

Avances de la gobernanza metropolitana en Guadalajara

Alejandro Mendo Gutiérrez

En México el gobierno de las zonas metropolitanas representa un viejo problema que subsiste complicando los escenarios políticos en los diferentes órdenes de la administración pública responsables de conducir el desarrollo de las conurbaciones. Esto se debe principalmente tanto a la suma de rezagos en la esfera legislativa —basta recordar las tímidas reformas que se han hecho en 2010 y 2012 a la nueva Ley General de Asentamientos Humanos del 1993— como a la carencia de estructuras institucionales de participación social que permitan organizar la coordinación gubernamental para la administración urbana de las grandes ciudades pero, sobre todo, se debe a la inexistencia de un proyecto explícito de atención integral y de largo plazo de estas aglomeraciones. En el panorama nacional se considera que existen contadas buenas experiencias en materia de coordinación metropolitana —siendo el caso de Guadalajara, Jalisco, una de ellas por el impulso local a ciertas formas y mecánicas de administración intergubernamental relativamente exitosas— de ahí la relevancia de revisar este asunto describiendo los antecedentes, las experiencias y los retos que enfrenta la ciudadanía y el gobierno respecto del Estatuto Metropolitano naciente en la capital tapatía.

El umbral previo

La preeminencia urbana que Guadalajara y su área metropolitana han adquirido los últimos decenios en el oeste mexicano se

corresponde bien con la alta concentración poblacional y con la notable presencia de infraestructura productiva instalada que ha consolidado a esta conurbación como un verdadero motor regional del crecimiento económico y del desarrollo social, no obstante, a pesar de su estratégica localización geográfica y de las privilegiadas condiciones ambientales que le caracterizan subsiste un significativo atraso en materia de desempeño urbano general¹ que impide proyectar con éxito a esta conurbación en el entorno competitivo a que se someten hoy día los llamados "territorios inteligentes" (Vegara y de las Rivas, 2004) en el contexto de las relaciones macroeconómicas del circuito capitalista neoliberal.

Como un todo complejo y contradictorio el Área Metropolitana de Guadalajara exhibe los patrones de ocupación territorial y las condiciones de desigualdad social propias de las grandes aglomeraciones empobrecidas de América Latina que pueblan el continente como producto de procesos intensos de industrialización pero desequilibrados en urbanización. En buena medida, la conurbación tapatía que conocemos es resultante de "la diferencia de oportunidades y de calidad de vida entre las comunidades rurales y las urbanas" (Pradilla y Márquez, 2007) que provocó con el tiempo la descomposición del campo, la expulsión de campesinos y la emergencia de estructuras económico-sociales muy polarizadas. La consecuencia hoy es un sistema urbano fragmentado en redes discontinuas y en tramas aisladas de equipamientos y servicios de soporte que no suponen una articulación orgánica funcional aunque podrían dar paso a una eventual región de ciudades nodo (Pascual Esteve, 2004).

En Guadalajara el surgimiento de núcleos centrales dominantes y de zonas periféricas dispersas devendría a lo largo de tres decenios en la consolidación gradual de un *continuum* urbano en expansión centrífuga constante que ha terminado por invadir no solo contornos geográficos naturales sino también demarcaciones político-administrativas vecinas hasta conformar la actual concentración poblacional extendida sobre más de dos mil setecientos kilómetros cuadrados (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2008). Lo intrincado de este gigante demográfico —con necesidades sociales de amplia base, con funciones económicas altamente demandantes, con extensivos impactos ambientales negativos y un largo etcétera— ha representado para los diferentes órdenes de gobierno un problema de muy difícil solución.

Lentamente, al ritmo que lo hacen todas las burocracias, las autoridades locales han venido discutiendo desde el año de 1982 algunas medidas para encarar los enormes desafíos gubernamentales que representa conducir el desarrollo de una conurbación. Así, la experiencia de Guadalajara es considerada por algunas voces calificadas como “el ejemplo más avanzado de coordinación metropolitana en el país” (Iracheta, 2009), pero, ¿en qué han consistido esos mecanismos institucionales que permiten asegurar la gestión intermunicipal del territorio? En un apretado resumen sobresaldrían tres referencias indispensables: i) La formalización de una base legal posibilitadora de acciones públicas, esto es, la expedición de los diferentes decretos que han establecido la existencia de la conurbación, zona o área metropolitana; ii) La creación oficial de estructuras institucionales para la toma de

decisiones y operación de funciones y servicios metropolitanos, que en este caso alude a la concepción de entidades como el Consejo Metropolitano de Guadalajara —creado en 1989— o el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua y Alcantarillado —aparecido en 1978—; y iii) El diseño legislativo de una arquitectura de medidas normativas y disposiciones oficiales innovadoras que arreglan el marco jurídico para abrir espacios formales a nuevos órganos de planeación, administración y participación metropolitanos.

Si bien se registran vergonzantes altibajos respecto de cómo se ha manejado la actualización de los documentos oficiales relativos a la planeación del desarrollo urbano de esta conurbación —basta recordar que desde 1982 no se ha actualizado todavía el Plan de Ordenamiento de Zona Conurbada— la reciente promulgación del “Decreto que aprueba la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara” (Gobierno de Jalisco, 2009) constituye un parteaguas en materia de gestión urbana toda vez que sienta las bases definitivas para apalancar mejores condiciones de regulación y promoción de la calidad de vida para los habitantes de la conurbación. A esto hay que añadir la flamante publicación de la Ley de Coordinación Metropolitana (Gobierno de Jalisco, 2011) que posibilita la operación de instancias funcionales de organización intermunicipal para el proceso de metropolización en la entidad.

Aunque aún son limitadas las instancias ejecutivas locales de carácter metropolitano en Guadalajara —solo el Consejo y el Sistema mencionados arriba— existen altas expectativas sociales respecto del recientemente creado Instituto Metropolitano de Planeación², la

pendiente instauración de la Junta de Coordinación Política y de la necesaria instalación del Consejo Ciudadano Metropolitano que prevé la Ley aludida. De concretarse el establecimiento oficial de estos órganos en Guadalajara se estaría efectivamente inaugurando en el plano nacional un nuevo capítulo en lo que a políticas públicas para gobernar metrópolis se refiere considerando las posibilidades de remontar la "fragmentación horizontal que representan ocho administraciones municipales y la vertical constituida por tres escalones de gobierno" que atinadamente señala Cabrales Barajas (2010).

La irrupción inesperada

En este contexto toma de sorpresa a sociedad y gobierno la irrupción de una fuerza ciudadana jalisciense interesada en agilizar los procesos político-administrativos locales a favor de instalar la gobernanza metropolitana en Guadalajara. Mucho se ha dicho para definir la gobernanza como un naciente modelo socio-político propio de las sociedades democráticas avanzadas comprometidas con atender las necesidades colectivas fundamentales desde la participación ciudadana real y activa en la toma de las decisiones públicas. Al respecto, Bassols enmarca este término dentro de la teoría de la Nueva Gestión Pública para conceptualarla como "la gestión democrática de problemas y demandas sociales" (2011) enfatizando su relevancia en el entorno de las instituciones gubernamentales. Rhodes, por su parte, prefiere subrayar la importancia que el territorio adquiere en la gobernanza dado que es respecto de un espacio específico "donde se logra promover la cooperación entre las entidades políticas y administrativas para

afrontar sus desafíos en distintas escalas” (2009). A su vez, Calame se inclina por adscribir esta noción al campo de la complejidad sistémica afirmando que la gobernanza “es una red auto-organizada de relaciones dentro de un sistema local de individuos independientes que trabajan coordinadamente para que en el Sector Público se hagan las cosas” (1997).

Como han dejado ver estos autores, no existe una sola acepción válida y universal del término —cuestión corriente en las ciencias sociales por cierto— pero sí pueden imprimirse matices al vocablo para expresar los claroscuros inherentes a un constructo problemático. Por nuestra parte, sugerimos aquí que, en particular, la gobernanza metropolitana tendría que considerarse como la acción colaborativa promovida por organizaciones cívicas y sujetos sociales que busca no solo abrir debates amplios sobre la ciudad y el desarrollo integral sino, prioritariamente, concretar interacciones entre gobierno y sociedad para acordar incidencias mixtas (intersectoriales, pluridisciplinarias y multiactorales) que eleven la calidad de vida de la ciudadanía. Tal es lo que comienza a ocurrir en el conurbado tapatío desde que se anunció el pasado mes de julio de 2011³ la integración de la denominada Asamblea por la Gobernanza Metropolitana.

La razón de existir de un colectivo conformado espontáneamente por representantes de asociaciones civiles, cámaras empresariales, colegios gremiales, instituciones académicas así como personalidades individuales obedece a motivos puntuales del caso tapatío pero que bien podrían generalizarse a la situación presente

de cualquier aglomeración mexicana o latinoamericana: irreversible deterioro ambiental de los ecosistemas que soportan materialmente la vida urbana, agudización de la caída del nivel de satisfacción social de las necesidades básicas que condena a grandes capas de población al empobrecimiento y la precarización, patente incapacidad de los agentes políticos para movilizar los recursos institucionales a favor del desarrollo duradero y el mejor-vivir (Villasante, 1998), estancamiento permanente de la productividad industrial, manufacturera y comercial regional que inhibe el crecimiento económico y la dinamización del empleo, por citar los aspectos más relevantes.

Ahora bien, tomando en cuenta que el Estatuto Metropolitano en proceso implica la institucionalización en Guadalajara de estructuras oficiales inéditas —como el anteriormente fallido proyecto de Instituto Metropolitano de Planeación— queda en suspenso la cuestión de si bajo las condiciones político-partidistas prevalecientes en Jalisco (una administración estatal de diferente signo que los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Guadalajara) será posible dar a luz órganos de carácter ejecutivo o deliberativo que trastocan las facultades y atribuciones de que goza el Ejecutivo estatal restándole ahora el amplísimo margen de maniobra y la absoluta discrecionalidad con que el Gobernador maneja a su antojo los abultados montos presupuestales provenientes de partidas federales y aportaciones municipales de que se integra el arca compartida del Fondo Metropolitano.

Las primeras señales de la clase política local han sido hasta el momento prometedoras pues la presión ejercida por la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana a través de medios de comunicación masiva y mediante el cabildeo en corredores ha logrado alinear a los ocho alcaldes del Área Metropolitana de Guadalajara y a la opinión pública generalizada a favor de la firma del Convenio de Coordinación Metropolitana que permitirá iniciar los trabajos para la elaboración del Estatuto Metropolitano y en consecuencia instituir: a) La Junta de Coordinación Metropolitana, b) El Instituto Metropolitano de Planeación, c) El Consejo Ciudadano Metropolitano y las demás instancias de coordinación y asociación que se acordaren.

Debe resaltarse que en la instrumentación de la estrategia diseñada por la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana no se perdió de vista alcanzar el objetivo último —concretar el Estatuto Metropolitano— recurriendo a la discusión plural y sustentada sobre la conurbación y sus problemas de coordinación intergubernamental. La exposición de un diagnóstico informado y la presentación de una propuesta articulada y razonable en espacios noticiosos y en círculos de análisis temático resultó una táctica de alto impacto ante el funcionariado toda vez que obligó a la toma de postura de los actuales responsables institucionales. Igualmente, la puesta en práctica de la noción de agencia —la capacidad de actuar según teóricos de las ciencias políticas como Scott, Elwert y Bierschenk— representó un efectivo recurso metodológico desde que se formalizaron interlocutores únicos por ambos bandos y se abrieron canales de comunicación exclusiva para el asunto. Más aún, por parte del Ejecutivo estatal y el grupo de presidentes municipales se

designó un vocero oficial con el encargo único de atender el tema hasta resolverlo.

El desenlace incierto

El horizonte hipotético que se abre en Guadalajara para la coordinación metropolitana intermunicipal está parcialmente velado por el pesado cortinaje con que los agentes políticos encubren sus intereses partidistas y de grupo. Este escenario todavía incierto se enrarece hoy por los procesos electorales de 2012 con que se recambiarán autoridades estatales y municipales y que ya dejan sentir su influencia a través de los regateos de posición habituales en estos periodos. Para decirlo llanamente, si el esperado Convenio de Coordinación Metropolitana no logra ser firmado antes de que los actuales presidentes municipales abandonen sus cargos para buscar otras funciones públicas pueden venirse abajo los logros alcanzados por el esfuerzo compartido de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana y sus simpatizantes.

En este sentido, parece comprobarse que las lógicas de operación de los actores políticos siguen respondiendo a los intereses partidistas anteponiendo las agendas de grupo a las formulaciones sociales aunque éstas sean consecuentes con los cauces legales y se correspondan con las demandas mayoritarias. Desde la misma óptica, podría afirmarse que en los asuntos públicos, urbanos o no, la clase política sigue determinada a no ceder espacios de poder en los ámbitos en que actualmente domina aunque el sistema gubernamental reporte bajos rendimientos o insatisfacciones ciudadanas.

Empero, debe recordarse —como dice Iracheta— “que hacer política no es un asunto de políticos profesionales solamente” (2010) y que queda abierta la posibilidad de emprender desde otras tácticas la transformación democrática de la gestión territorial y del gobierno metropolitano a que se aspira. En este sentido, la movilización de la sociedad civil recién comienza en Guadalajara y los cortos pero firmes pasos colectivos que se han dado demuestran que mucho se gana con la acción social organizada. Por ejemplo, la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana fue invitada por el conjunto de alcaldes del Área Metropolitana de Guadalajara para conducir el proceso preliminar de selección de candidatos a ocupar puestos técnicos dentro del proyectado Instituto Metropolitano de Planeación con lo que se instrumentan gradualmente modestos procedimientos de empoderamiento ciudadano en la esfera decisoria antes reservada exclusivamente al funcionariado.

De igual manera, se discute al interior de este colectivo la posibilidad de que la misma Asamblea por la Gobernanza Metropolitana sirva de modelo y núcleo para la instalación del Consejo Ciudadano Metropolitano pendiente pues la composición poliestamental de esta organización agrupa una nutrida representación social del conjunto de actores urbanos involucrados con los asuntos metropolitanos locales, sin embargo, estos todavía son temas nada asegurados en el diálogo sociedad-gobierno en comento.

Para finalizar, se hace necesario reflexionar acerca de los riesgos y amenazas que se ciernen desde ya sobre el naciente espacio

colectivo en construcción. Tomando en consideración que la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana es una iniciativa informal, es decir, sin figura jurídica ni personalidad legal aún, ya han aparecido en su seno rastros de fractura y señales de fisura que vulneran su integridad. Las fuerzas que hasta el momento han ejercido presión provienen de sus mismos miembros cuando éstos se preguntan si conviene a la asamblea adquirir un estatus formal o conservar su flexibilidad orgánica. No pocos se han pronunciado por que la asamblea evite cristalizarse y mantenga el único objetivo que le dio vida: Impulsar a las autoridades del Área Metropolitana de Guadalajara a instaurar la gobernanza metropolitana. Otros se han inclinado por que la asamblea evolucione hacia una instancia más robusta y extensiva que aborde permanentemente cuestiones irresueltas en la gestión del conurbado.

Esta disyuntiva pudiera garantizar que la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana goce de larga existencia pues de suyo el propósito no es menor pero, igualmente, en el aire flota la pregunta de qué pasará si se alcanza la meta común. Disolución inevitable o permanencia potencial son las incógnitas que acompañan fantasmalmente a una de las más interesantes experiencias de gestión ciudadana de la gobernanza urbana en Jalisco y lamentablemente serán agentes externos a ella quienes fuercen a despejar la ecuación en el corto plazo.

Notas

- ¹ El término *desempeño urbano* es una referencia emergente en el ámbito de las ciencias de la ciudad que permite definir la capacidad actuante de un sistema urbano para alcanzar la máxima optimización funcional de sus componentes y procesos en relación con un conjunto de parámetros temáticos que interesa evaluar, por ejemplo el nivel de responsabilidad ambiental en el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio, la calidad de vida a que acceden los habitantes, la eficiencia energética o la consolidación económica de la planta productiva. El *desempeño urbano* se asocia con distintas estrategias innovadoras que importantes ciudades han instrumentado en las últimas décadas para empezar a enfrentar el próximo mundo sin petróleo con mayores posibilidades de competitividad internacional. Los interesados pueden consultar –entre otros trabajos- textos como *Governance and the City: an empirical exploration into global determinants of urban performance*, Daniel Kaufmann et al., World Bank, 2005.
- ² El Gobierno de Jalisco anunció públicamente el 26 de enero de 2012 la firma del convenio por el que se crea el Instituto Metropolitano de Guadalajara.
- ³ Véase el desplegado publicado el 10 de julio de 2011 en los principales periódicos locales de Guadalajara, Jal.

Bibliografía

- BASSOLS, Mario. "Gobernanza: Una mirada desde el poder" en *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (Coords.). México. Anthropos Editorial-Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2011
- CABRALES Barajas, Luis Felipe. "El de atrás paga: El modelo metropolitano de Guadalajara" en *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Octavio Urquidez (coordinador). México. El Colegio de Jalisco, A.C., 2010
- CALAME, Pierre. *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Santiago de Chile. LOM Ediciones, 2009
- Gobierno de Jalisco. "Decreto que aprueba la declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara", *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Núm. 25, Sección XIII, Tomo CCCLXV, sábado 26 de diciembre de 2009, p 13-14

Gobierno de Jalisco. "Decreto que expide la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco", *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Núm. 48, Sección V, Tomo CCCLXVIII, jueves 3 de febrero de 2011, p 3-29.

IRACHETA Cenecorta, Alfonso. *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. México. El Colegio Mexiquense, A.C.-Miguel Ángel Porrúa, 2009

IRACHETA Cenecorta, Alfonso. "Principios de gobernanza local en un mundo globalizado" en *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Octavio Urquidez (coordinador). México. El Colegio de Jalisco, A.C., 2010

PASCUAL Esteve, Josep Maria. "La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial" en *Estrategia regional y gobernanza territorial: La gestión de redes de ciudades*. Sevilla. Junta de Andalucía, 2004

PRADILLA Cobos, Emilio y Márquez López, Lisett. "Presente y futuro de las metrópolis de América Latina", *Cadernos Metropole 18*, p 173-206, 2007

RHODES, R.A.W. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. New York. Open University Press, 1997

Secretaría de Desarrollo Social-Consejo Nacional de Población-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (SEDESOL-CONAPO-INEGI). (2008). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*. México. Gobierno de la República.

VEGARA, Alfonso y De las Rivas, Juan. *Territorios inteligentes*. Madrid. Fundación Metrópoli, 2004

VILLASANTE, Tomás R. *Cuatro redes para mejor-vivir 1. Del desarrollo local a las redes para mejor-vivir*. Buenos Aires. Editorial Lumen/Humanitas, 1998