

ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA TERRITORIAL DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO URBANO

**FRANCISCO ROSAS FERRUSCA – JUAN CALDERÓN MAYA
HÉCTOR CAMPOS ALANÍS – PEDRO JIMÉNEZ SÁNCHEZ¹**

Universidad Autónoma del Estado de México
hect_51@hotmail.com; pl_js@hotmail.com

El objetivo del presente artículo radica en identificar, a partir de una revisión teórica y bibliográfica, la evolución de los enfoques conceptuales de la gobernanza con perspectiva territorial, a través de la exploración de diversos autores e instituciones oficiales que han abordado el tema desde diferentes matices. Dicha exploración se organiza en cinco secciones, en la primera se sintetiza el surgimiento de la gobernanza, destacando la noción anglosajona y la perspectiva de organismos internacionales; en la segunda se enfatizan las vertientes y enfoques teóricos de la gobernanza vinculados a la nueva gestión pública, abordando la concepción multinivel, democrática, territorial y urbana integrada. En una tercera sección se analiza la gobernanza como instrumento de convergencia territorial, sus características y principios, para posteriormente en un cuarto inciso exponer la relación entre la gobernabilidad, la gobernanza y el gobierno, resaltando la participación social como elemento clave del conjunto de actores inmersos en el sistema urbano. Finalmente, en la quinta sección se plantea el vínculo existente entre la gestión urbana y la acción pública, sintetizando las corrientes y enfoques del desarrollo urbano. A partir de las conclusiones se establecen las analogías conceptuales entre la gobernanza territorial y la gobernanza metropolitana integrada, como aportación para propiciar el debate en futuros trabajos de investigación.

Palabras clave: Gobernanza, gobernanza territorial, gobernanza urbana integrada, nueva gestión pública.

1 Cuerpo Académico Planeación Urbanismo y Medio Ambiente (CAPUMA), Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México.

ANALYSIS OF THE CONCEPT OF TERRITORIAL GOVERNANCE FROM THE APPROACH OF URBAN DEVELOPMENT

The objective of this article is to identify, from a theoretical and bibliographic, review the evolution of conceptual approaches to governance with territorial perspective, through the exploration of different authors and official institutions who have addressed the issue from different shades. This exploration is organized in five sections, the first is synthesized the emergence of governance, highlighting the Anglo-Saxon notion and the prospect of international agencies; in the second are over-emphasised sheds and theoretical approaches of governance related to the new public management, addressing the multilevel conception, democratic, territorial and urban integrated. A third section discusses governance as an instrument of territorial convergence, its characteristics and principles, to subsequently in a fourth subparagraph expose the relationship between governance, governance and the Government, highlighting the social participation as key actors immersed in the urban system Assembly. Finally, in the fifth section it presents the link between the urban management and public action, synthesizing trends and approaches to urban development. Based on the conclusions established the conceptual similarities between the territorial governance and metropolitan governance integrated, as a contribution to facilitate the debate in future research works.

Keywords: Governance, territorial governance, integrated urban governance, new public management.

INTRODUCCIÓN

A principios del 2016, el XXII Congreso CIDEU, “El Futuro de las Ciudades: Los Grandes Desafíos” celebrado en Donostia/San Sebastián, España, destacó que a mediados del siglo pasado un tercio de la población mundial se concentraba en las ciudades; a comienzos del presente milenio la mitad de la población mundial es ya urbana. En Europa el 73 % (tres cuartas partes) de la población vive en zonas urbanas, mientras que en Latinoamérica el porcentaje llega a alcanzar el 80 %. A escala mundial, en el año 2011, cerca de una veintena de “megaciudades” superaron ampliamente los 8 millones de habitantes (entre ellas ciudades de Latinoamérica como Buenos Aires, Sao Paulo y la Ciudad de México), y otras 411 rondaban ya el millón de habitantes, sin contar en estas cifras con la población de sus entornos metropolitanos, donde los números se disparan vertiginosamente. En consecuencia, sentar las bases de nuevas instituciones y eficaces mecanismos de coordinación metropolitana en las diversas escalas del desarrollo urbano y de la gobernanza territorial, son hoy factores que adquieren un carácter estratégico.

Paralelamente, durante las últimas décadas, el papel de las administraciones gubernamentales ha tendido a ser cada vez más objeto de observación, de reclamo y de cuestionamientos, que derivan en algunos casos de su incapacidad para responder eficientemente a las demandas de la sociedad, y en otras circunstancias aparecen como producto del agotamiento de los esquemas tradicionales de gobernar y administrar el territorio; factores que se agudizan ante los crecientes problemas de corrupción, escasa transparencia en el manejo de los recursos públicos y en la opacidad en la toma de las decisiones que afectan a los ciudadanos. Este panorama obliga a los gobiernos en sus diferentes escalas, a replantear la forma de gestionar sus demarcaciones, y los enfrenta a una sociedad cada vez más demandante y dispuesta a participar en esquemas colaboración conjunta que generen beneficios en el corto, mediano y largo plazo.

En este contexto, la gobernanza surge como modelo alternativo para subsanar las deficiencias que hoy afectan a distintos países, regiones y ciudades, y cuyo acelerado crecimiento urbano y demográfico las ubica en el límite de la resistencia provocada por los efectos del agotamiento de los recursos naturales, del anárquico y desordenado desarrollo urbano, del incremento de los índices de contaminación,

de la ausencia de una normatividad efectiva que oriente la planeación de los asentamientos humanos, y del distanciamiento entre los ciudadanos y las autoridades, entre muchos otros factores que impactan directamente en la calidad de vida de la población.

Con base en este panorama, el propósito del presente trabajo consiste en abordar desde una perspectiva teórica, la relación entre la gobernanza y sus enfoques vinculados al territorio, a fin de destacar su potencial en la atención de los innumerables problemas de orden urbano. Por tal motivo, se ha efectuado una amplia revisión bibliográfica a partir de la cual ha sido posible seleccionar y resumir el surgimiento de la gobernanza a través de los enfoques de aplicación espacial, de sus características y principios, con la intención de generar las bases para el desarrollo de futuras investigaciones aplicadas que permitan arribar a la definición de lineamientos estratégicos.

SURGIMIENTO DE LA GOBERNANZA

El concepto de gobernanza tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos. De acuerdo con Farinós (2008), algunos de los trabajos e indicadores de gobernanza, por ejemplo los desarrollados por el Banco Mundial (BM), son un claro ejemplo de este enfoque, el cual adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos europeos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas, a partir de las reformas del sector público en los años ochenta.

La noción anglosajona de *governance* obedeció inicialmente a su uso para analizar los cambios recientes del “gobierno” de la sociedad doméstica, esto es territorialmente definida, en la disciplina de Ciencia Política y Administración Pública; sin embargo, ha sido considerada como adecuada también para explorar los fenómenos de “gobierno” de las emergentes relaciones sociales en espacios transnacionales. En una primera acepción, se puede entender el fenómeno de la *governance*, que traduciremos como *gobernación*, como más abarcador que el gobierno en tanto se

refiere a “todas aquellas actividades de actores sociales, políticos y administrativos que pueden ser vistas como esfuerzos intencionados para guiar, orientar, controlar o manejar las sociedades” (Ferrero, 2010).

Cristina Zurbriggen (2012) destaca que el debate en América Latina ha tenido características diferentes al europeo, por lo que es necesario aportar una revisión crítica de la transformación del Estado en la región y la transferencia de la noción de *governance* por los organismos multilaterales, que en América Latina ha sido difundida por los organismos de la cooperación internacional, entre ellos el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que han desempeñado una función central en el desarrollo y posterior transferencia de la noción de buen gobierno, pretendiendo, de ese modo, volver más efectiva la ayuda internacional en los países en vías de desarrollo.

Así, el BM (1997) define gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. En este contexto, la relación entre la gobernanza y el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno), y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho). Por su parte, el PNUD (2012: 58) define gobernanza como:

El ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.

Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como “participativa, transparente [...] con control público [...], efectiva y equitativa [...] promotora del Estado de derecho [que] asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad”.

Es importante destacar que la gobernanza se encuentra estrechamente ligada a la toma de decisiones. Se trata de gestionar y dirigir los negocios de forma que se obtenga la máxima eficacia económica. Su tránsito desde la economía a la ciencia política y a la administración, con el objeto de procurar una gestión más inclusiva y co-responsable de la cosa pública frente a los tradicionales modelos más impositivos o burocráticos, lo convirtieron en un concepto heurístico y abierto en su interpretación y uso. Koresawa, A. y Konvitz, J. (2001:27) destacan que su carácter polisémico ha permitido que fuera desarrollado por muy diversas líneas y escuelas de pensamiento como la nueva gerencia pública, el neoinstitucionalismo de un nuevo estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Precisamente las responsabilidades del Estado y de los diversos actores en la toma de decisiones políticas hicieron de la gobernanza el centro de diversas atenciones; también desde el campo de la política territorial, que ha sido uno de los campos predilectos para su aplicación y desarrollo, especialmente abonado en el contexto de la Unión Europea (Faludi, 2002).

Ahora bien, es importante destacar que en administración pública, en general y desde la concepción de Peters (2007), gobernanza significa dirigir la economía y la sociedad hacia algunas metas colectivas; conceptualización que contrasta con la que plantea Kettl (2002), quien señala que la gobernanza es la nueva gerencia pública (NGP), es la adopción de los valores y prácticas empresariales por parte del sector público.

2.1 Vertientes y enfoques teóricos de la gerencia pública (NGP) y la gobernanza

A partir de la revisión bibliográfica es posible ubicar dos variantes principales de la ngp que se concretan en el modelo Westminster (Nueva Zelanda, Australia, Canadá y el Reino Unido) y en el modelo de la reinención del gobierno (EE.UU.). Este segundo enfoque considera que la suma de los intereses particulares genera un resultado congruente con el de los grupos mayores de ciudadanos (consumidores). Kettl (2002) destaca, únicamente como antecedente general, que las vertientes teóricas principales de la ngp son la teoría gerencial racionalista (managerialism), la teoría de la acción racional para la maximización de utilidades (public-choice theory), la economía de los costos de transacción (transaction costs) y la teoría del agente principal (principal-agent).

La perspectiva de Aguilar (2007) precisa que a partir del análisis de la política y de las políticas públicas, un nuevo concepto está emergiendo y se refiere al término gobernanza, entendida ésta como el proceso de dirección de la sociedad o el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen su sentido de dirección, los valores y los objetivos de la vida asociada que es importante realizar y definen su capacidad de dirección, la manera como se organizarán, se dividirán el trabajo y distribuirán la autoridad para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados. Es decir, la gobernanza se refiere a un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, en el cual sociedad civil y gobierno son co-responsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local. De esta forma, se propicia la participación activa de diferentes organismos tanto públicos como privados, en beneficio del buen desempeño gubernamental; así como del logro de objetivos que mejoren la calidad de vida de la sociedad en general. Desde su visión, el concepto de gobernar por políticas públicas considera la idea de gobernar con el público ciudadano y promueve un estilo de gobernar más de coordinación que de mando; más de asociación público-privado que de protagonismo gubernamental y más horizontal que vertical.

Bajo estas consideraciones, gobernanza significa que se ha ido consolidando una sociedad gubernamentalmente independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades que el gobierno no posee y que requiere para poder conducir a la sociedad; por lo que la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad, en una relación de interdependencia que va más allá de la administración tradicional o del modelo burocrático weberiano, que rebasa incluso la dependencia y subordinación.

En este mismo orden de ideas, Uvalle (2005:87) señala que la administración pública debe ser incluyente, democrática y responsable, y que debe considerar al ciudadano contemporáneo desde cinco puntos de vista complementarios: el ciudadano como contribuyente, como consumidor, como cliente, como evaluador y como elector. De esta manera, los ciudadanos se sentirán responsables y serán solidarios, buscando tener una participación activa en los procesos de política pública, que se llevan a cabo en su comunidad, aspectos que les permitirán evaluar la calidad y satisfacción de los servicios que les otorga el gobierno, propiciando de esta manera que la participación del Estado sea más como facilitador que como

proveedor y en la cual se tendrán incentivos para lograr una gobernanza efectiva que responda y atienda las inquietudes de la ciudadanía, cuyo enfoque es un marco de referencia en el que las políticas públicas deben llevarse a cabo para obtener los mejores resultados; de tal manera que el ciudadano contemporáneo se involucre de manera responsable en todo el proceso, desde la identificación del problema hasta su implementación, ejecución y evaluación.

Por su parte, Alfonso Iracheta (2012) considera que la gobernanza expresa el proceso en el que los actores sociales deciden organizadamente sus objetivos fundamentales de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos... busca reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública del Estado así como su capacidad para gobernar y administrar, ambas basadas en la centralidad de la ciudadanía. Como consecuencia, la acción pública ocurre por la coordinación de la acción colectiva y no por la subordinación de la ciudadanía al aparato gubernamental. Esto es así porque se reconoce que el Estado no lo puede todo. Su papel relevante es coordinar la acción pública con la participación de los actores sociales. Esta coordinación deja de ser vertical, para convertirse en una red de relaciones horizontales.

En síntesis, la gobernanza es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea. Sus implicaciones en la práctica política son, cuando menos, cuatro:

1. La primera es que se configura la gobernanza como un ‘nuevo arte de gobernar’ que tiene como sujeto a la ciudadanía y sus organizaciones, actuando de manera responsable con el gobierno.
2. La segunda, que los gobiernos deben operar mucho más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias.
3. La tercera, que las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar.

4. La última, que la estructura institucional de los gobiernos ha sido rebasada por la realidad, requiriendo de nuevas formas participativas y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas de desarrollo; surgen, entonces, figuras como por ejemplo, los Institutos de Planeación, los Consejos Ciudadanos, los Observatorios del Desarrollo, entre otros (Pascual, 2005:96).

De acuerdo con la visión de De Miguel Bárcena (2010:56), la gobernanza es:

Un paradigma gubernamental que trata de transformar el viejo gobierno institucional, en uno nuevo donde los institutos convencionales que han servido para presentar la democracia, como un proceso que se realiza en el curso de la historia, se vean replanteados de acuerdo a las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercados. La fuerza motriz de la gobernanza reside en la recuperación de una vieja idea liberal que había sido desechada tras la crisis del periodo entreguerras: el mercado es una instancia de ordenación no sólo económica, sino también social. En las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, la acción gubernamental clásica, caracterizada por su verticalidad institucional, debe transformarse en una gobernanza de tipo horizontal, que intente involucrar a todos aquellos intereses de los actores sociales, administrativos y empresariales, que dirigen y gestionan la sociedad y la economía.

Con base en este planteamiento, es posible identificar la intención de De Miguel Bárcena (2010) por acotar que la gobernanza propone reconstruir la idea clásica del gobierno, a través de novedosas formas de elaboración, ejecución y control de las políticas públicas que generen resultados más eficientes para la sociedad en su conjunto. Este señalamiento coincide, de alguna forma, con el que establece Rojo Salgado Argimiro (2010), quien destaca que el Estado, después de muchos siglos de andadura y de progresivo afianzamiento a lo largo y ancho del planeta, empieza a dar muestras evidentes de agotamiento, incapacidad e insuficiencia para garantizar, al menos por sí solo, la gobernabilidad de las sociedades humanas, situación que conduce que el poder político actual, aunque todavía es predominantemente estatal y nacional, se encuentre en una fase de transición, debido a la aparición de nuevos problemas, nuevas realidades y desafíos que, definitivamente, ya no

pueden ser absorbidos y resueltos exitosamente en el marco del Estado. Así, las insuficiencias del Estado son evidentes respecto a una serie de cuestiones que ya ocupan un lugar destacado en la agenda actual de la humanidad.

2.2 Gobernanza multinivel

La perspectiva de Mariano Ferrero (2010:121) afirma que la complejidad de los asuntos mundiales ha alentado que las actividades económicas se vean influenciadas por agentes institucionales de niveles territoriales múltiples, que interactúan entre sí en términos cooperativos y no jerárquicos. Es así que emergen en la política global instancias de gobernanza multinivel en las cuales los agentes del nivel estatal pierden su papel privilegiado de “guardianes” de la frontera entre lo doméstico y lo internacional en tanto estas fronteras se difuminan. En consecuencia, la noción de gobernanza multinivel se refiere a procesos de “intercambio negociado y no jerárquico entre instituciones de nivel transnacional, nacional, regional y local, e incluso puede extenderse a procesos de gobernanza público-privada”.

Por su parte, Guy Peters (2011) precisa que la gobernanza multinivel enfatiza la complejidad de un sistema en el cual interactúan múltiples actores al interior del sector público; relaciona el concepto de red de gobernanza que se ha utilizado para describir el rol de los actores no-estatales en el proceso de elaboración e implementación de las políticas. De la misma manera destaca que, modos de gobernar descentralizados o descentrados, como es la gobernanza multinivel, puede que no produzcan una ampliación de la democracia como se sostiene a veces. Por ejemplo, los defensores de este tipo de gobernanza multinivel argumentan que ella permite lograr que algunos intereses, que de otra manera quedarían excluidos, tengan una mayor oportunidad de participar en el sector público. Sin embargo, la creciente complejidad de estos procedimientos relacionados con la gobernanza puede conducir a un proceso más difícil de toma de decisiones y, en los hechos, puede privilegiar aquellas organizaciones con mayor claridad en sus metas y con mejores instrumentos para lograrlas. Tal complejidad conduce a que los gobiernos tengan que ser más flexibles, innovadores y requieran una mayor capacidad de adaptación. Se incrementan las redes de tomas de decisiones involucrando un variado tipo de agencias y actores, pues son necesarias nuevas fuentes de conocimiento y experiencia.

Con base en lo anterior, es posible precisar que en tanto las ciudades concentran una enorme proporción de las relaciones globales, las autoridades municipales deben hacer frente en su escala territorial a gran parte de los desafíos que se derivan de la reorganización espacial de la vida social y económica, situación que conduce necesariamente a involucrar a las ciudades en estrategias de gobernanza multinivel.

Al respecto, Alonso Hernández (2010) plantea que el proceso de globalización se ha visto acompañado de una tendencia a confluir en espacios económicos, políticos y sociales más amplios, en donde el ámbito local constituye el terreno donde se perciben cada vez con mayor nitidez las nuevas exigencias de la globalización. La denominada *multi-level-governance* implica ponerse de acuerdo entre las diferentes instancias de decisión, de compatibilidad de acuerdos e intereses. Es así que la importancia de la identidad de las regiones y metrópolis en el proceso de globalización, presiona desde abajo desvirtuando el paradigma del Estado nacional clásico. La globalización, con sus virtudes y defectos, se caracteriza en buena medida por ser un proceso inacabado, cuyos efectos se soportan en el presente, y en el que las nuevas necesidades de la sociedad internacional, reclaman nuevas estrategias de gobernanza, las cuales permitirían hacer operativas las decisiones que se extenderían horizontalmente por los diferentes niveles de gobierno, y de lo local a lo global de manera vertical.

En este orden de ideas, José Juan Sánchez (2002) plantea que la *governance* no es una fórmula mágica, sino tan sólo una visión y praxis diferente del gobierno, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía, que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo. A partir de esta influencia de la *governance* a la gestión pública, el resultado deberá ser un modelo más pluralista, más abierto, participativo, innovador, creativo, finalista y gerencial. Dentro de los retos más importantes de la gestión pública, enmarcadas dentro de esta visión de mayor consenso de *governance*, destaca una en particular, que se relaciona directamente con el tema central de esta investigación y es la gestión multinivel y en red, entre instituciones públicas y privadas y del llamado “tercer sector”, así como relaciones intergubernamentales (entre organizaciones públicas de distinto nivel) e interorganizativas (entre la administración pública y la sociedad civil).

Siguiendo el planteamiento de José Juan Sánchez al referenciar la perspectiva de Moreno (2000), que traduce la *governance* como gobernanza, afirma que este neologismo considera cinco momentos de la gobernanza: la corporativa, la urbana, la buena gobernanza, la global y la militar. Particularmente, la segunda marca su transición hacia el ámbito público: la gobernanza se hace urbana (*urban governance*), y es inicialmente el resultado de los intentos contradictorios de los ayuntamientos británicos de la era Thatcher de gestionar la ciudad con recursos financieros fuertemente recortados. Existe una contradicción porque el asunto es que las reducciones y privatizaciones de los servicios públicos se combinan con prácticas de resistencia y solidaridad de las clases populares que luchan por no ser excluidas. Con este tipo de gobernanza se logran tres objetivos al mismo tiempo: se reduce el gasto público, se aumenta el beneficio privado y se suprime en gran medida el margen de intervención de las clases populares en la gestión de los asuntos públicos.

Por otra parte Lefevre, citado en Pérez (2013:56), menciona que “la gobernanza metropolitana destaca los valores de negociación, asociación, participación voluntaria y flexibilidad en la construcción de nuevas estructuras, nos muestra un punto interesante de la gobernanza como el resultado de un proceso consultivo”. Durante el 2003, Hooghe y Marks realizaron una clasificación de la gobernanza multinivel, la cual ha tenido un gran reconocimiento dentro de la Administración Pública, ya que elaboran un análisis de las diferentes formas en que se ha manifestado en distintos países. Las características de las tipologías de gobernanza se enuncian en el siguiente cuadro, en donde el tipo I es más diverso, perdurable y estructurado, a diferencia del tipo II que se enfoca a fines concretos derivados de la superposición de las condiciones territoriales que le obliga a ser más flexible para lograr coordinar los distintos niveles que pueden existir.

CUADRO 1 Tipos de gobernanza multinivel

TIPO I	TIPO II
Jurisdicciones con propósitos múltiples	Jurisdicciones con propósitos específicos
Límites territoriales sin traslapes	Límites territoriales con traslapes
Jurisdicciones organizadas en niveles	Sin límite en el número de niveles
Diseño amplio y perdurable	Diseño flexible

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE EN HOOGHE Y MARKS (2003).

2.2 Gobernanza democrática

En el 2005, en el Congreso de América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) efectuado en Valencia, España, se definió a la gobernanza democrática como “un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano” (Concepción Montiel, 2010).

Para José Antonio Rosique Cañas (2009:84), la gobernanza democrática en las metrópolis implica poderes fácticos enormes que se esmeran por maximizar sus beneficios, el poder ciudadano va penetrando y permeando las decisiones fortaleciendo el modelo de gestión de la elección pública, hecho que le da al Estado capacidades legítimas para cumplir con tareas orientadas al bien común. Hoy se aprecia que los gobiernos están intensificando sus relaciones con los actores económicos, pero también están impulsando la organización y participación de redes ciudadanas que mejoran la calidad de la gestión, la hacen más incluyente, democrática y le suman potencialidades estratégicas para hacer de las ciudades lugares que compitan y se complementen con otras y se les agregue calidad de vida y sustentabilidad. Así, los gobiernos metropolitanos son ahora emprendedores, socios, facilitadores; de ahí que el papel de los políticos y gerentes públicos es el de crear y gerenciar desde las redes de actores metropolitanos sin cuya colaboración resulta imposible avanzar.

A partir de lo anterior, se resalta que la gobernanza no elimina las formas de gobernanza burocráticas ni gerenciales, más bien convive con ellas al aceptar la centralidad del Estado para la búsqueda del “buen gobierno” y construye consensos a través de la construcción de espacios públicos para la deliberación, basados en reglas aceptadas, intercambio de información, mejor comunicación, actuación con transparencia y rendición de cuentas entre todos los actores involucrados (Vidal Beltrán, José María y Prats, Joan i Catalá, 2005).

2.3 Gobernanza territorial

Respecto a los gobiernos metropolitanos, es preciso destacar que el avance de la gobernanza aún es limitado, debido a la complejidad de los espacios públicos en que se mueven; hay fragmentación político-administrativa y muchos actores emergentes, en donde los primeros ejercen hegemonía y los más poderosos cuentan con más y mejor organización e información; se trata de regímenes institucionales deficientes, donde otros actores históricos influyen con más eficacia y legitimidad sobre las gestión de las políticas.

De acuerdo con Farinós (2008:20), la gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector, etc.) que operan a las diferentes escalas. Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las condiciones más favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir dicho objetivo.

Desde la perspectiva de Farinós (2008:21), la gobernanza territorial hace referencia a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo

operativo para los actores y niveles implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política. Como ya hace más de dos décadas escribía Massey (1984b), el territorio importa, y la forma de gobernarlo adecuadamente también. La buena gobernanza, o buen gobierno del territorio, se entiende como la forma de organizar un consenso entre los distintos actores para promover soluciones satisfactorias para todos ellos, para crear situaciones de suma mayor que cero ('win-win').

En este contexto, las distintas dimensiones de la gobernanza territorial de acuerdo con Farinós (2008:21) son:

- Vertical: relaciones o gobernanza multinivel entre los diferentes niveles político-administrativos, en especial entre la escala local y regional.
- Horizontal: coordinación entre las políticas sectoriales, entre territorios (contiguos o no en red) y entre los diferentes agentes o actores (formando partenariados, público-públicos y público-privados).
- La participación de la ciudadanía, a título individual y en forma de grupos organizados.

Calame y Talmant (1997) señalan que *“la gobernanza es la capacidad que tienen las sociedades humanas para dotarse de sistemas de representación, instituciones, procesos y órganos sociales para administrarse a sí mismas mediante una acción voluntaria. Esta capacidad de conciencia (la acción voluntaria), de organización (las instituciones, los órganos sociales), de conceptualización (los sistemas de representación) y de adaptación a las nuevas situaciones es una característica de las sociedades humanas”*.

Algunas de las características y principios de la gobernanza se relacionan con la organización vertical multinivel, y coordinación horizontal entre territorios y sectores, también se añaden algunos principios de acceso a la información y apertura, el funcionamiento sistémico en las instituciones formales e informales para llegar a la meta del desarrollo territorial sostenible (Farinós, 2008). En la gobernanza territorial, estos principios se aplican generalmente en la coordinación horizontal, formando redes de actores en el territorio, todos estos deberán tener una apertura

y flexibilidad para la realización de tareas específicas de acuerdo al rol en el que se encuentren; actualmente, estas redes están fragmentadas y poco interconectadas entre sí.

Una de las vertientes de la gobernanza aplicada a los espacios urbanos es la gobernanza territorial, aparece así como un nuevo modo de articular y de regular la compleja arquitectura derivada del encajamiento de diferentes escalas de decisión, al mismo tiempo que como ámbito de reflexión y de acción para generar nuevas formas de desarrollo que conduzcan hacia la consecución de una cohesión territorial sostenible. La Red de Observación de la Planificación Territorial Europea (ESPON) hace mención de la gobernanza territorial como el *“proceso de organización y coordinación de actores para desarrollar el capital territorial, con el objeto de mejorar la cohesión territorial en los diferentes niveles del espacio”* (Abad, 2010).

La gobernanza territorial puede ser entendida desde dos vertientes, una de ellas la ubica como la aplicación de los principios y características, y otra como la puesta en marcha de ésta, mediante la creación y análisis de redes de planificación y gestión, que darán como resultado dinámicas territoriales innovadoras y compartidas, respaldadas por múltiples actores que comparten objetivos e interacciones en la arena pública (Farinós, 2008). Por su parte, Norris citado en Pérez (2013:120), entiende por gobernanza metropolitana a la “forma en que los gobiernos, grupos organizados y residentes en una zona metropolitana determinada pueden asociarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios para el área en su conjunto”.

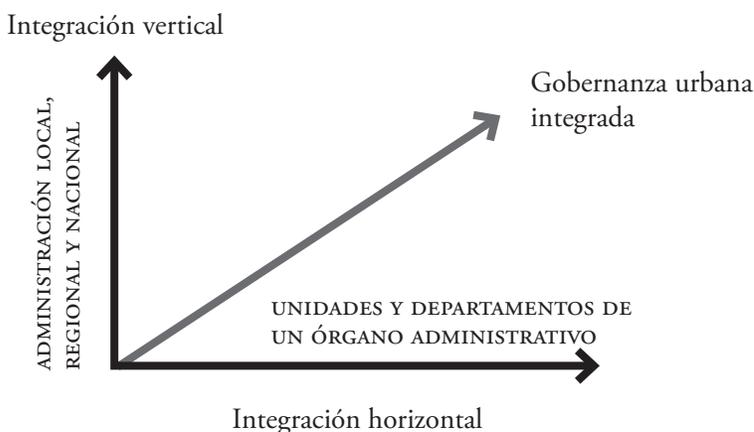
Existe otra modalidad de gobernanza, que en términos urbanos está cobrando relevancia desde hace algunas décadas, ya que países como Brasil han optado por esta forma de convergencia y coordinación metropolitana, denominada “sin gobierno metropolitano” que es un esquema de cooperación que tiene como principal característica la fragmentación político administrativa, promueve la participación social representativa y una rendición de cuentas más transparente. No son obligatorias y no existe un nivel de gobierno que lo sustente, sólo existen cooperaciones locales y algunos casos institucionales que administran y coordinan las acciones entre los integrantes (Pérez, 2013).

En México cada vez más han surgido intentos de gobernanza que pretenden involucrar a los diversos agentes y sectores de la sociedad; sin embargo, aún no logra consolidarse como una herramienta esencial para la planificación y ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, representa un reto para la Administración Pública federal, estatal y municipal, sobre todo para garantizar que las políticas de desarrollo urbano y metropolitano apliquen criterios específicos en las fases de diseño, ejecución y evaluación.

2.3 Gobernanza urbana integrada

Al analizar la gobernanza desde el enfoque espacial es posible identificar que la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (2011) a través de su Comisión 3 (C3) sobre Gobernanza Urbana Integrada señala que “desde la aparición de la globalización —si no antes—, grandes ciudades de todo el mundo se enfrentan a (...) retos multisectoriales y que (...) los enfoques sectoriales tradicionales adoptados para hacer frente a éstos y otros retos a menudo han resultado caros e ineficientes, o incluso un fracaso total. Como consecuencia, nuevas formas de gobernanza han cobrado importancia, implicando a la sociedad civil (ONG, el mundo empresarial, la ciudadanía) en la toma de decisiones y en la implementación de dichas decisiones.

FIGURA 1 Integración de Políticas



FUENTE: METRÓPOLIS, ASOCIACIÓN MUNDIAL DE LAS GRANDES METRÓPOLIS (2011). COMISIÓN 3, "GOBERNANZA URBANA INTEGRADA". BARCELONA.

Este enfoque de una gobernanza urbana integrada también requiere cambios en la organización y la acción administrativa. La gobernanza urbana integrada implica ir más allá de la simple coordinación entre políticas y abarca la cooperación entre sectores y disciplinas. Incluye tanto una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: Administración de la ciudad-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil)”.

Desde esta perspectiva es posible destacar que la escena urbana se compone de una amplia variedad de actores, cada uno de los cuales tiene sus propios objetivos y estrategias. Estos actores en el seno de las redes de relaciones urbanas son interdependientes porque se trata de sujetos que no pueden alcanzar sus objetivos por ellos mismos, sino que necesitan los recursos y la colaboración de otros demás. En la ciudad actual, del siglo XXI, no existe un único actor con poder suficiente para determinar las estrategias de los demás. Cada uno necesita de los demás debido a las interdependencias existentes, pero al mismo tiempo intenta acercar el proceso decisional hacia sus preferencias. Ello da como resultado una compleja interacción y variados procesos de negociación. La interdependencia deriva de la irregular distribución de recursos, objetivos y percepciones mutuas entre los distintos actores.

Por lo tanto, la gobernanza urbana integrada es un enfoque de gestión en su esencia. Se trata de la gestión de cuestiones transversales en la elaboración de políticas que traspasan las fronteras de los ámbitos políticos establecidos. Asimismo, incluye la gestión de la responsabilidad política dentro de una organización o sector. La gobernanza integrada consta tanto de una integración horizontal entre sectores políticos (entre diferentes departamentos) como de una integración intergubernamental vertical (entre distintos niveles de gobierno), además de traspasar fronteras administrativas (en dos sentidos: autoridades municipales-Administración regional/nacional y Administración-sociedad civil).

En el contexto Latinoamericano el debate sobre la gobernanza ha conducido a los tomadores de decisiones públicas a la reflexión sobre la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, así como al análisis de la vinculación entre el Estado y la sociedad civil en un entorno de transformaciones globales, por lo que resulta

imprescindible aproximarnos al concepto de gobernanza con un enfoque propio de la región. Diversos estudios y proyectos realizados en América Latina identifican que se emplea el término gobernanza relacionado con las políticas públicas sectoriales, territoriales y locales, la evaluación, rendición de cuentas y efectividad de los gobiernos, entre otros aspectos; el concepto ha adquirido gran relevancia al asociarse a la promoción del desarrollo integral sustentable y la democracia ciudadana.

Entre los principales organismos internacionales que promueven la investigación teórica y aplicada, así como la práctica de la gobernanza en América Latina, destacan las Naciones Unidas a través del Programa Hábitat, que se ha centrado en la gobernanza urbana, proponiendo siete normas para alcanzarla, a saber: equidad, seguridad, eficiencia, sustentabilidad, descentralización, transparencia y gestión responsable, compromiso cívico y ciudadano. El Banco Mundial propone la apertura de los mercados, capacidad de respuesta y rendición de cuentas del Estado.

El desarrollo de los estudios sobre la gobernanza en América Latina, de acuerdo con Concepción Montiel (2010: 99), puede ubicarse en tres fases: la primera en los años ochenta y noventa, donde la discusión se centró en la gobernabilidad política y estatocéntrica; la segunda, en los noventa, en donde los análisis se fusionaron con los de gestión pública y la diversidad de paquetes y reformas impulsadas por el Consenso de Washington, y finalmente, en los últimos años, la atención se centra en la gobernanza como aquella que evalúa el desempeño de las instituciones políticas en la implantación de políticas públicas.

Las aproximaciones teóricas y prácticas pueden agruparse en dos: las que están relacionadas con el estudio de la función que desempeña el Estado, y la que se orienta hacia el enfoque disciplinar con el que se estudia. En lo que se refiere al papel del Estado, la literatura ofrece definiciones de gobernanza que van desde una visión centrada en el Estado hasta una perspectiva “multicentrada”. En la primera, la gobernanza está bajo un liderazgo público que tiene como actor principal al Estado. En la segunda visión, la gobernanza es entendida más como un proceso en el que están involucrados el Estado, la sociedad civil y la iniciativa privada, y puede ser estudiada de manera multidisciplinaria (sociología, política, administración pública, economía, etc.).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2004) en su documento *Globalización y Desarrollo*, identifica algunos hechos de la fase de la globalización que se relacionan con la gobernanza en la región: 1) La volatilidad financiera; 2) La reestructuración productiva y tecnológica; 3) Las desigualdades y asimetrías del orden global. Además de analizar acontecimientos tales como: a) La vulnerabilidad macroeconómica; b) El comercio e inversión y patrones de desarrollo tecnológico; c) La sostenibilidad ambiental; d) La migración internacional, y e) Los rezagos educativos, precariedad laboral y vulnerabilidad social.

Para Aranibar Gutiérrez (2010:52), la intensificación de la globalización ha propiciado en los gobiernos de América Latina una intensa presión proveniente del exterior. La creciente interdependencia económica, social, política y cultural, la emergencia de la sociedad global y el incremento de los convenios internacionales hacen más complejas y multidimensionales las sociedades nacionales y locales, con lo que se plantean retos de gobernanza global y local. Con este fenómeno, también han aparecido algunas deficiencias de las administraciones públicas en el plano nacional y regional, destacan entre ellos: a) La falta de coordinación administrativa; b) Tecnológicas, c) Capacidad de respuesta a los nuevos problemas públicos locales.

Siguiendo con el planteamiento de Aranibar Gutiérrez, uno de los males endémicos de nuestros países latinoamericanos es la corrupción y su lucha contra ella, y lógicamente se convierte en un obstáculo muy serio para la gobernanza; por ello propone la aplicación de una serie de principios que además tienen una aplicación universal: a) Un gobierno que cueste menos; b) Un gobierno de calidad; c) Un gobierno profesional; d) Un gobierno digital; e) un Gobierno más regulador y, f) Un gobierno honesto y transparente.

3. LA GOBERNANZA COMO INSTRUMENTO DE CONVERGENCIA TERRITORIAL

El enfoque de la gobernanza surge a partir de diferentes paradigmas epistemológicos y su importancia por definirla, aplicarla y conservarla dentro de los estados ha sido creciente en los últimos años, ya que muestra en su interior un interés por la coordinación y la construcción de diálogos y acuerdos locales y regionales.

La gobernanza aparece primeramente como un instrumento de negociación y de cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, como del estado (Velásquez, 2006). Hufty, citado en Velásquez (2006), considera que la gobernanza “son los procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos con base en: a) La conflictividad; b) Los actores estratégicos; c) Los espacios o nodos de conflictividad; d) Las reglas que rigen la relación entre los actores y, e) Las dinámicas que determinan la conflictividad en el tiempo”.

Hoy en día este tema ha sido objeto de un gran argumento y controversia social y administrativo debido a que se ha cuestionado en diferentes ocasiones su existencia, verdadera aplicación y metodología, sin llegar nunca entre los aportes teóricos que se han elaborado a su favor, a conclusiones y hallazgos sólidos, que puedan servir de guía para actuales y futuras investigaciones que apliquen de manera sistémica este principio.

Los orígenes de esta corriente teórica datan desde el inicio de la ciencia política y los principios de la democracia a principios del siglo XIX; sin embargo, los antecedentes contemporáneos se dirigen al nuevo regionalismo, que se manifiesta en las regiones territoriales, identificando las redes de intercambio que se establecen entre los actores y las instituciones que dan forma a las políticas públicas independientemente de que sean éstas de carácter público o privado. Para Stoker, citado en Porras (2007), la teoría de la gobernanza se propone cuando los estados entraron en crisis financiera y de legitimidad, lo que ocasiona que exista una confusión entre las funciones públicas y privadas, teniendo actores que siguen criterios de los mercados y actores privados con responsabilidades públicas. En consecuencia a ello, la gobernanza se pone en práctica por la presencia de redes mixtas, donde los actores sociopolíticos operan políticas comunes no porque lo dicte la normatividad, sino para actuar conforme al desarrollo sustentable de los lineamientos considerados del bien público.

A diferencia de los estudios metropolitanos convencionales, el nuevo regionalismo establece que la coordinación debe involucrar al sector privado en el diseño e

implementación de las políticas, al mismo tiempo que para el nuevo regionalismo la influencia de los actores no gubernamentales sobre las políticas regionales se incrementa a través de la colaboración voluntaria en redes informales (Porrás, 2007).

3.1 Características y principios de la gobernanza

El esquema de la gobernanza contemporánea debe responder a valores democráticos como la libertad, igualdad, participación, transparencia, rendición de cuentas, y se caracteriza de acuerdo con Uvalle (2012) por:

- a. La autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del Estado;
- b. La apertura de la estructura y funcionalidad del Estado para evitar la maximización de beneficios de los políticos y los administradores;
- c. La participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir las jerarquías administrativas y burocráticas que alejan a los Estados de los ciudadanos;
- d. El aumento de los procesos de corresponsabilidad con la dinámica de los actores gubernamentales y actores no gubernamentales;
- e. El incremento de la responsabilidad de los Estados ante los ciudadanos respecto a su desempeño institucional, para administrar mejor los recursos escasos y mejorar la calidad de las políticas públicas; y
- f. El aumento de los procesos de cooperación sociedad-Estado con base en redes.

Los principios de la gobernanza se relacionan con la organización vertical multinivel (principios de responsabilidad, coordinación y cooperación), horizontal (entre territorios (principio de cooperación) y entre sectores (principio de coherencia) y participación (grupos de interés), con el objetivo de mejorar las rutinas en la toma de decisiones con el propósito de maximizar los efectos gracias a un correcto diseño, aplicación y seguimiento de las políticas con impacto sobre la sociedad y los territorios para poder alcanzar la meta del desarrollo territorial sostenible y el objetivo de la cohesión territorial (Farinós, 2008).

En la visión de la nueva gobernanza, la cooperación del Estado y la Sociedad Civil guían a la Administración Pública en una actividad complementaria, coordinadora y responsable de estimular y fomentar las iniciativas individuales, asociativas

y las redes de organizaciones. Por ende, hay prácticas relacionadas con las contralorías sociales, los presupuestos participativos, los comités de evaluación social, las auditorías ciudadanas, los consejos ciudadanos y los observatorios ciudadanos (Uvalle, 2012).

Las prácticas antes mencionadas se han consolidado como nuevos mecanismos al mismo tiempo de regulación y evaluación, que además de ser eficaces funcionan para fortalecer la democracia y gobernanza entre los actores territoriales en los espacios, velando por la organización horizontal y la gobernabilidad de las metrópolis. La gobernanza pasó de referirse meramente a la acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región (Loyo en Mayorga, 2007) a ser “el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Elena Martínez, Directora del Buró de América Latina y el Caribe del PNUD, en Mayorga, 2007).

Por su parte, el PNUD citado en Rosas (2012) define a la gobernanza como:

El ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno; comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.

El avance de la gobernanza en los gobiernos metropolitanos es aún limitado y escaso debido al complicado contexto urbano que interviene, hay fragmentación política administrativa y muchos actores emergentes, en donde los primeros ejercen hegemonía y los más poderosos cuentan con más y mejor organización e información (Rosas, 2012).

4. GOVERNABILIDAD, GOBERNANZA Y GOBIERNO

Una vez expuesta la conceptualización de la gobernanza resulta necesario distinguir el término gobernabilidad que está estrechamente ligado y se considera un concepto concomitante. Así, para Claudio Saínz (2005) la gobernabilidad es el conjunto de condiciones, distintas para cada región, que se traducen en un estado de armonía de trabajo conjunto de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, entre emprendedores y el territorio, entre las fuerzas económicas y las instituciones.

Luis Aguilar (2007:145) señala que la gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad. La articulación de la gobernabilidad o ingobernabilidad con la capacidad o incapacidad de gobernar del gobierno ha sido el enfoque dominante en la literatura, desde 1975, cuando se publicó el libro pionero “La crisis de la democracia” (Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J., 1975), en el que por primera vez apareció en el discurso político el lenguaje binario gobernabilidad/ingobernabilidad. Ambos términos obligan a referirnos al gobierno como instancia ejecutora de acciones y a quien Bonnin (2003:98) ubicaba como “la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes”.

Hoy en día, ante los complejos problemas que enfrenta el mundo globalizado, se ha generalizado y desarrollado la noción de buen gobierno, enfoque que Pagden (1998) desarrolla como búsqueda de una expresión con la cual caracterizar las nuevas relaciones internacionales. La teoría política anglo-estadounidense emplea la palabra gobierno para referirse a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio de poder coercitivo legítimo. El gobierno se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan. En síntesis, se entiende por gobierno a los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.

Por su parte, el Banco Mundial (1997) define al gobierno como el conjunto de gobernantes o administración pública: el uso de la autoridad política, la práctica de control sobre una sociedad y la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico. Así, el buen gobierno implica: 1) que estén garantizadas la seguridad de los ciudadanos y el respeto de la ley, especialmente a través de la independencia de los magistrados, es decir, el Estado de Derecho; 2) que los organismos públicos gestionen de manera correcta y equitativa los gastos públicos: es la buena administración; 3) que los dirigentes políticos respondan de sus acciones ante la población: es la responsabilidad y la impunidad (accountability); 4) que haya información y sea fácilmente accesible a todos los ciudadanos: es la transparencia. En síntesis, “el concepto de gobierno va unido a lo que los grandes organismos de financiación han hecho de él: una herramienta ideológica para una política de Estado mínimo”.

5. GESTIÓN URBANA Y ACCIÓN PÚBLICA

Con base en lo anteriormente expuesto, es evidente la existencia de una estrecha relación entre el gobierno y la conducción del desarrollo urbano. Al respecto, la CEPAL considera que la gestión urbana presupone una institucionalidad particular, en donde el gobierno local sea ejercido por autoridades competentes y motivadas, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión que sea apropiado y ajustado a las características y necesidades de desarrollo de la localidad.

Un segundo elemento, propio del concepto de gestión urbana, es la modificación del enfoque de análisis y propuesta, desde un paradigma de acción que coloca al municipio y a la administración urbana como proveedor de servicios y ejecutor de obras de infraestructura (que por lo tanto evalúa su gestión en función de la consecución de ciertas metas de adelanto), hacia otro que, recogiendo la importancia de las obras y acciones de habilitación del espacio urbano, recoge también la importancia de analizar y operar en la dimensión del proceso de gestión y de administración de dichos productos. Esto abre un campo de propuestas distintas que incluye, por ejemplo, el fortalecimiento de mecanismos participativos de

toma de decisiones, la conceptualización del gobierno local como facilitador de procesos de habilitación ambiental que se dan en forma espontánea, la concreción de instancias de trabajo mixto público-privado, la privatización de los servicios, la planificación de carácter indicativo, un revisado concepto en materia de legislación y ordenanzas, espacios de negociación para los proyectos, la coordinación como elemento central y no sólo adjetivo, el fomento de los procesos de participación en la gestión de servicios y el manejo de información para la toma de decisiones.

Así, y sin perder de vista el objetivo institucional principal, se pueden incorporar al proceso organizado de desarrollo urbano, nuevos actores, recursos y técnicas, como aportes efectivos y positivos al proceso de construcción del asentamiento. En esta perspectiva, la noción de gestión urbana, como extensión del concepto de administración, se enriquece al incluir el “espacio” (si así puede llamarse) que está entre el hecho físico, producto o servicio provisto en un extremo y, en el otro, la institución de coordinación, provisión o administración.

En tercer lugar, se presenta la noción que el gobierno local, con sus recursos y atribuciones, está llamado a ser no sólo eficiente en la operación de ciertas funciones o servicios a la comunidad —meta de por sí difícil de alcanzar— sino que además de ello tiene que contribuir al desarrollo mediante esfuerzos especiales de inversión, mediatización, evaluación y presentación de proyectos e información. Ello hace imperiosa la necesidad del desarrollo y consolidación de los gobiernos locales en nuestros países; esto, con el objeto de ser más eficientes en la captación, inversión y gasto de los recursos comprometidos en el desarrollo urbano.

Ahora bien, para comprender la gobernanza a partir de una perspectiva territorial es preciso introducir elementos conceptuales del enfoque de la acción pública vinculados al desarrollo urbano metropolitano. Al respecto, Enrique Cabrero (2005) destaca que el estudio de la acción pública en un espacio social y territorial específico trata de entender la acción gubernamental local, pero también intergubernamental, que incide en el espacio urbano. Se trata, entonces, de entender la acción colectiva de los diversos actores sociales locales, de los grupos específicos, coaliciones y conglomerados de intereses; la relación entre ambos universos, el de actores gubernamentales y el de actores no gubernamentales.

El enfoque de análisis de la acción pública se ubica como un instrumento teórico particularmente idóneo en la dimensión territorial, explica la acción pública localizada identificando con mayor precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, el papel del gobierno local y los itinerarios de políticas públicas particulares, permite interpretar de mejor manera una realidad regional y local en constante mutación.

La postura de Duran y Thoenig (1996) caracteriza la acción pública territorial en la actualidad por la existencia de problemas que rebasan el marco de una sola organización, la dificultad de que los métodos tradicionales de acuerdo entre agencias y actores sean todavía funcionales y una creciente turbulencia entre el medio ambiente. El cambio fundamental se debe a un desplazamiento del modelo productor de bienes y servicios, el cual constituía el principal reto de los gobiernos regionales y locales hace algunos años, por un modelo de acción pública más amplia orientada al desarrollo integral de un territorio determinado.

De lo anterior surge la necesidad de abordar en forma general la acción pública urbana, la cual ha sido estudiada en los últimos años desde diversas perspectivas y a través de estudios comparados entre ciudades de un país y ciudades de diversos países. En este tenor, Le Galès (1995) plantea dos corrientes de estudio, el modelo de las “coaliciones urbanas para el crecimiento” (urban growth coalitions) y el modelo de los “régimenes urbanos” (urban regime), ambas comparten una de las características de renovación más importantes de los estudios sobre la gobernanza urbana.

Para Stoker (1998) los debates de la acción pública urbana se pueden sintetizar en tres grandes corrientes enmarcadas todas ellas en la “teoría política urbana”, la primera hace referencia la corriente de “poder comunitario”, en la cual se ubican los enfoques de “coaliciones para el crecimiento” y el de la “teoría del régimen urbano”. El segundo marco de análisis es el modelo de “protesta urbana”, que da cuenta de la capacidad de movilización que diversos grupos han desplegado en el ámbito urbano con intereses varios. El tercero se refiere a la denominada “teoría del contexto”, que contempla la globalización e internacionalización de las economías y cómo esta dinámica determina la acción pública local.

La primera corriente, el “poder comunitario”, que comprende a las “coaliciones para el crecimiento” y a la “teoría del régimen urbano”, resulta de mayor utilidad para explicar el tema central de la presente investigación, por lo que es importante profundizar un poco más en ella. Su origen, según Stoker (1998), se remonta a estudios realizados en los años de 1950 y 1960, en una primera instancia con una visión marxista, que posteriormente dieron la pauta a otros estudios centrados en las ventajas y desventajas que los grupos sociales obtienen en el ámbito urbano a partir de su posición en la estructura socioeconómica, se trataba de responder a la pregunta: ¿quién se beneficia del desarrollo urbano?

De acuerdo con los trabajos de Molotch y de Logan y Molotch (1976), la tesis de la “coalicción urbana para el crecimiento” es también conocida como “maquinaria urbana para el crecimiento” (urban growth machine) y destaca el papel que tienen las comunidades de empresarios y propietarios inmobiliarios en el sistema urbano, y derivado de ello la importancia de la estructura en el desarrollo económico local en la acción pública urbana. Se introduce el análisis de las formas de organización que surgen entre actores, particularmente las coaliciones de interés que se conforman con la participación de los propietarios y promotores inmobiliarios, grupos empresariales asociados al desarrollo urbano o la construcción, banqueros, comerciantes, medios de comunicación e incluso políticos y profesionales. Todos ellos, al ser potenciales beneficiarios del crecimiento urbano, confluyen en sus intereses y tratarán de traducir éstos en una capacidad para orientar la política de desarrollo urbano hacia el crecimiento acelerado.

Por su parte, la “teoría del régimen urbano” establece que no sólo las élites económicas sino cualquier grupo social del espacio urbano puede, en un momento dado, ejercer cierto control e influir en el desarrollo urbano, pues si bien las élites económicas tendrán un peso muy importante no son actores aislados ni es automático el determinismo de intereses económicos. Stone (1989) reconoce como la necesidad de cualquier gobierno urbano —para ser efectivo en su acción— de asociarse con diversos actores no gubernamentales. Este autor señala que un régimen urbano, constituye un grupo informal pero estable de diversos actores, los cuales tienen acceso a diferentes recursos institucionales, se trata de un flujo de poder para la acción y no para el control, es decir, una coalición para gobernar; por lo tanto el

liderazgo es parte importante del régimen urbano. Así, propone una tipología en Estados Unidos: el “régimen empresarial”, dominado por las grandes empresas; el “régimen conservador”, con aversión a las grandes transformaciones, y el “régimen progresista”, que se caracteriza por una capacidad de orientación por parte del gobierno municipal de acuerdo a los intereses de grupos ciudadanos desfavorecidos.

Para Le Galès (1995), la teoría del régimen urbano es una expresión neopluralista del gobierno local donde es necesario llegar a una coalición entre actores privados y públicos para poder decidir y operar políticas de desarrollo urbano. En el contexto latinoamericano, igual que en el caso europeo, la presencia estatal en la acción local ha sido y sigue siendo muy importante, pues si bien la dinámica actual hace surgir una diversidad de otros actores, el eje central en el análisis intergubernamental es crucial. Así, la teoría del régimen urbano aporta un marco conceptual útil y complementario al bagaje conceptual presentado hasta este momento para interpretar la acción pública urbana en el contexto mexicano.

CONCLUSIONES

La vinculación del papel de las políticas públicas en el territorio, gobierno y sociedad ha permitido a través del tiempo, arribar a modernos y eficientes esquemas de colaboración, sustentados en enfoques innovadores como la gobernanza y la nueva gestión pública, ambos utilizados cada vez más en diversos sectores de actividad, concebidos según Aguilar (2008), como conceptos de alguna manera “emparentados”, o articulados alrededor de la misma problemática (la del gobierno o dirección de la sociedad) y que responden a una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado es y lo que debiera ser.

Así, la principal utilidad de los enfoques señalados radica en constituirse como procesos orientados a transformar la realidad y a lograr resultados, lo cual demuestra su enorme potencial de desarrollo y aplicación en el ámbito territorial al diseñar esquemas alternativos de administración, gobernanza y gestión metropolitana y urbana, que se fundamentan en los modernos paradigmas de la gestión pública,

aportando un marco conceptual relativo a las transformaciones que el Estado y el Gobierno deben adquirir para alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el ámbito territorial.

No debemos olvidar que los gobiernos (estatales y locales) están llamados a asumir un papel especial en lo referente a la claridad en materia de responsabilidades y en la solución de conflictos, pueden contribuir también con un adecuado marco regulador y gestión de la información, incentiva la cooperación multinivel y puede convertirse en referente de apertura y participación si es un buen ejemplo en su propia gestión. Les corresponde legislar para garantizar las prácticas innovadoras de participación y gobernanza, sobre todo si se reconoce que actualmente nos enfrentamos a la pluralidad de actores de todo tipo (naciones, estados, regiones, ciudades, compañías transnacionales, ONG, movimientos sociales, sindicatos, etcétera) que exigen participar en los asuntos que les afectan, desafiando viejas y estrechas concepciones de la política. Así, las relaciones entre la gobernanza y la democracia participativa consideran que el principio participativo sería concebido como un instrumento que dotaría de legitimidad y legalidad a las prácticas corporativas y al diálogo silencioso entre los diferentes grupos de la sociedad; por ello, el principio participativo es una herramienta política ideal para que los ciudadanos puedan hacer valer mejor sus aspiraciones.

Si bien el cumplimiento del estado de derecho es responsabilidad y atribución del Estado, es preciso subrayar que deberá adoptar un carácter facilitador, administrador y negociador para atender los fenómenos territoriales derivados de la metropolización y megalopolización; es de suma importancia para éste adoptar nuevos principios y retos para consolidar una Administración Pública moderna, eficiente y congruente con los instrumentos de regulación y monitoreo que demanda el bienestar urbanístico en la misma proporción que otros rubros como el desarrollo económico o social, en donde el factor metropolitano mantiene una estrecha vinculación. Así, los nuevos modelos de gobernanza deben transitar de esquemas jerárquicos unilaterales, hacia aquellos que propicien una democracia realmente efectiva en el ámbito local que garanticen una mayor participación y compromiso de la ciudadanía, contexto en el que la planeación territorial es determinante.

Con base en la recopilación expuesta y con el objetivo de aportar elementos para una discusión posterior, es posible destacar que la dimensión territorial requiere del perfeccionamiento de una gobernanza metropolitana integrada, la cual contemple, entre otros aspectos, los mecanismos de participación social, gubernamental y política de los territorios que comparten características y problemáticas derivadas del acelerado crecimiento urbano y demográfico, y que a su vez forman parte de un conglomerado metropolitano; incluye necesariamente a los actores estratégicos, a los instrumentos de planeación, a la normatividad y a las instituciones y/o dependencias de los diferentes ámbitos de gobierno, es por tanto, multinivel y multisectorial.

FIGURA 2 Gobernanza Metropolitana Integrada



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA ESPECIALIZADA.

En esta perspectiva, conviene señalar que esta conceptualización adquiere significativa importancia en la época actual, ya que se inserta en la era de la Administración Pública, en donde la rendición de cuentas, la transparencia, la propia gobernanza, la transversalidad intersectorial y multinivel, y la participación ciudadana, demandan otra forma de atender los problemas de la sociedad. Así, el tema reafirma su relevancia porque la Administración Pública de hoy no sólo es más pública que antes; la versión ortodoxa de ésta ya no responde a las necesidades actuales de las zonas metropolitanas, la complejidad de sus problemas y actores, exigen nuevos esquemas de atención de mayor efectividad.

En este sentido, el concepto de gobernanza territorial puede, en los casos en los que se ajuste, transformarse en gobernanza metropolitana integrada, permitiendo comparar semejanzas y diferencias, tal y como se esboza en forma preliminar en la figura anterior, y que abre la posibilidad de desarrollar posteriormente elementos teóricos, conceptuales y metodológicos que enriquezcan su operación en demarcaciones específicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad Aragón Luis (2010). *Gobernanza y Desarrollo Territorial: Una perspectiva geográfica*. Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano. Madrid, España.
- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*.
- Bonnin, Charles-Jean (2003). *Principios de Administración Pública*. Compilación y Estudio Introductorio de Omar Guerrero. México. Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Calame, P. y Talmant, A. (1997). *L'État au coeur, le Meccano de la gouvernance*. Desclée de Broywer, París, pág. 19. Citado en el documento de la Célula de Prospectiva de la Comisión (2000): "Développer de nouveaux modes de gouvernance".
- CEPAL-GLYDE (2004), AA. VV. *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile.
- Concepción Montiel, Luis Enrique (2010). *Gobernanza Global y Democracia*, Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa, México.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press.

- Ferrero, Mariano (2010). *La Necesidad de Instaurar el Espacio Público*, Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa, México.
- H. Molotch (1976). *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*, *American Journal of Sociology*, No. 82 y J. R. Logan y H. Molotch (1987) “Urban Fortunes, The Political Economy of Place”, University of California Press, Berkeley.
- Kettl, Donald F. (2002). En *Busca de Claves de la Gestión Pública: Diferentes Modos de Cortar una Cebolla*. Bozeman, Barry (coordinador) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, F.C.E.
- E. Mayorga F. y Cordova (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Working paper NCCR Norte-Suer.
- Metropolis, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (2011). *Comisión 3, Gobernanza Urbana Integrada*. Barcelona.
- Osborne, Stephen P. (Ed.) (2010). *¿The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, Guy (2011). *Globalización, Gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.
- Pérez Torres Daniel Enrique (2013). *Las zonas metropolitanas de México: Estructuración urbana, gobierno, gobernanza*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, D.F.
- Rojo Salgado Argimiro (2010). *Globalización y Crisis de la Política: La Necesidad de Instaurar el Espacio Público*, Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa, México.
- Sánchez González, José Juan (2002). *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Artículos en Revistas

- Alonso Hernández, Aitor (2010). “La Participación de las Identidades Locales en la Gobernabilidad: Mercado de trastos o institucionalización”, en: *Gobernanza Global y Democracia*, Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa, México.
- Concepción Montiel, Luis Enrique (2010). “Gobernanza y Democracia en América Latina en un contexto de Globalización”, en: *Gobernanza Global y Democracia*, Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa, México.
- C. N. Stone, (1989). *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence, y del mismo autor, (1993). *Urban Regimes and the Capacity to Govern. A Political Economy Approach*, *Journal of Urban Affairs*, No. 15.

- De Miguel Bárcena, Josu (2010). “Las Transformaciones del Gobierno de la Unión Europea”, en: *Gobernanza Global y Democracia*, Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa, México.
- Faludi, A. (2002). Positioning European Spatial Planning. *European Planning Studies*, Vol. 10, N° 7, pp. 897–909.
- Farinós, Joaquín (2008). “Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda”. *Boletín de la A.G.*, N° 46.
- Ferrero, Mariano (2010). “Gobernando (en) un Mundo en Globalización: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales”, en: *Gobernanza Global y Democracia*, Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa, México.
- Gutiérrez, Mónica Fernanda (2010). “Gobernanza, Globalización y Nueva Gestión Pública en América Latina”, en: *Gobernanza Global y Democracia*, Universidad Autónoma de Baja California, Porrúa, México.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2003). Desentrañar el Estado central, pero ¿cómo? Tipos de Multi-Nivel de Gobierno, en *American Political Science Review*. Vol. 97, No. 2 (mayo, 2003), publicado por la Asociación Americana de Ciencia Política.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso X. (2012). “Transición Política y Gobernanza Territorial en México”, en: *Planeación, Participación y Gestión en los Procesos Urbanos Actuales: Una Visión Iberoamericana*, Chaparro Gutiérrez, José Juan (Coordinador). Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Planeación Urbana y Regional.
- Kooiman, Jan (2010). “Governance and Governability”, en: *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, editado por Stephen. P. Osborne, London, Routledge, pp. 72–86.
- Koresawa, A. y Konvitz, J. (2001). “Towards a New Role for Spatial Planning”, en: *Towards a New Role for Spatial Planning*. París, OCDE, pp. 27–28.
- Massey, Doreen (1984b). “Introduction: Geography matters”, en Doreen Massey y John Allen (ed.), *Geography matters! A Reader*, Cambridge, The Open University, pp. 1–11.
- Nadeem, Malik (2016). “Analyzing good governance and decentralization in developing countries”, en: *Journal of Political Sciences and Public Affairs* 4(3), pp: 209–220. DOI:10.4172/2332-0761.1000209
- Natera Peral, Antonio (2005). “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, en: *Revista Mexicana de Sociología* 67(4), pp. 755–791.
- P. Duran, y J.C. Thoening, (1996). “L’État et la gestion publique territoriale”, en: *Revue Francaise de Science Politique*, No. 46. Francia.
- P. Le Galès (1995). “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, en: *Revue Francaise de Science Politique*, No. 1. Francia.
- Peters, Guy (2007). “Globalización, Gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar”, en: *Revista CLAD Reforma y Democracia*, No. 39. Venezuela.

- Prats, Joan Oriol (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en: *Revista Instituciones y Desarrollo* 14-15, pp. 239–269.
- Rosique Cañas, José Antonio (2009). “Gestión Metropolitana: la importancia de las instituciones para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización”, en: *El Legislativo ante la gestión metropolitana*, Roberto Eibenschutz Hartman y Ligia González García de Alba (Coordinadores), H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Editorial Porrúa, México.
- Sáinz, Claudio (2005). “Los Gobiernos Locales como Promotores del Desarrollo Integral de la Ciudad y la Región”, en: *La Gobernanza Democrática: Un Nuevo Enfoque para los Grandes Retos Urbanos Regionales*. América – Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). Junta de Andalucía. España.
- Stoker, Gerry (1998a). “Theory and Urban Politics”, en: *International Political Science Review*, No. 19. Londres.
- , (1998b). “Governance as theory: five propositions”, en: *International Social Science Journal* 50(155), pp. 17–28.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2005). “Ciudadanía y administración pública” en: *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (coordinadores). México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México.
- , (2012). *La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática*, en *Revista Convergencia*. Vol. 19. México.
- Velásquez M., Elkin (2006). *La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana*. Centro de Investigación sobre Dinámica Social. Colombia.
- Vidal Beltrán, José María y Prats, Joan i Catalá (Coordinadores). (2005). *Gobernanza, Diálogo eu-iberoamericano*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP.

Fuentes Electrónicas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). *El Aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct.-2 nov. en: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>. 16/01/2016
- Marco Teórico “El futuro de las Ciudades: Los Grandes Desafíos”, XXII Congreso CIDEU Donostia/San Sebastián, España del 16 al 18 de marzo de 2016. [en línea]. Disponible en <<http://www.cideu.org/sansebastian2016/>>. [Consulta: 02/04/2016].
- Moreno, J. D. (2000). “De la ‘Gobernanza’ o la Constitución Política del Neoliberalismo”. *Viento Sur*. www.nudo.50.org/viento_sur/ultimo/htm. 22/02/2016

Pagden, Anthony (1998). “La Génesis de la Noción de ‘Buen Gobierno’ y las Concepciones de la Ilustración del Orden Mundial Cosmopolita”, en: Revista Internacional de Ciencias Sociales, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html. 12/03/2016

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México (2012), <http://www.undp.org.mx/index.php>. 19/05/2016

Rosas-Ferrusca, Francisco Javier, Campos-Alanís, Héctor, Calderón-Maya, Juan Roberto, Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. Quivera [en línea] 2012, número 14 Julio-Diciembre, en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>> ISSN 1405-8626. 20/02/2016

Zurbriggen, Cristina (2012). Gobernanza en América Latina, en www.gobernanza.org.mx. 16/04/2016

<http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm> 18/05/2016

DISEÑO Y PRODUCCIÓN



G R Á F I C A
M E T R O P O L I T A N A

WWW.GRAVICAMETROPOLITANA.CL