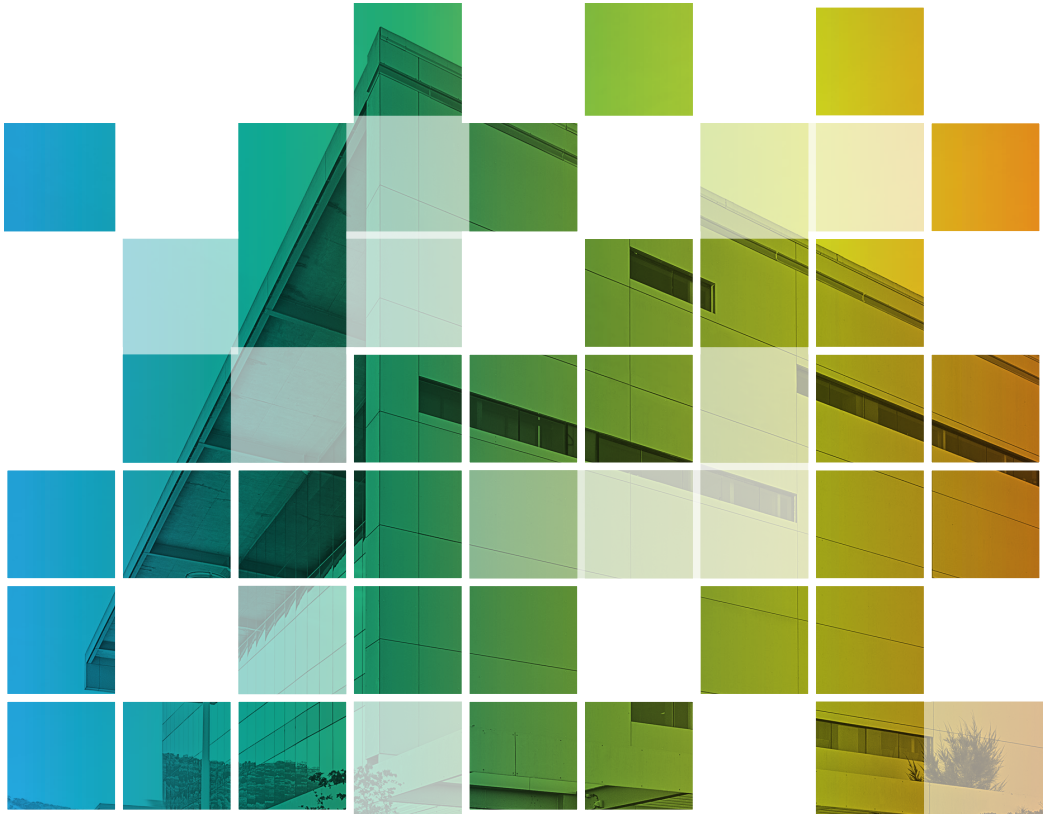
TENDENCIAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Coordinadores

José Alberto Castellanos Gutiérrez
Christian M. Sánchez Jáuregui
Alejandro Aguilar Miranda

XXIII Congreso Internacional del
CLAD
sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública
Guadalajara, México



TENDENCIAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

XXIII Congreso Internacional del
CLAD
sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública
Guadalajara, México

TENDENCIAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Alberto Castellanos Gutiérrez
Christian M. Sánchez Jáuregui
Alejandro Aguilar Miranda
Coordinadores

CUCEA

iippg Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno

México 2018

TENDENCIAS DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Alberto Castellanos Gutiérrez
Christian M. Sánchez Jáuregui
Alejandro Aguilar Miranda
Coordinadores

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución editora.

Cuidado de la edición: Edgar Leandro Jiménez
Corrección de estilo: Celina Camarena Romero
Diseño de portada: Leticia Parra Lozano
Diseño editorial: Aldo Daniel González Malta

Primera edición, noviembre 2018
D.R. © Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno
Periférico Norte, No. 799, edificio B 202
C.P. 45100, Zapopan, Jalisco

Prometeo Editores S.A de C.V.
C. Libertad 1457, Col. Americana
C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco

Todos los Derechos son reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su totalidad o parcialidad, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en, transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin permiso expreso, previo y por escrito del autor.

ISBN: 978-607-547-285-0

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Contenido

Prólogos
Miguel Ángel Navarro, Universidad de Guadalajara 9
Arely Gómez González, Secretaría de la Función Pública 13
Carlos Reta Martínez, Instituto Nacional de Administración Pública 17

La Nueva Gobernanza Pública
Luis F. Aguilar 23

Tendencias del Gobierno Abierto
Ricardo Uvalle Berrones, Maximiliano García Guzmán 43

Retos del Derecho Administrativo Sancionador
Eber Omar Betanzos Torres 65

Administración Pública: clave para la Gobernanza
María del Carmen Pardo 81

El futuro del gobierno y la democracia
Luis Humberto Fernández 95

Límites culturales infranqueables del federalismo mexicano:
evidencias desde el federalismo subsidiario
Alejandro Aguilar Miranda, Joel Mendoza Ruiz 121

La transición de los gobiernos municipales en México:
de "solución" a "problema"
Antonio Sánchez Bernal 139

Tendencias de la Gobernanza Metropolitana: una reflexión desde México
Roberto Arias de la Mora 157

Gobernanza estratégica transfronteriza, la agenda 2030
y las relaciones México-Estados unidos: impactos en los gobiernos locales
José María Ramos García, Xavier Oliveras González 175

Anticorrupción en México: sistema, coordinación
y capacidad de la administración pública
Víctor S. Peña 193

La institucionalización de la contabilidad gubernamental en México
Aimée Figueroa Neri, Esmeralda Ramos Martínez, Martha Iraí Arriola Flores 209

Prólogo

Miguel Ángel Navarro
Rector General de la Universidad de Guadalajara

A lo largo de casi cinco décadas, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se ha consolidado como el espacio idóneo que privilegia el análisis, el intercambio de experiencias y las buenas prácticas en materia de reforma del Estado, administración pública y gobernanza en Iberoamérica. Es posible afirmar que nuestros gobiernos se han nutrido, en buena parte, de las políticas, el conocimiento, la información y las recomendaciones emanadas del CLAD para modernizar sus sistemas y mejorar sus modelos de gestión.

Nuestras comunidades iberoamericanas, con raíces históricas comunes y destinos estrechamente vinculados, han encontrado en el CLAD un firme aliado para el diseño de políticas públicas incluyentes, las cuales promuevan el desarrollo, impulsen la participación ciudadana e incentiven una mayor integración entre nuestros pueblos.

En los tiempos actuales, el gobierno y la administración pública se encuentran en una constante transformación. La discusión sobre desafíos comunes, presentes y futuros es apremiante y requiere de un esfuerzo conjunto de difusión, colaboración en proyectos afines, intercambio de información y realización de conversatorios y eventos que abran los espacios para el diálogo entre pares y con la sociedad en general.

Por ello, para la Universidad de Guadalajara, además de ser un honor tener la sede del XXIII Congreso Internacional del CLAD, representa una inmejorable oportunidad de escuchar, dialogar y debatir con los especialistas, profesionales e investigadores más connotados y con actores, líderes y directivos de alto rango, provenientes de los diversos países iberoamericanos.

Cabe destacar, es la primera vez que una universidad es la sede de tan relevante encuentro internacional, cuya organización ha estado a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), del Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP) y de nuestra Casa de Estudio. Ante ello, agradezco la

confianza y apoyo de la SFP, representante oficial de nuestro país ante el CLAD y del INAP por la postulación y logro de esta sede a la Universidad de Guadalajara. Por supuesto, agradezco al CLAD y a su Secretario General por la confianza depositada en nuestra institución para el desarrollo de este Congreso.

Es así que la Universidad de Guadalajara se suma a la lista de sedes que durante 23 años han albergado el evento internacional más importante del CLAD. Ello reafirma nuestro compromiso con el impulso de actividades que promueven el desarrollo y la mejora en la administración pública de nuestro país y de la región iberoamericana.

En esta edición, las exposiciones y paneles de participación se han ordenado en ocho ejes temáticos: 1) Profesionalización, ética, integridad y sensibilidad social como pilares de la función pública del siglo XXI; 2) Evaluación, gestión de calidad e innovación como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas; 3) Gestión local y descentralización desde la perspectiva del desarrollo sostenible de ciudades; 4) Administración pública inclusiva: igualdad de género, juventud e integración de la discapacidad como base del desarrollo humano; 5) Derecho público, derechos fundamentales y garantías jurídicas como elementos esenciales del derecho a la buena administración; 6) Modelos de gestión y políticas públicas en el marco de los Objetivos del Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030; 7) Gobierno abierto desde la perspectiva de la transparencia, la tecnología, la participación ciudadana, la colaboración y las redes sociales en la gestión pública; y 8) Tendencias generales de reforma y modernización de la administración pública.

De acuerdo con estos ejes temáticos expondrán funcionarios públicos, académicos, profesionales y expertos en políticas públicas, provenientes de diversos países de Iberoamérica. Previo al XXIII Congreso Internacional del CLAD, y como parte de las actividades preparatorias, la Universidad de Guadalajara a través del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, el cual dirige el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, organizó la *Primera Reunión Nacional de Administración Pública* durante los días 16, 17 y 18 de mayo del año en curso.

Esta reunión contó con la participación de más de cien ponentes de 26 instituciones académicas, quienes expusieron sus trabajos e interactuaron con el público en 47 paneles, tres conferencias magistrales, tres talleres de capacitación y cinco conversatorios. Justamente, los resultados más destacados de este evento son aquellos que conforman el volumen que tengo el gusto de presentar.

Esta obra está dividida en once capítulos, todos ellos muy útiles para la discusión actual sobre las tendencias gubernamentales y de la administración pública. El texto inicia con una introducción temática a cargo del Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, donde se analizan y discuten los principales elementos e ideas sobre la *Nueva Gobernanza P*ública*;* Ricardo Uvalle y Maximiliano García presentan *Tendencias del gobierno abierto*; *Retos del derecho administrativo sancionador* de Eber Betanzos; *Administración pública: clave para la gobernanza,* cuya autora es María del Carmen Pardo y *El futuro del gobierno y la democracia* de Luis Humberto Fernández.

En la segunda parte del libro Alejandro Aguilar y Joel Mendoza nos presentan el artículo *Límites culturales infranqueables del federalismo mexicano: evidencias desde el federalismo subsidiario;* mientras que Antonio Sánchez, en su colaboración titulada *La transición de los gobiernos municipales en México: de "solución" a "problema",* debate sobre la relevancia de los gobiernos sub-nacionales para el estudio de la disciplina. En cuanto al fenómeno de las áreas metropolitanas, Roberto Arias desarrolla el tema en el texto *Tendencias de la gobernanza metropolitana: una reflexión desde México*. Por último, el papel de la globalización y de las relaciones entre gobiernos a nivel internacional es abordado por José María Ramos y Xavier Oliveras en *Gobernanza estratégica transfronteriza, la agenda 2030 y las relaciones México-Estados Unidos: impactos en los gobiernos locales*.

En relación a los temas que han cobrado gran relevancia en los últimos años en nuestro país, Víctor Peña presenta *Anticorrupción en México: sistema, coordinación y capacidad de la administración pública* y por último, Aimée Figueroa, Esmeralda Ramos y Martha Iraí Arriola nos hablan acerca de *La institucionalización de la contabilidad gubernamental en México*.

Para finalizar esta breve presentación destaco la calidad, el rigor académico y la actualidad de los temas tratados en el presente libro que, en su conjunto, conforman un material bastante recomendable para conocer y entender algunos aspectos relacionados con los procesos de reforma del Estado, la modernización de la administración, los nuevos modelos de gestión, el gobierno abierto, las políticas y, en general, algunos asuntos públicos más relevantes, tanto en México como en otros países de Iberoamérica. Felicito a los autores por compartir sus valiosas aportaciones y por conjuntar una obra tan interesante y útil.

Prólogo

Arely Gómez González
Secretaría de la Función Pública

La Administración Pública es una institución compleja y en constante transformación debido a su fin último: servir a los intereses generales, ser un medio para alcanzar el bien común y contribuir, con su labor cotidiana, a la satisfacción de las necesidades sociales; para conseguir dicho fin es necesario que el gobierno establezca un diálogo continuo con la sociedad a la que sirve y cuente con su confianza. En muchas ocasiones, ello implica revisar a profundidad la operación del aparato gubernamental y estar dispuestos a transformarla y mejorarla.

Esto último lo tenía claro cuando asumí la alta responsabilidad de encabezar la Secretaría de la Función Pública, era indispensable fortalecer, desde la Administración Pública Federal, la confianza de las y los mexicanos en su gobierno, mediante el combate decidido a la corrupción, la consolidación de un gobierno moderno, abierto e íntegro, atento a las necesidades y demandas ciudadanas y que impulsa el bienestar social actuando en el marco de la legalidad y fundado en una sólida ética pública.

Por estas razones, considero la presente obra pertinente y necesaria. Integrada por once capítulos, pone bajo distintas perspectivas algunos de los principales nudos problemáticos, teóricos y empíricos, de la administración pública mexicana, con la intención es ofrecer un panorama, no exhaustivo, pero si ilustrativo, de los principales acontecimientos que han perfilado las líneas contemporáneas de acción en este sector, así como de las tendencias que van resultando de su muy cambiante contexto.

El texto de Luis F. Aguilar, coordinador del Comité Técnico de la Red de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara y uno de los referentes en la materia desde hace varias décadas, en "La nueva gobernanza pública", toma como punto de partida el cuestionamiento a la efectividad de los gobiernos democráticos de la región latinoamericana en el contexto de las recientes

transformaciones sociales y analiza a la nueva gobernanza pública como una respuesta a estos cambios que ha modificado el ejercicio del gobierno y cómo se ha desarrollado en nuestro país, en donde encontramos esquemas de asociación intergubernamental, público-privada y gubernamental-social en la atención de diversos temas como el cuidado ambiental, la seguridad o el desarrollo regional.

Por otra parte, Ricardo Uvalle Berrones y Maximiliano García Guzmán exponen las tendencias actuales del gobierno abierto, que es un espacio en el cual interactúa la academia, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones estatales, que da lugar a condiciones vinculadas a la forma de gobernar, la transformación de procesos para fomentar la participación ciudadana, la transparencia y reducir la opacidad, y con ello, fortalecer la democracia participativa.

En "Retos del Derecho Administrativo Sancionador", Eber Betanzos Torres, estudia a esta institución de autorregulación de la administración pública y, en ciertos casos, a los particulares que se relacionan con el Estado en un plano de coordinación; Betanzos examina el estado del arte de esta rama del derecho administrativo, sus principios, su articulación con el derecho penal y su vínculo con los derechos humanos.

En tanto, María del Carmen Pardo en "Administración Pública: Clave para la gobernanza", reflexiona sobre las posibilidades de mejorar el desempeño de los gobiernos a través de sus administraciones públicas para responder tanto a los problemas actuales como a las demandas ciudadanas, para lo cual propone retomar los aportes de la gobernanza, considerando su potencial para resolver los problemas sociales al promover un mejor equilibrio entra la oferta de los mecanismos que privilegian la eficiencia como resultado de mejores capacidades analíticas, de servicio, regulatorias, de coordinación y colaboración, así como la integración de valores y atributos como la equidad y la probidad, centrando el eje de su actuación entre la necesidad o el problema a atender. Gracias a ello, los funcionarios públicos y otros actores no gubernamentales tendrán mayor margen para generar el consenso que permita la participación y contribuya a la legitimidad política de las acciones públicas.

Luis Humberto Fernández en "El futuro del gobierno y la democracia", destaca que es indispensable un ejercicio de prospectiva para dirigir adecuadamente cualquier organización, dado que, considerando las condiciones

actuales, brinda un mapa de la ruta a seguir, en el cual se marca el rumbo a seguir, el destino y se identifican los riesgos, peligros y los logros a alcanzar.

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda y Joel Mendoza Ruiz analizan las tendencias del federalismo y las relaciones intergubernamentales en nuestro país. Para ambos autores, el federalismo y cómo lo entendemos tiene un impacto significativo en el desarrollo y configuración del gobierno y la administración pública; especialmente, en el diseño e implementación de políticas públicas en donde es evidente la tensión entre la tradición y la modernidad federalista. En el texto se estudia la evolución del federalismo en México, se delimita la categoría de "federalismo subsidiario" y se ofrece el diseño de escalas de evaluación y modelos de desarrollo institucional para mostrar la viabilidad del dispositivo de análisis, a través del estudio de casos ilustrativos de cuatro sectores: ingresos gubernamentales, gasto descentralizado para servicios públicos, políticas distributivas y políticas redistributivas.

En el contexto municipal, Antonio Sánchez Bernal analiza la transición democrática de los gobiernos en las últimas cuatro décadas y visualiza escenarios posibles a partir de las posibilidades de formar una coalición a favor de la descentralización y el desempeño de la economía.

En "Tendencias de la gobernanza metropolitana: una reflexión desde México", Roberto Arias de la Mora reflexiona acerca de las tendencias del gobierno y de la administración pública frente al fenómeno metropolitano. Arias de la Mora, sitúa el fenómeno metropolitano en la región latinoamericana, especialmente en México, para enfatizar la tensión entre los procesos de urbanización y sus implicaciones en el desarrollo. Posteriormente, encuadra teóricamente el problema metropolitano desde el enfoque de la gobernanza, con particular énfasis en la capacidad directiva de los gobiernos y las administraciones públicas, para, finalmente, reflexionar sobre la gobernanza metropolitana, en la cual propone un cambio en el entendimiento del territorio y repensarlo desde una perspectiva estratégica situada en las dinámicas de la interdependencia transterritorial, que lo asuma como una variable clave del gobierno y la gestión pública, orientada a elevar su capacidad y eficacia directiva frente al fenómeno metropolitano.

En un sentido similar, pero en el contexto de la zona de la frontera norte, Jose María Ramos García y Xavier Oliveras González, proponen el concepto de la gobernanza estratégica para fortalecer las capacidades del Estado,

especialmente la coordinación, para promover el desarrollo en las zonas fronterizas, conforme a las metas establecidas en la Agenda 2030, tomando en cuenta el impacto que las relaciones entre México y Estados Unidos tienen tanto en la gestión de los asuntos fronterizos como en la viabilidad de las políticas públicas al respecto.

Por otra parte, el Sistema Nacional Anticorrupción es estudiado por Víctor S. Peña, quien lo considera como un sistema único en el mundo, centrado en la corrupción gubernamental, el cual redefine las funciones y responsabilidades de los funcionarios públicos; en este documento se analiza el proceso legislativo de la base normativa del SNA, que se distinguió por una activa participación de la academia y la sociedad civil organizada. El SNA busca dar una respuesta al fenómeno de la corrupción a través de un marco normativo y un sistema complejo, que promueve la coordinación. Sin embargo, su implementación enfrenta dos desafíos importantes: la falta de designación de algunos de sus titulares, lo que compromete su adecuado funcionamiento y la toma de decisiones al interior de sus órganos colegiados, y el impacto que pueda tener el cambio de gobierno.

Una adecuada contabilidad es indispensable para el buen funcionamiento de cualquier entidad gubernamental. Es por ello, que Aimée Figueroa Neri, Esmeralda Ramos Martínez y Martha Iraí Arriola Flores en "La institucionalización de la contabilidad gubernamental en México", analizan la evolución de la contabilidad gubernamental en las instituciones públicas de nuestro país, explican sus principales conceptos y describen el proceso de armonización de la contabilidad gubernamental, así como los retos que en esta materia enfrenta nuestra administración pública.

Al final, lo que el lector tiene en sus manos es una magnífica muestra de los temas relevantes que academia y gobierno están debatiendo actualmente, y que definirán, en buena medida, las formas concretas que tomará la acción política y regulatoria en México en el futuro cercano.

Prólogo

Carlos Reta Martínez
Presidente del Consejo Directivo del INAP

Para México, 2018 será un año importante, pues habrá sido sede del *XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, evento que anualmente congrega a las inteligencias más notables de Iberoamérica ocupadas, académica y profesionalmente, de los asuntos que llevan su nombre. Pero será recordado también porque en la víspera se movieron gran parte de los activos nacionales para encontrarse y organizarse, discutir e intercambiar, para reconocerse como potencial comunidad intelectual movida y conmovida por la voz genérica *Administración Pública*. Fue así como pudo ver la luz la Reunión Nacional de Administración Pública (RNAP) en el mes de mayo del mismo año.

La RNAP fue el producto de la participación de diferentes instituciones académicas mexicanas que, gracias a su generosidad y al indiscutible liderazgo de nuestro entrañable Luis F. Aguilar, pudo cumplir el propósito de propiciar el diálogo e intercambio entre los estudiosos de la Administración Pública y sus áreas afines. Más aún, todavía resuena, hoy día, el interés por seguir derivando de esa experiencia subproductos organizacionales orientados a fincar las bases de una verdadera comunidad que conozca y reflexione sobre sí misma. Seguramente, el futuro inmediato nos estará ofreciendo buenas noticias sobre los acontecimientos en curso, encaminados a la organización.

Además de la RNAP, la estela del *XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* ha dejado el trabajo que el lector tiene frente a sí, cuyo propósito manifiesto fue ofrecer un conjunto de temas que atraviesan la Administración Pública mexicana y que permiten formarse una imagen de sus problemas, avances y tareas pendientes. Es innecesario hacer un recuento de los asuntos que quedaron fuera, basta insistir sobre la complejidad de nuestras administraciones públicas para renunciar a cualquier esfuerzo de exhaustividad.

Hay una deuda de gratitud y reconocimiento con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y con la Universidad de Guadalajara (U de G), instituciones con las que hizo equipo el Instituto Nacional de Administración Pública en las tareas preparatorias del Congreso en mención y en la confección de este libro. Ha sido una tríada altamente productiva para el INAP. La SFP integró un equipo profesional y eficiente que solo la sensibilidad y tino de su titular, la Maestra Arely Gómez, podía dispensar. La U de G, rectorada por el Dr. Miguel Ángel Navarro Navarro, nos obsequió recurrentemente el uso de sus instalaciones y el cálido trato de sus equipos humanos, tan experimentados ya en asumir responsabilidades de gran alcance. Merece especial mención la iniciativa, seguimiento y cohesión del Dr. Luis F. Aguilar que, si bien adscrito a la U de G, es una institución en sí mismo.

Celebro, entonces, la aparición de este libro en los momentos en que nuestras administraciones públicas y gobiernos ascienden a la palestra, movidos por una impetuosa corriente de cambio que, con pronóstico reservado, se instalará en el imaginario colectivo como fuerza motriz. No dudo que deberemos aguzar nuestros sentidos para refinar nuestros diagnósticos y precisar las rutas más viables de mejora y adecuación de la Administración Pública. Un México a galope y en plena encrucijada.

En efecto, el siglo XX se llevó el México de sociedades simples y gobiernos acostumbrados a la dirección basada en el uniformato gasto/mando/control. La adversidad económica, el desgaste político y la emergencia ciudadana se mezclaron con una inusitada crisis fiscal cuyo resultado llevó al Estado mexicano a buscar salvación en fórmulas que la ortodoxia del mercado ya había diseminado globalmente, aunque en ello se le fuera credibilidad, presencia y eficacia. Ese fue el saldo finisecular.

Afortunadamente, lo que va del milenio ha reparado esa suerte de apoplejía que impedía concebir alternativas al margen del mercado y se ha reactivado la idea de estudiar/renovar/fortalecer al Estado, a sus administraciones públicas y gobiernos. No casualmente, en esta dinámica nos inscribimos por misión y vocación quienes, académica y profesionalmente, atendemos los asuntos estatales. Nos sabemos obligados y participes de procurar el orden y prosperidad republicanos.

Volvemos al libro que nos ocupa, contiene un conjunto de materiales que nos recuerdan la interminable labor intelectual de mirar de frente la Administración Pública para reconocer sus avances y los retos por asignaturas pendientes. Así, en una suerte de obertura y línea transversal, con *Nueva gobernanza pública*, Luis F. Aguilar plantea como cuestiones fundamentales la ineficiencia e insuficiencia de los gobiernos que, en uso de patrones directivos caducos y carentes de capacidades, han desplazado la vieja cuestión de la legitimidad hacia la gobernanza, neologismo que atiende fenómenos emergentes que van indicando nuevas relaciones sociales entre los diferentes actores. Relaciones signadas por una mezcla de independencia e interdependencia, base de una creciente complejidad en los asuntos públicos.

Ricardo Uvalle y Maximiliano García, en *Tendencias del gobierno abierto*, exploran el contenido conceptual de este fenómeno que ha sido auspiciado por las relaciones de nuevo cuño que se van fincando entre gobierno y sociedad. Gobierno abierto, categoría que les representa tanto una filosofía como una estrategia, encuentra sentido en la necesidad de fortalecer ese vínculo entre los gobiernos y la ciudadanía, el primero en el ejercicio de sus atribuciones y recursos, y la segunda, como demandante de participación en la toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas; vínculo facilitado por la creciente presencia de los desarrollos tecnológicos que van configurando el talante de la Administración Pública.

La contribución de Eber Omar Betanzos, *Retos del Derecho Administrativo Sancionador*, con singular tino, destaca, lo que él denomina, la parte proactiva del desarrollo administrativo, a partir de postular un prudente equilibrio entre la función sancionadora y la creatividad (innovación para algunos autores). Binomio que puede conseguirse, por un lado, con el perfeccionamiento de las herramientas del derecho administrativo sancionador, tendentes a mejorar la aplicación de sanciones a irregularidades y a cuidar los derechos procesales. Por otro lado, la profesionalización de las burocracias de forma tal que atiendan con pulcritud y eficacia el uso de las mencionadas herramientas. Esta aportación descubre el potencial que aún debe desarrollar el derecho administrativo en la consecución de mejores estándares de calidad en el servicio público.

De vuelta a la gobernanza, el capítulo *Administración Pública: clave para la gobernanza*, de María del Carmen Pardo, trasciende el uso de la voz gobernanza como un paradigma más, para explicarlo como un método de acción pública, como una guía para superar los escollos que se han sumado a la complicada acción de gobernar. La Dra. Pardo va más allá de la resonancia mediática que ha cobrado el término, para postularlo como un mecanismo de rescate del gobierno. Mecanismo que encuentra adecuada ecuación entre el desarrollo de capacidades de diversa índole y la incorporación de valores como la equidad y la probidad, en la búsqueda de relaciones gobierno-sociedad armónicas y productivas.

El futuro del gobierno y la democracia, de Luis Humberto Fernández, se pregunta ¿Cómo serán el gobierno y la democracia en el futuro? Para lo cual, después de una serie de argumentos de sostén, perfila una serie de instrumentos que el gobierno efectivo deberá desarrollar, pero, más profundamente, apuesta a la reconceptualización de lo que es el progreso, pero con un definido enfoque antropocéntrico.

Alejandro Aguilar Miranda y Joel Mendoza, extienden en *Límites culturales infranqueables del federalismo mexicano: evidencias desde el federalismo subsidiario*, categorías y cuestiones presentes en otras obras, para dar cuenta de las tendencias encontradas en el federalismo mexicano y sus relaciones intergubernamentales. Ante un panorama lleno de retos, más que de logros significativos, dejan claro que el futuro de nuestra federación, si posible, debe fincarse en los principios de subsidiariedad y dinamizarse a través de una interlocución basada en el entendimiento mutuo y la coordinación.

Antonio Sánchez Bernal, autor de *La Transición de los Gobiernos Municipales en México: De "Solución" a "Problema"*, hace eco del consenso que existe entre los municipalistas al explicar el desplazamiento del municipio, de solución concebida en los años de la descentralización, a problema, como se ha indicado en las políticas basadas en la re centralización de algunas áreas de la gestión pública en la actualidad. El horizonte temporal de análisis, las últimas cuatro décadas, muestra cómo el reflujo del centralismo se ha ido legitimando a costa de calificar a los municipios como la instancia menos capaz para la acción coordinada en la atención de los problemas públicos.

Roberto Arias nos obsequia *Tendencias de la Gobernanza Metropolitana: una reflexión desde México*, en donde invita a repensar el territorio desde la gobernanza, es decir, a concebirlo como una asignatura en la que los gobiernos implicados y sus administraciones públicas deben elevar efectivamente sus capacidades y eficacia directiva. Lejos de cualquier abstracción, deja claro el compromiso y la ruta de acción que deberán constituir la agenda metropolitana de México y América Latina.

José María Ramos y Xavier Oliveras escriben *Gobernanza estratégica transfronteriza, la agenda 2030 y las relaciones México-Estados Unidos: impactos en los gobiernos locales*, para destacar que el abatimiento de los problemas de la frontera México-Estados Unidos, por efecto de eficaces políticas de los gobiernos locales, acordes a las agendas 21, Objetivos de Desarrollo del Milenio y Agenda 2030, cursa por un reenfoque basado en la gobernanza estratégica. Este planteamiento se desprende del reconocimiento de que las relaciones entre ambos países requieren de la promoción de una agenda que contenga compromisos para mejorar la competitividad y el bienestar social, lo que de suyo requiere del incremento de la capacidad institucional para cerrar la brecha existente por la diversidad de intereses, prioridades y falta de consensos.

De la autoría de Víctor S. Peña, *Anticorrupción en México: Sistema, coordinación y capacidad de la administración pública*, tematiza la política anticorrupción como una de las cuestiones más candentes que si bien es cierto que no se agota en la administración pública si la determina y constituye una de las terminales nerviosas más sensibles en el imaginario social. El lector encontrará la descripción y el análisis de los elementos comprendidos en el Sistema Nacional Anticorrupción, derivando una pregunta fundamental sobre si el diseño de esta estructura institucional se corresponde con las capacidades de las organizaciones involucradas. La cuestión recuerda la preocupación sobre la alineación de capacidades de actores públicos, sociales y privados, sobre su capacidad y voluntad para coordinarse frente a un fenómeno de escala tan compleja.

Aimée Figueroa, Esmeralda Ramos y Martha Iraí Arriola cierran el libro con *La institucionalización de la contabilidad gubernamental en México*. Contra lo que pudiera hacer suponer que se trata de una cuestión meramente instrumental, el texto plantea el reto de alcanzar acuerdo, capacidad e implementación de una contabilidad gubernamental en un régimen federal como el nuestro. Resalta su importancia al considerar que además de sistematizar la

información cuantitativa financiera, es la plataforma a partir de la cual se mejora el control de los escasos recursos públicos, así como también contribuye a mejorar la viabilidad de la rendición de cuentas en materia hacendaria. El texto reconoce tareas pendientes, pero considera que el proceso de institucionalización se encuentra en franca marcha en el país.

El conjunto de contribuciones es tributario del primer capítulo en el que, como ya se ha dicho, se plantea como escenario deseable y necesario que la forma de convivencia social vaya cobrando cause a partir de mejores estándares de gobernanza. Ello dejará de ser quimera si la Administración Pública de nuestro futuro inmediato se va configurando a partir del reconocimiento de la pluralidad social y de la creciente complejidad de los asuntos de la agenda pública, dicho de otra manera, si mejoran las capacidades técnicas e institucionales para discernir, enfrentar y resolver nuestros problemas que, hace tiempo, dejaron de ser simples.

Tendencias de la Gobernanza Metropolitana: una reflexión desde México

Roberto Arias de la Mora[1]

Introducción

El presente capítulo tiene como propósito reflexionar acerca de las tendencias del gobierno y de la administración pública frente al fenómeno metropolitano.[2] El punto de partida que motiva esta reflexión se encuentra teóricamente adscrito en el enfoque de la gobernanza metropolitana, específicamente comprendido a partir de la propuesta conceptual que recientemente formuló el doctor Luis F. Aguilar Villanueva, en el seno de la Red Temática Gobernanza Metropolitana, con el respaldo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y que actualmente es auspiciada por El Colegio de Jalisco.

Por otra parte, las ideas aquí vertidas tienen como referente empírico principal a las metrópolis y ciudades mexicanas, con particular énfasis en la experiencia desarrollada recientemente en el Área Metropolitana de Guadalajara, sede del XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Lo anterior amerita una aclaración de entrada. Si bien las coordenadas que motivan y sustentan la presente reflexión, están determinadas a partir de un contexto metropolitano específico como el de Guadalajara y una realidad

[1] Doctor en Ciencias Económico Administrativas con orientación en Políticas Públicas por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. Actualmente funge como Secretario General de El Colegio de Jalisco.

[2] Para los propósitos del presente capítulo, se entiende el fenómeno metropolitano fundamentalmente "como la manifestación de una concentración urbana de grandes dimensiones, en torno o a partir de un asentamiento poblacional histórico y cultural que mantiene una sostenida influencia política, económica y social sobre un territorio integrado por múltiples jurisdicciones administrativas, es una cuestión universal directamente relacionada con la tendencia a la urbanización creciente de los asentamientos humanos en el planeta, el fortalecimiento de los mercados regionales en una economía mundial abierta y en ese sentido, es un producto cultural característico de nuestra civilización" (Arias, 2013, p. 28).

institucional concreta como El Colegio de Jalisco, desde donde se ha venido impulsando de manera importante los estudios metropolitanos y es sede de la Red temática de CONACYT sobre gobernanza metropolitana.

Su finalidad es trascender tanto la especificidad institucional como contextual que sirve de referencia, con el ánimo de provocar, principalmente entre especialistas y profesionales del gobierno y la administración pública, sin descartar por supuesto a otros tantos probables lectores interesados en la materia, el inicio de una fructífera discusión que vaya más allá de los ámbitos estrictamente locales o nacional en México.

Si las ideas y argumentos aquí vertidos logran persuadir a sus probables lectores, acerca de la trascendencia y sentido de urgencia[3] que tiene el hecho de poner la atención, de manera simultánea, tanto en el sentido de los procesos de transformación que vienen ocurriendo en los gobiernos, como en el despliegue de renovadas capacidades técnicas que aseguren su realización a través de las diversas administraciones públicas; esta reflexión habrá cumplido su propósito de contribuir a repensar la manera de comprender, desde y a partir de las diversas realidades latinoamericanas, el otro problema de escala global como lo es el problema metropolitano.[4]

El capítulo se organiza en tres apartados. En primer lugar se sitúa el fenómeno metropolitano en el contexto de la región de América Latina y particularmente en México, para enfatizar la tensión inherente a los procesos de urbanización en sus diversas escalas -urbana conurbada, metropolitana, megalopolitana- y sus implicaciones sobre el desarrollo de toda la región latinoamericana.

[3] El sentido de urgencia de los cambios que deben operarse en los gobiernos y las administraciones públicas frente a los desafíos de las metrópolis, está determinado por la adopción de "los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030,que incorporan mayor grado de dificultad en tanto se han acordado 17 objetivos que comprometen a los países y gobiernos del mundo a poner fin a la pobreza, reducir la desigualdad, revertir los efectos del cambio climático, lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, contar con instituciones públicas eficaces y sólidas, entre otros, todo esto en un plazo de 15 años, y ya ha transcurrido un año y medio" (Gren, Bonivento y Abrucio, 2017, p. 5).

[4] En este capítulo se recupera aquella formulación citada en otro trabajo previo, que define el problema metropolitano en términos más generales, como "la expresión universal, en las formas más variadas, de la inadecuación de los modelos históricos de organización territorial del poder en los estados nacionales a dicha realidad y más específicamente, es el producto de la rigidez, insuficiencia y obsolescencia de las instituciones políticas tradicionales de gobierno local, para planificar, gestionar y gobernar con eficacia la convivencia social, el desarrollo económico y la sustentabilidad de las ciudades metropolitanas o conurbaciones, cualquiera que sea su tamaño" (Arias, 2013, p. 28).

En un segundo momento, se encuadra teóricamente el problema metropolitano desde el enfoque de la gobernanza, con particular énfasis en la capacidad directiva de los gobiernos y las administraciones públicas, con independencia de los órdenes institucionales –municipal, local/regional, federal/nacional– que sean reconocidos por los variados regímenes políticos que imperan en América Latina.

Finalmente, se plantea una línea de reflexión desde la gobernanza metropolitana (Aguilar, 2017), a partir de la cual se avanza y sugiere un cambio fundamental en la manera en que las sociedades latinoamericanas han venido entendiendo al territorio, constreñido por marcos de referencia que históricamente lo sitúan como parte del problema metropolitano, por su fuerte connotación institucional como límite de la acción del Estado, así como el sesgo impuesto por una gestión pública sectorialmente organizada, misma que ha tendido más bien a fragmentar las dinámicas organizacionales y operativas de las administraciones públicas locales. Así, la propuesta invita a repensar al territorio desde una perspectiva estratégica situada más en las dinámicas de interdependencia transterritoriales que lo asuma como una variable clave de gobierno y gestión pública, orientada a elevar su capacidad y eficacia directiva frente al fenómeno metropolitano.

Una aproximación al fenómeno metropolitano en América Latina y México

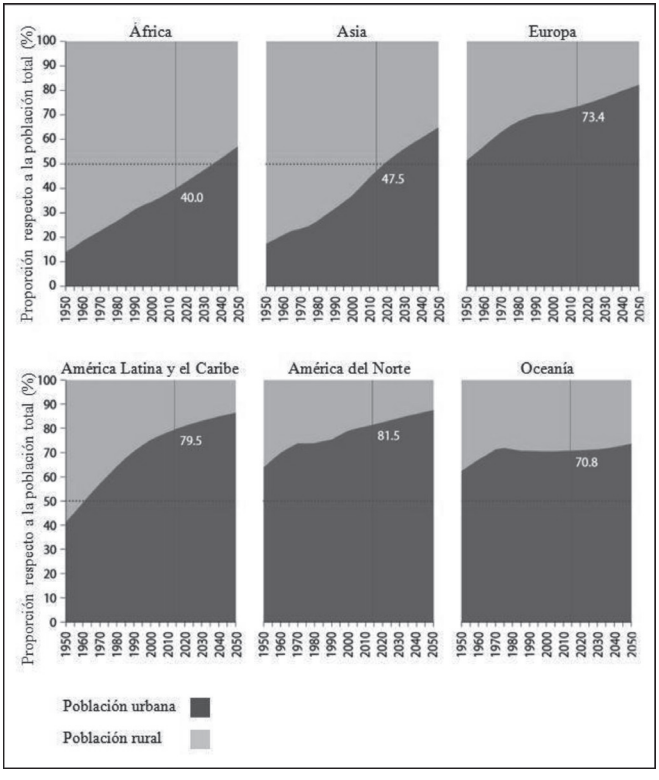
La proliferación del fenómeno metropolitano en la región de América Latina es hoy un hecho incontrovertible. Ciertamente las dinámicas de concentración poblacional y crecimiento territorialmente expansivo que experimentaron las ciudades latinoamericanas a partir de la segunda mitad del siglo XX, muy rápidamente –escasamente durante el transcurso de los diez primeros años del siglo XXI– convirtieron a la América Latina y el Caribe, en la región más urbanizada del planeta, como ha sido reconocido recientemente por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, 2016).

Sólo a manera de ejemplo, si se toma como referencia la relación entre la población urbana y rural a escala continental, es posible dimensionar la magnitud de los procesos de urbanización en la región latinoamericana. Mientras que la población urbana en proporción con la población total en África y Asia,

se mantiene a niveles que oscilan entre el 40 y el 47.5, mientras que en Europa y Oceanía este indicador oscila entre el 70.8 y el 73.4 por ciento, respectivamente; el mismo indicador se incrementa considerablemente, entre un 79.5 y un 81.5 por ciento respectivamente, para los casos de América Latina y el Caribe, así como también para América del Norte (Perló, 2017).

Las siguientes imágenes ilustran el incremento que experimentó la población urbana respecto de la rural, como proporción de la población total estimada por cada continente:

Imagen 1. Población urbana y rural como proporción de la población total por continentes (1950-2050)



Fuente: datos de Naciones Unidas citadas en Perló, 2017.

Tanto por la cantidad de población urbanizada como por las características y la calidad de los procesos de urbanización observados a lo largo y ancho del continente; los fenómenos urbanísticos latinoamericanos han significado un enorme desafío para las estructuras tradicionales del gobierno y la administración pública imperantes en los distintos países de la región, particularmente por el hecho de ser urbanizaciones territorialmente expansivas y dispersas que han ocasionado lo que este capítulo define como problema metropolitano. En efecto, el problema metropolitano es una realidad ampliamente extendida en la región latinoamericana, toda vez que:

> Las llamadas 'mega ciudades' (más de cinco millones de habitantes) y las "grandes ciudades" (más de un millón) son paisajes cotidianos para los habitantes de esta región, incluyendo las áreas metropolitanas que las rodean, esto es, municipios aledaños que viven integrados física y económicamente a la metrópoli, donde vive el 14% de la población total de la región. (Gren, *et al*., 2017, p. 44)

México no ha sido la excepción, tanto al fenómeno como al problema metropolitano aquí definidos. Algunas estimaciones que permiten dimensionar el proceso de crecimiento urbano en México indican que, a lo largo del siglo pasado, el porcentaje de habitantes en las ciudades del país, pasó de 10.6 –equivalente a 13.6 millones de personas– a 67.3 por ciento del total de la población nacional; esto es, 97.5 millones de habitantes. En el mismo sentido, el crecimiento expansivo del número de ciudades fue notorio en el mismo lapso de tiempo, al pasar de las 33 que existían en 1900, a las 350 ciudades reconocidas durante el año 2000 (Perló, 2017).

De acuerdo con Manuel Perló

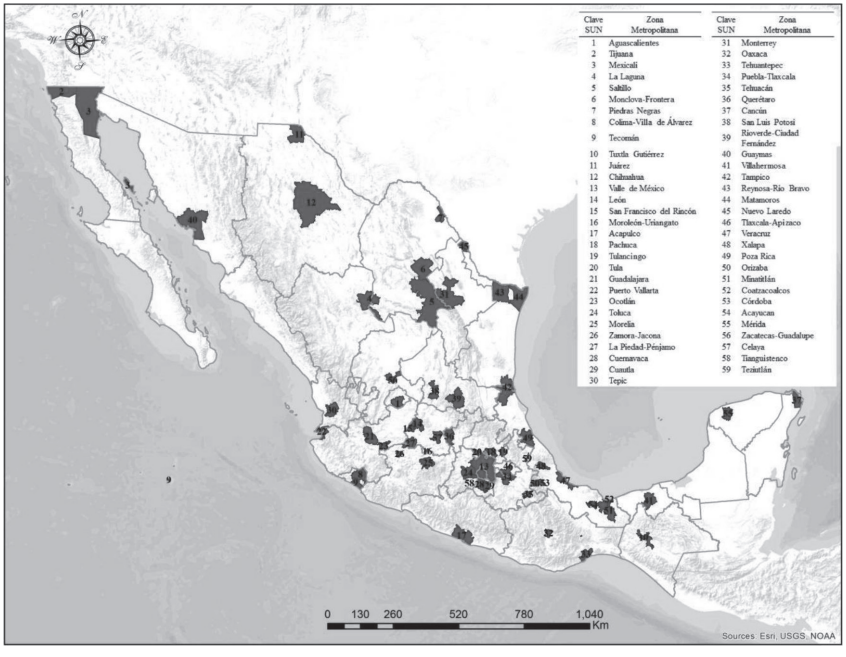
> Esta tendencia se ha mantenido en el siglo XXI. Con base en las cifras de población por localidades del Consejo Nacional de Población (Conapo), y a partir de los cálculos propios, de los 114 millones de habitantes a mitad del año 2010, 72.8% correspondió a localidades urbanas. Actualmente, de los poco más de 120 millones de habitantes que hay en México, 74% corresponde a la población urbana y el resto a la población rural. En este sentido,

> las proyecciones de Conapo 2017 indican que, para 2035, la poblaciónnacional estará compuesta por un total de 142 millones de habitantes, 75.6% de los cuales vivirá en asentamientos urbanos. (p. 67)

Con una mirada sobre el conjunto de ciudades en México con 15 mil habitantes o más, que conforman el llamado Sistema Urbano Nacional (SUN), que para 2012 ya se encontraba integrado por un total de 384 ciudades. Es posible identificar que al menos 59 ciudades se encuentran clasificadas formalmente como zonas metropolitanas, otras 78 ciudades se clasifican como conurbaciones yel resto de las ciudades, esto es, 247 que fueron tipificadas como centros urbanos (Perló, 2017).

En el siguiente mapa se localizan geográficamente las 59 zonas metropolitanas:

Imagen 2. Distribución geográfica de las 59 Zonas Metropolitanas de México



Fuente: elaborado con base en el Sistema Urbano Nacional 2012 (Perló, 2017).

En síntesis, el panorama de la urbanización y particularmente el surgimiento de los fenómenos metropolitanos, tanto en México como en Latinoamérica, se han caracterizado por tener procesos de aglomeración poblacional territorialmente expansivos y desarticulados que:

> Ha conllevado nuevos desafíos para la gestión de las grandes ciudades, especialmente cuando dichos espacios presentan problemas de segregación y desigualdad espacial, así como de cobertura y calidad de los servicios públicos en un contexto político cada vez más complejo, con un mayor número de actores involucrados y una ciudadanía cada vez más empoderada y demandante de sus derechos. (Gren *et al.*, 2017, p. 9)

Frente a este panorama, no fue difícil imaginar que los resultados preliminares de un estudio basado en la aplicación del método *Delphi*,[5] sobre el futuro de las zonas metropolitanas en México para el año 2035, revelaran un claro consenso que calificó como muy graves los problemas que tenían que ver fundamentalmente con el agua, la movilidad, el empleo y, con excepción de la zona metropolitana de Monterrey en donde no se registró un claro consenso entre los especialistas consultados. El problema del drenaje también fue considerado como muy grave por el resto de las zonas metropolitanas que conformaron la primera muestra de resultados preliminares con base en la primera ronda de cuestionarios aplicados (Perló, 2017).

Por otra parte, los problemas relacionados con el medio ambiente, la vivienda, la coordinación metropolitana y los residuos sólidos, fueron diferenciadamente calificados por los especialistas participantes como graves y en vías de mejora en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Mérida y Saltillo (Perló, 2017).

[5] De acuerdo con Manuel Perló, "el nombre de este método proviene de una antigua ciudad griega al pie del Parnaso, en donde se encontraba el oráculo de Delfos; sitio en donde los hombres consultaban su futuro con los dioses. El origen del método se encuentra en la estrategia militar en la década de 1940; pero, el primer estudio *Delphi* no orientado a la estrategia militar fue publicado hasta 1964, por Gordon y Helmer en la RAND Corporation bajo el título *Report on a Long-Range Forecast*, y contenía predicciones científicas y tecnológicas para el año 2000 (…). Desde entonces este método ha sido utilizado para realizar predicciones bajo entornos de incertidumbre" (2017, pp. 78-79).

La gobernanza como respuesta a los problemas y desafíos de las zonas metropolitanas. La relativa ausencia de consenso entre especialistas sobre la gravedad de los problemas inherentes a los fenómenos metropolitanos de México, no ha sido impedimento para la amplia acogida y aceptación que han tenido entre la comunidad académica y diversos organismos sociales del país, las ideas y reflexiones planteadas por el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, quien entiende la gobernanza metropolitana, en sentido estricto, como un proceso que:

> Tendría que definir la intencionalidad de la sociedad metropolitana (valores, principios, objetivos, futuros) y la causalidad o conjunto de causas (normas, políticas, recursos, acciones, actores) que se consideran apropiadas para realizar los valores y producir los objetivos y futuros de la sociedad metropolitana. Tiene asimismo que llevar a cabo acciones de coordinación de los numerosos actores políticos, económicos y sociales que participan en la vida y desarrollo metropolitano. (Aguilar, 2017, p. 11)

Son variadas las razones que explican la buena recepción tanto intelectual como profesional de la gobernanza, como línea de respuesta fundamental al problema metropolitano. Como el propio Aguilar Villanueva lo ha sugerido, la primera razón descansa, en la premisa "de que ya se ganó la batalla argumentativa y política sobre la necesidad e importancia de la gobernanza y gestión metropolitana" (Aguilar, 2017, p. 2). Prueba irrefutable de ello, fue la inclusión de la gobernanza metropolitana en el Capítulo Sexto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano expedida el 28 de noviembre de 2016.

Una segunda razón radica en el planteamiento y énfasis sobre la naturaleza transterritorial de los asuntos públicos que atañen e interesan a la gobernanza metropolitana y que:

> Pueden ser *problemas*, es decir, situaciones sociales que se califican como negativas por los efectos nocivos que ocasionan y afectan la calidad de la convivencia, o pueden ser *oportunidades y posibilidades de beneficio*, que son situaciones sociales calificadas positivamente porque sus componentes (recursos, actividades, actores) pueden mejorar la calidad

> de la convivencia. Lo específico de estos problemas y oportunidades es *la índole transterritorial de sus causas y efectos*. (Aguilar, 2017, pp. 5-6)

La relevancia que ha jugado el territorio en la configuración del problema metropolitano, obedece en buena medida al comportamiento político observado en los gobiernos y las administraciones públicas municipales que, a decir de Leonardo Gatica y otros colegas, se encuentra orientado a producir regulaciones laxas de los procesos de desarrollo inmobiliario, que aumentaron la polarización del uso de la tierra y, consecuentemente, incrementaron la polarización del ingreso y de la actividad económica, lo cual a su vez, ha agravado los problemas de recaudación y provisión de bienes públicos que enfrentan los propios gobiernos municipales de la periferia metropolitana (Caro, Gatica y Ruiz, 2013).

Este comportamiento predominante en buena parte de los gobiernos y las administraciones públicas municipales del país,[6] marcó la pauta para enfatizar otra idea fundamental que explícitamente se encuentra en el planteamiento conceptual sobre la gobernanza: la idea de la insuficiencia de las capacidades y recursos del gobierno (Aguilar, 2016).

El componente de insuficiencia fue el que sustentó los variados recursos argumentativos empleados por los integrantes de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, con la finalidad de sostener una acción colectiva orientada por el sentido de corresponsabilidad, durante el sinuoso proceso de formalización del régimen de coordinación metropolitana que, desde el año 2009, se encuentra vigente en la Constitución Política del Estado de Jalisco; una experiencia que ya se ha convertido en un referente internacional, precisamente como un laboratorio de la gobernanza metropolitana (Gómez-Álvarez, Rajack, Moreno & Lanfranchi, 2017).

Sin demerito de los primeros logros políticos y avances institucionales alcanzados con la formalización del régimen de coordinación metropolitana para el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, el proceso de construcción institucional, así como su más reciente actualización con la que ahora

[6] De manera particular en el Área Metropolitana de Guadalajara, este patrón de urbanización expansiva repercutió en el sostenido despoblamiento del municipio central y el consecuente desplazamiento de esa población, principalmente hacia el resto de los municipios que conforman hoy en día la periferia de dicha Área Metropolitana (Arias, 2015).

se intenta transitar hacia el ámbito de la gestión metropolitana, el camino por recorrer aún es largo y se encuentra lejos de vislumbrarse un impacto significativo sobre el desarrollo metropolitano al que se aspira[7] por mandato de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Uno de los principales cuestionamientos que han girado en torno a la gobernanza metropolitana en México, es precisamente el que tiene que ver con su naturaleza y alcances. Esta cuestión ha sido planteada por Aguilar Villanueva (2017) a manera de pregunta en los siguientes términos:

> ¿Es la Gobernanza Metropolitana el gobierno de la metrópoli como un todo, que decide los principios y objetivos del conjunto de las sociedades que integran la metrópoli, su sentido de dirección, y decide además el modo como serán realizados los objetivos y principios, es decir, la forma de organización que debe darse la metrópoli, las normas de interrelación, los recursos, los programas de acción? ¿O la Gobernanza Metropolitana es, en cambio, un gobierno que se encarga de atender únicamente aquellos asuntos específicos o particulares que interesan a las sociedades conurbadas y a sus gobiernos por los efectos negativos y problemas que generan? En suma, ¿Gobernanza Metropolitana es la dirección/conducción de la metrópoli como un todo social integrado o es sólo la gobernación de específicos asuntos que es de interés de todas o de varias sociedadesconurbadas de la AMG atender, porque afectan en modo importante los intereses, proyectos y las condiciones de vida de sus poblaciones? (p. 3).

Tal cuestionamiento es el que ha ocupado una posición central en el debate nacional e internacional sobre gobernanza metropolitana. Está presente lo mismo en los diversos planteamientos y tensiones que se han presentado en torno a la cuestión de la descentralización en las metrópolis de América Latina y el Caribe (Gren *et al.*, 2017); que de manera particular y central, ha orien-

[7] De acuerdo con los resultados publicados en el *Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México* (ONU-Habitat, 2016), el componente correspondiente a la gobernanza urbana del Índice de las Ciudades Prósperas de la República Mexicana fue el que reportó el mayor grado de debilidad por sus bajas mediciones.

tado el debate político sostenido en México, en torno de aquella añeja prohibición constitucional aún vigente, que expresamente impide la existencia de una autoridad intermedia entre los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales. Tal prohibición fue el punto de partida fundamental que se presentó durante la discusión política sostenida en Jalisco y que dio paso a la configuración institucional para sustentar el principio constitucional de la coordinación metropolitana vigente en la norma constitucional de dicha entidad federativa; que durante la amplia discusión nacional fructificó en la promulgación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Arias, 2013).

De entrada, esta condición institucional es la que se ha erigido de múltiples maneras, en la principal barrera cognitiva sobre la manera de entender el territorio, hasta situarlo en el origen del problema metropolitano aquí definido. Como lo hizo notar el propio Aguilar Villanueva durante las primeras discusiones al seno de la Red Gobernanza Metropolitana, relacionadas con las condiciones necesarias para dar forma a los gobiernos metropolitanos en México. Las no pocas resistencias y suspicacias políticas hacia formas de gobierno intergubernamentales como lo es la gobernanza metropolitana, se alimentan por variadas razones:

> Pero particularmente por la cultura político-jurídica en la que hemos sido socializados y que se caracteriza:
> 1) Por una concepción de autonomía y soberanía, atribuidas sea a la entidad política como a su gobierno ("estado libre y soberano", "municipio libre"), que se entienden muy frecuentemente como exclusividad y 'autosuficiencia' directiva del gobernante o de la comunidad.
> En contraste con el concepto de autonomía y soberanía, los gobiernos estatales y municipales con sus correspondientes comunidades se caracterizan paradójicamente 2) por la subordinación escalonada de los municipios libres a las entidades federativas y éstas, que son soberanas, al Estado-Presidencia nacional. La subordinación se argumenta fundamentalmente con referencia a la unidad nacional o la solidez del sistema político nacional comience a desintegrarse en el momento en que las entidades y los municipios practiquen efectivamente su soberanía y autonomía en las relaciones intergubernamentales (concurrencia, coor-

> dinación, según lostérminos legales) y, más aún, en el momento en que se establezcan y operen formas agregadas intergubernamentales, tanto intermunicipales como interestatales, que la gobernanza metropolitana implica. (Aguilar, 2017, pp. 13-14)

En el actual contexto de transición política que vive el país, este problema cognitivo está llamado a ocupar un espacio central del debate nacional. Institucionalmente referido, el territorio está llamado a ocupar en el futuro próximo, el centro del debate político e intelectual que fructifique en la indispensable puesta al día de varias disposiciones constitucionales que den paso a un nuevo arreglo federalista en México. Esta asignatura pendiente en el debate nacional ha sido vislumbrada por Aguilar Villanueva como uno de los planteamientos centrales de la gobernanza metropolitana:

> La democracia NO nos ha hecho repensar la idea territorial del gobierno, que nos es política y culturalmente arraigada, entre otros factores por nuestros localismos, regionalismos, por nuestro concepto socializado de nación o mexicanidad como homogeneidad, ajena a la pluralidad conceptual, política y ética, y por el hecho de que el régimen democrático no ha avanzado hacia su culminación federalista por el miedo de perder el poder, de desintegrar la unidad nacional, y por los hechos vergonzosos del 'feuderalismo' de gobiernos locales que han evidenciado su incompetencia e irresponsabilidad hasta caer en corrupciones excesivas y colusión con las organizaciones criminales. (Aguilar, 2017, p. 15)

El territorio como variable de gobierno y gestión pública

Sin desestimar la pertinencia política e institucional que supone el debate en torno al ejercicio efectivo de la soberanía estatal frente al fenómeno metropolitano, como una cuestión necesaria y propia del orden interno de las entidades federativas, para contribuir a remontar las incapacidades e ineficiencias directivas de los gobiernos municipales derivadas del problema metropolitano; ya desde ahora, la experiencia del Área Metropolitana de Guadalajara puede arrojar luz sobre el otro frente de la gobernanza metropolitana,

constituido por el amplio campo que apenas comienza a ser experimentado en la práctica y que es el de la gestión metropolitana.

Por ello, es que vale la pena reflexionar sobre el valor estratégico que jugará el territorio metropolitano,[8] ante la eventualidad del despliegue y desarrollo de capacidades técnicas por parte del Instituto Metropolitano de Planeación, a propósito de dotarlo plenamente de las competencias profesionales suficientes para el ejercicio de su competencia más reciente: la dictaminación técnica de Impacto Metropolitano.

Quizás valga la pena hacer una breve retrospectiva. Hoy están a la vista las insuficiencias derivadas de la configuración orgánica e institucional en que se fundamentó el régimen de coordinación metropolitana en Jalisco. De manera particular, la Junta de Coordinación Metropolitana, cuyos alcances y configuración apenas es similar a las de una Conferencia integrada por pares con funciones de alta dirección, a la manera de una comisión intergubernamental,[9] revelan las carencias prácticas que han resultado del histórico desinterés intelectual que parece prevalecer entre estudiosos de la disciplina de la adminstiración pública, que atinadamente ha contribuido a señalar el Doctor Aguilar Villanueva sobre lo que ha definido como gobierno o gobernanza corporativa pública.[10]

No obstante, las oportunidades abiertas con la aprobación y formalización del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano como punto de partida en la reorientación de un desarrollo metropolitano con las características deseables anunciadas por dicho instrumento, en términos de una metrópoli "conectada, cercana, equitativa y compacta" (POTMet),tales

[8] No es casualidad que haya sido precisamente el territorio metropolitano el elemento clave en el que convergieron los primeros acuerdos políticos que fructificaron en la aprobación y formalización jurídica del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTMet), del Área Metropolitana de Guadalajara. N. del A.

[9] Dada la prohibición constitucional ya referida, los alcances competenciales de la Junta de Coordinación Metropolitana respecto de los instrumentos de planeación metropolitana son apenas de autorización, debiendo ser los ayuntamientos órganos de gobierno plenamente competentes en la materia los que finalmente aprueben dichos instrumentos. N. del A.

[10] "*Gobierno o gobernanza corporativa pública*"/"*Gobierno o gobernanza corporativa del sector público*" es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna y dirige sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas, encargadas de realizar específicas funciones públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos, que se lleva a cabo por los altos ejecutivos administrativos del gobierno (tales como ministros, secretarios, directores generales). (Aguilar, 2013, p. 44)

oportunidades francamente palidecen ante la impotencia persistente de los gobiernos y las administraciones públicas municipales, recientemente revelada por la debilidad jurídica de sus instrumentos de planeación más elementales que, literalmente, los inhabilita para cumplir con su función básica de regulación sobre el crecimiento y desarrollo urbano, así como para hacer efectiva su competencia constitucional por excelencia: el ordenamiento de su territorio.

También son diversas las lecciones que ofrece la experiencia del régimen de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara respecto a la gobernanza pública.[11] La fórmula adoptada para la integración del Consejo Ciudadano Metropolitano dejó mucho que desear en términos de representación de los intereses tanto individuales como colectivos de la sociedad civil y los agentes productivos en torno a la definición del desarrollo metropolitano al que se aspira.

Las expectativas cívicas y gubernamentales parecen centradas en las potencialidades y posibilidades que promete el despliegue de las capacidades técnicas del Instituto Metropolitano de Planeación. Bajo este escenario, vale la pena reflexionar sobre el valor estratégico del territoriopara el propósito de elevar la capacidad y eficacia directiva de los diversos órdenes de gobierno frente al fenómeno metropolitano.

En este sentido, se vislumbran al menos dos tareas inmediatas. La primera tiene que ver con evitar la amenaza que se cierne sobre la novel administración pública que se viene conformando al interior del Instituto Metropolitano de Planeación, para evitar no solo sucumbir a la lógica fragmentada[12] impuesta por la cultura administrativa predominante en México; sino también construir las capacidades técnicas suficientes que sirvan de puente con las correspondientes capacidades técnicas que deberán ser revisadas y transformadas al interior de cada uno de los gobiernos y las administraciones públicas municipales que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara.

[11] "*Gobernanza pública*" es el concepto y término fundamental que refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna o dirige a la sociedad (Aguilar, 2013, p.43).
[12] La "fragmentación en" se define como la situación gubernamental presente en "una gran cantidad de unidades administrativas, cuya organización jerárquico-burocráticas de la autoridad y del trabajo, reglamentación interna, estilo de dirección y prácticas administrativas hacen que las unidades internas se vuelvan autocontenidas, separadas, indiferentes entre sí y sean independientes en su operación respecto de las demás unidades" (Aguilar, 2013B, p. 128).

En este indispensable esfuerzo de armonización de capacidades técnicas–que no habrá que confundir con la clásica homologación normativa a la que suele recurrir la disciplina del derecho administrativo mexicano– entre el aparato administrativo de escala metropolitana y las administraciones públicas particulares de los municipios que integran el Área Metropolitana de Guadalajara y las correspondientes a los órdenes estatal y federal de gobierno;[13] no habrá que perder de vista un problema no resuelto derivado de la desigualdad e inequidad imperante entre los municipios mexicanos, condición fáctica que suele perderse de vista al momento de reflexionar e impulsar las formas de participación e integración de los gobiernos municipales que convergen territorialmente en torno a un fenómeno metropolitano.

En este punto, las reflexiones y aportes del doctor Aguilar (2017) resultan particularmente enfáticos, al señalar que se trata de:

> Una realidad que se presenta en las áreas metropolitanas de México y de numerosos países es que las comunidades y gobiernos particulares que integran el Área Metropolitana no son iguales en nivel de desarrollo económico, político, institucional, intelectual, por lo que sus capacidades para resolver sus problemas propios y para contribuir a la solución de los problemas generales de la metrópoli son desiguales. Esta situación hace que el Área Metropolitana sea una sociedad en desequilibrio, con asimetría social estructural y no solo de coyuntura, por lo cual es proclive a tensiones y conflictos, justificados o no.
>
> Es fundamental para la efectividad de la Gobernanza Metropolitana reconocer que muchos problemas cruciales del Área Metropolitana no podrán ser resueltos si al mismo tiempo no se busca resolver el problema del desnivel de las capacidades de sus comunidades constituyentes. Más aún que el desarrollo metropolitano no podrá lograrse a menos que se tomen decisiones para desarrollar las comunidades comparativamente rezagadas o con capacidades inferiores. En la práctica significa adoptar

[13] La "fragmentación entre" es definida como la situación gubernamental que se caracteriza por la disparidad entre los diversos organismos del gobierno que se "agudiza y deviene en una disociación cuando por efecto de las leyes, reglamentos, prácticas políticas y administrativas los organismos se vuelven autocontenidos, se distancian entre sí y operan con independencia respecto de los demás organismos del gobierno, con los que tienen acaso comunicación pero no colaboración" (Aguilar, 2013B, p. 128).

> decisiones que abran oportunidades para crear y desarrollar capacidad en las comunidades particulares y de sus integrantes.
>
> Esto significa que la Gobernanza Metropolitana debe tener como principio fundamental de gobierno *la compensación*, *la solidaridad*, *la subsidiaridad*. Una idea homogénea de gobierno metropolitano bajo el supuesto de la igualdad de los municipios constituyentes incrementará muy probablemente la ingobernabilidad del área metropolitana o de algunos asuntos metropolitanos de la más alta importancia. En el nivel metropolitano se reproduce el problema estructural del país que es el de la desigualdad regional y local de capacidades, y que jamás podrá ser resuelto solo por la autoridad gubernamental, que es solo un facilitador. (Aguilar, 2017, pp. 22-23)

Para avanzar en esta línea de reflexión solo será posible en la medida en que el territorio adquiera un valor real en términos estratégicos para el gobierno y la administración pública. Para ello, paso obligado es insistir en la idea de que la gobernanza metropolitana es ante todo un proceso que incluye la participación de las organizaciones ciudadanas en el proceso de deliberación y decisión de los asuntos públicos transterritoriales, bajo la premisa que las sociedades suelen construirse a partir de vínculos culturales de alcance intermunicipal e incluso regional, que suelen trascender las invisibles fronteras de orden jurídico-administrativo que suelen autoimponerse los gobiernos al momento de tomar decisiones y realizar acciones.

Repensar al territorio como variable del gobierno y la administración supone la revaloración de los códigos geopolíticos inherentes a las acciones y decisiones del gobierno que contribuyan no sólo a superar su condición administrativamente fragmentada (Aguilar, 2013B), sino efectivamente resulten social y territorialmente directivas del desarrollo metropolitano al que, al menos discursivamente, aspiran las ciudades y metrópolis latinoamericanas.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *El Gobierno del Gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

_____. (2013B). "Gestión estratégica y gestión de calidad en los gobiernos metropolitanos", En O. Urquidez, *et. al*. (Coords.), *Metrópolis en movimiento* (pp. 125-146). México: El Colegio de Jalisco.

_____. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Conferencias magistrales, temas de la democracia N° 25. México: Instituto Nacional Electoral.

_____. *Gobernanza Metropolitana*. Ponencia impartida durante la reunión regional de la Red sobre Gobernanza Metropolitana en Puerto Vallarta, del 4 al 7 julio de 2017.

Arias de la Mora, R. (2013). "Estudio Introductorio". En R. Arias de la Mora. (Coord.), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal* (pp. 11-36). Zapopan: El Colegio de Jalisco.

_____. (2015). "Metropolitan Governance and Management: The Case of Guadalajara Metropolitan Area." En *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, Volume 1, number 2, december. Guadalajara: Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno.

Caro Chaparro, B. N., Gatica Arreola, L. A. y Ruiz Hernández, M. R. (2013). "Polarización espacial y limitaciones en las políticas redistributivas: los efectos de la democracia electoral y la competencia intragubernamental en zonas metropolitanas". En R. Arias de la Mora. (Coord.), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal* (pp. 39-70). Zapopan: El Colegio de Jalisco.

Gómez-Álvarez D., Rajack R., López-Moreno, E. & Lanfranchi, G. (Eds.), (2017). *Steering the Metropolis. Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development*. Washington: IDB.

Gren, E. J., Hernández Bonivento, J., y Luiz Abrucio, F. (Eds.), (2017). *El Gobierno de las Grandes Ciudades. Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Universidad Autónoma de Chile.

Instituto Metropolitano de Planeación. (2016). *Programa Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PotMet)*. Recuperado de http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet_IIIFB-BajaRes.pdf.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2018). Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2018. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf.

ONU-Habitat. (2016). *Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México. Índice de las Ciudades Prósperas en la República Mexicana, City Prosperity Index, CPI*. México: ONU-Hábitat.

Perló Cohen, M. (2017). "El futuro de las zonas metropolitanas de México." En S. Inclán Oseguera., y M. Perló Cohen. (Coords.), *El futuro de México al 2035*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

TENDENCIAS
DEL GOBIERNO
Y DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Se terminó de imprimir en noviembre de 2018
en los Talleres Gráficos de
Prometeo Editores, S.A de. C.V.
Libertad 1457, Col. Americana,
C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco

La edición consta de 2000 ejemplares
Impreso en México / Printed in Mexico

El encuentro iberoamericano más importante de reflexión sobre la reforma del Estado, de la administración y la política pública es el Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el cual de manera inédita tiene a una universidad como sede, la Universidad de Guadalajara.

El pasado 08 de noviembre de 2016 en la ciudad de Santiago de Chile en el marco del XXI Congreso Internacional del CLAD, la Universidad de Guadalajara, con el apoyo del gobierno federal mexicano a través del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), presentó ante el pleno del Consejo Directivo del CLAD la propuesta para que el Congreso Internacional regresara a México después de, aproximadamente, dos décadas de ausencia y la sede fuera la Universidad de Guadalajara. La propuesta fue aprobada de forma unánime por sus integrantes.

A partir de la aprobación se iniciaron los trabajos interinstitucionales de organización y difusión del Congreso con la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal (SFP) y con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Un resultado de los trabajos fue la idea de invitar a académicos mexicanos, reconocidos en las áreas del gobierno y de administración pública, a escribir sobre temas públicos fundamentales que pudieran ser de interés para los funcionarios y académicos iberoamericanos.

El presente libro ofrece a los visitantes iberoamericanos del XXIII Congreso Internacional del CLAD una visión panorámica de las tendencias, reformas, prácticas y retos del gobierno y la administración pública en México. Los autores abordan temas de importancia cognoscitiva y práctica como la nueva gobernanza pública, gobierno abierto, federalismo, gobiernos locales, gobernanza metropolitana, gobernanza transfronteriza, transparencia y rendición de cuentas, anticorrupción, contabilidad gubernamental, entre otros.

ISBN: 978-607-547-285-0