
Renovación institucional en la gestión metropolitana

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Karina Rebeca Ramírez González

Introducción

La mayoría de las ciudades latinoamericanas con grandes aglomeraciones comparten el antecedente de haberse creado por efecto del proceso de expansión capitalista. En su etapa temprana no se previeron los problemas de diversa índole que tendrían que enfrentar, es decir, su génesis obedeció a las demandas del mercado (mano de obra barata, cercana y disponible), sin considerar criterio alguno sobre su habitabilidad; invariablemente, el fenómeno ha significado para muchos la tierra prometida y hoy concentra la mayor parte de la población y de la economía. El problema es que a la concentración socio-demográfica le han seguido una serie de consecuencias, entre las que destaca la dificultad para gobernarse y, seguidamente, para abonar a favor del desarrollo de las regiones en donde se presenta. La paradoja es que los espacios con semejante patrón de crecimiento se pretenden gobernar a partir de su origen anárquico, y con una estructura institucional concebida, sustantivamente, antes de que apareciera este fenómeno urbano.

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) constituye uno de esos territorios (aparentemente) ingobernables (Rosique, 2006) con agudos problemas de movilidad peatonal y vehicular; degradación ambiental; creciente inseguridad de las personas y sus bienes; entre muchos otros, cuya resolución (no paliativos) escapa a un etéreo y policéntrico aparato de gobierno en el cual se superponen competencias y facultades de los gobiernos federal, del Estado de México, Ciudad de México y municipios involucrados, con diversas extracciones partidistas.

La atención pública a la ZMVM ha crecido en la medida que aumenta su complejidad; ha habido una especie de interés sombra que sigue la trayectoria de sus síntomas y problematización, dicho de otra manera, las instituciones (legislación, planeación, estructura gubernamental) se van adecuando al tiempo y las circunstancias, pero no se anticipan y renuevan a través de (redes de) políticas, con sus instrumentos de planeación, implementación y evaluación. Las formas reactivas de atención a la ZMVM no constituyen una

política de desarrollo territorial, sino remiendos a ciertas manifestaciones problemáticas del proceso de urbanización.

De acuerdo a Rosique (2006: 20, 21), los problemas de la ZMVM apuntan hacia la “incapacidad constitucional de las instancias de gobierno para implantar políticas de magnitud intermunicipal o interestatal, la persistencia de un régimen federal aún muy centralizado... a la insuficiencia presupuestal de los gobiernos locales para enfrentar los retos que les plantea la expansión urbana”, y podría agregarse que prevalecen ciertos patrones de gobierno basados en mando y control (subordinación entre entidades gubernamentales y entre gobierno y sociedad), contrarios a una realidad metropolitana plural, necesitada de coordinación para su gobernación.

En este trabajo se cuestiona la idea de concebir al fenómeno metropolitano, particularmente a la ZMVM, como una realidad ingobernable a consecuencia de la coexistencia de múltiples centros de decisión gubernamental y de su diferenciación política y social. Argumenta que tal diversidad, lejos de ser un problema irresoluble, es una característica de las sociedades contemporáneas, las cuales han transitado de un patrón de dirección basado en mando y control gubernamental a esquemas de coordinación, ante las condiciones de inevitable interdependencia entre los actores coexistentes.

La gobernanza de las metrópolis, abunda, no puede basarse en formas de organización pertenecientes a un modelo de desarrollo que ha sido abandonado gradualmente a partir de la crisis del Estado, detonada en los años ochenta. Visualiza el fenómeno metropolitano como un subcomponente de la gestión del territorio en el país, en donde cobra especial importancia la necesaria renovación del entramado institucional como estrategia para la gobernanza.

Los actores gubernamentales

La ZMVM, de acuerdo al Consejo Estatal de Población (COESPO, 2013), está conformada por el Distrito Federal (con sus 16 delegaciones), el Estado de México (con 59 de sus 122 municipios) y un municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo. Consecuentemente, la cantidad de organizaciones gubernamentales, con algún nivel de facultades y competencias, es tan grande que se torna compleja la acción conjunta, pues además de las que ordinariamente se desprenden de su jurisdicción se han creado otras para atender el fenómeno metropolitano.

Las organizaciones gubernamentales de mayor envergadura, por su tamaño y recursos (descontando el interés que pudiera tener en el corto plazo

el Estado de Hidalgo, originado por su inminente inclusión en la ZMVM), corresponden al gobierno federal y a los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, denominadas, respectivamente, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDU). Aunque no están diseñadas para atender el fenómeno metropolitano exclusivamente, ya que su objetivo en materia urbana se reduce a su radio de acción territorial, son instancias con acervo y experiencia asociados a la materia.

La SEDESOL es la instancia responsable de la política social del país, concibe que el diferenciado desarrollo territorial es causa y efecto de la pobreza, por lo que su participación se orienta a combatirla, dejando (comprensiblemente) a un lado las múltiples aristas que se desprenden de la metropolización. De manera más puntual, la SEDESOL, a través de su Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, se enfoca a los asentamientos humanos, pero con el mismo propósito de atención a los grupos menesterosos.

En materia metropolitana, la SEDESOL no ha significado mucho, en realidad sus organizaciones antecesoras, la SEDUE y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública (SAHOP), mostraban, al menos en la formalidad, más vocación para pensar e intervenir en la realidad metropolitana.

En el Distrito Federal, la SEDUVI es la instancia responsable de la planeación y gestión urbana, sus políticas marcan el rumbo en la materia a las 16 delegaciones del territorio, ya que estas no gozan de independencia en su demarcación. Aunque en el plano nacional las delegaciones tienen un trato similar a los municipios, sobre todo en lo referente a los programas federales de aplicación local, administrativamente experimentan un esquema evidentemente centralizado (agua, seguridad pública, gestión urbana, por ejemplo) con experiencias de conurbación más intensas en las áreas en donde se conectan metropolitanamente la Ciudad y el Estado de México.

La SEDUVI significa en el Distrito Federal el sistema nervioso central en materia de desarrollo urbano, con misiones de planeación, normalización, vigilancia y operación en su área, aunque, paradójicamente, no se ocupa de la evidente, contundente e inevitable integración metropolitana; la responsabilidad recae sobre la Secretaría de Gobierno. Aunque esta instancia es responsable de la política interior, desborda sus funciones (por mandato de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal) con tareas de coordinación metropolitana ante las figuras gubernamentales correspondientes, de las entidades federativas y municipios contiguos. La razón de esta paradoja es muy sencilla, para el Distrito Federal el fenómeno metropolitano es una cuestión de control, contención y preocupación política,

más que de coordinación técnica y política, meritoria de relevancia regional y nacional.

La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal atiende lo concerniente al fenómeno metropolitano a través de la Subsecretaría de Programas Metropolitanos, la cual está diseñada para participar en la planeación e implementación de las políticas de la materia, representando a la demarcación ante los demás órganos que para el efecto se han creado en lo referente a coordinación metropolitana, y coordinándose con otras instancias publiadministrativas del Gobierno de la Ciudad para suscribir convenios encaminados a la constitución de comisiones metropolitanas.

En el Estado de México, la SEDU es responsable de las políticas de ordenamiento territorial y asentamientos humanos, así como de regular la gestión urbana y centros de población y vivienda; aunque su responsabilidad está íntimamente relacionada con el fenómeno metropolitano, no es la instancia que se encarga de atenderlo. Al respecto, se imponen con facultades y competencias específicas la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (SEDEMET) y los municipios.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, la SEDEMET está facultada para promover, coordinar y evaluar las acciones y programas metropolitanos, para ello, cuenta con instrumentos que le ayudan en la vinculación con los gobiernos municipales de sello metropolitano, el gobierno del Distrito Federal y las entidades federativas de importancia relativa; y en la coordinación con la estructura publiadministrativa de la propia entidad. La SEDEMET, aunque alcanza el rango de Secretaría, desarrolla funciones principalmente de concertación y negociación, ante sus limitadas facultades de operación, reservadas para otras instancias estatales y, sobre todo, para los municipios.

A raíz de la reforma constitucional al artículo 115, en 1983, los municipios recobraron una de las funciones más lógicas en su naturaleza institucional/local: la gestión urbana, a partir de ella están facultados para concebir y operar, con arreglo a sus particularidades y condiciones, planes y programas urbanísticos, declarar reservas territoriales y zonas ecológicas, decidir y autorizar el uso de suelo, y expedir licencias de construcción. Si a este escenario de facultades y atribuciones le sumamos la posibilidad constitucional para asociarse entre sí, para atender la gestión pública, los municipios son los aparatos públicos mejor dotados para la atención del fenómeno metropolitano, sin embargo, factores como el rezago histórico y el encostramiento del viejo sistema político, de que han sido objeto, llaman a una lectura prudente sobre su real desempeño.

Además de las instancias que se derivan jurisdiccionalmente de los gobiernos federal, estatal, del Distrito Federal y de los municipios, para la atención de la ZMVM se han creado organizaciones periféricas (Rose, 2006) ya sea para representar a alguno de ellos, o bien, de composición intergubernamental. Lo peculiar de estas organizaciones es que no pertenecen orgánicamente a la administración pública y su existencia puede ser efímera o intermitente, de acuerdo a la consistencia de la agenda que las crea o de la voluntad política de sus integrantes o patrocinadores. Destaca, en este tipo, la Comisión de Conurbación del Centro del País, la cual se integró en la década de los setenta, a raíz de que el fenómeno de metropolización y sus síntomas fueron evidentes, sin embargo, luego de sus pobres resultados y por efecto de la pluralización política se extinguió.

En el tabla 1 se muestran los actores gubernamentales que desde los años 70 han existido y que directa o indirectamente se han involucrado en la atención de la ZMVM. Puede apreciarse su pertenencia a los diferentes órdenes de gobierno e inferirse la complejidad de la acción conjunta.

Tabla 1
MULTIPLICIDAD DE ACTORES GUBERNAMENTALES EN LA ZMVM

<i>Ámbito de gobierno</i>	<i>Dependencia responsable</i>	<i>Periodo</i>
Federal	Comisión de Conurbación del Centro del País	1976-1988
	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	1976-1981
	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	1980-1990
	Secretaría de Programación y Presupuesto	1981-1985
	Consejo de Área Metropolitana	1989
	Secretaría de Desarrollo Social	1991-vigente
Distrito Federal	Comisión de Desarrollo Urbano	1976-1982
	Secretaría de Planeación	1981-1985
	Comisión de planeación D.F.	1982-1989
	Secretaría de Coordinación Metropolitana	1989
	Departamento de Planeación	1970-1990
	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (1)	1997-vigente
Estado de México	Secretaría de Gobierno (1)	vigente
	Acción Urbana e Integración Social	1971-1979
	Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda	1980-1989
	Comisión de Planeación del Estado de México	1982-1989
	Secretaría de Desarrollo Urbano (1)	1989-vigente
Municipal	Secretaría de Desarrollo Metropolitano	1999-vigente
	La correspondiente a cada uno de los 60 municipios	1983-vigente

Fuente: Elaborado a partir de Rivero y Aguilar (2009).

Además de la multiplicidad de actores (decisores) gubernamentales habría que sumarle la diferenciación política (gobiernos divididos) que la alternancia ha producido. De acuerdo a Colomer (2013), los gobiernos divididos son aquéllos en los cuales la extracción política del gobierno central es diferente a la de los gobiernos locales; relación virtuosa ya que la “existencia de mayorías políticas diferentes y la cooperación entre el Gobierno central y los Gobiernos no centrales puede producir mayor utilidad social que el gobierno unificado”. Sin embargo, en México los gobiernos divididos se han asociado más al desencuentro y conflicto político, con repercusiones serias en la atención de los asuntos públicos.

En la siguiente tabla se observa la heterogeneidad política de la ZMVM, considerando los resultados electorales de 2012-2016, por los cuales se renovó la Presidencia de la República; el Gobierno del Distrito Federal y las 16 jefaturas delegacionales; el Gobierno del Estado de México y sus ayuntamientos.

Tabla 2
PARTIDOS GOBERNANTES EN LA ZMVM

<i>Instancia de gobierno</i>	<i>Partido político gobernante</i>	
Gobierno Federal	PRI	
Gobiernos del Distrito Federal	PRD	
Zona Metropolitana del Valle de México	PAN: 2	
	PRI/PVE: 3	
	PRD/PR/Nueva Alianza: 1	
	PRD/PT: 4	
	PRD: 1	
	Morena: 5	
	Gobierno del Estado de México	PRI
		PRI/PVE/Nueva Alianza: 33
		Encuentro Social: 1
		PRI: 5
59 municipios del Estado de México	PAN: 7	
	PRD: 6	
	PT: 2	
	PAN/PT: 2	
	Morena: 1	
	Movimiento Ciudadano: 1	
	Autoridad Provisional: 1	
Municipio de Tizayuca, Hidalgo	PRI	

Fuente: Elaboración propia a partir de los institutos electorales correspondientes.

La multiplicidad y diferenciación de actores (públicos, pero incluso privados y sociales) resulta ser, no un problema, sino una característica de las sociedades contemporáneas. Las sociedades simples y autárquicas pertenecen a un pasado asociado a regímenes estatalizados y/o autoritarios, en donde los gobiernos (centrales) gozaban de amplio margen de maniobra para definir y conducir las políticas de desarrollo.

El modelo de desarrollo

Al Gobierno del Estado mexicano de la posrevolución le caracterizó una actitud desarrollista que influiría en la configuración de sus metrópolis, basada en dos contradictorias características, a saber: por un lado, una compulsión para intervenir en la vida asociada, en nombre de su autopromoción de promotor del bienestar, por otro lado, una notable abstinencia para cumplir y hacer cumplir el Estado de derecho.

Al estado de devastación que resultó de la Revolución Mexicana, siguió un diagnóstico y alternativa *sui generis* sobre la ruta y estrategia que seguiría el país para recuperarse y colocarse en la senda del desarrollo; la sociedad de la época se encontraba fuera de toda posibilidad de emprender la recomposición a partir de sus recursos y energías, sobre todo porque en la estructura social abundaban los números con saldo negativo. Analfabetos,¹ desposeídos y abstinentes de participación política, al parecer, los ciudadanos eran los menos indicados para promover el desarrollo; un poder/capacidad externa tendría que ocuparse de semejante tarea.

La fuerza externa a la sociedad que se encargó del desarrollo fue el Estado que, en su versión gubernamentalista, pronto desarrolló un aparato burocrático a cargo del Poder Ejecutivo con amplias atribuciones e instrumentos para su promoción. Así, diversas misiones como educación, salud y vivienda (política social, en general) se extendieron al conjunto social buscando su bienestar. Fueron décadas de crecimiento del Estado/Gobierno que en su afán de encabezar la cobertura de bienes y servicios públicos se desentendió de fenómenos, como el de las formaciones metropolitanas, que ocurrían ante sus ojos. La conurbación producida por la migración campo-ciudad, por ejemplo, fue vista como la lucha laudable de los particulares

¹De la población de 6 años y más, tan sólo 42 por ciento era alfabeto en 1940; 62 por ciento, lo era en 1960; y casi 72 por ciento en 1970. Francisco Alba-Hernández (comp.), La Población de México, El Colegio de México, 1976, disponible en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/delimex05/DZMM_2005_0.pdf, consultado el 26 de agosto de 2013.

por llegar a los polos de desarrollo, práctica que sintonizaba con la idea de movilidad social. Para entonces, las dimensiones del crecimiento urbano no eran alarmantes, mientras que la ampliación de la política social sí era programa de gobierno; constituía la causa y el efecto del poder constituido.

La otra característica del Estado desarrollador fue el desapego al Estado de Derecho. Si algo merecía la atención jurídica, era garantizar la provisión de bienes y servicios públicos; en su autoproclama el Estado tendría que justificar su existencia por la consolidación del esquema de asistencia social, por su constitución en Estado social de Derecho, aplazando, paradójicamente, otras tareas relativas al Estado de Derecho pleno, con leyes que regularan la convivencia social y no sólo la política social.

Ensimismado en su frenesí desarrollista, el Estado/Gobierno soslayó la conducta social, aun la infractora. Muchos de los asentamientos humanos tuvieron lugar a partir de la complacencia/tolerancia de las autoridades; fue la época dorada de fraccionadores subrepticios y clientelas políticas arremolinadas en uniones de vecinos y colonos, de grupos atrapados por el corporativismo oficialista. Más tarde vendrían los “desarrolladores” de vivienda, con habilidades para desplazarse en el poroso marco jurídico del desarrollo urbano.

La omisión en la aplicación del Derecho por parte del Estado desarrollista prohibió diversos asentamientos humanos con efectos colaterales de degradación ambiental, hacinamiento, falta de equipamiento urbano y una pronunciada “cultura de la transa” para sobrevivir y promoverse personalmente. En la lógica de expansión urbana la tolerancia a la infracción no importó mucho, pero en el largo plazo y luego de la decadencia del régimen posrevolucionario, se convirtió en uno de esos problemas que denominamos estructurales y que aun forman parte del imaginario colectivo, infundiendo y difundiendo la confianza en el arreglo extrajudicial como moneda de cambio.

La gobernanza

La crisis del Estado desarrollista, iniciada en los años ochenta, con sus componentes de crisis fiscal (desequilibrio entre ingresos y egresos), crisis política (expresada en la alternancia política), crisis cultural (desapego del nacionalismo revolucionario, como doctrina social), crisis social (replanteamiento de las relaciones gobierno-sociedad) y crisis publidministrativa (cuestionamiento al esquema burocrático y a la eficacia gubernamental), ha derivado

terapéuticamente en escenarios de mayores libertades políticas y económicas, y consecuentemente ha refrescado el pensamiento en torno al manejo de los asuntos públicos, emergencia que puede impactar benéficamente la gestión metropolitana.

La preeminencia del Gobierno Federal en la gestión de los asuntos públicos, así como su formato de mando y control, han sido cuestionados ya desde, al menos, hace tres décadas. La gestión metropolitana, particularmente, merece la reconsideración de escenarios emergentes, poblados por múltiples actores, con problemas de complejidad creciente y alta diferenciación social y política. Desde la Administración Pública el pensamiento renovador ha identificado dos grandes tendencias (Aguilar Villanueva, 2006). La primera tiene que ver con la reivindicación, recuperación y reconstrucción de la naturaleza pública de la administración pública, en tanto que la segunda se ocupa de recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la administración pública. Ambas moldean el discurso contemporáneo sobre la deseabilidad de mejores marcos publiadministrativos y son críticas de los gobiernos configurados de manera vertical, autoritaria, altamente centralizada, caprichosa, clientelar y dispendiosa.

Las dos tendencias convergen en sendos puntos; la centralidad del ciudadano y la superación de la visión internista de la administración pública. En la tendencia pública se entiende que el ciudadano es un interlocutor con posibilidades de intervenir en cualquier tramo del proceso de gestión, es decir, que deja de ser definido sólo como el destinatario de la acción gubernamental y ejerce su prístina facultad de involucrarse en los asuntos que conciernen a su sociedad. Se desvela el misterioso actuar del gobierno y éste interactúa con los diversos actores, ya sea en la definición de los problemas, en el diseño e implementación de las políticas o en la evaluación de las mismas (Aguilar Villanueva, 1996). Por extensión, se considera que otros órdenes de gobierno, antes soslayados y silenciados, se involucran activamente, de manera colaborativa o en oposición, pero de manera indefectible.

La tendencia gerencial, por su parte, revaloriza al ciudadano en la medida en que busca el mejoramiento del desempeño gubernamental, cuestión que es definida por la satisfacción, por la percepción de que capacidades y conocimiento son movilizados para obtener las mejores combinaciones de recursos públicos, contribuye a evitar gobernantes incapaces, considerando que los fondos que se utilizan en la acción del gobierno provienen del peculio ciudadano, por lo que éste reclama procesos y productos satisfactorios (Aguilar, 2006). Así mismo, la acción conjunta entre diferentes decisores públicos incrementa el valor público y la racionalidad en la atención de los problemas de orden común.

El otro punto de coincidencia se refiere a que la administración pública ha sido concebida recurrentemente como limitada al perímetro de lo gubernamental y, peor aún, al perímetro del gobierno central. En las tendencias contemporáneas de la administración pública los asuntos de orden común no se encasillan automáticamente dentro del campo propio del gran gobierno. En consonancia con el primer punto de coincidencia se redefine el rol de los ciudadanos; de objeto de la administración pública, de receptor de bienes y servicios públicos, de destinatario de la acción gubernamental, se transforma en sujeto activo. Así, gran parte de la vida asociada ocurre fuera del gobierno o en el inter gobierno.

Las tendencias contemporáneas de la administración pública han logrado construir una agenda novedosa y sustantivamente diferente a sus antecedentes del último cuarto del siglo xx. Los años de la crisis no dejaron espacio para otros asuntos que no fueran los de su resolución, por eso la cartera de asuntos gravitó en torno al cuidado de los recursos financieros; su obsesión se centró en la cantidad de recursos. Hoy, la agenda se encuentra centrada en la calidad; calidad institucional y calidad gerencial (Aguilar Villanueva, 1996).

La calidad institucional se refiere a gobiernos con marcos jurídicos bien diseñados y bien respetados, que garanticen una regulación propia para la convivencia social y que no agobie innecesariamente al público ciudadano. También se refiere a la configuración gubernamental que permite la acción inteligente entre diversas dependencias públicas en abono de beneficios colectivos. La calidad gerencial se refiere a las capacidades efectivas de los gobiernos para poner en movimiento los diferentes instrumentos de políticas, con la clara visión de que su actuación debe agregar valor a la colectividad.

Aun cuando el clamor sigue siendo contar con mejores gobiernos, el espacio público no alude a la centralidad del gobierno; implica, sí, procesos de dirección de la sociedad, pero no protagonizados por los gobiernos. Queda rebasada parcialmente la vieja idea de la gobernabilidad, termómetro de las democracias occidentales del siglo xx.

El enfoque de la gobernabilidad, explicado desde diferentes perspectivas teóricas, tiene como referente central al gobierno; la capacidad para evitar o no la ingobernabilidad pertenece al perímetro del propio gobierno (Comisión Trilateral, 1975; Rial, 1988; Dezerega, 1996; Picardo, 1988; Bobbio y Matteuci, 1997). En esta idea, la sociedad sólo puede esperar cambios bien intencionados o forzados para redimir la acción gubernamental; los recursos que se encuentran fuera del gobierno (de conocimiento, de acción, de alianza, etcétera) resultan de poca importancia, pues es el gobierno el objeto y el sujeto de la crisis.

Superados los años de las crisis recurrentes (enfáticamente las de corte fiscal) cobra relevancia la idea de la interdependencia e interconexión avivada por efecto de la globalización; los diversos actores coexisten en espacios sociales con diversos recursos que, puestos en circulación, de manera coordinada, significan mayores posibilidades de supervivencia y convivencia. Los años del gubernamentalismo y del gran gobierno son superados con la lección del agotamiento fiscal y político. Particularmente, las metrópolis sintetizan la pluralidad social e interdependencia, así como la pluralidad política y gubernamental, con el notorio efecto de la imposibilidad de que un sujeto (individual o colectivo) monopolice las decisiones que corresponden al conjunto social.

Hoy, los gobiernos, tendencialmente —aun si insuficiente— se van reconfigurando con un nuevo enfoque, en procesos que muestran rupturas y continuidades con respecto a su anterior formato; las políticas que no pudieron acreditar eficacia han desaparecido o han sido modificadas; la presencia en los asuntos públicos de la sociedad organizada es cada vez más tangible; el marco jurídico se ha modificado; los mercados se han abierto; es cada vez más aceptada la idea de crear instancias públicas independientes del gobierno, aunque con financiamiento público, en la idea de acotar el espacio gubernamental; los gobiernos son producto de procesos electorales más confiables, pero cada vez más sujetos al escrutinio de la opinión pública; el poder político se ha vuelto más disperso entre los diferentes órdenes de gobierno y entre diversos actores.

En suma, los escenarios político y económico se han liberalizado, atravesando con su dinámica otros tramos de la vida pública y en esa lógica han surgido nuevos problemas y desafíos para la dirección de la sociedad (Cabrerero, 1997; Flandes, 1997; Guerrero, 1999; Barzelay, 2000; Sánchez González, 2002; Peters, 1995).

Consecuentemente, los escenarios emergentes ameritan nuevas categorías para el análisis, toda vez que las existentes fueron acuñadas en circunstancias diferentes. Así, en la actualidad se producen neologismos que intentan capturar la realidad y fijar, a la vez, un referente ideal que guíe la discusión intelectual. En tal tesitura el término gobernanza (Pierre, 2013; Aguilar, 2006; Vidal-Beneyto, 2002; Launay Claire, s/a; Kaufman, 1986; Gaudín, 2009; Ruano, 2002) ha abierto un filón que convoca a las inteligencias dedicadas a las ciencias sociales para probar su capacidad explicativa y normativa.

La gobernanza, puede ser entendida como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —funda-

mentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006: 90). El concepto, como puede apreciarse, se ha desprendido del lastre gubernamentalista y apela a escenarios más plurales y más complejos, en donde resulta relevante hablar tanto de los fines, como de los medios para la dirección de la sociedad. Esta idea-fuerza/concepto aplica bien para replantear, ya no la gobernabilidad de la ZMVM, sino su gobernanza.

La gobernanza de la ZMVM implica reconocerle, característicamente, la preeminencia de su estructura social diferenciada; la inevitable estructura de gobierno policéntrica; y la escala de sus problemas como de complejidad creciente. En esa perspectiva, la interdependencia y la coordinación entre los diferentes actores se convierte en necesidad y no sólo en virtud cívica. Ahora bien, la discusión sobre la gobernanza atraviesa por definir el sentido de dirección y capacidad de dirección y que vaya derivando en propuestas factibles y afirmativas.

Se desprenden, al hablar del sentido de dirección, la forma en que ocurre la decisión sobre cuáles son los objetivos sociales que se erigen como superiores a otros. Así, puede prevalecer el Estado de Derecho, la equidad, la inclusión, la solidaridad, entre otros, como premisas de dichos objetivos, que se enmarcan en normas éticas y jurídicas. En lo que concierne a la capacidad de dirección, se hace alusión a la distribución de tareas y responsabilidades entre los miembros de la comunidad (los cuales pueden pertenecer a las instituciones gubernamentales, al mercado y/o a la propia sociedad), los cuales actuarán con sus recursos, competencias y disposición para realizar los objetivos deseados, enmarcándose en normas técnicas que se expresarán en patrones de gestión pública.

Consecuentemente, la mejor contribución gubernamental a la gobernanza de la ZMVM habrá de ir resolviendo una serie de cuestiones fundamentales que pertenecen al perímetro del Estado, a saber: ¿cuál es el espacio/ foro indicado para discutir y acordar los asuntos metropolitanos?, ¿cuál es el criterio para calificar de interés metropolitano los asuntos públicos de la demarcación?, ¿la estructura gubernamental actual es suficiente y adecuada para la gobernanza metropolitana?, ¿el marco jurídico actual es suficiente y adecuado para la gobernanza metropolitana? En los asuntos de orden metropolitano: ¿Quién y cómo distribuye tareas y responsabilidades?

El análisis, hasta aquí se ha centrado en la ZMVM, sin embargo, el resto de los fenómenos metropolitanos del país participan de condiciones similares (sin desconocer la primacía de la ZMVM), de tal manera que ameritan atención en el mismo sentido. En realidad, el planteamiento general tiene que

ver con la visión de Estado que implica la gestión metropolitana en México; hasta el momento ha predominado una tendencia endoscópica de cada caso de metropolización, pero el fenómeno es de escala nacional si consideramos que de una población nacional de 103 millones en el año 2000, 42.3 habitantes se encontraban en 31 áreas metropolitanas, cuando apenas 20 años antes, la relación era de 26.1 de habitantes en 26 áreas (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2005) de ese tipo. Abundando, la relevancia económica es significativa, pues para 2005 las zonas metropolitanas del país produjeron el 75 por ciento del PIB nacional. La tendencia en el crecimiento de cada zona se mantiene, pero también el número de ellas es creciente, pues de 12 áreas existentes en 1960, en la actualidad suman 56 en el país (COESPO, 2013).

El significado económico y social de la ZMVM, así como el del resto de las zonas metropolitanas de México, en términos de desarrollo, es elocuente, sin embargo, la gestión de esos espacios ha ocurrido como paliativos para sus manifestaciones problemáticas, soslayando su impacto nacional. El tránsito de una política (remedial) de atención a determinada zona metropolitana a una estrategia de (desarrollo) gestión del territorio nacional es congruente si consideramos que la discusión incluye análisis y propuestas sobre el sentido de dirección y la capacidad de dirección del fenómeno metropolitano.

Plantear el fenómeno metropolitano como subcomponente de la gestión del territorio en el país, atraviesa por definir e impulsar elementos sustantivos como infraestructura local y de interconexión, política fiscal adecuada, información disponible, entre muchos otros (que darían cuerpo al sentido y capacidad de dirección), pero en este trabajo cobra especial importancia el entramado institucional. Hasta el momento ha sido recurrente el señalamiento de que resulta insuficiente el marco jurídico y muy conflictiva la diversidad de instituciones involucradas en las zonas metropolitanas, pero no se ha discutido la necesidad de revisar la cantidad y calidad de las mismas.

Sólo como ejemplo, basta referir una de las figuras que se han creado para atender los asuntos (de escala nacional) que resultan conflictivos y de difícil arbitraje, como los procesos electorales y la defensa de los derechos humanos, que descansan actualmente en comisiones autónomas. Ellas han existido como reacción a la desconfianza en el Poder Ejecutivo para conducir las elecciones y en el Poder Judicial para salvaguardar las garantías individuales, o bien por el reconocimiento de que la pluralidad política requería de entidades ajenas a la tradicional distribución del poder político y con suficiente legitimidad para aplicar la ley y generar acuerdos.

En realidad, la idea de fondo es que el Estado, como sistema de capacidades para organizar la convivencia social e impulsar el desarrollo, puede y debe generar las instituciones suficientes y necesarias que respondan a los viejos y nuevos problemas del conjunto social, así mismo, que aprovechen las oportunidades y sinergias sociales y económicas. La asignatura pendiente es discutir el fenómeno metropolitano no a partir de sus instrumentos, visiones, valores y actores tradicionales, sino a partir de las innovaciones que el pensamiento crítico va produciendo.

Conclusiones

La gestión metropolitana en México, particularmente la relativa a la ZMVM, se ha caracterizado por la dispersión de sus políticas, encaminadas a paliar los problemas de mayor resonancia coyuntural, sin alcanzar a constituir un plan de desarrollo territorial que considere tanto transformaciones estructurales, como transformaciones casuísticas. Específicamente, la estructura de gobierno policéntrica difícilmente puede obtener resultados satisfactorios ante un marco jurídico e institucional ambiguo que traslapa facultades y competencias entre los decisores, los cuales tienen aún fresco el referente de gobernar a través de mando y control, en menoscabo de estrategias de coordinación.

La multiplicidad y diferenciación de actores que caracterizan a las metrópolis no es manifestación patológica de las aglomeraciones urbanas, sino distintivo de las sociedades contemporáneas. El reconocimiento de esta distinción permite buscar patrones de gobernación armónicos con la diversidad y la complejidad y evita riesgos de nostalgia por la domesticación con mano dura y férrea aplicación de la ley, o, en el mejor de los casos, evita la perplejidad (inoperante) de actores gubernamentales que no asimilan la complejidad del fenómeno.

La atención/gestión de las metrópolis modernas ha demostrado no ser compatible con el modelo de desarrollo del siglo pasado, caracterizado por, a) la compulsión gubernamental para intervenir en la vida asociada de manera injustificada, y b) por la notable abstinencia institucional para cumplir y hacer cumplir el Estado de derecho.

Recapitulando, la diferenciación política y social, así como el descentramiento del gobierno en la gestión pública han cambiado las expectativas de gobernación metropolitana. La vieja idea de encuadrar los problemas y eventuales resoluciones de gobernabilidad sólo dentro del perímetro goberna-

mental o del gobierno central reduce las posibilidades de incrementar el valor público. La alternativa crítica refiere hoy la gobernanza de la sociedad.

La gobernanza entendida como el proceso por el cual en una sociedad sus actores deciden los objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos, y considerando que alude al sentido de dirección y a la capacidad de dirección, implica reconocer condiciones sociales de interacción, interdependencia, conectividad, sin las cuales el riesgo de anomia es real. Más aun, gobernanza emplaza a discutir el sentido de dirección (¿Qué esperamos de las metrópolis?, ¿cómo deben insertarse en el concierto nacional?, ¿qué significan en la dimensión humana —cultura, historia, identidad—?), y la capacidad de dirección (¿cómo lograr el futuro deseado?, ¿qué instrumentos deben prevalecer en la gestión metropolitana?)

En la práctica, a la gestión metropolitana le ha caracterizado una tendencia endoscópica, carente de un enfoque de Estado, a pesar de que sus manifestaciones impactan la vida nacional; este documento ha planteado transitar de una política (remedial) de atención a determinada zona metropolitana a una estrategia de (desarrollo) gestión del territorio nacional, basada en la gobernanza, decantando, como posible punto de partida, la re-visión de su estructura institucional. Por supuesto, es un documento para el debate.

Fuentes consultadas

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La hechura de las políticas; segunda antología*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- , *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 2006.
- ARELLANO, G. D., “Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso”, en *Gerencia pública: una aproximación plural*. Guerrero O. O. (coord.), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2004.
- BARZELAY M., *Atravesando la burocracia*, primera reimpresión, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 2000.
- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteuci, *Diccionario de Política, Pasquino, Gobernabilidad Siglo XXI*, segunda edición, Suplemento, México, 1997.
- CABRERO M., Enrique, *Del administrador al gerente público*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1997.
- CALAME PIERRE, “Una lectura crítica de los indicadores del Banco Mundial y la necesidad de entablar un debate fundamental sobre el tema”, disponible en

- <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-308.html>
Consultado el 18 de enero de 2013.
- COESPO (2013), disponible en <http://portal2.edomex.gob.mx/coespo/index.htm>
- COLOMER, Josep M., "Las instituciones del federalismo", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1, octubre de 1999, Asociación española de ciencia política y de la administración, España, disponible en <http://www.recp.es/index.php/recp/article/view/313/257>, consultado el 3 de julio de 2013.
- Comisión Trilateral 1975, *La Crisis de la Democracia*, Informe de la comisión Trilateral, 1975.
- DEZEREGA, gobernabilidad. "Aseguramiento estratégico de la gestión gubernamental. FADA, Business Coach", MBA IESA, 1996, en *The Newfield Group*; Master en Administración de Empresas 1980, IESA; 1965, U. Chile disponible en <http://www.dezerega.com/>.
- CABRERO, Enrique, *Del administrador al gerente público*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1997.
- FLANDES, A. et al., "Estudio introductorio", en *Administración pública y política contemporánea: una mirada desde las universidades*, Memoria del Primer Coloquio Interuniversitario de Administración Pública y Ciencia Política. Ciudad de México, 13 y 14 de marzo de 1997, El Colegio de México, México, 1997.
- GAUDÍN, *El banco mundial y la good governance* (disponible en) www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/.../cap5.pdf, consultado el 28 de noviembre de 2009.
- GUERRERO O., O., *Del Estado gerencial al Estado Cívico*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999.
- GUY, Peters, *La política de la burocracia*, en traducción de Eduardo L. Suárez Galindo, primera reimpresión de la primera edición en español (1999) de la cuarta edición en inglés (1995), Fondo de Cultura Económica (FCE) y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México.
- KAUFMAN D.I H. J. y Jones G. (1986). *Captura del Estado, Corrupción e Influencia en la Transición*. World Bank, 2006.
- LAUNAY, Claire, *El uso del Concepto de Gobernanza y/o Gobernabilidad en Colombia*, 7 de julio.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, disponible en http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/archivos/ley_organica_administracion_publica_distrito_federal.pdf, consultado el 10/08/13.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, disponible en www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig017.pdf, consultado el 10/08/13.
- PETERS B. Guy, *La política de la burocracia*, Traducción de Eduardo L. Suárez Galindo. Primera reimpresión de la primera edición en español (1999) de la

- cuarta edición en inglés (1995), Fondo de Cultura Económica (FCE) y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 2001.
- PICARDO, 1998. *Gobernabilidad: Aproximación al concepto y perspectivas*. Documento sobre IV Seminario Internacional de Gobernabilidad en América Latina Auspiciados por las Fundaciones José Napoleón Duarte Konrad Adenauer disponible en <http://www.ufg.edu.sv/ufg/theorethikos/Julio98/GOBERNABILIDAD.html>.
- RIAL, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay 1987", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio de 1988.
- RIVERO HERNÁNDEZ, Melesio y Aguilar Miranda Alejandro, "Organizaciones gubernamentales para la planeación urbana en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)", en *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 26, pp. 243-260, Universidad Autónoma del Estado de México, México, diciembre de 2009.
- ROSE, Richard, *El gran gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE, México, 1998.
- ROSIQUE CAÑAS, José Antonio, *La megalópolis ingobernable*, Épica, México, 2006.
- RUIANO DE LA FUENTE, José Manuel, *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico* Universidad Complutense de Madrid, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 de octubre de 2002.
- SÁNCHEZ G., José Juan, *Gestión pública y governance*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2002.
- SEDESOL, CONAPO e INEGI (2005), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*, primera edición, noviembre de 2007, disponible en <http://www.cicred.org/Eng/Publications/pdf/c-c36.pdf>, consultado el 26 de agosto de 2013.
- VIDAL-BENEYTO, "Las palabras de imperio: gobernabilidad y gobernanza", en *El País*. José es director del Colegio de Altos Estudios Europeos de París, 15 de abril de 2002.