

Puerto Vallarta, 4-7 Julio, 2017

## **Gobernanza Metropolitana**

Luis F. Aguilar

Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno  
CUCEA. Universidad de Guadalajara

Malas razones, como la conglomeración urbana, los asentamientos irregulares, el nulo ordenamiento territorial, el descuido ambiental, las carencias de infraestructura apropiada y suficiente, los limitados centros de provisión de servicios importantes para la vida personal y asociada (educativos, de salud, de seguridad, transporte, entretenimiento, religiosos...) y, por otra parte, buenas razones, como la formación de economías de escala mediante los agrupamientos de proveedores y productores de manufacturas, la formación de una ciudad de servicios (financieros, de consultoría, educativos y de salud), la concentración del capital intelectual, la internacionalización y el mayor involucramiento ciudadano en los asuntos urbanos son los hechos que han ocasionado y ocasionan problemas sociales de nuevo tipo y han hecho que los gobiernos descubran sus limitaciones directivas y descubran además que sus limitaciones no son coyunturales, transitorias, sino inherentes a la estructura del régimen político-administrativo territorial del que son parte.

Desde hace unos diez-quince años le ha quedado suficientemente claro a las sociedades y a los gobiernos de las áreas metropolitanas (particularmente los del AMG) que numerosos problemas públicos a resolver y numerosos objetivos públicos a alcanzar rebasan las fronteras de la demarcación de los gobiernos municipales particulares y superan, en consecuencia, sus atribuciones, recursos y capacidades, que son válidos y eventualmente eficaces sólo al interior de la frontera política de su circunscripción.

Los asuntos públicos “transterritoriales” (PPT), sea que se denominen y conceptualicen así o de otra manera, han sido la referencia para que los gobiernos particulares entiendan y justifiquen la necesidad de dar origen a formas de gobierno y gestión más agregadas e integradas (inter o supra-gubernamentales) a fin de estar en condiciones de atender esa clase de asuntos y problemas, que se acumulan, extienden y agravan por la tendencia sociodemográfica y económica hacia la urbanización y metropolización de la vida. Obviamente esta toma de conciencia de los PPT y de la necesidad de una nueva forma de gobierno para tratarlos no se ha traducido aún en una realidad institucional, política, financiera y administrativa robusta y sus primeras materializaciones son mejorables.

El propósito de mi texto es plantear primero un conjunto de problemas sobre el concepto de metrópolis y proponer una conceptualización de los asuntos o problemas transterritoriales. En un segundo momento, ofreceré una definición del gobierno metropolitano o de la gobernanza metropolitana (GM). En un tercer momento, me enfocaré a identificar los problemas cognoscitivos y los problemas reales que la GM implica y que hay que resolver a fin de dotarla con una estructura institucional estable y un proceso directivo efectivo, así como el identificar aquellos factores que, ignorados, no tomados en consideración o no procesados apropiadamente, hacen inviable o débil o muy costosa la existencia y efectividad directiva de la GM.

Los factores, facilitadores u obstaculizadores a los que prestaré atención son *el ordenamiento institucional, la hacienda pública, la desigualdad de nivel de desarrollo entre las comunidades del AM*. No diré nada del otro mundo, pero tal vez profundizaré y ampliaré los productos de investigación de colegas.

La premisa del texto es el supuesto de que ya se ganó la batalla argumentativa y política sobre la necesidad e importancia de la gobernanza y gestión metropolitana. Ejemplo emblemático es el AMG. Pero estamos estancados y hasta enredados en la cuestión conceptual y práctica acerca de las atribuciones y facultades del gobierno metropolitano, su estructura y proceso

directivo, su capacidad financiera, su funcionalidad operativa, y no hemos podido aún consensuar la respuesta apropiada. Es fundamental entonces reflexionar sobre los problemas cognoscitivos, institucionales y funcionales que obstaculizan la fundación de un gobierno metropolitano en sentido propio.

### **Los problemas cognoscitivos de la GM**

En primer lugar, debemos plantear con claridad y jerarquizar en importancia los problemas cognoscitivos que la GM comprende y que deben ser resueltos para avanzar.

Propongo una lista de problemas en modo de preguntas a refinar y mejorar

1. ¿Es la GM 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 sus 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 GM 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 les generan? En suma, ¿GM es la dirección/ conducción de la metrópoli como un todo social integrado o es solo la gobernación de específicos asuntos que es de interés de todas o de varias sociedades conurbadas de la AMG atender, porque afectan en modo importante los intereses, proyectos y las condiciones de vida de sus poblaciones?

La pregunta sobre el GM depende del *concepto socioeconómico y político de metrópoli*: ¿debe entenderse la metrópoli como una totalidad social, como una realidad específica, distinta, que resulta de la integración de varias sociedades particulares colindantes, contiguas, pero una realidad

que prevalece sobre ellas, las incluye y que sobre determina sus objetivos y acciones, su modo de vida asociada y modo de entender la vida asociada, sus normas? O, en cambio ¿debe ser entendida la metrópoli como el conjunto de relaciones que las sociedades particulares colindantes han establecido entre ellas de acuerdo a sus fines, necesidades y conveniencias particulares, sin perder su diferencia, sus objetivos, acciones, modo de vida?, ¿Es una entidad social diferente y superior a las sociedades particulares que la integran y que se vuelven partes de ese todo unitario, con una visión e intencionalidad unitaria de vida asociada, o simplemente es un conjunto de sociedades particulares próximas, conurbanas, que coexisten y se interrelacionan en diversos modos y diversas materias para poder realizar sus fines?

NB. En mucho la definición vigente del GM se relaciona con la definición ofrecida por la *Ley de Coordinación Metropolitana* del AMG (2011), pero esto no quiere decir que la definición legal sea la definición apropiada y no pueda mutar.

2. ¿Es la GM realmente gobierno o es más bien gestión, administración?, ¿Es la GM la actividad directiva que decide el sentido de dirección de la metrópoli en su conjunto, su proyecto, objetivos, futuros, los problemas relevantes a resolver y los objetivos importantes a realizar para beneficio de la metrópoli, o simplemente el gobierno metropolitano es una instancia directiva que toma decisiones operativas para atender los problemas que aparecen en las sociedades y gobiernos que coexisten en el AM, los afectan, y que acordaron los gobiernos particulares atender? ¿Es una instancia directiva general y vinculante, que determina la acción colectiva de las sociedades que integran la metrópoli o es únicamente una instancia directiva específica y puntual, que decide las acciones que se consideran conducentes para resolver un problema particular o atender un asunto de particular interés para las sociedades conurbadas?

3. ¿Es la GM un proceso de decisión directiva, general o particular, en cuyo contenido participan los gobiernos particulares de las sociedades que integran la metrópoli (AMG) y cuyo resultado no es opcional, sino obligatorio para cada uno de los gobiernos participantes?
4. ¿Es la GM un proceso exclusivamente gubernamental, cuyos agentes determinantes son los gobiernos, o es un proceso en modo de nueva gobernanza, que incluye la participación de las organizaciones ciudadanas (que frecuentemente han construido vínculos intermunicipales y regionales) en el proceso de deliberación y decisión de los asuntos? ¿Quiénes son los agentes con pleno derecho a ser miembros de la GM, solo las autoridades elegidas o los ciudadanos?
5. ¿Puede la GM ejercerse solo mediante prácticas acordadas entre los agentes gubernamentales y/o entre ellos y los actores sociales, o para su legitimidad y eficacia requiere su institucionalización, el establecimiento de instituciones precisas, vinculantes y aplicables? En correlación,
6. ¿Cuál han de ser las atribuciones y facultades de las instituciones de la gobernanza metropolitana, cuál la composición de sus directivos y cuáles las normas y estándares de sus procesos de dirección?

### **Los asuntos públicos transterritoriales**

Los asuntos públicos transterritoriales 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*.

En estos últimos años se ha tomado mayor conciencia de que un buen número de las actividades humanas que favorecen niveles de mejor calidad de vida personal y asociada o que la empeoran y degeneran están desterritorializadas, han dejado de ser locales, territorialmente circunscritas y se han vuelto transterritoriales, hasta globales, mientras las instituciones políticas y los gobiernos siguen siendo territorialmente circunscritas, herencia de la creación del estado moderno westfaliano de fundamental demarcación territorial.

Los Problemas públicos transterritoriales (PPT) consisten específicamente en que determinados hechos o situaciones que se presentan en una sociedad territorial particular y que son calificados en modo negativo por sus efectos nocivos para la vida asociada, tienen sus causas en otros territorios. Esto no quiere decir que el problema sea únicamente el efecto unilateral de una causa externa, pues el problema tiene regularmente un origen bicausal, intercausal.

En efecto, el problema se manifiesta en una sociedad territorial y es causado por los comportamientos de otra sociedad territorial, pero los comportamientos de ésta son con frecuencia reacción y respuesta a las situaciones negativas que le ha provocado aquélla. Dicho de otro modo, la situación negativa que padece una sociedad particular "A" es efecto de una causa externa, de una sociedad externa "B", pero la acción causal externa de la sociedad B se ha puesto en movimiento en respuesta defensiva u ofensiva a las acciones de la sociedad A, que les ha causado efectos dañinos.

La característica específica de la solución de los problemas públicos transterritoriales consiste entonces que su manejo rebasa las capacidades particulares de los gobiernos y de las sociedades territorialmente delimitadas, debido a que las causas que ocasionan el problema o los factores que pueden generar los beneficios deseados no son solo las acciones que llevan a cabo por decisión propia y con sus propios recursos cada uno de los gobiernos y las sociedades territoriales particulares y, por ende, acciones que son corregibles y controlables en principio por ellos mismos, sino que sus causas se encuentran también en las acciones que llevan a cabo los gobiernos y las sociedades de

otros territorios, colindantes o distantes, por lo cual es necesario encontrar los dispositivos e incentivos para hacer que ellos contribuyan a controlar las causas que ocasionan los problemas nocivos y a aportar los elementos que son clave para producir los beneficios deseados. De lo dicho se infiere que característica distintiva del tratamiento de los asuntos transterritoriales es *la interdependencia* entre específicas comunidades políticas y socioeconómicas, que pueden ser municipales, regionales o nacionales, colindantes o distantes.

La interdependencia aparece cuando una específica comunidad política y su gobierno reconoce que depende de los recursos, capacidades y acciones del otro gobierno y de la otra comunidad, tanto para resolver el problema que le ocasiona males como para realizar el beneficio de su interés, a la vez que la(s) otra(s) comunidad(es) política(s) y su(s) gobierno(s) reconocen que, para resolver sus problemas y realizar los objetivos de su interés, depende(n) de lo que haga y deje de hacer la otra comunidad y su gobierno.

Por consiguiente, se concluye en modo racional que las sociedades territoriales particulares implicadas deben reconocer la necesidad o conveniencia de establecer prácticas de coordinación, cooperación y asociación a fin de resolver problemas, controlando las causas que los provocan y que son sus comportamientos, o alcanzar objetivos de importancia común, aportando los factores de su solución. Más a fondo, deben crear regímenes que regulen con normas vinculantes los comportamientos que ocasionan externalidades negativas en otros territorios, el acceso a los recursos en posesión del otro (mediante intercambios, contratos, acuerdos...), que son necesarios para resolver el problema y alcanzar el objetivo común, y determinen la obligación de aportar los recursos propios, los institucionales de la ley y la coacción, los políticos de la convocatoria y la influencia, los económicos del capital financiero y productivo, los recursos del conocimiento, la organización social y los éticos de su capital social.

Hay, sin embargo, más a fondo, otra característica de los PPT. Además de ser efectos de causas externas al territorio en que los problemas se manifiestan y padecen, los PPT se caracterizan por la complejidad de su composición y de su

causalidad, en razón de la pluralidad, diferencia y enlazamiento de sus componentes y de sus causas. Son varios y diferentes los componentes o aspectos del problema, son varios y diferentes los factores causales que los originan y varias y diferentes las líneas o rutas causales que les dan origen.

Dicho de otro modo, los PPT son multidimensionales en su composición y en sus causas, pero con la observación de que los factores que los causan no son solo eslabones de una única cadena causal específica (económica, política, cultural, sanitaria, educativa, ambiental...), sino forman parte de diversas cadenas causales que se desarrollan según las intencionalidades y objetivos que las motivan y que se enlazan e influyen recíprocamente. En suma, los PPT no son el efecto de una única secuencia causal específica aun si multifactorial, integrada por múltiples actores y acciones, sino son el efecto de un entramado causal de interrelaciones que tienen lugar entre diversas secuencias causales, integradas por actores que tienen diversas intencionalidades, persiguen diversos objetivos y se comportan siguiendo diversas reglas y estándares a partir de sus conocimientos y experiencias.

La consecuencia directa de la complejidad de los componentes y causas del PPT a resolver o del objetivo transterritorial a alcanzar es que escapan al conocimiento y control de un único actor, público o privado, y por consiguiente el problema no es resoluble ni el objetivo alcanzable solo con los recursos, poderes, capacidades y conocimientos de un único actor. “Dios ha muerto” en política y gobierno en el sentido de que no hay ya un actor omnisciente y todopoderoso en la sociedad contemporánea.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La *complejidad* de la composición y de la causalidad de los PPT tiene que ver con la multiplicidad de acciones de numerosos actores y se debe en última instancia a que la vida personal o agrupada en sociedad se desarrolla a partir de los múltiples conocimientos, intenciones y decisiones de múltiples actores que actúan en diversos planos más o menos integrados. Los problemas sociales, públicos, son el efecto agregado de un sinnúmero de acciones de múltiples actores, que son diversas en su intencionalidad (económica, política, cognoscitiva, ética) y en su ejecución y llevadas a cabo por perfiles diversos de actores. Los actores son diferentes en género, edad, estado civil, en nivel de conocimiento, en preferencias valorativas, en proyectos de vida, en objetivos circunstanciales o permanentes (dinero, poder, entretenimiento, conocimiento, deseos...) y sus acciones se entrecruzan e influyen recíprocamente, son condicionadas por otras acciones y condicionan a su vez las otras acciones.



Esta situación obliga a todos los actores, incluidas las sociedades territoriales particulares y sus gobiernos, a volverse interdependientes, a establecer entre ellos relaciones de interdependencia (de recursos) en diversos modos y alcances, pues ninguno posee todos los conocimientos requeridos y todos los recursos que son necesarios para poder él por sí mismo resolver el problema y realizar el objetivo. Tampoco puede obtener los recursos cognoscitivos, financieros, tecnológicos, productivos mediante el control de la acción de los demás actores, induciendo o forzando su subordinación (por ej. mediante imposición de precios en los intercambios, trabajo asalariado de baja remuneración, expropiación de propiedades físicas e intelectuales, extorsión y chantaje...). En suma, en estas condiciones de complejidad, el tratamiento del PPT, para ser idóneo y efectivo, implica la interdependencia entre numerosos actores mediante formas de interlocución, intercambio, coordinación, cooperación entre los actores interesados y mediante formas varias de asociación (consejos, consorcios, redes, partenariados, etc.) entre ellos.

### **Concepto de Gobernanza Metropolitana**

En otros escritos he elaborado el concepto de Gobernanza, lo he distinguido del de gobernabilidad, y he enunciado sus componentes, niveles, tipos.<sup>2</sup> La denotación fundamental y general de la Gobernanza es la acción o proceso de gobernar, de dirigir a la sociedad, conducirla, dirigirla, coordinarla. En tanto acción humana directiva tiene una *intencionalidad* (valores, objetivos, metas) y una *causalidad*, que son el conjunto de acciones que produce los efectos deseados, en tanto realizan en mayor o menor grado los valores, objetivos, proyectos y metas de la vida asociada.

Específicamente la gobernanza es la acción mediante la cual gobierno y sociedad (diferentes organizaciones sociales) definen y deciden sus valores fundantes, sus principios de convivencia, sus objetivos de vida en común, sus

---

<sup>2</sup> Remito a *Gobernanza y Gestión Pública* (2008), FCE; *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar* (2010) Fundación F. Naumann, México; *Democracia, Gobernabilidad, Gobernanza* (2016), INE.

metas y futuros particulares, su rumbo, y mediante el cual definen y deciden su forma de organización, sus normas de interrelación, las acciones y los recursos que se consideran necesarios e idóneos para poder realizarlos. La gobernanza no es una actividad discrecional, sino está estructurada *por instituciones y por el conocimiento*.

Las instituciones, en virtud de sus normas jurídicas y éticas, socialmente aceptadas, aseguran la legitimidad de las decisiones directivas. El conocimiento, en razón de las normas de la ciencia y la tecnología, asegura la efectividad de las decisiones. Las dos clases de normas son necesarias, esenciales, puesto que la actividad directiva de la sociedad exige que los actores y los contenidos de las decisiones sean considerados legítimos por los miembros de la sociedad y exige asimismo que las acciones decididas sean eficaces, cambien las situaciones sociales indeseadas y produzcan las deseadas.

Las instituciones protegen y plasman los valores, las tradiciones y las leyes de una sociedad, de modo que constituyen los criterios fundamentales que validan la legitimidad de la decisión, mientras las normas científicas y técnicas validan la información, el análisis y el cálculo de efectos y costos de las decisiones, así como validan la implementación de las acciones decididas. La gobernanza toma diversas formas según las relaciones que existan entre gobierno y sociedad en un determinado tiempo social y según la naturaleza del asunto social en cuestión. Tenemos tres tipos puros de gobernanza pública: *la gobernanza por gobierno, por autogobierno, por cogobierno*, que manifiestan la mayor influencia del gobierno o de la sociedad en la definición de la agenda de la sociedad y en su realización empírica.

La gobernanza incluye, en consecuencia, tres actividades directivas esenciales:

- la actividad de definir y decidir los valores y los fines (estructurales y coyunturales) de la vida asociada,

- la actividad de definir y decidir los medios conducentes (organización, normas, acciones, recursos) para realizar los valores y alcanzar los fines,
- la actividad de coordinar las múltiples acciones que, en el marco de los valores y fines acordados, emprenden los actores con el propósito de realizar sus objetivos personales, grupales y generales. Es entonces *conducción y coordinación* de la sociedad, tanto en los asuntos generales como en los asuntos específicos de la convivencia.

Entrando en el tema, La GM en sentido estricto 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.

En el terreno intencional de *los fines*, es indispensable elaborar y consensuar la visión de la sociedad metropolitana, que incluye la definición y decisión sobre:

- los *valores* fundantes de la sociedad metropolitana, incluidos los derechos de los miembros de la metrópoli,
- los *principios* de la convivencia asociada, que define las relaciones entre los gobiernos de las sociedades que integran la metrópoli y entre éstos y los ciudadanos metropolitanos,
- *los objetivos y metas de una agenda de futuro de corto plazo* frente a los problemas que se enfrentan y las oportunidades que se presentan, así como *los objetivos y metas de un futuro de medio y largo plazo*.
- los *problemas coyunturales* que deben ser resueltos por afectar las condiciones de vida de la metrópoli y las *oportunidades* que se presentan y deben ser aprovechadas.

En el terreno de las *causas* que hacen que los fines lleguen a ser hecho reales y no solo metas aspiracionales, es indispensable definir con claridad y precisión:

- en primer lugar, *el ordenamiento territorial* de la sociedad metropolitana en su conjunto, que implica el ordenamiento del territorio en el que se asientan las sociedades particulares, y obliga a definir el perímetro de cada una de ellas (el municipal), su distribución y especificidad territorial, el uso del suelo, los límites de la expansión física..., etc.
- en segundo lugar, *la forma del órgano de gobierno de la metrópoli*: su composición (¿solo gubernamental o gubernamental-social), sus atribuciones y facultades, el número y tipo de entidades administrativas ejecutivas de las que dispondrá para realizar sus funciones, y
- las *normas* que regularán la interacción y coordinación entre los gobiernos particulares, particularmente en los procesos de decisión directiva de la metrópoli, así como las normas de la interacción y coordinación entre éstos y las organizaciones sociales para fines de dirección y conducción de la sociedad metropolitana.
- en tercer lugar, los *recursos* que son indispensables para la operación del gobierno y la ejecución de sus decisiones directivas: los recursos financieros (monto de ingresos necesarios, tipo de impuestos particulares y generales, regla/fórmula fiscal de contribución y retribución impositiva...), los recursos físicos (edificios, equipos, tecnologías...), los recursos humanos (administradores, policías, asesores...) que la gobernanza-gestión metropolitana requiere.
- por último, *las leyes* (reglamentos, bandos...) y *las políticas y programas* que son necesarios para poder realizar la agenda de gobierno y desarrollo de la sociedad metropolitana.

La Gobernanza emplea dos instrumentos que son básicos para dirigir a la sociedad: *las leyes y las políticas*. El gobierno por leyes, que consiste en normas y reglamentos que prescriben y regulan las conductas que deben seguir los gobiernos y miembros de la sociedad metropolitana para respetar y realizar los valores fundantes y principios de la convivencia, los derechos de los miembros de la sociedad, y que se efectúa mediante el sistema de justicia y de policía. El gobierno por políticas, que consiste en programas de acción que se orientan a efectuar los objetivos de interés general de la sociedad y que se efectúa mediante el sistema de administración pública o mediante éste en asociación con la administración privada. Obviamente las regulaciones defectuosas y de mala calidad y las políticas equivocadas y contraproducentes exhiben las fallas directivas de la GM, que pueden ir desde ineficiencias coyunturales frente a problemas y demandas hasta incompetencia y negligencia sistemática en el abordaje de asuntos metropolitanos cruciales.

### **Las condiciones necesarias de la GM**

Dos son las condiciones necesarias para dar forma al gobierno metropolitano.

La primera es de índole cognoscitiva y consiste en comprender la complejidad de los asuntos públicos transterritoriales y reconocer la necesidad de interdependencia entre los gobiernos y entre éstos y los agentes sociales para estar en aptitud de atenderlos con éxito. La segunda es de índole práctica y consiste en elaborar y acordar la forma del ordenamiento institucional, financiero y administrativo intergubernamental que se considera apropiada y efectiva para atender con éxito los asuntos transterritoriales.

Cognoscitivamente ha habido resistencias y suspicacias hacia formas de gobierno intergubernamental (no digamos, formas de gobierno supra-gubernamental), como lo es la GM, por muchas razones, pero particularmente por la cultura político-jurídica en la que hemos sido socializado 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 como valor supremo y por el temor de que 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 (conurrencia, coordinación, según los términos legales) y, más aún, en el momento en que se establezcan y operen formas agregadas intergubernamentales, tanto intermunicipales como interestatales, que la GM implica.

3) Se caracteriza también por una concepción jerárquica del ejercicio del gobierno, que es practicado como mando y control de la sociedad, bajo el supuesto de que es gubernamentalmente dependiente, en razón de sus precariedades e incompetencias económicas, sus transgresiones y conflictos sin término y su debilidad organizativa. Evidentemente este supuesto vale aún para algunas localidades y sectores, pero ha dejado de valer para otras localidades, sectores y regiones que acreditan capacidad económica e intelectual, poseen recursos y han organizado una aceptable convivencia.

¡Ojo! La democracia nos ha hecho avanzar cognoscitivamente. Sus valores y principios cuestionan la idea autárquica y gubernamentalista, que hemos heredado de la autonomía y soberanía de nuestro ambiente autoritario, por cuanto la fundamentan en la soberanía popular y en la representatividad del gobierno democrático, que implica interlocución con la ciudadanía y participación ciudadana. No es casual que la ciudadanía haya sido protagonista en el movimiento a favor de

una gobernanza metropolitana y no haya podido ser detenida su demanda y propuesta en el ambiente democrático.

Sin embargo, 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.

Hay todo un trabajo cognoscitivo a llevar a cabo en dimensiones históricas, culturales, jurídicas, políticas, sociológicas, etc. para avanzar en la idea y justificación de la gobernanza metropolitana. A estos problemas de concepto y teoría se debe en mucho la dificultad para alcanzar el ordenamiento institucional.

En el ámbito práctico las situaciones que dificultan e imposibilitan dar origen a una gobernanza metropolitana, a menos que sean resueltas, son el ordenamiento institucional, la hacienda pública, la participación ciudadana, la desigualdad entre los gobiernos y comunidades que integran tanto el AM como la GM.

### **Ordenamiento Institucional**

En el marco de las instituciones actuales son solo posibles dos decisiones y avances en lo que concierne la formación de gobiernos intergubernamentales metropolitanos. 1) Crear instituciones de Gestión metropolitana más que de gobierno, y 2) Crear Convenios de Coordinación intermunicipal o de concurrencia municipal-estatal-federal.

En el campo institucional actual de la GM éstas son las dos decisiones legalmente posibles y legítimas. La mayor parte de los conceptos e instituciones relacionados con la GM se han centrado exclusiva o predominantemente en las relaciones intermunicipales, en las relaciones entre los municipios que integran el área metropolitana (AMG, por ejemplo) y que se corresponden con las atribuciones de los ayuntamientos. Las relaciones interestatales (AM de la CdMx, por ejemplo) se han configurado a la manera intermunicipal, en tanto refieren a la prestación de servicios públicos de interés común de los estados involucrados, y no hablan ni se ocupan de la dirección / gobernanza de la sociedad metropolitana, definiendo su orden institucional, territorial y su desarrollo económico. Asimismo, la concurrencia del gobierno estatal con los municipios no tiene un fin directivo en sentido estricto, sino refiere a los servicios públicos de atribución municipal.

Recordar el contenido del art. 115: el régimen interior de los estados libres y soberanos tiene en el Municipio Libre la base de su división territorial, de su organización política y organización administrativa; no habrá autoridad intermedia alguna entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado; los municipios podrán *coordinarse y asociarse* para la más eficaz prestación de los servicios públicos y para el mejor ejercicio de sus funciones... y podrán celebrar convenios con el Estado... (Principios constitucionales y reformas constitucionales del 1999)

En el primer caso, se trata de *Gestión administrativa de servicios públicos* (servicios públicos: agua, alumbrado, limpia, calles, parques y jardines, transporte público, reservas territoriales y ecológicas, licencias para construcciones, zonificación y planes de desarrollo urbano municipal...). Sin una reconceptualización innovadora, la GM, que es gobierno de ayuntamientos y entre ayuntamientos, conforme a sus atribuciones y facultades, tiende a ser y ejercerse como Gestión Metropolitana de servicios públicos. No se trata de gobierno en sentido estricto, de decisiones directivas intergubernamentalmente compartidas y vinculantes que determinan los objetivos a seguir por el conjunto de las comunidades integrantes del AM y el modo como habrán de ser realizados. En suma, la actividad directiva



metropolitana parece ser *dirección administrativa más que gubernativa: gestión más que rectoría*. Las decisiones directivas de la GM se concentran en decidir cuáles servicios públicos se ‘metropolizarán’ y el modo como se llevarán a cabo los servicios públicos intermunicipalmente consensuados y/o consensuados con el gobierno de la entidad federativa.

En el caso del AMG, el IMEPLAN, que es un organismo administrativo, ha sido un paso fundamental para avanzar de la gestión al gobierno metropolitano, en la medida que *la planificación del AM es en gran medida un acto e instrumento de gobierno* y no solo de gestión, por cuanto no se reduce a planificar la provisión de los servicios públicos, sino define su ordenamiento territorial = su integración, composición y demarcación. En efecto el Potmet proyecta una idea de ciudad / metrópoli como “conectada, cercana, equitativa, compacta” y, siguiendo la tradición nacional del gobierno mediante ‘planes de desarrollo’, el IMEPLAN avanza hacia la definición del PDM (plan de desarrollo metropolitano), que va a determinar objetivos, futuros, acciones y recursos.

Estas dos actividades son fundamentalmente directivas más que administrativas, definen y deciden la realidad territorial y el desarrollo del asentamiento metropolitano más que de prestación de servicios.... Sin embargo, se desconoce si esos planes de ordenamiento y desarrollo, según nuestra tradición, más allá de los discursos, representan una decisión vinculante para los gobiernos de la AMG y no una preferencia aspiracional y opcional u oportunistamente consensuada.

Las formas intergubernamentales legalmente posibles son los convenios entre municipios y entre éstos y el gobierno del estado. En función de sus intereses, problemas y fines particulares, los municipios concuerdan y acuerdan los objetivos y problemas a atender, relacionados con sus atribuciones de prestador de servicios públicos, las actividades a emprender por cada uno de ellos y los recursos a aportar para resolver los problemas o los objetivos. Los convenios “políticamente correctos” suelen ser genéricos, pues dejan a los

gobiernos la decisión del modo como procederán a realizar las materias convenidas, mientras los convenios en sentido propio, definen las especificaciones de las acciones y de los recursos y son numerosos los convenios que especifican en modo explícito las actividades a realizar y el modo de su realización, hasta culminar en protocolos de actuación.

En los Convenios se trata justamente de coordinar las decisiones y acciones de cada gobierno particular con el propósito de que mejore su capacidad y efectividad para prestar los servicios públicos y realizar las funciones de su competencia en su demarcación territorial. La coordinación convenida no da origen a una entidad supra-gubernamental, sino es simplemente una estrategia de gobierno o de gestión, que parte de la premisa de la autonomía y soberanía de los gobiernos particulares y reconoce que es conveniente, racional y costo-eficiente que los municipios convengan entre ellos las materias y formas en que pueden coordinar sus acciones, con el resultado probable de incrementar sus capacidades y eficacia. En los Convenios ningún gobierno pierde su autonomía y soberanía, por lo que no se establece una línea de autoridad que culmine en un centro decisional con vigilancia y mando sobre los gobiernos participantes. En el mejor de los casos, se instituye una instancia administrativa (personal o colegiada) de alcance metropolitano, vgr. IMEPLAN, para facilitar los asuntos, modalidades y actividades de la coordinación, darle seguimiento, asesoría técnica y evaluar tal vez el desempeño.

Adicionalmente hay otros problemas no menos importantes para el aseguramiento y funcionamiento de la institucionalidad intergubernamental, tales como: 1) la pluralidad política de los municipios metropolitanos, que determina las visiones, los proyectos y los cálculos electorales de sus partidos de adscripción, que pueden obstaculizar los acuerdos o manipularlos al tratar de forzarlos en línea con sus intereses, (de aquí la importancia de la participación ciudadana, dicho de paso). 2) la periodicidad actual de los gobiernos territoriales municipales y del mismo gobierno estatal, que tienen

vencimientos temporales precisos y están expuestos a posibilidades de alternancia política, la cual puede revertir o modificar significativamente las decisiones estratégicas metropolitanas de cobertura multianual, en el caso de que la GM no cuente con instituciones normativas que regulen estos riesgos y protejan la continuidad de los acuerdos y las decisiones metropolitanas, y solo opere mediante prácticas político-administrativas de los gobiernos en turno, que son vulnerables.

### **Hacienda Pública**

Otro tema crucial para el establecimiento y la funcionalidad efectiva del gobierno metropolitano es lo relativo a las contribuciones que cada uno de los gobiernos del AMG habrá de hacer para estar en condiciones de atender los asuntos comunes acordados y las retribuciones que recibirá a cambio de sus contribuciones. Es indispensable la formación de la hacienda metropolitana con una previsión sostenida de los ingresos y egresos que el gobierno metropolitano necesita para gobernar y aun para gestionar, lo cual implica tomar varias medidas: 1) la estimación del monto y tipo de los recursos que son necesarios para atender los asuntos de interés común y que muy probablemente implicará reformas impositivas de predial, licencias y permisos varios con el fin de incrementar sus recursos mediante mayores ingresos impositivos; 2) la definición de los criterios que determinarán la cantidad de las contribuciones a aportar a la hacienda metropolitana en correspondencia con los beneficios que las comunidades particulares recibirán y conforme a criterios de proporcionalidad y equidad, según las condiciones económicas de cada uno de los municipios. Concretamente deberá elaborarse y consensuarse la *fórmula fiscal* de costo-beneficio, contribución-retribución de los municipios que integran el AM. 3) la creación institucional de la hacienda metropolitana con sus atribuciones, facultades, responsabilidades, personal para la administración tributaria de la metrópoli.

En conexión, aunque es un tema elusivo, es necesaria 4) la discusión del sistema de coordinación fiscal vigente, cuyo destinatario directo y formal es el gobierno de la entidad federativa y no los municipios, aun en los casos avanzados en algunas entidades federativas en las que existe un convenio de coordinación fiscal entre el gobierno estatal y los municipios. La consideración compensatoria hacia los municipios metropolitanos es la existencia del *Fondo Metropolitano*, constituido por subsidios federales, cuya asignación es lógicamente controlada por el gobierno federal (SHCP, SFP, SEDATU, ASF, hasta CONEVAL) y se trata de recursos que son entregados al estado y que son operados por un *Fideicomiso* de administración e inversión, que se acompaña con un *Consejo de Desarrollo Metropolitano*, controlado por gobierno estatal y federal, que son los agentes que determinan “los mecanismos de participación de los municipios” (art 27 de los lineamientos de operación del FM)...

### **Participación Ciudadana**

Independientemente de la valoración que se tenga acerca de la participación ciudadana, cuyos pros y peros son evidentes, a pesar del entusiasmo actual, se debe reconocer que el gobierno metropolitano está fundamental y exclusivamente en mano de los gobiernos municipales mediante la *Junta de Coordinación Metropolitana* y el *Consejo de Desarrollo Metropolitano*, cuya deliberación y decisión es determinada por los gobernantes en turno, los cuales tienden a operar según los esquemas de vieja gobernanza que obstruye o limita la participación ciudadana en las decisiones fuertes de dirección/gestión metropolitana. Parece ser que el *Consejo Ciudadano Metropolitano*, considerado por la ley de Coordinación Metropolitana 2011, es más bien un Consejo Consultivo que con sus opiniones e información influye poco en la elaboración del contenido de las decisiones principales.

Para evitar confusiones es de recordar que los ciudadanos, aunque seamos los agentes políticos soberanos, los electores, no somos autoridades públicas legítimas, que deciden la validez pública de los asuntos decididos. Por razones prácticas hemos otorgado la autoridad política a los gobernantes elegidos. Sin embargo, con fundamento en los valores y principios de la democracia representativa, los ciudadanos podemos y debemos intervenir en la elaboración del contenido de las decisiones, manifestando nuestras preferencias, ofreciendo información, aportando conocimiento y otorgando recursos.

En este momento no es fácil una participación ciudadana sustantiva en las decisiones públicas en general, debido a que no existen instituciones que la garanticen, fomenten y regulen. Existen instituciones para la participación electoral de los gobernantes, pero no para la participación en el gobierno de los gobernantes representativos. Las decisiones públicas metropolitanas representan un caso evidente. La participación se ejerce hoy mediante movilizaciones sobre específicos asuntos, críticas a programas de gobierno y comportamientos administrativos, cuando afectados por fallas institucionales y técnicas, y en los mejores casos la participación se ejerce mediante oferta de información y conocimiento sobre problemas metropolitanos específicos, y oferta de propuestas de políticas y programas, así como mediante las actividades de observación, seguimiento, evaluación, contraloría de las acciones del gobierno.... que desarrollan organizaciones civiles formales. En el mejor de los casos la participación ciudadana culmina en *Consejos Consultivos* cuyas propuestas o recomendaciones no son vinculantes, aun si son fundadas, comprobadas, idóneas. Hasta la fecha, institucionalmente, no se ha avanzado hacia la formación de órganos colegiados de gobierno metropolitano, integrado por autoridades y ciudadanos, como Juntas de Gobierno o Consejos de Dirección, Deliberativos, para la conducción del AM.

A pesar de las limitaciones del involucramiento ciudadano en los asuntos públicos y en sus decisiones, se puede afirmar con evidencias favorables que la posibilidad de disponer de una gobernanza metropolitana efectiva, integrada por autoridades y ciudadanos, con atribuciones y responsabilidades específicas, es condición necesaria para tratar los asuntos trascendentes, estratégicos para la convivencia y desarrollo metropolitano, que exigen compromiso sostenido, continuidad operativa, movilización social, integración de visión y políticas, disponibilidad financiera... La empresa directiva metropolitana está destinada a fracasar si está concentrada exclusivamente en órganos de decisión gubernamental, monopolizada por los gobiernos, que son insuficientes en su compromiso por la corta duración en el cargo (3, 4 años) y por su limitación de recursos. Como lo he escrito en otros artículos, especialmente cuando se reflexiona sobre los asuntos públicos transterritoriales, los gobiernos son insuficientes para definir por ellos mismos la agenda de gobierno y para realizarla.

Sin participación ciudadana en estos dos puntos, en la decisión y realización de la agenda metropolitana, es muy probable que el gobierno vaya a ser inefectivo y repudiado en varios modos. Por un lado, los objetivos de su agenda requieren la aprobación y aceptación ciudadana, lo cual implica que el gobierno sea socialmente respetado y sea confiable y creíble tanto por su integridad institucional como por su capacidad cognoscitiva, financiera y operativa. Por otro lado, la realización de los objetivos requiere recursos informativos, cognoscitivos, financieros, productivos, organizativos de los que el gobierno carece en el nivel requerido para la solución de los problemas. Requiere de firmas productivas y de servicios (desde servicios financieros hasta educativos y de salud), de profesionistas especializados, de centros de conocimiento.

## **La desigualdad de los municipios constituyentes el AM**

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 AM 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 AM 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 GM reconocer que muchos problemas cruciales del AM 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 decisiones que abran oportunidades para crear y desarrollar capacidad en las comunidades particulares y de sus integrantes.

Esto significa que la GM 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.