

## e estudios/Working Papers

(WP-2010-06)

### Título

**Elementos para una crítica a la teoría de la gobernanza: el caso de Guadalajara, México**

### Autor(es):

Solís Gadea, Héctor Raúl

### Cargo/Adscripción:

*Profesor-Investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad de Guadalajara, México.*

Recibido: 01/08/2010

Aceptado: 01/09/2010

Publicado: 01/10/2011



**Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.**

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



## Elementos para una crítica a la teoría de la gobernanza: el caso de Guadalajara, México

Solís Gadea, Héctor Raúl

### Resumen/Abstract:

En México, el enfoque de la gobernanza ha ejercido una importante influencia académica e institucional. No se puede negar que su recepción constituye un hecho positivo en la búsqueda de opciones teóricas para mejorar la eficacia gubernativa de la democracia mexicana. Es un punto de partida útil para impulsar la formación de una teoría del gobierno más adecuada y la implantación de políticas públicas más certeras. Como parte de ese esfuerzo, sin embargo, es necesario establecer los límites del enfoque de la gobernanza, tal y como ha sido presentado por algunos de sus autores más conocidos. Estas notas quieren ser una contribución inicial a dicha tarea desde tres puntos de vista. Primero, mediante el esbozo de una crítica general pero suficientemente persuasiva del enfoque de la gobernanza que destaque la necesidad de considerar aspectos dejados de lado por aquella. Segundo, a través de un argumento que busca demostrar la necesidad de tomar en cuenta los aspectos irracionales, como la tendencia al error, al equívoco y a la insensatez, por parte de los tomadores de decisiones públicas; estos aspectos forman un campo explorado por los historiadores, pero no así, o por lo menos no de manera suficiente por parte de los estudiosos de las políticas públicas o las acciones gubernamentales. Y, tercero, por medio de una revisión, de manera sucinta, del caso de la ciudad de Guadalajara, México, como una urbe carente de sentido de conducción, en la que su gobernanza atraviesa una precaria situación y para cuya recuperación no se atisban, todavía, condiciones favorables.

### Palabras clave/Keywords:

GOBERNANZA, TEORIAS, GUADALAJARA, JALISCO

### Extracto curricular/Author Information:

Profesor-Investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Universidad de Guadalajara, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Actualmente es Coordinador General Académico de la misma institución.

## Elementos para una crítica a la teoría de la gobernanza: el caso de Guadalajara, México

Solís Gadea, Héctor Raúl

*Este documento fue presentado en el Primer Congreso Internacional organizado por el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Septiembre 2010*

### Introducción

En México, el enfoque de la gobernanza ha ejercido una importante influencia académica e institucional. No se puede negar que su recepción constituye un hecho positivo en la búsqueda de opciones teóricas para mejorar la eficacia gubernativa de la democracia mexicana. Es un punto de partida útil para impulsar la formación de una teoría del gobierno más adecuada y la implantación de políticas públicas más certeras. Más aún, a partir de la visión de la gobernanza, y con la concurrencia de otras herramientas conceptuales de calado y aspiración parecida, se podría estructurar un fecundo programa de investigación que articule la reflexión teórica con el análisis empírico, histórico e institucional.

Como parte de ese esfuerzo, sin embargo, es necesario establecer los límites del enfoque de la gobernanza, tal y como ha sido presentado por algunos de sus autores más conocidos. Es preciso clarificar, hasta donde sea posible, sus supuestos no explicitados (sobre el comportamiento esperado de los actores), así como también algunos aspectos de los procesos administrativo-públicos que no suelen ser tomados en cuenta. En ese orden de ideas, realidades como la mexicana constituyen una auténtica prueba para la factibilidad de la teoría de la gobernanza y sus posibles aplicaciones en la gestión administrativa y política de la vida pública.

Estas notas quieren ser una contribución inicial a dicha tarea desde tres puntos de vista. Primero, mediante el esbozo de una crítica general pero suficientemente persuasiva del enfoque de la gobernanza que destaque la necesidad de considerar aspectos dejados de lado por aquella. Segundo, a través de un argumento que busca demostrar la necesidad de tomar en cuenta los aspectos irracionales, como la tendencia al error, al equívoco y a la insensatez, por parte de los tomadores de decisiones públicas; estos aspectos forman un campo explorado por los historiadores, pero no así, o por lo menos no de manera suficiente por parte de los estudiosos de las políticas públicas o las acciones gubernamentales. Y, tercero, por medio de una revisión, de manera sucinta, del caso de la ciudad de Guadalajara, México, como una urbe

carente de sentido de conducción, en la que su gobernanza atraviesa una precaria situación y para cuya recuperación no se atisban, todavía, condiciones favorables.

El telón de fondo de estas notas es una cuestión que no por obvia deja de ser fundamental: ¿por qué si la sociedad mexicana ha construido un régimen pluralista de partidos en competencia relativamente equitativa, no constituye un entorno favorable para la operación concreta de las categorías y conceptos propios del enfoque de la gobernanza? Una respuesta posible a esta pregunta incluye la necesidad de pensar críticamente el comportamiento de las instituciones y los actores de la vida pública mexicana para desarrollar una iluminación conceptual que abra nuevas perspectivas de un orden democrático, incluyente y racional, en el casi siempre incoherente, inmaduro, paradójico y pre-moderno contexto tropical en el que se mueven los gobiernos mexicanos (y al cual no pocas veces contribuyen).

## **1. El enfoque de la gobernanza: ideas para una visión crítica de sus errores o insuficiencias**

### **a) Orígenes y aportes**

Durante los últimos lustros, la gobernanza, como concepto y como enfoque, ha ocupado un sitio importante en el debate de las ciencias políticas y la administración pública. Eso ha ocurrido también en México, y de manera particularmente relevante, a pesar de que su comunidad académica tardó en incorporarse a este movimiento reflexivo. Es probable que las razones que explican el reciente interés mexicano en el tema residan en que este país requiere, con urgencia, reforzar sus capacidades institucionales de gobernación y conducción política de la sociedad en un contexto de pluralismo político y alta complejidad. Dicha circunstancia se vuelve más evidente si se toma en cuenta que la transición mexicana a la democracia, relativamente exitosa como construcción de instituciones electorales liberales, no sólo no ha propiciado una mejora sustancial en la calidad gubernativa, sino que parece haberse convertido en un factor que, lejos de favorecer el interés público, provoca desorden, inestabilidad política y desaliento social.

¿Es la teoría de la gobernanza un recurso suficientemente poderoso, en términos analíticos y de capacidad prospectiva, para ensayar caminos exitosos de solución a los problemas de orden y eficacia gubernativa que enfrenta la sociedad mexicana del siglo veintiuno? El atractivo de la teoría de la gobernanza reside en su disposición a tomar en cuenta un conjunto amplio de instituciones y relaciones como elementos indispensables del proceso de gobernar. La gobernanza es un intento de considerar, cuando menos en el plano abstracto, las interconexiones entre el mundo político, el plano social y el ámbito administrativo, sobre todo, el papel que están llamados a desempeñar los actores no gubernamentales en la generación de las políticas públicas y las decisiones del gobierno.

Su surgimiento tuvo que ver con el desprestigio y la crisis de los estados interventores y autoritarios, que intentaban ejercer acciones de planificación y ordenamiento de la vida social desde arriba y sin preocuparse demasiado por propiciar la aquiescencia participativa e informada de los ciudadanos. En cierto modo, así se explica la diferenciación entre los

conceptos de gobernanza y gobernabilidad. Este último está más vinculado con la existencia de estados fuertes que actúan en situaciones de escasa complejidad social y bajo condiciones en que el ejercicio del poder requiere de poco esfuerzo de justificación normativa para con los ciudadanos y actores no gubernamentales. La noción de gobernabilidad se corresponde, entonces, con un estado para el cual la acción de gobernar llega a ser sinónimo de gasto social dispendioso como forma de adquisición de legitimidad, con un aparato burocrático que pone más énfasis en los insumos que la alimentan y menos en los resultados de valor público que genera, y con un modo de actuación del gobierno que tiende a suprimir de forma autoritaria (o por lo menos desprecia) las diferencias de opinión entre los gobernantes y los gobernados.

El enfoque de la gobernanza introdujo un cambio crucial al considerar que el gobierno no es el único sujeto, ni necesariamente el actor privilegiado, de la acción de gobernar. Luis F. Aguilar es, sin duda, un autor de referencia clave en la recepción mexicana del tema. Coincide con la idea de que concebir el gobierno en términos de gobernanza implica interrelacionar, en forma mucho más horizontal, las dimensiones de la economía, la política y la sociedad. Es posible alcanzar objetivos comunes desde el gobierno, pero pensando el rol de éste como coordinador de voluntades sociales, habilidades, disposiciones y recursos materiales y simbólicos que ya no posee y mucho menos monopoliza, los cuales, en cambio, debe ser capaz de convocarlos y conseguirlos entre la sociedad.

Bajo la perspectiva de Aguilar, el ejercicio de la autoridad gubernamental no puede ya considerarse anclado al establecimiento de relaciones de autoridad en modo de mando y obediencia, piramidales y verticales, en las que los ciudadanos son un mero objeto de las decisiones tomadas desde arriba para controlar la vida social y pública. Así, el sentido de dirección de la sociedad y los objetivos de las políticas deben ser la resultante de la acción conjunta entre el amplio conjunto de actores involucrados. Todos ellos son, a final de cuentas, en sus relaciones de cooperación, los autores de la vida pública y los definidores de las metas de valor colectivo.

Otros autores, desde el enfoque de la gobernanza, también han puesto sobre el tapete las cuestiones de si el gobierno es el único actor que debe decidir metas comunes, si éste representa una efectiva manera de ejecutar dichas tareas o no, si las posiciones gubernamentales deben ser reforzadas, o si deben de buscarse modos alternativos de gestión (Peters y Pierre, 1998). La idea de una gobernanza democrática, entonces, se vincula con el surgimiento de la llamada Nueva Gerencia Pública que intentó construir esquemas de comprensión de la actividad gubernamental capaces de establecer una ligazón más orgánica entre los elementos que la hacen eficaz (logro de metas), eficiente (racionalidad administrativa) y legítima (persuasividad racional de las decisiones públicas).

El concepto imagina la existencia de una autoridad pública ubicua, flexible y con posibilidades de dar sentido de rumbo a los asuntos nacionales articulando de forma equilibrada los intereses de una red de relaciones tan amplia en las que pueden participar actores con intereses tan disímiles como la familia, una organización de apoyo a niños de la calle, la Secretaría de Educación o las cámaras empresariales. Es, pues, la de gobernanza, una noción que, bien mirada, no hace sino concebir a la acción del gobierno como siempre se hubiese

querido, es decir, como un ejercicio de la política con creatividad, disposición al convencimiento racional de los actores sociales involucrados, y responsabilidad para con la realización efectiva de metas de valor público que permitan adquirir rendimientos de legitimidad hacia la autoridad y cristalizar, en los hechos, el ideal de la ciudadanía.

Dos definiciones así parecen consignarlo. Para el Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas la gobernanza

es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación que realiza la autoridad política, económica y administrativa. Consiste en un conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias... Aunque la gobernanza abarca cada institución y organización de la sociedad, desde la familia hasta el Estado, tres son las áreas importantes de gobernación para lograr el desarrollo humano sustentable: el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. (UNDP, 1997; p.9)

De forma similar, para Aguilar

El concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que *el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales* (subrayado original). (Aguilar, 2006: 99).

Entonces, para Aguilar, la idea de gobernanza pretende, recuperando el sentido de inclusión, enfrentar adecuadamente las circunstancias del pasado reciente en las que dejaron de ser creíbles los métodos de gobierno basados en estilos autoritarios, burocráticos, centralistas y excluyentes de la participación de los ciudadanos.

Pero la palabra gobernanza no sólo es parte de un movimiento entre las redes de la administración pública, sino que también ha adquirido carta de ciudadanía en la república de las letras. No carece de relevancia política y cultural el hecho de que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua haya recogido su significado. Allí se define a la gobernanza como el

...arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. (Diccionario de la Real Academia de la Lengua, 2001)

Si bien esa definición no ofrece una profundización teórica del término, en pocas palabras comunica una concepción filosófico-política que está de vuelta tanto del autoritarismo estatal como de la sola acción del mercado y las fuerzas individualistas de la economía. Por eso, la visión de la gobernanza significa nuevas maneras de ejercer el gobierno. Pretende ponerse a tono con la existencia de procesos sociales de largo aliento --políticos, económicos,

sociológicos, administrativos, culturales y tecnológicos-- que están modelando nuevas formas de hacer gobierno.

Además, la teoría de la gobernanza no sólo participa de nuevas tendencias en la administración y la gestión pública, sino que tiene afinidades electivas con algunas nociones teórico-políticas en boga que alimentan la conciencia de las sociedades contemporáneas: auto-gobierno social y existencia de una sociedad civil fuerte; ciudadanía virtuosa y participativa; esfera pública vigorosa y capaz de propiciar procesos de deliberación relevantes; acción comunicativa y capacidad de actuación social de concierto; sociedad red, cosmopolita y globalizada; modernidad reflexiva, etcétera. Sin embargo, esa vinculación de la teoría de la gobernanza con nociones provenientes de otros enfoques es una tarea que está aún por realizarse, lo que, por cierto, sería muy positivo por cuanto pondría al descubierto sus insuficiencias y permitiría enriquecerla para construir un marco de interpretación capaz de comprender, de manera mejor, los problemas involucrados en las relaciones de autoridad entre los gobiernos y los ciudadanos.

## **b) Las limitaciones del enfoque**

No se puede poner en duda que el enfoque de la gobernanza tiene el mérito de aceptar la crisis de la autoridad gubernamental tradicional y la obsolescencia de las visiones administrativas autoritarias y verticalistas. También debe reconocérsele el mérito de haber pensando las posibilidades que se abren por las interconexiones entre los distintos sistemas y subsistemas sociales, así como las oportunidades que ofrece el asociacionismo ciudadano, la interdependencia entre actores societales y estatales, y la construcción de configuraciones sociales que se interpenetran con el plano de lo público-gubernamental.

El enfoque de la gobernanza trata de enfrentar las consecuencias de la pérdida del poder de los estados actuales y es, en este sentido, una búsqueda de una nueva correlación de autoridad entre distintos y nuevos actores sociales y económicos. Correctamente, pretende alcanzar el buen gobierno que ahora se reclama desde los nuevos entramados de la globalización, la economía de mercado, la emergencia de la sociedad civil y la democracia liberal.

La teoría de la gobernanza quiere contribuir a que las sociedades y sus estados superen no sólo las crisis fiscales y administrativas, sino también a que generen un sentido más claro de legitimidad política, involucramiento ciudadano y comunidad cívica. Y es, por supuesto, un intento por dotar de mayor racionalidad administrativa y política a la acción de los gobiernos. De forma implícita, asume que la coordinación de la cooperación entre voluntades diversas para dar sentido de dirección a la vida social es no sólo el objetivo primigenio del gobierno, sino un recurso exitoso para suprimir el error, la irracionalidad y las secuelas negativas que se derivan de la interferencia del conflicto en el proceso de gobernar. El control público de las decisiones, mediante su argumentación razonada en una esfera de comunicación abierta, a la que tienen acceso a ciudadanos considerados como libres e iguales, es un recurso clave para generar el sentido de orden que la democracia pluralista requiere. ¿Qué mejor estrategia para construir estabilidad y reducir la contingencia generada por el conflicto que la de una

gobernanza concebida como un proceso de construcción negociado, incluyente y acordado de la voluntad política? La incertidumbre producida por el entorno pluralista en la que se mueven los gobiernos actuales no se suprime negando las diferencias y los desacuerdos, sino provocando su mediación y cohabitación, buscando generar resultados óptimos, en términos de la obtención del bien público, a partir de la realización de los intereses particulares que, inevitablemente, impulsan las actuaciones de los individuos y las fuerzas reales que intervienen en la vida política, económica y social.

El enfoque de la gobernanza, que de entrada reconoce la importancia de la interacción entre las esferas societal, económica y política, paradójicamente no posee una teoría de cada una ellas desde la perspectiva de cómo es posible su vinculación coordinada y cooperativa. Es posible que eso explique su escasa sensibilidad para captar las asimetrías de información, poder, capacidad de organización y capital material o social, entre los actores implicados en el proceso de gobernanza. Sostengo que este enfoque no ofrece una comprensión adecuada de las incompatibilidades entre la lógica del mercado y la racionalidad empresarial, por una parte, y la lógica de los organismos y movimientos que representan a la sociedad civil no propietaria de capital, por la otra. De igual modo, tampoco considera la posibilidad concreta de que existan conflictos y contradicciones entre las agencias gubernamentales, insuficiencias, equívocos y errores cruciales en su conducción, además de los conflictos que se pueden presentar entre el gobierno y los sectores privado y social.

¿Tienen los gobiernos suficiente poder y autonomía como para obligar a los actores sociales a ceder parte de sus intereses particulares al beneficio público? ¿De dónde va a obtener esas capacidades si de entrada se trata de gobiernos que, según se reconoce, han dejado de tener prestigio, recursos, conocimientos e información suficiente? ¿Bajo qué condiciones los sectores de la sociedad civil van aceptar participar en el proceso político si el gobierno no les garantiza, de entrada, que al final del día habrá de prevalecer el interés público, el bien general, por encima de las aspiraciones privadas? Se trata de una suerte de círculo vicioso del que no es posible salir sin una comprensión más cabal de las estrategias al alcance del gobierno para dotarse de capacidad de autoridad.

En otras palabras, la teoría de la gobernanza no problematiza las determinaciones objetivas, fácticas, que pueden mediatizar la razón pública, la conducción racional del gobierno y la acción virtuosa de los ciudadanos. Da por un hecho la existencia de ciudadanos activos y fuerzas sociales organizadas, sin mayores antagonismos y complicaciones, como si estuvieran, así nada más, esperando por la acción coordinadora de las agencias gubernamentales para hacer confluir sus voluntades en una dirección única. Da por hecho, también, el poder del estado y sus agencias, su capacidad mediadora y desinteresada, su compromiso como interlocutor universal de los ciudadanos y los grupos sociales.

Por otro lado, el modelo parece asumir, como un postulado, la eficacia pública de las instituciones y reglas que encauzan las interconexiones público-privadas y público-sociales sobre las que descansa la gobernanza según se le concibe teóricamente. Si se toman en serio las carencias del enfoque de la gobernanza surgen, de manera natural, las siguientes preguntas:

Las condiciones de funcionamiento de las instituciones, ¿son propicias para conseguir los equilibrios cooperativos que se pregonan en el modelo de la gobernanza? ¿Qué pasa en la práctica con los intercambios políticos entre los actores involucrados? ¿Se desarrollan las capacidades políticas, económicas y sociales de influencia en todos los actores por igual? ¿Es posible establecer mecanismos de compensación para los actores sociales excluidos de la esfera pública y de los circuitos de la negociación? Durante los últimos años, el estado y el gobierno han tenido que ceder control y capacidad de definir los términos del orden, pero ¿qué se ha cedido y a quién?, ¿cómo han sido estos procesos?, ¿a dónde ha ido a parar el poder del estado y el gobierno? ¿Se trata de un juego de suma cero?, ¿es posible, sobre esa base, generar los términos de una negociación cooperativa en la que todos los actores involucrados ganen? Estas son algunas de las preguntas que una teoría crítica de la gobernanza debería explicar abriendo su estrategia de comprensión a visiones más críticas de análisis político.

En última instancia, se podría calificar al enfoque de la gobernanza como concebido para operar en un mundo sin relaciones de dominación y control, y, por tanto, como carente de categorías para pensar la gobernabilidad, el poder y las características que el gobierno y sus instituciones deben poseer si quieren permanecer funcionalmente vigentes y con capacidad de respuesta frente a los problemas sociales. En consecuencia, el enfoque de la gobernanza aparece inacabado y con un insuficiente anclaje en la vida social y política concreta. No explicita cómo hacer para que el comportamiento real de los actores se corresponda, en la práctica, con las expectativas generadas en el plano teórico. Tampoco define una estrategia clara para que los procesos administrativos, económicos y políticos superen las decisiones irracionales de los actores sociales y los conflictos de intereses que surgen entre ellos generando desorden y desgobierno.

Según Guy Peters las propuestas de la gobernanza difícilmente podrán ser adecuadas en sistemas políticos no industrializados ni democráticos, y que no cuenten con sistemas burocráticos plenamente institucionalizados. Su viabilidad depende de la existencia de organizaciones fuertes en la sociedad civil, de la posibilidad de que el gobierno encuentre socios confiables y posea un marco regulatorio que le permita proveer bienes y servicios públicos de forma asociada. Son necesarias, además, normas institucionalizadas y eficaces que legitimen la participación de diversos grupos de interés en la elaboración de las políticas.

Peters también afirma que, bajo el paradigma de la gobernanza, los sistemas administrativos deben examinarse no sólo desde el ángulo de la gestión de los programas y la toma de decisiones en materia de políticas dentro del gobierno mismo, sino además desde el manejo de las interacciones con los actores del sector privado y con los clientes/usuarios/beneficiarios de dichos programas. No obstante, por lo menos en el caso de México, las reformas del gobierno implantadas durante los últimos años rara vez se han formulado y puesto en práctica siguiendo orientaciones como ésta.

Las anteriores críticas apuntan a la necesidad de construir un marco institucional que permita dotar de certidumbre y eficacia a los sistemas sociales, políticos y económicos a lo largo del tiempo. Se entiende que un sistema político-económico se compone de una serie de

instituciones complejas y que las instituciones son un conjunto de reglas y procedimientos, formales e informales, de aceptación y cumplimiento de las mismas, así como un conjunto de normas éticas y morales que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos y darles un cauce socialmente útil. El marco institucional hace que las reglas, la tecnología y la ideología que subyacen al funcionamiento de los sistemas sociales, económicos y políticos generen sentido de dirección societal (North, 1994). La gobernanza no podrá dar más orden y dirección que el sentido que le otorgue el marco institucional. Las instituciones no sólo constriñen las elecciones de los actores sociales, sino que también las hacen posibles y les dan cauce en forma creativa (Giddens, 1986).

Por tanto, si el marco institucional no es capaz de brindar los requisitos necesarios para la existencia de un sistema económico industrializado, un sistema político democrático, un sistema administrativo institucionalizado, un sistema social que cuente con una sociedad civil fuerte, así como un sistema legal confiable y una plataforma tecnológica mínima, las posibilidades de éxito de la gobernanza son mínimas, porque en el marco institucional el rol que juega la capacidad productiva y tecnológica, el stock de capital y conocimiento, así como la certidumbre que brinda la legislación y el control social es decisivo para los rendimientos del sistema societal en su conjunto.

### **c) Carencias institucionales para el funcionamiento del esquema de gobernanza en los países subdesarrollados**

¿Por qué se ha planteado la tesis de la gobernanza en sociedades como la mexicana en donde, como es evidente, no se dan todas las condiciones necesarias para su materialización? Es necesario complementar el discurso de la gobernanza con perspectivas más realistas que tomen en cuenta aspectos dejados de lado en el análisis convencional. Ideas como las esgrimidas por autores como Ulrich Beck, por ejemplo, pueden ser útiles para describir situaciones sociales en las que las instituciones simplemente no pueden garantizar un sano equilibrio entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil. Incluso las tendencias contemporáneas a la intensificación de la globalización y la apertura de los intercambios mercantiles mundiales, no han hecho sino marcar más las diferencias entre los países, y generar mayores desigualdades entre los ciudadanos de los países subdesarrollados, lo que limita su capacidad de influencia pública y, por consecuencia, vulnera la gobernanza.

Los países subdesarrollados no pueden enfrentarse al cambio social contemporáneo con modelos político-administrativos que dejan incuestionado al orden social establecido y que, por tanto, no pretenden modificar las instituciones para buscar un mayor equilibrio entre los distintos actores sociales que deben ser tomados en cuenta para el ejercicio de una gobernanza democrática. Al menos, por principio, deberíamos plantearnos una estrategia de reformas que refuercen la capacidad institucional de los gobiernos para generar genuinas condiciones de gobernanza. En el caso de la transición democrática mexicana, ésta ha carecido de una voluntad política, alimentada por las distintas fuerzas políticas, que se plantee el objetivo de reconstruir las capacidades institucionales del estado para generar orden y rumbo

definido a la vida pública. En vez de hacer eso, la política mexicana se ha convertido en un territorio despoblado de sentido político y confiscado por intereses de carácter particular.

México es un caso típico en el que se presentan problemas de gobernabilidad y gobernanza por la existencia de grandes asimetrías en la distribución del poder y la capacidad de influencia de los diversos grupos sociales. Evidentemente, una nación atravesada por lustros de crisis económica y políticas erosivas de las estructuras de la igualdad de las oportunidades no puede ser suelo propicio para que brinde frutos la semilla de la ciudadanía. ¿Dónde están, en México, los actores ciudadanos, las organizaciones civiles y las asociaciones capaces, informadas y con recursos materiales y de capital social, capaces de construir el interés público, conferir un destino inclusivo a la sociedad mediante el ejercicio cotidiano de sus capacidades de gestión, negociación y conflicto? (Solís, 2008).

Lo que ha ocurrido en México, durante los últimos lustros, no es el progresivo desarrollo de una mayor capacidad reguladora del estado que dé origen a una nueva forma de gobernanza, democrática y horizontal, equilibrada y coordinada, sino la irrupción de la pérdida del rumbo y la sensación de que el país va a la deriva, al día, y sin proyecto normativo y político. La inserción del país en la globalización, la apertura de las fronteras al comercio internacional y la penetración de una mayor inversión extranjera, no han provocado un mayor sentido de cohesión social y tampoco han generado mejores posibilidades para la acción política generadora de sentido de comunidad y equilibrio entre lo público y lo privado. El correlato político de la liberalización económica, es decir, la democracia electoral, introduce en la vida pública la racionalidad estratégica y de confrontación entre los partidos políticos, y los incentivos hacia la adquisición de ventajas competitivas por parte de los actores políticos. Así como el mercado económico no es sinónimo de desarrollo social, tampoco el mercado electoral significa, necesariamente, la promoción del bien colectivo. En México, los políticos están más preocupados por hacer sus avanzar sus intereses particulares, que por construir acuerdos susceptibles de traducirse en rendimientos de beneficio público. De nueva cuenta, aparece aquí la necesidad de la construcción de marcos institucionales adecuados que encaucen las interacciones políticas por el camino de los rendimientos de legitimidad producto de una gobernanza no piramidal ni excluyente.

México es una sociedad de riesgo en la que el ámbito de lo no político, léase la influencia de todo tipo de poderes fácticos, ejerce una suerte de quehacer de guía de la política. Como afirma Ulrich Beck, la política se ha convertido en un ente, públicamente financiado, para la administración de un desarrollo cuyo rumbo ella misma desconoce y en el que, paradójicamente, no puede influir. Los políticos pretenden mantener el *status quo* y al mismo tiempo fomentan, al parecer sin desearlo, un cambio incontenible que conduce a escenarios imprevisibles de los que ellos mismos no tienen la menor idea. Así, pierden legitimidad ellos y las funciones que desempeñan, y los ciudadanos, más y más, ven atrofiadas sus capacidades de intervención en lo público de manera que nadie se ocupa de lo que es de todos: el interés público se desdibuja.

## Guadalajara y sus problemas de gobernanza

### a) Una ciudad que se complica

La ciudad mexicana de Guadalajara, localizada en el estado de Jalisco, al occidente del país, es un caso que vale la pena examinar desde la perspectiva de la gobernanza cuya crítica se intenta aquí. Guadalajara es, en términos demográficos, la segunda ciudad del país y posee una cierta relevancia en el concierto de las urbes mexicanas y latinoamericanas. Durante muchos años, se destacó por su relativa modernidad urbana, lo que la colocó entre las primeras de México después de la ciudad capital. Históricamente se ha caracterizado por poseer una estructura económica pujante, de carácter básicamente comercial y de servicios, de ahí que se haya constituido en un centro de referencia para el centro-occidente y el noroeste del país. Entre los años cuarenta y ochenta del siglo veinte, aproximadamente, fue célebre el modelo de urbanización seguido por la ciudad: traza urbana diseñada y con vocación modernista, infraestructura vial adecuada, servicios y equipamiento suficientes, imagen urbana relativamente bien cuidada y orden en su dinámica de crecimiento.

En términos políticos, Guadalajara y Jalisco se han caracterizado, la mayor parte del siglo veinte, por poseer un sistema político relativamente exitoso en términos de que ha logrado mantener la paz social y la estabilidad. Son numerosos los estudios que atribuyen esta circunstancia al férreo control que el sindicalismo oficial, perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha ejercido sobre los trabajadores, o a la influencia de la Iglesia Católica sobre la población. Es cierto que Jalisco fue una de las sedes de la Guerra Cristera, y también que no han faltado las manifestaciones de violencia, pero, en cualquier caso, Guadalajara ha sido una ciudad en la que no se han presentado, de forma sistemática, manifestaciones de rebeldía política y de ingobernabilidad, como sí ha ocurrido con algunos estados como Guerrero, Chiapas, Oaxaca, etcétera.

Por otro lado, sin embargo, no puede dejar de considerarse la centralidad política que tiene la ciudad para el estado de Jalisco y, en consecuencia, la importancia de lo que allí ocurre. Guadalajara no sólo es la capital de Jalisco y la cabecera municipal más importante del estado, su área metropolitana concentra otros cinco municipios (Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, y Tlajomulco) que son estratégicos para el destino del Estado. Un hecho capital que demuestra que Guadalajara, y particularmente su problemática urbana, es crucial para la vida política Jalisco son las explosiones acontecidas el 22 de abril de 1992. Varios kilómetros de calles, con viviendas incluidas, volaron por los aires a consecuencia de una serie de explosiones ocurridas en el drenaje por el que corrían cantidades excesivas de diesel. Según las cifras oficiales, los muertos fueron poco más de 200, los heridos 500 y los damnificados más de 15 mil. Más allá de la dimensión trágica de este suceso, una de las razones que explican su importancia es que significó el fin de la hegemonía priista en la entidad como resultado de la reacción de castigo de los ciudadanos contra los candidatos priistas a la gubernatura del Estado en las elecciones de 1994. Las explosiones fueron, pues, el hecho capital del final del fin de siglo y ponen en evidencia, sobre todo, la importancia de la política en torno a los asuntos urbanos y territoriales del área metropolitana de Guadalajara.

Hoy en día, por supuesto, no puede entenderse el comportamiento electoral de Jalisco, sin estudiar lo que ocurre en torno a Guadalajara. Estamos, como a mediados de los años noventa, probablemente ante un fin de ciclo de la política urbana, lo que tal vez podría traducirse en la derrota electoral del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones para la gubernatura de 2012, después de tres sexenios ininterrumpidos en el poder, y en el regreso del PRI. Un claro indicio de esa posibilidad, por supuesto, es la derrota del Partido Acción Nacional en las pasadas elecciones municipales (2009) de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco y El Salto. Sólo en Tlajomulco ganó el Partido de la Revolución Democrática (PRD) la elección, mientras que en los demás lo hicieron los candidatos del llamado partido tricolor. La política de Guadalajara y su área metropolitana, entonces, está en manos divididas; una parte la controla el PRI a través de los municipios bajo su poder, y otra sigue bajo la égida del PAN mediante la gubernatura. Esto sin considerar que el PRI también posee una mayoría escasa en el Congreso del Estado.

Pero la tesis de que Guadalajara está probablemente ante el fin de otro ciclo político no sólo tiene que ver con su calendario electoral. En todo caso, eso sería la expresión electoral de un descontento ciudadano gestado a lo largo de las administraciones panistas, sobre todo por su incapacidad para reconducir el destino de Guadalajara de manera racional y atendiendo el interés público. Guadalajara, como se menciona arriba, tuvo una época de cierto esplendor en cuanto a la gestión de su desarrollo. Las explosiones del 22 de abril fueron la manifestación extrema de un proceso de deterioro que llevaba varios años. La esperanza de los ciudadanos, al votar por un partido distinto al PRI, estaba cifrada en que llegaran gobernantes que pudieran hacer la diferencia en su manera de gobernar la ciudad. Eso, sin embargo, no ha ocurrido. El panismo no hizo que Guadalajara recuperara la confianza en su futuro y que mantuviera el paso como una urbe que se desarrolla con dinamismo, orden y equilibrio.

Ese malestar de los ciudadanos no se reduce a estar presente en la mentalidad colectiva, ni se limita a influir en los comportamientos electorales, algunos de los cuales, por cierto, en los pasados comicios, incluyeron llamados a la nulificación del voto. Se expresa también en los diagnósticos académicos y oficiales, así como de los organismos no gubernamentales (algunos ejemplos son el Programa de Desarrollo Institucional de la Universidad de Guadalajara. Visión 2030, los Planes de Desarrollo Estatal y Municipales de la Zona Metropolitana de Guadalajara, y la visión prospectiva del grupo de ciudadanos empresarios de Guadalajara 2020). Estos trabajos coinciden en que a Guadalajara la aquejan una serie de complicaciones y debilidades estructurales que está obligada a resolver si quiere mantener su vigencia como un entorno que logra niveles mínimos de calidad de vida. Entre tales patologías estructurales están las siguientes:

Por razones que aún esperan una explicación coherente Guadalajara perdió el esplendor, aquel que se forjó en su periodo de espectacular crecimiento modernizador y relativa industrialización (entre 1940 y 1980, aproximadamente). Ahora su desarrollo se ha vuelto desequilibrado y desordenado, de manera que la antigua desarticulación entre la Guadalajara del poniente y la del oriente se ha vuelto más ubicua, y las zonas marginadas han crecido en demasía. Unas, por decirlo así, se han auto-marginado mediante el establecimiento de cotos y bardas perimetrales, casetas de vigilancia y policías privados, buscando la territorialización de

los privilegios y la seguridad de sus moradores. Otras, en cambio, se han visto marginadas por la depresión de su situación socioeconómica, la escasez y precariedad de su equipamiento urbano, así como por el deterioro material y social de sus habitantes; son territorios a los que hace mucho tiempo no se les agrega valor y cuyos ciudadanos tienen muy escasas capacidades de pujar con éxito, en la arena de la gestión política, para recibir bienes públicos.

La economía tapatía no crece al ritmo que le demandan sus más de cuatro millones de habitantes y, cuando lo hace, es con desequilibrios entre sus sectores. Eso ha incrementado la informalidad, y ha generado una estructura de empleos precarios y mal remunerados. Se observa también una pérdida de competitividad en la industria y en el sector terciario, y una escasez de mano de obra calificada, lo que forma parte de un círculo vicioso de deserción en los niveles educativo medio superior y superior por necesidades económicas y falta de apoyos suficientes. También es parte de este mecanismo de patología circular un aumento de la pobreza y la desigualdad social que ha ocurrido de forma regular y sostenida durante los últimos 20 años. Es correcto que en la ciudad no se presentan los grados de marginación que en otros sitios de México, pero eso, de todos modos, ha mermado la calidad de vida de la ciudad y ha generado condiciones para la irrupción de un clima de inseguridad sin precedentes en las últimas décadas.

La infraestructura tapatía no ha recibido, durante los últimos lustros, las inversiones que se hubiesen requerido para mantenerse a tono con las necesidades de un área metropolitana como la de Guadalajara. Sus vialidades son francamente obsoletas y mal mantenidas; a diario, cientos de miles de automovilistas crisan sus nervios para llegar a sus lugares de destino, para no mencionar el sufrimiento de los usuarios sin automóvil quienes, en decenas de miles, viven condenados a utilizar un sistema de transporte anticuado, inseguro e inhumano.

Por otra parte, la red de drenajes es ya incapaz, temporal de lluvias tras temporal de lluvias, de canalizar las ingentes cantidades de agua que afluyen por ella y que, en consecuencia, inundan cada vez más zonas de la ciudad con los daños que traen consigo. Otro dato que también revela la falta de inversión en infraestructura es el hecho de que por la red de distribución de agua se fuga el cuarenta por ciento del vital líquido, además de que, según argumentan las autoridades, no existe seguridad en el abasto para el futuro. Se calcula que cubrir las necesidades de infraestructura tiene un costo anual de más de 50 mil millones de pesos, cuando la inversión anual combinada de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en materia de infraestructura no rebasa los 5 mil millones de pesos anuales.

Una carencia que genera graves trastornos es la existencia de un marco jurídico inadecuado, por anacrónico, para estimular con eficacia el crecimiento de la ciudad y regular su desarrollo. Por ejemplo, las reglas que rigen el uso del suelo han sido rebasadas por la presencia de un feroz sector privado que no deja de intentar sobornar a las autoridades con tal de obtener permisos de construcción de edificios que transgreden lo establecido por las normas, localización de giros no autorizados en áreas residenciales, así como desarrollos de fraccionamientos en áreas prohibidas, incluso en las que se presentan riesgos para los futuros moradores o para el equilibrio ecológico.

En cuanto a la sociedad civil y los movimientos sociales de Guadalajara, tampoco están mejor las cosas. La sociedad civil y las formas de acción colectiva son, en el mejor de los casos, reactivos y de comportamiento intermitente. En términos generales, se trata de una sociedad desarticulada, desorganizada y con falta de solidaridad y confianza, situación que se corresponde con su limitada capacidad de influencia en el sector público. Por ello no debe resultar extraño que esté insuficientemente interesada en la participación, y relativamente desencantada de lo público y gubernamental. Aunque cabe decir que en la última década han surgido movimientos sociales y grupos interesantes de la sociedad civil. Son acciones minoritarias pero importantes y con cierta capacidad de influencia en la agenda pública, ligadas a la movilidad urbana, el medio ambiente, la visión de ciudad, el uso del suelo, el desarrollo urbano y algunos otros temas.

Las insolvencias de la ciudad se ubican, por supuesto, también en la esfera de la gestión y la administración. Por razones estructurales —tres niveles de gobierno desarticulados y de diferentes partidos, con seis municipios interrelacionados pero sin coordinación, y un poder legislativo igualmente fragmentado— así como funcionales —inexistencia de un servicio civil de carrera, carencias normativas, ineficacia de la representación, fallas en los mecanismos de intermediación y escasez de capital social—, los mecanismos de gestión pública de la ciudad son incapaces de generar suficientes rendimientos de gobernanza. Así, no debería de extrañar que, en forma cotidiana, Guadalajara pierda oportunidades, recursos naturales y sustentabilidad, espacios públicos y seguridad, legitimidad y confianza, así como capital cívico y configuraciones de solidaridad social. Todo ello, claro está, redundaría en la pérdida de la capacidad de los gobiernos metropolitanos para dar sentido de dirección a la ciudad.

Las inoperantes reglas del juego económico de la ciudad, la obsolescencia de la infraestructura, la falta de eficacia para mantener la seguridad y el orden urbano, y la inexistencia de mecanismos promotores del bienestar colectivo y la solidaridad social, no favorecen el crecimiento sólido y consistente de Guadalajara, taponan la movilidad social, y tampoco hacen posible la inserción ventajosa e inteligente de la urbe en la globalización. Estas condiciones institucionales, de comportamiento escasamente democrático, de debilidad de la sociedad civil, de estancamiento económico y urbano, y de ineficiencia de las políticas públicas gubernamentales, son las que prevalecen en Guadalajara y bajo las cuales tendrían que operar las categorías y los conceptos de los modelos de gobernanza.

¿Qué es lo que ha estado ocurriendo en Guadalajara, y que ha ocasionado la pérdida de su rumbo, es decir, su franco desgobierno? Más allá de que es necesario buscar explicaciones históricas que den cuenta de la génesis de este deterioro, se puede formular la hipótesis que en Guadalajara se erosionó su marco institucional, es decir, prácticamente entró en crisis su esquema de reglas e incentivos, sus mecanismos de intermediación de diferencias y conflictos, así como sus disposiciones normativas a la participación democrática y la negociación bajo criterios de atención al interés público. No extraña, entonces, que por ello las autoridades de la ciudad sean incapaces de propiciar una interconexión creativa, una coordinación gubernamental y civil capaz de generar formas de cooperación innovadora y generadora de valor público.

El fracaso de la ciudad se incubó, de alguna forma, en el pasado. No es este el espacio para intentar un análisis exhaustivo de la evolución del marco institucional tapatío y de su deterioro. Basta con mostrar, simplemente, una pista para ulteriores investigaciones. Durante muchos años, los años del esplendor tapatío, en el corazón del siglo veinte, operó una institución peculiar, la cual ha sido considerada como un elemento clave para este éxito: el Consejo de Colaboración Municipal. Este organismo consistía en un espacio de negociación y diálogo entre representantes del gobierno estatal y local, las principales cámaras empresariales, los principales sindicatos, la sociedad civil e incluso, de manera informal, la Iglesia Católica. Así, por ejemplo, las decisiones para autorizar nuevas urbanizaciones eran influidas por el concurso del Consejo de Colaboración Municipal, a quien se canalizaban recursos económicos para las inversiones públicas en la ciudad. Ahí concurrían, ciertamente, las preferencias de política de los desarrolladores inmobiliarios, quienes durante muchos años invirtieron en la urbe a cambio de negociar condiciones favorables para realizar sus intereses. A pesar de ello, la ciudad tenía un rumbo definido y hasta mediados de los años setenta, por ejemplo, no habían surgido asentamientos irregulares (De la Peña, 1993) y las nuevas urbanizaciones de hacían de manera relativamente ordenada y contando con una cierta provisión de servicios públicos (a la Iglesia no le faltaban terrenos cedidos a cambio de sus buenos oficios para mantener la aquiescencia de los ciudadanos en los nuevos espacios urbanos).

Este éxito, sin embargo, llegó a su fin hacia la década de los ochenta. El Consejo de Colaboración Municipal fue perdiendo su capacidad de intermediación entre el gobierno y la sociedad y, a la par, fueron surgiendo nuevos intereses que intervinieron en la gestión urbana de Guadalajara hasta generar la situación que hoy prevalece. Acaso la presencia de nuevos intereses inmobiliarios no sean el principal factor que afectó la dinámica del Consejo de Colaboración Municipal. Es necesario consignar el rápido crecimiento urbano de las últimas tres décadas de la metrópoli y que le sumó complejidad a los esquemas administrativos gubernamentales, participativos y de colaboración social. Por otra parte, resulta interesante tomar en cuenta que hacia los años ochenta y noventa algunos programas federales, como el PRONASOL<sup>1</sup> o el INFONAVIT<sup>2</sup>, generaron esquemas de colaboración con los gobiernos municipales que superaron en monto y en alcance a programas locales como los impulsados a través de figuras como el Consejo de Colaboración Municipal. En este orden de ideas, es importante analizar la instalación del caos urbano que trajo consigo la gestión de asentamientos irregulares, en terrenos ejidales, por parte del PRI, con fines de clientelismo y legitimación populista.

No se quiere decir aquí que el Consejo de Colaboración Municipal sea un ejemplo concreto de la teoría de la gobernanza a la tapatía. Para hacer afirmaciones como esa habría que hacer un análisis exhaustivo de su funcionamiento. Sin embargo, sí se trata de un caso interesante porque, de alguna manera, la historia del Consejo es la historia de la transición de un viejo modelo "natural", "propio", o "tradicional", de negociación e intermediación, que consistía en una mezcla de gobernabilidad y gobernanza, con altos niveles de legitimidad y colaboración.

---

<sup>1</sup> Programa Nacional de Solidaridad

<sup>2</sup> Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Su operación en los hechos se debió a necesidades prácticas y al reconocimiento de que el gobierno no tenía la capacidad gubernamental para gestionar solo la urbanización, procesar él mismo las demandas y agregar de forma aislada las preferencias. Así, con la erosión de las capacidades del Consejo de Colaboración Municipal se transitó a un esquema corporativizado, clientelista, propio de un Estado que asumió un rol de exclusivo desarrollador, verticalista y omnipotente.

Hoy, el gobierno, agencia ejecutiva del Estado, es ya incapaz de gestionar el desarrollo urbano con sus viejas recetas, aquellas que suplantaron esfuerzos de relativa co-gestión como el del Consejo de Colaboración Municipal. El gobierno municipal de Guadalajara, por ejemplo, carece de los mínimos instrumentos para gobernar la ciudad y ya no tiene los recursos, ni fiscales, ni de autoridad política, como para imponerse por la vía autoritaria a una sociedad que se ha hecho más compleja, con sectores privados poderosos y rebeldes, y con sectores populares igualmente capaces de utilizar los recursos que les da la existencia del pluralismo partidista. Ello quedó de manifiesto en el caso de su reciente intento de construir la Villa Panamericana, con motivo de la organización de los Juegos Panamericanos en 2011.

### **b) Villa Panamericana. Un ejercicio de gobernanza que fracasó por huecos en el marco normativo que abren ventanas al oportunismo**

Aprovechando los buenos resultados de los equipos representativos del estado de Jalisco de distintos deportes a nivel amateur, la ciudad de Guadalajara consiguió ser sede de los Juegos Panamericanos 2011, buscando con esto reconocer el trabajo deportivo del estado y abrir oportunidades turísticas y económicas para el desarrollo del estado.

Dentro de las obligaciones del Comité Organizador de los Juegos Panamericanos Guadalajara 2011, ante a la Organización Deportiva Panamericana, estaba la de construir las villas que albergarán a los equipos representativos de los distintos países, desarrollo inmobiliario que tras su uso se destinaría a la venta para recuperar los costos públicos y/o privados de su construcción. Además, se pensó en ubicar la Villa en una zona deprimida del centro de la ciudad para detonar su desarrollo y, recuperándola, servir de enlace entre la Guadalajara del oriente y del poniente, que, como se dijo arriba, han sufrido de una desarticulación histórica.

El Comité, presidido entonces por el presidente municipal de Guadalajara, decidió, en un ejercicio que podríamos llamar gobernanza democrática, la creación de un fideicomiso para la Villa Panamericana donde se buscaría una inversión público/privada para la construcción; y la creación de un Consejo Consultivo Social para la Construcción de la Villa Panamericana como un organismo colegiado de consulta popular, ciudadano y de participación social, con el objeto representar y coordinar de los diferentes sectores y grupos sociales para colaborar con la consulta, análisis, preparación y desarrollo de los proyectos relativos a la construcción de la Villa Panamericana.

Todo parecía encajar en este modelo: la coordinación de los distintos niveles de gobierno para dar guía, la participación empresarial que ofrecía el capital de inversión necesario y escaso en el gobierno, la representación social para la consulta del proyecto, y la participación técnica de especialistas para el análisis y acompañamiento para la administración del proyecto.

Sin embargo, la intención gubernamental de un proyecto que abanderara a la administración dándole viabilidad a un grupo político, que generara capital social unificando a los dos sectores territoriales y en el imaginario de Guadalajara, el pudiente y el empobrecido a través de un proyecto bisagra en el centro de la ciudad, que además intentaba recentrar la inversión, generar plusvalía, desarrollo y recuperación para esta zona deprimida, se vino abajo. No quedó otra alternativa que la toma de decisiones externas, autoritarias e inmediatas, para rescatar el proyecto y no perder la sede de los Juegos, por el retraso en los trabajos para la construcción de la Villa. El alcalde de la ciudad tuvo que negociar el cambio de presidente del Comité, de sede para la Villa, de organismo financiador y constructor; con ello se perdieron varios millones de dólares gastados para la compra de terrenos, obras iniciales de construcción, concursos, elaboración de proyectos y costos de indemnización para la compañía constructora contratada, además de los costos de gestión de la administración municipal para la realización de este proyecto que finalmente salió de su territorio.

El fracaso en voz de algunos de los testigos del proceso se debió a una serie de factores políticos, administrativos y financieros producto de conflictos de interés en el comportamiento de los actores involucrados que terminaron en actos políticos irracionales, y en la ineficiencia de la administración pública municipal, la cual cometió una serie de errores de planeación y gestión.

En el desarrollo de los sucesos, surgió un grupo político antagónico al promotor del proyecto, dentro del mismo partido político en el poder, encabezado por el gobernador del estado, que desde un nivel distinto de la administración no colaboró para el éxito de las metas. La primera fuerza opositora al partido político en el poder capitalizó la falta de trabajo del gobierno para lograr el consenso social entre los vecinos afectados y su interés económico maximizador sobre los precios de venta de sus propiedades. También capitalizó la falta de profesionalización en los sistemas de planeación y consulta, así como la carencia de una adecuada política de comunicación social. Por otro lado, se presentaron varios hechos que vale la pena detallar: procesos burocráticos para la construcción e implementación del proyecto que impidieron dar la celeridad que el caso requería en momentos de crisis; un gobierno que pasó por encima de la sociedad civil; una empresa constructora que pudo a través de una serie de lagunas legales imponer condiciones y pasar por encima de otros actores; actores de mayor peso político fáctico que determinaron las condiciones por encima de los legalmente constituidos.

En este caso se construyó un modelo de gobernanza con pretensiones de horizontalidad política, por la necesidad de incluir una serie de actores y recursos para el éxito del proyecto, pero sin tener los elementos profesionales, teóricos y más importante aún, institucionales y regulatorios que garantizan la coordinación efectiva de los agentes involucrados y evitaran una serie de acciones de oportunismo que, frente a un marco institucional débil, terminaron por fracturar la coordinación de los trabajos. Se trató, evidentemente, de uno de los principales

fracasos de la administración del alcalde Alfonso Peteresen, cuyo partido salió derrotado ante el PRI en las siguientes elecciones.

### **c) Puerta Guadalajara. Un ejercicio autoritario que fracasa por la falta de garantías gubernamentales, la incertidumbre institucional y la debilidad de la sociedad civil**

Con una inspiración en “La Ciudad de las Artes y las Ciencias” de Valencia, España, se inició un proyecto inmobiliario llamado “Puerta Guadalajara” para revalorizar y redensificar el norte de la ciudad. La idea era conseguir un trato con un firma inmobiliaria fuerte que pudiera invertir más de 600 millones de dólares, 70 de ellos para dotar de infraestructura urbana a las zonas aledañas al complejo inmobiliario en beneficio del propio complejo y de la zona. Construirían un parque, dos museos, un centro de atención de la Cruz Roja, un centro de congresos, y remodelarían el planetario de la ciudad, a cambio de la posibilidad de edificar nueve torres departamentales, un centro comercial y un hotel sobre un terreno de más de 33 hectáreas, 18 de éstas para áreas comunes y los espacios públicos antes descritos y 15 que serían cedidas para el desarrollo inmobiliario.

El Ayuntamiento de Guadalajara aprobó la actualización normativa para la edificación, desalojó el predio, firmó un convenio y se iniciaron los trámites para obtener la licencia de construcción, lo que se sobreentiende como un trámite. El presidente del Grupo Mecano América entrega al presidente municipal dos cajas con mil planos y 500 hojas del proyecto. Tras esto, se inicia un cabildeo político con fines electorales donde los regidores de oposición protestan el inicio ya que argumentan, no se cuenta con los estudios de impacto ambiental y mecánica de suelos, no se han resuelto los términos jurídicos para convertir el predio a dominio privado, ni se ha clarificado la razón por la cual, para este trato millonario, no se abre mejor un concurso público. Presumen actos de corrupción, mediatizan el tema y se empantana el proyecto hasta la entrada del siguiente gobierno. Es entonces que habiendo capitalizado éste y otros temas resulta ganadora la antigua oposición; y no pudiendo revocar el convenio, amenazan tramposamente a la inmobiliaria ahora con revocarle sus permisos si no se inicia el proyecto de inmediato, cuando saben que no existen garantías ni condiciones para el inicio del proyecto convenido; así queda en suspenso un predio, un proyecto y diversas obras urbanas, prácticamente canceladas con pérdidas políticas, económicas y sociales.

En este caso podemos ver la incertidumbre institucional de la ciudad, que abre siempre ventanas para el oportunismo político, tanto para aprobar convenir un proyecto sin el necesario cabildeo social y político, cómo para cancelarlo independientemente de los convenios firmados y de las expectativas sociales generadas. No se generan bases de certidumbre para el capital, tanto con la ausencia de concursos y transparencia para la adjudicación de proyectos, como con la falta de respeto a los convenios firmados. Existe una gran falta de respeto por la ciudadanía que evidencia también la falta de peso político de la sociedad civil que tanto no es consultada para convenir un proyecto de alto impacto, como no es consultada, una vez animada con la promesa de una serie de servicios urbanos, para su cancelación.

## Conclusiones: el fracaso de la gobernanza (hasta ahora)

Los casos observados nos permiten ver que los problemas del sistema político de Guadalajara están más allá del concepto de gobernanza, más allá del ejercicio, falta de ejercicio o simulación de formas participativas, coordinadas o reticulares en el ejercicio de gobierno. Independientemente de la observancia de las formas adoptadas para la toma de decisiones, el marco institucional tapatío está plagado de ventanas para el oportunismo de diversos actores, mismas que imposibilitan programas para la acción efectiva, que llenan de incertidumbre la gobernabilidad, y que solo marcan la ruta del desgobierno.

Tenemos un sistema político, que es más bien una partidocracia sin mecanismos de contrapeso que equilibren de forma exitosa el sistema. Los conflictos de intereses no se intermedian y todos pierden, con excepción de los intereses económicos privados que compiten con ventaja y sin las restricciones de la ley. Guadalajara es una ciudad donde prácticamente no se cumple con ninguna de las cinco condiciones que Peters menciona como requisito para la gobernanza:

- Un marco regulatorio adecuado para proveer bienes y servicios públicos de forma asociada. Normas institucionalizadas que legitimen la participación de diversos grupos de interés en la elaboración de las políticas.
- Organizaciones fuertes en la sociedad civil con una participación ciudadana activa.
- Sistemas burocráticos plenamente institucionalizados.
- Un desarrollo de la democracia que involucre prácticas que vayan más allá de la democracia electoral.
- Una economía industrializada. Los procesos de industrialización en el país y en esta ciudad estancaron su crecimiento hace años.

Los modelos de gobernanza que sí responden a una serie de necesidades de coordinación para la incorporación de nuevos actores en una red y pueden ser funcionales, resultan intrascendentes si las condiciones de fondo para ello no están dadas a través de un sistema político, económico y administrativo y social funcional. En la inmadurez de nuestro sistema, la gobernanza se revela entonces como una forma sin sustancia. Nuestros actores resultan incapaces ante esta situación de crisis y asumen comportamientos irracionales al tratar de resolver, tan sólo de manera formal, problemas que son de fondo. Observamos la falta de criterios para importar e implantar modelos y tendencias administrativas y de gobierno surgidas en otras latitudes. En todo caso, la salida reside en un ejercicio de creatividad institucional y política capaz de dotar de nuevos contenidos, más efectivos, eficaces y legítimos, a la acción del gobierno y a la participación pública de los ciudadanos. El tiempo dirá si Guadalajara será capaz de realizar esos aprendizajes. 

## Referencias y fuentes/References

Aguilar, Luis (2006). Gobernanza y gestión pública. Ed. FCE.

Beck, Ulrich (1999). Modernidad Reflexiva. Ed. Arch Plus.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en <http://www.rae.es/rae.html>

Giddens, Anthony (1986). The Constitution of Society.

North, Douglas (1994). Estructura y cambio en la historia económica. Ed. Alianza Universidad.

Peters, Guy (2004) "Cambios en la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles". En: Pardo, María del Carmen (Comp.) De la Administración Pública a la Gobernanza. Ed. El Colegio de México.

Peters, Guy y Pierre John (1998) "Governance Without Government? Rethinking Public Administration" En: Journal of Public Administration Research and Theory (1998) 8 (2): 223-243.

PNUD (1997) Reconceptualising Governance.

Solís Gadea, Héctor Raúl (2008). "El concepto de redes y la gobernanza: Algunas implicaciones". En Redes, vínculos y actores. Marco Antonio Cortés Guardado y Margarita Camarena Luhrs (coordinadores). Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

## Citación recomendada/Recommended citation

Solís Gadea, Héctor Raúl (2011): Elementos para una crítica a la teoría de la gobernanza: el caso de Guadalajara, México. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2010-06. 20 pp.



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

### Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

#### Información de contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)  
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón  
C/ Fortuny, 53  
28010 Madrid – España  
[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)