



## **Título del documento:**

### **Gobernanza Metropolitana: ¿Oportunidad para repensar el territorio?**

*Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.*

*12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.*

**Autor(es): Arias de la Mora, Roberto**

**El Colegio de Jalisco**

**Email: roberto.arias@coljal.edu.mx**

#### **Resumen/abstract:**

En la presente ponencia se avanza una línea de reflexión desde la gobernanza metropolitana, que sugiere un cambio fundamental en la manera en que se ha venido entendiendo al territorio como problema frente al fenómeno metropolitano (Arias, 2013). En efecto, tanto por la estricta connotación institucional que adquiere el territorio y que suele expresarse a través de las múltiples jurisdicciones administrativas reconocidas en el espacio metropolitano, como por su inadecuada gestión derivada de la visión sectorial y fragmentada que impera en la lógica organizacional de las administraciones públicas municipales en México, han contribuido a lo que en trabajos previos ha sido definido como el problema metropolitano (Arias, 2013). En concreto, se propone repensar al territorio con un sentido estratégico –en tanto insumo de información y variable clave de gobierno y gestión– para elevar la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos municipales frente a las diversas expresiones del fenómeno metropolitano.

#### **Palabras clave:**

Fenómeno metropolitano, problema metropolitano, gobernanza metropolitana, territorio como variable de gobierno y gestión.

**Nota biográfica:** Doctor en Ciencias Económico Administrativas con orientación en Políticas Públicas por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara. En 2013 obtuvo el primer lugar del Premio del Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente funge como Secretario General de El Colegio de Jalisco. Es colaborador del periódico Milenio Jalisco desde el 2006.

## **Introducción**

La presente ponencia se propone reflexionar sobre la manera en que se entiende socialmente el territorio frente al fenómeno metropolitano (Arias, 2013). 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 del mismo nombre y que, con el respaldo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, actualmente es auspiciada por El Colegio de Jalisco.

La ponencia fundamentalmente se dirige a quienes forman hoy en día dicha Red temática, con el propósito de sugerir una conceptualización del territorio como variable clave de los procesos de gobierno y administración pública a la luz de la gobernanza metropolitana, a partir de la cual se puedan vislumbrar probables agendas de investigación sobre las diversas representaciones sociales sobre el territorio (Lascoumes y Le Galès, 2014), y cómo tales representaciones configuran el problema metropolitano (Arias, 2013).

La ponencia se organiza en tres apartados. En un primer momento se parte de la diferencia entre el fenómeno y el problema metropolitano para destacar su naturaleza política y encuadrar los asuntos públicos transterritoriales (Aguilar, 2017), desde la perspectiva interdisciplinaria y orientada a la solución de problemas que distingue al enfoque de políticas públicas. A partir de este encuadre, en un segundo momento se presenta y reflexiona la propuesta conceptual sobre gobernanza metropolitana de Aguilar Villanueva, con particular énfasis en la idea sobre el territorio y sus implicaciones sobre la capacidad directiva de los gobiernos y las administraciones públicas locales y municipales. Finalmente se propone una conceptualización de territorio como variable de gobierno y gestión a partir de la cual se avance una agenda de investigación empírica sobre las diversas representaciones sociales del territorio a la luz de la gobernanza metropolitana.

## **I. El encuadre teórico metodológico: de los estudios urbanos al análisis de políticas públicas.**

La presente reflexión parte de aquella diferenciación (Luhmann, 2009), formulada por el licenciado José Luis Cuéllar Garza, en ocasión de la ponencia que presentó durante el foro realizado durante 2007, en Guadalajara, y que fuera organizado por la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, con motivo del interés que entonces se suscitó en el seno del poder legislativo federal, por poner al día la legislación vigente en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano y que culminaría, nueve años

más tarde, con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que se encuentra vigente en nuestro país a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 2016.

Tal diferenciación hace referencia al fenómeno metropolitano por un lado, y al problema metropolitano por el otro. El fenómeno metropolitano fue definido,

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).

En tanto que por problema metropolitano, se refirió a

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).

Esta diferenciación planteada en el ámbito del debate político de aquellos años, fue el punto de partida para la reflexión académica plasmada en el libro colectivo publicado bajo el título de Coordinación metropolitana y gestión pública municipal, y editado por El Colegio de Jalisco, cuya modesta contribución fue llamar la atención entre la comunidad académica sobre la idea de lo metropolitano como un nuevo campo de reflexión desde diversas aproximaciones disciplinares y con una clara apuesta por la interdisciplinariedad y la orientación hacia la solución de problemas sociales concretos. Fue así como el problema metropolitano se encuadró disciplinarmente en la tradición de los estudios y análisis de políticas públicas.

Una primera implicación que vale la pena subrayar sobre el ámbito disciplinar que se deduce de la referida diferenciación conceptual, tiene que ver con la insuficiencia del conocimiento acumulado en torno al arte de proyectar y construir espacios edificados y los asuntos relacionados con la ciudad para comprender la enorme complejidad que implica estudiar el fenómeno metropolitano. Si bien es cierto que históricamente las disciplinas de la arquitectura y el urbanismo dominaron el pensamiento y la práctica profesional en torno a los asentamientos urbanos en México; también lo es que el conocimiento acumulado en torno a estas dos disciplinas, ha mostrado sus límites frente a la realidad de los fenómenos metropolitanos contemporáneos.

La referida diferenciación conceptual implicó, por otro lado, poner el foco de atención sobre los modelos históricos de organización territorial del poder en los diversos estados nacionales, y su inadecuación para gestionar los asuntos metropolitanos. Con ello, definió el problema metropolitano como una cuestión de naturaleza esencialmente política.

Aquí vale la pena adelantar dos breves acotaciones teóricas sobre el enfoque específico de gobernanza metropolitana que se presenta más adelante. El primero es que su formulación se realiza desde la disciplina de la administración pública, entendida expresamente por Aguilar Villanueva como un componente técnico intrínseco de la gobernanza y que se entiende desde una perspectiva “distante de toda forma de dicotomía o separación entre administración y política, sea ésta entendida como *politics* o *policy*” (Aguilar, 2006, p. 40). El segundo tiene que ver con el reconocimiento explícito de la capacidad de formular políticas públicas como el componente que en sí mismo integra la doble dimensión técnica e institucional del proceso de gobernanza, como precisa Aguilar Villanueva:

Por un lado, la elaboración de la política recoge las demandas de los sectores civiles y políticos de la sociedad, las ordena y las reelabora en objetivos y acciones practicables, a la vez que aprovecha la información, el conocimiento y la experiencia productiva que existen en la sociedad para seleccionar las acciones y las formas de organización que se consideran apropiadas para producir los objetivos decididos (Aguilar, 2010, p. 50).

Para ejemplificar el proceso de formulación de políticas públicas, a continuación se hace una breve referencia a los resultados preliminares de un ambicioso estudio en el que colaboramos sobre el futuro de las zonas metropolitanas de México al año 2035.

Como se ilustra en la siguiente imagen, la primera muestra con resultados aún preliminares, obtenidos de la primera ronda de cuestionarios aplicados bajo el método *Delphi*,<sup>1</sup> en el que colaboramos diversos actores asentados en las principales zonas metropolitanas del país, revelan un claro consenso entre los participantes, al calificar como muy graves los problemas que tienen 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, también el problema del drenaje fue considerado como muy grave por el resto de las zonas metropolitanas que conforman esta primera muestra (Perló, 2017).

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

---


<sup>1</sup> 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).

### IMAGEN 1.

#### Resultados preliminares sobre los problemas en las principales zonas metropolitanas de México

TEMA / ZM	VALLE DE MÉXICO	GUADALAJARA	MONTERREY	MÉRIDA	SALTILLO
Agua					
Movilidad					
Empleo/Informalidad					
Drenaje			NC		
Medio Ambiente					
Vivienda		NC			
Coordinación Metropolitana	NC			NC	
Residuos Sólidos					
Seguridad	NC		NC		NC
Crecimiento Económico					
Población				NC	NC
Gobernabilidad		NC			

	Muy Grave		Sin cambios
	Grave		NC
	Mejora		No hay consenso

**Fuente:** *El futuro de las principales zonas metropolitanas de México* (Perló, 2017).

Como bien lo indica Manuel Perló,

Estos resultados preliminares no pueden ser extrapolados al conjunto de las veinte zonas metropolitanas más grandes de México. Sin embargo, a pesar de estar ubicadas en regiones distintas, indican la existencia de problemáticas comunes. Lo anterior anticipa la incorporación de una nueva hipótesis en la investigación: es posible que los problemas de agua, movilidad, empleo e informalidad, sistemas de drenaje y medio ambiente, se presenten en las demás zonas metropolitanas con la misma magnitud (2017, p. 96).

Más adelante se volverá sobre esta hipótesis. En todo caso, de presentarse estos cinco problemas en todas las zonas metropolitanas del país, como lo sugiere el propio Perló, “se requerirán políticas públicas no sólo a escalas local y regional, sino también nacional; de lo contrario, el futuro del país podría ubicarse en un panorama preocupante.” (2017, p. 97).

Para los propósitos de esta reflexión, por ahora lo que interesa subrayar es la naturaleza transterritorial que guarda cada uno de los problemas identificados en las cinco zonas metropolitanas que conformaron la muestra bajo estudio y ejemplifican muy bien el tipo de asuntos públicos transterritoriales a los que se hará referencia en el siguiente apartado.

## II. La gobernanza metropolitana como respuesta al problema metropolitano: los asuntos públicos transterritoriales.

No obstante la aparente ausencia de consenso entre especialistas sobre la gravedad de los problemas que padecen las zonas metropolitanas de México, y ante la multiplicidad babilónica imperante entre las principales nociones y definiciones de la gobernanza (Porras, 2016), en esta ponencia al igual que en trabajos previos (Arias, 2015), se sostiene la validez intrínseca de sustentar la presente reflexión a partir de las ideas de un académico mexicano reconocido internacionalmente, como lo es el Dr. Luis Aguilar Villanueva, no sólo por la influencia que han alcanzado sus reflexiones sobre la gobernanza en general y la gobernanza metropolitana en particular que es la que nos ocupa en este trabajo; sino además, porque al proceder de esta manera se evita caer en el problema de la multiplicidad babilónica sobre el concepto de gobernanza y más importante aún, permite tomar una sana distancia respecto de cualquier otra noción o enfoque de índole normativo o prescriptivo de la gobernanza. En sentido estricto, Aguilar Villanueva define la gobernanza metropolitana 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 ventajas de asumir esta perspectiva específica de la gobernanza como línea de argumentación para responder al problema metropolitano aquí definido. La primera ventaja descansa, como el propio Aguilar Villanueva lo ha sugerido, 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 en el caso particular de México, 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.

Sin embargo, para los propósitos específicos de esta ponencia, una segunda razón o ventaja que resulta muy relevante tiene que ver con su énfasis sobre la naturaleza transterritorial de los asuntos públicos que atañen e interesan a la gobernanza metropolitana y que, a decir del propio Aguilar Villanueva:

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).

Así, 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 & Ruiz, 2013).

Este comportamiento predominante en buena parte de los gobiernos y las administraciones públicas municipales del país,<sup>2</sup> 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, en su momento, 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 gobernanza metropolitana (Gómez-Álvarez, Rajack, Moreno & Lanfranchi, 2017).

Sin demérito 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 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<sup>3</sup> 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 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

<sup>2</sup> De manera particular en el Área Metropolitana de Guadalajara, este patrón de urbanización expansiva repercutió en el sostenido desdoblamiento 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).

<sup>3</sup> 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.

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 sociedades conurbadas de la AMG atender, porque afectan en modo importante los intereses, proyectos y las condiciones de vida de sus poblaciones? (Aguilar, 2017, 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 orientado 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 lo mismo durante la discusión política sostenida en Jalisco y que dio paso a la configuración institucional para sustentar el principio de la coordinación metropolitana vigente en la norma constitucional de dicha entidad federativa; que durante la amplia discusión nacional que 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, de múltiples maneras, se ha erigido en la principal barrera cognitiva sobre la manera de entender el territorio, hasta situarlo en el origen del problema metropolitano que ya ha sido definido anteriormente. Como lo hizo notar el propio Aguilar Villanueva durante las primeras discusiones al seno de la Red sobre 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 (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 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 ‘feudalismo’ 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).

### **III. El territorio como variable de gobierno y gestión: el punto de partida para una agenda de investigación empírica de las zonas metropolitanas.**

A partir de las consideraciones vertidas anteriormente, se sugiere repensar socialmente la idea del territorio en tanto variable de gobierno y gestión; lo cual implica definirlo preferentemente como el insumo de información clave o estratégico que contribuya a la recuperación de la capacidad directiva (Aguilar, 2010), respecto del conjunto de las decisiones y acciones efectivamente adoptadas y ejecutadas por los gobiernos y administraciones públicas locales.

Esta propuesta conceptual se formula desde la perspectiva de la sociología de la acción pública (Lascombes y Le Galès, 2014) como teoría de rango medio, a partir de la cual se sugiere una agenda de investigación empírica que recopile evidencia acerca de la relevancia e implicaciones que tienen las diversas representaciones sociales sobre el territorio que están presentes en los diversos actores asentados en una zona metropolitana concreta. Vale recordar que la sociología de la acción pública entiende las representaciones fundamentalmente como “los marcos cognitivos y normativos que dan un sentido a sus acciones, las condicionan pero también las reflejan. Las representaciones califican los temas y las relacionan con los valores y los símbolos” (2014, p. 19).

En este sentido la perspectiva de la sociología de la acción pública y particularmente el mecanismo de las representaciones sociales, resulta muy sugerente para sustentar una probable línea de argumentación que explique aquella hipótesis planteada a la luz de los resultados preliminares que se presentaron anteriormente sobre el futuro de las zonas metropolitanas al 2035, y que tiene que ver con la posibilidad de que los problemas identificados como muy graves (esto es agua, movilidad, empleo e informalidad, sistemas de drenaje y medio ambiente), lleguen a presentarse en las demás zonas metropolitanas con la misma magnitud.

Por ahora, basta con insistir en que a partir la conceptualización del territorio como variable de gobierno y gestión, es posible avanzar y acordar una agenda de investigación empírica para determinar en qué medida influyen en los procesos de toma de decisión del

gobierno y la administración pública, las diversas representaciones sociales de territorio y que, en principio, parecen oscilar entre dos ideas dominantes:

La primera representación social es de naturaleza estrictamente institucional, y que preferentemente llega a representar al territorio como un límite para la acción del Estado. Tal representación y su correspondiente evolución histórica, han desembocado esencialmente en lo que en esta ponencia ha sido definido como el problema metropolitano, que se concreta y observa a través de los llamados asuntos públicos transterritoriales.

La segunda representación social de naturaleza cultural, se alimenta a partir de las ideas sobre el territorio en términos de códigos geopolíticos (Peter y Flint, 2002), que configuran las múltiples interacciones y las dinámicas de interdependencia estratégica (Aguilar, 2006) entre los actores que conforman los diversos sistemas sociales prevalecientes en un territorio metropolitano, y de manera particular sobre los sistemas de gobierno y administración pública y el impacto que tales códigos mantienen sobre su capacidad y eficacia directiva frente al fenómeno metropolitano.

Con base en una visión sistémica de la acción pública (Luhmann, 2009) y adoptando la alegoría de la caja de Lascaux y Le Galès (2014), como símbolo del sistema de gobierno y administración pública, en principio podrían avanzarse las siguientes dos hipótesis:

Una primera hipótesis supondría que la capacidad directiva de los gobiernos estatales y municipales incrementará en la medida en que las representaciones sociales sobre el territorio metropolitano favorezcan una acción pública que logre superar las lógicas predominantes en una caja de hierro y transite hacia lógicas semejantes a la caja de cristal.

En sentido contrario, una hipótesis alternativa podría formularse de la siguiente manera: la capacidad directiva de los gobiernos estatales y municipales disminuirá en la medida en que las representaciones sociales sobre el territorio metropolitano no favorezcan una acción pública basada en lógicas de caja de cristal y persistan las lógicas propias de una caja de hierro.

Al ser formuladas desde una perspectiva sistémica de la acción, ambas hipótesis se centran en las implicaciones de las representaciones sociales del territorio sobre el proceso de toma de decisiones públicas, más que en el contenido de las decisiones públicas cuyas repercusiones e impactos expresamente tengan que ver con el territorio. En otras palabras, la adopción del enfoque de la sociología de la acción pública para el estudio de las representaciones sociales sobre el territorio, resulta muy distinto aquel otro enfoque territorial presente en los estudios de las políticas públicas (Calvo, 2005), como fue el que orientó las reflexiones académicas publicadas en otra obra colectiva bajo el título de Políticas Públicas y Territorio, diseño e implementación de programas gubernamentales en Jalisco, que fuera editado por el Colegio de Jalisco y otras instituciones académicas (Arellano, 2017).

La relevancia práctica de emprender una robusta agenda de investigación empírica que busque evidenciar en qué medida las representaciones sociales sobre el territorio configuran los procesos de gobierno y gestión, es evidente toda vez que arrojaría luz sobre los actuales desafíos que enfrenta hoy en día, por ejemplo, el Instituto Metropolitano de

Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara, para el despliegue y desarrollo de capacidades técnicas y competencias profesionales suficientes para el ejercicio de su competencia más reciente: la dictaminación técnica de Impacto Metropolitano.

A la luz de la propuesta conceptual que se ha planteado, no es casualidad que haya sido precisamente el territorio la variable clave en la 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. Sin embargo, la oportunidad abierta con la aprobación y formalización del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano, como un primer referente que invita a repensar el territorio para intentar reorientar el desarrollo metropolitano bajo los criterios deseables que fueron anunciados dicho instrumento, en términos de una metrópoli “conectada, cercana, equitativa y compacta” (POTMet); podría perderse si no se toman en cuenta las representaciones que sobre el territorio parecen persistir al interior de los gobiernos y las administraciones públicas municipales, reveladas por la debilidad jurídica de sus instrumentos de planeación más elementales que, literalmente, los incapacita 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.

Más allá de la experiencia particular del Área Metropolitana de Guadalajara, estas reflexiones sobre el territorio a la luz de la gobernanza metropolitana resultan de la mayor pertinencia frente a un problema estructural que aún no ha sido resuelto y que tiene que ver con las condiciones de desigualdad e inequidad imperantes entre los municipios del país, condiciones fácticas 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 esta perspectiva más amplia, la gobernanza metropolitana resulta particularmente persuasiva como lo ha dejado ver el propio Aguilar Villanueva, cuando señala 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 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, p. 22-23).

La condición de entrada para comenzar a superar estas capacidades dispares entre los gobiernos y las administraciones públicas municipales que convergen en una zona metropolitana, es aprovechar la oportunidad implícita en el enfoque de gobernanza metropolitana, para repensar colectivamente el territorio como la variable clave que habrá de contribuir efectivamente a reconstruir la capacidad directiva de los distintos gobiernos y administraciones públicas involucrados en la gestión metropolitana.

## V. Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2013). *El Gobierno del Gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- \_\_\_\_\_. (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, 4 al 7 julio de 2017.
- Arellano Ríos, A. Coord., (2017) *Políticas Públicas y Territorio. Diseño e implementación de programas gubernamentales en Jalisco*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, Universidad de Guadalajara.
- Arias de la Mora, R. (2013). “Estudio Introductorio”. En Arias de la Mora, R. (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.
- Calvo Drago, J. D. (2005). *El enfoque territorial en las políticas públicas*. Ponencia presentada en el V Congreso de Administración Pública. Guatemala:
- Caro Chaparro, B. N. Gatica Arreola, L. A. & 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 Arias de la Mora, R. (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. & 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.
- Lascoumes, P. & Galès, P. (2014). *Sociología de la Acción Pública*. México: El Colegio de México.
- Instituto Metropolitano de Planeación (2016). *Programa Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PotMet)*. Recuperado de:  
[http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet\\_IIIFB-BajaRes.pdf](http://imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet_IIIFB-BajaRes.pdf).
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Recuperada de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf).
- Luhmann, N. (2009). “Lección III. El sistema como diferencia.” En Niklas Luhmann. *Introducción a la Teoría de Sistemas. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate*. México: Universidad Iberoamericana.
- 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.
- Peter, J. T. & Flint, C. (2002). “La resurrección de la geopolítica” *Geografía política. Economía mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid: Editorial Trama, págs. 53-113.
- Perló Cohen, M. (2017). “El futuro de las zonas metropolitanas de México.” En Inclán Oseguera, S. & Perló Cohen, M. (coords.). *El futuro de México al 2035*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Porras, F. (2016). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.