



LA REFUNDACIÓN DE JALISCO

Luis F. Aguilar
(Editor)

Augusto Chacón, Carlos E. Moyado, Javier Hurtado,
Alberto Bayardo, Antonio Sánchez, Edmundo Hernández,
Roberto Arias, Carlos A. Navarrete, Iliana León,
Martín G. Romero, Alfredo Trejo,
David Pérez, Xavier Orendáin



LA REFUNDACIÓN DE JALISCO



LA REFUNDACIÓN DE JALISCO

Luis F. Aguilar
Editor

Augusto Chacón, Carlos E. Moyado, Javier Hurtado,
Alberto Bayardo, Antonio Sánchez, Edmundo Hernández,
Roberto Arias, Carlos A. Navarrete, Iliana León,
Martín G. Romero, Alfredo Trejo,
David Pérez, Xavier Orendáin



CUCEA



Instituto de Investigación
en Políticas Públicas
y Gobierno

México

2019

LA REFUNDACIÓN DE JALISCO

Luis F. Aguilar Villanueva

Editor

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución editora.

Diseño de portada: Ana Leticia Parra Lozano
Diseño editorial realizado en Prometeo Editores por:
Abraham Romero Torres

Primera edición, agosto 2019
D.R. © Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno
Periférico Norte, No. 799, edificio B 202
C.P. 45100, Zapopan, Jalisco

Todos los Derechos son reservados. Esta publicación no puede ser re-
producida ni en su totalidad o parcialidad, en español o cualquier otro
idioma, ni registrada en, transmitida por, un sistema de recuperación
de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico,
foto-químico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o
cualquier otro, inventado o por inventar, sin permiso expreso, previo
y por escrito del autor.

ISBN: 978-607-547-554-6

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
--------------------	---

INTRODUCCIÓN

<i>Ricardo Villanueva Lomeli</i>	15
--	----

I. UNA VISIÓN GENERAL

SOCIEDAD Y ESTADO: LA INSANA DISTANCIA, LA DELICADA CERCANÍA

<i>Augusto Chacón Benavides</i>	21
---------------------------------------	----

LA REFUNDACIÓN DE JALISCO: UNA PROPUESTA CONCEPTUAL Y PROGRAMÁTICA

<i>Luis F. Aguilar Villanueva</i>	31
---	----

ELEMENTOS PARA LA PROPUESTA DE UNA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

DEL ESTADO DE JALISCO: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL Y JURÍDICO

<i>Carlos Eduardo Moyado Zapata</i>	49
---	----

II. TEMAS FUNDAMENTALES

PODERES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO

LA NUEVA RELACIÓN ENTRE PODERES EN LA REFUNDACIÓN DE JALISCO

<i>Javier Hurtado González</i>	73
--------------------------------------	----

EL PODER LEGISLATIVO DE JALISCO. PROPUESTAS PARA SU REFUNDACIÓN

<i>Alberto Bayardo Pérez Arce</i>	101
---	-----

RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

RETOS PARA REFUNDIR LA RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO ESTATAL

Y LOS MUNICIPIOS DE JALISCO

<i>Antonio Sánchez Bernal</i>	113
-------------------------------------	-----

LOS MUNICIPIOS DE JALISCO ANTE LOS RETOS DE LA REFUNDACIÓN <i>Edmundo Hernández Claro</i>	125
LA REFUNDACIÓN DE JALISCO: OPORTUNIDAD O AMENAZA PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA <i>Roberto Arias de la Mora</i>	137
GOBERNANZA METROPOLITANA: PROPUESTAS PARA EL CAMBIO INSTITUCIONAL <i>Carlos Alberto Navarrete Ulloa</i>	155
RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO Y LA FEDERACIÓN	
RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN: LA DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS FEDERALES <i>Iliana León González</i>	173
IMPLICACIONES DE LA REFUNDACIÓN DE LA RELACIÓN ECONÓMICA ENTRE EL ESTADO DE JALISCO Y LA FEDERACIÓN <i>Martín G. Romero Morett, Alfredo Trejo Cabrera</i>	191
RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD JALISCIENSE Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO	
LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL JALISCIENSE ANTE LA REFUNDACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO <i>David Pérez Rulfo Torres</i>	203
EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO Y DE LOS ORGANISMOS EMPRESARIALES DEL ESTADO DE JALISCO <i>Xavier Orendáin De Obeso</i>	213

PRESENTACIÓN

Refundar Jalisco, con el fin de que Jalisco resurja, reflorezca, se reactive y sea una sociedad de leyes, segura, justa y de bienestar, es el fin último de la acción directiva de gobierno del C. Gobernador Enrique Alfaro Ramírez, resultado y producto de un acuerdo social, una obra conjunta de gobierno y sociedad y la instauración de una nueva Constitución Política del Estado.

En su discurso de apertura de la campaña electoral, el 2 de abril de 2018, el candidato Enrique Alfaro Ramírez hizo público el proyecto de la Refundación de Jalisco como el eje de su gobierno y definió sus objetivos, dimensiones y compromisos. “Refundación es ruptura con el viejo régimen por la vía del acuerdo social para construir un nuevo orden institucional que nos permita enfrentar con eficacia los desafíos del presente y del futuro... La Refundación es garantizar a los jaliscienses un gobierno e instituciones que respeten la ley”. Pero también, construir juntos una sociedad organizada y protegida por la ley.

“Es el replanteamiento de las relaciones que Jalisco tiene en todos sus niveles y dimensiones, principalmente entre sociedad y gobierno... Implica una manera diferente de relacionarse entre los poderes públicos: con verdadera autonomía y respeto. Refundación significa replantear y hacer respetar el pacto federal que une a México como un país republicano y democrático. Significa asumirnos de verdad como un estado que toma decisiones libres y soberanas por el bien de sus habitantes... Refundar significa volver a poner la justicia social en el centro de la agenda pública, sin demagogia, pero con claridad. No puede seguir creciendo la brecha entre quienes tienen todo y quienes no tienen nada”.

“Refundación significa repensar y reordenar el territorio. Aprovechar el potencial de las regiones y de sus ciudades medias, racionalizar el crecimiento de la ciudad de Guadalajara, terminar con los desiertos económicos de muchos municipios del estado y plantear una nueva relación entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales... Refundar significa ir a fondo en la agenda de competitividad y entender correctamente la manera en que las disyunciones tecnológicas exigirán cambios y adecuaciones en la manera de operar de nuestra estructura económica. Sólo así podremos aprovechar nuestro potencial y proyectar la grandeza de Jalisco en México y el mundo. Refundación significa resurgir como liderazgo regional y poner a Jalisco encabezando los grandes

planteamientos de las decisiones del occidente del país. Refundar significa identificar lo que se ha hecho bien para darle continuidad y redoblar esfuerzos. Pero al mismo tiempo significa romper de tajo con lo que ya no sirve”.

En su discurso de toma de posesión, el 6 de diciembre del 2018, el nuevo gobernador retomó sus planteamientos y señaló los principios fundamentales de la iniciativa: “Refundar Jalisco es hacer que la vida presente y sus tendencias de futuro se asienten firmemente en los pilares del Estado de Derecho, del Estado Social de Derecho, del régimen democrático representativo y participativo, de una economía de mercado innovadora y socialmente responsable, y de una sociedad solidaria e igualitaria. No es un salto pasado para quedarnos atorados ahí. Por el contrario, significa ver hacia el futuro, parados con firmeza sobre los principios rectores que nunca debimos haber olvidado como sociedad. Queremos Refundar Jalisco, no transformarlo. No más gatopardismo ni simulación. No más cambios cosméticos, ni alterancias permanentes que desembocan en el mismo barranco”.

“La Refundación es una obra en común que se centra en los fundamentos del estado jalisciense más que en las formas. No es sólo la transformación del gobierno: es la transformación de la sociedad, revalorando, restableciendo, y volviendo efectivos los fundamentos que sostienen, ordenan y orientan nuestra vida en común y nuestros proyectos de futuro. No es una instrucción vertical o un ejercicio retórico, es una aspiración común: la Refundación simplemente es con todos los jaliscienses, o no es”.

Este año, el 5 de febrero, en correspondencia con el aniversario y la celebración constitucional, el C. Gobernador Enrique Alfaro Ramírez presentó al Congreso del Estado la iniciativa que adiciona el art. 117 bis a la Constitución Política del Estado de Jalisco, con el fin de que la aprobación legislativa instaure las bases del marco legal para convocar a un Congreso Constituyente. “Con esta iniciativa buscamos establecer los mecanismos jurídicos para que los jaliscienses, ya sea por vía propia o mediante los poderes que eligen en el estado y los municipios, puedan establecer las aspiraciones, principios y valores que apremien la necesidad de solicitar la convocatoria de un Congreso Constituyente y eventualmente tener una nueva Constitución”. “Para lograr este propósito, la iniciativa que presento hoy propone que un Congreso Constituyente sea conformado por la más amplia participación ciudadana, que se garantice la inclusión de grupos indígenas, y se conforme libre de toda discriminación y respetando en todo momento la perspectiva de género”.

La iniciativa de la Refundación de Jalisco tiene su culminación en una nueva Constitución, que es producto y expresión de un nuevo acuerdo social: “Queremos que los jaliscienses tomen la oportunidad de rescatar los valores que atesoramos como sociedad y los plasmemos en un nuevo acuerdo social, de fondo, robusto, que sea el origen de nuevas instituciones públicas y sociales, de un nuevo modo de gobernar, de nuevas relaciones entre gobierno y sociedad”.

Por último, el pasado jueves 6 de junio, el gobernador entregó al Congreso del Estado el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024, con sus cinco ejes y seis temas transversales, que formulan los objetivos y las acciones específicas en materias fundamentales de la Refundación: “El Plan Estatal, desde el enfoque de la Refundación, tiene que ver con la idea que hemos sostenido de que nuestro estado no requiere un ajuste cosmético en términos de cambios superficiales o de ajustes menores. Nosotros planteamos que se requiere un proceso de transformación de gran profundidad y, sobre todo, tiene que construirse de abajo para arriba, tiene que hacerse de la mano de la gente. La Refundación de Jalisco es con la gente o no es, y este reto es justamente el que hemos tratado de abordar en el diseño metodológico del Plan”.

La trascendencia y necesidad de la Refundación para hacer frente al agravamiento de los problemas y males sociales de la sociedad jalisciense, y para movilizar sus capacidades y recursos y dar forma a una sociedad de superior calidad institucional, bienestar y seguridad social suscitó el interés de la Universidad de Guadalajara desde su inicio. El *V Coloquio de Invierno de la Red de Políticas Públicas* de la Universidad de Guadalajara, que se celebró los días 6, 7 y 8 de marzo de este año 2019, fue la Refundación de Jalisco. El conferencista inaugural del Coloquio fue el C. Gobernador Enrique Alfaro Ramírez, quien expuso y argumentó las razones de la Refundación, sus principios, su visión, sus contenidos, las acciones a emprender y su compromiso personal e institucional con su realización efectiva.

El Coloquio fue un diálogo entre autoridades de los gobiernos de Jalisco y académicos de la Universidad de Guadalajara en torno a cinco ejes temáticos, que son fundamentales y decisivos para la Refundación: 1. Las relaciones entre los poderes públicos del estado de Jalisco; 2. Las relaciones entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales; 3. Las relaciones entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales del Área Metropolitana

de Guadalajara: la gobernanza metropolitana; 4. Las relaciones entre el gobierno del Estado y la Federación; 5. Las relaciones entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad jalisciense.

Las autoridades que participaron fueron: Enrique Ibarra Pedroza, Secretario General de Gobierno, Ana Bárbara Casillas García, Coordinadora General Estratégica de Desarrollo Social. El Senador, Clemente Castañeda Hoefflich, los presidentes municipales María Elena de Anda Gutiérrez (Tepetitlán), Francisco Javier Álvarez Chávez (Tamazula), Ismael del Toro Castro (Guadalajara), Salvador Zamora Zamora (Tlajomulco) y Mario Silva, Director General del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara. Los líderes de las organizaciones de la sociedad civil fueron Augusto Chacón Benavides, Director Ejecutivo del Observatorio Ciudadano "Jalisco Cómo Vamos", David Pérez Rulfo, Director General de Corporativa de Fundaciones, y Xavier Orendáin de Obeso, Presidente del Consejo Directivo de la Cámara de Comercio de Guadalajara.

Los académicos participantes fueron Javier Hurtado y Roberto Arias, de El Colegio de Jalisco, Alberto Bayardo, profesor investigador del ITESO, y Patricia Campos, Iliana León, Esmeralda Velázquez, Carlos Riojas, Martín G. Romero, Carlos Ramiro Ruiz, Carlos Moyado, investigadores de la Universidad de Guadalajara,

Las reflexiones y propuestas sobre la Refundación y su proceso de realización durante El Coloquio de Invierno fueron de tal calidad diagnóstica, analítica y propositiva que fue lógico pensar que los textos presentados deberían ser publicados y representaban un aporte de la Universidad de Guadalajara y de la sociedad civil jalisciense a la empresa cívica de la Refundación de Jalisco. Se consideró que el libro debía ser una voz de la sociedad civil y académica, que se pronuncia acerca de un asunto de naturaleza pública que importa, interpela, compromete, y es crucial para el futuro de Jalisco. Se solicitó entonces a los líderes de las organizaciones de la sociedad civil y a los académicos participantes que retomaran sus textos y los reelaboraran para fines de una publicación, dirigida al público interesado en el tema de la Refundación.

El libro reproduce el esquema del Coloquio. Sus autores son los participantes en el Coloquio. Se abre con una vigorosa reflexión introductoria del Rector General de la Universidad, Ricardo Villanueva Lomelí. Consideramos

que los textos publicados son un aporte sincero, serio, informado, razonado y comprometido con el futuro político, económico y social de Jalisco. Es una respuesta social a la invitación a participar, motivada por las palabras del C. Gobernador Enrique Alfaro Ramírez, cuando afirma que la Refundación de Jalisco es y ha de ser una obra y corresponsabilidad gubernamental y social, una coproducción. “La Refundación es con la gente o no es”.

Nuestra expectativa es que los textos del libro sean de utilidad para los que se sienten interpelados por la gran iniciativa cívica de la Refundación de Jalisco y quieren participar con sus voces, señalamientos y propuestas, y también para los que tendrán a su cargo darle forma y concreción constitucional, legal y programática a sus principios, propósitos, dimensiones y materias.

Luis F. Aguilar Villanueva
Editor

INTRODUCCIÓN

Desde la estabilidad política y social lograda en la década de 1920, México es un país que se reinventa cada seis años. Durante casi ocho décadas, esa reinversión se llevó a cabo a partir de los proyectos emanados de un solo partido político en el poder, situación replicada en cada una de las entidades federativas. La década de 1990 presenta importantes cambios en la vida económica, política y social del país. En el ámbito económico, México abre sus fronteras al libre flujo de bienes y de divisas mediante la suscripción de acuerdos regionales y la ratificación de su participación en el comercio mundial, lo que conduce a implementar estrategias con las cuales transformar el sector empresarial, en muchos casos a marchas forzadas, con la finalidad de hacerlo más productivo y competitivo.

En el campo de la política, la nación transita hacia una democracia representativa mediante la creación de instituciones que gozan de autonomía e independencia con relación al Estado, mismas que son encargadas de organizar, regir y calificar elecciones. En el ámbito social, el periodismo crítico —sobre todo, la prensa escrita y radiofónica—, así como una sociedad cada vez más informada, crean las condiciones para establecer un clima de respeto a los derechos humanos y la observación constante en torno a la actuación de los servidores públicos.

En los últimos años de la década de 1990, estados como Jalisco experimentan la transición de los partidos políticos en el poder, culminando este paulatino proceso con el cambio de colores partidistas en la presidencia nacional, aspecto sólo formulado en el imaginario social durante gran parte del siglo XX. Si bien es imposible negar los avances logrados en el país durante las últimas tres décadas y, particularmente, en los últimos veinte años, para la ciudadanía en general la experiencia del cambio político ha consistido en la alternancia entre partidos políticos, ya que cambios sólo se han dado en los nombres más no en las formas de hacer política y, sobre todo, no ha habido grandes transformaciones en los grandes males que azotan a la sociedad mexicana. De manera paradójica, ahora que el país cuenta con instituciones para contrarrestar las injusticias, una mejor impartición de justicia, la búsqueda de una mayor equidad y la creación de más opciones de empleo, estudio y salud, hoy en día es cuando más han crecido los índices de inseguridad, corrupción e impunidad.

A partir de las elecciones celebradas en 2018, convergen dos proyectos cuyas propuestas esenciales coinciden en promover cambios radicales al interior de las instituciones gubernamentales y restituir la confianza de los ciudadanos hacia estas últimas. En el ámbito nacional, la Cuarta Transformación cuya propuesta recae básicamente, en promover la renovación moral de la sociedad mexicana con base en atacar las injusticias, la impunidad y la desigualdad social. En el caso de Jalisco, el proyecto tiene por objeto refundar las instituciones que soportan la vida política, económica, educativa y de justicia de la entidad federativa.⁴ La propuesta consiste en buscar e implementar soluciones de fondo que permitan romper la profunda estructura de complicidades subyacentes a las acciones de corrupción e impunidad que socavan la actuación institucional y minan la confianza ciudadana. Para llevar a cabo este proyecto, se parte de concebir la Refundación como la vuelta a los principios o la adaptación de éstos a los nuevos tiempos, lo que implica romper con las formas de actuar acorde a viejos regímenes que han gobernado a la entidad federativa.

La base de la Refundación es la construcción de un nuevo acuerdo social, que permita erigir el orden institucional acorde a los retos presentes y futuros, y que, además, sea congruente con el pacto federal republicano y democrático. El proyecto de Refundación plantea cuatro pasos básicos: la reconciliación, reorganización, repensar y renacer, que abarcan aspectos como la reconstrucción de los lazos de confianza, la reformulación de las instituciones públicas, una visión a futuro y la conformación de una sociedad jalisciense que provea a sus integrantes de seguridad y prosperidad.² De igual manera, el proyecto de Refundación plantea solventar los problemas presentes en cuestión de seguridad, participación ciudadana, educación, anticorrupción, salud, infraestructura, turismo, desarrollo económico e innovación, cultura, deporte, igualdad sustantiva, género, agua, territorio, sustentabilidad, pobreza y desigualdad.³

Es preciso mencionar que la Universidad de Guadalajara cuenta con el potencial para hacer frente a los distintos problemas generados en cada uno de estos campos de intervención. Con la creación de la Red Universitaria,

¹ La Refundación de Jalisco. Recuperado de: <https://enriquealfaro.mx/blog/la-refundacion-de-jalisco>

² Hablemos sobre el camino hacia la Refundación. Recuperado de: <https://enriquealfaro.mx/refundacion>

³ Lo que soñamos para Jalisco. Recuperado de: <https://enriquealfaro.mx/ejes-de-gobierno>

desde hace poco más de dos décadas, la Universidad contribuye al desarrollo y crecimiento de las distintas regiones del estado, así como también es un referente en la búsqueda de soluciones al deterioro medioambiental, la inseguridad pública, la impunidad, la corrupción, la desigualdad social y la erosión de las instituciones, entre otros.

Durante las últimas décadas, los académicos e investigadores universitarios han realizado aportaciones trascendentes para encauzar a nuestro estado como una de las entidades pilares de la economía y el desarrollo social de la nación. Hoy en día, la contribución de la Universidad es indispensable y su compromiso ineludible para mejorar la vida de los mexicanos, principalmente, para los del occidente del país. Los Centros Universitarios —Metropolitanos y Regionales— son fuente de derrama económica; potencian la movilidad social y promueven los talentos de jóvenes que se convierten en transformadores de su entorno inmediato.

En la búsqueda de nuevos caminos, la Universidad es una institución fundamental para fortalecer los procesos democráticos, transparentar los asuntos públicos y contribuir con el gobierno de Jalisco para direccionar la pluralidad política y social hacia el bien común. También, la educación contribuye al fortalecimiento de las instituciones además de posicionarse como factor esencial en el combate a la corrupción y la impunidad, así como en la necesidad de imperar la justicia social, la legalidad y la igualdad en todas sus manifestaciones y espacios.

Es importante considerar que la educación es el proceso que permite desarrollar aquellos aspectos que nos distinguen como seres humanos, los cuales se asocian de manera estrecha con nuestra sensibilidad estética, el diálogo racional, la empatía y la solidaridad hacia los demás. El acto de educar va más allá de sólo formar profesionistas, de solamente ser un medio para obtener mejores puestos de trabajo; al contrario, las instituciones educativas deben asumir el reto de formar seres humanos en toda la extensión de la palabra. En este sentido, no debemos perder de vista que la educación es una poderosa herramienta para instaurar la cultura de la prevención, mediante la cual mitigar los actos delictivos y la violencia, y asimismo, es generadora de cambios culturales y sociales de enorme alcance y profundidad. Aunado a ello, debemos considerar a la ciencia y la educación como baluartes en la defensa de la soberanía y la recuperación de nuestra nación.

Los dilemas éticos y filosóficos que enfrentamos son múltiples y diversos. Ante ello, la Universidad de Guadalajara hace énfasis en una educación basada en el humanismo con el propósito de aportar ciudadanos conscientes de su compromiso social y de su necesaria intervención para la reconstrucción del tejido social. El deber de la Universidad, y por consecuencia de los universitarios, es reflexionar y proponer alternativas viables a problemas que nos afectan de manera inmediata y a posibles dificultades a enfrentar en el mediano y largo plazo. La magnitud del cambio propuesto por la Refundación de Jalisco, requiere de la participación conjunta de los distintos sectores de la sociedad, y en el caso, de la Universidad de Guadalajara, el papel de la comunidad universitaria es asumir la conciencia crítica y propositiva de este proceso.

En los últimos años, el gobierno de Jalisco y la Universidad de Guadalajara han construido lazos de colaboración que requieren incrementarse con la finalidad de llevar a cabo proyectos en beneficio de la sociedad jalisciense y, particularmente, que favorezcan el fortalecimiento institucional. Por parte de la Universidad, la institución es referente de compromiso social, la búsqueda de la verdad y la formación humanista, además de promover la cultura de la paz, el desarrollo equitativo y la justicia.

Sin duda, la educación es una sólida vía de reencuentro con el orden social. Es importante mantener la convicción de que las aulas universitarias son los espacios propicios para la formación de mentes brillantes que coadyuven a la paz, la convivencia y el respeto como bases de nuestro porvenir. El llamado de la Refundación de Jalisco es a la conjunción de esfuerzos, a compartir objetivos y valores que devuelvan a la sociedad jalisciense la confianza hacia sus instituciones, a través de actos que restituyan la seguridad, rectitud, honestidad, apego a la ley y respeto a los derechos humanos por parte de servidores públicos, políticos, empresarios y de los ciudadanos.

Ricardo Villanueva Lomelí
Rector General de la Universidad de Guadalajara

LA REFUNDACIÓN DE JALISCO: OPORTUNIDAD O AMENAZA PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Roberto Arias de la Mora¹

RESUMEN

El capítulo tiene como propósito reflexionar desde una perspectiva estratégica, las implicaciones y consecuencias de la Refundación de Jalisco para la gobernanza metropolitana. Por la naturaleza misma del planteamiento político de la Refundación sostenido por el actual Gobierno del Estado, necesariamente trastoca todos los ámbitos de la vida asociada de Jalisco como entidad federativa, de ahí que resulte indispensable acotar sus alcances al ámbito de interés particular que tiene que ver con los problemas de la gobernanza metropolitana. Con este propósito, la reflexión se organiza a partir de las siguientes tres cuestiones a las que se intentará responder en este trabajo: ¿Por qué refundar? ¿Qué refundar? ¿Cómo refundar para consolidar un nueva gobernanza metropolitana en Jalisco?

INTRODUCCIÓN

La invitación a reflexionar la Refundación de Jalisco en el marco del quinto Coloquio de Invierno de la Red de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara, a través de su Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno y bajo el auspicio del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la misma casa de estudios, se convirtió en una inusitada experiencia para todos los participantes, tanto actores de la vida política y económica de Jalisco, como miembros de la academia y de la sociedad civil organizada, al ofrecernos un espacio propicio para el diálogo y el intercambio de puntos de vista, diversos todos, sobre el planteamiento político central

¹ Doctor en Ciencias Económico Administrativas con orientación en Política Pública por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Actualmente es profesor investigador y coordinador académico de la Cátedra en Administración Pública "Luis F. Aguilar Villanueva" de El Colegio de Jalisco. Contacto: roberto.arias@coljal.edu.mx

del gobierno electo en Jalisco y que, por su propia naturaleza, resulta desafiante y provocador, toda vez que invita lo mismo a volver la mirada sobre nuestra historia en común, que a cuestionar nuestro presente y, aún más importante, motiva a imaginar el futuro de Jalisco.

Desde esta perspectiva estratégica, en este capítulo se ofrecen algunas pistas de reflexión sobre la Refundación de Jalisco y sus implicaciones cognitivas y de acción política sobre los procesos de gobernanza metropolitana en la entidad que, para efectos de exposición, se organizaron a partir de tres cuestiones fundamentales para la consolidación de la gobernanza metropolitana en Jalisco: ¿Por qué refundar? ¿Qué refundar? ¿Cómo refundar?

EL PLANTEAMIENTO Y LOS ALCANCES DE LA REFUNDACIÓN DE JALISCO: ¿POR QUÉ REFUNDAR EL RÉGIMEN DE COORDINACIÓN METROPOLITANA?

Resaltar la pertinencia y actualidad para comenzar a responder a esta primera cuestión resultó relativamente sencillo. Bastó con constatar que, entre los no pocos problemas nacionales que fueron identificados por una treintena de intelectuales mexicanos, convocados por la Revista Nexos y la Fundación de la Universidad de Guadalajara para contribuir al debate de las ideas y programas durante el proceso electoral celebrado en el país en 2018, precisamente figuró *“el problema municipal, con especial énfasis en el problema urbano”* (Mejía, 2017, p.77).

Con la lucidez y claridad que caracterizaron los diversos “diagnósticos con soluciones” recopilados y editados al amparo de aquella *sui generis* convocatoria, el ensayo encargado a Raúl Mejía fue enfático al rematar con su propuesta de salida al laberinto bien construido que significa hoy en día el desorden federativo:

Finalmente, no se puede dejar de lado el problema municipal, con especial énfasis en el problema urbano. Los municipios no pueden seguir operando como si fueran ámbitos con problemas y necesidades idénticos, por lo que debe facilitarse y promoverse la asimetría ahí donde sea necesaria y viable. La integración de los cabildos debe ser revisada para otorgar una verdadera representatividad a la comunidad y establecer mejores y eficaces pesos y contrapesos al interior del cabildo. Es necesario remover las limitaciones

constitucionales para la coordinación intermunicipal, revisando el concepto de autoridad intermedia. Hay que hacer una revisión de los sistemas, capacidades y responsabilidades de sus integrantes, para así asegurar que sus dineros sean correctamente utilizados y exista en el futuro posibilidad de lograr finanzas municipales sanas. (Mejía, 2017, pp.76-77)

De entrada, habría que advertir el desafío que supone para el planteamiento de la Refundación de Jalisco esta primera aproximación desde la institución federal a los problemas urbanos y metropolitanos.² Comprendida desde su literalidad, la Refundación es definida “como acción y efecto de refundar”, que lingüísticamente alude al acto de “revisar la marcha de una entidad o institución, para hacerla volver a sus principios originales o para adaptar estos a los nuevos tiempos” (RAE, 2018); nos llevaría a identificar en esa histórica prohibición constitucional sobre la existencia de cualquier tipo de autoridad intermedia entre el Estado y los municipios, la principal limitante para el despliegue de una efectiva coordinación intermunicipal frente al fenómeno metropolitano.³

Visto así, el planteamiento de la Refundación de Jalisco podría parecer más bien una distracción para la energía y empeño que ha invertido la sociedad jalisciense, al menos durante los últimos diez años, al propósito de hacer avanzar un régimen propio para la coordinación metropolitana en la entidad. Esto es así en primera instancia, porque al estar plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los esfuerzos por reformar la institución

² En este capítulo se recupera aquella formulación citada en otro trabajo previo, que define el problema metropolitano en términos más generales, como “la expresión universal, en las formas más variadas, de la inadecuación de los modelos históricos de organización territorial del poder en los Estados nacionales a dicha realidad y más específicamente, es el producto de la rigidez, insuficiencia y obsolescencia de las instituciones políticas tradicionales de gobierno local, para planificar, gestionar y gobernar con eficacia la convivencia social, el desarrollo económico y la sustentabilidad de las ciudades metropolitanas o conurbaciones, cualquiera que sea su tamaño”. (Arias, 2013B, p.28)

³ Para los propósitos de este capítulo, se entiende el fenómeno metropolitano fundamentalmente “como la manifestación de una concentración urbana de grandes dimensiones, en torno o a partir de un asentamiento poblacional histórico y cultural, que mantiene una sostenida influencia política, económica y social sobre un territorio integrado por múltiples jurisdicciones administrativas, es una cuestión universal directamente relacionada con la tendencia a la urbanización creciente de los asentamientos humanos en el planeta, el fortalecimiento de los mercados regionales en una economía mundial abierta y, en ese sentido, es un producto cultural característico de nuestra civilización”. (Arias, 2013B, p.28)

que otorga a los Ayuntamientos del país el ejercicio exclusivo de las competencias municipales establecidas en su artículo 115 y el no reconocimiento de autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado, escaparían al ámbito competencial de Jalisco como entidad federativa.⁴

En una segunda instancia, por la evidencia documentada sobre la experiencia desplegada en Jalisco desde el año 2009 en materia de coordinación metropolitana⁵ –sin dejar de reconocer los claroscuros del proceso político– puede afirmarse que tal limitación, impuesta desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la práctica no se ha convertido en un condicionamiento infranqueable para hacer avanzar el régimen de coordinación metropolitana vigente en la entidad, que se encuentra fundamentado precisamente al amparo de una reforma promovida a la Constitución particular de Jalisco.

Finalmente, en el supuesto de que tal limitación constitucional fuera removida en el futuro inmediato, desde cualquier análisis político de naturaleza prospectiva, nos llevaría a observar las enormes dificultades y obstáculos que conllevaría un escenario político a favor del reconocimiento de una autoridad intermedia de cualquier tipo entre el Gobierno del Estado y los municipios que actualmente conforman el Área Metropolitana de Guadalajara. Para dimensionar correctamente el planteamiento y los alcances de la Refundación de Jalisco para el régimen particular de coordinación metropolitana vigente en la entidad, resulta indispensable moverse cognitivamente hacia la gobernanza metropolitana, que para efectos de este capítulo, habrá de comprenderse, en un sentido estricto, como un proceso que:

Tendría que definir la intencionalidad de la sociedad metropolitana (valores, principios, objetivos, futuros) y la causalidad o conjunto de causas (normas, políticas, recursos, acciones, actores) que se consideran apropiadas para realizar los valores y producir los objetivos y futuros de la sociedad metropolitana.

⁴ Expresamente en su Título Octavo relativo a las Reformas a la Constitución, el artículo 135 establece que la “presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden la reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados”.

⁵ Para una revisión retrospectiva de los primeros años de esta experiencia, pueden consultarse las siguientes obras: (Arias, 2013B) y (Arellano y Arias, 2013).

Tiene asimismo que llevar a cabo acciones de coordinación de los numerosos actores políticos, económicos y sociales que participan en la vida y desarrollo metropolitano. (Aguilar, 2017, p.11)

Más que un simple cambio de conceptos, el movimiento cognitivo de la coordinación hacia la gobernanza metropolitana que se sugiere en esta reflexión, nos llevaría, en principio, a poner el foco de atención en las intenciones y prácticas sociales predominantes en las metrópolis de la entidad, y reconocerlas como la materia clave para la Refundación de Jalisco. Como ya lo ha advertido Aguilar Villanueva (2017), las más variadas resistencias y suspicacias políticas hacia formas de gobierno intergubernamentales, como lo es la gobernanza metropolitana, se alimentan por diversas razones:

Pero particularmente por la cultura político-jurídica en la que hemos sido socializados y que se caracteriza:

1) Por una concepción de autonomía y soberanía, atribuidas sea a la entidad política como a su gobierno (“estado libre y soberano”, “municipio libre”), que se entienden muy frecuentemente como exclusividad y ‘autosuficiencia’ directiva del gobernante o de la comunidad. En contraste con el concepto de autonomía y soberanía, los gobiernos estatales y municipales con sus correspondientes comunidades se caracterizan paradójicamente.

2) Por la subordinación escalonada de los municipios libres a las entidades federativas y éstas, que son soberanas, al Estado-Presidencia nacional. La subordinación se argumenta fundamentalmente con referencia a la unidad nacional o la solidez del sistema político nacional comience a desintegrarse en el momento en que las entidades y los municipios practiquen efectivamente su soberanía y autonomía en las relaciones intergubernamentales (concurrencia, coordinación, según los términos legales) y, más aún, en el momento en que se establezcan y operen formas agregadas intergubernamentales, tanto intermunicipales como interestatales, que la gobernanza metropolitana implica. (pp.13-14)

La persistencia de esta cultura político-jurídica nos lleva a reflexionar acerca de la insuficiencia de la argumentación sostenida hoy en día, bajo la premisa “de que ya se ganó la batalla argumentativa y política sobre la necesidad

e importancia de la gobernanza y gestión metropolitana" (Aguilar, 2017, p.2), como ha sido evidenciada por la inclusión de la gobernanza metropolitana en el Capítulo Sexto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida el 28 de noviembre de 2016. Quizás, para comenzar a desmontar las premisas de aquella cultura político-jurídica, resulta indispensable hacer un esfuerzo de análisis retrospectivo sobre el Federalismo y el municipio como instituciones fundantes del Estado mexicano. Ese es el propósito de la reflexión que se ofrece a continuación.

UNA PRIMERA MIRADA RETROSPECTIVA: ¿QUÉ REFUNDAR PARA AVANZAR HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA METROPOLITANA?

Los estudiosos de la historia coinciden en afirmar que el surgimiento del federalismo en México se dio bajo circunstancias muy particulares que se apartaron de la teoría federal, la cual de entrada supone la construcción, en términos contractuales, de un Estado-nación como resultado de una decisión colectiva mediante la cual "los estados independientes, ya constituidos con anterioridad, se unen mediante un pacto" (Olveda, 2014, p.138). Un supuesto que en el caso particular de la novel nación independiente mexicana no se cumplió cabalmente, toda vez que "lo que había eran provincias en condiciones distintas, las cuales fueron convertidas, de la noche a la mañana, en estados, para dar nacimiento a un federalismo *sui generis*" (Olveda, 2014, p.138). De ahí que:

Quizás ese fue el pecado original por el cual esta forma de gobierno no pudo consolidarse desde el principio (...) La adopción del federalismo, tanto en el Acta Constitutiva como en la Constitución general de 1824, no fue resultado de un auténtico "pacto histórico entre regiones autónomas para la defensa recíproca –como en el caso de Estados Unidos–, ni tampoco de la evolución paulatina de las razones que llevaron a construir las federaciones en Europa –como el caso Alemán– sino de una solución coyuntural para salvar una crisis". (Olveda, 2014, p.138)

No obstante, las tesis federalistas que fueron enarboladas durante los primeros años de vida independiente, se nutrieron por razones y motivos diversos que, de algún modo, se fueron entremezclando tanto por las ideas provenientes de la Ilustración,⁶ como de la antigua cultura política y hasta el apoyo de algunas de las instituciones –como las Audiencias y las Diputaciones– propias de la época colonial: “De la lectura de los numerosos manifiestos que publicaron las autoridades se desprende que el autonomismo engendrado en el periodo colonial se fundió con el federalismo” (Olveda, 2014, p.105).

Esto fue posible, a decir de Bolfy Cottom, porque el federalismo se fue explicando como una forma de gobierno que, nutrida por distintas teorías sobre el contrato social, “se caracterizaba por construir una sociedad con base en relaciones de coordinación, no en la subordinación, entre los diversos centros de poder” (Citado por Olveda, 2014, p.101). Para los propósitos de este capítulo, lo que interesa subrayar aquí es el papel central que jugó la condición de ciudadanía en el proceso de conformación de las principales ideas, ya sea formuladas como demandas o, incluso, expresiones de algún reclamo social, finalmente derivarían en la adopción del federalismo, toda vez que:

Quienes se asumieron de esta manera se vieron a sí mismos como hombres libres con derechos, responsabilidades, obligaciones y facultades para participar en la construcción de una sociedad igualitaria, en la que todos sus componentes compartieran los mismos principios de justicia. Se habló entonces de un nuevo pacto asociativo que garantizara el equilibrio regional y la armonía social, y reconociera que las partes firmantes tenían una condición autónoma o independiente. Las exigencias planteadas por las provincias formaron parte de un problema relacionado con la justicia política. (Olveda, 2014, p.97)

En contraste con el ánimo deliberativo y la efervescencia reivindicatoria de la sociedad jalisciense que prevaleció durante los primeros años de vida independiente, previos al proceso que derivó en la adopción del federalismo como forma de Estado, los orígenes del municipio como institución se remontan

⁶ “La primera generación de liberales que se adjudicó la misión histórica de construir el Estado moderno se sumergió en debates muy complicados y desgastantes, porque se apoyaron en bases doctrinarias opuestas. Mientras unos hicieron suyas las ideas de Rousseau que se inclinaban a concentrar el poder en el Congreso, depósito de la soberanía nacional, otros sostuvieron la tesis de Montesquieu que defendía la división y equilibrio de poderes”. (Olveda, 2014, p.100)

varios siglos atrás, hasta fusionarse con el origen mismo que dio paso al proceso histórico de la Conquista española:

La antigüedad es innegable: el primer Ayuntamiento “mexicano” –como se ha repetido tantas veces– data del 10 de julio de 1519 y se debe a Hernán Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz. El extremeño emuló con su establecimiento, el nombrar alcaldes ordinarios, regidores y demás autoridades, a otros conquistadores que también habían dado vida a un gobierno formado por españoles para disponer de la base legal para autorizarse asimismo la empresa conquistadora que había iniciado. Lo que sí es insostenible es que, a partir de entonces, los Ayuntamientos se hayan escampado por todo lo que es hoy el territorio mexicano. (Murià, 2008, pp.25-26)

Sin demérito de las trayectorias de estudiosos y activistas presentes a lo largo de la historia y sus contribuciones al movimiento municipalista en México (Reta, 2018), en este trabajo más bien se habrá de insistir en las no pocas razones que alimentan una visión crítica sobre el desempeño prevaleciente en los gobiernos municipales del país, “entre las que se cuenta la apremiante necesidad de efectuar cambios importantes en su conformación y organización en aquellos aspectos en que se han convertido en un escollo para el buen gobierno” (Murià, 2008, p.25); sin caer en el falso dilema tan socorrido por los gobernantes de este país, quienes a partir de visiones simplistas de la realidad nacional y sin ocultar sus pretensiones centralistas sobre la manera de ejercer el poder, han buscado denodadamente imponer visiones racionalistas sobre la manera de gobernar los diversos territorios de la *sui generis* federación mexicana. Baste con recordar que:

Fue un gran geógrafo mexicano, Manuel Orozco y Berra, el encargado de interpretar el deseo “imperial” de adaptar la geopolítica mexicana a los preceptos de la francesa. Conocedor del territorio, hizo una lógica división del mismo, aunque según una visión general capitalina y tomando muy poco en cuenta la historia y particularidades de cada lugar. (Murià, 2008, pp.15-16)

Esta condición institucional de entrada es la que se ha erigido, de múltiples maneras, en la principal barrera cognitiva sobre la manera de entender el te-

ritorio, hasta situarlo en el origen del problema metropolitano aquí definido. En otras palabras, una probable explicación sobre el problema metropolitano es que la histórica reivindicación política en torno al “municipio libre” ha producido un fuerte anclaje cognitivo –hasta el punto de sacralizarlo- (Murià, 2008), aunado a la histórica desconfianza ciudadana sobre los procesos electorales que contribuyeron de manera importante para que la competencia política democrática en México se configurara y delimitara territorialmente conforme a las divisiones municipales y distritales, y se desconfiara de la potencialidad derivada de cualquier intento por ejercer las libertades cívicas y las dinámicas de acción colectiva por parte de los ciudadanos.

Los sucesivos procesos de liberalización política y transición democrática que experimentó el país, han situado al problema cognitivo que define al territorio esencialmente como marco de referencia del orden político establecido, en el centro de la discusión nacional al régimen federal mexicano, como un factor clave que limita las potencialidades de una nueva gobernanza metropolitana:

La democracia NO nos ha hecho repensar la idea territorial del gobierno, que nos es política y culturalmente arraigada, entre otros factores por nuestros localismos, regionalismos, por nuestro concepto socializado de nación o mexicanidad como homogeneidad, ajena a la pluralidad conceptual, política y ética, y por el hecho de que el régimen democrático no ha avanzado hacia su culminación federalista por el miedo de perder el poder, de desintegrar la unidad nacional, y por los hechos vergonzosos del ‘feudalismo’ de gobiernos locales que han evidenciado su incompetencia e irresponsabilidad hasta caer en corrupciones excesivas y colusión con las organizaciones criminales. (Aguilar, 2017, p.15)

Precisamente en los municipios que conforman el Área Metropolitana de Guadalajara fue posible constatar empíricamente la influencia de la competencia política sobre la gestión pública municipal. Los hallazgos de nuestra investigación (Arias, 2013), revelaron importantes sesgos y desviaciones respecto de las interacciones y la acción colectiva que resultan socialmente deseables y teóricamente esperables bajo las reglas de un régimen democrático y que se ilustran en el Cuadro 1:

Cuadro 1. Intercambios permitidos bajo las reglas de la democracia

	Círculos de Interacción Estratégica	
	Competencia Electoral (Principal recurso: ideología)	Competencia Política (Principal recurso: gestión pública)
Electores/ Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Demandan información sobre plataformas políticas (Ideología) • Ofrecen participación (Emisión de votos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Demandan bienes públicos (Servicios, transparencia, rendición de cuentas) • Ofrecen participación (Pago de impuestos, opinión pública, cumplimiento de la ley)
Partidos Políticos/ Servidores Públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecen información sobre posiciones políticas (Ideología) • Demandan participación (Emisión de votos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecen bienes públicos (Servicios, transparencia, rendición de cuentas) • Demandan participación (Pago de impuestos, opinión pública, cumplimiento de la ley)

Fuente: Arias, R. (2013). Democracia y gestión pública municipal, p.146.

Este modelo de análisis ilustra las interacciones deseables y esperables entre los ciudadanos/electores, los partidos políticos y los servidores públicos bajo un régimen democrático. Para los propósitos de esta reflexión, lo que interesa subrayar son las implicaciones normativas que se desprenden del esquema presentado: La primera es una clara distinción entre los dos círculos de interacción estratégica, lo cual supone la existencia de reglas que son observadas por los actores implicados en sus distintos roles y que permiten razonablemente resolver los típicos problemas derivados de la falta de institucionalización de los valores y prácticas democráticas.

La segunda característica se expresa por la conjunción de los partidos políticos y los servidores públicos como actores relevantes que participan con roles diferenciados en ambas interacciones estratégicas. Este rasgo ilustra el alineamiento de incentivos que es esperable entre los individuos que ocupan cargos políticos o de elección popular y los individuos que integran la administración pública y que es resultado por la vía de reglas claras en distintos ámbitos tales como la profesionalización del servicio público, la

transparencia y la rendición de cuentas. El contraste de este modelo con los intercambios relevantes bajo las reglas de la competencia democrática que efectivamente funcionan y regulan los dos recursos estratégicos estudiados –ideología y gestión pública– en la realidad metropolitana de Guadalajara, se ilustran en el Cuadro 2:

Cuadro 2. Intercambios relevantes bajo las reglas de la democracia mexicana

	Círculos de Interacción Estratégica	
	Competencia Electoral (Principal recurso: gestión pública)	Competencia Política (Principal recurso: gestión pública)
Electores/ Ciudadanos	<p>Cuadrante I</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ofrecen información sobre posiciones políticas irreductibles (Divisiones sociales) • Demandan información sobre experiencia previa de candidatos (reputación) <p>> <i>Ofrecen participación de base clientelar (Compra de votos)</i></p> <p>> <i>Demandan bienes públicos (servicios) y privados (propaganda)</i></p>	<p>Cuadrante I</p>

Partidos Políticos/ Individuos que ocupan cargos de elección	<p style="text-align: center;">Cuadrante II</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Demandan información sobre posiciones políticas irreductibles (Divisiones sociales) 2. Ofrecen información sobre experiencia previa de candidatos (reputación) <p>> <i>Demandan participación de base clientelar (Compra de votos)</i></p> <p>> <i>Ofrecen bienes públicos (servicios) y privados (propaganda)</i></p>	<p style="text-align: center;">Cuadrante II</p> <p><u>Partidos Políticos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ofrecen acceso a cargos públicos (candidaturas) • Demandan lealtad personal (faccionalismo partidario) <p>Políticos electos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demandan acceso a cargos públicos (candidaturas) • Ofrecen lealtad personal (faccionalismo partidario)
Servidores Públicos	<p style="text-align: center;">Cuadrante III</p>	<p style="text-align: center;">Cuadrante III</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demandan bienes privados (empleo público, prestaciones de ley) • Ofrecen lealtad personal (camarillas)

Fuente: Arias, R. (2013). Democracia y gestión pública municipal, pp.147-148.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, una de las principales implicaciones derivadas de los hallazgos empíricos apunta a una clara sustitución de la ideología por la gestión pública como principal recurso de la competencia electoral que se explica:

Por la manera en que evolucionaron las instituciones municipales en el contexto de la transición democrática en nuestro país, la competencia política que se suele presentar en el ámbito de los municipios se caracteriza por favorecer el uso político de la gestión pública en detrimento del recurso ideológico inherente a la competencia electoral. (Arias, 2013, p.150)

Sin necesidad de entrar a los detalles sobre los argumentos que sostienen las conclusiones generales de la investigación, para los propósitos de esta reflexión resulta suficiente centrar la atención sobre las dos implicaciones normativas que se desprenden del modelo de análisis, para identificar los temas sobre los que resulta indispensable y urgente refundar. Desde esta perspectiva, la Refundación constituye una oportunidad histórica para avanzar en la reconfiguración de la dinámica de competencia política y electoral de Jalisco, a fin de diferenciar el ámbito de competencia entre partidos políticos del ámbito de la gestión y desempeño institucional de los gobiernos municipales y recuperar así, la esencia de la condición de ciudadanos propia de aquella tradición liberal que distinguió a los hombres y mujeres de Jalisco durante el siglo XIX.

LA PROPUESTA DE REFUNDACIÓN DE JALISCO: ¿CÓMO REFUNDAR DESDE LA GOBERNANZA METROPOLITANA?

La oportunidad histórica que supone la Refundación para avanzar hacia una nueva gobernanza metropolitana se puede desdibujar si el planteamiento se limita al ámbito estricto de las relaciones intergubernamentales y la gestión de políticas metropolitanas, y se deja de lado su potencial disruptivo sobre las inercias de la dinámica de competencia política y electoral a la que se hizo referencia en la sección previa. En otras palabras, la Refundación es un planteamiento esencialmente político que debe enfocarse en el orden institucional que determina el modo de gobernar y hacer política en los contextos metropolitanos de Jalisco.

Para evitar esta amenaza sobre la gobernanza metropolitana, resulta indispensable comprender y situar a la Refundación esencialmente como un planteamiento estratégico que oriente los cambios en las relaciones del poder ejecutivo de Jalisco y los gobiernos municipales hacia la solución de los problemas de la gobernanza metropolitana, a partir del reconocimiento de su naturaleza transterritorial, “cuyas causas o efectos se ubican más allá de la demarcación territorial de los gobiernos y superan sus atribuciones y facultades particulares, con la consecuencia de que los problemas transterritoriales (...), son irresolubles por los gobiernos particulares a menos que establezcan *formas de concurrencia intergubernamental* más avanzada, mediante coordinación, comunicación, cooperación, entre Federación, estado, municipios” (Aguilar,

2017). De hecho, en un sentido más amplio puede advertirse que la transterritorialidad que interesa a la gobernanza metropolitana no se circunscribe a los problemas sino más bien a cualquier asunto de índole público que:

Pueden ser *problemas*, es decir, situaciones sociales que se califican como negativas por los efectos nocivos que ocasionan y afectan la calidad de la convivencia, o pueden ser *oportunidades y posibilidades de beneficio*, que son situaciones sociales calificadas positivamente porque sus componentes (recursos, actividades, actores) pueden mejorar la calidad de la convivencia. Lo específico de estos problemas y oportunidades es *la índole transterritorial de sus causas y efectos*. (Aguilar, 2017, pp.5-6)

Desde esta perspectiva estratégica es que se habrá de insistir en la importancia que tiene el territorio como variable clave para el gobierno y la administración pública más allá de la lógica de competencia electoral y política entre gobiernos. Lo anterior supone insistir en otra idea clave de la gobernanza metropolitana como proceso que incluye la participación de las organizaciones ciudadanas tanto en la deliberación como en la decisión de los asuntos públicos transterritoriales, lo cual supone para la Refundación recuperar la condición de ciudadanos de aquella tradición liberal a la que nos referimos en la sección previa.

Para comprender ambas ideas resulta indispensable distinguir con claridad el rol que juega el territorio como variable de gobierno y administración pública desde los dos ámbitos implicados en la gobernanza metropolitana. Por una lado está el ámbito de la gestión de las políticas metropolitanas, en el que resulta crucial valorar en su justa medida la influencia de los códigos geopolíticos inherentes en el proceso de toma de decisiones y el conjunto de acciones implicados en el desempeño de los gobiernos, con el ánimo de identificar insuficiencias, carencias y limitaciones que explican la actual condición fragmentada de las administraciones locales a fin de superarla bajo esquemas de cooperación, coordinación y concurrencia de competencias y capacidades (Aguilar, 2013B).

Por otro lado, encontramos el ámbito institucional en el cual resulta crucial modificar y transparentar las múltiples relaciones sostenidas por los gobiernos y las administraciones públicas con sus ciudadanos para transformarlas en relaciones social y territorialmente directivas del desarrollo metropolitano al que se aspira desde el régimen de coordinación metropolitana vigente en Jalisco.

Con el propósito de precisar los alcances de los cambios que deberán operarse simultáneamente en la dimensión técnica o de gestión y la dimensión institucional en las políticas metropolitanas es preciso centrarse en las administraciones públicas locales, (que comprenden tanto las administraciones públicas particulares de cada uno los gobiernos municipales integrados a un área metropolitana, pasando por la administración pública metropolitana que vienen conformándose a través de los institutos metropolitanos de planeación y demás agencias metropolitanas, como por la administración pública estatal), que en su conjunto definen el componente técnico que estructura la gobernanza metropolitana en Jalisco, y que para efectos de esta reflexión habrá de visualizarse:

Integralmente en su normatividad, estructura organizativa (distribución de la autoridad y división del trabajo), pautas directivas, el perfil de su alta dirección y las competencias de sus mandos y operadores (su profesionalismo, carrera, vocación pública), sus procesos y procedimientos o reglas de operación, su esquema de control de gestión (control de legalidad y de desempeño), su sistema de medición y evaluación para conocer la eficacia de los programas, la calidad de sus productos y su impacto de cambio en las condiciones de la sociedad en su conjunto o de determinadas poblaciones objetivo". (Aguilar, 2010, pp.51-52)

Es desde esta perspectiva integral de las administraciones públicas locales, que es posible apreciar las insuficiencias de la administración pública como componente de la gobernanza metropolitana para optar por una estrategia proactiva frente a la revolución tecnológica en marcha, que suponga:

Aprovechar la revolución tecnológica no sólo para renovar la capacidad técnica de las administraciones públicas, sino, especialmente, para solventar buena parte de sus problemas conceptuales y organizativos. La inteligencia artificial y la robótica pueden ser la gran oportunidad para implantar una renovación institucional y organizativa radical de las instituciones públicas y contribuir a su adaptación, su relevancia y su supervivencia en un contexto de gobernanza. (Ramio, 2019, p.10)

Uno de los principales problemas conceptuales y organizativos a los que la Refundación puede contribuir a superar tiene que ver con el territorio. Como hemos hecho notar en este trabajo, nuestra idea del territorio proviene de

una larga tradición jurídico-política que lo ha definido culturalmente como el espacio en el que se concreta y expresa la competencia política y electoral.

De ahí que desde la gobernanza metropolitana, la Refundación habrá de expresarse fundamentalmente como un cambio paradigmático en la manera de comprender el territorio en tanto variable de gobierno y administración pública, que contribuya a potenciar la eficacia y eficiencia directiva de las administraciones públicas locales frente a los múltiples y crecientes asuntos públicos de índole transterritorial, que configuran hoy en día a los fenómenos metropolitanos de Jalisco.

De los tres fenómenos metropolitanos reconocidos en Jalisco, es en el territorio conformado por el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) en particular, donde es posible constatar este cambio paradigmático al que se ha hecho alusión; sin embargo, a tres años de distancia de la aprobación del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTMet), como instrumento de planeación metropolitana del AMG, no se cuenta con indicadores tangibles que permitan justipreciar en qué medida la variable territorial se ha convertido en la variable clave para los gobiernos y las administraciones públicas municipales que conforman hoy el AMG.

En este sentido, la Refundación constituye una oportunidad inmejorable para reflexionar la pertinencia política de impulsar una sólida gobernanza pública sobre los diversos territorios metropolitanos, que busque aprovechar las múltiples ventajas que ofrece las mejores capacidades técnicas derivadas de la inteligencia artificial⁷ (Ramió, 2019), acerca de las múltiples tendencias observables sobre los complejos asuntos públicos transterritoriales que configuran el desarrollo metropolitano, sin dejar de lado la indispensable creación y/o fortalecimiento de mecanismos públicos robustos y suficientes para evaluar y dar seguimiento a los procesos de toma de decisiones de los gobiernos y las administraciones públicas municipales que conforman las metrópolis jaliscienses.

⁷ En este proceso vale la pena advertir que “la inteligencia artificial opera mediante millones de datos que permiten generar algoritmos para la toma de decisiones tanto públicas como privadas. Los datos son, por tanto, la clave para el diseño de un algoritmo y para la toma de decisiones. Pero hay dos tipos de datos: los neutros y los conceptuales. Los datos neutros serían aquellos que no generan potenciales discriminaciones sociales, mientras que los conceptuales son aquellos que hay que evaluar antes de diseñar un algoritmo, ya que pueden generar asimetrías sociales”. (Ramió, 2019, p.109)

REFERENCIAS

- Aguilar, Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- _____. (2013B). "Gestión estratégica y gestión de calidad en los gobiernos metropolitanos", En Urquidez, O. et. al. (Coords.), *Metrópolis en movimiento* (pp.125-146). México: El Colegio de Jalisco.
- _____. (Julio, 2017). *Gobernanza Metropolitana*. Ponencia impartida durante la reunión regional de la Red sobre Gobernanza Metropolitana en Puerto Vallarta, Jalisco.
- Arias de la Mora, R. (2013). *Democracia y Gestión Pública Municipal*. México: INAP-El Colegio de Jalisco.
- _____. (2013B). "Estudio Introductorio". En Arias de la Mora, R. (Coord.). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal* (pp.11-36). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arias de la Mora, R. y Arellano, Ríos, A. (2013). "El área metropolitana de Guadalajara: travesía, política y gestión metropolitana". En Arellano, Ríos, A. y Ortiz, Barba, I. (Coords.). *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*. Vallarta: Universidad de Guadalajara.
- Mejía, R. (2017). "El desorden federativo. Un laberinto bien construido." En Aguilar Camín, H. et. al. (Eds.). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. México: Nexos, Universidad de Guadalajara.
- Murià, J. M. (2008). *Desacralización del municipio. Ni tanto que queme al santo...* México: El Colegio de Jalisco.
- Olveda, J. (2014). *Autonomía, soberanía y federalismo. Nueva Galicia y Jalisco*. México: El Colegio de Jalisco.
- Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. España: Catarata.
- RAE. (2018). *Diccionario de la Lengua Española, Edición del Tricentenario, Actualización 2018*. Recuperado de <https://dle.rae.es>
- Reta, Martínez, C. (2018). *Municipalistas y municipalismo en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.



LA REFUNDACIÓN DE JALISCO

Se terminó de imprimir en agosto de 2019
en los Talleres Gráficos de
Prometeo Editores, S.A de. C.V.
Libertad 1457, Col. Americana,
C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco

La edición consta de 1000 ejemplares
Impreso en México / Printed in Mexico

El libro es una reflexión sobre La Refundación de Jalisco, la iniciativa de cambio de fondo que impulsa el C. Gobernador Enrique Alfaro Ramírez, con el fin de hacer frente al agravamiento de los problemas de la sociedad jalisciense, reactivar sus capacidades y recursos y dar forma a una sociedad segura, próspera, justa, agradable. La trascendencia de la iniciativa refundadora suscitó el interés de la Universidad de Guadalajara desde su inicio. El V Coloquio de Invierno de la Red de Políticas Públicas de la universidad, celebrado en marzo, fue un diálogo entre autoridades gubernamentales, investigadores académicos y líderes de la sociedad civil sobre cinco ejes temáticos, decisivos para que la Refundación de Jalisco llegue a ser una real innovación institucional y social: 1. Las relaciones entre los poderes públicos del estado de Jalisco; 2. Las relaciones entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales; 3. Las relaciones entre el gobierno del Estado y la Federación; 4. Las relaciones entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Guadalajara; 5. Las relaciones del gobierno con las organizaciones de la sociedad jalisciense y los ciudadanos.

Los autores del libro, políticamente independientes, dan voz a las opiniones, críticas y expectativas de la sociedad jalisciense, no son condescendientes con los defectos gubernamentales y los sociales, y están comprometidos con la tarea cívica de lograr que Jalisco sea una sociedad de leyes, respetuosa de las libertades y derechos, solidaria, justa, involucrada en realizar el bienestar general, y lograr que los poderes públicos y el gobierno sean promotores confiables y efectivos de la seguridad, la prosperidad y la equidad.

ISBN: 978-607-547-551-6



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

iippg Instituto de Investigación
en Políticas Públicas
y Gobierno