoza, Morón, Rafaela, Río Grande, Rosario San Miguel, Unquillo, Villa María, Zárate. Los criterios contemplados para su selección han sido los siguientes: a) la escala poblacional del municipio con PP (cantidad de habitantes); b) la antigüedad del Presupuesto Participativo (año de implementación); c) el partido gobernante que implementa PP a nivel local (fuerza política, aliada u opositora); d) el grado de institucionalización del mecanismo (tipo de reglamentación); e) la cantidad de participantes en asambleas o votantes; f) la relevancia financiera del PP en el presupuesto municipal, monto destinado por habitante y por cantidad de participantes; y g) la cantidad de proyectos votados y los montos promedios destinados.

- 2) Presupuesto Participativo y democracia:
 - I) Relevancia del PP en términos de innovación democrática.
 - II) Peso del mecanismo en el desarrollo de nuevos derechos y articulaciones Estado-sociedad.
 - III) Importancia del PP en tanto democracia de “proximidad”, circunscrita al barrio o ampliación de esa escala.

- 3) Diseño institucional y formas de implementación:
 - I) Diseño institucional de PP (territorial, temático).
 - II) Lugar institucional del PP al interior del gobierno local.
 - III) Despliegue del proceso y particularidades de la implementación o ejecución.

PROCESOS E INTERACCIONES

En lo referente a la cuestión político-institucional en el conjunto de casos analizados es posible apreciar la ausencia de una clara identificación del PP con una determinada fuerza partidaria. De esta forma prácticamente la mitad de los municipios examinados (La Matanza, Rafaela, Villa María; Lanús, La Plata, Gualeguaychú y La Costa) tenían intendentes que se encontraban dentro del Frente para la Victoria-Partido Justicialista.⁴ Por otro lado, durante el relevamiento realizado en el período 2012-2014 había algunos municipios con gobiernos de corte vecinalista o socialista aliados al gobierno nacional (Morón, Zárate, Mar del Plata), y otros ligados a fuerzas opositoras, sean de extracción radical (Río Grande, Mendoza), socialista (Rosario), peronista disidente (San Miguel) u otra vertiente (Unquillo).

En relación con el PP y el contexto político territorial se aprecia que este mecanismo buscaba en la mayoría de los casos interpelar en gran medida a la población no organizada (con escasos antecedentes previos de participación), teniendo un sostén importante en cuadros territoriales y/o partidarios afianzados. En ciertos casos la intermediación desarrollada por las organizaciones era directa y manifiesta en el funcionamiento del instrumento (General Pueyrredón, La Matanza, San Miguel) y en el resto era más matizada o parcialmente baja. Por otro lado, en prácticamente el conjunto de los casos el

⁴ El Frente para la Victoria-Partido Justicialista ejerció el Poder Ejecutivo Nacional durante tres períodos consecutivos en la administración nacional, entre el 25 mayo de 2003 hasta el 10 de diciembre de 2015.

protagonismo de las organizaciones territoriales en el proceso aparecía fuertemente influenciado por el accionar del gobierno local y la voluntad del Intendente en potenciar su despliegue.

En el alcance y modalidad del PP prevalecía un enfoque marcadamente territorial, el cual tenía como referencia central al barrio (General Pueyrredón, Gualeguaychú, Lanús, La Matanza, La Plata, Mendoza, Rafaela, San Miguel, Villa María, Unquillo), en otros a la localidad (La Costa, Río Grande, Zárate) o la zona o área descentralizada (Rosario, Morón). Solo un caso de PP (Río Grande) se suspendió cuando se hacía el relevamiento, pues buscaba cumplir con las prioridades comprometidas los años anteriores, y presentaba a nivel de diseño un foro común para toda la ciudad aparte de los foros territoriales por zonas.

El PP de Villa María había evolucionado a un esquema de planificación territorial plurianual llamado Plan Trienal Participativo, donde se combinan elementos de PP y de Plan Estratégico de modo para permitir a la ciudadanía planificar la ciudad en su conjunto, aunque con diversas restricciones a una participación más abierta y menos vinculante en su desarrollo.

El rol del Poder Legislativo (en tanto órgano que parte tentativamente da una visión general del municipio) era en la mayor parte de experiencias de PP muy poco relevante, limitándose en general a la aprobación de Ordenanzas en los casos en que tal tipo de legislación local existiese para crear o reglamentar el PP. De los 15 casos analizados, diez tenían ordenanza que regulaba el funcionamiento del mecanismo.

En algunos casos como La Matanza y Río Grande, el rol del poder legislativo respecto del PP aparecía muy desdibujado, mientras que en Rosario, Morón y Villa María presentaban mayor protagonismo, pero en tanto acompañamiento de la gestión municipal. En otras experiencias como en Mendoza algunos legisladores solían asistir a las asambleas del PP que se desarrollaban en su barrio, y únicamente en Lanús aparecían concejales (tanto del oficialismo como de la oposición) motorizando proyectos en el marco del PP.

La vinculación del PP con una determinada gestión de gobierno, más que con un partido político, determinaría que los riesgos a su continuidad partiesen mayormente del recambio del ejecutivo municipal, aún en relación con dirigentes de la misma fuerza partidaria. En estos términos el mecanismo participativo intervendría en lo fundamental como un instrumento de legiti-

mación de las autoridades municipales, antes que conformar una consistente plataforma político-ideológica de sostén programático.

Una consideración del PP en tanto herramienta de innovación democrática plantearía alcances interesantes en aquello que refiere a dar visibilidad a ciertas demandas y problemáticas locales, permitiendo en diversos casos el desarrollo de nuevos derechos o la mejora de los lazos Estado-sociedad. Estos resultados aparecerían mayormente vinculados al factor de “proximidad”, a partir de lo cual se reivindican necesidades de carácter barrial o territorial en un plano más restringido. Si bien la visibilidad alcanzada por dichas cuestiones haría que fueran incorporadas en la agenda pública, a través del PP y su abordaje, contemplaría al conjunto del territorio municipal (como la violencia de género en San Miguel) e incluso regional/provincial (como la atención del Trastorno General de Desarrollo en Río Grande).

De esta forma el PP se utilizaría en la mayor parte de las experiencias examinadas como un medio de legitimación de los gobiernos locales, acercando la gestión de gobierno a la población y fortaleciendo la democracia representativa, por sobre la idea de un mecanismo de democracia directa alternativo. Al mismo tiempo su propio desarrollo permitiría una cierta apertura de la gestión local a nuevas formas de funcionamiento y modos de decisión en términos de gobernanza, aunque circunscripto mayormente al ámbito barrial y sin fundar en líneas generales una visión común sobre las problemáticas de la ciudad.

En términos de implementación se apreciarían diversos resultados de la instrumentación del mecanismo. En varias de las experiencias se buscaría encaminar las acciones mediante un fuerte apoyo político del Intendente, jerarquizando el área particular del PP otorgándole categoría de Secretaría o similar (Lanús, La Plata). En este marco el otorgamiento de un mayor apoyo político a los coordinadores del instrumento permitiría ponerlos a la par de los funcionarios de otras áreas en la mesa de discusión con resultados diversos. Un aspecto extendido fue así priorizar los proyectos de PP mediante su diferenciación de otros proyectos sectoriales, con el objeto de favorecer su control y seguimiento por parte del Ejecutivo y la coordinación del PP.

Estas acciones no ayudarían, sin embargo, a modificar el comportamiento de dependencias municipales tradicionales como Obras Públicas y Hacienda, con un funcionamiento mayormente vertical y procedimental. En un cuadro

de falta de coordinación y comunicación las otras áreas observarían a la dependencia del PP como un “municipio paralelo” con tareas propias, que interferirían las respectivas planificaciones sectoriales. Ello derivaría en algunos casos en una situación de aislamiento del mecanismo con mermas en términos de legitimidad interna y dificultades importantes en su desarrollo.

En ciertos casos el PP lograría expandirse, ganando redefinir algunas misiones y funciones de las unidades existentes. Por intermedio de la colaboración de los funcionarios o por mandato directo del Ejecutivo diversas áreas tomarían demandas provenientes del PP, dando lugar a diversos proyectos dentro de su planificación. Por otro lado, en las experiencias más exitosas que han implementado el PP (Morón, Rosario) se generarían reestructuraciones que favorecerían el desarrollo de un modelo de gestión más relacional por sobre la separación de funciones estancas de la estructura sectorial burocrática original. En estos ejemplos las demandas surgidas de los foros participativos permearían al conjunto del entramado institucional municipal, otorgándoles elementos a las áreas y ajustando su planificación.

En este contexto en los casos donde el PP pudo extenderse durante más de un lustro mostró una evolución positiva al vincularse al despliegue de procesos de desconcentración administrativa a nivel territorial. Esto estableció una revalorización del factor de proximidad y el despliegue de un amplio abanico de políticas participativas desde el municipio, aún en menoscabo del propio PP, que sin perder su masividad puede reducir la participación de sus representantes más activos al ser demandados por otros espacios más concretos, los cuales cobijan mejor sus intereses (mesas de participación en salud, seguridad, niñez, tercera edad, discapacidad, cultura, etcétera) o permiten pensar a la ciudad como conjunto a mediano plazo.

DISCURSOS, CONSENSOS, ACUERDOS

Un examen general del mecanismo sobre la base de las experiencias analizadas muestra que el impacto del PP en el plano de la estructura político-institucional municipal es todavía parcial o reducido. Si bien su despliegue busca principalmente legitimar al Ejecutivo local, principal impulsor de la herramienta, genera poca articulación con el órgano legislativo y también entre las áreas municipales, modificando solo en algunos casos el funcionamiento

burocrático más tradicional y circunscripto a una lógica más sectorial. El alcance en un nivel más territorial es, sin embargo, más significativo, porque propicia con su implementación una mayor apertura democrática local e introduce nuevas instancias de participación de la ciudadanía en términos de gobernanza.

Un análisis más específico a partir de las variables e indicadores considerados permite resaltar algunos aspectos distintivos de su funcionamiento. En relación con la problemática político-institucional, el PP no aparecería visiblemente ligado con un partido político en particular, sino más bien con una gestión de gobierno, de ahí que las principales amenazas a su continuidad provengan en especial del recambio del Poder Ejecutivo Municipal. Por esta cuestión el PP funciona, predominantemente, como un instrumento de legitimación de las autoridades municipales antes que como una plataforma político-ideológica con impacto supralocal.

El PP se dirige por lo general a fomentar en el territorio la participación de la población no organizada con poco involucramiento previo en los asuntos públicos, aunque su sostenimiento se basa habitualmente en cuadros territoriales y/o partidarios afianzados. En cuanto a los aspectos de democratización su mayor logro, en distintos casos, ha sido el acercamiento entre la ciudadanía y el gobierno local a través del establecimiento de espacios de articulación y deliberación diferentes a los ámbitos tradicionales, generando cierta confianza en la política y en la capacidad del Estado para resolver demandas específicas y de nuevo tipo.

Su diseño institucional es en general una limitante para el potencial transformador del PP. Su enfoque básicamente territorial lo lleva a actuar mayormente como un mecanismo de "proximidad o cercanía", articulado en ciertos casos con otras políticas y procesos de descentralización de la gestión municipal, aunque con límites para pensar más globalmente los problemas que afectan al conjunto de la ciudad. Otra debilidad es el bajo nivel de articulación con el Poder Legislativo Local, cuestión que conspira contra la institucionalización y formalización de esta política.

Un elemento problemático asociado se vincula con sus dificultades para convivir con las áreas gubernamentales más tradicionales. En los casos en que el PP logra perdurar y consolidar un desarrollado satisfactorio se asentaría, mayormente, en un modelo de gestión más relacional con niveles

importantes de desconcentración administrativa territorial con pérdida de importancia frente a otras políticas participativas de corte más sectorial orientadas a pensar la ciudad en un marco de planificación más amplio.

Resulta posible apreciar, entonces, un mayor impacto del mecanismo cuanto menor desarrollo relativo previo tenga el conjunto de las iniciativas participativas en el municipio. En la medida que el abanico de instancias es más amplio, el PP presenta una incidencia más limitada y contribuye como una política más a la gestión local. En los casos donde sea una de las primeras iniciativas participativas alcanzará un mayor impacto, desplegando diversas demandas y canales de diálogo en la relación gobierno-ciudadanos. Ello se relaciona fundamentalmente con el carácter consultivo que alcanza el PP en general, y su evolución *a posteriori* que plantea la apertura de nuevas instancias más puntuales de tratamiento e intervención ciudadana.

En consecuencia, en la medida que el PP fortalece la desconcentración del gobierno local permite la revalorización del factor de proximidad para generar una apertura de la gestión local a nuevas instancias de funcionamiento y formas de decisión en términos de gobernanza, si bien orientadas mayormente a una escala barrial y sin plasmar un debate más amplio en relación con una visión más estratégica de ciudad en términos de integralidad y conjunto sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Villanueva, L. (2007, 30 de octubre). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana: Gobierno Federal.
- Avritzer, L. (2003). O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico; En L. Avrtzer., & Z. Navarro (Comps.), *Ainovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo-Brasil: Cortez.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza. Oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Polítika, Revista de Ciencias Sociales*, 2, 11-27.
- Blanco, I. y Subirats, J. (2008). ¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable. En I. Blanco., Fleury, S., & J. Subirats (Coords.). *Innovaciones locales ante inseguridades globales: los casos de Brasil y España*. Barcelona, España: Fundación CIDOB.
- Boaventura de Sousa, S. (2002). (Org). *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*. Porto Alegre, Brasil: Civilización Brasileira.
- Cabannes, Y. (2005). Documento Base del Presupuesto Participativo y finanzas locales. Segunda versión ampliada, Porto Alegre. En Canto Chac, Manuel 2008. Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista Política y Cultura*, (30), México.
- Cabrero, Mendoza, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Canto, Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista Política y Cultura*, (30), México.
- Carmona, R. (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial CICCUS y UNGS.
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). La articulación de la gestión. En B. Goldfrank. (2006). Los procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2).
- Lozano, González, C. (2009, enero-abril). Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. *Revista 72*. México.

- Martínez, C., & Arena, E. (2013). *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*. : Buenos Aires, Argentina: UNICEF.
- Sánchez, F. (2002). *Orçamento Participativo. Teoria e prática*. Porto Alegre, Brasil: Cortez.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PASO DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA COLABORATIVA

Freddy Mariñez Navarro
El Colegio de Jalisco
freddy.marinez@coljal.edu.mx

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo explorar los cambios en los mecanismos de rendición de cuentas en los gobiernos. En este sentido, haremos un recorrido desde el punto de vista teórico de sus enfoques. Desde el paradigma burocrático y el estándar político hasta la rendición de cuentas en la gestión de la gobernanza democrática, pasando por el modelo post-burocrático o Nueva Gestión Pública (NGP) basado en el rendimiento. Este recorrido, lo sustentamos en los procesos que hoy han aumentado las situaciones en la que en la administración pública los actores públicos hacen políticas públicas, proveen servicios públicos o implementan políticas en el marco de las redes de actores con el impulso de las herramientas Web 2.0, que han emergido como un factor importante que complementa y completa las iniciativas de la participación ciudadana ya que los ciudadanos potencian el uso de la información, la educación y el compromiso, creando contenidos que enriquecen los debates socio-políticos, aumentando la diversidad de opiniones, así como el libre flujo de información.

Palabras clave: Rendición de Cuentas, Nueva Gestión Pública, Administración Pública, Gobernanza.

RENDICIÓN DE CUENTAS: MÁS ALLÁ DE UN CONCEPTO ESTÁTICO

Si la rendición de cuentas implica la obligatoriedad de los actores políticos y gubernamentales de informar sobre sus decisiones públicas y de justificarlas en público, entonces podemos argumentar que aquella está sujeta no sólo por la responsabilidad legal, sino también por el compromiso cívico de ellos.

Mulgan desglosa la palabra ‘*accountability*’ en dos partes: *account* que significa *dar cuenta*, y *ability* que quiere decir *capacidad, habilidad, competencias*, en este caso del funcionario público, que es el que se hace responsable de las consecuencias (Mulgan, 2000, citado por Tennaas Holmen, 2014). En este sentido, podríamos partir que la rendición de cuentas es una acción cívico-legal. Mark Bovens ofrece un concepto de *accountability* o rendición de cuentas en esta dirección, “la relación entre un actor y un foro en el que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir un juicio, y el actor podría enfrentar consecuencias” (Bovens, 2006, citado por Sørensen, 2012, p. 3). Así, el mismo Bovens identifica dos aspectos de lo público de la *accountability*: primeramente que la *account* (que significa dar cuenta de las responsabilidades) es dada en público –por lo que es un deseo de la transparencia-, y en segundo término que la relación de la *accountability* está situada en el seno del sector público (Bovens, 2005). De este modo, el mismo autor afirma que la característica esencial clave de la rendición de cuentas es la relación binaria, normativa y jerárquica entre Agente/Actor o entre Director/Foro. Esta relación se caracteriza por ser prácticas institucionalizadas con el siguiente contenido:

- Acceso del público a la entrega de las cuentas, y no secreta o información discreta.
- No convertirse en un acto de propaganda política. Debe explicarse o justificar la conducta, las decisiones y las acciones.
- La explicación debe estar dirigida a un foro específico y no a un grupo indefinido.
- El actor que rinde cuentas debe sentirse obligado a presentarse en el proceso.
- Tiene que haber una posibilidad de debate y fallo, incluyendo la imposición de sanciones formales o informales, si es el caso (Bovens, 2005).

Los foros deben ser de diferentes tipos, ya que responden a maneras diversas de relaciones de la rendición de cuentas, por lo que los actores obligados y los que exigen información son diferentes. Según Bovens hay por lo menos 5 tipos diferentes de actores y foros:

- La rendición de cuentas de la organización (Superiores de la organización pública - cuando los mandos medios o subalternos rinden cuentas a sus superiores en la organización-).
- La rendición de cuentas política (Representantes electos -cuando los administradores públicos son convocados por el Congreso o Senado-).
- Rendición de cuentas legal (Tribunales –cuando los funcionarios públicos dan cuenta de sus propios actos o en nombre de la agencia en su conjunto-).
- La rendición de cuentas administrativa (La rendición de cuentas casi legal pero sostenida por las propias instituciones del Estado – Auditores, inspectores, controladores, fiscalizadores-).
- La rendición de cuentas profesional (Es un tipo de rendición de cuentas técnico realizada por pares profesionales o expertos) (Bovens, 2005).

El concepto de rendición de cuentas se ha convertido en un recurso retórico que sirve como sinónimo para muchos de los comportamientos políticos deseados como la transparencia, la equidad, la democracia, la eficiencia y la integridad de transmitir una imagen de buen gobierno. Por ello consideramos que el compromiso cívico se convierte en un aspecto vital para la definición de la rendición de cuentas, ya que le da soporte efectivo al funcionamiento de la democracia, del gobierno y de la administración pública, generando contextos para la legitimidad gubernamental, el éxito de la implementación de la política pública, la rendición de cuentas y el logro de resultados administrativos y sociales: valor social y valor público (Smyth, 2007 y Mariñez, 2015).

Rendición de cuentas y compromiso cívico lo percibimos entonces como un proceso íntimamente ligado en el que lo legal, la defensa de lo cívico, el debate público y la participación juegan un papel clave en la responsabilización de los funcionarios públicos y políticos, expresándose como un proceso de comunicación directa, tanto presencial como a través de las tecnologías de la información disponibles, y mediante las cuales la gente discute de manera abierta sus razones, intereses, habilidades y valores con la intención de llegar a un acuerdo para la toma de decisión (Mariñez, 2015). “Este punto de vista es compatible con nuestra idea democrática de que el gobierno es responsable ante todos sus ciudadanos, y no sólo ante aquellos que tienen por lujo el poder, el dinero y las conexiones” (Parlow, 2008, p. 156).

De esta manera, Mulgan afirma que el núcleo de la noción de la rendición de cuentas es que enfatiza en el control democrático, y éste refiere a la capacidad del gobernado para afectar decisiones públicas, así como para sancionar decisiones y acciones hechas por los portadores de la rendición de cuentas (Mulgan, 2000, citado por Tennaas Holmen, 2014). Estas afirmaciones tanto de Parlow como de Mulgan nos llevan a cuestionar las justificaciones liberales de la secrecía del gobierno. Aunque compartimos que una política de privacidad debe garantizar los derechos de los portadores de la rendición de cuentas, es importante reflexionar sobre la dimensión cívica de ésta. En este sentido, precisamos las justificaciones liberales de la secrecía del gobierno, que viéndolas en la perspectiva de los debates republicanos actuales en las instituciones públicas, políticas y administrativas, no dejan marcos para potenciar el compromiso cívico de los actores involucrados. Vemos así las justificaciones liberales:

- 1.- El 'buen gobierno' requiere de políticas que se desarrollen en un ambiente y contexto no hostil, tranquilo y reflexivo que permita revisar todos los aspectos de un problema sin pasar constantemente información al público.
- 2.- Es importante saber que la neutralidad de los funcionarios públicos y su capacidad para ofrecer ayuda y asesoramiento a sus jefes (Secretarios o Ministros) estaría en peligro si la información sobre esta ayuda o asesoramiento se hace público.
- 3.- El proceso de negociación con los diversos grupos de interés podría ser difícil, por lo que no puede ser sensato dar primeramente una posición de negociación. Además, las políticas pueden tener una arista sensiblemente difícil a revelar.
- 4.- Los gobiernos son electos para gobernar y el lugar apropiado para que el gobierno rinda cuentas de las políticas públicas es el poder legislativo (Hunt, 2007, 29).

Para ir más allá de la concepción liberal podemos explicar que los actores gubernamentales y políticos actúan como agentes creativos mediante la puesta al escrutinio público de la información, así como su debate y justificación con la gente, la apertura de datos y el acceso a la información gubernamental con el objetivo de facilitar oportunidades para nuevas iniciativas que

impulsen comunidad y que crean nuevos servicios y relaciones con actores no gubernamentales.

Se ha venido evidenciando que hay una perspectiva que viene desde afuera sobre el futuro del sector público y sus responsabilizaciones. Los efectos de la economía mundial iniciada en los años 70s y los amplios cambios en la organización de las agencias públicas, producido por la progresiva digitalización, han generado acontecimientos políticos, tecnológicos, político o culturales, que obligan a funcionarios públicos a cambiar sus habilidades, sus aptitudes, sus prácticas y su organización (Pollitt, 2016 y 2014). Por esta razón, vemos entonces que hoy los gobiernos necesitan considerar las TICs y sobretodo la Web 2.0 ó 3.0 como un camino para llegar a ser relevante en la información (cuentas) que deben rendir. Es pertinente reconocer que las democracias liberales están viviendo un déficit democrático expresado en la crisis de representación, la falta de confianza en los gobiernos acompañado de la ausencia del compromiso cívico ya que los ciudadanos no encuentran canalizar sus voces para influir en la toma de decisiones. Es una oportunidad para que los gobiernos se provean de nuevas herramientas para informar, justificar, argumentar y escuchar.

RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CLÁSICA

La administración pública clásica sustentada en el paradigma burocrático parte que su gestión tiene como objetivo limitar la corrupción y el despilfarro basándose en la legalidad y el control sustentado en el cumplimiento de las normas y las regulaciones. En este sentido, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos es esencialmente un proceso de procedimiento en el que si las demandas en los inputs son satisfechos, los resultados esperados están asegurados. Sólo así, se podrían lograr coherencia y control en la política pública y fiabilidad en su implementación (Pfiffner, 2004).

Los estándares de este paradigma se encuentran generalmente en correspondencia con el modelo de los pesos y contrapesos de la democracia representativa, desarrollándose de la siguiente manera (Sørensen, 2012):

- 1.- Input. Primeramente se colocan a los votantes (ciudadanos) en el papel de los titulares de rendición de cuentas y los políticos en el rol de los

portadores de la misma. Los votantes otorgan a los políticos un mandato para tomar decisiones en su nombre a cambio de información sobre lo que los políticos han hecho hasta ahora y prometen hacer a futuro, y los políticos que no logran satisfacer a sus votantes son sancionados el día de la elección. El criterio por lo que los votantes ubican a los políticos como portadores de la rendición de cuentas es porque los políticos, orientados por las normas democráticas, tienen la obligación y las responsabilidades de informar a los ciudadanos y a su vez sancionar a los poderes que deben estar al servicio de aquellos.

- 2.- Político-Legal. Los políticos, de portadores de la rendición de cuentas, pasan a su función de ser los titulares de ésta ya que comparten la tarea de controlar al gobierno en el marco de un sistema de legalidad. El papel de los políticos en el Poder Legislativo es como titulares de la *accountability*. La idea es asegurar que los gobiernos implementen sus programas políticos y que estos gobiernen en concordancia con la ley. El grado en que los legisladores y los sistemas legales son capaces de vigilar un gobierno para que cumpla con la acción de rendir cuentas depende del nivel de transparencia y publicidad en el periodo gubernamental, así como sobre las medidas informales y formales de parte del parlamento para castigar a un gobierno que no hace su tarea. Hay dos estándares de responsabilidades relacionados que se enfatizan cuando los gobiernos están obligados a rendir cuentas. Primero, el Poder Legislativo exige cuentas al gobierno con referencia al conjunto de normas políticas que definen lo que éste puede hacer y no hacer en determinadas situaciones. Segundo, el sistema judicial por su lado hace que los gobiernos rindan cuentas con base en las normas jurídicas codificadas en los documentos legales y sobre todo en la constitución.
- 3.- Burocrático. La fase de ejecución del proceso de las políticas públicas se basa en estándares de rendición de cuentas netamente burocráticos, ya que coloca a los burócratas de nivel de calle en el papel de portadores de la misma y a los líderes administrativos como los titulares. Los líderes administrativos modifican las leyes, las normas y los procedimientos administrativos para lograr determinar lo que debe hacer la burocracia de calle y así comprobar cómo atenerse a estas reglas y procedimientos burocráticos. Además de la institucionalización altamente

detallada y sectorializada de un sistema de control jerárquico, los líderes administrativos obtienen información acerca de cómo la burocracia a nivel de calle está actuando, por lo que el incumplimiento en la entrega será castigado con la pérdida de oportunidades de empleo.

- 4.- Científico. Otros actores en acción son los profesionales públicos, tales como médicos, abogados, profesores y planificadores de los gobiernos en la posición de portadores de la rendición de cuentas que están obligados a informar sobre sus acciones y decisiones a sus pares profesionales –no gubernamentales-. Estos exigen a los profesionales a que rindan cuentas sobre las mejores prácticas cualitativas con referencia a un conjunto de normas científicas, y así obtener los conocimientos necesarios acerca de las acciones de los portadores de la rendición de cuentas. Esto se hace por medio de una variedad de sistemas de clasificación que si no se cumplen, la sanción sería la pérdida de prestigios de los profesionales.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PARADIGMA POST-BUROCÉRATICO (NGP)

En este paradigma el enfoque dominante es el de resultados, planteándose como objetivos gerenciales el lograr los acuerdos de desempeño. En este contexto, la definición de interés público es vista como la preferencia individual agregativa, donde el objetivo de rentabilidad es la gestión de entradas y salidas para garantizar la economía y la capacidad de respuesta de los consumidores, por lo que el sistema preferido de entrega de servicios es del sector privado. Este paradigma nos lleva a ver la rendición de cuentas hacia arriba en los contratos de desempeño y hacia afuera en los clientes a través de los mecanismos de mercado.

Ya hemos explicado que la rendición de cuentas democrática es una característica esencial del enfoque de la estructuración del poder ejecutivo del gobierno. Esto hace la diferenciación con el paradigma de las empresas privadas. Aquel no debe ser responsable sólo ante algunos actores interesados como los *stakeholders* o grupos de presión, sino ante toda la comunidad política. Sería inaceptable entonces que un sistema político no asegure la rendición de cuentas a los ciudadanos. Por eso es que un punto crucial y cuestionable de la NGP es que demuestra solamente su estrategia como más efectiva, efi-

ciente y económica, sin demostrar que todo ello es políticamente más responsable (*responsive*).

Destaca también el nuevo paradigma gerencial que la administración debe estar desconectada de la política y la política pública. En este sentido, los servidores públicos son empoderados para hacer decisiones ya que están instruidos para ser receptivos a los ciudadanos y comprometerlos para un enfoque innovador, para resolver los problemas públicos. Pero para este enfoque, resolver problemas públicos es resolver los problemas del rendimiento, por lo que el control de la corrupción y la preservación de la ética pública no son sus desafíos. Así, una interrogante se presenta, ¿Puede el paradigma posburocrático del rendimiento engranar con los conceptos de la responsabilidad política (rendición de cuentas)? Su premisa, “no te hacemos responsables de los procesos, somos responsables de los resultados”, nos resuelven esta interrogante. Así la NGP necesita un paradigma de rendición de cuentas correlativa dirigida a responder estas cuatro preguntas:

- “¿Quién decidirá qué resultados se van a producir?
- ¿Quién es responsable de la prestación de estos resultados?
- ¿Quién es responsable de la implementación del proceso de rendición de cuentas?
- ¿Cómo funcionará el proceso de rendición de cuentas?” (Behn, 1998, p. 142).

En este sentido, la NGP reformula los cuatro aspectos analíticos de la rendición de cuentas democrático (Input democrático, Político-Legal, Burocrático y Científico), de manera que se mezclan las instituciones de la representación con las del sector privado. La NGP reduce el número de tareas de gobernanza y el contenido de los estándares democráticos en los que los *políticos* están envueltos (la formulación de los objetivos de política y los marcos presupuestarios en general), dejando otras tareas de gobierno a los *gerentes públicos*. Se reduce parte del proceso de gobierno por lo que los políticos pueden ser obligados a rendir cuentas. El modelo post-burocrático instala nuevos *estándares de rendición de cuentas*, y conduce a una reorganización y reinterpretación de los roles y funciones de los diferentes actores –titulares y portadores- de la rendición de cuentas. Apoyándonos en estos lineamientos conceptuales, ana-

lizamos los siguientes elementos para precisar los estándares de rendición de cuentas de la NGP.

- 1.- Output democrático. Se reformulan las normas democráticas por las cuales los *ciudadanos* han de ocupar a los políticos para dar cuenta de las consideraciones del lado de los input (acerca de si o no los políticos han recibido el mandato de hacer lo que hacen), a las preocupaciones por el lado de los *outputs* democráticos sobre el grado en que los actores políticos han puesto en marcha programas de gobierno para satisfacer las demandas de los ciudadanos. El papel de los *medios de comunicación* es cada vez más importante para proporcionar información y justificar sobre el contenido de los programas de políticas e iniciativas de políticas públicas puesta en marcha por los actores políticos. La sanción sigue dándose por la vía de la rendición de cuentas de la representación (el voto) donde los ciudadanos son actores de exigencia de los políticos.
- 2.- Logro de metas. El otro aspecto, que tiene como objetivo que los gobiernos rindan cuentas, también se ve afectada por el creciente énfasis en los resultados (logro de metas). No obstante a que los sistemas legales y el poder legislativo juegan un papel fundamental en el proceso de la rendición de cuentas, a través de la transparencia institucionalizada, el gobierno informa mediante datos accesibles sobre el desempeño institucional, convirtiéndose las metas del gobierno como el principal foco de atención, evaluadas por los expertos. Debido a la complejidad técnica del proceso, los expertos son traídos a la escena de la rendición de cuentas por los medios de comunicación, los partidos de oposición y los diferentes grupos de interés en un intento de responsabilizar a los gobiernos para alcanzar sus objetivos políticos. Por otro lado, los gobiernos utilizan a sus expertos para contrarrestar las acciones de los otros actores. Podemos ver entonces que este cambio en la norma de responsabilidad de los inputs a los outputs (metas-resultados), trae nuevos portadores de la rendición de cuentas (Expertos).
- 3.- Desempeño. También han cambiado los estándares de rendición de cuentas clásica en el momento en que se involucran actores entre sí dentro del sistema administrativo centrado en el seguimiento de las nor-

mas. Los nuevos estándares de la rendición de cuentas están basados en el desempeño por lo que el portador de ésta ya no es sólo el burócrata individual a nivel de calle, sino también los organismos públicos y empresas privadas involucradas en la producción y prestación de servicios públicos. A través de los mecanismos de la medición de desempeño como información y justificado por el costo-beneficio, los líderes administrativos sancionan a estos mediante salarios, recortes de presupuestos negativos, así como denuncias y descréditos.

- 4.- Satisfacción. Las normas de rendición de cuentas científicas han sido cambiadas por el estándar de la satisfacción del usuario –cliente-, que ha empujado a los pares profesionales a las exigencias de los usuarios del servicio público. El propósito para mantener a los profesionales que prestan el servicio público y que son sujetos a rendición de cuentas, es que por una parte, se tiene que cumplir con el nivel de satisfacción –del cliente- en el uso de los servicios, y por la otra, en poder tener la capacidad de sacar a los proveedores que no cumplan con su función.

Como podemos observar, la NGP es una crítica a la forma monopolística de provisión del servicio público y un argumento para justificar una amplia gama de proveedores con un enfoque orientado al mercado. Las teorías de la Elección Pública, del Agente-Principal y la doctrina de la competencia económica fueron centrales para el desarrollo de este paradigma post-burocrático. En este sentido, el mercado económico sería el modelo de relaciones en el sector público, por lo que las funciones de implementación y entrega de servicios serían separadas y construidas a partir de contratos. De esta manera, una amplia gama de nuevas tecnologías administrativas se introducen incluyendo contratos basados en rendimientos, incentivos del mercado y desregulación. Es por ello que aparecen otros actores en los nuevos estándares de la rendición de cuentas. Quién es responsable y ante quién, de qué son responsables, mediante qué procesos, con qué criterios y qué efectos potenciales traerían con los nuevos estándares (Mashaw, 2008), son las preguntas a resolver. Estos han contribuido al cambio de los canales de participación de los ciudadanos y su relación cara a cara con las autoridades públicas.

Al convertir los ciudadanos en meros consumidores y clientes se legitima el modelo del 'supermercado' por encima del Estado soberano. Casi negando la ciudadanía se crea una cierta ambigüedad en la relación entre la gente y el aparato público.⁴ Ello ha dado lugar a confusiones acerca de cómo deben distribuirse los roles entre los líderes políticos y los líderes administrativos y sobre todo, la promulgación de sus funciones públicas, poniendo un crucial problema en cuanto a la rendición de cuentas y la responsabilidad. Tradicionalmente, los políticos y los funcionarios públicos han sido responsables de cumplir con el mandato que reciben de la soberanía popular mediante el proceso electoral (el voto). Con los estándares de la NGP se introduce la doble responsabilidad de los funcionarios: a los políticos y a los 'consumidores'.

En la NGP se cambia el énfasis de la rendición de cuentas hacia un mayor acento de la responsabilidad por los resultados (*outcomes*). De esta manera, este enfoque *gerencialista*, a través de las jurisdicciones, aboga por que en las organizaciones gubernamentales se pueden dividir en unidades de negocios, asignándoles objetivos de rendimientos para que los directivos deban rendir cuentas. De este modo, la gestión le da a los administradores facultades discrecionales para alcanzar sus objetivos de rendimiento por lo que sus resultados son monitoreados con el fin de determinar si se han alcanzado los resultados esperados (*outcomes*). (Gendron, Cooper y Towley, 2001).

⁴ "Pero queda claro que incluso los ciudadanos necesitan ayuda para definir lo que es mejor para ellos. De modo que es posible decir que la NGP apoya la participación de los ciudadanos una vez que el diseño del Programa Público ha pasado por los mecanismos del mercado" (Arellano y Cabrero, 2005, p. 603)

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNANZA COLABORATIVA

LA GOBERNANZA COMO UN PROCESO COLABORATIVO

El interés por la gobernanza en pasados años recientes se debió a un conjunto de factores que han dificultado a los gobiernos dirigir sus economías y sociedades. Un factor importante es el incremento del gasto público y el otro, es la caída de los ingresos estatales (crisis financiera) (Peters, Pierre; 2005). Ello ha permitido, según estos académicos, generar nuevos instrumentos de la gobernanza como la colaboración de otros actores en los procesos de decisión pública, la naturaleza participativa y la legitimidad de la producción y prestación de servicios públicos. Así entonces, “las transformaciones del Gobierno son un efecto combinado de una evolución hacia la gobernanza, un rediseño de sus instituciones y de los servicios públicos y, una reforma político-administrativa que acompañe estos cambios” (Peters, Pierre, 2005, p. 41). El Gobierno entonces, ya no tiene el monopolio exclusivo sobre la experiencia ni sobre los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar. De allí la gobernanza democrática. Gobernanza, entonces, tiene que ver, según Mayntz (2004), con la solución colectiva de problemas, no con el dominio por el dominio en sí. Las formas no jerárquicas de toma de decisión en ambientes complejos pueden ofrecer soluciones más efectivas, e incluso, que una “dictadura benevolente”, o que la dominación paternalista, permite procesar mayor información y tomar en cuenta una mayor cantidad de valores, y ofrecer mayor flexibilidad y adaptabilidad (Scharpf, 1993, citado por Mayntz, 2004).

Al nuevo proceso de gobernar que va tomando forma en la mayor parte de los gobiernos del mundo se le ha llamado “nueva gobernanza”, que es descrita como un cambio del modo jerárquico y vertical de gobernar mediante (imposible) mando y control de las organizaciones económicas y sociales hacia uno más descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, consensual, en forma de red con las organizaciones privadas y sociales (“gobierno por redes, en red”). Gobernanza representa las formas de un gobernar nuevo, descentralizado, asociado (Aguilar 2011).

Autores como Peters (2004, 2003), Kooiman (2004), Aguilar (2007), Mayntz (2004), entre otros, han venido planteando que estos cambios se deben a diversos factores. Por una parte, la necesidad de alcanzar mayor eficiencia en

la producción de servicios para reducir el gasto público dado a la crisis fiscal del Estado; también, por la pérdida de certidumbre de un centro de control político eficaz –capacidades del Estado-, que ha venido generando alternativas de coordinación entre lo político y lo social; otro factor es el explicado desde la perspectiva de la globalización que ve como unas de sus consecuencias la habilidad tradicional del Estado para dirigir la sociedad y la transferencia de competencias a instituciones internacionales y las que se generan de la desregulación de los mercados internacionales.

Un rasgo importante de la gobernanza democrática es el argumento de las redes de políticas –vista como relación institucional- han llegado a dominar el sistema político y el sistema administrativo. Así, el concepto de red se ha convertido en el “nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad” (Börtzel, 1998). Se define como un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica, que vinculan a una variedad de actores autónomos que comparten intereses comunes en referencia a una política e intercambian recursos para perseguir los objetivos compartidos, reconociendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes.

También Börtzel (1998) ha planteado una distinción institucional de rigor sobre las redes de políticas: una, la que se deriva de la escuela de la intermediación de intereses, y la otra, como una forma específica de gobernanza. La primera, se ha utilizado para la hechura de políticas públicas sectoriales en muchos países, por lo que son contempladas generalmente como una herramienta analítica para examinar las relaciones institucionalizadas de intercambio entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, permitiendo, por un lado, un análisis más detallado, al tener en cuenta las diferencias sectoriales y subsectoriales; y por otro, el rol jugado por los actores públicos y privados y las relaciones tanto formales como informales entre ellos. Aquí la suposición básica es que la existencia de las redes que refleja el estatus relativo de poder de intereses particulares en un área política, influye (pero no determina) los resultados políticos. La segunda, como forma específica de gobernanza, ve a la red de política como un concepto analítico o modelo (especialmente en la disciplina de análisis de políticas) para connotar las relaciones estructurales, interdependencias y dinámicas entre actores en política y hechura de políticas con el objetivo de proveer una perspectiva de acción hacia objetivos comunes. Este concepto atrae la atención hacia la interacción de mu-

chas organizaciones separadas pero interdependientes, que coordinan sus acciones a través de interdependencias de recursos e intereses. Kooiman (2004) a este respecto estima que:

Para entender lo que está sucediendo en la gobernanza social moderna, en particular entre lo social y lo político, uno debe afrontar directamente los asuntos en toda su diversidad, complejidad y dinamismo...El concepto de diversidad llama la atención sobre los actores en sistemas socio-políticos, y en los aspectos de las propias entidades, tales como los objetivos, intenciones y poderes. El concepto de complejidad invita al examen de las estructuras, las interdependencias y las interrelaciones en y entre los diferentes niveles. Con la introducción del dinamismo de los sistemas socio-políticos, sus problemas y oportunidades, prestamos atención a la irregularidad con la que llevan a cabo los desarrollos en los propios sistemas y a su alrededor; y también nos centramos en cómo tratarlos –principalmente en términos cibernéticos (p. 173).

En este sentido, Aguilar (2007) ha venido sosteniendo que han sido dos las líneas de respuestas ante la ineficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla: una es la gobernabilidad y la otra la gobernanza. Para este autor la gobernanza integra el enfoque de gobernabilidad como una de las condiciones de dirección. Mientras el enfoque de gobernabilidad es estrictamente gubernamental que “denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad” (Aguilar, 2008, p. 5), la gobernanza se denominaría como el...

Proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta (interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad), asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones

juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (p. 10).

De este modo, en el cambio de gobierno a gobernanza, la cooperación, colaboración y el compromiso cívico están jugando un importante rol ya que tienen una positiva influencia sobre la confianza, la legitimidad del gobierno y la responsabilidad gubernamental. Así pues, este cambio puede generar la maximización de la eficiencia de la política pública, desarrollar el capital social, mejorar la provisión de los servicios públicos, reunir necesidades locales, mejorar los flujos de información y la rendición de cuentas, dar más voz al público y atender el déficit democrático. En este proceso de compromiso cívico y de acción colectiva, tanto de los actores políticos y gubernamentales como los ciudadanos y los actores económicos tienen que lograr, además de la legitimidad social, política y ética, la legitimidad técnica para que la política pública logre tener validez directiva. Y esto porque la gobernanza al fin y al cabo es:

Un proceso de dirección que, por ser una acción colectiva en la que participan muchos actores en el diseño y realización de sus objetivos, requiere (genera o dispone de) una instancia/agencia de gobierno con la función de autoridad para resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: que exista cooperación y que la cooperación sea eficaz respecto de sus objetivos, de modo que se controle tanto el conflicto como el parasitismo y oportunismo que anida en toda acción colectiva (Aguilar, 2013, p. 310).

En este sentido, Crozier (2010) al analizar el modelo de *caja negra* afirma que aunque éste haya aportado un marco para analizar las políticas públicas como sistema, descuida en gran parte los procesos que tienen lugar dentro del sistema, así como las actividades de resultados y de retroalimentación. Es el motivo por el cual,

La nueva gobernanza parecería probar la eficacia analítica de este modelo de política- pública. La proliferación de las redes de políticas, las asociaciones, las colaboraciones y otras interdependencias múltiples de

actores relacionados con decisiones ‘públicas’, así como la acción conjunta proporcionan ejemplos reales de experimentos que parecen desafiar las relaciones lineales establecidas en este modelo de caja negra” (Crozier, 2010, p. 513).

Es la razón por la que los gobiernos con una visión de gobernanza, tienden a incluir, directa o indirectamente, la consideración de la promoción de valores como la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la efectividad; la movilización y / o incentivo del personal, las habilidades necesarias para una gobernanza eficaz; y en términos generales, las capacidades de las organizaciones para alcanzar sus objetivos de política. Peters (2003) nutre estas posturas al definir la gobernanza como la capacidad del Gobierno para conducir y proporcionar dirección a la economía y la sociedad. Visto así, según este autor, el gobierno se coloca en el centro del proceso de conducir, pero no como el único responsable de gobernar, que genera una situación paradójica y delicada como es conservar gran parte de la responsabilidad por la gobernanza y a su vez el debilitamiento de muchos mecanismos concretos que hacen posible la gobernanza, identificándose con un conjunto de actividades que van en dos direcciones:

- a) Hacia la cuestión de la formulación de políticas públicas y,
- b) Hacia temas fundamentales sobre la política y las relaciones de la acción política con el control dentro de la sociedad.

En este sentido, para su mayor efectividad, cuatro son las funciones de la gobernanza. Una, es la articulación de un conjunto de prioridades comunes para la sociedad y que además sean aceptadas por ella. Esta actividad funcional le otorga al Estado por una parte, el lugar central en el ejercicio de la gobernanza, ya que no existe otra institución en la sociedad capaz de articular prioridades colectivas que aquel; y por la otra, el gobierno es el llamado en asignar un mecanismo o proceso a través del cual pueda emerger el consenso respecto de esas prioridades y objetivos. La segunda función, es la coherencia expresada en objetivos articulados y coordinados. Visto así, tan importante como tener objetivos articulados, es la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados en el abanico de áreas de políticas, donde

el gobierno es el único en generar una visión más amplia y un equilibrio de intereses. Como *tercera función* es importante visualizar la capacidad para lograr metas y objetivos, ya que una vez que se ha establecido un conjunto de metas existe la necesidad de encontrar los caminos para lograrlas, implicando que hay que conducir a la sociedad para que trabaje por ellas.

El Gobierno dispone de medios, que actualmente involucra actores (sociedad civil, sector privado), como la regulación, el suministro de servicios y otros instrumentos de política como formas para lograr los objetivos y metas. Y como *cuarta función* tenemos a la retroalimentación y la rendición de cuentas. Una vez formuladas las metas y realizadas las acciones para lograrlas, el Gobierno debe tener medios para evaluar lo que ha sucedido para mejorar la gobernanza en función del aprendizaje del pasado. La rendición de cuentas fundamentada – y por ende obligada legalmente- abre una oportunidad para que los actores no gubernamentales puedan conocer las razones de las acciones y decisiones públicas.

EL NUEVO ESQUEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNANZA

Podemos resumir que hoy han aumentado las situaciones en la que en la administración pública los actores públicos hacen políticas públicas, proveen servicios públicos o implementan políticas en el marco de las redes de actores. En este cambio de gobierno a la gobernanza, la participación ciudadana está jugando un importante rol.

El compromiso ciudadano es considerado como positiva influencia sobre la confianza, la legitimidad del gobierno y la responsabilidad gubernamental. Así pues, este cambio puede generar la maximización de la eficiencia de la política pública, desarrollar el capital social, mejorar la provisión de los servicios públicos, reunir necesidades locales, mejorar los flujos de información y la rendición de cuentas, dar más voz al público y atender el déficit democrático. Las herramientas Web 2.0 últimamente han emergido como un factor importante que complementa y completa las iniciativas de la participación ciudadana ya que los ciudadanos potencian el uso de la información, la educación y el compromiso, creando contenidos que enriquecen los debates socio-políticos, aumentando la diversidad de opiniones, así como el libre flujo de información y libertad de expresión.

Yetano y Royo (2015) en estudios empíricos que han llevado a cabo, han demostrado que la participación presencial y la Online tienen importancia en cada caso o experiencia. “La participación presencial también ayuda a mantener compromisos. Es preferible, donde sea posible combinar los tipos de participación Online y presencial” (p. 25).

Sorensen y Boch Waldorff (2014) afirman que la innovación en el modelo tradicional de gobierno (tanto la visión weberiana como la Nueva Gestión Pública), los líderes políticos y los funcionarios públicos se encargaban de visualizar la política de innovación, mientras que hoy las formas colaborativas de gobernanza además de la eficiencia y la eficacia; la calidad democrática de la gobernanza pública y la co-creación de los actores también sirven como conductores de la innovación pública y por ende de la rendición de cuentas.

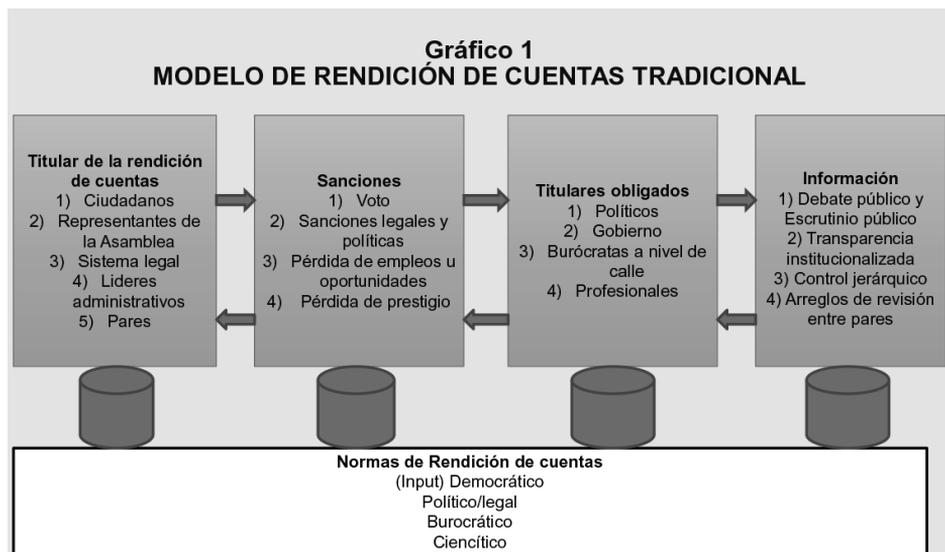
De este modo, el mundo interconectado de hoy demanda acción colectiva a través de lo organizacional, jurisdiccional y fronteras sectoriales. Como una consecuencia, se ha visto un aumento en las diversas formas de las actividades en la administración pública. De esta manera, ponemos el punto en la gobernanza colaborativa, que es conocida alternativamente como la gestión pública colaborativa. Muchas prácticas caen bajo esta premisa, permitiendo agruparlas en dos categorías generales: a) colaboración interorganizacional (gobierno en red, gestión intergubernamental y asociaciones público-privada); y b) compromiso cívico (participación pública, colaboración de los stakeholders, y construcción de consenso -*consensus building*-) (Siriani, 2009).

En el marco de esta tendencia, la gente está bien informada, cuestión que la hace dispuesta a participar con sus habilidades, conocimientos, experiencias, información y entusiasmo para el apoyo de la gestión y de las políticas públicas, por lo que una innovación pública establecerá los mecanismos e instituciones inteligentes para hacer uso de la tecnología y conectarse con los ciudadanos, haciendo, de este modo, de la colaboración, una participación abierta, “que no es más que un tipo de participación pública a través de herramientas de comunicación interactivas como blogs, microblogs o redes sociales. Se basa principalmente en la expresión de medios sociales para conectar a la gente y ayudar a compartir sus ideas” (Cusba, 2012, p. 119). En este proceso, el gobierno parte de que la colaboración estrecha entre las empresas privadas y el gobierno genera productividad, información y legitimidad ya que aquellas poseen las habilidades para transformar los recursos; la

facilidad para acceso a la información y el reconocimiento del público (Donahue y Zeckhauser; 2011).

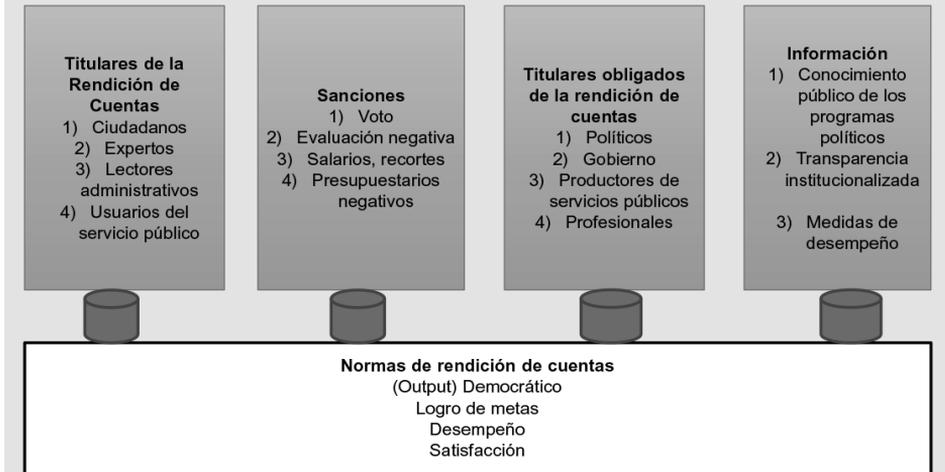
Así, la colaboración implica ir más allá de la cooperación y la coordinación. Feiock; 2009; y Feiock & Scholz (2010), citados por O'Leary and Vij (2012), examinan estos conceptos a través de los lentes de la toma de decisiones y la literatura de la Teoría de Juegos y "apuntan que estos no son puntos de una simple escala y que los problemas de coordinación y cooperación son fundamentalmente diferentes a las formas de colaboración en términos de riesgos enfrentados y colaboradores potenciales" (O'Leary; Vij, 2012: 509).

Kelly y Dodds argumentan que "la Administración pública moderna ha incorporado muchas de las inquietudes de la Nueva Gestión Pública. Ahora incluye, directa o indirectamente, la consideración de la promoción de valores como la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia; la movilización y / o incentivo del personal, las habilidades necesarias para una gobernanza eficaz; y en términos generales, las capacidades de las organizaciones para alcanzar sus objetivos de política" (2012: 204). En este sentido, un punto importante en la gobernanza es que el cambio del modelo de rendición de cuentas se hace más horizontal y participativo. (véase gráficas 1, 2 y 3).



Fuente: Sørensen (2012)

Gráfica 2 MODELO DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA



Fuente: Sørensen (2012)

Gráfica 3 MODELO DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GOBERNANZA



Fuente: Sørensen (2012)

CONCLUSIÓN

En este trabajo pudimos hacer un análisis de los modelos de rendición de cuentas en la administración pública clásica, en la NGP y las tendencias en la gobernanza colaborativa. Dejamos claro que originalmente el concepto de rendición de cuentas se relaciona primeramente con la visión jerárquica y la responsabilización ascendente, lo que subraya el principio hacia arriba. Visto desde el punto de vista de la NGP, este paradigma propone un modelo gerencial para aliviar al gobierno central de la mayoría de las decisiones y reducir su trabajo de establecer objetivos más generales, estableciendo los marcos y los principios para que se tomen decisiones en otros ámbitos, apuntando a la dirección de una mayor autonomía para los funcionarios públicos medios con el objetivo de aumentar el enfoque sobre los resultados, el seguimiento y el uso de incentivos.

Mientras que la Administración Pública clásica parte de los *inputs* o entradas en el sistema como son las demandas de la sociedad; la NGP pone como inicio el *output*, es decir los resultados sobre la base de los rendimientos. Por otro lado, la relación política-legal entre la burocracia y los políticos (poder legislativo), base de la rendición de cuenta pública, es transformada por el logro de metas donde el gobierno se responsabiliza ante los expertos. El estándar burocrático, clásico de la administración pública tradicional expresado en la responsabilización del burócrata de calle ante los líderes administrativos, se combina con el estándar postburocrático donde los productores de servicios se responsabilizan ante la alta gerencia de la administración pública. Otros actores en acción son los profesionales públicos, tales como médicos, abogados, profesores y planificadores de los gobiernos en la posición de portadores de la rendición de cuentas que están obligados a informar sobre sus acciones y decisiones a sus pares profesionales –no gubernamentales-. Estos exigen a los profesionales a que rindan cuentas sobre las mejores prácticas cualitativas con referencia a un conjunto de normas científicas, y así obtener los conocimientos necesarios acerca de las acciones de los portadores de la rendición de cuentas. Pero las normas de rendición de cuentas científicas han sido cambiadas por el estándar de la satisfacción del usuario que ha empujado a los pares profesionales a las exigencias de los usuarios del servicio público. El propósito para mantener a los profesionales que prestan

el servicio público y que son sujetos de rendición de cuentas, es que por una parte, se tiene que cumplir con el nivel de satisfacción en el uso de los servicios, y por la otra, en poder tener la capacidad de sacar a los proveedores que no cumplan con su función.

La gobernanza colaborativa se basa en el Open Collaboration que introduce nuevos mecanismos interactivos en tiempo real donde el gobierno, las empresas privadas y ciudadanos producen contenidos que impactan a las organizaciones tanto públicas como privadas: la co-creación. Así, el compromiso cívico es fortalecido no sólo por el gobierno sino por las empresas privadas en el momento en que ponen a su disposición su capacidad emprendedora, así como sus habilidades para el emprendedurismo social; y los ciudadanos cuando logran co-crear servicios públicos para su mejor provisión. Es por ello que en la gobernanza colaborativa, la rendición de cuentas se sustenta en normas de responsabilidad mixta ya que en la arena de aquella los actores obligados y los demandantes se relacionan en un juego de interfaces de obligaciones y derechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2013). *Gobierno y administración pública*. FCE-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México.
- Aguilar, L. F. (2014). "Introducción". En *Política Pública* Luis F. Aguilar *Política Pública*. Siglo XXI editores y Biblioteca básica de Administración Pública DF. México
- Aguilar, L. F. (2008). *Gestión Pública y Gobernanza*. FCE, México
- Aguilar, L. F. (2007). "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". *XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública*, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre, pp. 1-15.
- Arellano, D. y Cabrero, E. (2005). "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público" en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XIV, No. 3, II Semestre.
- Börtzel, T. (1998). "Organizing Babylon –on the different conceptions of policy networks". *Public Administration*, Vol. 76.

- Bovens, M. (2005). 'Public Accountability' en Ferlie, E., Lynn Jr., L. E. and Pollit, C. (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Croziel, M. (2010). "Rethinking Systems. Configurations of Politics and Policy in Contemporary Governance." *Administration & Society*. 42 (5), pp. 504-525. Sage Publications.
- Cusba, E. (2012). "Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas, en Concha, G., y Nasser, A. (Coords.), *El desafío en el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, Documento de proyecto, Chile: CEPAL.
- Donahue, J. D., Zeckhauser, R. J. (2011). *Collaborative Governance. Private roles for public Goals in Turbulent Times*. Princeton University Press.
- Yves, G., Cooper, D. J. & Towley, B. (2004). "In name of Accountability. State Auditing, independence and New Public Management" en *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 14, No. 3, pp. 278-310.
- Hunt, M. (2007). "Secrecy, Privacy and Freedom of Information" en *Training Public Administration*. Vol. 27, No. 2, pp. 25-36.
- Kelly, J. y Dodds A. (2012). "Public Administration in an age of Austerity. The future of the disciple". *Public Policy and Administration* 27 (3) p. 199-211.
- Kooiman, J. (2004). "Gobernar en gobernanza" *Revista Instituciones y desarrollo* No.16, pp. 171-194, Barcelona, 2004. Recuperado de www.iigov.org (consultado, 29-3-2016).
- Mariñez N., F. (2015). *Innovación pública. Para que funcionarios públicos y ciudadanos actúen con saberes cívicos*, México: Fontamara editores.
- Mashaw, Jerry L. (2008). "Rendición de cuentas, diseño institucional y gramática de la gobernabilidad" en Ackerman, J. M. (Coordinador), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México: Siglo XXI editores, UNAM.
- Mayntz, R. (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del Clad Reforma del Estado y Democracia*. No. 21, (oct). pp. 1- 8
- O'Leary, R. and Vij, N. (2012) "Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?" en *The American Review of Public Administration* 42(5).
- Parlow, M. J. (2008). "Civic Republicanism, Public Choice Theory, and Neighborhood Councils: A New Model for Civic Engagement", en *Faculty Pu-*

- blications. Paper 593, Marquette law scholarly commons [en línea] <http://scholarship.law.marquette.edu/facpub/593> (último acceso: 09/05/2016).
- Peters, G. B. and Pierre, J. (2005). "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?" en Cerrillo i M., A. (Coordinador) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. INAP de Madrid.
- Peters, G. B. (2014). "Implementation structures as institutions". *Public Policy and Administration*, Vol. 29(2) 131–144. sagepub.co.uk
- Peters, G. B. (2003). "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?" *Revista del CLAD reforma y democracia*, No. 27, Caracas, Venezuela. pp. 1-13.
- Peters, G. B. (2001). *The future of governing*. Second edition revised. University press of Kansas.
- Pfiffner, J. P. (2004). "Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency" en Benz, H, Siedentopf, and Sommermann, K.P. (Eds), *Institution bildung in Regierung und verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig*, Berlin, Germany: Durker & Humbolt.
- Pollitt, C. (2016). "Be prepared? An outside-in perspective on the future public sector in Europe" en *Public Policy and Administration*, Vol. 31, No. 1. pp. 3-28.
- Pollitt, C. (2011). "Mainstreaming Technological Change in The Study of Public Management" en *Public Policy and Administration*, Vol. 26 Number 4. pp. 377-397.
- Siriani, C. (2009). *Investing in Democracy: Engaging Citizen in Collaborative Governance*. Washington, DC. Brookings Institute Press.
- Smyth, S. (2007). "Public Accountability: A Critical Approach" en *Journal of Finance and Management in Public Service*, Vol 6, Number 2. pp. 27-45.
- Sorensen, E. and Boch W., S. (2014). "Collaborative Policy Innovation: Problems and Potentials". *The Innovation Journal: The public Sector Innovation Journal*. Vol. 19 (3), paper 2.
- Sørensen, E. (2012). "Measuring the accountability of collaborative innovation" en *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol 17, No. 1. pp. 1-18.
- Tenaass, H. and Karin, A. (2011). "Governance networks in City-regions: In the spirit of Democratic accountability?", *Public Policy and Administration*, Vol. 26, No. 4. Sage Journals.

- Yetano, A. and Royo, S. (2015). "Keeping Citizens Engaged: A Comparison Between Online and Offline Participants. *Administration & Society*. (Published on April 20, 2015 as DOI: 10.1177/0095399715581625). Sage (4-29)
- Weber, M. (1997). *Economía y sociedad*, México: FCE.
- Weber, M. (1998). *¿Qué es la burocracia?*, España: Libros Tauros.
- Wilson, W. (2005, [1887]). *El estudio de la Administración*. Recuperado de <http://www.inep.org>. Este artículo apareció por primera vez en *Political Science Quarterly*, Vol. II, No. 2.

La cuestión metropolitana en Gobernanza

Aproximaciones teóricas y estudios de caso

Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2018

en los talleres gráficos de

Prometeo Editores S. A. de C. V.

Libertad 1457, Col. Americana

C.P. 44160 Guadalajara, Jalisco.

Tel. (33) 38 26 27 26 y 38 26 27 82



Prometeo Editores

La edición consta de 500 ejemplares.
Impreso en México / Printed in Mexico