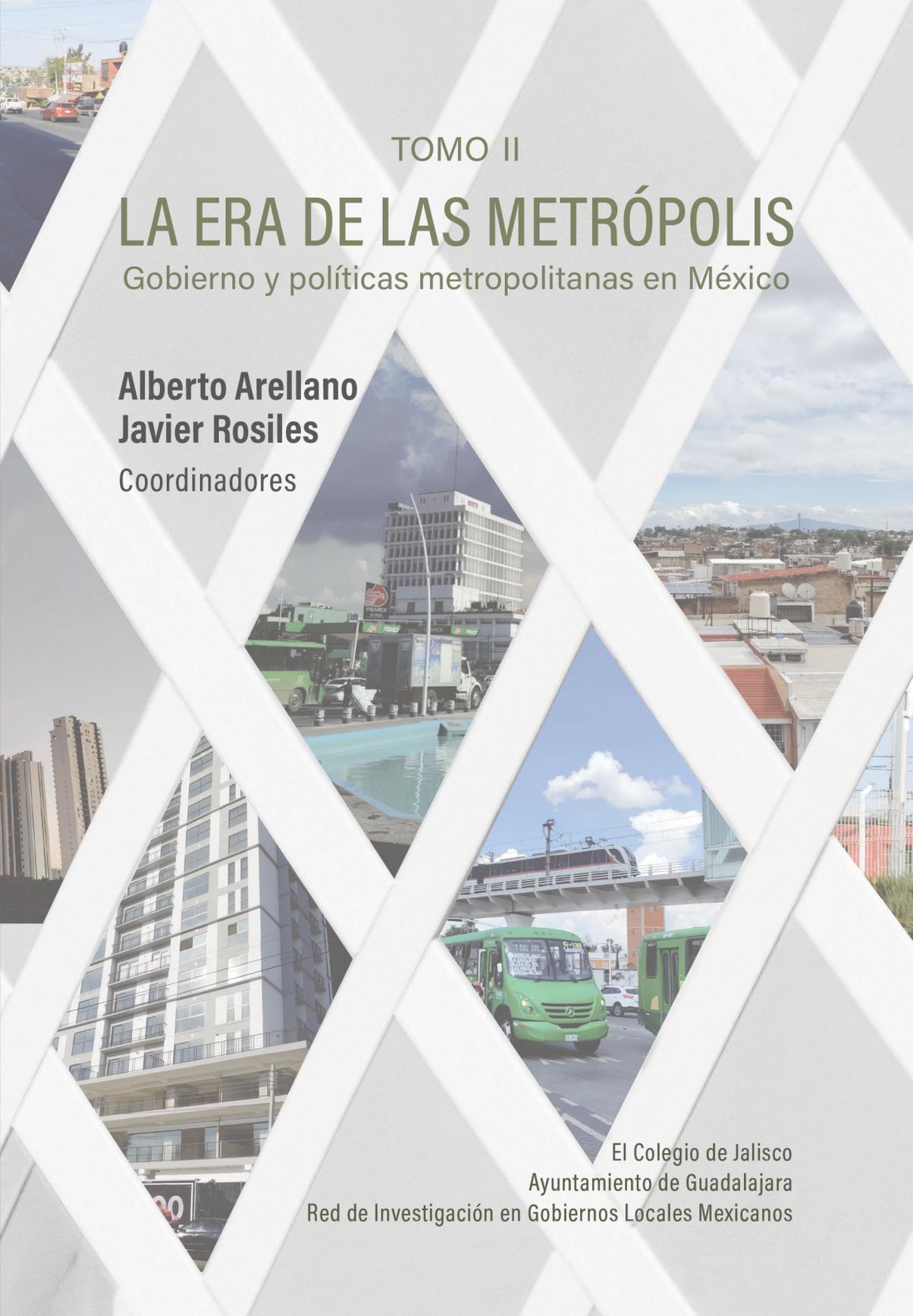


TOMO II

LA ERA DE LAS METRÓPOLIS

Gobierno y políticas metropolitanas en México

Alberto Arellano
Javier Rosiles
Coordinadores



El Colegio de Jalisco
Ayuntamiento de Guadalajara
Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos

TOMO II

LA ERA DE LAS METRÓPOLIS

Gobierno y políticas metropolitanas en México

TEMAS DE ESTUDIO

Asociados Numerarios de El Colegio de Jalisco

Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan
El Colegio de México, A.C.
El Colegio Mexiquense, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Subsecretaría de Educación Superior-SEP
Universidad de Guadalajara

Roberto Arias de la Mora
Presidente

Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano
Secretario General

TOMO II

LA ERA DE LAS METRÓPOLIS

Gobierno y políticas metropolitanas en México

Alberto Arellano
Javier Rosiles

Coordinadores



Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 09 del mes de mayo del año 2022 y aceptada para su publicación el día 14 de septiembre del año 2022.

352.140972 S471e

Seminario Gobierno y políticas públicas en las zonas metropolitanas de México (octubre 2021 : Zapopan, Jalisco)

La era de las metrópolis : gobierno y políticas metropolitanas en México / Alberto Arellano, Javier Rosiles, coordinadores e introducción -- 1ª ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco : Ayuntamiento de Guadalajara : Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos ; Guadalajara, Jalisco : Ayuntamiento de Guadalajara, 2023.

2 tomos : cuadros, diagramas, tablas, mapas, figuras (blanco y negro) ; 23 cm -- (Temas de Estudio)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-8831-28-9 (Colección)

ISBN 978-607-8831-29-6 (Tomo I)

ISBN 978-607-8831-30-2 (Tomo II)

1. Administración pública - México - Congresos y convenciones. 2. Gobierno metropolitano - México - Congresos y convenciones. 3. Gobierno municipal - Administración - México - Congresos y convenciones. 4. Áreas metropolitanas - Aspectos políticos - México - Congresos y convenciones. 5. México - Política y gobierno - Congresos y convenciones.

I. Arellano, Alberto, coordinador e introducción. II. Rosiles, Javier, coordinador e introducción.

Clasificación THEMA: JPP

© D.R. 2023, El Colegio de Jalisco, A.C.

5 de Mayo 321

45100, Zapopan, Jalisco

Red de Investigadores en Gobiernos

Locales Mexicanos, A.C.

Prolongación Ángel Leño 1554

C.P. 45203, Zapopan, Jalisco

Créditos de portada: fotografías de Christian Cantero y Alberto Arellano.

Fotografía de fondo de Ben Neale de Unsplash.

Primera edición, 2023

ISBN: 978-607-8831-30-2

Impreso y hecho en México/ *Printed and made in Mexico*

ÍNDICE

Introducción	7
<i>Alberto Arellano y Javier Rosiles</i>	

EL ESTUDIO DE ALGUNAS ZONAS METROPOLITANAS (METROPOLICYs)	27
--	-----------

La atención de los problemas metropolitanos. El caso del Valle de Toluca	29
<i>Mónica Adriana Sosa Juarico y Alma Patricia de León Calderón</i>	

Políticas y estrategias de intervención social en las zonas metropolitanas de Guanajuato: comparativa entre León-Silao de la Victoria y San Francisco del Rincón-Purísima del Rincón	57
<i>Martha Rebeca Bedia Briseño, Andrea Estefanía Monroy Canchola y Rosa María Pérez Vargas</i>	

La relación intermunicipal en la Zona Metropolitana Zamora-Jacona, Michoacán	91
<i>José Norwin Oliveros Lily</i>	

La creación de la Zona Metropolitana Tepic-Xalisco en el estado de Nayarit: retos y desafíos	111
<i>Marco Alanez Olvera Morales</i>	

Políticas de promoción económica en las zonas metropolitanas de México: un estudio comparado entre Guadalajara, Monterrey y Puebla	141
<i>Pablo Pineda Ortega y Roberto Arana Fierros</i>	

POLÍTICAS Y PROBLEMAS

METROPOLITANOS (*METROPOLICYS*) 169

Nueva agenda urbana y los objetivos de desarrollo
sostenible: la metrópoli en México 171
Magdiel Gómez Muñiz

Análisis intrametropolitano de la pobreza en México 195
Roberto Iván Piedra Ascencio

Pobreza, educación y voto: análisis de las elecciones
en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 221
Ernesto Morua Ramírez

La inseguridad en las zonas metropolitanas
de Baja California 247
Gerardo Hernández Hernández

Sobre los autores 277

INTRODUCCIÓN

Alberto Arellano
El Colegio de Jalisco

Javier Rosiles
Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán

El siglo XXI será la era de las metrópolis. Diversos problemas políticos, sociales, económicos y culturales tendrán a dichos territorios como el escenario donde se manifestarán de manera tangible. En los orígenes de la humanidad, la ciudad mostró que era ese receptáculo de la civilización y hoy no será la excepción. A los viejos problemas, se añaden otros o redefinen en dimensiones, contenidos o elementos. No obstante, se muestran complejos y diversos. De ahí que este libro colectivo aborde algunos de ellos.

Hace suyo un planteamiento sartoriano, en el que la dimensión política es la causa primera de muchos problemas socio-urbanos, debido a que este ámbito humano es autónomo, independiente y causa primera de muchos, o en él se ubica la solución de los mismos. Esto es así, porque entre otros postulados, la política es una generadora no solo de sí misma, sino de todo el resto debido a su supremacía, además de que sigue leyes propias, instaurándose literalmente como ley de sí misma (Sartori, 1979: p. 208).

A la dimensión política y gubernamental, se suma el elemento y la perspectiva territorial. De esta segunda dimensión, se rescata al territorio como el ruedo fragmentario, heterogéneo y multiescalar que da cuenta de complejas dimensiones en las interacciones sociales de los sujetos e instituciones. Y si bien hay segregación, esto se debe a que en la territorialidad hay poder. En dicha noción el ejercicio del poder identifica la posesión o exclusión de los recursos, e involucra la implementación de un control sobre el acceso y dentro del territorio; y revela situaciones concretas entre el territorio y poder (Manzanal, 2016: p. 169). Se instituye así un excelente laboratorio de análisis social donde el territorio metropolitano es importante debido a la multidimensionalidad, la multisectorialidad, la articulación urbano-rural, la diferenciación y la articulación territorial (Calvo, 2005: p. 3). Lo metropolitano no es la única escala de observación, pero sí quizá la que mejor que nin-

guna permite observar los problemas que nos aquejan hoy, pues va de lo local a lo global y viceversa. Por lo tanto, dentro de esa realidad, las metrópolis son y serán el lugar o escenario en donde gestionarlo gobernarlas son una parte de los problemas concretos y enorme complejidad.

Se tiene así una escala metropolitana, en sus dimensiones económica, espacial y política, que permite centrarse en los determinantes observables de diversos problemas y asuntos públicos. Aunque corresponden a agendas políticas bastante débiles y polémicas, los desafíos urbanos provocados por la globalización pueden tener diferentes objetivos y formas, dependiendo de circunstancias específicas del lugar. En otras palabras, los trabajos que integran esta obra permiten considerar problemas específicos, pero dan cuenta de procesos inciertos y multifacéticos en los que estructuralmente estas áreas urbanas comparten elementos comunes a nivel global. Lo anterior significa que la investigación metropolitana permite ubicar lo similar y diferente. Empero, en una interpretación política y pública, dichos sitios se ubican como los “nuevos espacios políticos” en correlación directa con los desafíos urbanos (D’Albergoy Lefèvre, 2018). En otras palabras, si las fuerzas globales, ya sean políticas o del mercado, desempeñan un papel en la construcción de espacios urbanos/metropolitanos y empíricamente son observables en estos territorios, la dimensión de la territorialidad metropolitana permite resaltar la importancia de la política y lo político en varias dimensiones.

LA DIMENSIÓN DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

En los debates recientes que tiene la disciplina de las políticas públicas, se invita a que haya una gobernanza híbrida y relacional que esté más preocupada por la calidad democrática en las redes de trabajo e interacción. En dicha propuesta, además de que la complejidad y la incertidumbre se hacen presentes, constituye un reto para los analistas o gestores de políticas públicas en la medida que gobernar es ante todo un proceso social multidimensional. Por lo tanto, si se adjetiva a la gobernanza la noción de metropolitana, esto condiciona que se requiera de un espacio de trabajo más amplio en redes de diferentes actores e instituciones en diversas escalas (Grau, Íñiguez y Subirats, 2011: p. 79): la gobernanza es multiactoral y multiinstitucional.

Cabe resaltar que en las diversas definiciones de gobernanza hay un elemento procesual de gobernar, pero al mismo tiempo tales procesos necesitan de estructuras institucionales que canalicen las situaciones conflictivas hacia el acuerdo y la cooperación, y en dicha búsqueda tener algo de estabilidad que garantice el orden tan necesario en el cambio político y social. En este escenario, los gobiernos locales son importantes. Si el entorno es adverso, en ellos recae que la función central de coordinación y mostrar mayores capacidades de innovación pública territorial. Desde el punto de vista de la construcción y acceso a la información, su papel de recolectar y sistematizar datos es algo ineludible, así como que faciliten el debate y argumentación en materia de planificación urbana y asignación de los recursos (Montero y García, 2017: p. 75), pero gobernar conllevará a la temática de cómo y en qué recaen las decisiones.

La gobernanza metropolitana se sustenta en dos pilares: lo formal e informal. En lo informal los procesos gubernativos son fundamentales, en tanto que en lo formal las estructuras institucionales también lo son y la cuestión de la arquitectura institucional es importante. De la segunda línea, y teniendo como base la legislación o normatividad, en el mundo existen tantos modelos como territorios y contextos en los que se intenta gestionar la complejidad urbana. A partir de ella se presentan distintos mecanismos e instrumentos que buscan coordinar acciones de distintos órganos gubernamentales, diversos niveles de gobierno, muy a menudo con la participación de la sociedad y el mercado (Montero y García, 2017: p. 76).

En las experiencias que versan sobre modelos de gobernanza metropolitana en el aspecto de sus estructuras instituciones, destacan tres tipos de gobierno: a) el más común es el *municipal desconcentrado*, que establece un gobierno de toda la ciudad bajo el mando de una misma estructura gubernamental, con subdivisiones administrativas; b) el modelo *municipal descentralizado*, el cual considera la elección de la dirigencia de las subdivisiones territoriales por voto; y c) el *modelo supramunicipal*, que se vincula con la creación de un nivel de gobierno intermedio que aloja las distintas partes de la ciudad del área metropolitana (Montero y García, 2017: p. 78).

Si bien el modelo de *gobierno metropolitano* es el más buscado de los arreglos institucionales para gobernar las áreas metropolitanas, no

es el que más impera. Las ciudades en muchas ocasiones no van de la mano con una territorialidad estatal. La ciudad es previa y de seguro seguirá aún cuando perezca el Estado-nación. Pero para que haya una política y gubernamentalidad metropolitana es importante pensar y repensar sus características más significativas. Las características para pensar la gobernanza metropolitana pasan por: la *legitimidad política* de la autoridad metropolitana mediante elecciones directas. Un *territorio jurisdiccional* que iguala más o menos al territorio funcional de la metrópoli. *Recursos financieros propios*, principalmente a través de su propia fiscalidad. *Responsabilidades y competencias* relevantes. *Dotación de personal* adecuado para elaborar y ejecutar políticas y acciones relevantes. No obstante, el que más existe es el de *autoridades conjuntas intermunicipales* con sentido metropolitano. El problema nodal es que adolecen de legitimidad política. Tienen autoridades conjuntas intermunicipales, así como un entramado más diversificado y acuerdos más o menos formalizados (Klink, 2005: pp. 208-213).

A la par de estructuras institucionales como el elemento formal de los modelos de gobernanza metropolitana, y que la coordinación y cooperación en el proceso sea real y efectivamente, debe imperar en esta interacción un postulado prescriptivo de mayor aliento. Este es el principio y el fin del “derecho a la ciudad”. Como derecho urbano es más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos del conglomerado urbano, tampoco es solo considerar los elementos que almacena o protege, sino que es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Pero este derecho es más colectivo que individual, puesto que implica la conformación de un poder colectivo en el proceso de urbanización (véase Harvey, 2013).

Consecuentemente se plantea un trabajo en redes de gobernanza. La característica central de esta forma de trabajo político y público consiste en una articulación horizontal y relativamente estable de actores e instituciones interdependientes, pero operacionalmente autónomos. La importancia de su interacción se clarifica en las distintas formas de negociación, deliberación y luchas de poder, las cuales tienen un marco relativamente institucionalizado de reglas, normas, conocimiento e imaginarios sociales contingentemente articulados. El reto es que en el mediano plazo se autorregulen dentro de los límites establecidos

y se produzca un espacio público compartido aún en la diversidad de visiones, ideas, planes y regulaciones (Rofman, 2016).

Desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, la gobernanza metropolitana aún se relaciona con temáticas clásicas del diseño institucional que tienen que ver con el federalismo fiscal, las redes políticas de las relaciones intergubernamentales y los sistemas de gobernabilidad metropolitana. En parte aún incipiente de una gobernabilidad metropolitana descansan en la función del liderazgo y de la voz/participación ciudadana para erigir procesos de gobernanza acordes con un entorno más complejo (Klink, 2005: pp. 183-184).

La idea de gobernanza metropolitana hace referencia a la instauración de un contexto diverso, dinámico y complejo. Se reconoce que el gobierno es insuficiente para atender y resolver los diversos problemas. De ahí que sea necesario el debate, la interacción y la deliberación para generar:

Un mayor conocimiento de las necesidades de la población en general; la posibilidad de aprovechar las diversas capacidades de los distintos actores frente a diversas situaciones sociales; la formación de consensos mucho más sólidos y de largo plazo; y por lo mismo, la idea de una gobernanza democrática se fundamenta en la interacción constante del gobierno con la ciudadanía, las organizaciones sociales y los sectores privados con la finalidad de resolver problemas sociales y generar oportunidades de beneficio común, dado que el propio sector público no cuenta con toda la información ni con todas las capacidades para enfrentar las exigencias de un contexto social complejo (Grin, Bonivento y Abrucio, 2017: pp. 16-17).

En la era de las metrópolis, la reconstrucción institucional a través de la implementación de nuevos esquemas administrativos es un problema público que merece la atención política. El fenómeno urbano de la metropolización es una realidad, por lo que es impostergable, al menos en México, introducir cambios en la organización, o tener que lidiar con arenas político-administrativas y territoriales que involucran diferentes actores políticos y sociales.

En suma, la gobernanza no es un sinónimo de gobierno, ya que describe un proceso de participación multinivel más allá del Estado. El concepto incluye no solo instituciones públicas, sino también el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. La

gobernanza implica principios éticos como la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad, la equidad y la justicia, y no es simplemente la ejecución de políticas públicas. Las áreas metropolitanas quizá son los espacios que configuran de mejor manera el debate contemporáneo sobre la gobernanza urbana en torno a la esfera pública. Al ser un proceso más amplio de gobernanza multinivel y multiactores, la gobernanza metropolitana depende también del tipo de gobierno o marco institucional y político (Trejo y Niño, 2022: p. 9).

La diversidad de estructuras de gobernanza puede surgir de las múltiples formas de organización para la toma de decisiones y la prestación de servicios. De las primeras ya se mencionaron algunas. En cuanto a la gobernanza metropolitana para la prestación de servicios, estas se clasifican en tres categorías: (1) fragmentada, que conserva una estructura administrativa del área metropolitana, no hay acuerdos de coordinación ni otros; 2) la consolidada, en la que un servicio es prestado y producido en su totalidad o principalmente por una única entidad, aunque esta no sea un gobierno local o una agencia pública metropolitana; y (3) la que está en consolidación, cuando se desarrollan diferentes esquemas públicos o privados, formales o informales se desarrollan para construir un enfoque de suministro de servicios metropolitanos y se incorporan gradualmente áreas metropolitanas a la cobertura de suministro de servicios (Trejo y Niño, 2022: p. 16).

La gobernanza proporciona la forma de acción colectiva que permite a las regiones metropolitanas actuar como partes interesadas en redes dentro de la globalización competitiva y cooperativa. Sin embargo, cuando la gobernanza se “aplica y observa” en los contextos específicos, estos patrones corren el riesgo de no coincidir con las características normativas pues existen intereses, instituciones políticas o cultura local (D’Albergo y Lefèvre, 2018: p. 156).

LA DIMENSIÓN DE LA METROPOLÍTICA (*METROPOLITICS*)

De las diversas discusiones en torno de los territorios metropolitanos surge una pregunta fundamental: ¿cómo se ejerce el poder en las zonas metropolitanas? Dar respuesta es sustancial por el momento en que se encuentran actualmente las metrópolis. Por un lado, arribamos al siglo

de las ciudades, en donde el número de sus habitantes se incrementa (ONU-Hábitat, 2020), pero la urbanización no ha resultado ser necesariamente la solución para una mejor calidad de vida (Davis, 2007; OCDE, 2016). En el caso mexicano, los datos más recientes presentados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2021) apuntan a que es en las ciudades en donde el fenómeno de la pobreza es más alarmante. Más allá de las múltiples problemáticas que se padecen en las áreas urbanas, tampoco está resuelta la manera en que estas deben gobernarse.

En términos democráticos, hay algunos cuestionamientos. Los ciudadanos habitan, en los hechos, diversos territorios y votan por las autoridades locales de solamente uno; por otro lado, los gobiernos atienden problemáticas o buscan soluciones para ciudadanos que no los votaron. Se presenta el punto de la coordinación entre autoridades como un objetivo prioritario a lograr, pero sin los suficientes incentivos. El problema es quién debe tomar las decisiones y quién se hace responsable de ellas. No puede soslayarse el hecho de que los gobernantes pretenden legítimamente conseguir algún rendimiento electoral de sus acciones.

De tal manera que la lógica de actuación de las autoridades electas, que tienen entre sus responsabilidades atender problemáticas de carácter metropolitano, no se encuentra definida por el tipo de problemas que enfrentan, sino por los objetivos de sus carreras políticas; con esta valoración en mente, no es la coordinación un interés prioritario y sus acciones suelen ser, por lo regular, independientes y sin compromisos (Kunz y González, 2019).

Entonces toma relevancia el asunto del “análisis político de la política” en la coordinación metropolitana, como lo ha planteado Arellano (2014a): se debe considerar que el gobierno se ejerce en un marco de relaciones de fuerza y lucha por el poder, que existe una arena política, un espacio en el que diferentes actores e instituciones coinciden en situaciones ya sea conflictivas o cooperativas. Se trata de un marco complejo, tal y como lo describe Gómez Puentes (2019: pp. 50-51):

Gobernar la heterogeneidad es una compleja interacción entre niveles territoriales cada vez más segregados y homogéneos (...), en una escala en la que se conforma un poder cada vez menos operante para corregir

las escisiones que se están gestando. Con esta característica de individualización y fragmentación es que la heterogeneidad hace la transición de lo *urbano* a lo *metropolitano*. Y es en este complejísimo espacio, que intenta ser una fuga de lo político y de lo público, donde es menester pensar el Gobierno metropolitano.

En este contexto, se presenta la necesidad de precisar el concepto de metropolítica, que tiene que ver con la manera en que se obtiene y ejerce el poder en las metrópolis. Antes de aventurar una definición, cabe enlistar diferentes aspectos políticos a considerar sobre las zonas metropolitanas: diversos territorios se traslapan, autoridades de diferente jerarquía y peso político se ven inmiscuidas, los problemas afectan a varios territorios, existe una difuminación de los límites territoriales tradicionales, pero la contradicción es que el poder se ejerce, al menos formalmente, en un territorio, los ciudadanos habitan diversos territorios y, finalmente, ¿puede hablarse de democracia metropolitana?

Aparecen entonces lo que Pírez (2001) identificó como las tres contradicciones que caracterizan al fenómeno metropolitano: 1) entre el ámbito territorial de las cuestiones, los problemas y el ámbito territorial del gobierno y la gestión pública: los problemas de las ciudades superan los límites de las unidades político territoriales; 2) entre el ámbito territorial de las necesidades o los problemas y el ámbito territorial de la representación política: no necesariamente coinciden los ámbitos territoriales de la vida urbana con los que corresponden con la organización de las representaciones políticas, y 3) entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos: existe una tendencia a concentrar las necesidades en ciertos territorios y los recursos en otros.

El problema para conceptualizar la “metropolítica” es que se compone, a su vez, de dos términos cuya definición aún está en disputa. Se habla de ciudades, metrópolis, áreas o zonas metropolitanas. Para este primer caso, cabe citar lo observado por Rosique (2014: p. 159): “lo metropolitano es producto de la acción prolongada y extensiva de urbanizar sobre la misma zona geográfica, hasta tener una o varias ciudades o centros urbanos menores conurbados y/o funcionando de manera interactiva y constante, con poblaciones que se mueven pendularmente

entre ellos”. Así como lo señalado por Arellano (2014b: p. 38): “la metropolización debe entenderse básicamente como la concentración de una gran población cuyas actividades económicas y sociales conforman un área funcional donde convergen diversas autoridades gubernamentales. De tal modo que en el mundo, y a grandes rasgos, los conglomerados metropolitanos son de dos tipos: policéntricos o polinucleares”.

Ahora bien, para una definición mucho más técnica puede considerarse la desarrollada por la comisión tripartita de SEDATU, CONAPO e INEGI (2018: p. 35): “conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica”.

Mucho más complicada resulta la definición de política. Para nuestros propósitos cabe partir de la distinción clásica entre *polity*, *politics* y *policy*. La primera, relacionada con las estructuras, con el modo en que la comunidad organiza sus actuaciones políticas: instituciones, reglas, parlamentos, sistema electoral, etc. La *politics* tiene que ver con la política en acción y, por tanto, se presenta como un proceso en el que se desarrolla el ejercicio de la política y en consecuencia importa la conducta, el comportamiento de los diferentes sujetos con base en sus intereses; es aquí en donde se dan un conjunto de negociaciones. La *policy*, finalmente, es la política pública, esto es, el resultado de la combinación entre la estructura y el proceso políticos, se trata de las respuestas e intervenciones formales sobre problemas sociales (Villareal, 2010).

Aquí se plantea que la metropolítica tiene que ver con la *politics*, con las dinámicas político-partidistas, el conflicto, la negociación y la coordinación permanente como aspiración. Desde luego que pudiera abarcar las tres dimensiones clásicas. Por ejemplo, Alfonso (2009: p. 54) relaciona la metropolítica con “una institucionalidad que facilite la coordinación interjurisdiccional de políticas para afrontar los problemas y proponer nuevas alternativas de desarrollo metropolitano”.

Pero aquí más bien se quiere destacar la parte de los procesos, cómo en un entorno de insuficiencia de instituciones metropolitanas (de estructuras) los diversos actores van ejerciendo influencia, poder y

se ven inmiscuidos en negociaciones. Es así como se van construyendo liderazgos en las metrópolis, que pueden ser institucionales o no, pero que tienen entre sus actividades la búsqueda negociada de la satisfacción de demandas de las bases sociales que los sostienen o apoyan (De Alba, 2008). En el mismo sentido de *politics* se han desarrollado trabajos como el de Orfield (1998), que hace décadas utilizó el término metropolitana para analizar el área de Chicago, el peso político de sus diversos sectores, los niveles de polarización y las posibilidades de negociación de reformas en el Congreso.

Por lo que respecta al concepto general de política, se puede seguir a Vallès (2020), quien clasifica las definiciones de la política en cinco grandes tendencias: 1) como una actividad colectiva encaminada al fomento del bien de la comunidad; 2) como el ejercicio de un poder que puede obligar a las personas a adoptar conductas que no desarrollarían de manera voluntaria; 3) como la actividad desarrollada en torno del Estado y de las instituciones que se le vinculan; 4) como la producción y distribución de bienes públicos, y 5) como la gestión de conflictos en una comunidad.

Esta última noción, como señala el autor, es la más útil para explicar la existencia de la política y dar cuenta de su complejidad:

Puede concebirse la política como la gestión de conflictos y las tensiones que la desigualdad de condiciones entre grupos y colectivos genera en el seno de la comunidad. Para evitar que dichas tensiones pongan en riesgo la continuidad de esta comunidad, la política procura regular los efectos desestabilizadores de aquellas diferencias –en renta, género, raza, religión o cualquier otra– y busca recrear nuevos equilibrios, mediante dosis variables de persuasión y de coacción para conseguirlos (Vallès, 2020: p. 18).

Con base en lo anterior, puede entenderse la metropolitana como el conjunto de características que adquiere la manera en que se gestionan los conflictos y las tensiones, ocurren las negociaciones y los acuerdos, que derivan de la actuación de diversos actores (con influencias asimétricas e intereses contrapuestos) en diferentes territorios (heterogéneos y con tendencia a la fragmentación) de carácter metropolitano, esto es con alta concentración poblacional, interacción funcional de activida-

des económicas y sociales, y convergencia de diversas autoridades gubernamentales. Esta gestión, el desenvolvimiento de los procesos que implica (*politics*), va adquiriendo la característica de insoslayable en un marco en el que las problemáticas pueden poner en riesgo la continuidad de la vida de las personas que habitan las zonas metropolitanas y, por tanto, los actores políticos deben tomar decisiones que regulen los efectos desestabilizadores de dichas situaciones.

LA DIMENSIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS (*METROPOLICY*)

La distinción conceptual es fundamental para seguir avanzando en la comprensión de los fenómenos sociales, máxime cuando se trata de problemas tan complejos como el que tiene que ver con la metropolización. Es por eso que se plantea aquí distinguir entre *metropolity*, *metropolitics* y *metropolicy*, de acuerdo con lo señalado líneas arriba.

Abordado el tema de lo metropolitano de manera sucinta en el apartado anterior, conviene revisar el término de política pública para arribar a una concepción general de *metropolicy*. Lo primero que cabe advertir es que una política pública supone necesariamente la participación de agentes más allá de los que solamente pertenecen al gobierno (Villareal, 2010: p. 268). Si es a través de ellas que “gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos” (Aguilar, 2000: p. 36), entonces, como bien afirma García Montero (2017: p. 579), “no pueden ser vistas únicamente como un resultado de la acción de los gobiernos sino como un proceso cargado de múltiples decisiones e interacciones entre actores públicos y privados”.

Bajo esa lógica, Aguilar (2000: p. 36) desarrolla su definición: “al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente el gobierno”.

Con esa base, Aguilar (2009: p. 14) aporta una de las conceptualizaciones más completas de política pública:

a) conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Pese a todo, es importante advertir, como lo hace Méndez (2020), que el concepto de política pública puede hacer referencia a diversos fenómenos: inacción pública, decisión pública, propuesta de política pública, programa público, producto público y resultado público, además de propiamente la política pública, que el propio Méndez define como “un conjunto, paquete o serie de acciones del Estado (o de la sociedad por delegación del mismo) dirigido a resolver un problema estatal y proveer un bien público” (2020: pp. 50-51).

Desde luego que debe tenerse en mente que las políticas públicas son el resultado de procesos dinámicos, no estáticos. Como observan Méndez y Dussauge (2020) para el caso mexicano, debe prestarse atención a las fuertes inercias tanto como a las nuevas relaciones sociopolíticas: “tras treinta años de cambios y reformas, el número, el tipo y la variedad de actores relevantes que pueden influir en el desarrollo de políticas públicas en México han cambiado significativamente, lo cual no implica, por supuesto, que las herencias históricas hayan desaparecido” (p. 15).

Otro elemento a considerar, además de los actores que participan, es el de la intensidad del cambio que pueden propiciar las políticas públicas. Los cambios pueden ser en corto o largo tiempo, además de incrementales (cambio leve) o paradigmáticos (cambios profundos). Para Camacho (2021), la política urbana en México ha sido de corte paradigmático gradual: “se distingue por contar con una estabilidad prolongada durante casi 40 años, contando con muy pocos cambios radicales, cuestión que se explica debido a que la agenda de gestión urbana en México fue influenciada por agendas y comunidades de otros sectores como el agrario, el de desarrollo social o el ambiental, cuestión

que perduró hasta el año 2013 cuando fue posible impulsar una reforma administrativa para colocar los asuntos urbanos al nivel de una secretaría de Estado particular” (p. 636).

De lo anterior se deriva que las políticas públicas en materia metropolitana en el país han ido avanzando también de manera lenta, aunque la pregunta es si también han ocurrido de manera paradigmática. Para Rosas, Rogel y Colín (2016) los instrumentos de planeación en México evidencian que las políticas públicas dirigidas al control del fenómeno metropolitano son realmente recientes y que todavía no logran integrar las prioridades sociales de los principales núcleos urbanos. La ausencia del desarrollo metropolitano en la Constitución Política de México y la reciente cancelación del Fondo Metropolitano, el principal instrumento de política pública en este ámbito, parecieran ser indicadores de un estancamiento o hasta de un retroceso. Se trata desde luego de valoraciones sobre las que habrá que seguir profundizando.

Es inevitable en este punto referirse a los cuestionamientos que han surgido en contra del enfoque de las políticas públicas, que aparece en la década de los cincuenta. Aquí se plantea que sigue teniendo validez, si bien no es posible desatender sus defectos. Una de las críticas de los enfoques emergentes argumenta que no es posible separar la parte técnica de la dimensión política, porque finalmente la política es la que da forma a los procesos decisionales técnicos de políticas (Del Castillo, 2020: p. 50).

La lógica del ciclo de las políticas públicas contribuyó en su momento a simplificar y ordenar la realidad, y así poder tratarla más fácilmente, aún sin atender los problemas en toda su complejidad ni con los recursos suficientes. Pero esas cualidades se han convertido hoy en deficiencias en un mundo contemporáneo mucho más complejo años después de la proposición del enfoque (García Guzmán, 2021).

Aguilar (2021) identifica múltiples defectos de la disciplina de las políticas públicas: la fragmentación particularista, la autorrestricción frente al crecimiento de la presencia de los mercados en la efectuación de varias funciones públicas, resistencias a incorporar la participación ciudadana, dificultad para entender los complejos problemas públicos actuales, delimitación a territorios particulares y el desinterés en políticas de mayor escala (hasta planetarias).

Aquí cabe destacar el defecto territorial: “la delimitación de las políticas al campo de las atribuciones de los gobiernos territoriales particulares y de sus entidades administrativas, sin visión e incorporación de la coordinación y cooperación intergubernamental como condición directiva fundamental en la actualidad” (Aguilar, 2021: p. 14). Además del particularismo, del que advierte el propio Aguilar (2020: p. 15):

El gobernar por políticas no puede significar la suma de políticas particulares, discretas, sino su enlazamiento, complementariedad, conjugación. Se exige *un sistema de políticas* en vez de políticas aisladas, autocontenidas. La disciplina nos ha ayudado a ver muy bien los árboles, los asuntos particulares de gobierno, pero hemos perdido de vista el bosque de la conducción gubernamental. Esta consideración se fortalece si se considera la naturaleza transterritorial actual de los problemas sociales y de su solución.

Estas advertencias han llevado al planteamiento de nuevos enfoques de política pública, como el de la interconectividad: “el entrelazamiento o interconectividad en política pública consistiría en un fenómeno que puede ocurrir cuando una o un grupo de políticas interactúan, de forma que el estado de esa o ellas en su conjunto no puede ser descrito sencillamente por la suma de las singularidades de cada una, sino por la manera en que se condicionan mutuamente, incluso cuando están distantes o ubicadas en sectores diferentes” (García Guzmán, 2021: p. 669). Transterritorialidad e interconectividad: conceptos fundamentales para el planteamiento de políticas públicas metropolitanas.

Dicho lo anterior, proponemos discutir el concepto de política pública metropolitana como el conjunto de acciones llevadas a cabo de manera estructurada e intencional que tienen como propósito resolver problemas públicos en territorios con alta concentración poblacional, interacción funcional de actividades económicas y sociales, y convergencia de diversas autoridades gubernamentales. Estas acciones son el producto de una serie de interacciones y negociaciones (*politics*) que ocurren en el marco de una serie de estructuras (*polity*) aún insuficientes en cuanto a los incentivos para la coordinación intergubernamental (cooperativa u obligada legalmente). En un contexto en el que se desenvuelven una multiplicidad de actores (nuevos y tradicionales, con influencias asimétricas e intereses contrapuestos) en territorios hetero-

géneos y con tendencia a la fragmentación, las características primordiales que deben buscarse adquieran las políticas públicas metropolitanas son la transterritorialidad y la interconectividad.

EL CONTENIDO DEL LIBRO

Esta obra colectiva se integra por veinte capítulos. Estos son diversos, al abordar temáticas heterogéneas y problemáticas en diferentes niveles. La riqueza de asuntos se manifiesta con la adscripción institucional y perspectivas. En la obra participan 24 autores; ocho son mujeres. Se armonizan plumas de investigadores ya consolidados con jóvenes en formación de diferentes posgrados. Están adscritos a la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Autónoma Metropolitana (unidades Iztapalapa, Azcapotzalco y Lerma), El Colegio de México, El Colegio de Morelos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, la FES-Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Guanajuato, la Universidad Autónoma de Nayarit, la Universidad de Guadalajara, la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, El Colegio de Jalisco; o bien son funcionarios, consultores o investigadores independientes. A pesar de la diversidad, la obra tiene un hilo conductor en donde el tema metropolitano, en sus vertientes política (*politics*), gobierno, las políticas públicas y problemas públicos, son los elementos de razonamiento para el diálogo y debate en un seminario previo. No es una obra que amalgama trabajos sin ton ni son, pues se presentaron al escrutinio público en donde se cuestionó el abordaje teórico y se suscitó un debate colectivo.

Para no entrar en detalle, dada la extensión de esta obra colectiva, las participaciones se agruparon en cuatro racimos. Antes lo abre un texto que plantea las grandes tendencias globales y marca los ámbitos de reflexión pública y áreas de debate teórico-metodológico en los temas metropolitianos. Es del reconocido estudioso de estos tópicos Ricard Gomà, de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Luego están dichos ramales en el que se agrupan los casos estudiados. En un apartado se estudian algunas zonas metropolitanas. Este racimo aborda la delimitación, construcción y abordaje de las zonas metropolitanas mexicanas particulares, sus especificidades para constituir-

se como tales o alguno de sus problemas específicos. En este apartado se analizan los casos de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca; las zonas metropolitanas de León-Silao de la Victoria y San Francisco del Rincón-Purísima del Rincón en Guanajuato; la Zona Metropolitana Zamora-Jacona, Michoacán; la Zona Metropolitana de Tepic-Xalisco en el estado de Nayarit; y las políticas de promoción económica en las zonas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Cierra el apartado aquel donde se estudian los problemas y políticas metropolitanas. Abre la reflexión un texto que cavila sobre la nueva agenda urbana en las metrópolis y los objetivos de desarrollo sostenible en México. Luego se encuentran textos que analizan temas muy sensibles, estructurales y transversales: la pobreza e inseguridad. De esta manera, se hace un análisis intrametropolitano de la pobreza en México para, posteriormente, en otro capítulo estudiar la pobreza, educación y el voto en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y cerrar con el análisis de la inseguridad en las zonas metropolitanas de Baja California.

Finalmente, queremos asentar que los comentarios, observaciones y críticas de los dictaminadores fueron fundamentales para mejorar la obra. Si el objetivo se logró fue gracias a los evaluadores, si no fue así, la responsabilidad es de los autores. Pero en todo el proceso previo a la publicación de esta obra, tanto en el seminario “Gobierno y políticas públicas en las zonas metropolitanas de México” realizado durante octubre del año 2021 en El Colegio de Jalisco, así como en la elaboración y la dictaminación, el debate ha sido el elemento común y constante. Esto conduce a sostener que el diálogo y leernos ayuda a fortalecer la mejor comprensión de los problemas metropolitanos y permite repensar las soluciones de los mismos.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2000). Estudio introductorio. En L. Aguilar (ed.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Martínez Navarro y V. Garza Cantú (coords.). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Miguel

- Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2021). “La disciplina de política pública y la efectividad directiva del gobierno democrático”. Ponencia presentada el 12 de noviembre en las instalaciones de la UCEMICH.
- Alfonso R., O. A. (2009). Metropolitica: un análisis de algunas experiencias metropolitanas globales. *Cadernos Metrópole*, 21: 53-74 (enero-junio).
- Arellano Ríos, A. (2014a). La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara-México. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 23: 89-119.
- Arellano Ríos, A. (2014b). La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14(23): 33-70.
- Calvo Drago, J. D. (2005). “El enfoque territorial en las políticas públicas”, ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública, Guatemala, junio.
- Camacho Pérez, J. A. (2021). El enfoque del cambio en las políticas: un análisis de la política urbana en México. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 8(226), pp. 623-640.
- Coneval (2021). Pobreza a nivel municipio 2010-2020. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>. Consultada en diciembre de 2021.
- D’Albergo E. & Lefèvre C. (2018). Constructing metropolitan scales: economic, political and discursive determinants, *Territory, Politics, Governance*, 6(2), pp. 147-158.
- Davis, M. (2007). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Ediciones Akal.
- De Alba, F. (2008). Desbordamiento de lo político, conflictos y liderazgos en el espacio metropolitano. *Desafíos*, (19), pp. 104-134.
- Del Castillo Alemán, G. (2020). ¿Por qué pensar en enfoques alternativos de política pública a la luz de un debate renovado e innovador de las ciencias sociales? En R. Salazar-Elena (coord.). *Política y políticas públicas* (pp. 41-54). México: Flacso.
- García Guzmán, M. (2021). El enfoque de interconectividad de políticas: tipología y aplicabilidad metodológica. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 8(226): 657-678.
- García Montero, M. (2017). Las políticas públicas y su análisis. En S. M. i Puig, J. M. Solís y F. Sánchez (eds.). *Curso de Ciencia Política*. México: Senado de la República, uaslp, Universidad de Salamanca, Universitat de Girona.
- Gómez Puentes, S. (2019). Heterogeneidad y escisión política: algunos aspectos claves a considerar en un gobierno metropolitano de Bogotá-Sabana.

- Ciudades, Estados y Política*, 6(3): 45-59 (septiembre).
- Grau-Solés, M., Íñiguez-Rueda, L., y Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? *Athenea Digital*, 11(1): 63-84 (marzo).
- Grin, J. E. et al. (eds). (2017). *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en América Latina*. Santiago de Chile: CLAD-ICHEM-Universidad Autónoma de Chile.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Klink, J. (2005). CAPÍTULO 3 Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En Eduardo Rojas et al. (eds.) (2005). *Gobernar las metrópolis* (pp. 127-191). Washington: BID.
- Kunz Bolaños, I. C. y González Herrera, G. (2019). ¿Es posible la gobernanza metropolitana en México? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIV (235): 463-494.
- Manzanal, M. (2016). “El desarrollo desde el poder y el territorio”. En A. Rofman (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 157-186). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (Cuestiones Metropolitanas, no. 21).
- Méndez Martínez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: FCE-El Colegio de México.
- Méndez, J. L. y Dussauge Laguna, M. I. (eds.) (2020). Introducción al análisis de las políticas públicas en México. En *El análisis de las políticas públicas en México* (pp. 11-22). México: El Colegio de México, CIDE.
- Montero, L. y García, J. (eds.). (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- OCDE (2016). *Making cities work for all. Data and actions for inclusive growth*. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/making-cities-work-for-all_9789264263260-en#.WXOxX4g1_IU#page1. Consultada en diciembre de 2021.
- ONU-Hábitat (2020). *La nueva agenda urbana*. Recuperado de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>. Consultada en noviembre de 2021.
- Orfield, M. (1998). *Chicago metropolitanics: a regional agenda formembers of the U. S. Congress*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Pérez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 257-286).

- Argentina: Homo Sapiens.
- Rofman, A. (comp.) (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (Cuestiones Metropolitanas, no. 21).
- Rosas Ferrusca, F. J., Rogel Fajardo, I. y Colín Plata, K. C. (2016). Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: orígenes y fundamentos conceptuales en México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16.
- Rosique Cañas, J. A. (2014). *Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas*. Ciudad de México: UAM.
- Sartori, G. (1979). *La política, lógica y método de las ciencias sociales*. México: FCE.
- SEDATU, CONAPO E INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU-CONAPO-INEGI.
- Trejo Nieto, A., & Niño Amézquita, J. L. (eds.) (2022). Introduction. In *Metropolitan Governance in Latin America* (pp. 3-19). New York: Routledge.
- Vallès, J. M. (2020). *¿Para qué servimos los politólogos?* Madrid: Catarata.
- Villareal Cantú, E. (2010). Políticas públicas. En E. Villareal Cantú y V. H. Martínez González (coords.). *(Pre)textos para el análisis político. Disciplina, reglas y procesos* (pp. 257-279). México: Flacso-México, Universidad Von Humboldt.

EL ESTUDIO DE ALGUNAS ZONAS METROPOLITANAS
(*METROPOLICYS*)

LA ATENCIÓN DE LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS. EL CASO DEL VALLE DE TOLUCA

Mónica Adriana Sosa Juarico
Alma Patricia de León Calderón

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma

INTRODUCCIÓN

A fines de la década de 1990 el estudio de los fenómenos metropolitanos cobró relevancia en el ámbito gubernamental y académico, dando lugar al desarrollo de diversos análisis de las zonas metropolitanas desde diferentes perspectivas sociourbanas o territoriales. No obstante, la inquietud de este trabajo se enfoca en la definición de los problemas públicos de las metrópolis, como un primer paso en el proceso que siguen las políticas públicas, dado que su determinación influye en los actores involucrados, así como en la naturaleza de las acciones que se emprendan para resolverlos.

Así, el objetivo del trabajo es discutir, desde la perspectiva de las políticas públicas, cómo se construye un problema público en el ámbito metropolitano, como una fase previa para el diseño de una intervención coherente que permita su atención desde diversas agendas locales que concurren en un ámbito metropolitano, tomando el caso del Valle de Toluca, que es la quinta zona metropolitana más importante del país (CONAPO, 2018).

El contenido se ha dividido en cuatro apartados. El primero retoma el marco conceptual de los problemas públicos, y las características de los problemas complejos o *wicked problems* en el ámbito metropolitano. El segundo, presenta la conformación metropolitana y la problemática actual del Valle de Toluca, para dar paso a un recuento de los esfuerzos institucionales para atender los problemas de la metrópoli. En el cuarto apartado se identifican los actores y la agenda metropolitana actual para, finalmente, presentar algunas conclusiones.

LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS COMO PROBLEMAS PÚBLICOS COMPLEJOS

Los problemas, definidos de manera amplia, implican la existencia de una situación no deseada en un contexto y tiempo determinado, la cual difiere de otra que se considera esperada. Sin embargo, los problemas humanos no se presentan de pronto, completamente claros e identificados en la conciencia de los observadores, tampoco tienen el mismo significado en todas las épocas y para todos los pueblos, es decir, no siempre se presentan de una manera tan clara para generar espontáneamente una conciencia “verdadera” (Gusfield, 2014: 67).

Un problema público va más allá del ámbito privado y trastoca la esfera de lo público, es decir, se ubican en la arena de la acción pública, lo cual en sí mismo es un tema fundamental y de controversia en ciertas cuestiones, por ejemplo, el tema del aborto (Gusfield, 2014). Cobb y Elder (1986: 127) sostienen que los problemas públicos deben ser objeto de atención de una parte amplia del colectivo; por lo que debe existir una percepción de la sociedad de que se amerita una intervención, además de que debe predominar la idea de que dicha actuación debe recaer en alguna entidad gubernamental. Cuando en una colectividad se identifican estas condiciones, se espera que la autoridad intervenga para darle solución, dado que, normalmente, los actores privados no pueden resolverlas por sí mismos.

Bardach (1981) menciona que los problemas públicos suelen tener dos componentes: el primero, es el componente valorativo, que contiene la carga axiológica con la que se define la situación deseable; por lo que, es necesario identificar los criterios o preferencias que se encuentran detrás de los sentimientos de malestar e incomodidad que originan un problema. El segundo, es el componente fáctico, que comprende el conocimiento acerca del problema, sus causas, dimensiones o efectos. Entonces, una definición del problema público debe tener claridad acerca de los dos componentes -valorativo y fáctico- antes de plantear acciones específicas para atenderlo. Implica, por tanto, identificar cuál es la situación problemática en los asuntos de interés de una colectividad (vivienda, agua, seguridad, servicios públicos, etc.).

Una vez identificado el problema central es importante establecer las causas que lo originan, preferentemente distinguiendo las que inciden en este directamente. En política pública, para atender un problema, se parte de que la actuación gubernamental deberá concentrarse en atender las causas, para que, consecuentemente, se incida en el problema y en los efectos que deriven del mismo. No obstante, no siempre es claro a quién o qué institución sería la responsable de atender la problemática.

Gusfield (2014: 71) menciona que el problema de la responsabilidad tiene dos dimensiones: una cultural y otra estructural; la primera, implica cierta manera de ver los fenómenos, lo que Bardach (1981) identifica como carga valorativa. Por su parte, el nivel estructural considera la responsabilidad que involucra a diferentes instituciones y diferente personal a cargo de las obligaciones respecto del problema y las posibilidades de atacarlo.

En este caso el cambio de parámetro de las definiciones causales, de las conceptualizaciones cognitivas, hacia otro parámetro entraña además implicaciones para las instituciones. La relación entre responsabilidad causal y responsabilidad política es, por lo tanto, una cuestión central para comprender cómo los problemas públicos toman forma y cambian (Gusfield, 2014:71).

Por su parte, autores como Head (2008: 101) han identificado problemas públicos muy difíciles de precisar, definidos en la literatura como *wicked problems*, es decir, percibidos como problemas complejos, abiertos e intratables, estableciendo tres criterios para determinar si un problema es *wicked*: complejidad, incertidumbre y divergencia. El primero se refiere a los elementos, subsistemas e interdependencias de un problema; el segundo criterio, apunta sobre los riesgos y consecuencias de la acción, así como de patrones cambiantes; y el último a la fragmentación en puntos de vista, valores, estrategias e intenciones (Head, 2008:103; Head, 2019).

Una de las dificultades para poder resolver los problemas públicos, a pesar del creciente conocimiento científico, se asocia con el tercer criterio: la competencia que se produce entre visiones o marcos valorativos. Este proceso deliberativo es bastante diferente a las imposiciones

verticales de soluciones técnicas o las soluciones técnicas emanadas de grupos de expertos (Head, 2008:102). Lo anterior obedece a que las sociedades modernas son demasiado pluralistas para tolerar soluciones impuestas. Los grupos sociales suelen tener importantes diferencias en actitudes y valores, lo que imposibilita la existencia de soluciones claras en las que todos estén de acuerdo (Head, 2008: 102). Incluso, dado este contexto pluralista, es difícil coincidir con cuáles deberían de ser los problemas que trascienden a la agenda gubernamental.

La constitución y la definición de los problemas públicos es un proceso que también forma parte de la política y que influirá, incluso determinará, los actores involucrados en ella (es decir, las autoridades públicas del acuerdo político administrativo, los grupos, los objetivos, los beneficiarios finales y el resto de los grupos implicados), así como la naturaleza de las acciones públicas concretas emprendidas (es decir, las formas de intervención que se señalen en el programa de actuación político-administrativo) (Subirats, 2008:127).

Siguiendo el argumento anterior, la primera dificultad a la que se enfrentan las autoridades y hacedores de política pública para su actuación es definir cuáles son los problemas públicos (cultural y valores), cómo definirlos (relaciones causales) e identificar el nivel estructural (actores y su responsabilidad política). Esta dificultad se traslada, e incluso se acentúa, cuando se trata de identificar los problemas públicos en un ámbito metropolitano, en el que intervienen además diferentes autoridades y niveles de gobierno. De ahí la relevancia que cobra la gobernanza, entendida como:

un proceso de coordinación de actos, grupos sociales, de instituciones para alcanzar objetivos discutidos y definidos colectivamente. La gobernanza remite así a las dinámicas multiactores que producen la estabilidad de una sociedad y de un régimen político, su orientación y su capacidad de suministrar servicios y asegurar su legitimidad. La gobernanza viene sin embargo a completar al gobierno, que no desaparece (Lascoumes y Le Galès, 2013: 28).

Cuando se añade además el tema de lo “metropolitano”, se requiere entender los procesos de planeación, administración y gobierno, como lo señala Iracheta (2016), se debe considerar a la metrópoli como “una

totalidad conformada por múltiples elementos interrelacionados y con diferente grado de intensidad (...) elementos que pueden tipificarse desde varias perspectivas: territoriales (áreas urbanas-rurales; localidades, barrios, colonias); jurisdiccionales (entidades federativas, municipios); sectoriales (sectores económicos o sociales) y de flujos (de personas, vehículos, agua, energía, etc.)” (p. 17-18). Sin duda, considerar la metrópoli como una totalidad y adoptar esta u otra tipificación de sus elementos es indispensable para el análisis y delimitación de sus problemas públicos.

Los problemas metropolitanos, como todo problema público, ameritan la intervención de la autoridad investida de poder público para su atención, aunque en este caso la intervención debe provenir de diversas autoridades u órdenes de gobierno, que dadas sus restricciones jurisdiccionales llevan a cabo actuaciones fragmentadas de acuerdo con la responsabilidad política que identifiquen. Ello aunado a la naturaleza y complejidad de los problemas metropolitanos y a que la mayoría de los problemas de política pública son “wicked” (Head, 2008:102), estos pueden considerarse dentro de esta categoría.

Por su parte, Rittel y Webber (1973) identifican 10 características en los problemas “wicked”: 1) no tienen una solución definitiva; 2) no tienen una regla o criterio para darlos por terminados; 3) sus soluciones no son correctas o falsas, sino buenas o malas a los ojos de los actores interesados; 4) no existe una forma de probar contundentemente una solución; 5) cualquier intento de solución es una operación de un solo intento, los resultados no se pueden deshacer, y no se puede aprender por prueba y error; 6) no tienen un conjunto claro de soluciones potenciales; 7) son únicos; 8) pueden ser el síntoma de otro problema; 9) la existencia de una discrepancia en un problema de este tipo puede ser explicada de muchas formas; y 10) no existe tolerancia del público al fracaso.

En el marco normativo de México, encontramos en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU) trece asuntos de interés metropolitano (artículo 34), que, si bien no pueden considerarse como una declaración de problemas públicos como tal, si denotan las prioridades que han sido discutidas y consensuadas para considerarse como de observancia jurídica nacional. Aunque el reto sigue siendo:

evitar que el nivel constitucional se vuelva letra muerta y el nivel contractual y el de la cooperación, se mantenga como en la actualidad, sujeto a los voluntarismos y egos de los actores, aquél debe asegurar la obligatoriedad de la coordinación metropolitana efectiva en la implementación y la ejecución de programas de atención a los problemas metropolitanos. El nivel contractual debería entonces orientarse a los problemas que deberán ser negociados en paquete y con base en un reparto equitativo de los costos y beneficios entre actores (municipios, estado y federación). (Kunz y González, 2017:7).

Como lo vislumbran Kunz y González (2017) un primer paso está en orientar los problemas para implementar programas que los atiendan, sin embargo, una condición previa, que se enfatiza en este trabajo, consiste en definir cuáles son esos problemas públicos metropolitanos, cómo se definen a partir de sus relaciones causales, quiénes participan en su definición, cómo se logra un consenso para precisarlos, lo cual ayudaría a dar los siguientes pasos: el diseño de las intervenciones y su implementación identificando qué actores y con qué responsabilidades.

De acuerdo con Alford y Head (2017: 397), los problemas públicos suelen ser considerados intratables masas de complejidad tan propensas a los conflictos que desafían cualquier intento por definirlos o solucionarlos. No obstante, los problemas de este tipo varían en la extensión de su complejidad, de acuerdo con su complejidad cognitiva, así como con la diversidad o encono de los actores o instituciones involucradas.

LA CONFORMACIÓN METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA Y SU PROBLEMÁTICA ACTUAL

El proceso de metropolización del valle ha estado relacionado con la industrialización de la zona, a partir de la generación del corredor industrial “Toluca-Lerma” que propició un acelerado proceso de migración campo-ciudad, marcando la pauta para la metropolización de los municipios circunvecinos, misma que comenzó a reconocerse en la década de los ochenta. Contribuyeron, además, factores como la estrategia de descentralización industrial orientada hacia Tianguistenco, Zinacantepec y Ocoyoacac, así como la migración de población desde el Distrito Federal (hoy ciudad de México) por los sismos de 1985, hechos que

incidieron en el crecimiento urbano de los municipios de Metepec, Zinacantepec y Lerma (García *et al.*, 2015).

Integrada por 16 municipios, actualmente registra una población de 2.35 millones de habitantes (ver tabla 1) y una superficie aproximada de 2,410 km² (Gobierno del Estado de México [GEM], 2016). Destaca el municipio de Toluca como principal centro económico con 910,608 habitantes que representan 38.7% de la población total del Valle. Le siguen en importancia demográfica los municipios de Metepec (10.3%), Zinacantepec (8.7%), Almoloya de Juárez (7.4%) y Lerma (7.2%), que en conjunto albergan a otra tercera parte de la población. Así, en estos cinco municipios residen 7 de cada 10 habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT).

En la última década, la ciudad registró un aumento absoluto de 339,833 habitantes, con una tasa de crecimiento de 1.57% anual (superior en 0.5% al promedio de la entidad) y un mayor dinamismo demográfico en algunos de los municipios más pequeños y periféricos como: Calimaya (3.9%), San Antonio La Isla (3.73%) y San Mateo Atenco (2.9%) por mencionar algunos (ver Tabla 1).

Tabla 1. Población total por municipio,
Zona Metropolitana del Valle de Toluca 2010-2020

Municipio	2010 Habs.	2020 Habs.	Crecimiento anual	2010 %	2020 %
Estado de México	15,175,862	16,992,418	1.14		
Z.M. Valle de Toluca	2,014,091	2,353,924	1.57	13.3	13.9
106 Toluca	819,561	910,608	1.06	40.7	38.7
054 Metepec	214,162	242,307	1.24	10.6	10.3
118 Zinacantepec	167,759	203,872	1.97	8.3	8.7
005 Almoloya de Juárez	147,653	174,587	1.69	7.3	7.4
051 Lerma	134,799	170,327	2.37	6.7	7.2
087 Temoaya	90,010	105,766	1.63	4.5	4.5
067 Otzolotepec	78,146	88,783	1.28	3.9	3.8

Municipio	2010 Habs.	2020 Habs.	Crecimiento anual	2010 %	2020 %
090 Tenango del Valle	77,965	90,518	1.50	3.9	3.8
076 San Mateo Atenco	72,579	97,418	2.99	3.6	4.1
062 Ocoyoacac	61,805	72,103	1.55	3.1	3.1
018 Calimaya	47,033	68,489	3.83	2.3	2.9
115 Xonacatlán	46,331	54,633	1.66	2.3	2.3
073 San Antonio la Isla	22,152	31,962	3.73	1.1	1.4
072 Rayón	12,748	15,972	2.28	0.6	0.7
055 Mexicaltzingo	11,712	13,807	1.66	0.6	0.6
027 Chapultepec	9,676	12,772	2.81	0.5	0.5

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

Esta dinámica del Valle de Toluca se expresa en una expansión urbana desordenada y con un patrón territorial disperso, que se materializa tanto en asentamientos irregulares como en “la reciente creación de fraccionamientos urbanos en los municipios de Calimaya, Chapultepec, Mexicaltzingo, San Antonio la Isla, que han reconfigurado el territorio” (Jiménez *et al.* 2015), dando lugar a una ciudad fragmentada, que segrega a la población de menores ingresos a vivir en la periferia, a lo que se agregan elevados costos económicos para la provisión de infraestructura y servicios, así como elevados costos ambientales por el mayor consumo de suelo y energía.

En este contexto de ocupación territorial dispersa y de baja densidad, se desenvuelve un mercado de trabajo de 1,063,496 personas económicamente activas ocupadas (INEGI, 2020) que realizan desplazamientos cotidianos y representan un reto para la movilidad metropolitana por la amplia extensión de la ciudad y la concentración industrial en el corredor Lerma-Toluca. Ya en 2015 la población de la zona conurbada destinaba 1.2 horas diarias en promedio en traslados (viajes frecuentes), mientras el gasto en transporte representó más de una cuarta parte del ingreso para alrededor del 30% de la población (Centro Mario Molina [CMM], 2015:3).

Íntimamente relacionados con la concentración industrial en el Valle, el patrón urbano disperso, la tendencia a la motorización de la ciudad y su consecuente congestión vial, la contaminación del aire se manifiesta como uno de los más acuciantes problemas ambientales de la metrópoli, imponiendo la necesidad de activar contingencias ambientales por partículas suspendidas PM2.5 en mayo de 2019 y en diciembre de 2020 (GEM, 2019). Con ello, el Valle de Toluca se situó en el primer lugar nacional por contaminación de partículas suspendidas en 2020.

Adicionalmente, la zona metropolitana, que forma parte de dos regiones hidrológicas, Lerma-Santiago (91.16 %) y Balsas (8.84 %), y pertenece a la cuenca río Lerma-Toluca, “presenta diversos problemas hídricos, tanto de escasez y contaminación como de inundaciones” (Agua y Saneamiento de Toluca [AyST], 2019). Destaca el uso irracional del agua potable y su desecho sin tratamiento previo, provocando la contaminación de los ríos Lerma y Verdigel. Actualmente, 13 mil viviendas carecen de drenaje (INEGI, 2020) y descargan sus aguas negras en sitios inadecuados, con los consecuentes impactos ambientales, aunado a “un grave problema de sobreexplotación de los mantos acuíferos, de alrededor de 153 mil millones de litros de agua (...) que representa el 9% de la sobreexplotación de la región” (CONAGUA *et al.*, 2015: 55, citado por Massé Narváez *et al.* 2018).

Así, el rápido crecimiento de la metrópoli y la complejidad de su dinámica socioeconómica, han generado estas situaciones no deseables, para las que, las autoridades de diferentes niveles han realizado esfuerzos diversos, tales como: la creación de instrumentos de planeación; la conformación de espacios de coordinación y la actualización de normas, mismas que se abordan a continuación.

ESFUERZOS INSTITUCIONALES PARA ATENDER LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS

A partir de 1983, el Estado de México registró un importante proceso de regulación, planeación y administración urbana con la aprobación de la Ley de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones fueron actualizadas una década después (1993) incorporando “el concepto de

Plan regional metropolitano, cuyo objetivo era establecer un sistema urbano y ecológico intermunicipal integral (...) a fin de optimizar la inversión pública y elevar la cobertura y calidad de los servicios (artículo 24)” (Iracheta, 1998: 199). Bajo este nuevo marco normativo, en marzo de ese año, se reconoció la zona metropolitana del Valle de Toluca, mediante la aprobación del Plan Regional Metropolitano de Toluca (1993), como un primer instrumento para ordenar de manera conjunta el crecimiento urbano del valle. (GEM, 2005: 2).

Para diciembre de 2001, se reforma la normatividad urbana con la aprobación de una nueva Ley de Asentamientos Humanos, destacando tres aspectos relacionados con el fenómeno metropolitano: a) Se incorpora como un elemento constitutivo de su objeto, establecer la concurrencia y coordinación de los Municipios y del Estado, así como la concertación con los sectores sociales y privado; y b) Se establece como atribución de los ayuntamientos, concordar los planes municipales y de centros de población con los planes regionales metropolitanos (artículo 13); y c) se incorporan al sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, los planes regionales metropolitanos y los planes parciales, señalando como propósito de los primeros “establecer un sistema urbano y ecológico intermunicipal integral en el cual la estructura vial, los grandes usos del suelo y los nodos concentradores de servicios, estén previstos para cada uno de los centros de población y zonas que conforman el sistema en relación a la población por atender, a fin de optimizar la inversión pública, elevar al máximo el nivel de cobertura y calidad en la prestación de los servicios” (artículo 24).

A partir de este marco que planteó la concurrencia y coordinación metropolitana, se publicó en febrero de 2005 el Convenio de Coordinación para la Creación del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT) como una instancia para “la planeación, coordinación y ejecución de acciones encaminadas a la solución de problemas comunes de la zona metropolitana” en relación con temas de medio ambiente, desarrollo urbano, agua potable, drenaje, salud, desarrollo económico, seguridad pública y procuración de justicia, protección civil, abasto, transporte y vialidad, recolección y disposición final de residuos y desechos sólidos, turismo, educación e identidad mexiquense (GEM, 2005: 3).

Coincidiendo con la creación del Consejo, se elaboró y se publicó en agosto de 2005 el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca, reconociendo la consolidación de la zona metropolitana y un patrón de crecimiento muy horizontal y disperso, que involucró altos costos de urbanización y provisión de servicios. Este ejercicio de planeación consideró a los 22 municipios miembros del CECMVT y tuvo como planteamiento fundamental “establecer un sistema metropolitano de vialidad y transporte a través de anillos concéntricos y radiales hacia los principales núcleos urbanos, para crear centralidades urbanas con mayor intensidad de uso y rentabilidad para romper la tendencia de prolongar sus vínculos hacia el centro de Toluca” (GEM, 2005b: 14). Sin embargo, fue hasta 2009 que se decreta la Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de Toluca (GEM, 2009) como instrumento para coordinar planes, programas y acciones entre los 22 municipios integrantes, o del Estado y sus municipios con planes federales o de entidades federativas colindantes.

De estos dos esfuerzos institucionales cabe mencionar que, el Plan regional de 2005 no ha sido actualizado y está claramente rebasado por la dinámica de crecimiento de la ciudad; mientras que la acción del Consejo Ejecutivo como instancia de coordinación para la planificación y gestión de la ZMVT estuvo condicionada por “la voluntad política del gobierno estatal, subordinando a los gobiernos municipales y sus capacidades territoriales e institucionales (...) y careció de fuerza y compromiso de los gobiernos municipales involucrados y del gobierno estatal, haciendo necesario un amplio marco jurídico que especifique las funciones gubernamentales y definan con claridad la participación social” (Flores e Iracheta, 2015: 95, 115).

Cinco años más tarde, el 26 de marzo de 2010, el Ejecutivo estatal publicó un acuerdo para la creación del Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca (CODMVT), como instancia de coordinación, con el propósito de “atender lo concerniente a la recepción y revisión de los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que se postulen para la Zona Metropolitana a fin de cumplir con los requisitos establecidos en las Reglas de Operación (RO)” (GEM, 2010: 5) A este Consejo le correspondería:

- a) Definir los temas de la Agenda Metropolitana; jerarquizar los asuntos prioritarios y participar en las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que se postulen para la Zona Metropolitana del Valle de Toluca que se encuentren alineados con el Plan de Desarrollo Estatal, los Programas de Desarrollo Regionales, Urbanos y Especiales derivados, así como los planes y programas de Desarrollo Urbano estatal y municipal.
- b) Determinar criterios, aprobar o sancionar los planes, programas y proyectos de carácter metropolitano en forma concurrente, así como los planes, estudios, evaluaciones, acciones y obras de infraestructura, incluyendo su equipamiento para que cumplan con los requisitos que establezcan las RO, siempre que se encuentren delimitados y localizados dentro del perímetro urbano de la Zona Metropolitana.

El Consejo estaba presidido por el secretario de Desarrollo Metropolitano (SDM)¹; un secretario técnico, que sería el director general de Coordinación Metropolitana de la SDM; y 9 vocales de las secretarías de: Finanzas; Desarrollo urbano; Desarrollo social; Desarrollo económico; Agua y Obra pública; Comunicaciones; Transporte; Medio Ambiente; y un comisionado de la Agencia Estatal de Seguridad. A diferencia del CECMVT, los presidentes municipales solo podrían participar a invitación expresa del Secretario Técnico para presentar estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento; presentando iniciativas y propuestas en el marco del objeto y fines del Fideicomiso para la Zona Metropolitana del Valle de Toluca; cuando se trataran asuntos de su competencia e interés; o para conocer los avances físicos y financieros de los programas y proyectos ejecutados en el ámbito de su jurisdicción (GEM, 2010: 8).

Esta nueva instancia no representó propiamente un espacio de coordinación metropolitana, sino un espacio para gestionar recursos del Fondo Metropolitano, ya que “se crea en concordancia con los lineamientos específicos de las Reglas de Operación del Fondo, de acuerdo con los cuales el Consejo es un órgano colegiado que tendría por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el

1 En diciembre de 2014 la Secretaría de Desarrollo Urbano absorbe las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Metropolitano.

desarrollo de cada zona”. (Rojas, 2020: 101). En este Consejo prevalecía el incentivo de la posible asignación de recursos disponibles en el Fondo Metropolitano, a pesar de que los municipios carecían de poder de decisión, dando lugar a una instancia intergubernamental poco incluyente (Rojas, 2020). Cabe subrayar que en 2020 todos los Fondos Federales, incluido el Fondo Metropolitano, se extinguieron.

Por otra parte, el 25 de noviembre de 2016, se modifica formalmente la conformación de la zona metropolitana para el Valle de Toluca y se decreta la desincorporación de seis municipios: Almoloya del Río, Atizapán, Capulhuac, Texcalyacac, Tianguistenco y Xalatlaco, de tal manera que el nuevo espacio metropolitano quedó integrado por 16 municipios. Esta actualización del sistema estatal de desarrollo urbano, en los hechos, provocó la desaparición del CECMVT, puesto que ya no se sustentó la participación de 6 de los municipios que habían suscrito el Acuerdo de creación de dicho Consejo en 2005 (Rojas, 2020).

En 2018, con el fin de armonizar el marco normativo urbano local con el nuevo modelo urbano y metropolitano de la LGAHOTDU, se reformó el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y se estableció que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana y asegurar la acción coordinada de los niveles de gobierno y la participación social, se dispondría de dos instancias de ámbito estatal. La primera es el Consejo Consultivo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Metropolitano² como un órgano de asesoría, consulta, seguimiento, opinión, evaluación y participación social, para la deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y metropolitano. La segunda, es la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Metropolitano,³ constituida como un

2 Integrado por el gobernador, el secretario de Desarrollo Urbano y Obra (secretario ejecutivo); la Dirección Gral. de Planeación Urbana (Sría. Técnica). Y como vocales: Subsecretaría de desarrollo metropolitano; y los Secretarios de finanzas; Gobierno; Seguridad; Comunicaciones; Medio ambiente; Del Campo; de Movilidad; Desarrollo económico; Salud y Desarrollo Social; un representante de SEDATU; dos presidentes municipales; Seis representantes del sector social, colegios de profesionistas, instituciones académicas, y órganos empresariales del sector.

3 Integrada por el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra; los titulares de 9 instancias gubernamentales: Secretaría General de Gobierno; de Seguridad; de Finanzas; Salud; Desarrollo Social; del Campo; Desarrollo Económico; Movili-

órgano técnico de coordinación interinstitucional, que tiene por objeto promover el desarrollo urbano ordenado de los centros de población y de las zonas metropolitanas.

Respecto de las conurbaciones y zonas metropolitanas, el artículo 5.27 del Libro V, señala que el Estado y los municipios correspondientes, deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo urbano de las mismas, para lo cual recurrirá a las instancias mencionadas, el Consejo consultivo y la Comisión estatal, así como a los Consejos municipales de desarrollo urbano. Cabe mencionar que, a diferencia de la Ley federal (LGAHOTyDU), la normatividad estatal no especifica la conformación de Comisiones metropolitanas como instancias auxiliares; sin embargo, de acuerdo con el Subsecretario de Desarrollo Metropolitano de la entidad, se ha instalado el Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano (2018) y se conformaron tres Comisiones, una para cada zona metropolitana de la entidad, a saber: del Valle de México; del Valle de Toluca y de Tianguistengo (Basañez, 2020: 20), aunque hasta el momento no se ha identificado cómo está conformada cada una de ellas, ni cuáles son sus atribuciones:

Robusteciendo la normatividad urbana, se expide en septiembre de 2020 el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México denominado “Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población”, con la finalidad de adecuarlo al nuevo marco jurídico nacional y estatal. En este se especifica la integración del Consejo Consultivo y la Comisión estatal de desarrollo urbano y metropolitano y se establece también que es competencia estatal la elaboración de los planes Estatal de desarrollo urbano; los Planes regionales de desarrollo urbano, donde tienen cabida los planes metropolitanos; y los Planes Parciales de Cobertura Subregional de desarrollo urbano⁴. Además, se

dad; y Medio Ambiente; y los municipios de la entidad, cuando se traten asuntos de su jurisdicción territorial.

4 Un ejemplo es el Plan parcial de la Zona de influencia del Tren Interurbano, para el cual firmaron en 2019 un Convenio de coordinación y colaboración 6 municipios metropolitanos: Zinacantepec, Toluca, Metepec, San Mateo Atenco, Lerma y Ocoyoacac.

estableció como competencia estatal determinar, implementar y desarrollar los polígonos de actuación que surjan dentro del territorio, mediante la suscripción de convenios con los municipios involucrados.

Finalmente, cabe recordar que la LGAHDUyOT establece que para conseguir una eficaz gobernanza metropolitana, se podrá recurrir a la creación de otras instancias como los institutos metropolitanos de planeación o instancias para la prestación de servicios públicos comunes (artículo 36). En el caso de estudio, se creó el Instituto Municipal de Planeación de Toluca (2009)⁵, que ha jugado un papel muy activo en la discusión reciente de la agenda metropolitana.

ESPACIOS DE CONCERTACIÓN, ACTORES Y AGENDA METROPOLITANA ACTUAL

Con base en los esfuerzos institucionales descritos anteriormente, no sorprende que en el Valle de Toluca destaque la participación de una multiplicidad de actores (instancias públicas de diferentes niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales, actores políticos, instituciones de educación superior, entre otros) para la priorización de los temas de interés metropolitano, entre los cuales destacan: suelo y ordenamiento territorial; movilidad y seguridad; agua y procesos de planeación urbana. Hoy en día quedó atrás el modelo en que un gobierno, mas o menos centralizado, conducía lo esencial de las acciones públicas, se observa la proliferación de actores movilizados multiplicando las fuentes de *expertise*, los espacios de debates y de decisión, y el papel de las organizaciones no gubernamentales (Lascoumes y Le Galès, 2013: 28).

En la Figura 1, se muestra el sociograma de la red temática de movilidad, agua y ordenamiento territorial, donde cada nodo representa un actor que se vincula a un tema (cuadro morado). Sobresale la compleja red que se estructura entre los diferentes actores, que no necesariamente participan de la misma manera, ni tienen representación en todos los ámbitos creados para tal efecto. Por ejemplo, en el tema de movilidad, de acuerdo con el CMM (2015) se observa la participación del gobierno

5 Aprobado por el cabildo como un organismo público descentralizado municipal, y órgano técnico de consulta en el diseño, elaboración, instrumentación y evaluación de los planes y programas de desarrollo municipales.

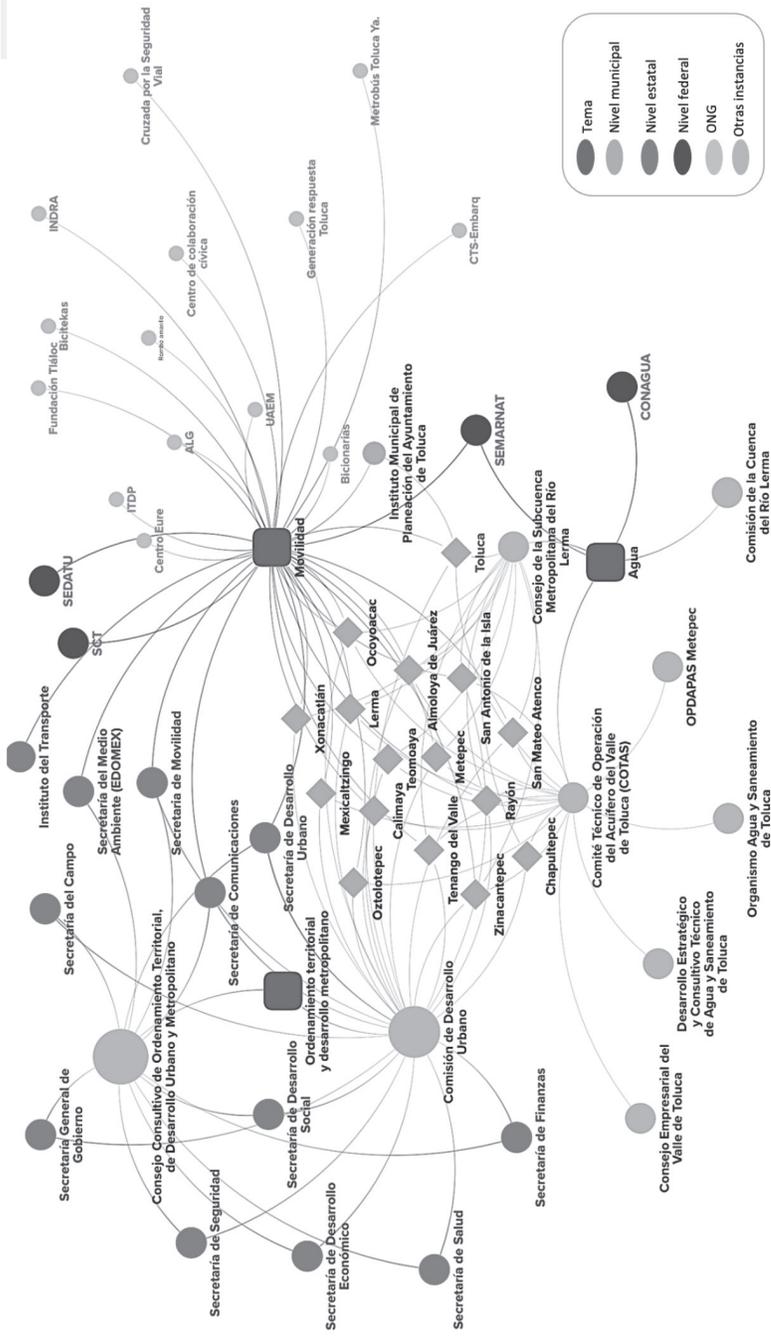
federal a través de tres Secretarías; 4 secretarías del gobierno estatal más el Instituto del Transporte; mientras en el ámbito municipal participan el Instituto Municipal de Planeación de Toluca, y una representación de los ayuntamientos metropolitanos, a los que se agregan instituciones de educación superior y, al menos, 12 organizaciones civiles.

Por su parte, en el tema del agua destaca la SEMARNAT, como responsable de la política hídrica federal, en conjunto con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), como instancia encargada de su implementación. Regionalmente se establecen los Consejos de Cuenca (que actúan con apego a la Ley Aguas Nacionales) encargados de vigilar la puesta en marcha del programa hídrico. Estos Consejos se auxilian de las *Comisiones de Cuenca*; de los *Comités de Cuenca* -actúan a nivel de microcuenca de una subcuenca específica- y de los *Comités Técnicos de Aguas del Subsuelo o Subterráneas* que sean necesarios y que desarrollan sus actividades en relación con un acuífero o acuíferos determinados (LAN, 2016: 27).

Todo este entramado de instancias y actores, concuerda con lo que señala Iracheta (2016): “lo que generalmente se tiene para la administración y gobierno [de las zonas metropolitanas] es una suma de programas, políticas y acciones, pero difícilmente una visión integrada de la metrópoli. De esta manera, el primer paso consistiría en avanzar en la construcción de un proyecto incluyente y de largo plazo en el que el objeto de atención sea la zona metropolitana, entendido como fenómeno socioespacial” (p. 18).

Por lo anterior, se requiere como condición la discusión previa de la agenda metropolitana, en cuyo caso se han llevado a cabo dos esfuerzos recientes. El primero en diciembre de 2020, por iniciativa de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), paró el inicio a la elaboración del Programa Metropolitano para el Valle de Toluca, a través de la realización de cinco foros ciudadanos temáticos para integrar un diagnóstico de los problemas de la metrópoli. En estos foros participaron representantes de los municipios de la zona metropolitana del Valle de Toluca y de Tianguistenco, en opinión del director de Asuntos metropolitanos del ayuntamiento de Lerma, “se llevaron a cabo en un esquema de gobernanza, en el que también participó la iniciativa privada” (Hermenegildo M.; Comunicación personal, 12 de noviembre de 2021).

Figura 1. Red de actores sobre temas de interés metropolitano del Valle de Toluca



Fuente: Elaboración propia.

Un segundo espacio de reflexión fue el “Foro Metropolitano Territorial Sostenible. Hacia una agenda constitucional y legislativa” organizado por el Congreso del Estado de México y el Secretariado Técnico para el Análisis y estudio de la reforma constitucional y el marco legal estatal, en noviembre de 2021. Su objetivo fue la construcción de consensos acerca del contenido que debería estar en una nueva Constitución de la entidad, considerando importante el espacio metropolitano.

Como se observa en la Tabla 2, en este foro surgieron opiniones diferenciadas acerca de cuál sería el problema central en cada tema; por ejemplo, en el tema de movilidad se identificaron: la falta de recursos de inversión, las emisiones contaminantes del transporte público, la inseguridad en el transporte público, la sobreoferta y rutas no planeadas, la falta de vialidades, los circuitos incompletos, la corrupción, entre otros. Prevalece entonces una fragmentación en la perspectiva de los actores, incluso de visiones que se contraponen, y mientras algunos aluden a una mayor coordinación, otros abogan por mayor injerencia municipal, como en el caso de las concesiones y rutas de transporte público. Asimismo, destacan colectivos ciudadanos que se organizan para visibilizar situaciones no deseadas, con la finalidad de incidir en su colocación en la agenda, desde una perspectiva ciudadana, en donde la preocupación está, por ejemplo, en la seguridad y perspectiva de género en el transporte.

Tabla 2. Perspectivas fragmentadas de los problemas metropolitanos

Tema	Actor	Problemas mencionados
	<p>semovi</p> <p>Responsable del Sistema de Transporte Masivo y Teleférico</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Déficit en los requerimientos de inversión para mantener la red vial operando de manera adecuada. ● La prevalencia de una movilidad motorizada. ● El transporte público de mediana y baja capacidad que opera en condiciones de inseguridad, incertidumbre e irregularidades en las concesiones. ● Circuitos viales incompletos en el Valle de Toluca ● Incumplimiento de la regulación de tránsito. (Luviano, 2021)
	<p>Vocera OSC</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● El sistema de transporte en el Estado de México no solo es uno de los más caros, es insuficiente y poco seguro. ● Asaltos y la violencia; las muertes dentro del sistema de transporte público en el estado ha sido una constante. ● Rutas no planeadas. ● No hay una movilidad o un transporte con perspectiva de género. (Bárceñas, 2021)
<p>Movilidad</p>	<p>Parlamentario vocero de 2 AC: Ecorriban y Desarrollo agropecuario</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● La zmvmt es una de las más contaminadas del país por las emisiones del sistema de transporte público. ● Faltan sistemas más económicos y eficientes (no contaminantes) en Toluca. (Terrón, 2021)
	<p>Coordinador regional del Secretariado técnico</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● El servicio de transporte público es muy deficiente, de baja calidad y todos los días recibimos la nota de los asaltos, de la delincuencia. ● Insuficiente coordinación. (García, 2021)
	<p>Senadora</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Los intereses partidistas y políticos obstruculan buenos ejercicios de organización para normar el transporte. (Guerrero, 2021)

Tema	Actor	Problemas mencionados
	Red Mexiquense por la Movilidad Sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos se sienten profundamente inseguros ante la dinámica de movilidad en prácticamente cualquiera de los municipios del Estado.
Movilidad	Regidor de Toluca	<ul style="list-style-type: none"> • Derroteros de transporte público trasladados en las principales calles del centro, hay una sobreoferta. • Corrupción entre el gobierno del estado y los transportistas (los dueños) pues solo el gobierno del Estado autoriza concesiones, rutas de transporte y su modificación, las tarifas y las bases de sitios y lanzaderas, los municipios no tienen participación. (Gutiérrez, 2021)
Seguridad, Movilidad, Planeación urbana	Dirección de asuntos metropolitanos de Lerma	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas muy fuertes, primero de seguridad, de movilidad y de accesibilidad por el monocentrismo de la ciudad en el municipio de Toluca, que genera a su vez contaminación del aire. • Las oposiciones sociales para el desarrollo de vialidades son un factor que ha impedido el desarrollo de planes estatales y municipales para mejorar la movilidad. (Hermenegildo, 2021).
Agua y Servicios públicos	IMPLAN Toluca	<ul style="list-style-type: none"> • No existe una coordinación metropolitana • Los planes de desarrollo urbano no están sincronizados o alineados • Cada municipio tiene sus pozos, algunos administrados vía ayuntamiento y otros por Comités autónomos y debería manejarse desde un planteamiento metropolitano porque el gobierno del Estado tampoco tiene una injerencia real. • La recolección de basura es un gran problema, específicamente el depósito de residuos, porque los municipios no tienen un tiradero. (Medina, 2021)

Fuente: Elaboración propia.

Con base en lo descrito en este trabajo, los problemas metropolitanos se definen como “wicked problems”, al ser analizados como fenómenos enredados y entrelazados de forma estrecha, por lo que lidiar con una de sus partes requiere que de alguna forma se lidie con sus otras partes al mismo tiempo, como una masa o un nudo de dificultad (Alford y Head, 2017: 400). Esta característica no pasa desapercibida para algunos funcionarios municipales del Valle de Toluca, al señalar que los problemas identificados [en los Foros ciudadanos] “son problemas que están ligados íntimamente... en un sentido mórbido porque un mal genera otro mal” (Hermenegildo, 2021); o como lo enfatiza el Director del IMPLAN Toluca, “[el tema del agua] va vinculado con el tema del suelo y el del desarrollo urbano, porque todos los temas van interconectados, interrelacionados, el tema de la movilidad tiene que ir relacionado con el uso del suelo, y el agua con el uso del suelo...” (Medina, 2021).

Alford y Head (2017: 402-403) proponen una tipología que nos permite ver dos elementos irreductibles de estos problemas complejos: el problema en sí mismo y los actores involucrados. De la interacción entre los dos elementos surge una matriz cuyo eje vertical refleja la naturaleza del problema, específicamente su nivel de tratabilidad. Mientras el eje horizontal tiene que ver con los actores interesados y el contexto institucional en el que se desenvuelven (ver Tabla 3).

En Tabla 3, si el problema se ubica en el recuadro IA, por ejemplo, se trata un problema en donde existe un consenso cultural y valorativo para ser considerado un asunto de interés público; son claras las relaciones causales que explican el surgimiento de este, por lo que su solución también es patente; de igual forma, podemos inferir que, al no estar fragmentados los actores, la responsabilidad política también es evidente para quienes participan (autoridades e instituciones). A medida que avanzamos en la matriz de izquierda a derecha (A, B o C) esta responsabilidad cultural y estructural a la que se refiere Gusfield (2014) se vuelve menos evidente para los actores, ya sea que quieran involucrarse en el proceso de definición o solución del problema, o bien, decidan evitar la obligación en dicho proceso.

En el caso opuesto, que sería la celda IIC, consideraríamos un ejemplo en donde no existe un consenso valorativo para que un pro-

blema pueda ser considerado en la agenda pública, ya sea porque exista un conflicto para determinar su carácter público o privado, o bien, no existe evidencia suficiente que determine las variables que le den origen (no hay claridad sobre las relaciones causales); por otra parte, la responsabilidad de las autoridades e instituciones es poco clara, por lo que no se le puede atribuir la responsabilidad a un actor determinado.

Tabla 3. Los problemas metropolitanos del Valle de Toluca

Naturaleza del problema	Actores interesados y contexto institucional		
	No fragmentados (A)	Fragmentación (B)	Rivalidad (C)
I. Problema y solución claras	IA	IB	IC
II. Problema claro y solución no clara	IIA	IIB	IIC
III. Problema y solución no son claras	IIIA	IIIB	IIIC

Fuente: Elaboración propia con base en Alford y Head (2017).

Partiendo del análisis de la ZMVT, particularmente de la institucionalización que se ha hecho de ciertos instrumentos normativos, de la multiplicidad de actores participantes, de las voces de diversos actores en la red de atención a los temas metropolitanos del Valle de Toluca, en este trabajo consideramos que los problemas metropolitanos de la ZMVT se ubicarían en la celda IIIB, con base en las siguientes consideraciones:

- 1) Hay coincidencia en los principales temas de interés metropolitano, pero no se tienen definiciones claras de los problemas en todos los temas. Sin duda, existe una complejidad política para definirlos, y esto tiene repercusión en las causas que se atribuyen a cada problema y, por tanto, en las soluciones que se proponen, incluyendo la responsabilidad política de las autoridades e instituciones que convergen para dar respuesta a estas problemáticas.

- 2) Los actores interesados y el contexto institucional del Valle de Toluca muestran una situación moderadamente intratable, ya que el conocimiento sobre los temas está fragmentado entre varios actores, lo que implica más tiempo y esfuerzo para tener acceso a este. Si bien, los actores están en un relativo consenso del tema, no lo están respecto de la naturaleza del problema público desde la perspectiva de política pública (cuáles son y cuál es su deficiencia fáctica) y, por tanto, esto se transfiere a la definición de posibles soluciones en conjunto, lo que se observa son más acciones y estrategias aisladas, derivada de esta fragmentación.

Finalmente, es importante considerar que la fragmentación tiene además como consecuencia la centralización de poder por parte de algunos actores, lo que resulta contrario a la noción de la acción pública y gobernanza como un proceso de coordinación para alcanzar objetivos colectivos.

CONCLUSIONES

Un problema público va más allá del ámbito privado, supone un interés colectivo para darle solución. El proceso de las políticas públicas parte del supuesto de una definición clara del problema público que pretende atender, pues la determinación de los mismos influirá en el diseño de las estrategias y acciones que se lleven a cabo para darles solución. No obstante, los problemas públicos no son fáciles de definir, pues como se describió en la primera parte de este trabajo, existe un contexto histórico y cultural que determinan ciertos valores que lo sitúan en la arena pública o no, estos valores no son estáticos en el tiempo. Por otra parte, una vez acordados se debe de considerar su definición fáctica, es decir, establecer las relaciones causales que le dan origen y, con ello, establecer el nivel estructural de las responsabilidades que tocarán a las autoridades e instituciones para su atención.

Lo anterior resulta aún más complejo cuando se abordan los problemas metropolitanos, por lo que en este trabajo consideramos que el uso del término *wicked problems* ayuda a entender la naturaleza de estos al confluir una gran diversidad de actores y contextos institucionales que hacen difícil llegar a consensos y soluciones, como en las zonas metropolitanas de nuestro país.

En el caso particular de la zona metropolitana del Valle de Toluca se observa una gran cantidad de actores que participan en los asuntos de interés metropolitano, y es evidente la complejidad de los problemas actuales y sus interrelaciones, así como la fragmentación (de opiniones, valores, posibles estrategias) asociada precisamente a la diversidad de actores involucrados. En este estudio se identificaron también diversos esfuerzos institucionales (actualización normativa); de planeación metropolitana (1993; 2005) y de gestión con la creación de Consejos metropolitanos (2005; 2010), el Consejo consultivo y la Comisión estatal de desarrollo urbano (2018), para tratarlos, así como de Foros para establecer una agenda metropolitana, como insumo para la elaboración de un nuevo Programa de desarrollo metropolitano y para identificar propuestas para la reforma de la Constitución del Estado de México (2021). Sin embargo, todos estos esfuerzos no han consolidado un escenario de institucionalidad de gobernanza metropolitana y de acción pública en la zona del Valle de Toluca.

Del análisis de los elementos expuestos y el acercamiento al proceso que ha tenido la metrópoli para atender los problemas públicos, nos permite establecer algunas proposiciones que se tendrían que poner a prueba en otras metrópolis mexicanas, tales como:

Proposición 1. No existen definiciones claras y precisas sobre los problemas públicos metropolitanos, lo que se observan son temas de interés metropolitano que resultan muy generales a la hora de definir problemas concretos a atender y, por tanto, para establecer consensos en las posibles soluciones y estrategias de acción.

Proposición 2. Los gobiernos, de todos los niveles, tienden a atender problemas públicos poco complejos, visibles, que representen una solución a corto plazo y cuya responsabilidad política es clara. Por lo que, los gobiernos tratan de no comprometerse cuando se trata de problemas complejos como los metropolitanos, pues implica hacer cambios en la distribución de responsabilidades, que repercuta a su vez en consideraciones presupuestales, modificación de procesos administrativos, establecimiento de mecanismos diferentes de rendición de cuentas (colectivos y no individuales) y considerar resultados que se lograrían fuera de sus periodos de gobierno.

En el Valle de Toluca, se ha iniciado desde el 2020 un nuevo ejercicio para establecer una agenda metropolitana, tanto en el marco de la elaboración de un nuevo Programa de desarrollo, como considerar estos temas en una nueva Constitución Política del Estado de México. El reto sigue siendo ambicioso, pero si se logra establecer cuáles son los problemas públicos metropolitanos en una agenda compartida, para ir más allá de los temas de interés a observar, se estaría dando un importante paso para establecer soluciones a futuro, que trasciendan las jurisdicciones y los tiempos políticos administrativos.

El consenso de los problemas públicos metropolitanos posibilitaría su seguimiento, independientemente de los actores que se incorporen o de la renovación de los gobiernos municipales, estatales y federal. Si el conocimiento y los intereses de los actores llevan a adhesiones dentro de las organizaciones creadas para atender puntualmente los asuntos metropolitanos, entonces, será más viable transitar a la identificación de las causas y sus posibles soluciones.

REFERENCIAS

- Agua y Saneamiento de Toluca (2019) “Analizan autoridades problemáticas de la cuenca del río Lerma”, Comunicado Núm. 011/2019; Disponible en: https://www.ayst.gob.mx/portal2/comsoc_0112019/. Consultado 10/09/2021.
- Alford, J., & Head, B. W. (2017). “Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework”, en *Policy and Society*.
- Bardach, E. (1981), “Problems of Problem Definition in Policy Analysis”, en *Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol. 1, pp. 161-171.
- Centro Mario Molina. (2014). *Estudio del Sistema Integral de Movilidad Sustentable para el Valle de Toluca 2014*. Documento de difusión. Disponible en: <https://centromariomolina.org/estudio-del-sistema-integral-de-movilidad-sustentable-para-el-valle-de-toluca/>; consultado el 23 de septiembre de 2020.
- Cobb, R. W. y Ch. D. Elder. (1986). *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, México, NOEMA.
- El Financiero, diciembre 25, 2020. “Activan fase 1 de contingencia ambiental en Valle de Toluca y Tianguistenco”. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/edomex/activan-plan-de-contingencia-ambiental-en-valle-de-toluca-y-tianguistenco/>

- Flores, A. V.; Iracheta, A. (2015). “Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca”, en Revista de Estudios Regionales, núm. 102, enero-abril, 2015, pp. 91-118. Universidades Públicas de Andalucía, Málaga, España. Disponible en: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/39854>. Consultado el 12/09/2021.
- Gobierno del Estado de México (19/nov./2009) Periódico Oficial. Decreto no. 13.
- Gobierno del Estado de México, Periódico Oficial, Decreto 159, 25/11/2016.
- Gobierno del Estado México, Secretaría de Medio Ambiente. (2019). “Reporte de Acciones realizadas durante la Contingencia Ambiental Extraordinaria por partículas PM2.5 en el Valle de Toluca del 14 al 18 de mayo 2019”. Disponible en: http://proaire.edomex.gob.mx/atencion_municipio. Consultado el 15 de septiembre de 2021.
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. 1ª. Edición, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Head, B. W. (2019). “Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies”. *Policy and Society*, 38(2), 180-197.
- Hermenegildo, M. (2021). Problemas metropolitanos en el Valle de Toluca. Entrevistado el 12 de noviembre de 2021.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)- Gobierno del Estado México, Secretaría de Medio Ambiente. (2020). “Evaluación de la calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca durante la contingencia por COVID-19”, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/618028/91_2020_Reporte_Toluca_COVID.pdf. Consultado el 10 de septiembre de 2021.
- Iracheta A. (1998). “Los ámbitos territoriales de la legislación urbanística de Toluca”, en Garza G. y F.A. Rodríguez Compiladores, Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México, México D. F., El Colegio de México. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/ces-colmex/20200904102929/normatividad-urbanistica.pdf>. Consultado el 10/09/2021.
- Iracheta A. (2016) “Estudio introductorio. Metropolización y gobernanza. La marca del siglo XXI”; en Iracheta A. Comp. *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*. Primera Edición, Escuela de administración pública de la Ciudad de México-Siglo XXI editores.
- Jiménez S. Pedro, Calderón M. Juan R. y Campos A.H. (2015). “Desarrollo habitacional fragmentado y movilidad urbana en la zona metropolitana

de Toluca”, trabajo presentado en el 20° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, del 17 al 20 de noviembre de 2015. AMECIDER – CRIM, UNAM. Disponible en: <http://ru.iiec.unam.mx/3042/1/Eje9-083-Jimenez-Calderon-Campos.pdf>. Consultado el 14 de septiembre de 2021.

Lascoumes, P. y Le Galès P. (2014). *Sociología de la acción pública*. Traducción de Vicente Ugalde; 2ª. Edición, México, El Colegio de México A.C.

Massé Narváez et al. (2018). “La defensa del agua en el municipio de Toluca”, en *La Jornada*, Disponible en: <https://ecologica.jornada.com.mx/2018/07/28/la-defensa-del-agua-en-el-municipio-de-toluca-5509.html>, consultado el 12 de septiembre de 2021.

Medina, G. (2021). “Problemas metropolitanos en el Valle de Toluca”. Entrevistado el 30 de noviembre de 2021.

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). “Dilemmas in a general theory of planning”. *Policy Sciences*, 4, 155–169.

Subirats, J., P.Knoepfel, C.Larrue y F. Varone (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel: España.

Wildavsky, A. B. (1979). *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown & Com.

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN SOCIAL EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE GUANAJUATO: COMPARATIVA ENTRE LEÓN-SILAO DE LA VICTORIA Y SAN FRANCISCO DEL RINCÓN-PURÍSIMA DEL RINCÓN

Martha Rebeca Bedia Briseño
Andrea Estefanía Monroy Canchola
Rosa María Pérez Vargas
Universidad de Guanajuato

INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX México, al igual que otros países, experimentó grandes flujos migratorios de personas provenientes de zonas rurales hacia los nacientes centros urbanos. El cambio de *statu quo*, del mundo rural hacia el mundo urbano, en gran medida respondió al modelo económico de sustitución por importaciones a partir de la década de los años cuarenta. Dicho modelo otorgaba un papel prioritario a la industria nacional como actividad promotora de desarrollo del país y dejaba en segundo plano al campo o agricultura. La población originaria de zonas rurales migró hacia zonas urbanas en busca de mejores oportunidades laborales para elevar su calidad de vida. Con estos flujos migratorios en menos de un siglo México pasó de ser una nación rural a una predominantemente urbana. Según el INEGI el 78% de los mexicanos viven en una zona urbana. No obstante, el crecimiento de las ciudades mexicanas no fue homogéneo y se concentró en unas cuantas ciudades, originando las llamadas zonas metropolitanas.

Con un desarrollo urbano poco planificado y sesgado hacia unas cuantas urbes y/o regiones, el crecimiento de las ciudades vino acompañado de problemas públicos como inseguridad, escasez de recursos, movilidad, vivienda, provisión de servicios, desempleo, mala calidad del aire, gentrificación y pobreza, por mencionar algunos. Referirse a las zonas metropolitanas no resulta sencillo en México debido a la heterogeneidad de cada una y a una baja institucionalización que trae como consecuencia unas reglas poco claras sobre como categorizar y administrarla.

El presente capítulo tiene por objetivo contrastar el marco conceptual y legal de México sobre las zonas metropolitanas (cómo se categorizan, quién las gestiona y cómo se financian) a partir del caso de la zona metropolitana integrada por los municipios de: León, Silao, Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón

Este trabajo exploratorio es el primer resultado de la agenda de investigación en materia de zonas metropolitanas que se está llevando a cabo y que como se detallará en líneas adelante, la delimitación de las zonas metropolitanas tiene.

La conceptualización teórica y la limitación geográfica de las zonas metropolitanas son un primer paso para poder identificar políticas y estrategias desde lo municipal que permitan identificar sus prioridades, programas y acciones propuestas en temas comunes sobre el ámbito social y si existe o no vinculación (que contribuya a la construcción de un proyecto o imaginario) metropolitana.

Se intenta identificar las intervenciones e iniciativas metropolitanas (o municipales con alcance metropolitano) y con ello una reflexión en torno a sus elementos comunes, sus disparidades y sus posibles efectos en lo social. Si bien, una zona metropolitana puede estudiarse desde distintas disciplinas el presente análisis se da desde una perspectiva de gestión pública, para establecer algunas pautas sobre cómo deberían gestionarse estas zonas.

El primer apartado del capítulo analiza los modelos de gestión mexicanos de las zonas metropolitanas, en él se analizan cómo se identifican esas zonas, sus categorías, así como su diseño legal para su financiamiento. El segundo y tercer apartados analizan el modelo de gestión de la zona metropolitana con énfasis en la identificación de los problemas públicos. Finalmente, el último apartado corresponde al estudio de los fondos y los programas públicos de los municipios que integran la zona metropolitana guanajuatense.

ZONAS METROPOLITANAS Y MODELOS DE GESTIÓN METROPOLITANOS

El fenómeno de las zonas metropolitanas en México comienza en la década de los años cuarenta con la rápida urbanización de la ciudad de

México (Baños, 2014). Si bien, este comportamiento de crecimiento fue adoptado por otras ciudades (como Monterrey y Guadalajara) no se reflejaron al mismo ritmo cambios institucionales que permitiesen una mejor gestión de las zonas metropolitanas generando, hoy en día, debate, discusión y una agenda sobre las mismas.

El fenómeno de la metropolización está lejos de ser homogéneo; ni por sus características territoriales ni por las sociales (Ramírez y Safa, 2011). Al hablar de lo metropolitano surgen dudas y confusiones que implican a municipios metropolitanos, zonas metropolitanas o bien, conurbaciones. Un elemento compartido y siempre presente, es el municipio; siendo este, un punto de partida. Al explorar la bibliografía sobre la metropolización, encontramos una clasificación para los municipios mexicanos. Fernando Pérez (2014) en su libro *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral*, identifica cinco categorías de municipios: metropolitanos, urbanos, en transición, rurales y marginados.

Tabla 1. Categorías de municipios según Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral

Categorías	Características
Metropolitano	Más del 50% de la población habita en localidades con más de 100,000 habitantes y la población general es mayor a los 150,000 habitantes.
Urbano	Más del 50% de la población reside en localidades de 15,000 a 100,000 habitantes, con una población general entre los 30,000 y 150,000 habitantes.
En transición de lo Rural a lo Urbano	Más del 50% de la población habita en localidades de 2,500 a 15,000 habitantes, con una población general que oscila entre los 10,000 y 30,000 habitantes.
Rural	Más del 50% de la población reside en localidades menores de 2,500 habitantes con una población general menor a 20,000 habitantes.
Marginado	Población en localidades menores a 5,000 habitantes, alto grado de analfabetismo, pobreza extrema y carencia de alimentación, falta o deficiencia en infraestructura y servicios públicos, vivienda precaria y población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos.

Fuente: Pérez, F. (2014).

Partiendo de la clasificación de Fernando Pérez, un municipio metropolitano es aquel que cuenta con una población mayor a 150,000 habitantes. Si bien, con la definición anterior se observa cómo se genera el fenómeno de lo metropolitano en los municipios, no alcanza para explicar la formación de zonas metropolitanas.

Antes de revisar las acepciones sobre zona metropolitana, conviene mencionar que un antecedente es el concepto- fenómeno de la *conurbación*. Salvador Valencia menciona que, en la historia urbana del país, el término conurbado llegó antes que el de zona metropolitana. El primero se incluyó en la Constitución mexicana en los años setenta, mientras que el segundo fue utilizado años más tarde por el Estado mexicano (Valencia, 2017).

Una diferencia entre los términos de conurbado y zona metropolitana la encontramos en los límites conceptuales de cada uno. Mientras que la conurbación hace referencia a lo geográfico y demográfico, la expresión de zona metropolitana “implica una región o un área urbana contemplada no solo en el mero aspecto demogeográfico sino también según sus actividades socioeconómicas, de servicios, mercados de trabajo, necesidades culturales e incluso ecológicas” (Valencia, 2017: 121). En ese sentido, la zona metropolitana contiene relaciones socioespaciales entre distintos actores (como gobiernos locales, gobiernos estatales y habitantes) y además, debido al número de implicados, se generan una serie de problemáticas como una dificultad en la administración de los servicios públicos, tráfico, inseguridad, etc.

En términos generales, las zonas metropolitanas se forman a partir de un crecimiento urbano de las ciudades que las hace rebasar, primero, sus límites territoriales y posteriormente sus límites político-administrativos (Ramírez y Safa, 2009) y por último sus límites sociales. En un esfuerzo por esquematizar una metodología para definir zonas metropolitanas en el país, la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en 2004 lanzaron el libro *Delimitación de las zonas metropolitanas* el mismo que se editó en 2010 y 2015. En el texto, se define a la zona metropolitana como el

conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2004: 17).

El esfuerzo realizado por estas instituciones, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en sistematizar la clasificación de las zonas metropolitanas refleja lo relevante que es el análisis metropolitano como insumo para generar información estadística y geográfica, para la política de población y para la política urbana.

Los criterios implementados para la delimitación de las zonas metropolitanas por estas instituciones parten del municipio, identificando tres tipos de municipios: centrales, exteriores definidos mediante criterios estadísticos y exteriores definidos mediante criterios de planeación y política urbana.

Tabla 2. Características de los municipios metropolitanos según la Sedesol, INEGI y CONAPO

Municipios exteriores	<p>Aquellos donde se ubica la ciudad central que da origen a la zona metropolitana</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Comparten una conurbación intermunicipal, y cuya población en conjunto asciende a 100 mil o más habitantes, dicha aglomeración conforma la ciudad central de la metrópoli. ● Tienen localidades geoestadísticas de 100 mil o más habitantes que muestran un alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos urbanos. ● Cuentan con ciudades de 500 mil o más habitantes o capitales estatales. ● Poseen ciudades de 200 mil o más habitantes que se ubican a una distancia máxima de 20 kilómetros de la franja fronteriza norte y sur, o ubicadas en las costas.
-----------------------	---

<p>Municipios exteriores definidos por criterios estadísticos</p>	<p>Son municipios contiguos a los centrales, cuyas localidades geoestadísticas urbanas no están conurbadas a la ciudad central, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Distancia a la ciudad central a no más de 15 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril de los límites de la ciudad central. ● Al menos 15% de su población ocupada de 15 a 70 años residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10% o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales. ● Población ocupada en actividades no primarias. Porcentaje de población ocupada de 15 a 70 años en actividades secundarias y terciarias mayor o igual a 75%. ● Densidad media urbana, 20 habitantes por hectárea.
<p>Municipios exteriores definidos mediante criterios de planeación y política urbana</p>	<p>Son municipios que se encuentran reconocidos por los gobiernos federal, estatales y municipales, como parte de una zona metropolitana, a través de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente. ● Estar considerados en el respectivo programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana. ● Estar considerados en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

Fuente: SEDESOL, INEGI, CONAPO (2018). Delimitación de las zonas metropolitanas.

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTD), por su parte, define a la zona metropolitana como “centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (artículo 3, Fracción XXXVII).

En el país, existen diferentes criterios para clasificar las zonas metropolitanas y en función de ellos es la gestión de cada una. La revisión de bibliografía arrojó al menos dos razonamientos para clasificar las

zonas metropolitanas. El primer criterio es por la ubicación de los municipios que conforman la zona metropolitana y el segundo es por el responsable en generarla.

Criterio de ubicación

Las zonas metropolitanas que se conforman por municipios de distintos estados se catalogan como zonas metropolitanas interestatales. Para este tipo de clasificación la LGAHOTD refiere que “en la zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre” (artículo 32).

Por su parte, las zonas metropolitanas donde todos los municipios que la integren sean de la misma entidad federativa, la misma ley afirma que serán “reguladas por la legislación local y se coordinaran con las autoridades federales y estatales” (artículo 33).

En ese sentido, existe una diferenciación en la gestión y financiamiento de las zonas. En las primeras existirán, además de las relaciones intergubernamentales locales, otras relaciones interestatales a considerar que pudieran complejizar la administración de la zona.

Se destaca que existen zonas metropolitanas que traspasan no solo límites estatales sino, fronteras nacionales generando así zonas metropolitanas transfronterizas o binacionales (Iracheta, 2014). Las ciudades que fronterizas que crecen y que generan conurbaciones con otras también reciben el nombre de ciudades gemelas, ciudades pares, ciudades binacionales, ciudades espejo etc. (Brites, 2018).

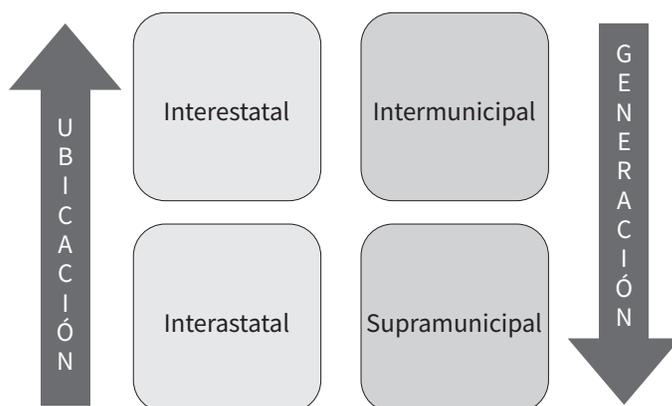
En el caso mexicano en la frontera norte se observa un continuo urbano en pares de ciudades como Matamoros y Brownsville; Tijuana y San Diego; Ciudad Juárez y El Paso; -Mexicali y Calexico por mencionar algunas. Estas ciudades gemelas comparten no solo el espacio urbano sino también al interior de ellos se llevan a cabo interacciones sociales, económicas y culturales. ¿Cómo armonizar ciudades de dos países diferentes construyendo un mismo espacio? La planificación y la gestión binacional resultan ser una opción viable (Oliveras, 2016), sin embargo, no es tan común ver este tipo de iniciativas.

Criterio de generación

El segundo criterio tiene que ver en la manera en cómo se conforman las zonas metropolitanas. Autores como (Arellano, 2013) y (José Baños, 2014) identifican dos maneras de generación de una zona metropolitana, la primera es por medio de una asociación supramunicipal donde es el gobierno estatal quien acuerda con los gobiernos municipales la creación de dicha zona. La segunda, es la asociación intermunicipal donde son los propios gobiernos municipales quienes toman la decisión de trabajar de forma compartida.

Además de las ya mencionadas categorizaciones, encontramos que las zonas metropolitanas pueden definirse a partir de una conurbación intermunicipal o interestatal, debido a su tamaño y por criterios estadísticos, geográficos y de planeación de la política urbana. Tal es el caso de los municipios metropolitanos que resultan de interés como las capitales de las entidades.

Figura 1. Resumen de los criterios de clasificación de las zonas metropolitanas



Fuente: Elaboración propia.

Bajo la figura anterior se observa como una zona metropolitana bajo el criterio de ubicación puede ir de lo particular –estar en una sola entidad federativa– a lo macro –conjuntar dos o más entidades federativas.

Así mismo, el criterio de generación va encaminado a la lógica de las relaciones intergubernamentales y de las políticas públicas donde lo intermunicipal seguiría el razonamiento de las políticas de abajo hacia arriba ya que son los propios municipios quienes incentivan la creación de la zona y no otros órdenes de gobierno.

Figura 2. Intermunicipal (relación intergubernamental-horizontal)



Fuente: Elaboración propia.

Medios de financiamiento: fondo metropolitano

Como se mencionó, una zona metropolitana no solo repercute en los límites físicos de una ciudad, sino que, también tiene un efecto en las relaciones sociales y culturales en su interior. Con el crecimiento urbano llegaron una serie de problemáticas a las zonas metropolitanas, (como el manejo en la administración de servicios públicos, demanda de transporte, vivienda, seguridad, justicia entre muchos otros) que no necesariamente se replican en otras ciudades o municipios del país.

En palabras de Salvador Moreno, investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, las zonas metropolitanas “requieren de formas innovadoras o por lo menos especiales de gestión o gobierno porque los problemas metropolitanos adquieren dimensiones especiales” (Moreno, 2010: 6).

De tal manera, los problemas metropolitanos requieren soluciones específicas las mismas que demandan una gestión particular basada en la cooperación que fomente las relaciones intergubernamentales y a la par, recursos que posibiliten la ejecución y concreción de proyectos en favor de la zona.

En un primer esfuerzo por responder ante las necesidades y demandas de las zonas metropolitanas mexicanas, en 2006 la Cámara de Diputados de México aprobó la transacción de mil millones de pesos a la zona metropolitana del Valle de México a través del ramo 23, creando así el Fondo Metropolitano (FONMETRO) (Moreno, 2010). Si bien, los dos primeros años el FONMETRO benefició solamente a la zona metropolitana del Valle de México, en los siguientes ejercicios fiscales se expandió hasta alcanzar a más de 46 zonas metropolitanas (Iracheta e Iracheta, 2014).

El FONMETRO tenía por objetivo “otorgar recursos a programas y proyectos de infraestructura, que demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas” (SHCP, 2019). Además, dentro de las Reglas de Operación 2019 destacan las siguientes consideraciones:

- Los beneficiarios del FONMETRO solamente podían ser aquellas zonas metropolitanas reconocidas por SEDESOL, INEGI y CONAPO en el documento *Delimitación de las zonas metropolitanas*.¹
- Los proyectos a los beneficiaba el fondo eran proyectos de infraestructura pública y equipamiento de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos y rubros prioritarios de interés metropolitano, así como elaboración de evaluaciones costo beneficio, estudios de preinversión para programas o proyectos de infraestructura.

En noviembre de 2020 el FONMETRO, junto con otros fideicomisos, fue eliminado y los recursos fueron destinados al Programa de Mejoramiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Agrario. La decisión an-

1 Sobre el documento, la última versión es del 2015 publicada en 2018.

terior generó debates sobre su pertinencia, algunas posturas afirmaban una centralización de los recursos y otras más celebraban el fallo debido a la poca transparencia en el manejo de recursos de los fideicomisos en sexenios anteriores.

“La metrópoli representa un grave riesgo para la gobernabilidad y la sustentabilidad socioeconómica y ambiental, cuando se deja su estructuración y crecimiento libremente a las fuerzas del mercado y la sociedad, es decir, cuando no existe coordinación entre las autoridades de sus diferentes jurisdicciones político-administrativas, ni una visión de desarrollo concertada” (Iracheta e Iracheta, 2014: 41)

DE LOS MODOS DE GOBERNARSE O LA IDEA DE GOBERNANZA

La noción de gobernar implica un reconocimiento físico, y en la discusión de lo metropolitano, no solo se trata de observar a la sociedad como espacio concreto, sino al conjunto de microcosmos de situaciones y relaciones que se expresen en ellas, de tal manera que se gestan dimensiones de actuación y de equilibrios y desequilibrios (Subirats, 2005: 352) que requieren a su vez soluciones para atender necesidades, exigencias y promover participación y con ello construcción de escenarios de gobierno más cercanos o “próximos” a la ciudadanía.

Siguiendo a Gomà (2021), existen tres modelos de autoridades que podemos considerar como soporte de la arquitectura de gobernanza metropolitana –al día de hoy poco maduras, e incluso en algunos casos inexistentes– y que permitirían articular políticas públicas de gobernanza metropolitana.

El primer modelo, de las autoridades metropolitanas o modelo supra municipal, establece verdaderas autoridades de gobierno metropolitano como instituciones propias y específicas. El segundo modelo, de la coordinación o modelo intermunicipal, es un modelo de cooperación entre municipios y de concertación de lo metropolitano con otras escalas de gobierno estatales, nacionales, etc. El tercer modelo, de las agencias sectoriales, establece una gestión integrada en algunos ámbitos clave de política pública, en el transporte público, en la gestión de residuos urbanos, entre otros. A partir de estos tres modelos es posible construir combinaciones analíticas y propuestas de gestión

para la articulación de los ejes de política pública en la relevancia de lo metropolitano (Gomà, 2021).

Ahora bien, a partir de los estos tres modelos debemos de considerar que lo metropolitano nos exige superar un modelo de gobernanza estrictamente basado en lo sectorial; debemos eliminar obstáculos hacia la transversalidad, y generar cambios que nos llevan hacia la integralidad, hacia la confluencia de diferentes ámbitos de políticas públicas de la agenda metropolitana. Eso no quiere decir que no puedan tener sentido algunas agencias metropolitanas sectoriales, pero que no debe dotárseles de naturaleza como modelo metropolitano. Ir un paso más allá que implique combinar las lógicas de la gobernanza metropolitana: supra municipal con la de la lógica intermunicipal. La lógica de la autoridad metropolitana con la lógica de la cooperación metropolitana (Gomà, 2021).

Para lograr esta articulación, Gomà (2021) propone dos bases, la escala territorial y la legitimidad democrática:

La escala territorial se refiere a considerar lo metropolitano como un espacio de integración urbana, por lo tanto, de continuo residencial y comunitario, en ese espacio es oportuna la existencia de la lógica supra municipal de la autoridad metropolitana. Si consideramos que lo metropolitano se limita a una integración regional de carácter funcional en movilidad, o en mercado de trabajo, etc., seguramente esa lógica prescribe un modelo de cooperación, de concertación con otros ámbitos institucionales y con los agentes sociales y económicos del territorio. En resumen, lo supra municipal estaría más vinculado a la ciudad metropolitana, lo intermunicipal estaría más vinculado a la región metropolitana [...] lo metropolitano no puede ser el coto de lo estrictamente tecnocrático debe generar elementos de enlace, de vinculación directa con la ciudadanía, deben existir por lo tanto espacios de representatividad democrática en el ámbito metropolitano (Gomà, 2021).

Esta reflexión nos lleva a un problema no resuelto y es al todavía carácter incipiente de lo que podríamos denominar el *demos metropolitano*, es decir la existencia de una identidad colectiva metropolitana con capacidad de generar su propio sistema de actores metropolitanos y de acción colectiva metropolitana. Pero también haya, quizás, la po-

sibilidad de activar una palanca que genere un círculo virtuoso y es que la democratización de lo metropolitano puede ser una palanca de fortalecimiento del *demos metropolitano* y de la acción colectiva metropolitana.

¿LO SOCIAL Y LO METROPOLITANO? SU VINCULACIÓN

Lo metropolitano y lo social, ¿se compaginan? ¿es posible vincularlos? ¿desde dónde? No solo en lo referente a la escala y la complejidad de los fenómenos, sino en la posibilidad de un vínculo de gestión mutuo. Esa es una apuesta. Toda vez que lo social traspasa una condición de orden geográfico y territorial, se recrea desde los espacios de lo familiar y privado; lo trasciende. Se mezcla con necesidades concretas, de elementos que moldean lo cotidiano y la calidad de vida. Lo social es un espacio intermedio entre un ámbito micro de orden individual y colectivo a la vez, y lo macro en un ámbito social, de colectividades y necesidades que traspasan el territorio y construyen instituciones.

En ese sentido, pensar en vincular lo social, sus instrumentos de gestión, como lo son las políticas públicas con aquellos instrumentos de gestión territorial y en combinaciones de redes de ciudades pequeñas, intermedias o integradas en un entorno metropolitano tiene sentido en tanto permitiría potenciar acciones y políticas que resuelvan problemas públicos. Por ello, proponerlo como una apuesta. De una posibilidad de intervención en lo concreto, en lo social.

En esta ruta, el planteamiento de Lowi y sus cuatro tipos de políticas o modos de acción pública:

Políticas distributivas	Predomina la asignación de nuevos recursos fácilmente divisibles.
Políticas regulatorias	Dirigidas a disciplinar y controlar ciertas actividades; exige una mayor capacidad para generar alianzas.
Políticas redistributivas	Se produce una alteración en el patrón de asignación de recursos preexistente.
Políticas constitucionales	Referidas al diseño del juego político y de positación de derechos.

Fuente: (Brugué & Gomá, 1998).

Con esta primera brújula, pensar en los instrumentos de políticas desplegados en el contexto metropolitano y sus posibles combinaciones geopolíticas-públicas así como en los rasgos de intervención social es relevante.

En particular, porque es el contexto territorial, así como las condiciones sociales, políticas e institucionales, las que irán determinando el tipo de intervención pública en el ámbito social. Acotando y ampliando a la vez, la noción de lo social con lo público. Aquello que construimos todos y que nos pertenece. Veamos que nos encontramos en el caso de estudio.

CASO DE ESTUDIO

Contexto estatal

Según el Censo 2020, la entidad de Guanajuato tiene 6 166 934 habitantes distribuidos en 46 municipios. Siguiendo la clasificación de Fernando Pérez en *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral* Guanajuato tiene 10 municipios metropolitanos, 11 urbanos, 18 en proceso de transición, 6 rurales y 1 marginado.

Guanajuato cuenta con 7 zonas metropolitanas reconocidas por Sedesol, INEGI y CONAPO y con 2 zonas metropolitanas delimitadas por gobierno estatal. La zona metropolitana de León está conformada por los municipios de Silao y León.

En 2008 se celebró el Convenio para la Constitución de la Zona Metropolitana de León la misma que está integrada por los municipios de Silao, San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y León y que corresponde a una lógica de asociación supramunicipal debido a que fue el gobierno del Estado quien fungió como el principal promotor de la generación de la zona.

Como se observa, la entidad tiene dos zonas metropolitanas de León, una reconocida por gobierno federal e integrada con dos municipios y otra reconocida por gobierno del estatal integrada por cuatro municipios. Lo anterior, responde a criterios de planeación urbana donde gobierno del estado decidió conjuntar cuatro municipios en una misma zona de interés.

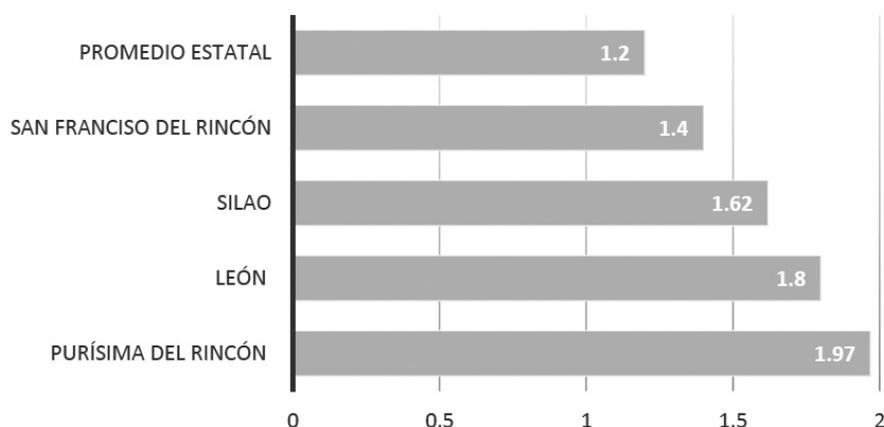
Tabla 3. Zonas metropolitanas de Guanajuato

Zona metropolitana	Criterio (s)	Institución que la delimita	Municipios	Entidad (es)
Moroleón Uriangato	Conurbación intermunicipal	SEGOB, INEGI, CONAPO	Moroleón Uriangato	Guanajuato
San Francisco del Rincón	Conurbación intermunicipal	SEGOB, INEGI, CONAPO	San Francisco del Rincón	San Francisco del Rincón Purísima del Rincón
La Piedad Pénjamo	Conurbación interestatal	SEGOB, INEGI, CONAPO	La Piedad Pénjamo	Michoacán Guanajuato
Querétaro	Conurbación interestatal	SEGOB, INEGI, CONAPO	Apaseo el Alto Corregidora Huimilpan El Marqués Querétaro	Querétaro Guanajuato
Celaya	Estadísticos y geográficos	SEGOB, INEGI, CONAPO	Celaya Comonfort Cortazar Villagrán	Guanajuato
León	Tamaño	SEGOB, INEGI, CONAPO	Silao León	Guanajuato
Guanajuato	Definida por ser capital estatal	SEGOB, INEGI, CONAPO	Guanajuato	Guanajuato
Zona Metropolitana Irapuato Salamanca		Gobierno del Estado de Guanajuato	Irapuato Salamanca	Guanajuato
Zona metropolitana de León		Gobierno del Estado de Guanajuato (CONVENIO PARA LA CONSTITUCIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DE LEÓN)	León Silao San Francisco del Rincón Purísima del Rincón	Guanajuato

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI, SEDEL, CONAPO (2018) y Gobierno del Estado.

Que los municipios de León, Silao, San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón pertenezcan a dos clasificaciones diferentes de zonas metropolitanas es reflejo del crecimiento y dinamicidad de la zona la misma que se ha forjado como un principal polo de desarrollo de la entidad. Como prueba de lo anterior, la tasa de crecimiento que mantienen los cuatro municipios se encuentra mayor al promedio estatal.

Gráfica 1. Tasa de crecimiento por municipio 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con información de IPLANEG, Resultados del 2020.

Ahora bien, que exista una clasificación distinta de las zonas metropolitanas en el ámbito federal y otra en el ámbito estatal, no solo confunde, sino que tiene repercusiones en el financiamiento de estas. Como se mencionó anteriormente, el FONMETRO (principal fondo de financiamiento federal para zonas metropolitanas) solo financiaba a aquellas zonas que fueran reconocidas por CONAPO, SEDESOL y SEGOB; en ese sentido, FONMETRO financió tanto a la zona metropolitana de Silao y León como de San Francisco y Purísima del Rincón.

Analizando los últimos tres ejercicios fiscales, se encontró que la distribución de FONMETRO por municipio no fue equitativa siendo los municipios de León y San Francisco del Rincón los más beneficiados. Así mismo, como se mostrará a continuación, el FONMETRO financió muy pocos proyectos compartidos en los municipios que conforman la

zona metropolitana, por lo anterior podemos afirmar que existe un poco coordinación intermunicipal y que la asignación de recursos del fondo ayuda a perpetuar la idea de municipios de primer o segundo nivel.

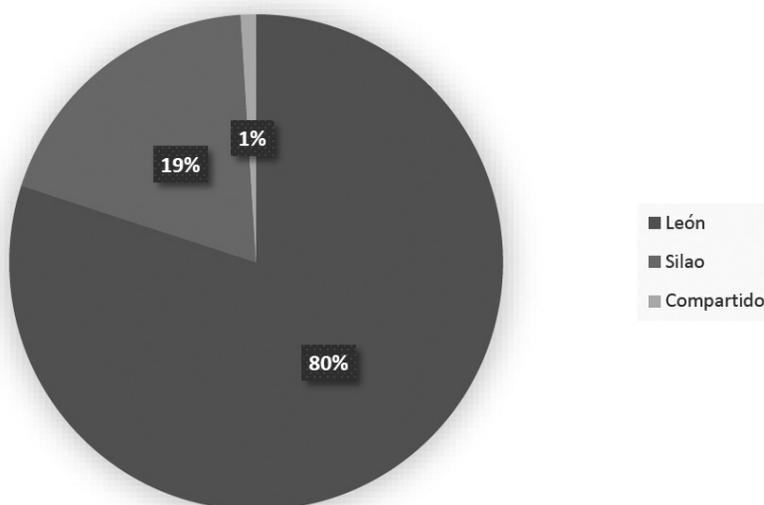
Tabla 4. Distribución del FONMETRO en Zona Metropolitana de León (2018-2020)

Año	Proyecto	Monto federal autorizado y transferido	Monto estatal autorizado y transferido	Monto total	% del fondo por municipio		
					León	Silao	Compartido
2018	Ciclovía Blvd Hermanegildo-José María Morelos	10'271,059.6	1'141,228.84	11'412,288.44			
	Ciclovía Av. Hidalgo, Blvd. Juan Alonso de Torres	10'926491.41	1'214,054.60	12'140,546.01			
	Ciclovía Blvd. Mariano Escobedo-General Francisco Villa	18'200,201.40	202'224,460.00	220'424,661.40			
	Ciclovía Blvd. General Francisco Villa-López Mateos	28'557,027.30	3'173,003.00	31'730,030.30			
	Ciclovía La Luz-Héroes de la Independencia	13'013,144.59	144,904.95	13'158,049.54			
	Ciclovía Norte-Sur	28'756,319.52	3'195,146.61	31'951,466.13			
		Total			320'817,041.8	100%	0%
2019	Ciclovía Blvd. Campestre			12'922,143.58			
	Ciclovía González Boca Negra			24'965,217.39			
	Ciclovía Av. Olímpica			41'405,460.06			

2019	Rehabilitación Parque Juárez			15'000,000.00			
	Rehabilitación Parque Hidalgo			11'000,000.00			
	Total			105'292,821.00	100%	0%	
2020	Elaboración del programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico			3'353,300.00			
	Construcción de la planta de tratamientos de aguas residuales			74'943,851.00			
	Evaluación costo-beneficio para el centro de acopio y valorización			800,000.00			
	Total			79'097,151.00	0%	96%	4.23%

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial.

Gráfica 2. Distribución del FONMETRO 2018-2020



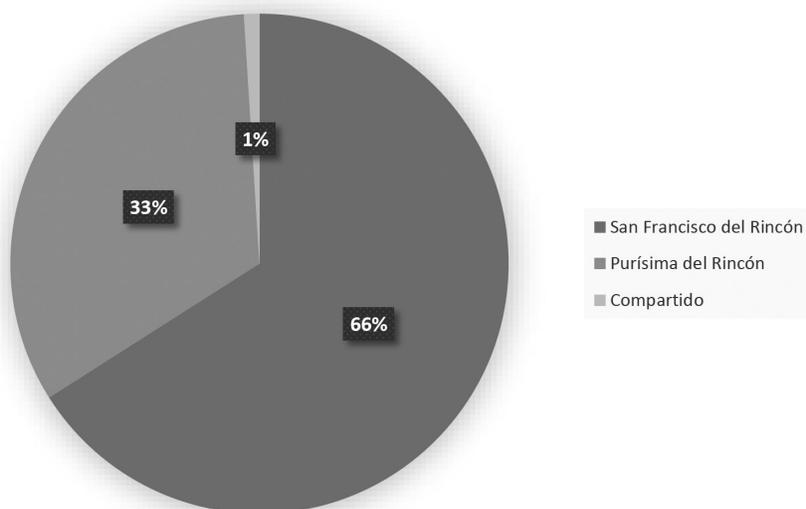
Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial.

Tabla 5. Distribución del FONMETRO en Zona Metropolitana de Purísima del Rincón (2018-2020)

Año	Proyecto	Monto	Municipio Receptor	% del fondo		
				San Francisco del Rincón	Purísima del Rincón	Compartido
2018	Alumbrado Público "Ciclovía Purísima Jalpa"	11'388,509.83	Purísima del Rincón			
	Colector Juventino Rosas-San Francisco	10'787,916.93	San Francisco			
	Puente para ciclovía en el Ecobulevard	10'787,916.93	San Francisco			
	Construcción de segunda vialidad Francisco I. Madero	35'389,282.10	San Francisco			
	Construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales	17'550,000.00	San Francisco			
	Total	85'903,625.79		86%	14%	
2019	Rehabilitación del libramiento Sur	26'000,000.00	Purísima del Rincón			
	Alumbrado Público Carretera Sur	10'713,821.00	Purísima del Rincón			
	Construcción de colector pluvial antiguo camino a la Hacienda	22'000,000.00	San Francisco			
	Total	58'713,821.00		37%	63%	
2020	Elaboración del programa de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico territorial	1'010,360.00	San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón			
	Evaluación costo-beneficio para el centro de acopio y valorización de residuos sólidos	800,000.00	San Francisco			
	Total	1'810,360.00		45%		55%

Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial.

Gráfica 3. Distribución del FONMETRO de 2018 a 2020



Fuente: Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial.

Además de una distribución inequitativa de los recursos, existen otros elementos que nos permiten pensar que las zonas metropolitanas donde convergen los cuatro municipios analizados no permean la cooperación intermunicipal ni fomentan el trabajo coordinado con objetivos en común, para demostrarlo analizamos una serie de indicadores que se presentan a continuación. La idea de un *demos metropolitano* no se concreta. Nos atrevemos a plantear a modo de exploración que en la revisión documental no se desprende una cuestión metropolitana.

Comencemos entonces con una revisión sobre los datos socioeconómico-demográficos de los municipios que integran la zona metropolitana.

León

De acuerdo con el último censo de poblacional de INEGI en el año la población total del municipio de León es de 1,721,215 personas lo cual representa un incremento del 19.82% en relación con el último censo del 2010. De la misma manera la población total de hombres se incrementó en un 20.64% y la de mujeres en un 19.03%.

En aspectos educativos, de acuerdo con datos de CONAPO (2021) el municipio de León presenta una disminución del 1.79% de personas mayores de 15 años analfabetas; no obstante, se presenta un incremento del 11% de la población que no cuenta con educación básica.

En aspectos socioeconómicos podemos señalar que el municipio de León disminuyó su porcentaje viviendas con algún nivel de hacinamiento en un 17.28% en el 2020; de la misma manera disminuyó el porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra a en un 1.37% (CONAPO, 2021).

En cuanto al empleo, de acuerdo con datos de CONAPO (2021), 59.16% de la población ocupada cuenta con ingresos menores a 2 salarios mínimos, esto representa un incremento del 33.15% en el 2021 en relación con el 2010.

Asimismo CONAPO señala que existe un grado de marginación “Muy bajo” en el municipio de León.

Purísima del Rincón

De acuerdo con datos de INEGI (2021) el municipio de Purísima del Rincón registra en el último censo poblacional un total de 83,842, lo que corresponde a un incremento del 21.87% de la población respecto al 2010. En lo que comprende al crecimiento poblacional de hombres el municipio registra un incremento del 22.35% y lo que corresponde al crecimiento de mujeres representa un aumento del 21.40%.

En aspectos educativos, a pesar de que hubo un decremento de 2.62% de población de 15 años o más analfabeta, se registra un aumento de 23.16% de población mayor de 15 años sin educación básica. (CONAPO, 2021). En torno a indicadores socioeconómicos podemos destacar que el municipio de Purísima del Rincón disminuyó en un 23.06% el porcentaje viviendas con algún nivel de hacinamiento entre el 2010 y el 2020; así como la disminución de 1.29% de porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra. (CONAPO, 2021).

En cuanto al empleo, según cifras de CONAPO (2021) existió un incremento del 32.09% de población ocupada cuenta con ingresos menores a dos salarios mínimos en el 2020 en relación con el 2010. Así mismo, CONAPO (2021) señala que en el 2020 Purísima del Rincón paso de tener un grado de marginación “Bajo” a un grado “muy bajo”.

San Francisco del Rincón

San Francisco del Rincón, de acuerdo con los datos poblacionales realizados durante el último censo en el año 2020, registra una población total de 130,871, significando un aumento del 15.23% respecto al censo del año 2010. En lo que comprende al crecimiento poblacional de hombres el municipio registra un incremento del 16.27% y lo que corresponde al crecimiento de mujeres representa un aumento del 14.25% (INEGI, 2021).

En aspectos educativos, de acuerdo con CONAPO (2021), el municipio presenta una disminución de personas mayores de 15 años analfabetas del 3.20%; no obstante, registra un 20.78% más de población mayor de 15 años sin educación básica. A pesar de estos indicadores, se registra un aumento de 30.48% de población ocupada que cuenta con ingresos menores a dos salarios mínimos en el 2020.

En aspectos socioeconómicos, podemos distinguir que el municipio de San Francisco del Rincón muestra decremento del 19.63% de porcentaje viviendas con algún nivel de hacinamiento entre el 2010 y el 2020; así mismo muestra una disminución del 1.28% de porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra (CONAPO, 2021). De la misma manera, CONAPO (2021) señala que en el 2020 San Francisco del Rincón paso de tener un grado de marginación “Bajo” a un grado “muy bajo”.

Silao de la Victoria

El municipio de Silao de la Victoria arroja una población total para el año 2020 de 203,556 habitantes en el último censo de poblacional de INEGI lo cual representa un incremento del 17.64% en relación con censo anterior del 2010. De la misma manera la población total de hombres se incrementó en un 19.20% y la de mujeres en un 16.17%.

En cuestiones educativas, la población del municipio de Silao de la Victoria, de acuerdo con cifras de CONAPO (2021), registro una disminución del 3.20% del porcentaje de población de 15 años o más analfabeta, no obstante, el porcentaje de población de 15 años o más sin educación básica se incrementó en un 8.35%.

En aspectos de empleabilidad, de acuerdo con datos de CONAPO (2021) se presenta un aumento del 21.09% de población ocupada cuenta con ingresos menores a 2 salarios mínimos en el 2020 en relación con el 2010.

El municipio muestra una disminución del 24.21% en el porcentaje viviendas con algún nivel de hacinamiento en el año 2020; así como una disminución del 0.68% de porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra. (CONAPO, 2021).

CONAPO (2021) señala que Silao de la Victoria paso de tener un grado de marginación “Medio” en el 2010 a un grado “Muy bajo” en el 2020.

Migración

El porcentaje de población inmigrante más alto corresponde Purísima del Rincón con 4%, seguido por a San Francisco del Rincón con 3.3%, León con 3.1% y al último Silao de la Victoria con 2.8% de población inmigrante reciente ² No obstante el municipio que cuenta con mayor número de personas inmigrantes que reside en el municipio es León con 10,519 personas.

Entre las causas más comunes de migración en los municipios se encuentran por causa de Trabajo, por situación familiar y por educación, siendo la situación Familiar la causa más alta en los municipios de Purísima del Rincón, San Francisco del Rincón y Silao de la Victoria, mientras que para el municipio de León la principal causa registrada es por trabajo.

Seguridad Social

El IMSS registra el porcentaje más alto con derecho habientes registrados teniendo en el 2020 el 69.2% de la población afiliada en el municipio de León, 38.1% en Purísima del Rincón y en San Francisco del Rincón y 50.4 % del municipio de Silao de la Victoria.

2 Se refiere a la población que residía hace 5 años en una entidad distinta a la entidad de residencia actual.

Así mismo, se registra que en el municipio de San Francisco del Rincón 5.4% de la población cuenta con algún tipo de discapacidad, en Purísima del Rincón un 5.1%, en Silao de la Victoria un 4.7 y en León un 4.4% de la población cuenta con algún tipo de discapacidad.

Los datos nos muestran disparidades importantes. Por una parte, un crisol sociodemográfico que muestra las notorias diferencias entre los municipios que integran la zona metropolitana. Disparidades que se ahondan ante los problemas públicos comunes³; el flujo de remesas otro componente relevante nos indica que el municipio de León según datos del Banco de México (BANXICO), registro un incremento en el 2020 del 66.62% de ingresos de remesas. De la misma forma el municipio de Purísima del Rincón registro un incremento del 35.62%, al igual que el municipio de San Francisco del Rincón con un incremento del 37.25% y el municipio de Silao de la Victoria un aumento del 67.71% en comparación al 2015.

Los problemas comunes en la zona metropolitana nos estarían indicando que los esfuerzos presupuestarios podrían ser comunes, vemos que no es así, la disparidad es evidente y con ello, la capacidad administrativa y de gestión de los municipios en estudio. Ver tabla de los presupuestos anuales de los municipios, correspondiente para el período 2018 al 2021.

3 Por ejemplo, los datos en seguridad pública y concretamente en la incidencia delictiva son un referente común, preocupante, mientras que, para el Municipio de León y San Francisco del Rincón, los delitos contra la sociedad muestran un incremento del 96.29% y 200 % respectivamente y los delitos del fuero común incrementaron en un 87.17%; en Purísima del Rincón, en el mismo período resaltan los delitos contra la familia con un incremento del 123 %; mientras que en Silao, destacan los delitos relacionados contra la vida y la integridad corporal, con un incremento del 58. 51%, todos datos del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública en el período 2015 al 2019.

Tabla 6. Presupuesto anual de egresos por municipio

Municipio	Presupuesto Anual de egresos por Municipio			
	2018	2019	2020	2021
León	7,577,761,986.00	7,177,168,548.00	7,377,821,995.00	7,448,192,654.00
San Francisco del Rincón	297,479,173.59	389,513,299.69	409,599,739.13	443,117,783.04
Silao de la Victoria	488,967,938.39	577,622,772.77	594,106,494.12	614,900,221.34
Purísima del Rincón*	5,079,686.21	2,476,724.54	2,478,608.13	8,362,043.88

Fuente: Elaboración propia con información de transparencia de los gobiernos municipales de León, San Francisco del Rincón, Silao de la Victoria y Purísima del Rincón.

Las brechas presupuestarias que se muestran, no se compensan en un esfuerzo de orden metropolitano. Vemos ahora algunos de los instrumentos públicos en torno a la programación y lo que se considera en cada uno.

* El municipio solo incluye el presupuesto anual de egresos total de gasto corriente

Tabla 7. Contraste de programas de gobierno municipales e integración

Municipio	Instrumento revisado	Ejes/ Líneas estratégicas	Programas	Programas o subprogramas con libre disposición de presupuesto municipal	Presupuesto total trienio
León	Programa de Gobierno Municipal 2018-2021 Oficio de transparencia UT/3348/2021	5 ejes	38 programas	178 subprogramas	\$5,519,801,937.89
Purísima del Rincón	Programa de Gobierno Municipal 2018-2021 Oficio de transparencia UT/PMA/0117/2021	5 líneas estratégicas	52 programas	13 programas	\$19,672,834.32
San Francisco del Rincón	Programa de Gobierno Municipal 2018-2021 Oficio de transparencia UT/406/2021	6 núcleos rectores	34 programas	Sin información	Sin información
Silao de la Victoria	Programa de Gobierno Municipal 2018-2021 Oficio de transparencia PMS/UDTS/2355/2021	5 ejes estratégicos	14 programas	6 programas	\$32,147,227.80

Fuente: Elaboración propia con información de transparencia de los gobiernos municipales de León, San Francisco del Rincón, Silao de la Victoria y Purísima del Rincón.

PROGRAMAS SOCIALES MUNICIPALES IMPLEMENTADOS
CON PRESUPUESTO FONMETRO DURANTE 2018-2021

León

En el oficio UT/3348/2021 el municipio de León manifiesta que no se encontraron programas o subprogramas implementados con recurso de FONMETRO en los ejercicios del 2018 al 2021.

Purísima del Rincón

El municipio de Purísima del Rincón durante el trienio 2018-2021 implemento tres programas sociales con presupuesto del Fondo Metropolitano, los cuales se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 8. Programas sociales implementados
con Fondo Metropolitano 2018-2021

Año	Programa (obra)	Periodo	Presupuesto
2018	Alumbrado Público “Ciclovía Purísima-Jalpa”	Del 10 de diciembre de 2018 al 27 de mayo de 2019	\$8,028,575.48
2020	Alumbrado público carretera libramiento sur, del entronque, carretera a Manuel Doblado a la calle San Francisco El maguey, en Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón	Del 02 de marzo del 2020 al 20 de julio de 2020	\$6,722,651.60
2020	Rehabilitación del libramiento sur independencia, tramo, calle Juárez a Ramal San Jerónimo	Del 02 de marzo de 2020 al 27 de octubre de 2020	\$16,184,466.06

Fuente: Elaboración propia con información de transparencia del gobierno municipal de Purísima del Rincón, 2021.

San Francisco del Rincón

En respuesta de la solicitud realizada a la unidad de transparencia del municipio de San Francisco del Rincón por medio del portal “Plataforma Nacional de Transparencia”, se hace mención que en el periodo administrativo 2018-2021, no fue implementado ningún programa social con recursos del Fondo Metropolitano.

Silao de la Victoria

En respuesta a la solicitud realizada por el portal de “Plataforma Nacional de transparencia” el municipio de Silao de la Victoria señala que no cuentan con información derivada de programas sociales implementados con presupuesto de FONMETRO toda vez que no existieron durante el trienio 2018-2021.

PROGRAMAS INTERMUNICIPALES 2018-2021

León

El municipio de León señala dentro del oficio UT/3348/2021 que no cuentan con información de subprogramas implementados intermunicipalmente durante los ejercicios del 2018 al 2021

Purísima del Rincón

El municipio de Purísima del Rincón, a través de la solicitud realizada por medio del portal “Plataforma Nacional de Transparencia” en referencia a la solicitud de la existencia de programas intermunicipales implementados durante el trienio 2018-2021, señala la formal inexistencia de la información correspondiente a programas intermunicipales implementados durante el trienio 2018-2021, desglosado por año, programa y presupuesto de programa” toda vez que después de realizada una minuciosa y exhaustiva búsqueda en los archivos de las dependencias de la presente administración municipal que llevan a cabo la ejecución de programas no se encontró algún tipo de programa intermunicipal implementable en el trienio 2018-2021.

San Francisco del Rincón

No se comparte información sobre la solicitud realizada por parte del municipio.

Silao de la Victoria

De la misma forma, el municipio de Silao de la Victoria manifiesta no contar con información sobre la existencia de programas intermunicipales durante el trienio 2018-2021

A pesar de que existe una coincidencia en el nombre de las líneas estratégicas que integran los planes de gobierno de los municipios de Silao (eje 1: Silao seguro y en paz) y la del gobierno municipal de San Francisco del Rincón (Núcleo 1: San Francisco seguro y en paz) no existen datos concluyentes de que mantengan un alcance compartido entre los municipios.

UNA PRIMERA APROXIMACIÓN, A MODO DE CONCLUSIÓN

Una cuestión relevante es la denominación diversa que se encuentra sobre las zonas metropolitanas y su variación en cuanto a reconocimiento. Existe poca claridad en su categorización por parte de las instancias que han operado mecanismos de financiamiento.

El propósito de este trabajo ha sido el de explorar en principio, identificar en segundo, elementos compartidos desde la gestión por aquellos municipios que convergen en una zona metropolitana. Hemos intentado identificar si existe un *demós* metropolitano o lo que en otros trabajos se ha denominado la conciencia municipal metropolitana. Los hallazgos son relevantes, ninguno de los municipios analizados realiza programas intermunicipales.

La centralización de los instrumentos como FONMETRO en un solo municipio o bien, la distribución desigual del mismo evidencia una disparidad de fondeo, de asignaciones presupuestales en lo individual y en la distribución del fondo.

Existe información asimétrica, por ejemplo, solo el municipio de Purísima del Rincón tiene información de la gestión de recurso del Fondo Metropolitano en atención de programas sociales.

Los programas o subprogramas que tienen un nombre parecido como “Pinta tu entorno” son de concurrencia Estatal y Municipal, pero algunos municipios decidieron colocarlo dentro de sus programas de creación propia con presupuesto de libre disposición.

¿Podemos decir que en los documentos revisados no se desprende una cuestión metropolitana? Así es, tendríamos en todo caso que preguntarnos sobre la preponderancia de la acción pública estatal con una presión-tensión con las dinámicas locales de los gobiernos municipales. Si bien, este trabajo inicial se inscribe en una dimensión gubernamental en el estudio de los estudios metropolitanos. La revisión documental que se realizó, tanto en programas de Gobierno, como la información pública de los municipios dentro de las Unidades de Transparencia y Rendición de Cuentas, no reflejan que exista un enfoque en torno a la importancia de pertenecer a una zona metropolitana.

La respuesta que se obtuvo a la solicitud de información a la Unidad de Transparencia del municipio de León, realizan la recomendación de dirigirse un escalón más en el aparato gubernamental y solicitar la información directamente a Gobierno del Estado de Guanajuato ya que ellos dicen no contar con información para otorgarla, lo que nos hace apreciar que no hay realmente una vinculación metropolitana para la atención de aspectos sociales, más parece que cada municipio atiende sus propias necesidades urbanas y sociales conforme ya sea a su recaudación fiscal o al presupuesto que les es asignado para la atención de problemas prioritarios en el municipio.

Para el caso del municipio de León, es un municipio que se mueve sobre su propio eje, es por mucho el municipio más grande de la zona metropolitana con el mayor presupuesto, cuyo monto global representa el 0.11% del total del presupuesto anual para el mismo año del municipio de Purísima del Rincón. Las condiciones geográficas o socioeconómicas no son las mismas.

No se avanza al mismo ritmo ni al mismo paso, en el estado “Grandeza de México”. La disparidad y el desafío de lo local con lo metropolitano en la resolución de la problemática social nos genera más preguntas que respuestas. ¿Debemos pensarlo en modo red de ciudades intermedias? ¿una ciudad metropolitana? ¿una zona metropolitana? Los indicios nos muestran que debemos seguir pensando en trascender lo municipal, en la creación colectiva de soluciones comunes.

REFERENCIAS

- Aldret, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones o instrumentos. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 121-154. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559213005/html/>
- Arellano, A. (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-El Colegio de Jalisco. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12131>
- Baños, J. (2014). “Consideraciones sobre la gestión metropolitana en México. Acercamiento al caso de la Bahía de Banderas”, en *TRACE* (en línea), 64. Disponible en: <https://journals.openedition.org/trace/1256#quotation>
- Brites, W. (2018). “¿Ciudades gemelas? Posadas, Argentina y Encarnación, Paraguay en perspectiva sociourbana” en *Estudios fronterizos* (versión en línea), vol. 19, <https://doi.org/10.21670/ref.1820020>
- Brugué, Q., & Gomà, R. (1998). Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización. En Q. Brugué, & R. Gomà, *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio* (págs. 15-35). Barcelona: Ariel.
- Gomà Carmona, R. (2021). *La era de las metrópolis: el reto de construir nuevos modelos de gobernanza* [Video]. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=RhDyX5v2PyE>.
- Grin, E., Hernández, J., & Abrucio, F. (2017) Gobernanza y descentralización en las ciudades latinoamericanas”. En Grin, E., Hernández, J., & Abrucio, F., *El gobierno de las grandes ciudades, gobernanza y descentralización en las metrópolis de Latinoamérica*. (págs. 9-31). Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Iracheta, A. & Iracheta, J. (2014). *Evaluación de los Fondos Metropolitanos y Regional del Gobierno Federal Mexicano*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 254.
- IPLANEG (2020). Resultados Censo 2020. Disponible en: <https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/resultados-del-censo-2020/>
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo I Martínez , *La gobernanza hoy 10 textos de referencia* (págs. 57-81). Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Moreno, S. (2010). *Los resultados de los fondos metropolitanos en México*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, disponible en: file:///C:/Users/mr_bedia/Downloads/Resultados_fondos_metropolitanos_docto_87.pdf

- Pérez, F. (2014). *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral*. Ciudad de México: INAP.
- Ramírez, J. & Safa, P. (2009). “Realidad y retos de las áreas metropolitanas: ciudad de México, Guadalajara y Monterrey”. En *Desacatos*, núm. 36, pp. 131-148. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2011000200009
- Rojas, E. (2005) Las regiones metropolitanas de América Latina, problemas de gobierno y desarrollo. En Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., & Fernández, J. *Gobernar las metrópolis*. (págs. 35-59). Bando Interamericano de Desarrollo.
- Oliveras, X. (2016). “Convergencia urbana: ¿una oportunidad para la colaboración transfronteriza en Matamoros y Brownsville (México-Estados Unidos)?”. En *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 31, núm. 1. El Colegio de México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/312/31244837002/html/>
- Santín del Río, L. (2013). Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios. *Revista Rc et Ratio*, 11-31.
- Valencia, S. (2017). “Capítulo sexto: Municipio, grandes ciudades y zonas metropolitanas” en *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Secretaría de Cultura, pp. 117-145.

Documentos Gubernamentales

- Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2004). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. SEDESOL, CONAPO, INEGI. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas2000/completo.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. SEDESOL, CONAPO, INEGI. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825006792.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019). Reglas de Operación del Fideicomiso “Fondo Metropolitano 2019”. Disponible en: https://smaot.guanajuato.gob.mx/sitio/upload/OrdTer/ROP_FONMETRO_2019_270519.pdf

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf

Sitios de interés

BANXICO (2021). Sistema de Información Económica. Consultado el 9 de octubre de 2021, obtenido en <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE166&locale=es>

CONAPO. (2021). *Índices de marginación 2020*. Consultado el 15 de octubre de 2021, obtenido en <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>.

CONAPO. (2021). Datos Abiertos del Índice de Marginación. Consultado el 15 octubre de 2021, obtenido en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Obtenido en: file:///C:/Users/mr_bedia/Downloads/081210_fondo_metropolitano_shcp.pdf

INEGI (2021) *México en cifras*. Consultado el 9 de octubre de 2021, obtenido en: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/default.aspx?tm=6#div-FV620701903462070190471002000127>.

Infografía sobre cómo se originan las zonas metropolitanas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/470657/Infograf_a_Delimitacion_ZM.pdf

Programa Estatal para Zona Metropolitana de León. Disponible en: https://seieg.iplaneg.net/seieg/doc/PDUOET_ZML_1500911557.pdf

Proyectos aprobados para el fondo en GTO 2020. Disponible en: <https://boletines.guanajuato.gob.mx/2020/03/06/guanajuato-impulsa-el-desarrollo-de-sus-zonas-metropolitanas-2/2019>
<https://boletines.guanajuato.gob.mx/2019/10/24/aprueban-proyectos-del-fondo-metropolitano-para-guanajuato/>

Resumen del FONDO en GTO 2018-2020. Disponible en: <https://smaot.guanajuato.gob.mx/sitio/zonasmetropolitanas#:~:text=El%20Estado%20de%20Guanajuato%20destaca,Metropolitana%20Irapuato%2DSalamanca%2C%20en%20su>

Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial Fondo Metropolitano Guanajuato 2018-2020, obtenido en: <https://smaot.guanajuato.gob.mx/sitio/zonas-metropolitanas#:~:text=El%20Estado%20de%20>

- Guanajuato%20destaca,Metropolitana%20Irapuato%2DSalamanca%2C%20en%20su
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato (2019) Programa de Gobierno para el municipio de León 2018-2021. 14 de enero 2019. Consultado el 17 de octubre de 2021. Obtenido en: https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2019_LEON_Programa_municipal_gobierno.pdf
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato (2019) Programa de Gobierno para el municipio de Purísima del Rincón 2018-2021. 12 de septiembre de 2019. Consultado 17 de octubre de 2021. Obtenido en: https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2019_PURISIMA_Programa_de_gobierno_2018-2021.pdf
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato (2019) Programa de Gobierno para el municipio de San Francisco del Rincón 2018-2021. 2 de julio de 2019. Consultado el 17 de octubre de 2021. Obtenido en https://www.sanfrancisco.gob.mx/normatividad_mpal/archivos/00650001.pdf
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato (2019) Programa de Gobierno para el municipio de Silao de la Victoria 2018-2021. 19 de septiembre de 2019. Consultado el 17 de octubre de 2021. Obtenido en <http://www.silaoodelavictoria.gob.mx/acceso/acceso/Programadegobier-noparaelmunicipiodesilaoodelavictoriaguanajuato2018-2021.pdf>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021) *Datos abiertos de incidencia delictiva*. Consultado el 9 de octubre de 2021, obtenido en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>
- Unidad de Transparencia de León (2021) Oficio: UT/3348/2021, asunto: se da respuesta.
- Unidad de Transparencia de Purísima del Rincón (2021) *Oficio: UT/PMA/0117/2021, asunto respuesta a solicitud.*
- Unidad de Transparencia de San Francisco del Rincón (2021) *Oficio No. UT/406/2021, asunto se contesta solicitud.*
- Unidad de Transparencia de Silao de la Victoria (2021) oficio No. PMS/UDTS/2355/2021, asunto: respuesta solicitud.

LA RELACIÓN INTERMUNICIPAL EN LA ZONA METROPOLITANA ZAMORA-JACONA, MICHOACÁN

José Norwin Oliveros Lily
Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo

INTRODUCCIÓN

Las relaciones intermunicipales en México han tenido un auge desde la detonación de las zonas metropolitanas, dado que se presenta como alternativa para poder solucionar problemas económicos y las capacidades gubernamentales. En el presente capítulo se analiza la relación que tienen los municipios que conforman la Zona Metropolitana Zamora Jacona. La evolución de los municipios en México deja entrever un modelo de pobreza y marginación, donde el patrón de recursos asignados desde el gobierno central limita la capacidad de respuesta de los municipios ante las presiones ejercidas por las necesidades sociales (Sánchez, 2000).

Las relaciones intermunicipales son un acuerdo mediante el cual dos municipios buscan alcanzar fines comunes, proveer o mejorar servicios o resolver problemas de manera conjunta. Como señala Santín (2002), la intermunicipalidad, al ser un mecanismo voluntario de cooperación entre ayuntamientos para resolver insuficiencias y dificultades en la provisión de servicios públicos, constituye uno de los medios más adecuados para enfrentar la necesidad de racionalizar los recursos, las acciones y la gestión de servicios.

Es importante aclarar que no existe aún una teoría de las relaciones intermunicipales, por eso este tipo de ejercicios deben esclarecer como funcional las relaciones intermunicipales en la conformación de las zonas metropolitanas.

CONSIDERACIONES DE LA ZONA METROPOLITANA ZAMORA-JACONA

El Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2015 delimitaron 74 zonas metropolitanas en México,

de las cuales dos de ellas corresponden al estado de Michoacán, se trata de las Zona Metropolitana de Morelia, la Zona Metropolitana Zamora-Jacona y una más que se comparte con el estado de Guanajuato la Zona Metropolitana de La Piedad-Penjamo en una relación interestatal. “La metrópoli es un artefacto urbano que ha promovido el crecimiento económico y el desarrollo social en general; desafortunadamente, en países como México se ha producido con grandes asimetrías en la distribución de los bienes, los recursos y el poder” (González y Larralde, 2019).

La Zona Metropolitana Zamora-Jacona (ZMZJ) como se muestra en el mapa 1, que fue delimitada dado que en ella se conjugan cuatro elementos: i) un componente de tipo demográfico que se expresa en su gran volumen de población y de movimientos intrametropolitanos de tipo centro-periferia; ii) el mercado de trabajo expresado por el perfil económico y del empleo y su ubicación sectorial en el territorio; iii) la conformación espacial determinada por la expansión urbana; y iv) la delimitación político-administrativa en función de los gobiernos locales que involucra (CONAPO, 2015:55). Zamora y Jacona son dos municipios colindantes que con el paso del tiempo se han conurbado. Se compone de nueve localidades: Jacona de Plancarte, El Platanal, Zamora de Hidalgo, Ario de Rayón, Atecucario, Chaparaco, La Rinconada, La Saucedo y Ex Hacienda.

Desde el primer conteo de población hasta el último conteo 2015, como se puede observar en el cuadro 1 se ha visto un aumento progresivo de población desde 1995 al año 2020 por los municipios que se conforma la Zona Metropolitana.

Cuadro 1. Población Total

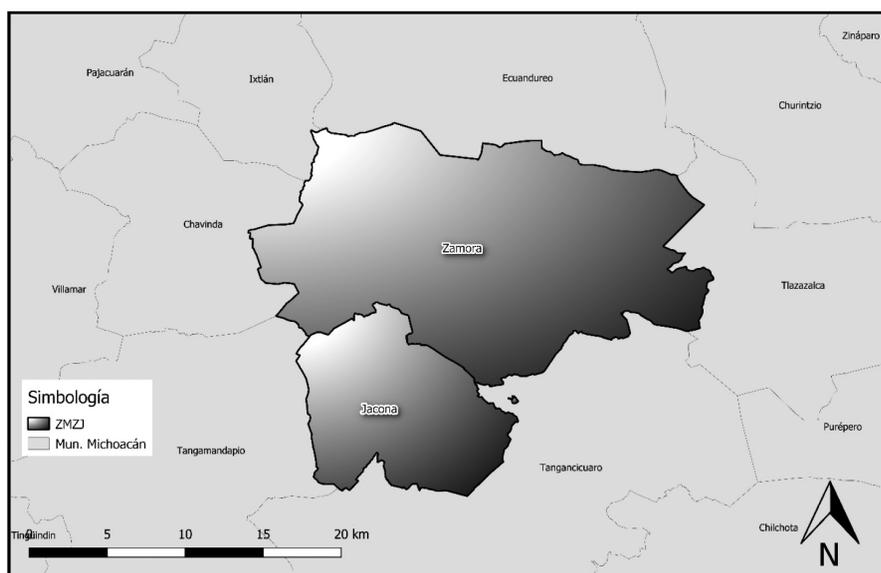
Año	Población ZMZJ
1995	214,938
2000	216,048
2005	230,777
2010	250,113
2015	265,952
2020	273,641

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

Algo que nos ayuda a explicar el crecimiento que tienen las zonas metropolitanas y sobre todo que ha sido explicado por investigadores del campo de estudios urbanos y regionales, tomando como base la interpretación de Ernest Burgess (1925) en la Ciudad de Chicago. Pero los trabajos que nos acercan al fenómeno mexicano es el de Luis Unikel (1976) y el de Javier Delgado (1988 y 1991), donde se comienza a explicar el proceso de expansión del Área Metropolitana de la Ciudad de México durante la década de los setenta y ochenta.

Desde estas referencias el fenómeno de metropolización se ha extendido de manera visible entre la conurbación de sus dos centros urbanos Zamora de Hidalgo y Jacona de Plancarte, siendo también las cabeceras municipales de los municipios. Dando cuenta así de las dificultades que confrontan los dos gobiernos locales que conforman la Zona Metropolitana Zamora Jacona para instrumentar políticas de desarrollo social, económico, político, urbano y rural y así diseñar un instrumento de acción pública que impulse el desarrollo para ambos municipios que conforman esta zona metropolitana.

Mapa 1. Zona Metropolitana Zamora-Jacona



Fuente: Elaboración propia con datos del Geoportail de CONABIO.

El resultado de esta investigación indaga en el proceso de urbanización y el conflicto que ha vivido la Zona Metropolitana Zamora-Jacona (ZMZJ) por dicho proceso, como bien es cierto muchas de las investigaciones sobre zonas metropolitanas tienen que ver únicamente con la variable urbana y se “piensa” que está compuesta únicamente por los centros o núcleos urbanos, las cabeceras municipales o las zonas de conurbación, dejando atrás que las zonas metropolitanas están compuestas por municipios completos territorialmente donde albergan el conjunto de localidades ya sean urbanas o rurales que se encuentran en todo el municipio. Es claro que la importancia de investigar las zonas urbanas nos ha llevado a el descuido de las zonas rurales, que hasta el mismo gobierno ha dejado de ver, creyendo que son zonas que ya enfrentan un proceso de urbanización, pero de lo cual es algo erróneo y por eso nos dimos a la tarea de saber que en esta interacción municipal de la ZMZJ.

CRECIMIENTO ECONOMICO EN LA ZMZJ

Se explora la conexión intermunicipal ha llevado a un contexto de segregación socioespacial desde integración de la agroindustria, entendiendo que la noción de políticas públicas se refiere a orientaciones generales que un gobierno o un sector del aparato público establecen con respecto a un problema de interés para la sociedad o un grupo de personas (Aymerich, 2004:1). Es importante rescatar que las políticas públicas a las que se hace referencia son las políticas urbanas, tanto las que inciden de manera directa o indirecta en la producción de la segregación socioespacial como las políticas que se orientan a revenida. También se incluyen algunas referencias a la acción del mercado que en un contexto neoliberal asume un rol dominante en dichos procesos.

La Zona Metropolitana Zamora-Jacona (ZMZJ) constituye un caso ejemplar de incorporación de la agricultura al mercado mundial, ahora llamada agroindustria por la mala regulación de sus normativas desde los años ochenta donde se da el llamado “Boom fresero”. En un lapso histórico muy corto (30 años aproximadamente) se abandonaron los cultivos agrícolas tradicionales, sus técnicas de cultivo y su organización del proceso de trabajo; el campesino desaparece ya que en la zona

únicamente se identificaron cinco personas dentro del grupo social campesino, surge el agricultor y aparece el jornalero agrícola unido a las empresas agroindustriales transnacionales y los cambios de uso de suelo son evidentes, las zona conurbada de las dos cabeceras municipales toman fuerza. De producir para el autoconsumo vendiendo los excedentes en la región se transitó a producir para el mercado mundial; de concebir a la tierra como madre naturaleza se transitó a tratarla como mercancía.

Las formas de producción de los habitantes de la zona de estudio han estado determinadas por su cultura milenaria. Estas se mantuvieron después de la revolución verde y durante todo el siglo anterior y en muchos de los casos se hibridaron con nuevas prácticas que dejan ver esa transformación y fusión de conocimiento. Las formas tecnificadas de producción por estar regidas por las leyes del mercado, les resultaron inaccesibles por sus altos costos. Las técnicas prehispánicas de producción se siguieron usando por los agricultores que viven en la periferia como el espeque, la coa, el empleo de abonos vegetales y la preparación del suelo mediante la quema de la maleza, en un sistema generalizado de producción denominado roza-tumba-quema. En ocasiones emplean el riego artificial.

Las comunidades más tradicionales están ubicadas en la periferia de la zona urbana o en localidades lejanas a estay son las que preservaban la agricultura para el autoconsumo. Esta agricultura reducida en extensión por el acaparamiento de tierras por parte de las empresas agroindustriales, mantuvo su importancia económica en la producción de papa, cebolla y jitomate. Antes de la instalación de empresas agroindustriales se producían más de dieciséis especies y entre los cultivos frutícolas se encontraban nueve especies destacando la fresa en la década de los 50, ya que solo se dedicaban a su cultivo de diez a veinte hectáreas.

La ZMZJ es la conurbación líder en producción de fresa a nivel nacional produciendo 110, 633 toneladas durante el año 2010, en una superficie cosechada de 3,095 Ha. (SAGARPA, 2011: 5). Zamora-Jacona se ha integrado como un clúster de bases y productos de frutas rojas, principalmente de fresa. Los elementos que constituyen y fortalecen este clúster son: los factores de la producción de Fresa de la ZMZJ, la

industria relacionada y de soporte a la producción primaria y procesos industriales, las condiciones de la demanda de los productos a base de fresa y la rivalidad de las industrias de la región (Porter, 2000: 209).

POLITICAS PÚBLICAS APLICADAS EN EL ÁMBITO URBANO

En lo que se refiere a las políticas urbanas, las autoritarias e intencionales de erradicación de poblaciones asentadas al interior del perímetro urbano hacia la periferia de la ZMZJ se traducen directamente en segregación. Un ejemplo de esta intervención urbana fue la del Plan de Desarrollo Urbano de Zamora 1985, el cuál introdujo un proceso de relocalización espacial en el municipio y permitió que se introdujeran las industrias en suelos agrícolas y habitacionales sin ningun control o alguna regulación. Las políticas implementadas desde 1985 a través de la asignación diferencial de los recursos a las localidades de Zamora, y el desplazamiento de los habitantes más pobres a las zonas más alejadas de la ciudad con el consiguiente acceso diferencial a bienes y servicios públicos, confluyeron en una mayor desigualdad y segregación. (Morales, 1989).

En lo concerniente al ordenamiento urbano, “El tiempo ha sido otro factor para establecer el desgaste o costo de traslado de las personas en el espacio urbano ya que no necesariamente los puntos más cercanos son los más accesibles y requieren más tiempo que otros más lejanos” (Pred, 1977), se puede mencionar que el sector privado, encarnado por las empresas agroindustriales, así como los consorcios habitacionales y la iniciativa privada, puede tener un papel determinante en la representación de la zona metropolitana como territorio compuesto por los dos municipios que es necesario planificar de manera conjunta pero que en la práctica los dos municipios que por años han trabajado bajo sus propios intereses. El hecho de que la diversas instituciones como El Colegio de Michoacán A.C. haya hecho un intento para la actualización del Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana Zamora Jacona, así como intentando trabajar un Plan de Desarrollo de ZMZJ, pues mediante la labor de la institución deviene no solo consultora y procesadora de información, sino un verdadero actor, poco visible pero importante, toda vez que en las reuniones a las que convoca la institución, los municipios y funcionarios del ramo se encuentran,

discuten, llegan a acuerdos y expresan inconformidades. Así, la institución parece desempeñar la función de intermediaria entre el estado de Michoacán, y entre los municipios mismos, donde dichos documentos nunca salieron a la luz, por los conflictos generados en los dos gobiernos en turno.

De acuerdo con lo declarado por el director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Zamora, la institución que comenzó el trabajo y que constituye una suerte de “espacio consultor [...] donde participan activamente los miembros de cada municipio”, quienes dan a conocer y socializan la problemática más importante que les concierne. Este “espacio de consulta y retroalimentación” entre el estado de Michoacán, los municipios y la propia institución, construido alrededor de ella, determina la forma en que cada municipio se asume como parte de la zona metropolitana. Sin este espacio de consulta cada municipio parecería asumirse y actuar de manera aislada, en función de sus propios medios.

En primer lugar, el espacio de consulta y retroalimentación entre los municipios y el gobierno estatal no determina forzosamente la toma de decisiones sobre los grandes proyectos metropolitanos, a falta de un verdadero poder político autónomo y unitario del que sí goza la institución municipal. Es decir, una cosa es la representación que cada equipo municipal manifiesta en función de su propia problemática, y otro el poder real del que cada municipio dispone o moviliza en el juego político para la toma de decisiones (Zentella, 2005). Así, las acciones públicas se siguen circunscribiendo a los territorios municipales, pese a la condición de “zona metropolitana” o de “conurbación” y a pesar de haber seguido al pie de la letra los procedimientos señalados en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) sobre las conurbaciones. Es importante mencionar que no se conoce a la fecha documento alguno donde se establezca la asociación entre los dos municipios de la zona metropolitana para la prestación de algún servicio público o aplicación de alguna política pública. En todo caso, el poder con el que cuentan los municipios cuando se trata de llevar a cabo acciones públicas a una escala metropolitana o regional coexiste con el poder de los mismos municipios o en su caso el poder que tendrá el gobierno estatal y en su caso el gobierno federal.

Haciendo hincapié que el Plan de Desarrollo Urbano de 1985 de Zamora, haciendo mención que el municipio de Jacona no contaba con un instrumento de planificación, permitió que las políticas implementadas favorecieran a la propiedad privada y contrarias al sistema ejidal, tomando en cuenta que esto solo aplicó en el municipio de Zamora, ya el que el municipio de Jacona no contaba con alguna política pública vigente en ese entonces, esto generó que lse conformara el uso de suelo agrícola, habitacional o mixto, así pasaron sin ninguna norma o regulación a uso de suelo industrial. La intervención del Estado tiende a canalizar sus recursos hacia los sectores sociales y regionales cuyo potencial de desarrollo se juzga más elevado, por lo que los empresarios dominan el conjunto de las relaciones sociales y políticas del sector agropecuario y acaparan el crédito rural (Ibarra, 1989:157-162), cosa que se ha manifestado entre los empresarios y la comunidad “Elite” que llaman los mismos agricultores y jornaleros.

Por ejemplo cuando el ciudadano medio no disponga de la información que circula en las uniones entre la institución y los gobiernos locales, y a pesar de que se muestre indiferente a la construcción social y política de la escala metropolitana, su participación se manifiesta gracias a proyectos regionales decididos desde el gobierno federal, desde el estado de Michoacán e incluso desde Zamora como municipio central, y no solo por decisiones que se tomen en reuniones de carácter técnico para ninguno de los sectores sociales, económicos o quizá políticos.

PROYECOS URBANOS EJECUTADOS EN LA RELACIÓN INTERMUNICIPAL

Existen tres proyectos que se han trabajado en los dos municipios: los residuos sólidos (saneamiento), la carretera principal que conecta los dos municipios que conforman dicha zona y, en menor medida, el agua potable afectan muchos intereses individuales y colectivos de las administraciones municipales y de la opinión pública.

En cuanto al servicio de agua potable y desechos sólidos, la representación que se construye el municipio de Zamora del resto de la zona metropolitana está determinada por su implicación con el resto de los territorios vecinos; lo hemos visto con la provisión que realiza en colo-

nias del municipio de Jacona y de las localidades rurales de los mismos. Todos los planteamientos expuestos por los funcionarios en turno del organismo municipal llevan a pensar que Zamora desempeña el rol de “benefactor” hacia los otros municipios dentro y fuera de la ZMZJ. Sin embargo, el mismo estado de Michoacán no solamente participa en acciones públicas o de financiamiento de servicios urbanos, también se involucra en acciones que entrañan conflictos, desacuerdos y oposiciones que le asignan el rol de “villano”, sobre todo en rubros delicados que muestran otra faceta de la intermunicipalidad, y más que la ZMZJ es uno de los núcleos importantes de aporte al PIB nacional.

Es decir, si Zamora tiene el consentimiento de la cabecera municipal para dotar del servicio de agua potable y saneamiento a colonias colindantes con él o de las localidades del mismo municipio, en el caso de Jacona se hace más explícito el “trueque” entre la dotación del servicio que proporciona Zamora y una generosa reserva territorial que entrega Jacona y de la que Zamora puede disponer. Si esta interpretación es certera, podríamos sugerir que los acuerdos intermunicipales en las zonas metropolitanas están mediados por una especie de “mercado de recursos políticos” –se trate de territorio, de *savoir-faire*, de recursos naturales, de dinero o de capacidad técnica (Jouve, 1999)–, del cual se derivan políticas, decisiones, programas y acciones en el territorio que debieran beneficiar en principio a todos los actores.

Sin embargo, parece que no todos los actores, ni grupos sociales se benefician proporcionalmente de este mercado político. La igualdad y reciprocidad de los acuerdos están subordinadas al tipo de “bien” que circule en el mercado, y probablemente a las ventajas que el presidente municipal en turno pueda obtener. Por ejemplo, la definición de las reservas territoriales de Zamora sobre el municipio de Jacona confiere tres ventajas esenciales para este último: en primer lugar, una acción pública financiada por Zamora y por el propio estado de Michoacán mediante los proyectos de agua potable y residuos sólidos, de la habilitación de una serie de vías de comunicación para la interconexión entre mas municipios, la modernización de infraestructura, la construcción de hospitales y de una planta de tratamiento de aguas residuales; todo esto en el marco del Plan Municipal de Desarrollo de Zamora 2018-2021.

La segunda ventaja para Jacona es el efecto “vitrina” o de “*marketing* urbano” que estas acciones producen en algunos sectores de la población local que constituyen un mercado político rentable y susceptible de ser seducido con obras vistosas, pero sobre todo perceptibles para una población que demanda resultados concretos y palpables en materia de servicios públicos básicos. La tercera ventaja es el efecto simbólico de estas acciones en el sentido de que las mismas proporcionan un carácter más urbano y de alguna forma más “moderno” a las colonias y ejidos de Jacona; carácter que la cabecera municipal no parece poder proporcionar.

Otro ejemplo de las conexiones en este “mercado de recursos políticos” que hemos sugerido lo constituye la relación entre Zamora y Jacona. Este último municipio disfruta de mayor margen de maniobra que el mismo municipio central, pues cuenta con una población importante, una base gravable significativa, con su propia comisión de agua y saneamiento y con una identidad fuerte que percibe como una amenaza las “incursiones” en su territorio. En esta relación, intensificada por el problema de los desechos sólidos y el basurero a cielo abierto del municipio de Jacona de la cual gran parte de desechos proporciona el municipio vecino, la subordinación de los acuerdos en beneficio de los intereses particulares de cada municipio toma la forma de “indemnización” o “compensación”, en principio oportunista, demandada en este caso por Jacona a Zamora, por la disposición de sus desechos en el territorio de su municipio, el cual el municipio tendría que pagar una suma importante por la utilización de este terreno. Esta compensación parecería legítima, tal como es legítimo el cobro que realiza Zamora a los usuarios de los barrios periféricos de su municipio.

En este sentido, las relaciones intermunicipales no solo deben concebirse como conflictivas o cooperativas en un sentido amplio del término, sino también como un medio para equilibrar una relación de poder entre dos entes en igualdad de condiciones legales e institucionales pero extraoficialmente desiguales, pues se trata de un municipio periférico y otro que es a la vez municipio central de una zona metropolitana (Hernández, 2003).

Si bien ninguno de los dos municipios conurbados quisiera depender de lo que hace o decide otro, no parecen estar en posibilidades de

diseñar e instrumentar políticas autónomas o aisladas respecto al municipio central que en este caso es Zamora. Es muy notoria la desigualdad de poder político y de medios financieros frente a una acción pública entraña una dependencia de los dos municipios centrales Jacona y Zamora; tal dependencia se revela incómoda para Zamora respecto a Jacona en lo que concierne a los desechos sólidos.

Cuando nos referimos o mejor dicho en términos del ordenamiento territorial los municipios intentan sacar ventaja de ese “mercado de recursos políticos”, el hecho de recibir la basura de Zamora, hace cuestionable lo siguiente ¿implica una ventaja concreta para Jacona o para algún actor en particular involucrado con este sector? Para ciertos grupos privados (el propietario del terreno, por ejemplo) la respuesta es en principio afirmativa, pero desde un punto de vista político el tema es bastante delicado, y aun cuando existan acuerdos implícitos o explícitos para compensar con obras públicas el hecho de transformar el área en una especie de “municipio basura”, dichos acuerdos no garantizan de ninguna manera el consentimiento de todos los actores municipales ni de su población (Zentella, 2005).

Respecto a las vías de comunicación e infraestructura habíamos distinguido dos circunstancias contradictorias: por un lado, la opinión pública contra los proyectos de mejora de infraestructura, y por otra la ausencia de posturas definidas de las autoridades municipales. Esto explica que el grado de compromiso asumido por los actores para apoyar o impedir (incluso boicotear) una decisión puede cambiar en función del asunto en cuestión y si este les concierne directamente o no. Aquí la movilización de las asociaciones civiles es muy importante pues emprenden acciones como distribución de propaganda, manifestaciones en las calles y los espacios públicos, montaje de sitios en internet, e incluso realizan publicaciones de carácter científico en revistas que circulan en las universidades y los centros de investigación. Por su parte, el sector gubernamental se muestra mucho más discreto.

En efecto, los presidentes municipales de los municipios conurbados no se habían manifestado hasta el día en que se habló de llegar a un acuerdo para la modernización de las vías principales que conectan toda la zona metropolitana. Podemos atribuir esta aparente indiferencia al hecho de que los trabajos mayores de desplazamientos de tierra y

la deforestación cada vez son más evidentes sobre el Valle de Zamora, o bien a la lejanía de las decisiones, tomadas discretamente en arenas federales y/o estatales, sin que hayan permeado aún los espacios municipales y ciudadanos. Así, mientras que la provisión de los servicios públicos sigue siendo un asunto central para los municipios y sobre todo el este entendido del crecimiento urbano y proceso de urbanización, no parece haber una coincidencia entre las escalas territoriales (zona metropolitana *versus* municipio) y las prioridades municipales o los intereses políticos de los mismos presidentes municipales.

Los limitados presupuestos municipales, la ausencia de instrumentos de incitación, y la poca o nula puesta en práctica del asociacionismo municipal, hacen que los municipios no participen en un proyecto común. No obstante, el espacio funcional irreductible compartido entre los cinco municipios los obliga a encontrar formas múltiples de asociacionismo que dependen del tipo de sector de que se trate: desarrollo urbano, agua potable, desechos sólidos, proyectos federales, etc., y que condicionan la forma en que cada uno se asume como participante en la dinámica metropolitana (Garza y Rivera, 1993).

Para el municipio de Zamora, y de acuerdo con la misma interpretación del discurso del director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio, el ejercicio de la intermunicipalidad se hace a partir de la pertenencia al programa de ordenamiento territorial de la zona metropolitana, de la participación de los municipios en las reuniones con las instituciones, de los encuentros entre los presidentes municipales para sacar ventaja de los proyectos promovidos por los gobiernos federal, estatal o incluso local, como la modernización de las vías de comunicación previsto en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zamora y en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Jacono 2018-2021 que deberá aportar en partes iguales y bajo los mismo lineamientos el diagnóstico, la ejecución y desarrollo del proyecto.

Pero en el momento en el que Jacona participa en las reuniones o las pocas reuniones con el equipo zamorence conserva cierta autonomía en términos políticos y financieros, lo que le permite controlar los servicios de agua potable y saneamiento, y tomar decisiones que pueden llegar a afectar a la zona metropolitana. Así sucedió con el limitante de agua potable al municipio de Zamora, donde Jacona de-

cidió cortar el agua que llegaba al municipio vecino, por problemas políticos.

Por otra parte, la construcción social y política de la escala metropolitana se hace mediante representaciones a “geometría variable” en función del sector de acción pública que esté en juego: ordenamiento territorial, ubicación de equipamientos, construcción de infraestructura o provisión de servicios urbanos básicos. En este contexto no parece existir una coherencia interna entre los instrumentos de regulación de las zonas metropolitanas y los del asociacionismo municipal con las decisiones y acciones llevadas a cabo por los municipios para gobernar su propio territorio. Más bien parece establecerse una especie de gobernabilidad urbana improvisada, estructurada alrededor de decisiones y acciones municipales relativamente aisladas a causa de desacuerdos, o bien articuladas por intereses que coinciden en el espacio y en el tiempo (Zentellas, 2005).

Después de todo es muy simple poder ver como las relaciones intermunicipales pueden ir de la indiferencia, a la cooperación e incluso al conflicto. Por lo tanto, si hablamos de asociacionismo municipal, juzgamos que para el caso de la ZMZJ se trata de un asociacionismo “a la carta” o “a la medida” del sector de acción pública de que se trate.

LA GOBERNABILIDAD URBANA DE LA RELACIÓN INTERMUNICIPAL

Los gobiernos locales de la ZMZJ tienen una responsabilidad pública para hacer que los servicios funcionen. La provisión de determinados servicios por parte del gobierno deriva en responsabilidad pública debido a las fallas del mercado y a cuestiones de equidad (Banco Mundial, 2003). Del mercado porque, como estos presentan algunas fallas, existen un consumo y una producción que no corresponden al óptimo que necesita la población de los municipios estudiados; en este caso, aunque no necesariamente haya razón para la provisión por parte del estado, sí la hay para su intervención a través de algún tipo de regulación o concesión a la cual se debe pensar en llegar. De la equidad, porque la intervención de las administraciones en turno podría centrarse en cerrar la brecha entre los consumos de bienes y servicios públicos de ricos y pobres de los municipios. En este contexto, los gobiernos loca-

les pueden establecer acuerdos de cooperación que permitan mejorar la eficiencia y/o equidad de los servicios que deben proporcionar a los ciudadanos (Rodríguez y Tuiran, 2005: 395).

Pero es muy notorio que cuestiones como la cooperación entre municipios, la indiferencia entre administraciones y el conflicto entre gobiernos parecen ser la expresión de las diferentes formas que pueden tomar las relaciones intermunicipales de una zona metropolitana al menos en el caso del occidente de Michoacán (se tendrá que revisar el caso de las otras dos zonas metropolitanas Morelia y La Piedad-Penjamo) que esta última trata relación intermunicipal e interestatal), de la cual es muy notoria una fragmentación no solo del territorio, sino sobre todo de las instituciones y de los cuerpos administrativos que, bajo lo estudiado y en el caso particular de la ZMZJ, trasciende la noción de “governabilidad urbana” y sobre todo una buena relación intermunicipal. Donde la gobernabilidad urbana supone la desaparición de los esquemas clásicos de “centro-periferia” en la configuración del poder; al contrario, se trataría más bien de una pluralidad de actores que disponen de un margen de maniobra relativamente amplio para ejercer un poder difundido e influir en la toma de decisiones (Novarina, 1997: 213).

Por lo que en la ZMZJ el esquema de centro-periferia parece persistir en algunos rubros tales como los servicios de agua potable y saneamiento, ya que es Zamora quien centraliza los medios técnicos y financieros para proveer del servicio a las colonias de los municipios periféricos.

Por lo que las reacciones de ejidatarios y vecinos de las comunidades de Jacona respecto a los desechos sólidos, no parece ser un gran contrapeso a las desiciones que toma el municipio central en este caso Zamora. En otras palabras, el poder está mucho más concentrado que disperso y el hecho de negar sistemáticamente una consulta pública para la localización de los desechos sólidos o para la modernización de las carreteras principales, infraestructura e incluso equipamiento urbano sugiere que quienes concentran la información, y por lo tanto el poder, no están en la mejor disposición de compartirlo.

El caso de la Zona Metropolitana Zamora Jacona no parece existir un “árbitro” que pueda proclamarse como tal. En todo caso, el único que pudiera proclamarse árbitro es el gobierno del estado cuando

se trata de las relaciones intermunicipales, o bien el gobierno federal cuando se trata de relaciones verticales donde instancias federales son llamadas a participar, tal como la SEDATU para otorgar el visto bueno de los proyectos de planeación, o la PROFEPA para imponer eventuales multas. Sin embargo, ambos actores participan dentro de la dinámica del juego de poder en la zona metropolitana. Dicho de otro modo, ambos actores son “juez y parte” en las decisiones que se toman o se dejan de tomar. En este sentido la eficacia buscada se encuentra mediada por el consentimiento o desacuerdo de uno u otro.

El ejemplo de la modernización de vialidades es elocuente al respecto. El gobierno federal y los distintos programas de desarrollo urbano consideraban desde los años setenta una carretera de élite que atravesara las cabeceras municipales que conforman la zona metropolitana y que en este 2022 es más que evidente la conurbación. La decisión de que cada municipio la diseñara y pavimentara como pudiera fue tomada por el gobierno del estado, lo que desencadenó protestas de varios actores en detrimento de la eficacia de la decisión y pese al consenso que existe sobre la necesidad de la modernización de esta importante vía de comunicación para evitar que el tráfico y la movilidad hacia toda la zona de importancia económica. Por otro lado, si bien existen diagnósticos detallados sobre las desventajas del trazo propuesto por la Secretaría de Comunicaciones del gobierno del estado, estos no parecen servir como fuentes de arbitraje ni como contrapeso a la decisión de la Secretaría de Comunicaciones.

La ZMZJ, particularmente conflictivo desde varios puntos de vista, parece sintetizar el retraso de los procesos de democratización de la vida local en Michoacán. La persistencia de las prácticas autoritarias en el ejercicio del poder y la continuación de ciertas lógicas de toma de decisiones de antaño nos lleva a reflexionar sobre las complicaciones para gobernar una zona metropolitana en el país y para elaborar una agenda de gobierno a esa escala territorial, y no es sorprendente reconocer dichas dificultades dentro del proceso de políticas públicas para la conformación de una agenda de gobierno.

REFLEXIONES FINALES

Es por esto que es importante y sobre todo pertinente plantear algunas reflexiones finales sobre la elaboración de las políticas públicas en el contexto cultural mexicano y sobre el juego político en la ZMZJ que sirve como ilustración de dicho proceso. Si bien el caso que se ha abordado no esclarece la totalidad del complejo proceso de políticas públicas en Michoacán, da cuenta de lo que ocurre en los espacios locales en general, y del desafío que representan las zonas metropolitanas en el estado y el país no solo como objetos de estudio, sino como espacio de acción pública en donde, pese a la existencia de instrumentos de asociacionismo municipal y de regulación del fenómeno de conurbación, la elaboración de una agenda pública metropolitana se manifiesta como una tarea complicada o simplemente una agenda muy lejana.

Cabrero (2000: 220-221), al explicar el proceso de políticas públicas en un contexto como el mexicano, advierte una propensión al hermetismo en la definición de la agenda, como sucedió cuando el gobierno del estado cambió inesperadamente el trazo del libramiento sin hacerlo del conocimiento de otros actores, incluyendo a la ciudadanía. Otra particularidad es la autarquía de los grupos de expertos gubernamentales en la formulación de las políticas públicas, como las reuniones que sostienen los grupos de expertos gubernamentales de cada municipio para la formulación del Programa de Ordenamiento Territorial. Es necesario aclarar sin embargo que en este caso la participación de la empresa privada, en tanto experto no gubernamental, es signo de una apertura, todavía modesta, de la burocracia municipal y cuya manifestación más avanzada son las consultas públicas de los programas de desarrollo urbano, todavía más simbólicas que sintomáticas de una verdadera transparencia del proceso de la política pública.

La búsqueda de un equilibrio entre eficiencia y gobernabilidad, y no entre eficiencia y legitimidad, como se da en otros contextos nacionales más democráticos, es otro rasgo característico de las políticas públicas que se ponen en práctica en México (Cabrero, 2000: 220). La localización del tiradero de desechos sólidos es elocuente al respecto: una vez identificada la necesidad de construir un tiradero para la ZMZJ, y después de varios intentos infructuosos, el municipio de Zamora pre-

firió ponerlo dentro de sus propias fronteras con el pretexto de evitar la continuidad de los conflictos con comunidades campesinas, sobre todo con los municipios vecinos, y así superar la parálisis de la acción pública. La reubicación del tiradero de desechos sólidos en el municipio de Zamora favoreció la gobernabilidad de la zona metropolitana, pero la decisión no fue suficientemente legítima como para evitar que los propios habitantes de Zamora se mostraran reacios a las decisiones tomadas.

Se han diferenciado las dinámicas sociales y políticas de las relaciones intermunicipales con los principios planteados por la teoría de la gobernabilidad es para mostrar que en Zamora, como en muchas otras zonas metropolitanas tanto en el estado como en el país, es más atinado hablar de una especie de “gobernabilidad urbana trunca” (Zentella, 2005). Si bien es cierto que la fragmentación y división del territorio, de los intereses, del poder y de las capacidades de acción constituyen un escenario altamente conflictivo y competitivo entre los actores, también lo es que un escenario de este tipo entraña necesariamente una dependencia mutua para movilizar los medios políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole para sacar mayor provecho. Así, los municipios y los actores de los que hemos hablado son “socios” y “competidores” a la vez. En Zamora, como creemos es el caso de otras metrópolis mexicanas, la coerción, la concertación, la neutralización y el arbitraje (Mabileau, 1994: 77) suelen aparecer como características inherentes a las relaciones intermunicipales.

La construcción social y política de la “zona metropolitana” como escala de acción pública está condicionada por la existencia de “referentes” comunes, es decir, por un sistema de creencias y valores que forman parte de la historia de una sociedad y que justifican sus acciones (Zentellas, 2005). En la ZMZJ este referente se desdibuja a causa de la existencia de un sistema de valores que no parece ser compartido por todos los actores y que se encuentra en una reconfiguración permanente mediante la acción diaria, en un proceso de aprendizaje, ensayo y error, y compromisos inestables. Los acuerdos para la toma de decisiones y la acción pública hacen emerger una red de actores cuyo poder depende más de la capacidad de cooperar que del seguimiento de la norma o la detención de posiciones institucionales.

Todo lo que ha ocurrido en la ZMZJ nos deja ver que existe una dificultad de gobernar una zona metropolitana, pues todos los procesos de la acción pública territorial que se desarrollan alrededor de los temas que se acordaron sugieren una situación intermedia entre un estado de gobernabilidad, gobernabilidad urbana en actualización constante y otro de ingobernabilidad sistémica. En este sentido cabe preguntarse si el contexto social, político y económico de la ZMZJ se encuentra en una fase de gobernabilidad urbana “en retraso”, “en pausa” o “emergente”; si se trata de una gobernabilidad a diferentes velocidades por sus municipios, pero inacabada en su conjunto, o bien de un conformismo municipal entre las partes.

REFERENCIAS

- Aguilar Barajas, Ismael (1995), “Desarrollo económico y macroeconomía urbana: tendencias internacionales”, *Comercio Exterior*, 45 (10), 727-735.
- Azuela, Antonio (1999), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México: El Colegio de México.
- Boisier, Sergio (2001), “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, en Óscar Madoery y Antonio Vázquez Barquero (eds.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario, Argentina.
- Cabrero, Enrique (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y Política Pública*, 9(2), 189-229.
- Cámara de Diputados (2002), Boletín núm. 1154, México, Coordinación General de Comunicación Social, Sala de Prensa, Archivo de Boletines, 22 de mayo.
- Covarrubias, Francisco (2000) “Prospectiva del Sistema Urbano Nacional”, *El Mercado de Valores*, 60 (3), 3-21.
- Garrocho, Carlos (1995), “Sistemas metropolitanos: reflexiones sobre algunos aspectos del desarrollo metropolitano y recomendaciones de acción”, en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectiva*, México, El Colegio Mexiquense/Sedesol, pp. 555-574.
- Garza Villarreal, Gustavo (2003), *La urbanización de México en el siglo XX*, Ciudad de México: El Colegio de México.

- Garza, Gustavo y Salvador Rivera (1993), “Desarrollo económico y distribución de la población urbana en México, 1960-1990”, *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (1), 177-212.
- Granados Alcantar, Aurelio (2008), “Los flujos migratorios en las zonas metropolitanas de México”, en Ortiz Lazcano, Assael y Quezada Ramírez, María Felix (coord.), *Etnicidad, migración y bienestar en el estado de Hidalgo*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Pachuca, México, pp. 111-128.
- Gaudin, Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrat: l’action publique en question*, París, Presse de Science Policy.
- Godard, Francis (coord.) (1997), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, París, Descartes et Cie (Les urbanités).
- González Arellano, Salomón, & Larralde Corona, Adriana Helia. (2019). La forma urbana actual de las zonas metropolitanas en México: indicadores y dimensiones morfológicas. *Estudios demográficos y urbanos*, 34(1), 11-42. <https://doi.org/10.24201/edu.v34i1.1799>
- Hoffmann, Odile y Fernando Salmerón (1997), *Nueve estudios sobre el espacio: representación y formas de apropiación*, México, CIESAS/OSTROM.
- INEGI (1998), XII Censo general de población y vivienda, 1995, tomo 1, Tabulados básicos, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI (2001), XII Censo general de población y vivienda, 2000, tomo 1, Tabulados básicos, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI (2006), XII Censo general de población y vivienda, 2005, Tabulados básicos, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI (2011), XII Censo general de población y vivienda, 2010, Tabulados básicos, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI (2016), XII Censo general de población y vivienda, 2015, Tabulados básicos, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- INEGI (2021), XII Censo general de población y vivienda, 2020, Tabulados básicos, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Iracheta, Alfonso (2001), Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México: evaluación y perspectivas (anexos)”, Zincantepec: El Colegio Mexiquense.

- Plan Municipal de Desarrollo Jacona 2018–2021.
- Plan Municipal de Desarrollo Zamora 2018–2021.
- Rodríguez Oreggia, Eduardo y Tuirán Gutiérrez, Rodolfo (2006), “La cooperación intermunicipal en México, barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”, *Gestión y Política Pública*, 15(2), 393-409.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2002), “Experiencias internacionales de administración y gobiernos metropolitanos”, *Ciudades*, (53), 3-11.
- Sánchez Almada, A. (2000), *Marginación e ingreso en los municipios de México*, México: UNAM-Porrúa.
- Santín, L. (2002), Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio. En Sedesol, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Indesol-Sedesol.
- Sedesol, (2004) Asociación de Municipios, Programa Hábitat, Dirección General de Desarrollo Urbano y Regional y Dirección General de Reorganización del Territorio, México.
- Sedesol, Conapo e INEGI (2015), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, México.
- Zentella, Juan Carlos (2004), “Zonas metropolitanas y asociacionismo municipal. Reflexiones a partir de la experiencia francesa de cooperación intercomunal. ¿Qué interés para el estado de Veracruz?”, *Con-Ciencia Política*, (6), 69-107.
- Zentella Gómez, Juan Carlos (2005), “Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la zona metropolitana de Xalapa”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, (20) 229-267.
- Ziccardi, Alicia (2001), “Un balance de la experiencia de planeación participativa de nivel local en la Ciudad de México, 1998-2000”, *L'Ordinaire Latinoaméricain*, (185), 73-80.

LA CREACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA TEPIC-XALISCO EN EL ESTADO DE NAYARIT: RETOS Y DESAFÍOS

Marco Alanez Olvera Morales
Universidad Autónoma de Nayarit

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es un estudio exploratorio y descriptivo que plantea una línea de tiempo para analizar la conformación de la zona metropolitana Tepic-Xalisco en el estado de Nayarit. Es un documento que forma parte de una investigación inicial que tiene como meta dar cuenta de los procesos sociopolíticos que configuraron las bases para establecer la ruta que siguió la creación de la zona metropolitana en los municipios de Tepic, como cabecera municipal, y Xalisco como municipio colindante, y que además conforman el principal perímetro de expansión poblacional y urbano, situado en la capital del estado.

Se comenzará analizando brevemente algunas cuestiones en torno a la metropolización. Posteriormente y partiendo de una línea de tiempo se considerarán los primeros documentos en los que se aborda la noción de zonas metropolitanas en el estado, y la manera como fueron identificados a nivel federal, a través de las instituciones asignadas para ello, desde la cartografía urbana y las delimitaciones de zonas metropolitanas identificadas para el estado de Nayarit. A partir de ahí se considerará la ruta normativa para analizar el proceso de conformación de la zona metropolitana Tepic-Xalisco a partir de las administraciones municipales y de los documentos de planeación de los cuales dispusieron para su conformación.

Para finalizar se abordarán los principales retos y desafíos que llegan con la delimitación de zona metropolitana entre ambos municipios y las obligaciones adquiridas a través de los marcos legales y normativos creados para dicho fin.

LA CUESTIÓN DE LA METROPOLIZACIÓN

Tal como lo señala Ana Díaz (2018) los procesos de metropolización son resultado de dinámicas de ajuste al interior de los estados nación como parte de una tendencia globalizadora. Una de las principales consecuencias es la fragmentación de las ciudades y las dificultades que enfrentan para dar cauce a sus procesos de gobernabilidad. Esto coloca las ciudades en el referente del análisis social, al convertirse como metrópolis, en las nuevas unidades de observación en donde se desencadenan procesos de conflicto y transformación social.

Por otro lado, siguiendo lo indicado por Villareal Diana (2007) los procesos de metropolización se generan como parte de la tendencia en las ciudades a la concentración de sus actividades económicas y a los conglomerados sociales, trayendo consigo la demanda de servicios para satisfacer necesidades de los centros urbanos y la estratificación social jerarquizada con criterios de inclusión / exclusión para delimitar las áreas geográficas.

Considerando lo anterior en los últimos años para América Latina se han generado una serie de cambios y transformaciones urbanas que ponen en el centro del debate los procesos de metropolización de las ciudades trayendo consigo una serie de dificultades para hacer de ellas espacios de gestión y gobierno.

Para Lozano Gómez, (2021) la reestructuración neoliberal y las omisiones que el estado ha hecho en los procesos de urbanización en las ciudades latinoamericanas, traen consigo la fragmentación del espacio urbano, con serias implicaciones para hacerlas gobernables, de tal manera que muchos de los procesos de fragmentación también se manifiestan como resultado del mercado inmobiliario y la desregulación estatal al momento de zonificar el hábitat de las ciudades.

Estas situaciones tienen un impacto negativo al momento de hacer habitables las metrópolis, sobre todo cuando se requiere de la intervención estatal y de la gestión de los problemas públicos. No hay que olvidar como lo advierte Ana Díaz (2018) que las estructuras institucionales en las ciudades latinoamericanas, cuentan con poca capacidad para coordinar políticas y compartir procesos de planeación en zonas metropolitanas, generando una falta de cooperación intergu-

bernamental al momento de atender los problemas públicos, de ahí que los cambios que enfrentan las ciudades requieran ser enfrentados desde los enfoques de la gobernanza.

Sumado a lo anterior y desde la perspectiva de Vázquez (2021) las zonas metropolitanas enfrentan por un lado la fragmentación de los gobiernos locales, y sus conflictos de interés y por el otro la incapacidad para la toma de decisiones que limitan la capacidad de incorporar una mirada integral a sus problemáticas, entre las cuales se destacan, según Rosenbaum y Rodríguez (2011) dos más importantes: Una rápida urbanización en las ciudades y una descentralización de los gobiernos.

Este preámbulo nos sirve para introducir la cuestión de la metropolización en las ciudades de Tepic y Xalisco en el estado de Nayarit, situación que, está ligada a lo ya mencionado en líneas anteriores, y como resultado de la complejidad social en la que se encuentran transitando las ciudades latinoamericanas, de ahí la importancia de su reflexión y análisis. La cuestión de la urbanización y la conformación de la zona metropolitana Tepic-Xalisco, tiene su influencia por un lado en el crecimiento emergente de la ciudad, a través de procesos anclados a la oferta de vivienda, juntoa la creación de sub centros comerciales, y por el otro a una ausencia de regulación normada por las políticas de urbanización del estado nayarita, (Zepeda, Heredia y Flores: 2010).

Es importante resaltar que frente a estos desafíos y ante la naciente problematización de las zonas metropolitanas, aún no se ha sentido la eficacia de las políticas públicas orientadas a los procesos de urbanización y metropolización para atender problemáticas que afectan a la población aglomerada en las ciudades de ahí la necesidad de implementar procesos de modificación y actualización de los instrumentos de planeación desde la parte normativa, sin embargo, como es señalado por diversos autores, aún no logran ser acciones efectivas que se materialicen en acciones de gobierno que atiendan de modo efectivo las problemáticas urbanas (Arellano y Rosiles: 2021).

LA CREACIÓN DE UNA ZONA METROPOLITANA EN NAYARIT

La delimitación cartográfica de la zona metropolitana Tepic-Xalisco.

Al comenzar a establecer los criterios para asignar la delimitación de las metrópolis en los municipios de Nayarit, se consultaron diversos documentos y se tomó como referencia lo indicado para la geografía de las metrópolis en la República mexicana, a través del documento denominado *La delimitación de las zonas metropolitanas* SEDATU, CONAPO e INEGI, (2018), en su contenido, y a manera de revisión, se hizo el recuento de las tres instancias que comenzaron a definir las zonas metropolitanas en el ámbito federal, estatal y municipal. Tanto SEDESOL, el INEGI, y la CONAPO comenzaron a generar cifras y datos respecto a la cuantificación de las zonas metropolitanas, con el objetivo de delimitar sus características y su distribución geográfica, en aquellos territorios donde quedara registrada asentada una configuración urbana de distintas ciudades con aspectos vinculantes.

En ese sentido las zonas metropolitanas fueron establecidas como los elementos de mayor jerarquía para el Sistema Urbano Nacional. Se identificó que, en ellas se generaba lo correspondiente al 71% del Producto Interno Bruto (PIB), en todo el país, razón por la cual estaban en condiciones de ser un anclaje potencial para poder incidir favorablemente en lo referente al impulso económico y social, como motor de desarrollo, desde el ámbito local y regional.

En el contenido del documento se destaca que los *elementos articuladores del desarrollo* requieren la necesaria participación de los distintos ámbitos de gobierno, así como de amplios sectores sociales y de órganos de gobierno, que estén en condiciones de generar procesos de coordinación para garantizar un mejor resultado en lo que respecta al desarrollo de las ciudades y a su vinculación entre zonas conurbadas o municipios que comparten procesos de urbanización y crecimiento demográfico compartido.

Desde ese contexto, se pueden encontrar trabajos importantes que abordan la problemática de la gobernanza, y la definición de las zonas / áreas metropolitanas en las ciudades conurbadas de nuestro país, véase Arellano Ríos, A. (2013), así como trabajos que abordan las temáticas urbanas a partir de recursos categoriales, que hacen énfasis

en diversas cuestiones que impactan en las ciudades entre las cuales destacan: la gobernanza en el territorio; la construcción de políticas públicas para la gestión de las ciudades; los procesos de urbanización; y la constitución de zonas metropolitanas como ejes de política pública y de desarrollo urbano, así como los conflictos intergubernamentales y los procesos de descentralización que esto conlleva.

En ese sentido en lo que concierne a la cuestión territorial del estado de Nayarit, al abordar la configuración urbana que define a las zonas metropolitanas, se partió de la tipología tradicional que se describe en los documentos publicados por las dependencias de gobierno federal SEDATU, CONAPO e INEGI, (2018: p. 35) Véase cuadro 1, en donde quedaron definidas las zonas consideradas metropolitanas, a partir de dos elementos: los tipos de municipio metropolitano y los criterios de definición. De tal manera que, al considerar la zona correspondiente a los municipios de Tepic y Xalisco, estos fueron enmarcados en la tipología de *municipios centrales* con criterios de selección tales como: la conurbación intermunicipal que comparten, el número de habitantes que conforman la municipalidad y el hecho que colinde con municipios que muestran un alto grado de integración física, tal como a continuación se muestra a manera de ilustración.¹

1 La información referente a la conformación tipológica, de mapas y estadística respecto a las zonas metropolitanas fue consultada tomando como base las siguientes referencias: CONAPO, Delimitación de Zonas Metropolitanas, consultado en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_de_Zonas_Metropolitanas, 11-11-2019]

SEDESOL/CONAPO/INEGI, Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2017, consultado en: [<https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>, 11-11-2019]

Cuadro 1. Tipología de municipios metropolitanos

Tipo de municipio metropolitano	Criterios de definición
<p>Municipios centrales. Corresponden a los municipios donde se localiza la ciudad principal que da origen a la zona metropolitana.</p>	<p>a. Municipios que comparten una conurbación intermunicipal, definida esta como la unión física entre dos o más localidades censales de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes.</p> <p>b. Municipios con localidades de 50 mil o más habitantes que muestran un alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos predominantemente urbanos.</p> <p>c. Municipios con ciudades de un millón o más habitantes.</p> <p>d. Municipios con ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza, con 250 mil o más habitantes.</p>
<p>Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos. Son municipios contiguos a los municipios centrales, cuyas localidades no están conurbadas a la ciudad principal, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana.</p>	<p>a. Su localidad principal está ubicada a no más de 10 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril, de la localidad o conurbación que dio origen a la zona metropolitana en cuestión.</p> <p>b. Al menos 15% de su población ocupada residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10% o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última.</p> <p>c. Tienen un porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios mayor o igual a 75%.</p> <p>d. Tienen una <i>densidad media urbana</i> de por lo menos 20 habitantes por hectárea.</p>

<p>Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.</p> <p>Son municipios reconocidos por los gobiernos federal y locales como parte de una zona metropolitana, a través de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio. Para su incorporación se tomó en cuenta el cumplimiento de al menos uno de los criterios que se indican en la columna siguiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente. b. Estar considerados en el programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana respectivo. c. Estar reconocidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente.
--	--

Fuente: SEMARNAT, Dirección General de Estadística e Información Ambiental, noviembre, 2019.

Una vez establecida la definición territorial de los municipios Tepic-Xalisco, y considerando a Tepic como la capital del estado, para que le fuera asignado el criterio de ser una Zona Metropolitana de Municipios Centrales, se revisaron los documentos elaborados por SEDESOL, CONAPO e INEGI, a partir del año 2000, hasta la publicación de 2015, en donde aparece por primera vez ya establecido numéricamente la zona metropolitana de Tepic-Xalisco. En dichos documentos la valoración cartográfica expresa el aumento de las zonas metropolitanas del país y el cambio en la numeración de la zona metropolitana Tepic Xalisco, quedando a partir de una línea de tiempo de la siguiente manera:

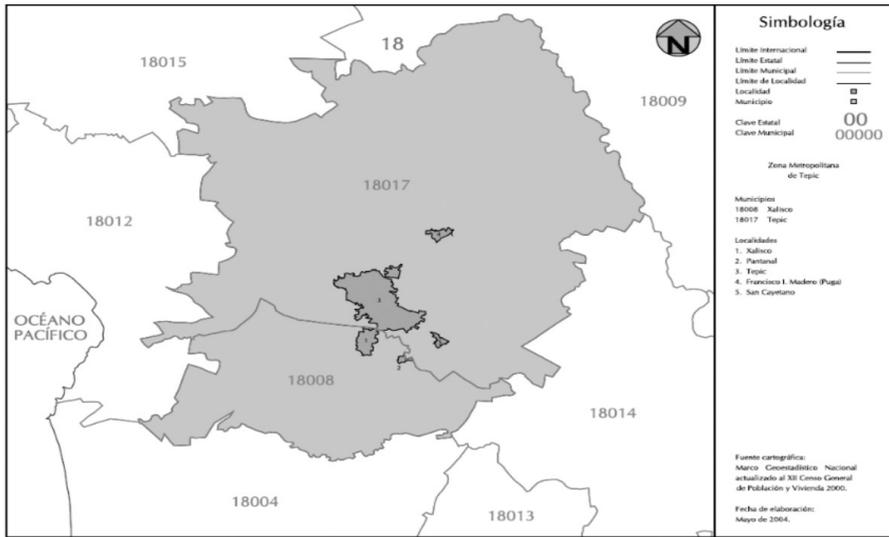
1. Cartografía y criterios sociodemográficas para la delimitación de las zonas metropolitanas, correspondientes al año 2000. Información considerada en el documento SEDESOL, CONAPO e INEGI (2004)

Mapa 1. Distribución de zonas metropolitanas para el año 2000 en México



Fuente: SEDESOL, CONAPO, INEGI (2004). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2004, pág. 97.

Mapa 2. Distribución de las localidades que definen la zona metropolitana Tepic-Xalisco 2000



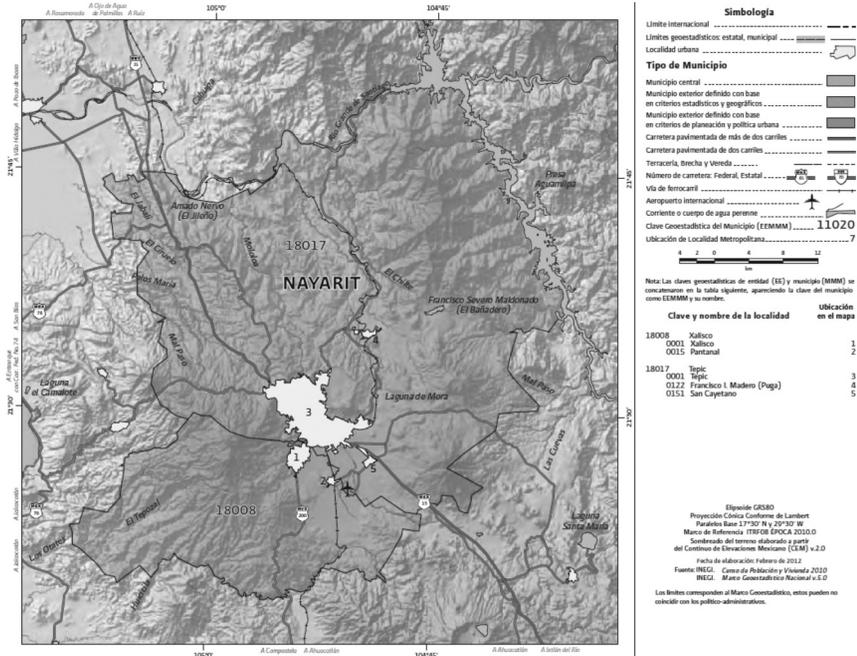
Fuente: SEDESOL, CONAPO, INEGI (2004). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2004, pág. 97.

Para el año 2000 son reconocidas un total de 55 zonas metropolitanas, véase mapa 1, definidas por los criterios establecidos por SEDESOL, CONAPO e INEGI. En el documento señalado se establece que “en total se identificaron 55 zonas metropolitanas cuya población en el año 2000 ascendió a 51.5 millones de personas, mismas que representaban 52.8% de la población total del país” (SEDESOL, CONAPO e INEGI 2004: 28).

Con respecto a la zona metropolitana Tepic-Xalisco se le asigna el número 29 y se definen las 5 localidades de ambos municipios que conforman dicha metropolización. Véase mapa 2.

2. Cartografía y criterios sociodemográficas para la delimitación de las zonas metropolitanas, correspondientes al año 2010. Información considerada en el documento SEDESOL, CONAPO e INEGI (2010)

Mapa 3. Distribución de las localidades que definen la zona metropolitana Tepic-Xalisco 2010

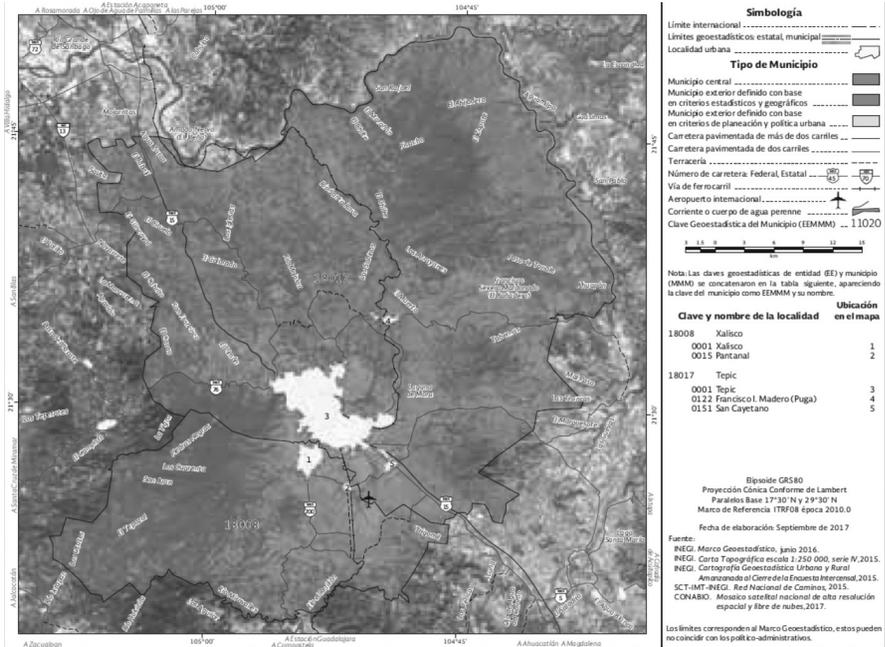


Fuente: SEDESOL, CONAPO, INEGI (2010). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010, pág. 118.

Con los datos de INEGI del 2010 y la publicación del documento para delimitar las zonas metropolitanas en México, correspondiente a la misma fecha, se conformó una nueva numeración de zonas metropolitanas “la cual arroja un total de 59 zonas metropolitanas, en las que residen 63.8 millones de habitantes, esto es, 56.8% del total nacional, en un total de 367 delegaciones y municipios metropolitanos” (SEDESOL, CONAPO e INEGI 2010: 14) estableciendo para la correspondiente a Tepic-Xalisco la zona número 30.

3. Cartografía y criterios sociodemográficas para la delimitación de las zonas metropolitanas, correspondientes al año 2015. Información considerada en el documento SEDESOL, CONAPO e INEGI (2015).

Mapa 4. Distribución de las localidades que definen la zona metropolitana Tepic-Xalisco 2015



Fuente: SEDESOL, CONAPO, INEGI (2015). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015, pág. 170.

Al respecto para el año 2016 se publica la actualización cartográfica de las zonas metropolitanas correspondiente al año 2015, en donde se definen 74 zonas metropolitanas, 25 más que en el año 2010, colocando a la Zona Metropolitana de Tepic-Xalisco, como la número 41 y con la numerología 18.01, identificando las mismas 5 zonas conurbadas entre ambos municipios identificadas desde el año 2000: 1. Xalisco, 2. Pantanal, 3. Tepic, 4. Francisco y Madero, y 5. San Cayetano.

La aparición de la zona metropolitana en planificación normativa

Tal como ha sido mencionado en párrafos anteriores, la discusión sobre la metropolización de las ciudades es relativamente reciente. Al respecto en lo que se refiere al estado de Nayarit, el abordaje de las zonas metropolitanas tiene su inicio y se hace presente a partir de la planificación normativa y de los procesos de gestión urbana vía los planes estatales y municipales de desarrollo, en donde se enmarcan los criterios para definir las zonas metropolitanas.

Siendo así, es a partir de la primera década del presente siglo, cuando desde la planificación de los gobiernos estatales de Nayarit se comienza a discutir el tema de las zonas conurbadas y ciudades colindantes, haciéndose presente sobre todo en los documentos rectores de los planes estatales de desarrollo, en particular, en la administración estatal del entonces gobernador Ney González Sánchez, 2005-2011, a través de su plan de gobierno en donde ya se contempla un Plan Estatal de Desarrollo (PED, 2006) de carácter prospectivo, y en donde se da más forma y peso a la cuestión metropolitana y al marco legal, en el que se anuncia el trabajo de desarrollo urbano que pretende generar un proceso de desarrollo integral, sustentable y sostenido en cada región. En el documento mencionado se acentúanlo referente a las políticas públicas:

Políticas en materia de inversión y finanzas públicas estatales

1. Políticas de desarrollo económico
2. Políticas de desarrollo social
3. Políticas de desarrollo territorial, ambiental y urbano
4. Políticas para la gobernabilidad y el desarrollo de la gestión institucional y social

Sin embargo, aún no se hace una referencia explícita a las zonas metropolitanas, y el documento utiliza una sola vez dicho concepto para referirse al tema del medio ambiente estableciendo como una de las acciones: “Revertir la contaminación del aire de la Zona Metropolitana con base en acciones de reconversión productiva”.

A pesar de la omisión del concepto de modo claro, en el PED 2005-2011, sí se establece implementar acciones que tienen que ver con los procesos de urbanización y de regionalización a través de las siguientes acciones establecidas en el cuadro 2:

Políticas de desarrollo territorial, ambiental y urbano
<ul style="list-style-type: none"> ● Se adecuará el marco jurídico en materia de ordenamiento ecológico, ordenamiento territorial y desarrollo urbano y se impulsará el desarrollo institucional necesario para la eficiente promoción y administración de estos temas, estableciendo la rectoría del Estado en la coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno.
<ul style="list-style-type: none"> ● Se establecerá un ordenamiento territorial tendiente a lograr una adecuada distribución de la población en el territorio estatal, consolidando un sistema de ciudades y de enlaces, que permita equilibrar las cargas y beneficios propios del desarrollo, atendiendo principalmente a las regiones de alta marginación.
<ul style="list-style-type: none"> ● Se fortalecerá la gestión de reservas urbanas y territoriales, así como la promoción habitacional, la construcción del equipamiento urbano necesario y la dotación de servicios públicos que permitan incrementar la calidad de vida de todos los nayaritas.
<ul style="list-style-type: none"> ● Mediante el enfoque de planeación de subregiones se buscará frenar el proceso anárquico de crecimiento de las localidades urbanas, sobre todo en las regiones Centro y Costa Sur del Estado, coadyuvando con los esfuerzos de las administraciones locales.
<ul style="list-style-type: none"> ● En el desarrollo urbano de las regiones costeras se tomarán en cuenta criterios de fortalecimiento al sector turístico del Estado, principalmente mediante el mejoramiento de la imagen urbana y aprovechando el patrimonio natural y cultural del Estado.
<ul style="list-style-type: none"> ● Se impulsará una reestructuración de los servicios de transporte público -principalmente en la Región Centro- acordes al desarrollo urbano y de vialidades.
<ul style="list-style-type: none"> ● Se promoverá el desarrollo del transporte suburbano, acorde al modelo de desarrollo urbano propuesto que consiste en sistemas de ciudades, como los que se requieren en las regiones Costa Sur, Centro, Norte, entre otras.

Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 Gobierno de Nayarit, pág. 237-238.

Para el 2008 el gobierno del estado de Nayarit, publica el documento referente al plan urbano del desarrollo metropolitano a través del Programa Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU, 2008), sin embargo, a pesar de que en todo el documento es citada cinco veces la palabra zona metropolitana, en los cinco casos lo menciona para referirse a la

zona de Guadalajara, y al señalar lo referente a los municipios de Tepic y Xalisco, los cita con el término de “Zona Conurbada”. Al respecto así lo indica: “Sin embargo, la Zona Metropolitana de Guadalajara sigue siendo el núcleo principal y como tal, mantiene un alto grado de influencia sobre las ciudades cercanas, como es el caso de la Zona Conurbada Tepic-Xalisco” (PEDU, 2008:19).

Lo anterior no impide que el tema de la conurbación y el desarrollo de las ciudades se aborden en los documentos citados, sin embargo, para esas fechas aún no se establece en el imaginario social, la connotación de metropolización entre los municipios de Tepic y Xalisco, aunque si se habla de problemáticas a enfrentar como son 1) el estancamiento económico y la escasa oportunidad de desarrollo, y 2) la ausencia de sectores o ramas productivas articuladas del desarrollo.

Estos dos elementos enfatizan la problemática que enfrenta Nayarit en cuanto un escaso desarrollo industrial, y a un desarrollo económico basado en el sector primario y en el sector secundario (bienes y servicios). que generan como consecuencia una profundización de la crisis agropecuaria, acompañada de una excesiva polarización del desarrollo turístico en la región de la Costa Sur debido al desarrollo desigual al tener, por un lado, la zona turística de Nayarit en la parte Sur que está vinculada con Bahía de Banderas y Puerto Vallarta, con un gran desarrollo turístico, mientras que la zona Norte que colinda con Sinaloa, prácticamente hay un atraso impresionante en términos de desarrollo productivo.

Parte de estas problemáticas comenzarán a ser consideradas al momento de definir la zona metropolitana de Tepic-Xalisco sobre todo porque se ha manifestado de modo permanente una reducción de la inversión privada en la mayor parte del estado, la falta de un desarrollo industrial y por lo tanto, de capitales que pueda fortalecer el empleo y la manufactura, provocando que Nayarit se siga considerando en un estado semiurbano, salvo las dos ciudades más desarrolladas como son, Bahía de Banderas vinculada con Jalisco en Puerto Vallarta, y la capital que es Tepic.

Para el periodo sexenal del 2011-2017 encabezado por Roberto Sandoval Castañeda, se cuenta con un plan estatal de desarrollo que aborda el concepto de Zona Metropolitana, una sola vez, pero para referirse al sistema carretero que conectará a Tepic con las zonas metropolitanas de Jalisco, Zacatecas y Aguascalientes, por lo que para esas

fechas todavía no se considera un término necesario para utilizarlo en las acciones de gobierno.

Sin embargo, esta ausencia en los documentos de la definición de zona metropolitana a nivel local, no limita que en el referente nacional se siga avanzando con los procesos de zonificación federal para las áreas metropolitanas a nivel federal, tal como ya fue señalado en el apartado anterior en donde la cartografía nacional establece la denominación de Zona Metropolitana de Tepic-Xalisco en los documentos de SEDESOL, CONAPO e INEGI, a partir del año 2004 y en las fechas posteriores.

No es sino hasta el año 2014 que en los documentos del Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Xalisco 2014-2017 (PMD-Xalisco, 2015) que comienza a utilizarse el término de zona metropolitana y se incorpora como parte de las acciones de gobierno que se deberán ejecutar y que definen las problemáticas sociales que deberán atenderse en sincronía con el municipio de Tepic. En el documento se hace mención al término un total de cinco veces, cifra que disminuye para el siguiente periodo con el documento del Plan Municipal de Desarrollo de Xalisco 2017-2021, ya que solo se menciona un total de cuatro veces.

Sin embargo, caso contrario sucede con el Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Tepic 2014 -2017 (PMD- Tepic, 2015), ya que sigue sin mencionarse en todo el documento el término de zona metropolitana, a pesar de que el municipio de Xalisco, ya había considerado su incorporación en su PMD de ese periodo. No es sino hasta el Plan Municipal de Desarrollo de Tepic 2017-2021 que se incorpora por primera vez el término en un total de 22 veces (PMD- Tepic, 2018). Situación que se explica entre otras cosas porque la gestión municipal de Xalisco ya había considerado trabajar el tema en sus ejes rectores y sus líneas de acción y porque a nivel nacional se estableció la posibilidad de acceder a los recursos que otorga el fondo metropolitano, creado para apoyar proyectos de inversión entre los municipios vinculantes en zonas metropolitanas.

De tal manera que la relación de enunciaciones del término Zona Metropolitana a nivel planes municipales de Tepic y Xalisco, irrumpe a partir del 2014, manteniéndose presente con un nivel de frecuencia que se muestra en el siguiente cuadro (3):

Cuadro 3. Comparativo en los planes municipales de la mención “zona metropolitana”

Periodo	PMD – XALISCO 2014-2017	PMD – TEPIC 2014- 2017	PMD – XALISCO 2017 -2021	PMD – TEPIC 2017-2021
Frecuencia	5 veces	0	4 veces	22 veces
Algunas de las frases mencionadas en los documentos	<p>Para hacer realidad la planeación a largo plazo con una visión que involucre a nuestro municipio con el de Tepic, que conformamos la zona metropolitana, este Plan será la base que permita proponer, en común acuerdo, el Programa de Desarrollo Metropolitano 2014-2034.</p> <p>Bajo estas circunstancias se hace necesario fortalecer el Convenio con el municipio de Tepic, mediante la puesta en marcha de la Comisión Intermunicipal para desarrollar la Zona Metropolitana, así como el Plan de Desarrollo Urbano del municipio de Xalisco.</p>		<p>Recientemente el municipio de Xalisco y de Tepic establecieron mediante el “<i>Decreto que Aprueba el Convenio de Delimitación Territorial Presentado por los Ayuntamientos de Tepic y Xalisco</i>”, sus límites territoriales, con lo que se brinda certeza jurídica a los habitantes de la zona conurbada y se da formalidad a la creación legal de la Zona Metropolitana, esto permitirá que ambos municipios amplíen y mejoren la calidad de los servicios a sus habitantes, así como lograr que las gestiones administrativas incrementen y se fortalezcan. Sumado a ello, se deberán atender temas de seguridad, movilidad de manera conjunta, siempre en beneficio de los habitantes de la Zona Metropolitana.</p>	<p>La Zona Metropolitana de Tepic registra por cuenta propia un 22.4% de población en situación de pobreza y un 2.2% en situación de pobreza extrema, colocándose en el segundo lugar como una de las zonas metropolitanas con menores porcentajes a nivel nacional.</p> <p>Actualmente en la Zona Metropolitana de Tepic enfrenta rezago de cobertura de mercados públicos de acuerdo con normas de dotación de este tipo de infraestructura. Cerca del 86% de la población no dispone de estos en su entorno, lo que representa un déficit de más de 2,700 locales.</p>

	<p>En este contexto, un instrumento que resulta fundamental para reducir el delito, es formular planes con objetivos y estrategias homologadas entre los dos municipios integrantes de la zona metropolitana, que orienten en forma práctica y coordinada la labor por las corporaciones policíacas de los dos municipios, así como con los niveles federal y estatal</p> <p>Sentar las bases que determinen el crecimiento armónico, ordenado de la zona metropolitana y de las comunidades del municipio.</p> <p>Promover acciones de corresponsabilidad entre el gobierno municipal de Tepic y el de Xalisco, para abordar los asuntos derivados de la zona metropolitana.</p>			<p>La Zona Metropolitana de Tepic concentra una población de 471 mil 026 habitantes; en 2030 llegará a 613 mil 507 personas. En específico la ciudad de Tepic ha acumulado un total de 5 mil 639 hectáreas registrando una tasa de crecimiento promedio anual del 0.7%.</p>
--	---	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en los planes municipales de desarrollo de ambos municipios.

Con lo anterior expuesto se puede considerar al 2014 como la fecha referente que establece el viraje gubernamental a nivel municipal, para incorporar en la planeación el tema de las zonas metropolitanas, acompañado de un viraje en el escenario político, dado que es el año electoral local, en el que llega una alternancia política opuesta al partido gobernante en ese momento el PRI, y que implementa cambios sustanciales en los esquemas de la planificación urbana encabezados por la alianza de facto entre PAN-PRD-PT, que logró los triunfos electorales de Tepic y Xalisco, entre otros municipios.

En ese sentido y para hablar de los avances de la Planeación Municipal de Tepic, que permitieron incorporar políticas públicas más estructuradas en materia de metropolización, se pueden identificar tres etapas, que definieron el cambio en el ámbito gubernamental para dar paso a la incorporación de las zonas metropolitanas en la agenda pública y de gobierno:

La primera etapa: que abarca del 2005 al 2014, que incluyen el periodo gubernamental 2005-2011 de Ney González Sánchez, y del 2011 al 2014, correspondiente a la mitad del sexenio de Roberto Sandoval Castañeda, y de los gobiernos municipales del 2005 al 2014, en los que el tema de las zonas metropolitanas no aparece como parte importante en las agendas de gobierno ni en la planeación estatal o municipal. Esto es, no se presenta ningún avance significativo y se mantiene un desarrollo incipiente en la planeación y en el desarrollo normativo y jurídico de la zona metropolitana.

La segunda etapa, que abarca del 2014-2017, en ella, ya se incluye el gobierno de alternancia en los municipios de Tepic y Xalisco, a través de los cuales se define la ruta para replantear el esquema de la planeación y el desarrollo entre ambos municipios, sobre todo en el municipio de Xalisco, quien es el primero en abordar los temas de la metropolización con el municipio de Tepic, al incorporar en su PMD 2014-2017, la referencia a la creación de la zona metropolitana como un factor de desarrollo. En lo que respecta a la gestión municipal de Tepic, del 2014 al 2017, aún y cuando en la normativa no se hacen explícitos los términos de zonas metropolitanas, si se comienzan a prefigurar cambios significativos en materia de planeación y participación ciudadana, al crear la figura del Instituto Municipal de Planeación

(IMPLAN) y la figura de un Consejo Ciudadanizado, desplazando al esquema de los COPLADEMUN municipales, instituidos por la Ley de Planeación Nacional en la década de los ochenta del siglo pasado. Estas nuevas figuras, son creadas para coadyuvar en los proyectos de gestión pública a través de la participación ciudadana planteando ya procesos de gobernanza.

La tercera etapa: que abarca del 2017-2021 y en donde de modo más claro y estratégico, entre ambas administraciones municipales de Tepic y Xalisco, se establecen procesos de colaboración y gestión compartida, para dar continuidad a los procesos de planeación en donde ya se define la creación de una zona metropolitana como modelo de gestión y desarrollo estratégico que dote de servicios y enfrente problemáticas comunes para ambos municipios.

Al respecto los avances de estas tres etapas pueden considerarse a través de cuatro aspectos importantes en la gestión municipal de Tepic:

- I. Creación del Instituto Municipal de Planeación, como un nuevo modelo para la gestión pública, implementado en gobiernos estatales y municipales panistas en ciudades como Aguascalientes, Nuevo León o Puebla, e incorporando a la participación ciudadana y el trabajo intermunicipal para la atención de problemas públicos compartidos entre municipios.
- II. La elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de la zona metropolitana Tepic-Xalisco, a través del cual se otorga mayor certeza jurídica a las políticas públicas que permitan un mejor desarrollo y crecimiento de la región identificando la zona metropolitana como factor de impulso y bienestar social.
- III. La definición de los límites territoriales entre Tepic y Xalisco, elemento que no existía y que se había estado postergando en los últimos años de las administraciones municipales.
- IV. La elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sustentable, para fortalecer la parte normativa para normar e identificar los flujos de tránsito que existen entre ambos municipios y por la cantidad de interacción que existen en el sector económico y en el rubro del empleo o del ámbito de la productividad.

RETOS Y DESAFÍOS EN LA CONFORMACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA TEPIC-XALISCO

Para el año 2018, y tomando como referencia el documento para la delimitación de las zonas metropolitanas del 2015 (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2018), el Sistema Urbano Nacional (SUN) se estableció para su conformación con un total de 401 ciudades, 74 zonas metropolitanas, 132 son conurbaciones y 195 centros urbanos mayores de 15 mil habitantes, en los cuales residía el 92.6 millones de personas, que representaban poco menos de tres cuartas partes de la población nacional.

En el mismo sentido y con referencia específica al estado de Nayarit, considerando los datos contenidos en el documento señalado para la delimitación de las zonas metropolitanas, véase cuadro 4, se identifica el registro de la población en Tepic para el año 2015, con una suma de 342,840 mil habitantes, en tanto para el municipio vecino de Xalisco, la suma es de tan solo 57,418 mil habitantes, sin embargo con respecto al crecimiento medio anual de ambos municipios, para Xalisco es del 3,3 % y para Tepic del 1.8%, resaltando el hecho de que el municipio de Xalisco esta crecimiento poblacionalmente casi al doble con respecto al municipio de Tepic. Como se pueden constatar está presente una importante desigualdad en términos de población entre ambos municipios centrales, comprensible sobre todo porque prácticamente es un estado que ha representado el 1% de la población total del país, y que se encuentra en una incipiente conformación de zona metropolitana desde el ámbito gubernamental.

Cuadro 4. Zona metropolitana de Tepic: Población, tasa de crecimiento y densidad media Urbana, 1990-2015

Clave	Municipio	Población				Tasa de crecimiento medio anual (%)			Superficie (km ²)	DMU (hab/ha)
		1990	2000	2010	2015	1990-2000	2000-2010	2010-2015		
Zona metropolitana de Tepic		268,185	342,840	429,351	471,026	2.5	2.2	2.0	2,139.0	87.7
18008	Xalisco	26,722	37,664	49,102	57,418	3.5	2.6	3.3	503.8	71.3
18017	Tepic									89.6

Fuente: SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2015: 170.

En lo referente a los indicadores que el INEGI empleo para la delimitación de las zonas metropolitanas, con respecto a Tepic-Xalisco, véase cuadro 5, se puede identificar la situación referida al porcentaje de personas que trabajan en el municipio, al porcentaje de personas que trabajan en municipios centrales y a personas que trabajan en otro municipio.

Y en ese contexto se indica que el 94% de la población ocupada residente en el municipio de Tepic, trabaja en el municipio, sin embargo, solo el 49% residente en Xalisco, trabaja en ahí, es decir, que en Xalisco mucha de su población ocupada no trabaja en el municipio, y se ve en la necesidad de realizar traslados a Tepic como parte de sus procesos de movilidad. Aquí la el cuadro que lo destaca:

Otra de las cuestiones importantes es el tema de la densidad media urbana, ya que en Nayarit es del 89% y en Xalisco es de 71%, lo mismo ocurre con la denominación de la población ocupada en actividades no agrícolas, ya que el 85% de esa población está en Xalisco y el 96% está en Tepic. Es decir, que a pesar que en los municipios aledaños a esta zona metropolitana son semiurbanos, o tienden hacia lo rural dada la actividad agrícola, propiamente estos dos municipios ya no llevan a cabo dichas actividades como algo sustancial y, por el contrario, está orientada a la actividad de los servicios o al sector terciario.

Cuadro 5. Indicadores empleados en la delimitación de las zonas metropolitanas por municipio, 2015

Clave de ZM	Zona metropolitana		Población 2015	MC	CF	Distancia a la ciudad central (km)	Población de 15 a 70 años ocupada residente en el municipio 2015			Población de 15 a 70 años empleada en el municipio 2015			
	Entidad	Demarcación territorial o municipio					Trabaja en el municipio (%)	Trabaja en municipios centrales (%)	Trabaja en otros municipios (%)	Trabaja en el municipio (%)	Trabaja en municipios centrales (%)	Trabaja en otros municipios (%)	
17.02	ZM de Cuernavaca		983,365										
	<i>Morelos</i>												
	1	17007	Cuernavaca	366,321	1	1	0.0	93.4	3.8	2.7	65.0	25.0	10.0
	2	17008	Emiliano Zapata	99,439	1	1	0.0	57.2	39.0	3.8	79.4	16.6	4.1
	3	17009	Huitzilac	19,231	0	0	6.9	72.3	23.4	4.3	93.8	4.3	1.9
	4	17011	Jiutepec	214,137	1	1	0.0	65.4	31.8	2.8	80.6	15.5	3.9
	5	17018	Temixco	116,143	1	1	0.0	59.6	37.2	3.2	79.8	17.7	2.5
	6	17020	Tepoztlán	46,946	1	1	0.0	66.4	27.8	5.8	91.1	3.5	5.3
	7	17024	Tlaltizapán de Zapata	52,110	0	0	10.1	61.0	15.9	23.1	90.6	1.0	8.5
	8	17028	Xochitpec	68,984	1	1	0.0	60.6	34.0	5.4	75.8	14.7	9.5
18.01	ZM de Tepic		471,026										
	<i>Nayarit</i>												
	1	18008	Xalisco	57,418	1	1	0.0	49.8	43.9	6.4	89.5	9.7	0.8
	2	18017	Tepic	413,608	1	1	0.0	94.8	0.7	4.5	92.3	5.6	2.1

Clave de ZM	Zona metropolitana		Población 2015	MC	CF	Distancia a la ciudad central (km)	Población de 15 a 70 años ocupada en actividades no agrícolas 2015 (%)	Densidad media urbana 2010 (hab/ha)	DZC-ZM	PZC-ZM	PNDU	Tipo de municipio
	Entidad	Demarcación territorial o municipio										
17.02	ZM de Cuernavaca		983,365									
	<i>Morelos</i>											
	1	17007	Cuernavaca	366,321	1	1	0.0	99.3	73.6	1	1	1
	2	17008	Emiliano Zapata	99,439	1	1	0.0	97.1	56.6	1	1	1
	3	17009	Huitzilac	19,231	0	0	6.9	87.1	30.0	1	0	1
	4	17011	Jiutepec	214,137	1	1	0.0	97.9	93.9	1	1	1
	5	17018	Temixco	116,143	1	1	0.0	96.6	59.3	1	1	1
	6	17020	Tepoztlán	46,946	1	1	0.0	88.9	58.8	1	0	1
	7	17024	Tlaltizapán de Zapata	52,110	0	0	10.1	85.2	38.1	0	0	1
	8	17028	Xochitepec	68,984	1	1	0.0	94.6	43.2	1	0	1
18.01	ZM de Tepic		471,026									
	<i>Nayarit</i>											
	1	18008	Xalisco	57,418	1	1	0.0	85.2	71.3	1	1	1
	2	18017	Tepic	413,608	1	1	0.0	96.1	89.6	1	1	1

Fuente: SEDESOL, CONAPO, INEGI (2015). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 20015, pág. 170.

Cada uno de estos datos tienen que ver con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial Tepic-Xalisco, elaborado y publicado por el municipio de Tepic a través del IMPLAN. En él se abordan diversos temas de la agenda de gobierno compartida que tienen que ver con aspectos tales como:

- La densidad poblacional
- El crecimiento de las zonas conurbadas
- Los temas de la vivienda y los servicios básicos

Con lo anterior se puede establecer que la zona metropolitana Tepic - Xalisco tiene un potencial de crecimiento, sin embargo, se deben tener claros cuáles serían los principales retos y desafíos que enfrentarán al momento de materializar cada una de las metas y objetivos vinculantes en materia social y económica. A pesar de que se han realizado avances en materia de la planeación, aún quedan pendientes los aspectos legales para darle reconocimiento a través del congreso estatal de la condición para ser una zona metropolitana establecida por ley, sin embargo, los trabajos para que esto ocurra dependen de las comisiones encargadas en el poder legislativo para poder lograr viabilidad al proyecto. Dependerá del trabajo de cabildeo que hagan las fuerzas partidistas para alcanzar dicho objetivo.

Al respecto es importante señalar también lo referente a las problemáticas que están quedando incluidas en la agenda de trabajo bilateral entre ambos municipios en materia económica y social, sobre todo porque ante el cambio de gobierno municipal el pasado septiembre del 2021, el riesgo latente es que la agenda de trabajo no sea retomada por las nuevas administraciones municipales, o el trabajo de coordinación realizado por las anteriores administraciones tenga riesgo de no ser retomada por las nuevas autoridades. De ahí que sea importante el trabajo de cabildo para incorporar estas temáticas en sus planes municipales de desarrollo.

En lo que respecta a los principales retos y desafíos que presenta la zona metropolitana, están aquellos establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana Tepic-Xalisco (POTZM, 2018), el cual funge como documento rector para el desarrollo territorial y urbano entre ambos municipios. Los aspectos que quedan en la agenda de gobierno que deberá atenderse para dar continuidad a los

trabajos de coordinación en materia de gestión a largo plazo entre ambas administraciones municipales son los siguientes:

Cuadro 6. Principales problemáticas a atender para la zona metropolitana Tepic-Xalisco

● La necesidad de un corredor industrial en Xalisco.
● La famosa modernización del Aeropuerto Amado Nervo, que de alguna manera está en zona de Xalisco, pero pues la gente va a Tepic. Ya se anunció por parte del gobierno federal la ampliación del Aeropuerto Amado Nervo, pero en esas circunstancias pues se estarían buscando mayores beneficios sobre todo para el municipio de Xalisco que es donde se ubica, pero el beneficio va para Tepic porque todo está concentrado en Tepic.
● Una reubicación de la Central Camionera de Tepic para poder darle una mayor certeza a la gente de Xalisco
● La rectificación del río Mololoa, que es parte de las problemáticas que tiene la ciudad de Tepic dentro del esquema de zona metropolitana.
● El plan de manejo del cerro de San Juan, porque es un cerro que de alguna manera se comparte con el municipio de Xalisco, existen zonas vinculantes.
● La rehabilitación de la exfábrica de la Escondida como un espacio para ser aprovechado productivamente entre ambos municipios.
● Un nuevo relleno sanitario en términos de basura o de recolección de residuos
● La construcción de un nuevo panteón.
● Espacios disponibles para la redensificación.
● La adecuación del Libramiento Poniente en Tepic
● Un recinto Ferial Xalisco que no existe, solamente está el recinto Ferial en Tepic, para ir compartiendo actividad económica productiva
● La rehabilitación de las plantas de tratamiento.

Fuente: POTZM (2018). Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana Tepic-Xalisco.

Con lo anterior se puede definir que aún queda por concretarse una agenda común entre ambos municipios, que obligue a sus respectivas instancias de gobierno a que les den continuidad a los temas públicos y los incorporen en los planes municipales de desarrollo de las nuevas administraciones. La ventaja es que ya pueden contar con un marco normativo a través del cual pueden impulsar proyectos de inversión comunes, presupuesto compartidos a través de la definición de políticas públicas enfocadas a las problemáticas señaladas.

Sin embargo, para que esto se logre mucho tendrá que ver el marco institucional en el que se desenvuelvan, y las prácticas políticas que implementen para que les permita sumar esfuerzos comunes con la intención de darles la continuidad de los proyectos. Considerando los últimos siete años en los que se crearon las bases normativas para fortalecer una nueva gestión pública que le diera vida a la construcción de la zona metropolitana Tepic-Xalisco como un espacio de desarrollo y crecimiento que anticipe procesos de conflicto sociodemográfico.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión se puede considerar que los avances realizados a nivel estatal que tienen que ver con la modificación y reforma a la Ley de planeación estatal, la creación de la Ley de Desarrollo Social, la creación del Instituto de Planeación de Nayarit, y la agenda pública de largo plazo, permitirán fortalecer el proceso de consolidación de la zona metropolitana Tepic-Xalisco. Mucho tendrá que ver el rol que jueguen los actores políticos desde el ámbito municipal, y la toma de decisión que realicen para dar continuidad a los trabajos planteados en los últimos años. Sin embargo, existe el riesgo de que el diseño arquitectónico de la zona metropolitana Tepic-Xalisco interrumpa su proceso si no se logran retomar a nivel gobierno lo que hasta ahora se ha construido.

Sin duda es importante resaltar la apremiante necesidad de abrir espacios de investigación y análisis en los espacios académicos en la entidad, que colocan a la ciudad como un objeto de estudio y una categoría de análisis fundamental.

Habitar la ciudad siempre es un problema complejo en cualquier nivel, porque es el ámbito de desarrollo de las poblaciones, en ese sen-

tido los retos que traen consigo los debates de las zonas metropolitanas requieren una mayor profundización. Para ello considero pertinente concluir enfatizando algunos de los aspectos primordiales importantes que requieren ser revisados y atendidos:

- La necesidad de dimensionar el espacio territorial. Nos obliga dentro de las ciudades a ver y dimensionar el espacio territorial para la convivencia humana obviamente.
- El rol de las ciudades que tiene que ver con la complejidad o lo que se conoce como las sociedades de riesgo o sociedades complejas, porque las sociedades cada vez están más modificándose, están mutando, sobre todo con la llegada de riesgos como el COVID-19 que trastoca y modifican interacciones, por lo tanto, se tiene que darse nuevos roles a las ciudades, no nada más que los básicos.
- Otro es lo que tiene que ver con la gestión urbana que va vinculado y que hay que dimensionar el espacio territorial, hay que redefinir el rol de las ciudades en ambientes complejos, y hay que identificar las nuevas funciones de la gestión urbana. Todo en torno a la identificación de problemas públicos. Porque al final de cuentas, los problemas públicos emanan de una necesidad social como demanda para hacer atendido.
- La necesidad de darle una nueva función a la gestión urbana. Podemos llamarle nueva gestión pública, gobernanza, con el debate que en estos momentos compartía el Dr. Arellano con nosotros de cómo usamos tanto el concepto gobernanza, que de pronto nos olvidamos de su materialidad concreta, para que lo queremos utilizar, y de pronto el concepto ahí está deambulando en la nada porque no logramos aterrizarlo en ningún aspecto que le dé funcionalidad.

Al final de cuentas reflexionar en torno a los estudios de la ciudad y llevar a cabo una reflexión profunda sobre cómo repensar las formas que asume la ciudad en los tiempos actuales, entiendo la importancia de las zonas metropolitanas como ejes del desarrollo urbano implica considerar la articulación de los diferentes campos analíticos que estudian lo social, para un abordaje transdisciplinar del fenómeno urbano. El reto es grande, sin embargo los esfuerzos por definir el rumbo de las ciudades son apremiantes y necesarios.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Políticas públicas*. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI.
- Arellano A. y Rosiles J. (Coords.). (2021). *Políticas e instituciones metropolitanas en México* (pp.23-43) Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arellano Ríos, A. (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: IIJ, UNAM-El Colegio de Jalisco.
- (2018). *La gobernabilidad metropolitana en México*. Revista An@litica. Estudios sobre ciencias sociales y humanidades, 1.
- (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal: experiencias y trazos institucionales*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-UAM Lerma.
- y Ortiz Barba, I. (Coords.) (2013). *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*. Puerto Vallarta: CUC, Universidad de Guadalajara.
- Arias de la Mora, R. (2017). *Gobernanza metropolitana y federalismo en México*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-IGLOM.
- (2013). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Díaz Aldret, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 121-154.
- Lozano Gómez, J. D. (2021). *Fragmentación urbana y metropolización del Vallé de Aburrá. El caso del municipio de La Estrella*. Bitácora Urbano Territorial, 31(III): 153-169.
- Navarrete Ulloa, C. A. (Ed.). (2019). *Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-IERMB-Red Gobernanza Metropolitana.
- Rosenbaum, A. y Rodríguez, C. (2011, enero-junio). *Gobierno local y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina*. Contextualizaciones latinoamericanas (4), 1-25.
- Vázquez, E. (2021) *El debate de la coordinación metropolitana en México: trazos y apuntes*. En Arellano A. y Rosiles J. (Coord.) *Políticas e instituciones metropolitanas en México* (pp.23-43) México: Colegio de Jalisco.
- Villareal González Diana y Mignot Dominique (Coords.) (2007) *Metropolización, concentración económica y desigualdades sociales en México y Francia*. (pp.15-74). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- SEDESOL, CONAPO, INEGI (2004). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2000*.
- ____ (2015). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*.
- ____ (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2018*.

Fuentes electrónicas

- CONAPO, *Delimitación de Zonas Metropolitanas*, consultado en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_de_Zonas_Metropolitanas, 11-11-2019.
- PED (2006). *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011*. Recuperado de: http://www.e-compostela.gob.mx/pdf/plan_estatal_2005-2011.pdf. Consultado el 12 de agosto del 2021.
- PEDU (2008) *Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2008*. Recuperado de: [https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/rendiciondecuentas/programas/2008/Programa%20Estatal%20de%20Desarrollo%20Urbano%20080308%20\(26\).pdf](https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/rendiciondecuentas/programas/2008/Programa%20Estatal%20de%20Desarrollo%20Urbano%20080308%20(26).pdf). Consultado el 13 de agosto del 2021.
- PMD-TEPIC (2015). *Plan Municipal de Desarrollo de Tepic 2014-2017*. Recuperado de: http://tepic.gob.mx/archivos/gacetas/GacetaMunicipal_Extraordinaria1.pdf. Consultado el 12 de agosto de 2021.
- PMD-Xalisco (2015). *Plan Municipal de Desarrollo Xalisco 2014-2017*. Recuperado de http://transparencia.xalisco.gob.mx/files/art39/b/PMD_xalisco2014-2017.pdf. Consultado el 12 de agosto de 2021.
- PMD-Xalisco (2018). *Plan Municipal de Desarrollo Xalisco 2017-2021*. Recuperado de http://transparencia.xalisco.gob.mx/files/art39/b/PD_2017_2021.pdf. Consultado el 12 de agosto de 2021.
- POTZM (2018). *Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana Tepic-Xalisco*. Recuperado de <https://implantepic.gob.mx/descarga/POTZM/POTZM.pdf>. Consultado el 12 de agosto de 2021.
- Zepeda, L., Heredia E., y Flores, C. (2010) *Cambios urbanos recientes en la conurbación Tepic - Xalisco: viejas y nuevas centralidades*. Memorias del XI seminario internacional de la red iberoamericana de investigadores sobre globalización y territorio. Recuperado en <https://promep.sep.gob.mx/archivospdf/MEMORIAS/Producto1210452.pdf>. Consultado el 14 de agosto 2021.

POLÍTICAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO: UN ESTUDIO COMPARADO ENTRE GUADALAJARA, MONTERREY Y PUEBLA

Pablo Pineda Ortega
Universidad de Guadalajara
Roberto Arana Fierros
Consultor

INTRODUCCIÓN

La competitividad es entendida (IMCO, 2020) como la capacidad que tiene una ciudad, un estado o un país para atraer y retener talento e inversión, y este concepto se desagrega en un conjunto de factores algunos de los cuales tienen un fuerte componente subnacional –local y estatal- y otros más son claramente nacionales. Entender e identificar cuáles son justamente los del orden local y cuáles de ellos constituyen una verdadera ventaja comparativa según la dotación de recursos de que dispone un municipio y la zona metropolitana (ZM) a la que pertenece, es una tarea central para el buen diseño de un proyecto de desarrollo económico local.

El hecho mismo de que en México la población se concentre cada vez más en zonas urbanas, integradas a su vez en grandes manchas urbanas, obliga a reflexionar sobre los retos y oportunidades que esto implica, aprovechando la amplia experiencia internacional existente. La irreversible tendencia a la metropolización del país requiere así un estudio sistemático de las oportunidades de promoción económica que se pueden echar a andar, así como el análisis de los instrumentos existentes para emprenderlas de manera articulada entre municipios, esto es, desde una verdadera perspectiva metropolitana.

Lo anterior adquiere mayor sentido porque los gobiernos locales en México cuentan con atribuciones para el diseño e instrumentación de políticas en favor de la promoción económica y el crecimiento, amén de que disponen en distinta medida de las capacidades institucionales para emprenderlas. En este orden de ideas se estudia en qué medida

tres de los municipios más importantes del país y que además son los municipios centrales de sus respectivas áreas metropolitanas, Guadalajara, Monterrey y Puebla, disponen de un instrumento de planeación riguroso en el que, a partir de un diagnóstico razonablemente integral, se propongan estrategias de desarrollo económico y se echan a andar de manera apropiada.

Dada su pertenencia a zonas urbanas de grandes dimensiones, se analiza también si estos municipios disponen de una infraestructura institucional mínima para emprender políticas públicas de manera articulada con sus municipios colindantes, aprovechando con ello sus economías de aglomeración. El ensayo analiza así cuál sea la estructura de la planeación y ejecución de políticas en materia de promoción económica de tales municipios, identificando sus prioridades y estudiando también si se dispone o no de acciones —e infraestructura institucional para ello— de coordinación de estas políticas a nivel metropolitano.

De este modo, además de la presente introducción el ensayo estudia en el siguiente apartado el marco analítico de la intervención gubernamental en la actividad económica, analizando asimismo el conocido Índice de Competitividad Urbano del Instituto Mexicano de la Competitividad, IMCO, listando sus subíndices y presentando los valores que las tres ZM de estudio alcanzan en ellos; también, esta sección se describe brevemente la perspectiva metropolitana. En el siguiente apartado se estudia el modelo de la Agenda desde lo local que es un instrumento que ayuda a identificar y clasificar las acciones de política pública a nivel municipal y que se utiliza aquí para ubicar aún de manera sintética las políticas de análisis.

En el apartado que le sigue, el de mayor relevancia de este ensayo, se integra de tres secciones y en la primera se presenta una breve caracterización de las ZM en el país y se describe el modelo de la Nueva Agenda Urbana, que lista los campos de gestión local en las ciudades modernas y dentro de los cuales se encuentra el económico. La siguiente sección estudia los instrumentos de coordinación metropolitana en las tres ZM pues es claro que su existencia y buena operación contribuyen a una más articulada ejecución de la política de estudio. Finalmente, la tercera sección analiza la estructura de la planeación y ejecución de la política pública de promoción económica, misma que se evalúa

a partir de seis interrogantes puntuales que ayudan a dimensionar la pertinencia e impacto de la misma. El ensayo cierra con una sección de Conclusiones en el que se hace un recuento sintético y de carácter integrador de los principales hallazgos.

MARCO ANALÍTICO DEL ENFOQUE METROPOLITANO Y LA PROMOCIÓN ECONÓMICA

En la literatura se habla de dimensión metropolitana cuando se trata de concentraciones urbanas de gran importancia que para el caso de nuestro país implican la conurbación de distintos municipios pudiendo inclusive abarcar más de una entidad federativa. Al decir de Gomà a nivel global las metrópolis tienen tres configuraciones que se sintetizan en tres modelos, el Modelo de las Megalópolis a donde se tienen grandes concentraciones urbanas –algunas de ellas con más de 10 millones de habitantes- pero que tienen una baja integración productiva y sociodemográfica, y que son justo las predominantes en América Latina; el modelo de las Mega-regiones que es el caso de Europa y a donde la densidad demográfica no es tan elevada pues se trata de grandes extensiones territoriales pero que están sólidamente interconectadas, y el modelo híbrido como el de importantes zonas de Estados Unidos a donde se presentan los rasgos combinados de las dos anteriores.

Estos tres modelos, agrega nuestro autor, son configuraciones de tercera generación, pero con un distinto nivel de avance; como se sabe, la primera generación incluye el desarrollo industrial que se observó en importantes ciudades sobre todo a partir del siglo XIX, y la segunda generación refiere el proceso de tercerización a donde el sector servicios toma fuerza a costa del industrial y a donde la urbanización intensiva cede a la extensiva, esto es, a la ampliación del territorio. De manera específica, el modelo de tercera generación abarca la etapa de la digitalización de la economía con su integración a los procesos globales de producción y distribución, y a donde se presenta también una mayor complejidad urbana así como una creciente conciencia sobre el reto medioambiental.

En este nuevo contexto la dimensión metropolitana presenta cuatro planos de especial relevancia para su adecuada gestión (Gomà,

2021). Está en primer lugar la temática económica y nótese aquí que en las 500 ciudades más dinámicas del mundo aunque solo habita el 20% de la población en ellas se generan el 60% del PIB del planeta y se produce el 80% de las innovaciones. En segundo lugar se encuentra la temática ecológica a donde se destaca que la totalidad de las ciudades que superan el medio millón de habitantes generan el 70% de los gases de efecto invernadero del planeta. La temática social aparece en tercer término y aquí resalta que aunque se suele decir que las metrópolis ofrecen mayores oportunidades de desarrollo, en las últimas dos décadas el conocido índice Gini que se utiliza para medir el grado de desigualdad en el ingreso ha crecido un 20% en ellas. Finalmente, por lo que va a la temática territorial se observa que también en las dos últimas décadas aunque la población urbana ha crecido casi un 25%, la extensión territorial en que esta habita se ha ampliado en un 40%.

Lo cierto es que el crecimiento urbano ha generado desafíos de primera importancia en especial en Latinoamérica, pues prevalecen aquí regiones extensas con una importante segregación y desigualdad espacial lo cual se agudiza por la pobre e insuficiente calidad y cobertura de los servicios públicos, todo lo cual se acompaña de contextos sociales y políticos de creciente complejidad y a donde ha venido madurando —si bien no de manera generalizada— una ciudadanía más consciente de sus derechos (Grin, 2017: 9). No obstante lo anterior, en América Latina las ciudades disponen de más de la mitad de la capacidad productiva de sus países y generan más del 80% del crecimiento futuro (Rojas, 2005:37).

Específicamente, el ámbito de la gestión metropolitana que aquí se estudia es el económico y lo cierto es que ya poco se discute si deba ser el Estado el que se involucre en la producción y provisión de los bienes y servicios que la sociedad requiere, pues dadas las conocidas ineficiencias que han acompañado a las experiencias de este tipo a lo largo del globo esta opción, salvo los casos aislados conocidos, está ya prácticamente descartada. En ese sentido, la discusión académica y la práctica cotidiana del sector público se enfoca más bien a su papel de regulador a través de una adecuada normativa de la actividad económica, así como al aliento de la misma a través de apoyos tales como subsidios y créditos blandos o provisión de la infraestructura idónea y capacitación, por citar solo unos cuantos.

Se entiende pues que el gasto en inversión productiva -esto es, en empresas propiamente- y la creación de empleos dignos que promuevan el crecimiento no es una tarea que le corresponda al gobierno, sino que este solo debe coadyuvar para que la iniciativa privada (empresas e individuos) invierta y genere así empleos y riqueza. Esta posición se finca en los siguientes razonamientos: i. los recursos de que dispone el sector público son limitados y son, sin duda, inferiores a los necesarios para una atención plena de sus responsabilidades básicas, esto es más agudo aún en un país como el nuestro a donde el muy insuficiente esfuerzo fiscal solo permite recaudar entre el 14 y 17% del PIB en los últimos años; ii. la eficiencia en la producción de bienes y servicios en el sector público es limitada porque su abigarrada y obesa estructura y su lógica de corte político -del ejercicio del poder- limita sus capacidades para echar a andar él mismo los negocios que se requieren; iii. la eficiencia en cambio se ve alentada en un esquema de mercado a donde distintas firmas compitan por ganar el gusto del consumidor a través de mejoras en la calidad, la innovación y con precios justos; iv. Cuando los mercados establecen los precios -y no una decisión discrecional del gobierno- se envían señales a los agentes informando sobre la escasez relativa de los bienes y se alientan así una asignación más eficiente de los escasos recursos económicos.

Esto no significa que el mercado consiga siempre una mejor asignación de los recursos de una economía ni significa tampoco que él mismo logre abatir las impresentables inequidades de muchas economías modernas. De hecho, el Estado tiene responsabilidades de primer orden en estos campos, mismas que Samuelson (2006) ha sintetizado en los tres planos generales que aparecen en la siguiente tabla.

Tabla 1 . El Estado y los fallos del mercado

Fallos del Mercado	Intervención del Estado	Ejemplos
<i>Ineficiencias</i>		
Monopolios.	Fomenta la competencia.	Leyes antimonopolios, liberalización comercial.
Externalidades.	Interviene en los mercados.	Leyes contra la contaminación y el tabaco.
Bienes públicos.	Fomenta las actividades benéficas.	Construcción de faros, educación pública.
<i>Desigualdad</i>		
Desigualdades de la renta y la riqueza.	Redistribuye la renta	Impuestos progresivos, programas de transferencias.
<i>Problemas Macroeconómicos</i>		
Ciclos económicos (altos niveles de inflación y de desempleo).	Estabiliza con medidas macroeconómicas.	Política monetaria (para modificar la oferta monetaria y la tasa de interés), política fiscal (ingreso y gasto público).
Lento crecimiento.	Estimula el crecimiento.	Invertir en educación, elevar la tasa de ahorro reduciendo el déficit fiscal.

Fuente: Samuelson 2006.

Como se ve y de manera muy apretada se trata de ineficiencias, desigualdad y desequilibrios macro sobre los cuales el estado debe intervenir. De manera específica, las ineficiencias abarcan tres campos, el primero de los cuales tiene que ver con la inexistencia de un nivel adecuado de competencia que aliente la eficiencia, la innovación y precios competitivos, debido a lo cual el gobierno deba influir en el desempeño económico general con leyes antimonopolio y liberalización comercial, entre otros medios; el segundo, las externalidades, se refiera a aquellos casos en los que los productores y/o consumidores no absorben plenamente los costos o beneficios de la actividad económica y entonces el Estado deba intervenir, por ejemplo, con regulaciones en contra de la contaminación; finalmente, los bienes públicos se refieren a aquellos casos en los que el beneficio que se genera de un bien o servicio no puede limitarse a un solo consumidor al que se le pueda cobrar su costo —como es el caso del alumbrado público, por ejemplo— y entonces debe proveerlo el gobierno.

Por lo que va al problema de la inequidad la intervención del Estado se emprende a través de políticas fiscales progresivas, que en lo sustantivo implican tasas impositivas más altas a la gente de más altos ingresos y muy reducidas o aún nulas a los de bajos ingresos, además de la instrumentación de políticas de transferencias a estos sectores. Finalmente, en cuanto al tema macroeconómico los dos principales campos de intervención son las políticas contracíclicas para revertir o al menos paliar los efectos no deseados de los extremos de un ciclo económico, y en segundo lugar la promoción del crecimiento sostenido mediante políticas diversas que alienten la inversión y el ahorro, principalmente.

Ahora bien, estas intervenciones son mayormente del orden nacional y aquí interesan las del orden local pero a nivel metropolitano, adonde los factores que inciden en el desempeño económico son tanto locales como nacionales y más aún, del orden global. Cuáles sean esos factores y cuál su ponderación en el desempeño económico local es un tema hartamente complejo y aquí solo se recoge el enfoque del Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, con su Índice de Competitividad en su versión urbana (existen las versiones estatal y nacional que son muy similares):

El Índice de Competitividad Urbana 2020 mide la capacidad de las ciudades mexicanas para atraer y retener inversiones y talento. En las ciudades, como en los países y en los estados, el nivel de productividad de las empresas y de las personas, así como su prosperidad y bienestar, están estrechamente vinculados al acervo local de capital físico y humano. Además, tanto el talento como la inversión tienden a gravitar hacia los lugares donde pueden obtener los mejores retornos económicos y sociales. Por ello, una ciudad competitiva -que consistentemente resulta atractiva para el talento y la inversión- es una ciudad que maximiza la productividad y el bienestar de sus habitantes (Índice, 2021: 262).

Este índice se integra de diez subíndices, mismos que se desagregan en 70 indicadores. Los subíndices son los siguientes y para conocer su temática se remite a la página del IMCO. La idea como se ve es relativamente simple, el buen desempeño de cada uno de estos subíndices contribuye a atraer y retener la inversión y el talento en una metrópoli, con lo que se eleva la productividad y con ello se mejora el bienestar general.

I. Sistema de Derecho confiable y objetivo; II. Manejo Sustentable de Medio Ambiente; III. Sociedad Incluyente, Preparada y Sana; IV. Sistema Político estable y funcional; V. Gobiernos eficientes y eficaces; VI. Mercado de Factores eficiente; VII. Economía Estable.

VIII. Sectores Precusores de Clase Mundial; IX. Aprovechamiento de las Relaciones Internacionales y, por último, X. Innovación y sofisticación en los Sectores Económicos.

En su edición 2020 -la más reciente del índice- se contemplan 73 ciudades, pero de ellas solo 48 son zonas metropolitanas propiamente y las otras 25 son zonas urbanas relevantes debido a su población y peso económico. En el índice se afirma que estas 73 ciudades abarcan 392 municipios que incluyen el 64% de la población nacional, generan el 87% del PIB y concentran el 89% de la inversión fija bruta (IMCO, 2021: 147).

En el *ranking* general del índice las ciudades se clasifican en cuatro grupos según su población: de más de un millón de habitantes; de 500 mil a un millón; de 250 a 500 mil, y de menos de 250 mil. También y de nuestro mayor interés, se clasifican por su nivel de competitividad: alta; adecuada; media alta; media baja; baja y muy baja. Claramente interesan las de más de un millón de habitantes que son 15 y que es a donde se encuentran las que aquí se estudian. De manera específica, de

estas ZM en la siguiente tabla se presenta el nivel de competitividad que se alcanzan en cada uno de sus diez subíndices así como en el agregado; como se ve, la ZM de Guadalajara presenta un nivel de competitividad *adecuado*, la de Monterrey *alto* y la de Puebla-Tlaxcala *medio alto*.

Tabla 2. Valores alcanzados por la ZM de estudio en el Índice de Competitividad del IMCO

Zona metropolitana	Derecho	M ambiente	Sociedad	Político	Gobierno	Factores	Economía	Precusores	Rel. Internac.	Innovación	General
Guadalajara	MB	MA	MA	MA	MA	mb	MA	MA	MA	AD	AD
Monterrey	MA	MA	MA	MB	MB	A	A	A	A	AD	A
Puebla	MA	MA	MB	MY	a	B	MA	MB	MA	MA	MA

Nota: A quiere decir nivel de competitividad alta; AD, adecuada; MA, media alta; MB, media baja; B, baja, y MY, muy baja.

Fuente: IMCO (2021) Índice de Competitividad Urbana 2020.

Por falta de espacio no podemos detenernos en el detalle, pero de la tabla destaca que la de mejor desempeño es Monterrey a donde particularmente se muestra el mejor valor en los subíndices de Factores, Economía y Sectores precursores, así como en Relaciones internacionales. Le sigue Guadalajara cuyo mejor desempeño se centra en Innovación y en segundo lugar en los mismos sectores en que destaca Monterrey, esto es en Factores, Economía y Sectores precursores, aunque con un valor inferior. Finalmente, Puebla solo alcanza el tercer nivel del índice, Competitividad Media alta, con un valor sobresaliente en el subíndice Gobierno.

Nótese por último que en el conjunto los subíndices que muestran el mejor desempeño –sin alcanzar el mejor, desde luego– lo son el relativo al Medio ambiente y Economía, así como Innovación y Relaciones internacionales, en tanto que el que muestra el más bajo valor es Sistema Político. El hecho mismo que sea solo la ZM de Monterrey la que alcanza el más alto nivel de competitividad pero que sea la que tiene

un bajo desempeño en Sistema Político y en Gobierno, denota que la competitividad es un concepto que rebasa las administraciones públicas en el corto plazo pero que sí requiere un compromiso de más largo alcance de las autoridades locales. Este compromiso como aquí se estudia debería estar reflejado en sus procesos de planeación de políticas y en la integralidad y solidez de las mismas, así como en la articulación de tales políticas entre los municipios que integran las ZM.

EL MODELO CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA LOCAL:
LA AGENDA DEL INAFED E INSTRUMENTOS
DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

Como marco de referencia para encuadrar las acciones de promoción económica local en este ensayo se retoma el modelo del *Programa Agenda para el Desarrollo Municipal*, la *Agenda*, diseñado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), cuyo propósito es brindar una guía a las autoridades estatales y municipales del país para la mejora de sus capacidades institucionales en las diversas áreas de la política pública. Se retoma este modelo porque en él se identifican las atribuciones municipales, mismas que también contemplan la posibilidad de alcanzar acuerdos metropolitanos para el cumplimiento de sus funciones.

De manera específica, con capacidades institucionales en esta agenda se hace referencia a las competencias que le permiten a un ayuntamiento alcanzar sus objetivos a través de la adecuada ejecución de sus atribuciones, mismas que están contempladas en el artículo 115 constitucional y en el marco legal que de él deriva (INAFED, 2018: 13). Se considera que estas capacidades están asociadas a la existencia de:

un marco normativo; el establecimiento de funciones por unidad administrativa; la realización de diagnósticos que permiten identificar los problemas públicos y los recursos necesarios para su atención; la constante capacitación de servidores públicos; la consolidación de un sistema propio de planeación y la adopción de indicadores de desempeño (INAFED, *ibid*).

La *Agenda* se integra de dos partes, la primera es la sección A o *Agenda Básica* para el desarrollo municipal, la cual contempla las funciones consagradas en el citado artículo 115, esto es, el desarrollo territorial,

servicios públicos, seguridad pública y desarrollo institucional. La sección B o *Agenda Ampliada* por su parte, contempla las funciones que no se establecen en dicho artículo pero que los gobiernos locales con mayores recursos e infraestructura emprenden, algunas veces en coordinación con otros municipios o con los otros dos órdenes de gobierno y que incluyen la temática del desarrollo económico y el social, así como el desarrollo ambiental. En la siguiente tabla se presenta la estructura de la Agenda y todos los temas de nuestro Eje de interés, el B.1 *Desarrollo Económico*, cuentan con un indicador relativo a la coordinación, mismo que resulta de especial interés pues aquí analizamos municipios insertos en zonas metropolitanas y que requieren por ello instrumentos de coordinación. Como se aprecia en la tabla, el Eje de interés contempla 10 temas con sus respectivos objetivos y 54 indicadores, de los cuales 46 son de gestión y 8 de desempeño.

Tabla 3. Estructura de la Agenda para el Desarrollo Municipal (2018)

Sección	Ejes	Temas	Indicadores
Sección A	A.1 Desarrollo Territorial A.2 Servicios Públicos A.3 Seguridad pública A.4 Desarrollo institucional	27	173 indicadores en total 118 indicadores de gestión 55 indicadores de desempeño
Sección B	B.1 Desarrollo económico B.2 Desarrollo Social B.3 Desarrollo ambiental	20	97 indicadores en total 89 indicadores de gestión 8 indicadores de desempeño
Total	7 ejes	47	270 indicadores en total 207 indicadores de gestión 63 indicadores de desempeño
Temas del Eje B.1 Desarrollo Económico.			
	B.1.1 Empleo; B.1.2 Transporte Público; B.1.3 Conectividad; B.1.4 Comercio y Servicios; B.1.5 Industria; B.1.6 Agricultura; B.1.7 Ganadería; B.1.8 Pesca; B.1.9 Turismo.		

Nota: sobre los rubros B.1.5 a B.1.9 se señala que serán optativos de acuerdo a la vocación económica del municipio.

Fuente: Elaboración propia con información del Programa Agenda para el Desarrollo Municipal 2018.

Los objetivos de nuestro Eje se pueden resumir en 5 áreas de oportunidad: Incrementar el empleo formal, Mejorar el transporte público; Reducir la brecha digital; Incrementar la actividad turística, y Atraer y retener la inversión (comercio y servicios, industria, agricultura, ganadería, pesca, forestal). Estas áreas son utilizadas aquí justo como un referente para verificar si se reportan acciones en estos campos en los municipios.

LA PROMOCIÓN ECONÓMICA Y EL ENFOQUE METROPOLITANO EN LAS ZONAS DE ESTUDIO

a. Contexto local para la promoción económica y la perspectiva metropolitana

El Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2018: 7) señala que el Sistema Urbano Nacional se integra en 2018 (el dato más reciente que se reporta) de 401 ciudades, de las cuales 74 son ZM's que se caracterizan por su gran tamaño e intensa integración funcional, 132 son conurbaciones cuyo rasgo distintivo es su continuidad física, así como 195 centros urbanos que son solo localidades individuales. En este Sistema Urbano habitaban en tal año 92.6 millones, el 74.2% de la población nacional, lo que contrasta con el dato global, a donde solo el 55% de la población mundial habita en zonas urbanas. También, el país contrasta globalmente pues mientras que en el mundo el 55% de los residentes urbanos habitan en ciudades de menos de 500 mil personas, en México existen grandes ciudades que en su conjunto hacen que el grueso de la población urbana habite en ellas. Nótese así que de las manchas urbanas el país destaca el Valle de México (21.8 millones, la cuarta más grande del mundo), Guadalajara (5.1), Monterrey (4.8), Puebla-Tlaxcala (3.0) y Toluca (2.4); de hecho, existen en el país 14 ciudades que tienen ya más de un millón de habitantes.

De entre las más importantes causas que CONAPO (ibid: 23 y ss.) encuentra para la concentración poblacional está en primer lugar y remontándose al siglo XIX el proceso de industrialización, lo que ha significado la transferencia de recursos económicos del sector Primario a los sectores Secundario y de Servicios, y que a lo largo de décadas ha atraído a la población del campo a las ciudades. Pero el hecho mismo

de la expansión de las zonas urbanas ha generado un fenómeno de la mayor importancia para este ensayo: el que las urbes rebasen los límites político-administrativos definidos para cada municipio, lo que obliga a la definición y coordinación de acciones conjuntas entre los municipios involucrados. Estas acciones son más relevantes si además de haber continuidad física entre municipios hay –o se busca– integración funcional, rasgo que ya se dijo es característico de las metrópolis.

El crecimiento de las ciudades ha sido y seguirá siendo un tema de primera importancia en el mundo actual, y en la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles de 2016, también conocida como la *Nueva Agenda Urbana* y derivada de la Conferencia de la ONU Hábitat III, se plantea el modificar el paradigma urbano vigente de manera integral para incidir en las tres grandes dimensiones de gestión, correspondientes a los siguientes tres ejes:

- El desarrollo urbano sostenible para la inclusión social y la erradicación de la pobreza
- Prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos, y
- Desarrollo urbano resiliente y sostenible ambientalmente.

En el mismo sentido, esta instancia considera que para un desarrollo urbano integral que recoja el nuevo paradigma se debe trabajar en las siguientes temáticas, mismas que se integran a las referidas dimensiones: i. población y urbanización; ii. desarrollo económico y equidad; iii. vivienda, espacios públicos y convivencia; iv. servicios básicos urbanos; v. medio ambiente y gestión del riesgo; y por último, vi. la gobernabilidad urbana.

Ahora bien, la *Agenda* propone tres conceptos clave que permiten vertebrar y vincular las políticas en los tres campos citados: la prosperidad compartida (que interconecta lo económico con lo social); el desarrollo sustentable (que interconecta lo económico con lo ecológico), y la justicia socio-espacial (que interconecta lo social con lo ecológico). De este marco general y a partir de nuestro enfoque de política pública metropolitana el reto es justamente cómo concretar estos conceptos clave en acciones específicas de intervención pública y cuál sea la perspectiva adecuada para ello. Gomà (ibid) identifica los siguientes cinco

ejes de intervención que no son desde luego concebidos como compartimentos estancos sin vinculación.

En primer lugar y del mayor interés para este ensayo está el de la innovación económica a donde se enfatiza que el binomio entre conocimiento y digitalización es la principal fuente de creación de valor y se reconoce —a tono con el citado Índice de Competitividad— que es justo en las metrópolis a donde mejor se puede alentar y aprovechar la concentración de conocimiento. En segundo lugar se encuentra el eje de transición ecológica a donde se busca detener y aun revertir el deterioro ecológico a través de los siguientes elementos: descarbonizar las bases económicas; transitar a una movilidad sustentable y avanzando hacia procesos energéticos renovables. La inclusión social es el tercer eje y aquí se destaca la lucha contra la pobreza mediante un verdadero enfoque metropolitano que incida sobre las fuentes de las desigualdades con acciones tales como la educación, una renta básica y la justicia de género y de interculturalidad. El cuarto eje abarca la regeneración urbana para paliar las segregaciones a través de acciones de vivienda digna y mejoras estructurales en los barrios vulnerables, y finalmente está el eje de acción comunitaria mediante el apoyo a proyectos comunales viables.

El tema central de este ensayo, como se ve, se inserta en el segundo eje de la *Nueva Agenda Urbana* correspondiente a la prosperidad urbana y las oportunidades para todos, de manera que tiene que ver con la temática de desarrollo económico en primer lugar, pero dada la condición de metrópolis de nuestras zonas de estudio también se inserta en la temática de gobernabilidad urbana.

b. Los instrumentos de coordinación metropolitana

Dado el crecimiento más bien accidentado de las metrópolis a lo largo de décadas en el mundo, ya se dijo, estas enfrentan las complicaciones para vincular, coordinar y establecer mecanismos eficaces de cooperación entre las jurisdicciones político territoriales implicadas. Rojas lo plantea en los siguientes términos:

La expansión de las áreas metropolitanas hacia territorios que se encuentran bajo jurisdicción de muchas autoridades locales conduce a un creciente desajuste entre el ámbito de competencias de los órganos electos y

el ámbito territorial afectado por las decisiones de inversión y prestación de servicios (Rojas, 2005: 47).

En todo caso y dado que la organización jurídico política en cada país es distinta, se han formulado para fines analíticos tres arquitecturas de gobernanza metropolitana a partir de tres modelos genéricos (Gomà, *ibid*). El modelo de Autoridades Metropolitanas como instituciones propias; el modelo de Coordinación o modelo Intermunicipal, y el modelo de Agencias Sectoriales para ámbitos clave de las políticas públicas, tales como el transporte o la gestión de basura. Habida cuenta de la relativa condición soberana de sus entidades federativas en México, existe una variada combinación de tales modelos con distinto nivel de desempeño. Al final del día y como lo plantea Rojas (*ibid*) lo que se busca es contar con un sistema de reglas e incentivos que induzcan a las autoridades locales a dar un uso eficiente y transparente de los recursos asignados, de manera que se atiendan las demandas de sus comunidades.

En este orden de ideas ya se dijo que en el esquema de la *Agenda* del INAFED se contempla un indicador relativo a la coordinación para cada uno de los temas del Eje Económico, pero más allá de este instrumento y dado el interés del ensayo en la temática metropolitana, interesa documentar si existe o no una adecuada arquitectura institucional que coadyuve a una adecuada coordinación de políticas con perspectiva metropolitana, esto es, interesa ver a partir del esquema de los tres modelos citados cómo se opera en la realidad mexicana. Dada la autonomía municipal es claro que el modelo Autoridades Metropolitanas como instancia supra municipal no puede existir por lo que más bien se tiene es una mezcla de los otros dos. En este sentido aquí se estudia sí en efecto existen estas instancias que trabajen en materia de política de promoción económica, y en caso de haberlas, cuáles son sus principales rasgos; veamos.

Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)

Para esta zona se ha creado la Junta de Coordinación Metropolitana, misma que es un órgano colegiado de coordinación política integrado por los 9 presidentes municipales de la ZMG y el gobernador del Estado. Se dispone asimismo de un Instituto Metropolitano de Planeación

(IMEPLAN) y su director general funge como secretario técnico de la referida Junta. En el marco de los trabajos del IMEPLAN se generó el Programa de Desarrollo Metropolitano, documento que guía los esfuerzos metropolitanos de coordinación en materia de política pública. Lo cierto es que este Programa no publica de manera regular los resultados del seguimiento y evaluación de políticas por lo que es difícil conocer los avances logrados.

Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM)

Aquí no se cuenta con una instancia formal de coordinación instituida, por lo que desde el Gobierno del Estado se trató de constituir un Consejo Estatal de Planeamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Por otro lado, en el informe del gobierno estatal se hace mención del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana de Monterrey 2040. Sin embargo, de él solo se reporta la firma de un convenio y la instalación de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano de Desarrollo Urbano de la ZMM. Más allá de esta información, no se encontró mayor detalle sobre lo realizado por dicha Comisión.

Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMP)

No se cuenta aquí con una instancia instituida, si bien sí se disponía de un Instituto Metropolitano de Planeación (Organismo Público Descentralizado) que el gobierno estatal vigente decidió extinguirlo argumentando su pobre funcionamiento. Sus funciones se pasaron a la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Estado.

Como se ve, salvo el caso de la ZMG que sí dispone de una infraestructura institucional de coordinación mínima y se cuenta asimismo con una instancia técnica que apoya las decisiones colegiadas, en las otras dos ZM no existen instrumentos afines y a donde lo había, en Puebla, recién se desapareció. El balance es en consecuencia muy pobre y como se habrá de ver esto se refleja también en las insuficiencias de la promoción económica en cada uno de los tres municipios que encabezan las tres ZM de estudio.

c. La promoción económica en la planeación y ejecución de políticas públicas.

Por disposición legal, pero sobre todo por razones de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas, los municipios deben diseñar y aprobar dentro de los primeros seis meses de cada nueva administración un instrumento general de planeación que tenga vigencia durante toda esa gestión, pero que pueda también servir de referente para ulteriores gobiernos. Este instrumento, denominado Plan Municipal de Desarrollo, PMD, se integra por un conjunto de ejes que atienden cada uno y de manera ordenada un área genérica de intervención pública, áreas que derivan de las atribuciones que se le reconocen a este orden de gobierno en el referido artículo 115, junto otras funciones adicionales ya citadas; no es inusual que estas funciones se correspondan con la estructura orgánica de gobierno y que en este sentido se disponga de una manera razonable de recursos humanos y materiales para su ejecución.

Ya revisamos antes que para fortalecer institucionalmente a este orden de gobierno se formuló la *Agenda*, misma que recogiendo dichas atribuciones identifica cuáles sean tales ámbitos de intervención pública y qué aspectos debieran atenderse para mejorar su desempeño. Teniendo en mente estos elementos, en la siguiente tabla en la parte superior se listan los ejes generales de la planeación y los objetivos en que se desagregan los tres PMD de los municipios de análisis. Nótese que para cada municipio en la columna de la izquierda se indica a qué eje y sección de la *Agenda* se corresponde cada eje del PMD, y se observa que prácticamente se contemplan todos los ejes de la misma. Las excepciones son las siguientes: en Monterrey no se incluye al nivel más general de la planeación el punto B.3, *Desarrollo Ambiental* de la *Agenda*, cuya temática se inserta en el Eje 3 de su plan, en tanto que en Puebla no se incluye A.2, *Servicios Públicos*, mismos que se contemplan en los programas del Eje 2 de su plan. En la parte inferior de la tabla por su parte aparece la desagregación sintética del tema de interés de este estudio, el económico.

Tabla 4. Estructura básica de los PMD de los municipios de estudio y adscripción al modelo de la Agenda.

Secc. y eje	Guadalajara 2018-2021		Secc. y eje	Monterrey2019-2021		Secc. y eje	Puebla 2018-2021	
	Objetivos	Descripción		Objetivos	Descripción		Objetivos	Descripción
B.1	I. G Próspera e incluyente	2 objetivos	A.3	1 Seguridad total y policia inteligente	4 objetivos	B.2	1 C incluyente centrada en las personas y la cultura	5 programas
B.2	II. G construyendo Comunidad	6 objetivos	A.2 y B.2	2 Bienestar social y servicios públicos	15 objetivos	B.3	2 C sostenible ambientalmente por un planeta más resiliente	5 programas
A.3	III G Justa, Segura y en Paz.	3 objetivos	A.1	3 Desarrollo urbano sustentable y movilidad ágil y moderna	5 objetivos	B.1	3 C con desarrollo económico prosperidad e innovación	4 programas
A.2	IV. G Funcional y con Servicios de Calidad	1 objetivo	B.1	4 Empleo y estabilidad económica	3 objetivos	A.3 y A.4	4 C Segura participativa por una cultura de paz	5 programas
A.1 y B.3	V. G Ordenada y Sustentable	3 objetivos	A.4	5 Gobierno eficiente, abierto y con participación ciudadana	11 objetivos	A.1	5 Ccon alianzas locales por una gestión territorial incluyente	6 programas
A.4	VI. G Honesta y Bien Administrada	6 objetivos						

Desagregación Sintética del Eje Económico		
<p>Objetivo. Economía y Empleo</p> <p>Desarrollo económico, social y cultural en el Centro; Atracción de talento e inversión, y Promoción de la competitividad.</p> <p>Objetivo. Igualdad de Oportunidades.</p> <p>Prevención de la deserción escolar; Inclusión de personas con discapacidad y adultas mayores; Empoderamiento de las mujeres y su participación emprendedora, y Empoderamiento de la juventud y su intención emprendedora</p>	<p>Objetivo IV.1. Contribuir a la atracción de inversiones nacionales y extranjeras mediante el otorgamiento de facilidades y apertura de mercados</p> <p>Objetivo IV.2. Contribuir al beneficio de la ciudadanía y empresarios mediante el desarrollo de nuevos empleos de las empresas vinculadas.</p> <p>Objetivo IV.3. Impulsar la atracción de turistas nacionales y extranjeros.</p>	<p>Programa 12. Desarrollo económico compartido, sustentable e incluyente</p> <p>Programa 13. Turismo sustentable e incluyente</p> <p>Programa 14. Ciudad histórica y patrimonial, casa de todos</p> <p>Programa 15. Rastro municipal certificado para una ciudad saludable</p>

Notas: G significa Guadalupe; C, ciudad; Secc, sección.

Fuente: desarrollo propio a partir de los PMD de los municipios y de la Agenda del INAFED.

De manera específica, el *PMD de Guadalajara* además de los seis ejes de la tabla define tres estrategias transversales orientadas a promover la igualdad entre mujeres y hombres, el respeto a los derechos humanos y la participación ciudadana. Todos los ejes cuentan con la misma estructura que incluye los siguientes puntos: Diagnóstico situacional; Análisis de problemas; Análisis de oportunidades; Objetivos, estrategias y líneas de acción, así como Indicadores y metas por objetivo. El *PMD de Monterrey* también la estructura de cada Eje es la misma y se desagregan en los siguientes puntos: objetivos, componentes y líneas de acción; adicionalmente, cada Eje tiene sus metas e indicadores para propósitos de seguimiento y evaluación. Estos ejes se encuentran alineados a los ODS, así como al Plan Estatal de Desarrollo y de cada uno existe un diagnóstico que incluye un desarrollo de temas relevantes. Finalmente, en el *PMD de Puebla* también la estructura de cada Eje es la misma y se integra de lo siguiente: Diagnóstico estadístico; Objetivo general; Estrategia general, y Programas y líneas de acción. Adicionalmente y como en el caso de Guadalajara se incluyen temas transversales que son tres: Enfoque de género, Niñas, niños y adolescentes, y Combate a la corrupción. El plan se acompaña asimismo de un diagnóstico general, así como de uno adicional para cada Eje definido en base a los ODS.

Ahora bien, ya en el punto previo se señaló que es solo la ZMG la que cuenta con una infraestructura institucional para la operación de políticas de corte metropolitano, pero además de ello, ¿existe una propuesta concreta en este campo en los PMD de análisis? Específicamente, importa saber si en los planes de estos municipios que encabezan si no legalmente sí funcionalmente estas enormes manchas urbanas, se cuenta con algún eje que recoja la temática metropolitana, y nótese en la tabla 4 que no existe una mención explícita a la misma si bien esta preocupación no está ausente: esta es recogida en el Eje 5 del plan de Guadalajara, en el Eje 3 del de Monterrey y en el Eje 5 del de Puebla, a donde su mención es la más clara de los tres.

Veamos finalmente si existe a partir de la planeación municipal una adecuada programación de acciones públicas relevantes en el ámbito económico que se refleje en acciones concretas que impacten en la comunidad. Para ello en la siguiente tabla se describen de manera muy sintética los programas de los que se reportan actividades emprendidas

en los Informes Anuales de Gobierno y el ejercicio busca responder a las siguientes seis interrogantes.

1. ¿Se contemplan acciones en todos o en la mayoría de los ámbitos de intervención económica contemplados en la *Agenda*?
2. ¿Existe consistencia entre lo establecido en la etapa de la planeación y las acciones realmente emprendidas?
3. ¿Del Informe se desprende la existencia de acciones que por su similitud parecen duplicar los esfuerzos emprendidos reduciendo la eficiencia de la gestión gubernamental?
4. ¿Aparecen de manera explícita acciones emprendidas en forma coordinada con los otros dos órdenes de gobierno?
5. ¿No obstante las insuficiencias en materia de coordinación metropolitana descritas, se reportan acciones en que se aprecie articulación de esfuerzos entre distintos municipios y/o con el gobierno estatal?
6. ¿Existe un conjunto de acciones y/o estrategias para campos o sectores que se repiten en los tres municipios?
7. ¿Se aprecia coordinación de acciones gubernamentales con los sectores productivos?

Tabla 5. Promoción económica en los Informes de Gobierno. Estructura y contenido de informes.

<i>Monterrey 2019-2021</i>	<i>Guadalajara 2018-2021</i>	<i>Puebla 2018-2021</i>
<p>La estructura del Informe es igual al PDM</p> <p><i>Informe 2020</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa Networking Monterrey. - Programa Start Up Monterrey. - Programa de Capacitaciones Empresariales. - Programa de capacitaciones para el empleo (Mujer empresarial y economía social). - Ruta del Empleo. - Feria del empleo. - Marca Monterrey. <p>Por COVID-19 se ha incluido una sección llamada “Acciones Fortalecidas o implementadas por el COVID-19”, y menciona los siguientes programas de apoyo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa Impulso Regio. - Programa ProRegio Empresarial. - Programa Empleo Temporal. 	<p>La estructura del informe difiere de la del PDM</p> <p><i>Informe 2020</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Eje 1. Guadalajara ordenada. Eje 2. Guadalajara tranquila. Eje 3. Guadalajara ciudadana. <p>Anexo. Guadalajara te cuida.</p> <ul style="list-style-type: none"> Eje 2. Guadalajara tranquila <ul style="list-style-type: none"> 2.4 Economía y desarrollo social 2.4.1 Atracción de inversión y turismo 2.4.2 Empleo y emprendimiento 2.4.3 Desarrollo social 2.4.2.1 Emprnde Guadalajara 2.4.2.2 Empleo Cerca de Ti. 2.4.2.3 Mujeres emprendedoras 2.4.2.4 Hecho por mujeres 2.4.2.5 Jóvenes emprendedores 2.4.2.6 Sublime Jalisco: 2da edición de la cumbre de negocios 2.4.2.7 Ferias Itinerantes del Empleo en Guadalajara 	<p>La estructura del Informe es igual al PDM</p> <p><i>Informe 2019</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Programa (P) 12. Desarrollo económico compartido, sustentable e incluyente P 13. Turismo sustentable e incluyente P 14. Ciudad histórica y patrimonial, casa de todos P 15. Rastro municipal certificado 12.1 Acciones COVID-19 12.1.1 P de Apoyo para Comercios Formales del Centro Histórico y Apoyos a Microempresas del Municipio de Puebla. 12.1.2 Acción de Colaboración por COVID-19. 12.2 Puebla Competitiva. 12.2.1 Atención empresarial. 12.2.2 Módulo del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE). 12.3 Vinculación y Economía Social. 12.3.1 Fortalecimiento de Yo Compró Poblano. 12.3.2 Un Buen Fin con Yo Compró Poblano.

	<p>En el Anexo. Guadalajara te cuida, se incluye un sub eje (Economía), donde se enlistan acciones de protección económica, apoyos y actividades en línea, y reactivación económica gradual, todo enmarcado en el contexto COVID 19.</p>	<p>12.3.3 Nuevo Punto de Venta en Paseo Des-tino de Yo Compró Poblano. 12.3.4 Colaboración con el INAES. 12.3.5 Capacitación y Formación en Línea de Empresas Sociales. 12.4 Comercios y servicios. 12.4.1 Comercio Seguro. 12.5 Fomento al desarrollo empresarial in-cluyente. 12.5.1 Programa Emprendidos 12.5.2 Liderazgo y Emprendimiento para Mujeres. 12.5.3 Fábrica de Talentos. 12.5.4 Fomento al empleo. 12.5.5 Reuniones de Trabajo con Cámaras Empresariales. 12.5.6 Creación del Centro de Innovación Industrial 12.5.7 Plan de Reactivación Económica</p>
--	--	--

Fuente: análisis propio a partir de los Informes de Gobierno municipales

Con relación a la primera interrogante la respuesta es negativa pero la razón es obvia, tratándose de zonas plenamente urbanizadas no se reportan acciones vinculadas al sector primario de la economía. Por lo que va a la segunda pregunta, la consistencia entre la planeación y ejecución de políticas, destaca que en el caso de Guadalajara la estructura del Informe de Gobierno difiere de la del PMD no obstante lo cual las acciones son en general consistentes; en el caso de Monterrey en la ejecución de acciones no aparecen como temas centrales los relativos al turismo si bien estos no están del todo ausentes; finalmente en Puebla la temática relativa al comercio tiene un énfasis en la ejecución que no aparece en la planeación. Más allá de estos aspectos específicos, se puede afirmar que hay una razonable consistencia en estas etapas de la política pública.

Con relación a la tercera interrogante se aprecia una estructura más o menos amplia y casuística de programas que podrían fusionarse y mejorar así su impacto, lo que sería deseable dada la siempre exigüidad de los recursos públicos. Nótese por ejemplo que en Monterrey aparece la Feria del Empleo pero también la Ruta del Empleo, entre otros programas afines, en tanto que en Guadalajara es el caso de Empeñe de Guadalajara, Empleo Cerca de Ti y Jóvenes emprendedores, entre otros, y para el caso de Puebla, por ejemplo, están Fortalecimiento de Yo Compró Poblano y Nuevo Punto de Venta, entre otros. En cuanto a la cuarta pregunta relativa a si se aprecian o no acciones de coordinación con los otros órdenes de gobierno nada se observa al respecto, como tampoco nada se aprecia con relación a la siguiente pregunta relativa a la coordinación metropolitana, lo que va a tono con lo antes descrito sobre las pobres acciones de coordinación en general, salvo el caso de Guadalajara.

Por lo que va a la penúltima interrogante relacionada con campos de intervención que aparecen en forma reiterada en los tres municipios, sí existen tales y son los relativos a la promoción del empleo y el apoyo a las micro empresas así como acciones en materia de turismo; sin embargo, esta mención no prejuzga sobre la eficacia ni sobre la continuidad de tales políticas con los cambios de gobierno. Finalmente, es solo Puebla el municipio que reporta una acción de vinculación con los sectores productivos a través de reuniones de trabajo con las cámaras empresariales,

lo que resulta preocupante para los otros municipios pues claramente el mejor aliado para la promoción económica lo es el mismo emprendedor, debido a lo cual sus propuestas deberían ser escuchadas.

CONCLUSIONES

Nuestro análisis arroja luz sobre aspectos de primera importancia en torno a lo que se hace, así como lo que se podría hacer en materia de políticas de promoción económica en las grandes manchas urbanas del país. El tema es relevante además porque en el mundo actual el desarrollo económico se da en primer lugar en el orden local pues los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones así como la integración a las cadenas globales de valor, permiten interconectar de manera eficaz a las grandes ciudades alrededor del globo aprovechando así las economías de aglomeración que en ellas existen.

Lo cierto es que no obstante este potencial la participación de los gobiernos locales en México en este campo, como se aprecia en esta muestra de ZM, es muy insuficiente y es también poco sistemática. Esto se observa en principio por el hecho de que la coordinación y gobernanza metropolitana, como aquí se estudia, tienen –salvo en la ZM de Guadalajara– muy débiles bases institucionales y eso obstaculiza el alcance de acuerdos sólidos, así como la continuidad de las acciones a través del tiempo, todo lo cual limita el logro de sus metas en el mediano y largo plazo.

Se desprende de este estudio que en las ZM de análisis existe una razonablemente variada intervención municipal en la promoción económica a partir del referente aquí utilizado, la *Agenda*, pero se encuentra asimismo que algunos de sus programas más representativos son casuísticos y más bien dispersos. De esto se derivan ventanas de oportunidad desaprovechadas pues esta diversidad puede resultar redundante y por tanto ineficiente. Se desprende también que por la naturaleza de los programas ofrecidos persiste una visión poco innovadora en torno a las iniciativas de gobierno a nivel local.

En todo caso, el que haya un nivel de consistencia entre la planeación y ejecución de políticas públicas da cuenta de un razonable desarrollo institucional de nuestros gobiernos, así como de una razonable

solidez en el diseño de políticas. Sin embargo, desde la perspectiva que se enfatiza en el ensayo, la de la coordinación metropolitana, no se aprecian avances ni acaso parciales y eso continuará limitando la integración de nuestras metrópolis a las cadenas globales de valor así como la generación de mayor empleo decente; a esto hay que agregar que no se observan acciones y estrategias de vinculación en nuestro campo de interés con los otros órdenes de gobierno.

En este sentido se puede concluir que la coordinación metropolitana en materia de promoción económica en México, a partir de esta muestra de las grandes urbes en el país, tiene aún un largo camino por recorrer. Aunque no es necesariamente su precondition, será de gran importancia que en el futuro inmediato se alcance una adecuada institucionalización de la coordinación entre sus municipios, como ya existe en la ZM de Guadalajara.

REFERENCIAS

- Consejo Nacional de Población (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Consejo Nacional de Población. CDMX.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2020). *Índice de Competitividad Urbana*. Instituto Mexicano para Competitividad A.C. 2020. 1ª edición.
- Grin, Eduardo y José Hernández et. al (editores). *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. CLAD, Santiago. 2017.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2017) Programa *Agenda para el Desarrollo Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Quinta edición. México, CDMX.
- ONU Hábitat (2020). *La Nueva Agenda Urbana*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Quilodrán, Gonzalo (comp.) (2018). *Las ciudades que queremos. El valor de planificar para vivir mejor..*Buenos Aires: Konrad Adenauer y ACEP.
- Rojas, Eduardo y Juan N. Cuadrado (ed) (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Samuelson, Paul (2006) *Economía*. Madrid: Mcgraw Hill.

Planes Municipales de Desarrollo

Guadalajara: Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, Ayuntamiento de Guadalajara, 2018. Disponible en esta dirección: <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/PMDGGuadalajara2018-2021.pdf>

Puebla: Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, Ayuntamiento de Puebla, 2018. Disponible en esta dirección: https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/implan/77.fracc01/77.01.implan.plan.mpal.desarrollo.18.21.pdf

Monterrey: Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021, Ayuntamiento de Monterrey, 2019. Disponible en: http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/.2_marco_programatico_presupuestal.html

Informes de gobierno

Guadalajara: Segundo informe de gobierno. Disponible en esta dirección: <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/Informe2020.pdf>

Monterrey: Segundo informe de gobierno. Disponible en esta dirección: http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/fraccion11/2019_2021/Segundo_Informe_de_Gobierno.pdf

Puebla: Segundo informe de gobierno. Disponible en esta dirección: https://informe.pueblacapital.gob.mx/images/BOOK_2do_informe_Claudia_Rivera_385-432.pdf

Conferencias

Gomà, Ricard (2021). “La era de las metrópolis: el reto de construir nuevos modelos de gobernanza” Conferencia Inaugural del Seminario Gobierno y Políticas Públicas en zonas metropolitanas de México, celebrado en El Colegio de Jalisco los días 19 al 21 de octubre.

POLÍTICAS Y PROBLEMAS METROPOLITANOS
(METROPOLICYS)

NUEVA AGENDA URBANA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: LA METRÓPOLI EN MÉXICO

Magdiel Gómez Muñiz
Universidad de Guadalajara

INTRODUCCIÓN

La Nueva Agenda Urbana (NAU) es comprendida como un recurso de las Naciones Unidas, para diferentes actores locales y centrales, sociedad civil, sector público y privado, la cual, se respalda por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como su línea de acción principal frente al ODS 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles), destacando así, oportunidades de mejora de calidad de vida, inclusión, economía local, implementaciones municipales y de políticas públicas referentes a la renovación urbana. La NAU (2020) centra su atención en cuatro dimensiones que son clave en esta búsqueda de sostenibilidad del desarrollo urbano, las cuales, son:

1. *Sostenibilidad social*: proporcionar servicios básicos a las necesidades y derechos de todas las personas, solventar la educación, habilidades y oportunidades para participar significativamente en el entorno, promover redes seguras, accesibles e instalaciones para todas las personas vulnerables,
2. *Sostenibilidad económica*: asegurar economías urbanas sostenibles e inclusivas, acceso a ingresos y conocimientos económicos, innovadores y competitivos,
3. *Sostenibilidad ambiental*: proteger, conservar, promover el ecosistema social, desarrollar políticas ambientales, responsabilidad esencial de la sostenibilidad,
4. *Sostenibilidad espacial*: direccionar la sostenibilidad y la planificación urbana/territorial referente a la internacionalización e incluyente con el contexto.

El objetivo central del presente trabajo es el de visibilizar la relación de la NAU con los ODS, desde una focalización de la metrópoli en México, en donde, este fenómeno en el país, se encuentra en un escenario donde las actividades diarias (económicas y administrativas) se diversifican y generan los principales enfoques gubernamentales, de infraestructura, ordenamiento territorial y servicios eficientes, esto bajo enfoques de producción, competitividad, gestión, pautas simbólicas y elementos identitarios propios de la región. Asimismo, *la urbanización ha sido una de las tendencias más significativas que han configurado el entorno construido en los siglos XX y XXI* (Naciones Unidas, 2020: p. XII).

Es a través de niveles específicos de análisis que se construye este trabajo. Primero se reflexiona en torno a la importancia de la NAU y los ODS en el contexto actual, después se realiza una aproximación con el marco teórico en el que se identifican las complejidades de la metrópoli en la que se identifican escuelas de pensamiento, conceptos y teorías. El Estado de Conocimiento es amplio y suficiente a pesar de que se identifican problemáticas de incongruencia entre la teoría y la práctica y los estudios más profundos de la NAU son escasos para la metrópoli.

Por ello, la investigación incluye la reconstrucción histórica de los ODS y su relación con la NAU, para finalmente poner en relación contextos regionales de desarrollo generadores y transmisores de este tipo de conocimiento.

El interés epistemológico, deja abierta la posibilidad futura para profundizar en relación con temas de análisis como globalización, información estadística, políticas metropolitanas, entre muchos otros temas significativos, pero alejados del alcance en este trabajo.

Para lograr más precisión en la relación entre la teoría y la práctica al interior de los debates metropolitanos, se remite reconocer cómo se vinculan distintas teorías entre investigación, difusión y análisis documental como una triada que constituye la sustantividad del documento. Es determinante enmarcar la NAU como el soporte para proponer nuevas acciones resolutorias a los desafíos de las metrópolis. Como un mecanismo resolutorio, una gran parte de las producciones metropolitanas evalúan las prácticas institucionales y se conducen a la identificación de problemas relativos, poca efectividad de la planeación y administración del espacio público. En este marco se muestra el Es-

tado de Conocimiento sobre la NAU y cómo se encuentra saturado de numerosos ejercicios de evaluación que intentan transformarse en propuestas para resolver las incongruencias del campo teórico que soporta las disciplinas en el tema de desarrollo, políticas públicas y zonas metropolitanas.

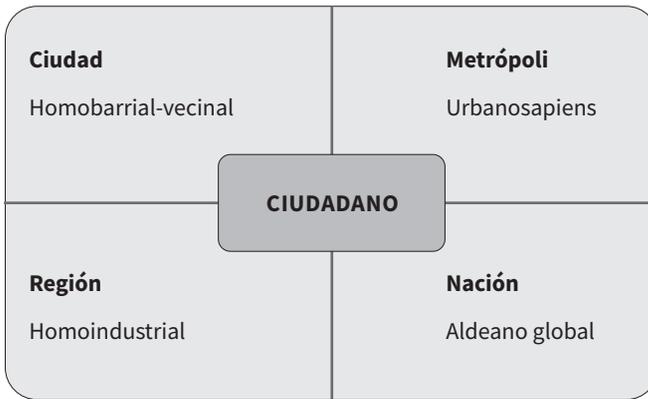
LAS COMPLEJIDADES DE LA METRÓPOLI

Con base en los diferentes usos de suelo, la composición metropolitana define rutas espacio-temporales, donde se justifica la expansión territorial, el uso de suelo, procesos de planeación, así como un ordenamiento basado en el desarrollo urbano, que equilibre de manera eficaz los elementos que lo compone: espacio público, espacio privado y otros espacios derivados, se marcarán con etiquetas de dilucidación de ordenamiento territorial como ciudad, metrópoli, región. Esta vinculación geopolítica tiene directrices y disposiciones de lógica territorial que incorporan modelos dinámicos e interdependientes que condicionan la relación de los individuos en sociedad.

En términos lógico-formales, cada territorio definirá el tipo de comunidad en relación con el vocacionamiento económico y las pautas gubernamentales del partido en el poder. Visto de esta manera, sociólogos como Talcott Parsons (1982), Max Weber (2002), Vilfredo Pareto (1967) y Émile Durkheim (2012), subrayan lo complejo entre estructuras y procesos que impiden un funcionamiento tácito en términos dinámicos de la realidad de la ciudad y los fenómenos urbanos.

Las contradicciones, la lucha de clases, la ideología política y la composición cultural implican dificultades y la posibilidad de crear ecosistemas armónicos, se alejan por lo heterogéneo del humano en sociedad.

Figura 1. Geoespacialidades ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

Queda claro que el individuo en el espacio público corre una suerte de transformación camaleónica al interactuar con la ciudad como animal político, su rol al interior de las zonas metropolitanas como *urbano sapiens*; asimismo, Pareto (1967) hace mención a la sociedad que actúa por medio de determinaciones mutuas y su vinculación con el vocacionamiento económico a través de las regiones como una sumatoria de metrópolis sin fronteras y su dialéctica con la nación al establecer mecanismos disciplinares dentro del Estado de Derecho; entonces, se tiene un *homobarrial-vecinal*, un *urbano sapiens*, un *homoindustrial* y un *aldeano global* (*zoonpolitikon*) tutelado por una nación en específico que provoca desequilibrios y que, tarde o temprano, provocará brotes de ingobernabilidad por esta politaxonomía humana.

Es claro que, los espacios metropolitanos se componen por posturas antropológicas, sociológicas, politológicas, psicológicas, además, siguiendo a Parsons (1982), los ambientes sociales deben interconectarse con la pluralidad de actores individuales y colectivos, comprendiendo la simbología de la cultura en el espacio público, bajo un advenimiento progresivo de un bienestar general en una economía globalizada; siguiendo a Durkheim (2012) no puede haber sociedades incluyentes donde solo hay individualidades, la realidad colectiva es necesaria en estos procesos de madurez cognitiva, los cuales transforman el capital

intelectual en un valor económico a corto, mediano y largo plazo, para satisfacer necesidades que en relación con las instituciones de Estado, deberían ser solventadas de manera conjunta e igualmente definir instrumentos metodológicos que propicien equilibrio y desarrollo urbano.

Los mecanismos que se establecen de esta dualidad gobierno-gobernado, serán entonces regulatorios normativos, operativos instrumentales y sobretodo de implementación de políticas públicas que garanticen la co-creación de agendas con una dosis de innovación en la que se prioricen nuevos productos y servicios en aras de generar factores diferenciales de valor, economías especializadas, recursos humanos e instituciones intensivas en conocimiento, entre otras.

Un ideal de las metrópolis (con sus escenarios complejos y heterogéneos) es que impulse una filosofía de implementación de políticas públicas, destinadas a brindar un acompañamiento de Estado a todos los sectores que constituyen la iniciativa privada (agrícola, industrial y servicios); dejando claro que no se trata de un *paternalismo de Estado* ni mucho menos de un *Estado interventor* en la lógica del mercado; el acompañamiento consiste en generar las condiciones para la inversión y además en alinear los programas nacionales estratégicos para un andamiaje de fortalecimiento a nodos económicos solidarios.

La productividad de las ciudades depende de una serie de factores, entre los que destacan: la estructura de sus actividades económicas; eficiencia y modernización de sus empresas; calidad de la infraestructura, equipamiento y servicios públicos; eficiencia de la gestión gubernamental; diversidad y capacitación de su mercado laboral; existencia de instituciones de investigación y universidades; seguridad pública y estabilidad laboral; así como, en general, todas aquellas economías de urbanización que son indispensables para que las empresas funcionen adecuadamente (Garza, 2007: p. 91).

La puesta metropolitana es de economía solidaria, a través de comunitarismos concomitantes en centros y periferias con procesos iterativos en el que se disminuyan las brechas de desigualdad. Por tanto, los *hinterland* (zona de influencia en una ciudad) y *foreland* (conjunto de territorios que conectan a otros) serán el binomio ontológico para dilucidar la complejidad de la metrópoli.

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN MÉXICO

Los ODS en México se construyen a partir de agendas con base en divisiones y pocos consensos; no es una agenda multilateral, es una agenda global. Además, es heterogénea y no tiene una metodología definida; esta agenda, tiene procesos cerrados, sin conclusión y pocas naciones se apropian de ella para implementarla en la realidad que les caracteriza.

El ideal es pensar una agenda que vincule los ODS para que las cinco dimensiones conocidas como 5P puedan provocar potencialidades en cuatro ejes sustantivos, relativos a: 1. Política; 2. Economía; 3. Sociedad, y; 4. Ecología. Las 5P con perspectivas multinivel, permiten reinterpretar la obligación del Estado para la adopción vinculatoria de los ODS, así como su implementación con rasgos de cooperación, seguimiento y ampliación de metas.

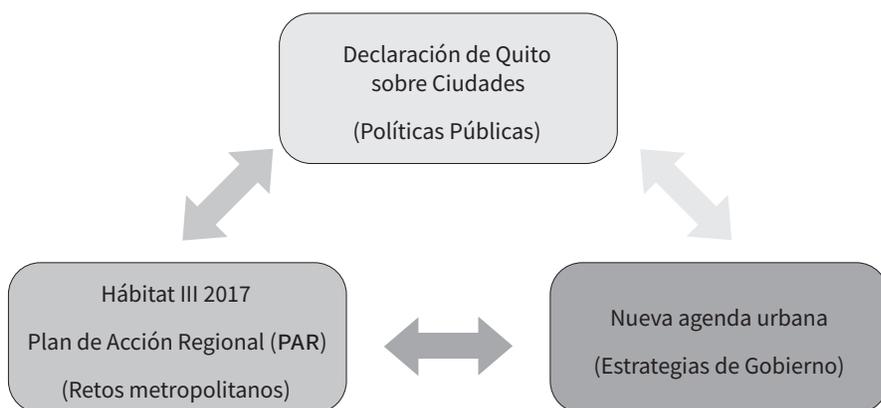
Figura 2. Las 5P en la metrópoli



Fuente: Elaboración propia, con base en: Naciones Unidas, 2022.

Cabe hacer mención que el debate de escenarios de crecimiento y capacidad metropolitana, siguen una narrativa a partir de tres elementos: 1. Declaración de Quito sobre Ciudades; 2. Nueva Agenda Urbana, y; 3. Hábitat III 2017-Plan de Acción Regional (PAR).

Figura 3. Nueva agenda urbana



Fuente: Elaboración propia.

Bajo este sistema de cooperación metropolitana, algunas ciudades en el mundo según Iracheta (2016), existen cuatro tipos de ciudades en el mundo, mayormente referidas a los países que participan en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

Tabla 1. Metropolización descentralizada y cooperativa

Metropolitano descentralizado cooperativo	
Mecanismos de cooperación intermunicipal	En los que las estructuras fragmentadas de gobiernos predominan y toman diferentes formas institucionales (comités, comisiones, redes de ciudades, asociaciones y otras).
Autoridades legales independientes	A nivel metropolitano designadas por los gobiernos locales que conforman la metrópoli para la planeación o la provisión de servicios públicos que en general varían mucho entre autoridades metropolitanas, ya sea porque son creados para uno o varios sectores, solo con funciones de asesoría o con facultades plenas de decisión, o designadas o elegidas indirectamente.

Fuente: Elaboración propia con base en: Iracheta, 2016: p. 21.

En esta categoría, el desafío es reducir la fragmentación y la polarización, así también como redistribución de la riqueza y el uso del suelo, donde la planificación se eleve como la filosofía que tutele el espacio público y le dé identidad a la comunidad que habita en él; pero, en muchas ocasiones, esta visión tiende a producir segregación y dispersiones comunitarias cuando las colectividades aledañas a las metrópolis descentralizadas y cooperativas, asumen como propia una rivalidad inexistente y, en consecuencia, la posibilidad “cero” de vincularse bajo el concepto de intermunicipalidad.

Tabla 2. Gobiernos metropolitanos centralizados

Gobiernos metropolitanos centralizados	
Gobierno local metropolitano de segundo nivel	Elegido directamente o designado por un ámbito superior de gobierno.
Gobierno metropolitano consolidado	Ya sea por anexión o por integración de gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia con base en: Iracheta, 2016: p. 21.

Bajo la visión de un sistema metropolitano centralizado, las prioridades están en favorecer la concentración espacial y la reducción de fronteras entre periferias y centro, se fortalece bajo la centralidad la reducción de disparidades, así como la reducción de costos en los servicios, pero, producen estructuras administrativas hipertrofiadas, aplicando controles excesivos bajo una lógica de burocracia eficiente que, en muchas ocasiones, solo dificulta la gobernanza metropolitana. *La crisis urbana que enfrenta México es el resultado de tres décadas de abandono gubernamental que ha marginado la PLU, provocando que las ciudades crezcan sin control.* (Gutiérrez, 2017: p. 39).

En ambas perspectivas de los gobiernos metropolitanos se deben establecer relaciones horizontales para cooperar, instaurar acuerdos y estimular a las instituciones públicas a ser eficaces bajo la promoción de la filosofía de NAU. Sin lugar a dudas, la ruta de viaje para producir comunidades sustentables y ciudades vivibles se hace presente en el ODS 11 que lleva por título *Ciudades y Comunidades Sostenibles*, donde se plasman capacidades institucionales para reducir las asimetrías y abonar a una planificación del territorio cohabitando con un mercado que las autorregule.

En este orden de ideas, explorar las ciudades junto con su ordenación urbano-espacial, hace proclive que la comunidad conserve procesos eficientes de inclusión y presupone que, la planeación dosificará la tendencia a brotes de ingobernabilidad debido a que los satisfactores básicos se vinculan con la paz social, la identidad, la pertenencia y la seguridad de una evolución espontánea de equilibrios en el suelo metropolitano; la arbitrariedad y los clásicos desequilibrios, así como el deterioro ambiental son los efectos negativos que se derivan de una visión difusa y de controles institucionales laxos. Por lo anterior, la agenda 2030 considera algunos puntos de escala básica para ordenar toda la gama de prestaciones que debe proveer el Estado en relación con las ciudades; una ciudad que no considere la composición heterogénea de los colectivos, será siempre un problema con los pobladores que buscan legítimamente el acceso a satisfactores básicos.

A continuación, se enumeran bajo cuatro dimensiones (dimensión política, la dimensión social, la dimensión ecológica y la dimensión económica) las metas que el ODS 11, considera indispensables para hablar de sustentabilidad y seguridad en una ciudad:

Según la ONU (s. f.). se señalan a continuación las metas del ODS 11:

11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el

producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.

11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.

11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales. (ONU, s. f.)

Se debe subrayar que la conversión espacial que va de una ciudad hacia la metrópoli, enfrenta un reto mayúsculo con diversas complejidades que producen una alta concentración de individuos y que rutinariamente pulverizan la calidad de vida cuando el Estado no lanza evoluciones identitarias, símbolos espaciales y características educativas, para que los grupos sociales vivan en plenitud procesos democráticos plurales y de libertad cíclica de la morfología urbana, entre otros procesos espaciales vinculados a la inclusión como derecho de cuarta generación hacia el grueso de la ciudadanía.

Es claro que la complejidad conlleva problemáticas derivadas al espacio urbano y una expansión democrática que produce, entre otras cosas, ineffectividad en la gestión administrativa y en los recursos que los gobiernos locales manejan. A continuación, se plasman en orden de prelación el índice de ciudades sostenibles con corte al 2018 y, lo relativo a los ODS con relación a las zonas metropolitanas de México:

Tabla 3. Índice de Ciudades Sostenibles 2018.
Capítulo de zonas metropolitanas en México

ODS EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO	RESULTADOS MÁS FAVORABLES (+)	RESULTADOS MENOS FAVORABLES (-)
Índice General por Zona Metropolitana Promedio (49.48)	1. Guadalajara (58.31) 2. Aguascalientes (57.92) 3. Valle de México (57.19) 4. Chihuahua (57.04) 5. Colima-Villa de Álvarez (56.45) 19. Puerto Vallarta (52.50)	37. Ocotlán (47.36) 52. Zamora-Jacona (41.08) 53. Poza Rica (40.19) 54. Tehuantepec (39.74) 55. Acapulco (37.87) 56. Tecomán (37.71)

Fuente: Elaboración propia con base en Citibanamex, 2018: p. 6.

Las variaciones morfológicas que se plasman en la matriz anterior, visibilizan que a pesar de que han transcurrido más de 15 sexenios (al menos en México), la planeación de los más de 2,300 municipios en el país, se dificulta un proceso equilibrado para la consolidación de las zonas metropolitanas a partir de un control eficiente y efectivo del espacio público, para atenuar que la NAU se difumine y se pierda en los planes estratégicos nacionales y su factibilidad en el lenguaje de lo cotidiano. Pero, ¿A qué se enfrenta una metrópoli sin planeación?: a) violencias estructurales sistemáticas entre los elementos que compone el Estado; b) proclividad hacia beneficencia en los servicios públicos; c) amplitud de brechas de inequidad; d) desequilibrios entre el bienestar individual y colectivo; e) aumento de incertidumbres y tensiones sociales; f) distanciamiento entre gobernante y gobernado.

Entonces, la reflexión sobre la interpretación de metas claras y definidas, se vincula directamente con la adecuada implementación de políticas públicas para co-crear agendas pertinentes en el espacio-tiempo en el que la demandan los ciudadanos, pero, ¿Qué sucede cuando los ODS, la NAU y las metrópolis no se interconectan entre sí?, se da una contingencia multidisciplinar y el orden físico y morfológico de las metrópolis en vez de solucionar problemáticas las incentiva o medianamente las ralentiza. Es factible que los efectos directos de una desarticulación entre gobierno y gobernado requieran intervención inmediata

para generar óptimos sociales con capacidades de generar opciones para trascender intergeneracionalmente, para finalizar los resultados de los ODS en México, se evidencian en la siguiente tabla con datos estadísticos que obligan a actuar racionalmente para hacer reversible el desequilibrio de las ciudades en América Latina, en especial México.

Tabla 4. ODS y sus resultados (+) (-) en México

ODS	RESULTADOS MÁS FAVORABLES (+)	RESULTADOS MENOS FAVORABLES (-)
Fin de la pobreza	Monclova-Frontera (90.19) Saltillo (87.93) Monterrey (83.27)	Río Verde-Cd. Fernández (31.85) Poza Rica (22.22) Tehuacán (20.27)
Hambre cero	Chihuahua (72.76) Monclova-Frontera (72.73) San Luis Potosí (70.59)	Tehuacán (17.67) Minatitlán (14.22) Acapulco (2.58)
Salud y bienestar	Tula (75.00) Reynosa-Río Bravo (73.50) Mexicali (72.13)	Tuxtla Gutiérrez (48.21) San Francisco del Rincón (45.23) Chihuahua (41.70)
Educación de calidad	Colima-Villa de Álvarez (73.38) Zacatecas-Guadalupe (63.67) Pachuca (58.82)	Tuxtla Gutiérrez (21.37) Tehuantepec (19.41) Zamora-Jacona (7.68)
Igualdad de género	Colima-Villa de Álvarez (77.36) Valle de México (74.48) Tijuana (72.31)	Piedras Negras (40.95) Córdoba (40.77) Tula (37.10)
Agua limpia y saneamiento	Puerto Vallarta (90.07) Colima-Villa de Álvarez (84.65) Mexicali (81.71)	Toluca (30.42) Valle de México (28.95) Ocotlán (22.94)
Energía asequible y no contaminante	Aguascalientes (72.39) Morelia (68.64) Ocotlán (67.21)	Minatitlán (27.16) Cancún (27.03) Guaymas (20.91)

Trabajo decente y crecimiento económico	Monterrey (73.14) Saltillo (62.48) Querétaro (59.32)	Tulancingo (25.36) Rioverde-Ciudad Fernández (23.82) Moroleón-Uriangato (13.13)
Industria, innovación e infraestructura	Valle de México (72.78) Guadalajara (60.03) San Luis Potosí (54.04)	La Piedad-Pénjamo (17.60) Rioverde-Ciudad Fernández (16.58) Moroleón-Uriangato (11.23)
Reducción de desigualdades	Nuevo Laredo (74.01) Tampico (57.16) Colima-Villa de Álvarez (54.57)	Villahermosa (18.82) Tula (10.91) Minatitlán (8.73)
Ciudades sostenibles	Valle de México (62.86) Tepic (58.91) Pachuca (58.31)	Minatitlán (28.87) Acapulco (28.54) Poza Rica (21.49)
Producción y consumo responsable	Toluca (59.78) Tehuantepec (53.50) Rioverde-Ciudad Fernández (53.14)	Tijuana (24.54) Puerto Veracruz (23.86) Vallarta (20.19)
Acción por el clima	Guadalajara (90.69) León (88.63) Tijuana (88.45)	Minatitlán (11.89) Tehuantepec (5.36) Tecomán (5.30)
Vida submarina	País México (1.54) zonas protegidas	N/A
Vida de ecosistemas terrestres	Cuernavaca (96.37) Orizaba (81.11) Toluca (75)	Mexicali (2.33) Reynosa-Río Bravo (0) Tijuana (0)
Paz, justicia e instituciones sólidas	Moroleón-Uriangato (82.74) Ocotlán (75.31) Minatitlán (73.26)	Tecomán (41.31) Acapulco (40.22) Mexicali (28.34)
Alianzas para lograr los objetivos	Querétaro (84.60) Cancún (82.70) Morelia (80.75)	Zamora-Jacona (49.19) Ocotlán (46.60) Tuxtla Gutiérrez (45.79)

Fuente: Elaboración propia con base en Citibanamex, 2018: p. 9.

La transformación espacial ciudad-metrópoli, reproduce tendencias y amenazas inherentes a lo heterogéneo geopolítico, cosa que se incrementa con la ausencia de bolsas presupuestales tendientes a disminuir

la vulnerabilidad de los pobladores, a falta de recursos los discursos no resuelven problemas.

Por si lo anterior fuera poco, la depredación humana al medio ambiente produce un impacto negativo en la calidad de vida en la mayor parte del territorio, sin contar con los desafíos para una gobernanza global, democrática, multinivel, con una muy definida agenda verde que minimice el dañar el ecosistema y los elementos que lo constituyen.

EL DERECHO A UNA CIUDAD SOSTENIBLE

Las mutaciones urbanas desiguales, tienen espacios privilegiados para algunos sectores de la sociedad que permanecen en constante movimiento y transforman los escenarios en donde los epicentros de reorganización se vuelven indispensables. El gobierno es un actor clave de poder que produce dinámicas donde el capital social y los actores basados en la economía de producción, tienden a generar ecosistemas vivibles, pero esta visión asume un papel de élites con expresiones que reflejan residuos sociales y, por tanto, apertura de brechas de desigualdad. No todos gozan el derecho a la ciudad para materializar las expectativas de un dinamismo intergeneracional que promueva agendas de bienestar social y calidad de vida.

Según el Gobierno de México y su Guía de Resiliencia Urbana (2016), en México:

- Nuestro país es eminentemente urbano. De cada 10 habitantes mexicanos, siete viven en localidades con poblaciones mayores a 15 mil habitantes.
- De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2010 el Sistema Urbano Nacional (SUN) estaba compuesto por 384 ciudades –59 zonas metropolitanas, 78 conurbaciones y 247 centros urbanos–, en las cuales residían más de 82.6 millones de personas, es decir, 72.3% de la población mexicana (CONAPO, 2014: 109).
- Se estima que la población de las ciudades del SUN aumentará en 16.6 millones de habitantes entre 2010 y 2030: pasará de 82.6 millones a 99.3 millones (CONAPO, 2014: 141).
- Asimismo, de acuerdo con el PNDU 2013-2018, 87.7 millones de habitantes en el país residen en zonas de riesgo debido a su

exposición a distintos tipos de fenómenos. De estos, cerca de 70% habita en zonas urbanas, 9.5% vive en zonas semiurbanas y 20.5%, en zonas rurales. (Gobierno de México, 2016: p. 25).

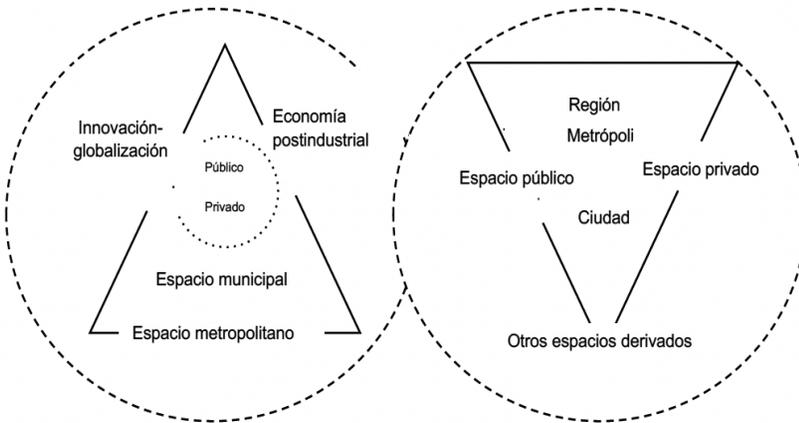
Lefebvre afirmó que el funcionamiento del capitalismo en esencia era un fenómeno urbano y que las divisiones de clase tenían un lugar en un espacio concreto llamados “ciudades”, las estructuras de clase, la acumulación de capital industrial y la reestructuración basada en cada uno de los sectores, promueve entonces que las ciudades para el que trabaja y se transforma en un engranaje más de los centros de producción de mercado. Esta maquinaria, compuesta con calles, edificios, parques, zonas empresariales, espacios de recreación serán alcanzados solamente por aquel que tiene capacidad de sufragar los costos y el sostenimiento de la mayoría de las rutinas dentro de el fenómeno de la ciudad. Si se desea vivir en una ciudad, es indispensable contar con liquidez monetaria para alcanzar el potencial de interacción que ofrecen estas urbes. Por tanto, no todos se entrecruzan con las mismas condiciones en esta sofisticada coordinación de sociedades del rendimiento y del consumo que tarde o temprano están cobrando facturas a partir de una sociedad del hipercansancio que, en voz de Byung-Chul Han, se vuelven sociedades sin rostro y que agonizan en el espacio de lo público.

El tema central del derecho a la ciudad, los ODS, la Nueva Agenda Pública, reacciona en la medida que los individuos puedan negociar tratos diferenciados a escala global y entender que las ciudades son instituciones que cuentan una historia sincronizada en el que el tema central es el crecimiento, la capacidad de alojar procesos de gestión de redes y sobretodo impulsar una morfología socioterritorial que permita actuaciones racionales, reflexivas, orgánicas, mecánicas y multifuncionales.

La pregunta aquí es: ¿Quién tiene el derecho a la ciudad? Y en lo particular, ¿Qué características debe tener el individuo que habita en ellas? A lo que la ciudad-mercado obliga a discernir la evolución de los individuos y la configuración de pautas sociales que den evolución a tendencias para que el abanico de inclusión se vuelva tangible. Con esto se pretende que, el contexto de economía, servicios públicos, agendas de innovación, acceso a la salud y espacio para generar negocios, produzcan una íntima relación de estructuras organizativas de bienes y servicios de una comunidad que cada

vez está más comunicada, pero más solitaria. La configuración de ciudad permite proyectar que para el 2030, más de la mitad de los individuos vivirá en las ciudades, al interior de estos complejos de asfalto para alterar la morfología y las estructuras tradicionales que hacen indispensable el papel activo del Estado para tener gobernanza en modelos de expansión metropolitanos donde el protagonista del espacio sea el *phonosapiens*, o también entendido como el hombre digital, cuyo motor de desarrollo es entender ventajosamente cómo la economía postindustrial exige una relación de tecnología digital con el fenómeno espacial-urbano y dar un paso decisivo a que las cercanías sean la fuerza motriz a través de un clic en la expansión de las nuevas ciudades. El derecho a la ciudad se puede ejemplificar en la siguiente figura bajo la unión de dos componentes esenciales:

Figura 4. El espacio metropolitano y el derecho a la ciudad



Fuente: Elaboración propia.

El dinamismo social de las ciudades metropolitanas que se caracterizan por ser abiertas en relación con los cambios que las comunidades propician, fomentan una interactividad de orden en el espacio urbano, además de una nueva mirada de la geografía de los territorios y sus flujos que se encuentran en permanente interconexión. Estos centros de comandos de ciudades-metrópoli, se jerarquizan en relación con la capacidad de inclusión, a partir de ello los avances y retrocesos de cada

uno de los sectores que componen el tejido urbano plantean nuevas lógicas de proximidad cara a cara y la creación de vínculos solidarios que se tornan indispensables para favorecer el derecho a la ciudad, administrar el riesgo y realizar agendas a partir de la naturaleza social del conocimiento y la aparición de nuevos actores o tribus urbanas en las ciudades y sus contextos complejos.

Dentro de la morfología urbana, a continuación se muestra una tabla en la que se enuncian las concurrencias que explican las posturas teóricas y las capacidades instaladas en las ciudades para incorporar las críticas y sus diferentes escuelas en el complejo de interacción y sus ventajas competitivas:

Tabla 5. Posturas teóricas y críticas de la ciudad

Sociología urbana	Año	Principales representantes	Posturas teóricas	Críticas
Escuela ecologista	1915	R. Park, R. D. Mackenzie, E. Burgess.	Las ciudades y su distribución física responden a partir de las leyes que rigen a los animales y vegetales.	Falta de coherencia y rigor en la aplicación de la teoría adaptada, no se establecen las diferencias cualitativas entre la ecología animal y los fenómenos sociales.
Escuela estructural-funcionalista	1930	T. Parsons.	Considera a la ciudad como un sistema (estructural), compuesta de elementos que se analizan en su totalidad, no uno a uno (funcional).	No se considera a la estructura en general como un proceso; lo cual impide el análisis de la realidad en términos dinámicos
Escuela marxista	1923	Castells, Lojkime, Topalov, Pretencille.	Método marxista, en términos de contradicciones y lucha de clases.	Analiza a la ciudad en términos del proceso global de acumulación no en función de la empresa-industria.

Fuente: Elaboración propia con base en: Sousa, 2020: p. 131.

Las anteriores posiciones ideológicas en relación con la sociología urbana y el derecho a la ciudad, produce un conjunto de valores que tienen limitaciones y potencialidades que a continuación se señalan:

Limitaciones:

- Propuestas de ciudad poco importantes;
- Enfoque de Derechos Humanos difusos;
- Visiones de desarrollo en conflicto;
- Agenda del derecho a la ciudad voluntaria y sin responsabilidades.

Potencialidades:

- Multidimensionalidad urbana;
- Apuesta para la integridad ciudadana;
- Principios de universalidad en el espacio público;
- Perspectivas multinivel para la gobernanza metropolitana.

El derecho a la ciudad descansa en la interacción entre gobernado y gobernante, capaces de desplegar procesos para hacer funcionales conglomerados humanos en el que se concentren las capacidades de sus integrantes para crear procesos significativos que le den la identidad a los fenómenos culturales que producen las ciudades en los ejes económicos, políticos y sanitarios; una visión de sociedad urbana que se interconecta en una red de derechos en donde nadie debe ser excluido.

Bajo la perspectiva de derecho a la ciudad, se deben provocar las transformaciones para una nueva metropolización acentuada que tienda a ser una megalópolis, en donde el transporte, los servicios públicos, la comunicación y todos sus procesos intrínsecos engendran una dispersión de personas y actividades y, por tanto, una polarización en los complejos sociales que deberán ser asimilados e integrados en una nueva estructura donde quepan todos.

No se debe olvidar que las ciudades son agrupaciones sociales que no garantizan por sí mismas condiciones de subsistencia y que requieren soportes institucionales para que el buen salvaje tienda a una cohesión social e intercambio con vínculos fuertes interactuando en los distintos campos sociales.

La NAU deberá ser capaz de entender a las metrópolis y su producción de bienes y servicios bajo una lógica en donde las conurbaciones extensas y discontinuas heterogéneas y en permanente conflicto se rediseñen con tendencias tecnológicas que impulsen una revolución urbana con nuevos compromisos solidarios, a partir de acontecimientos que sugieran una sociedad de actores en proximidad y en donde los ODS sean los compromisos morales con el territorio y, en el que los flujos y contraflujos hagan pensar a la ciudad desde la visión de los hombres lentos y opacos hacia los entes abiertos e interconectados. Según la Guía de Resiliencia Urbana (2016) “Actualmente, las ciudades son los motores económicos del mundo y, por consiguiente, los principales focos de atracción de la población que inmigra en busca de mejores oportunidades de empleo, educación, salud y servicios” (2016: p. 24). La producción del espacio público (ciudades) y su derecho a la metrópoli, debe acercas a nuevas oportunidades de vida con acciones de derechos de convivencia y construir una ciudad de desarrollo real con políticas domésticas, globales y de cooperación para el desarrollo.

CONCLUSIONES

Para concluir entonces, la NAU y los ODS: la metrópoli en México comprende:

1. La NAU debe impulsar nuevas alianzas parternarias globales en donde la participación se fortalezca a través de una negociación directa cara a cara entre cada uno de los actores para co-crear acciones conjuntas y transformar los ecosistemas con un desarrollo integral, donde nadie se sienta excluido o alóctono en los territorios donde se gesta la vida urbana.
2. Los ODS deben empoderar el rol de participación de todos los actores, con menos gerencialismos y menos tecnocracias para despolitizar las agendas públicas y alcanzar una cooperación de desarrollo eficaz, que sea puente entre la NAU con el crecimiento homogéneo de comunidades emergentes donde la cooperación se jerarquice en la medida de tener enfoques bajo la lógica de seguridad nacional, medio ambiente integral, posturas

morales y humanitarias y variables micro y macroeconómicas.

3. El desarrollo sostenible, debe tener coherencia bajo cinco elementos que incluyan la seguridad alimentaria, un comercio para cada uno de los actores en relación con sus capacidades y una disminución de evasión fiscal que permita la reducción de movimientos migratorios, eleve la seguridad ontológica y respete una agenda del desarrollo para que el cambio climático no actúe en contra de una ciudadanía cosmopolita que tiende a clarificar los derechos universales y, en lo particular el derecho a un espacio público en la ciudad globalizada.

Las complejidades de la metrópoli

1. La diversidad de los diferentes modelos metropolitanos, producen nuevas formas de financiamiento para el desarrollo, la geografía y naturaleza de la pobreza no cambian solamente con políticas públicas gubernamentales, sino requieren enfoques neotradicionales para reducir la creciente desigualdad y hacer frente a los nuevos desafíos del desarrollo global, con ello se garantiza el valorar nuevos enfoques alternativos, profundizar el diálogo inclusivo y tener una amplitud en el enfoque centrado en superar la pobreza como una variable para la cooperación al posdesarrollo en entornos postindustriales.

El derecho a una ciudad sostenible

1. La *biodiversidad* es un término que deberá ser abordado con cautela para futuras investigaciones que, el que suscribe desarrollará a corto y mediano plazo, pero que implica al menos una serie de elementos que vayan desde una tasa impositiva verde para aquel que atente contra las ciudades sostenibles, un óptimo manejo de residuos sanitarios, planeación urbana y ordenamiento espacial y una expansión ciudad-metrópoli en el contexto sur-global (gestión integral del agua como colapso en las metrópolis, cultura de la prevención y atlas de riesgos;

sostenibilidad urbana y “ciudades de los quince minutos” sumadas a soluciones basadas en la naturaleza y la infraestructura verde).

2. El derecho a la ciudad verde y a las agendas sustentables y sostenibles deberá estar en el marco de los trabajos de cooperación para el desarrollo y los alcances de las ayudas y repercusiones con visiones transformadoras y relaciones de poder con equidad de integración. Es importante señalar que:

Las ciudades encarnan la vida en su forma más compleja y más intensa. Por esta razón, no se puede tratar una ciudad como si fuese una obra de arte. El arte es necesario a la hora de ordenar nuestras ciudades, como lo es en otros terrenos de nuestra actividad; pero, aunque el arte y la vida se interfieran constantemente, no podemos por eso confundirnos. La confusión entre uno y otro es una de las razones por las que los esfuerzos del urbanismo han resultado hasta ahora tan decepcionantes (Jacobs, 1961, en: Tecne, 2020).

Se finaliza con identificar la ciencia de la complejidad urbana a través de relaciones duraderas, modelos y actores en el cambio metropolitano, el fortalecimiento de los procesos participativos y el re-valorar nuevas formas de aprendizaje bajo redes ciudadanas con responsabilidad social y hojas de ruta para que el 2030 sea el principio de una nueva historia de ética, práctico-normativo donde los saberes aristotélicos que engloben sentimientos, valores y normas tengan por fin la búsqueda de la buena vida y el cumplimiento del deber para las generaciones que vienen atrás de una sociedad que envejece a pasos agigantados. El desarrollo sostenible y el crecimiento deben ser responsabilidad de al menos la mitad de los foros políticos de alto nivel donde se evalúan los ODS y en donde se debata el desarrollo por más libertad y la pobreza por menos dictaduras y regímenes totalitarios. Las acciones filantrópicas deberán estar plasmadas como compromiso ético autoimpuesto que vaya más allá de una cosmética de niveles que pocos entienden y conductas que se gesten al interior de las oficinas; los foros mundiales deberán hacer un pacto de ciudades para proteger, respetar y remediar los grandes males que aquejan a la comunidad.

REFERENCIAS

- Citibanamex. (2018). Índice de Ciudades Sostenibles 2018. Desafíos, rumbo al 2030, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las zonas metropolitanas de México. Banamex. <https://www.banamex.com/resources/pdf/es/personas/compromiso-social/indice-ciudades-sostenibles-2018.pdf>
- Durkheim, É. (2012). *El suicidio*. (2ª ed.). Ediciones Akal.
- Garza, G. (2007). La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas. *Papeles de población*, 51, pp. 77-108. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v13n52/v13n52a4.pdf>
- Gallegos, R. (2013, 24 de julio). *Manifiesto para un “Nuevo urbanismo acorde al siglo XXI”* ARQA. <https://arqa.com/actualidad/colaboraciones/manifiesto-para-un-nuevo-urbanismo-acorde-al-siglo-xxi.html>
- Gobierno de México. (2016). *Guía de Resiliencia Urbana 2016*. Gobierno de México-SEGOB-SEDATU-ONU HABITAT. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/179708/Guia_de_Resiliencia_Urbana_2016.pdf
- Gutiérrez, J. (2017). México y la Nueva Agenda Urbana. Hoja de ruta con trazos invisibles, [IN]capacidades institucionales en el Estado de México. *Bitácora 27 Urbano Territorial*, 27(2), pp. 35-43. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/63133/pdf>
- Iracheta, A. (2016). *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*. (1ª ed.). Biblioteca básica de las metrópolis-Siglo veintiuno editores.
- Naciones Unidas. (2020). *Nueva Agenda Urbana*. (1ª ed.). Centro Urbano-ONU Hábitat. <https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/Nueva-Agenda-Urbana-Ilustrada.pdf>
- (2022, 06 de abril). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. CEPAL. <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=447204&p=6366258#:~:text=La%20Agenda%202030%20se%20encuentra,%2C%20Prosperity%2C%20Peace%20and%20Partnerships.>
- ONU. (s. f.). Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Metas del objetivo 11. ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- Pareto, V. (1967). *Forma y equilibrios sociales*. (1ª ed.). Revista de Occidente, S. A.
- Parsons, T. (1982). *El sistema social*. (1ª ed.). Alianza Universidad. <https://teoriasuno.files.wordpress.com/2013/08/el-sistema-social-talcott-parsons.pdf>

- Secretaría de Gobernación. (2016). *Título quinto de los Estados de la Federación y de la Ciudad de México*. Orden jurídico. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/115.pdf>
- Sousa, E. (2020). *El espacio metropolitano contemporáneo*. (1ª ed.). UANL-COLOFÓN.
- Tecne. (2020, 5 de agosto). *Jane Jacobs, En defensa de la Gran Ciudad*. Tecne. <https://tecne.com/biblioteca/jane-jacobs-en-defensa-de-la-gran-ciudad/>
- Viladevall, M. y Castrillo, M. (2012). *El espacio público en la ciudad contemporánea. Perspectivas críticas sobre su gestión, su patrimonialización y su proyecto*. (1ª ed.). Lupus.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. (2ª ed.). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1922). <https://sociologia1unpsjb.files.wordpress.com/2008/03/weber-economia-y-sociedad.pdf>

ANÁLISIS INTRAMETROPOLITANO DE LA POBREZA EN MÉXICO

Roberto Iván Piedra Ascencio
El Colegio de Jalisco

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, las ciudades albergan a la mayor cantidad de población y las zonas rurales han quedado prácticamente abandonadas. Este incremento acelerado en el tamaño de las ciudades ha alcanzado a las divisiones territoriales existentes, de modo que ahora una misma urbe comparte problemas y necesidades que no se rigen por fronteras. Tal es el caso de las 47 zonas metropolitanas intermunicipales e interestatales que existen en México.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrentan estas zonas metropolitanas es la pobreza. Dentro de una misma zona metropolitana coexisten municipios en los que el problema tiene distintas intensidades y formas, pero a pesar de ello, parece que la manera de entender a la pobreza carece de una dimensión espacial con enfoque metropolitano. Esto es particularmente riesgoso, pues mientras se analicen las estadísticas de pobreza a nivel de municipios como si estos fueran unidades cerradas y mientras cada gobierno municipal diseñe e implemente programas aislados únicamente para sus habitantes, es muy probable que el problema crezca y que las brechas existentes se amplíen de forma permanente e insostenible.

Con ello en mente, la investigación se ha interesado por analizar la pobreza en una escala metropolitana e intermunicipal. El estudio se ha planteado con un alcance descriptivo que permita entender cómo se comportan los principales indicadores de pobreza al interior de las zonas metropolitanas para poder argumentar la importancia de abandonar la concepción individualista de la atención de la pobreza en favor de adoptar una perspectiva con alcance metropolitano, pues mientras los problemas públicos existen y crecen sin conocer de fronteras municipales, existen pocas razones para tratar de atenderlos de forma aislada.

Se ha partido de algunas observaciones y tendencias encontradas en la literatura especializada para observar cómo estas dinámicas se reproducen o modifican en México. Para lograrlo, el estudio empleó los datos de pobreza municipal más recientes (2010 y 2015) y elaboró cálculos y gráficos, que incluyen: comparativos en porcentajes y totales de personas en pobreza por zona metropolitana, las diferencias entre ambas mediciones para los municipios estudiados, análisis particular de cada zona metropolitana, segmentación de las zonas por tamaños, entre otros. A partir de los hallazgos se discute la importancia de comprender a la pobreza como un fenómeno espacialmente heterogéneo y de repensar la dinámica municipalista con la que se tratan los problemas metropolitanos.

CONSIDERACIONES SOBRE LA POBREZA METROPOLITANA

En México se delimita a las localidades en urbanas y rurales según su cantidad de habitantes: una población es rural cuando tiene menos de 2,500 habitantes y urbana cuando supera esa cifra. La relación entre los dos tipos de poblaciones ha cambiado significativamente con el paso de los años debido a la constante e intensa migración del campo a las ciudades. En 1950, 43% de la población mexicana vivía en localidades urbanas, para 1970 incrementó a 71% y para 2020 alcanzó 79% (INEGI, sin fecha).

La tendencia a concentrar a la población en zonas urbanas no fue fortuita ni producto de un conjunto de decisiones individuales, sino que durante los años setenta y ochenta del siglo XX se observó un sesgo urbano, es decir, un impulso por parte de los gobiernos para provocar esta dinámica. De acuerdo con Lipton (1977) se implementaron políticas y acciones gubernamentales que desincentivaron las actividades agrícolas y transfirieron recursos a las ciudades. Aparentemente, este sesgo tiene como origen las posturas de autores como Rosenstein-Rodan (1943) y Prebisch (1950), para quienes la industrialización era sinónimo de desarrollo y que, a su vez, el desarrollo no podía entenderse sin urbanización (Ferré et al., 2010). Así, como los gobiernos no eran capaces de relocalizar los elementos productivos al sector más dinámico (el urbano), entonces los gobiernos debían dar ese empujón para ayudar a la economía a ponerse sobre ruedas.

El sesgo urbano de Lipton ha adquirido un nuevo rostro en las últimas décadas para mostrarse como un sesgo metropolitano, pues la relocalización de recursos y la atención de las políticas públicas parece estar en las zonas metropolitanas y en las grandes ciudades. Esto, inevitablemente, genera una partida en la que hay ganadores y perdedores: las ciudades crecen y prosperan a costa de las poblaciones pequeñas, donde históricamente existe un mayor problema de pobreza.

No obstante, la prevalencia de las grandes ciudades y la urbanización sobre las pequeñas poblaciones y el entorno rural no significa que las primeras se hayan quedado con la mejor parte. Si bien las ciudades tienen mejores niveles de educación, acceso a servicios públicos, atención médica y desarrollo económico, entre muchas otras ventajas, también es una realidad que al concentrar a la mayor parte de la población, también concentran la mayor cantidad de problemas. De entre una larga lista de problemas que aquejan a las metrópolis, este trabajo se enfoca en analizar una sola: la pobreza.

La pobreza, de acuerdo con la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México del CONEVAL (2019), es la situación en la que una persona no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. En 2020, 55.7 millones de mexicanos padecieron esta situación (CONEVAL, sin fecha, c).

La pobreza puede ser caracterizada y cuantificada en una acepción general como la descrita en el párrafo anterior, sin embargo, es indispensable comprender que se trata de un fenómeno multifacético. De las muchas caras que tiene la pobreza al presente trabajo le interesa el criterio territorial, de tal modo que en un primer momento debe distinguirse entre la pobreza rural y la pobreza urbana.

Para Alicia Ziccardi (2008) la pobreza rural puede ser asimilada a una pobreza absoluta: un estado de privación profundo en el que las personas no pueden asegurar su acceso a la alimentación, la educación, la salud y la vivienda. Por otro lado, la pobreza urbana puede entenderse como una pobreza relativa, caracterizada por una creciente desigualdad social en la cual una amplia mayoría debe aceptar niveles de vida mínimos y una muy pequeña clase alta vive en la opulencia. Esta

dinámica deja como resultado un conjunto de ciudades fragmentadas con intensos procesos de segregación social (Ziccardi, 1998).

Entonces, para Ziccardi (2008) la pobreza rural es una pobreza alimentaria, de capacidades y de acceso a la salud y la educación, mientras que la pobreza urbana, además de las características de la rural, también presenta dificultades para acceder al suelo urbano, a una vivienda digna, a infraestructura y a servicios básicos. De este modo, en términos de diversidad de problemáticas, se puede afirmar que la pobreza urbana es más grave que la rural, sin demeritar la urgencia por atender esta última.

En términos de dimensión, la pobreza urbana también representa un problema mucho mayor, ya que el fenómeno se ha urbanizado. Salvo algunas excepciones como Europa del Este, prácticamente el mundo entero ha observado cómo la proporción de personas en pobreza que viven en áreas urbanas se ha incrementado de manera permanente y no hay indicios de que la dinámica vaya a detenerse y mucho menos revertirse pronto. Incluso se espera que las personas que viven, o mejor dicho sobreviven, con un dólar al día en áreas urbanas alcanzará 40% en 2030. El grupo igual de crítico que vive con el doble de ingreso, o sea dos dólares al día, llegaría a 51% para el mismo año (Ferré et al, 2010: p. 3).

Por supuesto, vivir con uno o dos dólares al día ya es un gran problema, sin embargo, no es el único. La pobreza urbana es un problema enorme, pero no deja de ser la punta de un iceberg aún más grande, pues debajo de ella se encuentran otras situaciones negativas con las que se relaciona: falta de acceso a servicios de salud, desempleo, incidencia delictiva, violencia, adicciones, entre otras.

En resumen, la urbanización ha generado pobreza al distribuir de manera diferenciada los costos, los beneficios y la riqueza, pero al mismo tiempo y paradójicamente, es común encontrar trabajos que defienden que la urbanización no solo es creadora de problemas, sino que también es motor de cambios positivos y de oportunidades sustanciales en la mejora de la calidad de vida. En palabras de Jaime Lerner, exalcalde de Curitiba, “la ciudad no es el problema, la ciudad es la solución” (Serra, 30 de julio de 2005).

Poco a poco la urbanización se separa del desarrollo como sinónimos, pero con posicionamientos como el de Lerner todavía observamos cómo la urbanización es entendida como un pilar del crecimiento

económico sustancial. En otras palabras, las ciudades concentran la pobreza, pero también representan la mejor esperanza de escapar de ella (Lanzafame y Quartesan, 2009: p. 3).

Para este trabajo se ha dejado de lado el debate acerca de si las ciudades son las culpables o las redentoras de la pobreza. En su lugar interesa, particularmente, un aspecto de la pobreza urbana: su dimensión espacial. Por mucho tiempo la pobreza se analizó desde la dicotomía clásica de urbana-rural, pero el comportamiento de las ciudades ha evidenciado la enorme heterogeneidad espacial de la pobreza dentro de las mismas áreas urbanas.

Esto ha sido observado de forma ejemplar por Subirats y Brugé (2005), quienes argumentan que el territorio sigue siendo una variable clave para explicar las situaciones de mayor o menor prosperidad social y económica, a tal grado que se ha generado una nueva geografía de la marginalidad. Este nuevo entorno estimula las oportunidades en las ciudades, pero también provoca una inevitable dinámica de ganadores y perdedores que se proyecta tanto en la dimensión interterritorial como intraterritorial, pues cuando las ciudades quieren ser competitivas hacia el exterior (interterritorial) deben pagar un elevado precio interno, en tanto habrán de construir su competitividad externa a partir de estrategias de competencia interna que van generando grupos sociales de ganadores y perdedores.

De este modo, los análisis de la pobreza en unidades territoriales amplias, como un continente o un país, poco a poco han dejado de ser reveladores. Por el contrario, cada vez es más necesario entender las dinámicas de pobreza que se dan al interior de los países, las entidades, los municipios y hasta las colonias. Este es el caso del presente trabajo, que ha surgido del interés por analizar la pobreza dentro de las zonas metropolitanas intermunicipales e interestatales en México y cuyos resultados se presentan en líneas posteriores.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Tras revisar los trabajos con temática de pobreza metropolitana se hizo evidente la predominancia de aquellos que analizan a las zonas metropolitanas como unidades. Por el contrario, los estudios que diseccionan

a las zonas para observar y comprender el comportamiento de la pobreza en su interior representan una ostensible minoría.

A partir de esta apreciación se planteó el interés por formular un estudio con carácter intrametropolitano para observar y comprender la heterogeneidad de la pobreza entre los municipios de las zonas intermunicipales e interestatales. Con ello en mente se formularon cuatro objetivos específicos: a) observar las brechas existentes entre los municipios que conforman las zonas metropolitanas interestatales e intermunicipales en México en términos de pobreza; b) describir las tendencias en la reducción o aumento de la pobreza en dichas zonas; c) distinguir las tendencias de pobreza entre las zonas metropolitanas de acuerdo con su tamaño; y d) discutir sobre el desfase existente entre la dinámica metropolitana de la pobreza y su atención por medio de políticas públicas con enfoque municipal y no metropolitano.

La estrategia metodológica se divide en distintas etapas, que a su vez agrupan una serie de actividades particulares. La primera fase consistió en identificar las fuentes que ofrecieran datos sobre pobreza a nivel municipal. En este punto emergió como la mejor opción la Consulta Dinámica de Resultados de Pobreza a Nivel Municipio (CONEVAL, sin fecha, a), elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La Consulta es una base de datos que contiene los principales indicadores de la medición multidimensional de la pobreza y presenta datos en forma de mapa o tabla para todos los municipios del país en las últimas dos mediciones disponibles: 2010 y 2015.

Después se buscó una fuente de carácter gubernamental que reconociera y organizara las zonas metropolitanas existentes en el país. El informe seleccionado fue la *Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2015* (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018), elaborado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En este documento se identifica a las 74 zonas metropolitanas de México y se les clasifica de acuerdo a distintos criterios, entre los cuales se eligió la delimitación según la conurbación intermunicipal o interestatal. Esta clasificación abarca 47 zonas metropolitanas, sin embargo, se

tomó la decisión metodológica de separar a tres de ellas en vista de que se encontraron estudios sobre pobreza intrametropolitana muy similares al presente y por la cantidad de municipios que agrupan: Toluca, el Valle de México y Puebla (Buendía y Ramírez, 2018) (CONEVAL, sin fecha, b).

Lo anterior dio como resultado una base de datos con 44 zonas metropolitanas intermunicipales e interestatales y un total de 241 municipios. De la diversidad de variables que ofrece la Consulta Dinámica de Resultados de Pobreza a Nivel Municipio, se eligieron las siguientes: población total en 2010, población total en 2015, porcentaje de población en pobreza en 2010, porcentaje de población en pobreza en 2015, población total en pobreza en 2010 y población total en pobreza en 2015.

A partir de estos datos se realizaron operaciones aritméticas, medidas de tendencia central y medidas de dispersión para cubrir los objetivos planteados. Los resultados principales se muestran a continuación.

ANÁLISIS DE LA POBREZA INTRAMETROPOLITANA

El análisis siguió una lógica que parte de lo general a lo particular. En ese sentido, la primera observación se realizó con base en los porcentajes de población en pobreza en los años 2010 y 2015. En la gráfica 1 se aprecia que los datos tienen un comportamiento irregular, en el que ambas líneas adoptan una forma parecida a un electrocardiograma y las subidas y bajadas son drásticas y abruptas en muchos casos.

Al ver la gráfica se puede argumentar que la interpretación puede ser errónea si se toma en cuenta que existe un acomodo predeterminado, en este caso, el orden alfabético ascendente de acuerdo con el nombre de cada zona metropolitana. Al respecto, se sostiene que la heterogeneidad no está relacionada con el acomodo, pues lo que se pretende señalar es el amplio rango en el que se ubican los porcentajes de pobreza municipal en las zonas metropolitanas. Con ello en mente, es notorio que los espacios vacíos en el eje horizontal, que representan a los municipios que comparten una misma zona metropolitana, también tienen subidas y bajadas abruptas.

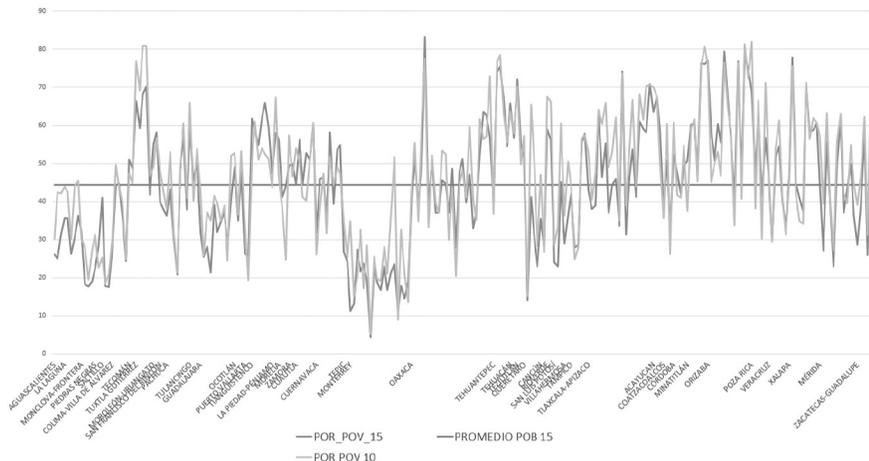
La gráfica 1 es ampliamente ilustrativa en cuanto a la heterogeneidad de los municipios. El promedio de población en pobreza en 2015 para los municipios analizados es de 44.3%. En este rango coexisten

San Pedro Garza García, Nuevo León, cuya población en pobreza representa 4.4% del total, y San Agustín Yatereni, Oaxaca, que reportó 83.2% en el mismo indicador. Es evidente lo poco que une a ambos municipios, sin embargo, tienen en común el ser parte de una zona metropolitana: la nueva gran forma de vivir y el supuesto modelo más prometedor para superar la pobreza.

Otro aspecto a observar en la gráfica 1 es la cercanía que observan ambas líneas, al punto que en algunos segmentos del conjunto de datos, estas se fusionan y dejan de ser paralelas. La interpretación de este hecho es simple: en la mayoría de los municipios intrametropolitanos e interestatales no ha habido cambios significativos en el porcentaje de habitantes en pobreza, a pesar de que entre una medición y otra pasaron cinco años.

El conjunto de datos también permite una interpretación positiva, y es que en los segmentos en los cuales ambas líneas se aprecian por su separación, la distancia muestra que la línea del porcentaje de pobreza en 2015 se encuentra por debajo de la línea de 2010. Lo anterior indica que, aunque discretos en su mayoría, los cambios en los porcentajes de pobreza se han orientado hacia la disminución.

Gráfica 1. Porcentaje de población en pobreza en 2010 y 2015 por municipios en zonas metropolitanas interestatales e intermunicipales



Fuente: Elaboración propia.

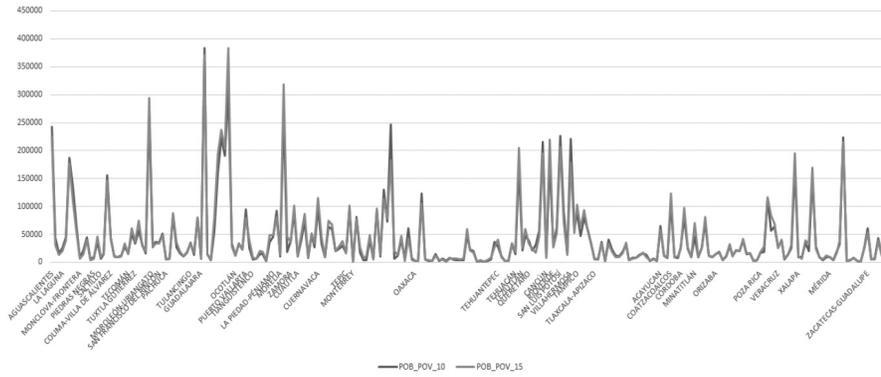
En la gráfica 2 se toman las mismas unidades de estudio, sin embargo, en lugar del porcentaje de población en pobreza se presentan los totales de habitantes que la padecen. De nuevo se observan grandes distancias entre los datos, atribuibles simplemente a la heterogeneidad en el tamaño de los municipios en términos de población.

La gráfica muestra un primer conjunto de datos que representa a los municipios con menos de 50,000 habitantes en situación de pobreza. Este grupo es considerablemente el más numeroso, pues abarca a 183 de los 241 municipios analizados. Luego hay dos grupos mucho más reducidos y similares en cantidad: existen 30 municipios de entre 50,000 y menos de 100,000 habitantes en pobreza y 28 municipios a partir de 100,000 y hasta 382,961, que es el límite superior, representado por Zapopan, Jalisco.

Con respecto del total de habitantes en pobreza en los municipios del estudio, los tres grupos mencionados en el párrafo anterior se distribuyen de la siguiente manera: el primero, con 3,259,376 habitantes en pobreza, representa 30.39% del total; el segundo, con 2,156,425, significa 20.11% del universo; y el tercer grupo, con 5,309,696 personas, un amplio 49.5%.

En esta gráfica las líneas que representan los totales de habitantes en pobreza durante 2010 y 2015 se muestran aún más cercanas entre sí, a tal grado que una de ellas es casi imperceptible y solo se asoma en unos cuantos puntos. La lectura del hecho debe ser preocupante, pues señala que las modestas reducciones en los porcentajes de población en pobreza se convierten en aún menos significativos cuando se les convierte a totales de personas que padecen el problema.

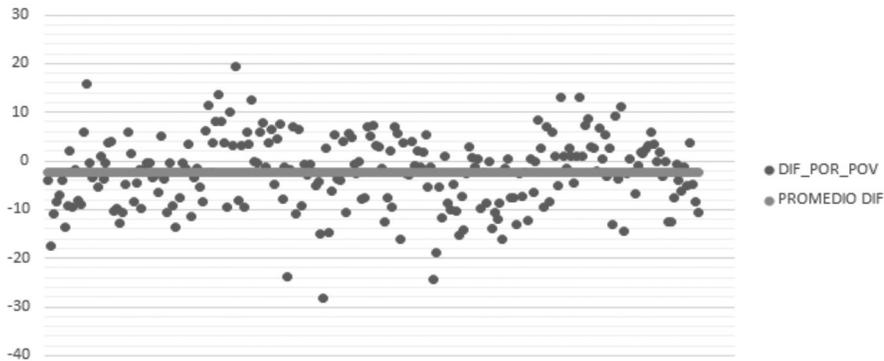
Gráfica 2. Total de personas en situación de pobreza en las zonas metropolitanas intermunicipales e interestatales en 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia.

Con la información de los porcentajes de pobreza en 2010 y 2015 se calculó la diferencia entre ambos en un nuevo conjunto de datos, presentado en la gráfica 3.

Gráfica 3. Diferencia entre el porcentaje de pobreza 2010 a 2015 por municipio de las zonas metropolitanas interestatales e intermunicipales



Fuente: elaboración propia.

El promedio de la diferencia entre los porcentajes de población en pobreza en 2010 y 2015 es de -2.42%. Esto quiere decir por un lado que, al menos en promedio, los municipios de las zonas intermunicipales

e interestatales disminuyeron su porcentaje de pobreza, sin embargo, la parte negativa es que lo hicieron de manera muy discreta. Dicho de otro modo, sería deseable que un conjunto de municipios que promedian 44.3% de población en pobreza, pudieran reducir el problema en más de un 2% durante un espacio de cinco años.

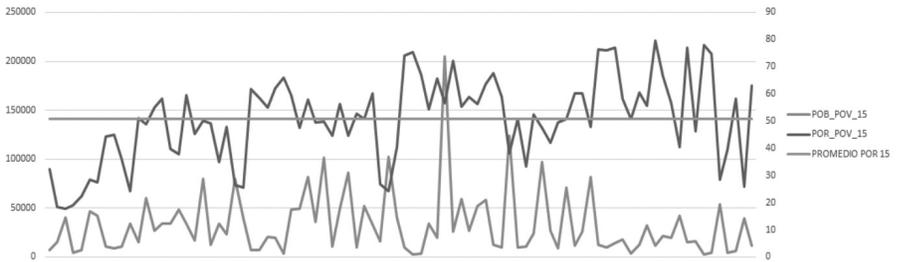
Se reconoce que los promedios pueden ser engañosos cuando se tratan unidades de análisis tan heterogéneas como las de este trabajo. Por ello, el gráfico 3 adopta el formato de dispersión y nos permite observar cómo la distribución de los puntos se aleja en su mayoría de la línea que representa el promedio. Mientras hubo municipios que lograron reducir su pobreza en casi 30% en cinco años, también hubo casos en los que la proporción se incrementó de manera alarmante en hasta 20%.

A partir de análisis como el de Ferré, et al. (2010), en el que la variable del tamaño de las ciudades es relevante para analizar la pobreza, se dividió a las unidades de análisis con base en este criterio. Por el tamaño de las zonas metropolitanas se entendieron dos formas distintas: el tamaño según la cantidad de municipios que las integran y el tamaño según las personas que las habitan.

Sobre el primer grupo no se encontraron referencias externas que indicaran cuáles son los estándares empleados para dividir a las zonas metropolitanas según la cantidad de sus municipios. Ante la ausencia de dicho parámetro, se tuvo a bien fijar en diez el umbral que separa en dos grupos al universo de municipios y zonas del estudio, de tal forma que las zonas metropolitanas con menos de diez municipios son consideradas como las de menor tamaño y aquellas con diez o más son comprendidas como las más grandes. El resultado de esta segmentación se presenta en el gráfico 4.

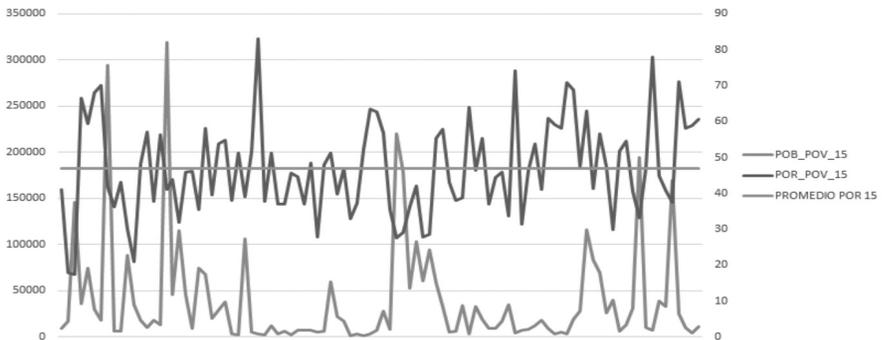
metropolitanas en México elaborado por el CONEVAL (CONEVAL, sin fecha, b). En este documento se agrupa a las zonas en tres tamaños: 1) mayor de 95,000 y menor a 500,000 habitantes; 2) mayor de 500,000 y menor a un millón de habitantes; y 3) mayor de un millón de habitantes. Con base en esta información se desagregaron los tres grupos y se presentaron sus resultados en las gráficas 5,6, y 7.

Gráfica 5. Porcentajes y población en pobreza en zonas metropolitanas del tamaño 1 (población menor a 500,000 habitantes)



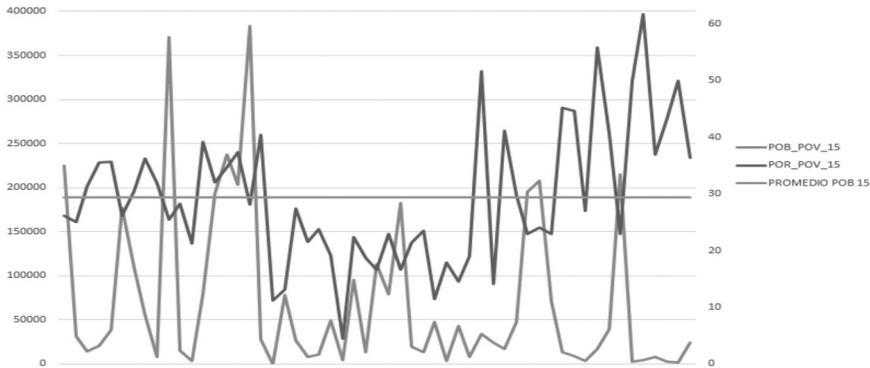
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 6. Porcentajes y población en pobreza en zonas metropolitanas del tamaño 2 (mayor de 500,000 y menor a un millón de habitantes)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 7. Porcentajes y población en pobreza en zonas metropolitanas del tamaño 3 (más de un millón de habitantes)



Fuente: Elaboración propia.

A partir de los datos se observó que el tamaño de las zonas metropolitanas según la cantidad de habitantes es muy significativo en términos del comportamiento de la pobreza. Los municipios que conforman las zonas metropolitanas del tamaño 1, con población menor a 500,000 habitantes, tuvieron en 2015 un porcentaje promedio de pobreza de 50.7%. En términos absolutos la gráfica 5 demuestra que la gran mayoría de los municipios de este grupo tiene menos de 50,000 habitantes en condiciones de pobreza.

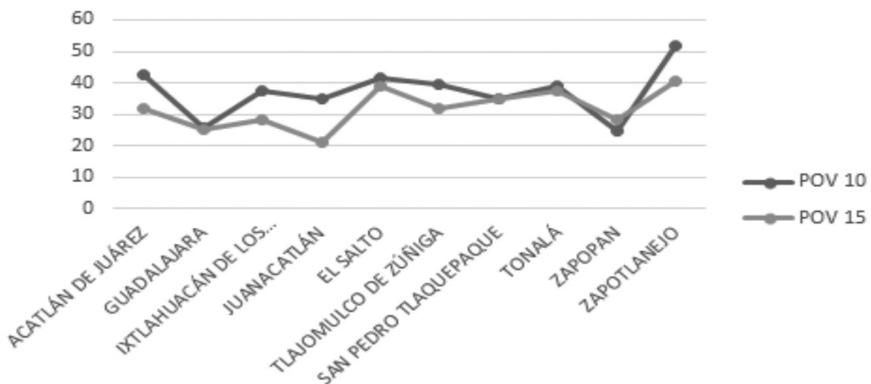
En el tamaño 2 el porcentaje promedio de pobreza en 2015 no es muy distinto al del grupo 1, al ser de 46.9%, sin embargo, la diferencia en términos absolutos es considerable. Si bien es lógico esperar que en las zonas metropolitanas más habitadas también existan más personas en situación de pobreza, el tamaño 2 refleja algunos casos alarmantes, pues cuando sus respectivas zonas metropolitanas no superan el millón de habitantes, hay municipios como Morelia y Tuxtla Gutiérrez que albergan a 319,068 y 294,119 personas en pobreza respectivamente.

Finalmente, el tamaño 3 presenta condiciones radicalmente distintas a los dos primeros. Cuando el tamaño 1 tenía un porcentaje promedio de pobreza de 50.7% y el segundo una media de 46.9%, el grupo de las zonas más pobladas tuvo una reducción drástica en el mismo

rubro al registrar 29.3%. El conjunto de datos confirma con claridad la tendencia que a mayor tamaño de la ciudad o zona metropolitana, menor es la presencia de la pobreza en términos relativos, es decir, con base en su población total. No obstante, el problema de la pobreza en términos absolutos es alarmante. Ejemplo de ello es que existen siete municipios con más de 200,000 personas en situación de pobreza (Zapopan, Guadalajara, Tlaquepaque, Aguascalientes, Mérida, San Luis Potosí y Tonalá), de los cuales, cuatro son municipios centrales de la misma zona metropolitana: Guadalajara.

En este punto apareció la relevancia por analizar individualmente a las zonas metropolitanas más grandes de acuerdo con la cantidad de municipios para observar la heterogeneidad de la pobreza en su interior. Las zonas del estudio que superan los 10 municipios son seis: Guadalajara, Monterrey, Oaxaca, Tlaxcala-Apizaco, Orizaba y Mérida. El primer caso analizado es la zona metropolitana de Guadalajara, representada en la gráfica 8.

Gráfica 8. Porcentajes de población en pobreza en la zona metropolitana de Guadalajara en 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia.

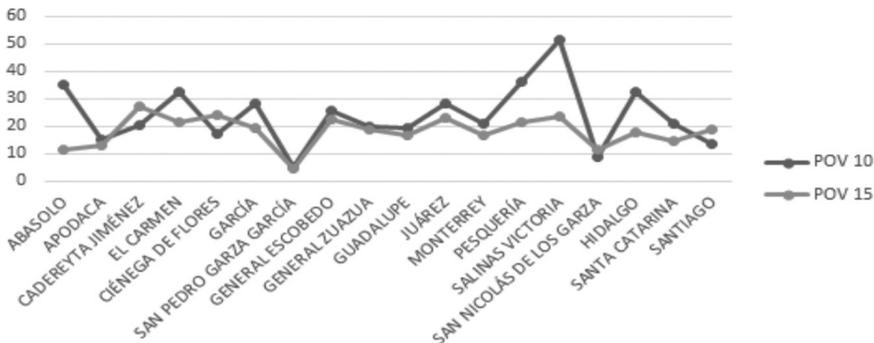
Las líneas, que representan los porcentajes de pobreza en 2010 y 2015, se observan tímidamente paralelas en los municipios periféricos y prácticamente se tocan en los municipios centrales: Guadalajara, Zapopan, Tla-

quepaque y Tonalá. Esto quiere decir que en cinco años los municipios centrales de la zona metropolitana no disminuyeron significativamente la pobreza en términos relativos: Guadalajara y Tlaquepaque lo hicieron en 0.4%, Tonalá en 1.6% y Zapopan incluso la aumentó en 3.5%.

Por el contrario, los municipios periféricos sí observaron disminuciones significativas en el mismo periodo: Juanacatlán tuvo una caída de 13.7% en el porcentaje de población en pobreza, Zapotlanejo de 11.5%, Acatlán de Juárez de 10.6% e Ixtlahuacán de los Membrillos de 9.1%. Este caso contradice la tendencia (o la creencia) de que los municipios centrales, más cercanos e incluso acaparadores de las dinámicas comerciales, gubernamentales y de servicios, observan mejores resultados en la reducción de la pobreza.

La zona metropolitana de Monterrey, ilustrada en la gráfica 9, observa una dinámica parecida a la de Guadalajara, pues los municipios centrales redujeron sus porcentajes de pobreza en menor medida que los periféricos. De 2010 a 2015, Monterrey disminuyó el porcentaje de pobreza en 4.3%, Guadalupe en 2.4%, San Pedro Garza García en 0.7% y San Nicolás de los Garza incluso observó un aumento de 2.5 puntos porcentuales. Por el contrario, los municipios periféricos o exteriores tuvieron los siguientes resultados: Salinas Victoria redujo su porcentaje de población en pobreza en 28.2%, Abasolo en 23.7%, Pesquería en 15%, Hidalgo en 14.7%, El Carmen en 11% y García en 9.3%.

Gráfica 9. Porcentajes de población en pobreza en la zona metropolitana de Monterrey en 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia.

En la zona metropolitana de Guadalajara las diferencias fueron evidentes entre los municipios centrales y los exteriores, pero en la zona metropolitana de Monterrey también se observa una amplia heterogeneidad entre sus municipios centrales. Monterrey, capital del estado de Nuevo León, tuvo un porcentaje de pobreza de 16.7%, mientras que el municipio vecino de San Pedro Garza García tuvo solo 4.4%.

En este caso se pierde un poco la pertinencia de juzgar la capacidad de los municipios metropolitanos de reducir la pobreza en un espacio de cinco años como se hizo en la zona metropolitana de Guadalajara. El tratamiento debe ser distinto entre ambas zonas por el simple hecho de que el municipio de Guadalajara redujo su porcentaje de pobreza en un margen muy similar a San Pedro Garza García (0.4 y 0.7% respectivamente), pero el primero tiene a 370,890 personas en pobreza (una cuarta parte de su población) y el segundo tiene solo a 4.4%, o sea, 4,761 personas. Así, no es lo mismo exigir a San Pedro que reduzca ampliamente un porcentaje de pobreza muy bajo, que hacerlo con Guadalajara que tiene un problema mucho mayor.

En Salinas Victoria, el municipio que presentó una mayor disminución en el porcentaje de pobreza entre todas las unidades de análisis, se redujo el problema de 51.7 a 23.5%, no obstante, en términos absolutos se incrementó la cantidad de habitantes que lo padecen: de 12,687 en 2010 a 13,606 en 2015. Esto se explica porque entre 2010 y 2015 la población total del municipio tuvo un crecimiento exponencial: de 24,556 a 57,975 habitantes.

Una vez que emergió el caso de Salinas Victoria se revisó al resto de los municipios tratando de encontrar una tendencia. Como resultado se observaron disminuciones notables en los municipios centrales e incrementos exponenciales en los periféricos: San Pedro Garza García disminuyó su población total en 13.2% (16,536 habitantes), San Nicolás de los Garza en 9% (41,308 habitantes) y Monterrey en 6.84% (80,485). Por otro lado, los municipios exteriores de la zona metropolitana tuvieron incrementos drásticos: Pesquería cuadruplicó su población, El Carmen observó un aumento de 167% y Salinas Victoria de 136%.

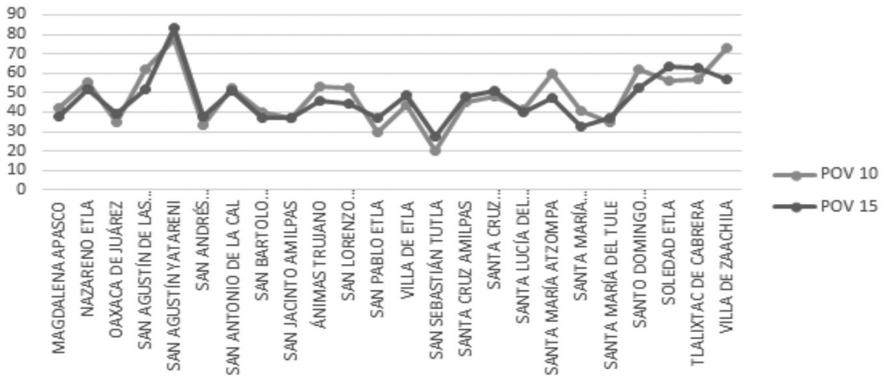
Estos aumentos se encuentran fuera de las proporciones ordinarias de crecimiento poblacional en un periodo de cinco años y constituyen

casos atípicos dentro de la muestra del estudio. La explicación de este fenómeno escapa a los límites y pretensiones de este trabajo, pero a manera de hipótesis se le relaciona con los desplazamientos a los que hacen referencia Lanzafame y Quartesan (2009), en los cuales el costo de la vivienda y en general el precio de la vida en las áreas centrales de las metrópolis se vuelven impagables para miles de personas, quienes se ven obligadas a replegarse hacia los cinturones exteriores de sus ciudades y forman parte, involuntariamente, de un proceso de exclusión espacial.

En la gráfica 10 se observa el comportamiento de la pobreza en la zona metropolitana de Oaxaca. Al igual que en los casos anteriores, la pobreza observa una notoria heterogeneidad entre los municipios que conforman la zona metropolitana. Además, la de Oaxaca es de especial interés dado que la presencia de la pobreza es históricamente alta. Mientras el promedio de población en pobreza en la zona metropolitana de Monterrey en 2015 fue de 18.12% y en la de Guadalajara fue de 31.86%, en la de Oaxaca fue de 46.73%.

No solo los porcentajes de la población en pobreza son más altos en Oaxaca, sino que también la disminución de ese dato entre 2010 y 2015 fue más baja que el promedio general: -1.22%. Es pertinente resaltar que este promedio se incrementa debido a casos atípicos como los de Villa de Zaachila y Santa María Atzompa, que entre ambas mediciones tuvieron una disminución del porcentaje de pobreza de 16.1% y 12.6% respectivamente. Al mismo tiempo, llama la atención que once de los 24 municipios que conforman la zona metropolitana de Oaxaca no solo fallaron en disminuir la pobreza en una medida razonable, sino que la aumentaron.

Gráfica 10. Porcentajes de población en pobreza en la zona metropolitana de Oaxaca en 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia.

Sobre la heterogeneidad de la pobreza al interior de la zona metropolitana de Oaxaca, destaca que los 24 puntos que conforman la gráfica se distribuyen en un amplio margen. Esto hace que coexistan en la misma zona metropolitana un municipio como San Agustín Yatareni, con un porcentaje de población en pobreza en 2015 de 83.2% y San Sebastián Tutla, con 27.8%. La amplia diferencia entre las condiciones de ambos municipios condujo a investigar su ubicación geográfica, lo cual reveló que la distancia entre un municipio cuyos habitantes en pobreza rebasan el 80% del total y uno en el que no alcanzan ni un tercio, es de menos de dos kilómetros, es decir, alrededor de diez minutos en bicicleta. Este caso, aunque parezca inverosímil, ilustra la enorme heterogeneidad que existe en cuanto a la pobreza al interior de las zonas metropolitanas.

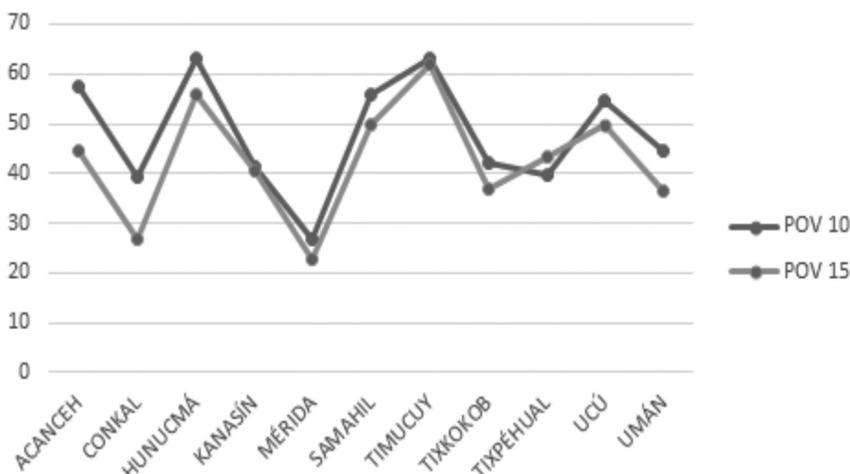
Dicha heterogeneidad no debe entenderse como un dato curioso o como una dinámica fortuita que simplemente hay que observar y comentar con intención académica. Si las zonas metropolitanas en verdad son la nueva gran forma de vivir, entonces también deben ser la unidad sobre la cual se entienden y resuelven los problemas públicos, de tal manera que no existan casos como el de San Sebastián Tutla y el de San Agustín Yatareni, en donde cada municipio hace lo que puede con lo que tiene al alcance. De ser así, terminará por asentarse una dinámica en la que, dentro de una misma zona metropolitana, los individuos son

premiados o condenados por estar del lado incorrecto en un radio de dos kilómetros de ciudad.

Por último, la gráfica 11 presenta los porcentajes de habitantes en pobreza en 2010 y 2015 para la zona metropolitana de Mérida. De este caso se rescatan dos puntos importantes. El primero es que la de Mérida es una de las diez zonas metropolitanas del estudio en las que su municipio capital también es el que observa la menor proporción de pobreza.

Este análisis se retoma de la discusión presentada en el informe de Pobreza Urbana y de las Zonas Metropolitanas en México del CONEVAL (sin fecha, b), en la que se señala una tendencia a que las capitales y los grandes municipios, al ser los que concentran el empleo más productivo y mejor pagado, además de las funciones económicas y de gobierno más desarrolladas, también son los que albergan menos pobreza. El resto de los casos en los que la capital del estado es el municipio con menor grado de pobreza de su zona metropolitana son: Saltillo, Tuxtla Gutiérrez, Morelia, Cuernavaca, Tepic, Benito Juárez, Centro (Villahermosa), Xalapa y Zacatecas.

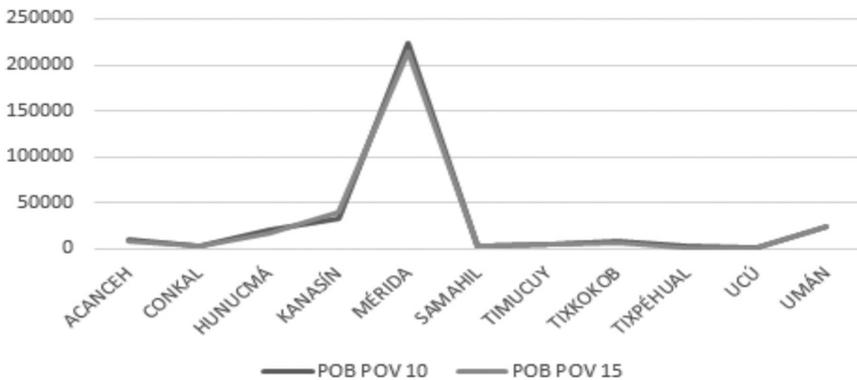
Gráfica 11. Porcentajes de población en pobreza en la zona metropolitana de Mérida en 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia.

La gráfica 11 permite apreciar que la pobreza en la zona metropolitana de Mérida es muy distinta entre los municipios que la conforman. Mientras Mérida tiene un porcentaje relativamente bajo de pobreza de 22.9%, Hunucmá tiene 63.3%, Timucuy un 63.1% y Acanceh un 57.3%. Sin embargo, los términos absolutos que reflejan al total de personas en situación de pobreza invierten por completo la lectura, como se aprecia en la gráfica 12.

Gráfica 12. Población en pobreza en la Zona Metropolitana de Mérida en 2010 y 2015



Fuente: Elaboración propia.

Así es como el caso de la zona metropolitana de Mérida abre un debate sobre el dilema de la pobreza como problema. En el primer escenario, parece que el mayor problema, por lo tanto, el que debe ser atendido primero, es el que presentan los municipios como Hunucmá, Timucuy y Acanceh, pues la mayor parte de su población se encuentra en esa condición. En el segundo escenario el mayor problema lo tendría Mérida, pues si bien tiene un porcentaje de población en pobreza relativamente bajo, las personas que la padecen son más de doscientas mil.

Entonces, ¿quién tiene un mayor problema de pobreza por atender? ¿Aquellos municipios que tienen porcentajes bajos de población en pobreza pero que deben sacar de esa condición a centenas de miles de personas, o aquellos que tienen porcentajes altos de pobreza pero que deben sacar a unos pocos miles de personas de esa situación?

La intención de la pregunta no es ser respondida, sino servir a la reflexión sobre la dinámica intrametropolitana de la pobreza. Al respecto, este trabajo sostiene que la pobreza es un problema en cualquiera de sus facetas, de modo que entenderla como una competencia entre unidades es erróneo. Por el contrario, el combate a la pobreza en las zonas metropolitanas debe ser visto y tratado desde un enfoque metropolitano de coordinación. Esto quiere decir que por el momento la creación de un orden de gobierno metropolitano no parece urgente, sino que los esfuerzos de las órdenes existentes pueden ser suficientes para lograr la reducción de la pobreza en las zonas metropolitanas de manera simultánea y equitativa.

Esto significa, forzosamente, la disolución de la lógica individualista que observan las políticas públicas y el resto de los programas sociales de combate a la pobreza. Mientras las reglas de operación de las intervenciones exijan que los solicitantes comprueben su residencia en un municipio para acceder a un apoyo que les puede permitir salir de la pobreza, la dinámica de la heterogeneidad que se ha demostrado en este trabajo seguirá imperando.

Mientras algunos municipios puedan “darse el lujo” de combatir la pobreza y otros tengan que limitarse únicamente a intentar cubrir sus obligaciones constitucionales, seguiremos viendo que los porcentajes de pobreza más bajos se observan en los municipios centrales de las zonas metropolitanas.

En resumen, los gobiernos municipales de las zonas metropolitanas intermunicipales e interestatales deben procurar un enfoque de coordinación. Por coordinación se imagina una red basada en el interés mutuo y no en los esfuerzos individuales, ya que al vivir en entornos metropolitanos los problemas no son ajenos sino compartidos. Esto quiere decir que la reducción de la pobreza en un municipio puede influir en las condiciones del resto, de modo que no se trata de una caridad por parte de los municipios centrales hacia los periféricos, sino de la necesidad y el interés por mejorar como conjunto.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir del análisis secundario de la pobreza en los municipios que conforman las zonas metropolitanas intermunicipales e interestatales se observó que las reducciones en los porcentajes de población en pobreza más

notables se presentaron generalmente en los municipios periféricos o exteriores, sin embargo, al convertir esos porcentajes a números absolutos para conocer la cantidad de habitantes que lograron salir de la pobreza, las reducciones son mucho más discretas que en los municipios centrales.

De esta forma, los municipios centrales y las capitales suelen tener porcentajes más bajos de población en pobreza, pero la cantidad de personas que padecen el problema es muy superior al resto de los municipios de sus zonas metropolitanas. En algunos municipios como Zapopan y Guadalajara, vistos como ricos y prósperos, la cantidad de habitantes en pobreza es cercana a cuatrocientos mil, que representan a más de una cuarta parte de su población total.

Sobre las capitales, que aparentemente deberían ser el municipio con menor porcentaje de pobreza debido a la concentración de actividades productivas, solo cumplen dicha expectativa en once casos. En la mayoría de las zonas metropolitanas intermunicipales e interestatales del estudio existen municipios con menor porcentaje de pobreza que la capital de la entidad incluida en la misma zona. Entre esos casos se encuentran las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara, superadas por San Pedro Garza García y Juanacatlán, respectivamente.

En cuanto a los tamaños de las zonas metropolitanas se encontró que al dividir las por la cantidad de municipios que las conforman no se observaron diferencias relevantes con respecto a los hallazgos extraídos de la base de datos general, es decir, antes de llevar a cabo dicha separación. No obstante, la división por tamaños de acuerdo con la población que las habita sí es relevante. En este ejercicio se encontró que la relación entre habitantes y porcentajes de pobreza es inversa: las zonas metropolitanas menos habitadas promediaron un porcentaje de pobreza de 50.7%, mientras que las más habitadas dieron como media 29.3%.

En el análisis individual de los municipios se observó que los más habitados, que a su vez suelen ser capitales y municipios centrales, tienen reducciones muy discretas en los porcentajes de pobreza. Lo anterior es alarmante, ya que los municipios que más concentran habitantes en pobreza, también son los que menos reducen el problema en términos relativos, a pesar de que son los que suelen tener mejores capacidades institucionales para lograrlo.

Finalmente, a pesar de que la pobreza en las zonas metropolitanas intermunicipales e interestatales del estudio es considerablemente he-

terogénea entre los municipios que la conforman, las políticas públicas y el resto de los instrumentos gubernamentales suelen implementarse con un enfoque municipal, de forma que la mejora en las condiciones de las zonas metropolitanas como conjunto se deja a las capacidades de cada municipio y a la manera en la que mejor le convenga atender a sus habitantes, a pesar de que eso pueda incrementar las brechas de pobreza con respecto a los municipios vecinos.

REFERENCIAS

- Buendía, I. y Ramírez, G. (2018) Indicadores de pobreza de la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala. En De La Vega, S y Ken, C., *Condiciones sociales, empobrecimiento y dinámicas regionales de mercados laborales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CONEVAL. (Sin fecha, a). *Consulta dinámica de resultados de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015*. Consultado el 10 de octubre de 2021, desde: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/consulta_pobreza_municipal.aspx
- CONEVAL. (Sin fecha, b). *Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México*. Consultado el 10 de octubre de 2021, desde: https://www.coneval.org.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf
- CONEVAL. (Sin fecha, c). *Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas*. Consultado el 6 de noviembre de 2021, desde: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- CONEVAL (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Ferré, C., Ferreira, F. y Lanjouw, P. (2010) *Is there a metropolitan bias? The inverse relationship between poverty and city size in selected developing countries*. TheWorld Bank. Consultado el 20 de septiembre de 2021, desde: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1732387
- INEGI. (sin fecha). *Población rural y urbana*. Consultado el 4 de noviembre de 2021, desde: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P
- Lanzafame, F. y Quartesan, A. (editores) (2009). *Pobreza en áreas centrales urbanas. Métodos de análisis e intervenciones*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lipton, M. (1977). *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias and World Development*. London: Temple Smith.
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. CEPAL.

- Rosenstein-Rodan, P. (1943). "Problems of Industrialization in Eastern and Southeastern Europe", *Economic Journal*, 53, pp. 202-212
- SEDATU, Conapo e INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU, Conapo e INEGI.
- Serra, C. (30 de julio de 2005). Jaime Lerner propone mejorar la ciudad mediante la "acupuntura". *El País*. Consultado el 8 de noviembre de 2021, desde: https://elpais.com/diario/2005/07/31/cultura/1122760804_850215.html
- Subirats, J. y Brugé, Q. (2005). Políticas sociales metropolitanas. En Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. y Fernández, J. (editores). *Gobernar las metrópolis*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Ziccardi, A. (2008). Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En Ziccardi, A. (compiladora). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

POBREZA, EDUCACIÓN Y VOTO: ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Ernesto Morua Ramírez
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa

INTRODUCCIÓN

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es uno de los espacios con mayor desarrollo del país. La ciudad cuenta con importantes centros financieros, educativos y culturales. Sin embargo, es también muy desigual, y tiene expresiones diversas en distintos espacios urbanos. El siguiente trabajo tiene como propósito estudiar los resultados a diputados federales en secciones electorales en 2021 que dividieron a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en Poniente y Oriente en dos bloques políticos y, analizar si guardan relación con la conformación geográfica de los niveles de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Coneval (2015) y el nivel educativo del Censo del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2020).

Para cumplir el objetivo, el trabajo se divide en cuatro partes: 1) La primera hace una breve discusión sobre la relación democracia- pobreza. 2) La segunda discute la conformación geográfica de la pobreza en la Zona Metropolitana, bajo las preguntas ¿Cómo se conforma la pobreza en la ZMCM?, y ¿La ciudad es pobre en el oriente y rica en el poniente? 3) La tercera presenta de manera descriptiva los resultados del voto y pobreza en secciones electorales en la Zona Metropolitana desde el 2009 y hasta 2021, cabe aclarar que se toma solamente la posición con base en el centro de de la sección electoral que corresponde a las Áreas de Geoestadística Básica (Ageb) de pobreza que marca el Coneval del 2015. 4) Por último, se discute los resultados electorales en relación con al nivel educativo del 2Censo 2020, aquí se utiliza la base recién publicada por el INEGI de los datos censales geoelectorales, por lo cual se permite ir más allá de un análisis descriptivo, dado que al tener la misma construc-

ción poligonal en sección electoral se realiza un análisis bivariado de I de Moran, para analizar el voto con los niveles educativos y buscando la generación de agrupamientos estadísticamente válidos.

Antes de empezar, es prudente aclarar algunas limitaciones del artículo. La primera es que la unidad de análisis en el presente estudio son las secciones electorales como espacios que contienen características sociales, por lo que la unidad no es el individuo y no se puede tener conclusiones sobre los votantes en particular, sino sobre las secciones como espacios sociales. Siendo así, se eligió la unidad de análisis a la sección electoral porque siguiendo al artículo 147, párrafos 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es “la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los electores en el Padrón Electoral y en las Listas Nominales de electores” (LGIPE, 2020), y es la unidad que permite realizar análisis a menor escala (máximo 3 mil ciudadanos). La segunda limitante, es que en el tercer apartado solamente se cuenta con información del año 2015 sobre pobreza del Coneval por Ageb, lo cual, permite solamente un análisis descriptivo basado en la ubicación del centroide de la sección electoral en relación con la Ageb. Es por ello, que también que se incluye al estudio un análisis del nivel educativo basado en los datos censales geoelectorales, dado que tiene ventajas en relación con el tercer apartado al presentarse con datos recientes del 2020 y la misma construcción poligonal, además de servir para futuros análisis del fenómeno en estudio.

DEMOCRACIA, POBREZA Y DESARROLLO

La pobreza y la democracia son fenómenos sociales distintos, que no deben ser confundidos, pero que guardan distintas relaciones entre sí. Para entender el concepto de pobreza, es necesario entender a lo humano como un ser biológico, psicológico y social más allá de solo un ser generador de recursos económicos. Los trabajos de Amartya Sen (1979, 1992 y 1999) dan cuenta que la pobreza no solo es falta de ingresos económicos, sino que expresa la falta de libertades y derechos para que los humanos puedan hacer un libre ejercicio de su voluntad. La pobreza, en su noción más básica implica la presencia de carencias

que se suponen innatas a un objeto o sujeto. Cuando hablamos, por tanto, de pobreza humana, tenemos que mencionarlas carencias en el cumplimiento de necesidades que hacen de la vida de un humano dignas. La medición multidimensional de la pobreza del Coneval se acerca a una medición mucho más humana, pues toma en cuenta los derechos sociales a la educación, salud, vivienda, cohesión y seguridad social.

Para llegar a la visión multidimensional, se tiene que realizar discusiones anteriores, como el de la pobreza biológica, alimentaria o extrema, la cual nos habla de la existencia de un núcleo irreductible de necesidades básicas que sin su cumplimiento hacen imposible la continuación de la vida biológica y, que en la actualidad el concepto de pobreza alimentaria representa un extremo tal que solo reconoce a lo humano solo como ente biológico animal, y desconoce las otras facetas sociales, afectivas y de ocio que también dan rostro a lo humano.

Otra discusión es que la pobreza se expresa en términos relativos y no solo absolutos. Townsend (1962) nos habla que la definición de pobreza depende de quién lo mida, y por tanto su definición viene de un proceso de definición de las privaciones y sentimientos de privación. En ese sentido, la construcción multidimensional también es relativa, pues es un importante instrumento que se marca desde las autoridades mexicanas en la Ley General de Desarrollo Social, y es diferente a otras mediciones como la del Banco Mundial que solo se realiza por ingresos en dólares.

Otra consideración, en relación con la pobreza, es que es diferente la medición de la pobreza, las causas y la vivencia de la pobreza. La medición del Coneval, nos acerca a explicar el fenómeno en términos de indicadores, y ayuda a reconocer que el fenómeno no solo implica la falta de ingresos, sino la falta reiterada en el cumplimiento de derechos sociales. Sin embargo, la vivencia de la pobreza y su generación es un fenómeno dinámico que viene de la acumulación de desventajas en el proceso de vida de las personas (Bayón, 2015) y de un sistema económico que genera desigualdad y pobreza. El cual si dicho sistema no cuenta con ventajas hacia los más desventajados expresado en un sistema redistributivo no se hace más que aumentar las posibilidades de caer en pobreza.

La democracia, por otro lado, es una forma de gobierno donde los representantes populares son elegidos en libertad por ciudadanos con plenos derechos. La democracia moderna, es representativa, ello requiere de la existencia de diversos partidos y candidatos en competencia efectiva por el poder público, y de ciudadanos que ejerzan libertades tanto para poder elegir a sus representantes, como para formular, organizar y expresar problemas públicos (Dahl, 1997). La democracia, es un conjunto de instituciones que guían la competencia por el poder político, y ayudan a definir el tratamiento de problemas considerados como públicos. Por tanto, la democracia no garantiza una ideología en particular, ni resultados de bienestar, ni resultados en la disminución de la pobreza, sino es un sistema que resguarda procedimientos de libre competencia entre diversos actores que pueden tener ideologías diversas. La definición de democracia es la democracia formal, dejando de lado adjetivos que le han puesto a la democracia como sustantiva, obrera, deliberativa, etc., que son conceptos interesantes, pero que le quitan especificidad a la democracia como las reglas del juego de la competencia política y la equidad política, y quieren dotarla de resultados sociales mediante igualdad económica, cuando la competencia y los procesos políticos no necesariamente mantienen un control sobre todas las variables socioeconómicas.

Sin embargo, aunque la democracia no garantice resultados de bienestar, si existen discusiones sobre los efectos de la democracia en la pobreza y de la pobreza en la democracia. Para ello se discuten cuatro posiciones en relación con el tema:

- 1) La primera, dice que la democracia tiene efectos positivos en la disminución de la pobreza, la inequidad económica y el mejoramiento de los servicios públicos en comparación a los gobiernos autoritarios. Aquí encontramos trabajos que sugieren que la democracia produce mejores bienes públicos, y más distribución de los ingresos que las no democracias. Ejemplo de ello es el trabajo de Meltzer y Richard, en su artículo llamado "A Rational Theory of the Size of Government". Ellos afirman que existe una relación entre el tamaño del gobierno, los impuestos, la desigualdad y la pobreza. Siendo así, los votantes

por debajo al ingreso medio tenderán a escogerán candidatos que favorezcan impuestos altos y mayor distribución. Por otro lado, los votantes con ingresos por arriba del votante medio desearán impuestos bajos y menor distribución. El votante medio, en este sentido resulta determinante para equilibrar la balanza de la desigualdad y la apuesta por la generación de políticas sociales y económicas progresivas.

- 2) La segunda afirma que la democracia tiene efectos de restricción para el desarrollo. Para Keefer y Khemani (2005), argumentan que las democracias mantienen la pobreza. Ello se presenta por la falta de información de los votantes pobres, las dificultades de las políticas creíbles de los gobernantes y la polarización social que pueden causar conflictos en la sociedad. Además, argumentan que el crecimiento económico y el combate a la pobreza puede representar variaciones producto de la economía internacional y no necesariamente ser un producto de la democracia. Otra postura es la tesis “Lee” llamada así por Lee Kuan Yew, un ex primer ministro de Singapur, quien consideraba que la libertad política afecta a la eficiencia de la economía, al representar restricciones por los altos costos que significa la deliberación.
- 3) El tercer grupo afirma que son dos conceptos que no guardan una relación visible, puede ser que las democracias tengan mejores niveles de vida, pero que sea por razones diferentes a la propia presencia del régimen. Para Przeworski *et al.* (2005) no existe una relación lineal que apoye una relación directa entre el desarrollo, el crecimiento económico y la presencia de la democracia. Ello porque, la democracia no ha demostrado tener mejor desempeño que los gobiernos autoritarios para mejorar el bienestar social. Para Ross (2006) el bienestar social no tiene una relación con la democracia. Para Ross los artículos que afirman una relación clara entre democracia y desarrollo, presentan problemas metodológicos evidentes, dando que dan respuestas defectuosas o parciales. Los resultados que vinculan el bienestar y la democracia han creado una impresión erró-

nea, al pensar que la democracia presenta ventajas sobre las no democracias. Para Yannick, Pengl (2013), las posturas de Boix y Acemocl y Robinson son demasiado ambiciosas, presentan descuidos metodológicos y una conceptualización demasiado abstracta.

- 4) Por último, Amartya Sen considera que es la pobreza es la que afecta a la democracia, limitando a los individuos en su toma decisiones racionales, como sucede en las preferencias adaptativas, lo cual podría fomentar a la compra de voluntades mediante acciones corporativas y/o clientelares. Sen considera que los contextos democráticos pueden ayudar a la población pobre, mediante dos formas: 1) La democracia, por medio del proceso electoral permite penalizar resultados de crecimiento de la pobreza absoluta. 2) la democracia resulta un mejor medio de transmisión y manejo de las discusiones en el espacio público. Permitiendo que problemas de pobreza sean atendidos con características particulares de las regiones.

Por tanto, se considera que la democracia no es garantía de la mejora en el bienestar, ni en la disminución de la pobreza, sino que permite que los actores en competencia luchen por la forma en cómo se distribuyen los recursos públicos. Sin embargo, la pobreza sí puede afectar el funcionamiento de la democracia al limitar a los individuos y que tomen decisiones con libertad.

Por último, es necesario considerar que los sistemas democráticos permiten la apertura de sistemas competitivos con derechos de formulación y manifestación de preferencias, ello abre un abanico de posibilidades de acción entre los ciudadanos, los partidos y el gobierno. Para que ello funcione se necesitan de prerrequisitos sociales, que se traduzcan en niveles adecuados de salud, educación y vivienda que garanticen un piso mínimo de equidad política. Un piso que permita la libre expresión, organización y manifestación de ideas que permita a las personas participar en lo público.

LA CONFORMACIÓN DE LA POBREZA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Pensar en políticas metropolitanas es complejo, más buscando la concreción de esquemas de gobernanza en una zona metropolitana tan grande como la de la ciudad de México y cuando se requiere alcanzar dimensiones funcionales, política y comunitaria (Gomà, 2021). Cuando hablamos de la dimensión política de la gobernanza, de la coordinación entre gobierno y sociedad es el primer paso en el que se complejiza los actos gubernamentales, pues los resultados electorales de tres entidades suelen tener procesos políticos propios que vienen de sus historias en particular.

La ZMCM tiene más de 22 millones de habitantes más de 500 años de historia y es una metrópoli con múltiples formas de expresión de espacio urbano y la pobreza. Ya que se encuentra con una división política que integran tres estados y 76 gobiernos locales. La urbe se encuentra asentada sobre múltiples sitios arqueológicos, espacios diseñados en la época de la colonia, una división urbana moderna con grandes avenidas, un enorme espacio de casas de autoconstrucción, grandes rascacielos, conjuntos habitacionales exclusivos, bosques, espacios lacustres, montañas y pueblos originarios. La ZMCM, es uno de los conjuntos urbanos más poblados del mundo, cuenta con grandes edificios financieros, espacios exclusivos, espacios de pobreza y desigualdad, y existe presencia de múltiples expresiones políticas, sociales, culturales y ambientales.

La pobreza, ha tomado formas particulares en la CDMX y para demostrarlo se han seguido dos caminos. El primero da muestra de la diferencia entre los niveles de pobreza, desigualdad y municipios internos y externos y, la segunda es siguiendo el modelo de clusterización de K-means.

La primera manera de clasificar es por medio de tres indicadores:

- 1) Niveles de pobreza en promedio por municipio. Se toma tres formas de expresión: a) Presencia de niveles de pobreza 0 a 20%, lo que significa un espacio donde los niveles de pobreza son bajos. b) Pobreza de entre 20% a 40%, a este tipo de niveles de pobreza se consideran como medios, y 3) población en pobreza de entre el 40% a 70%, que se considera son los municipios con niveles altos de pobreza.

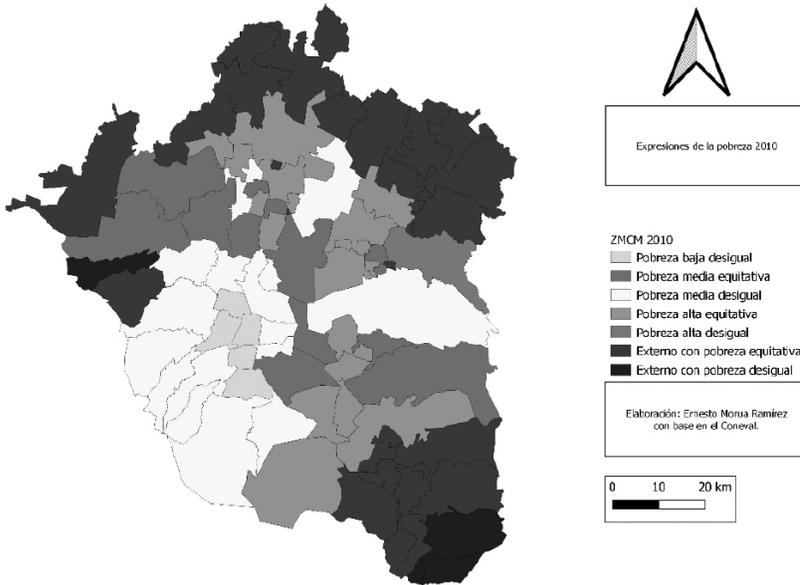
- 2) La desigualdad. Para medir la desigualdad, se toma el índice de GINI que se expresa del 0 al 1. Donde el 0 significa la perfecta igualdad y 1 la perfecta desigualdad. Para poder identificar a los municipios se ha decidido tomar la media del índice de GINI de la Zona Metropolitana, que es 0.41. Por lo que los municipios o alcaldías que estén por arriba del 0.41 serán considerados desiguales y, los que se encuentren por debajo de 0.41 serán considerados más equitativos.
- 3) Siguiendo a la tipología de la CONAPO, se considera que existe una diferencia entre los municipios centrales urbanos y los municipios externos. Los municipios externos son espacios con mayor presencia rural, aunque mantienen una relación funcional y económica con la metrópoli.

Las combinaciones de los tres indicadores nos dan los siguientes tipos:

- 1) Espacios de baja pobreza equitativos. Alcaldías o municipios con pobreza por debajo de 20% y Gini por debajo del .41.
- 2) Espacios de baja pobreza desiguales. Alcaldías o municipios con pobreza por debajo de 20% y Gini por arriba del .41.
- 3) Espacios de pobreza media equitativos. Alcaldías o municipios centrales con pobreza entre el 20% al 40% y Gini por debajo del .41.
- 4) Espacios de pobreza media desiguales. Alcaldías o municipios centrales con pobreza entre el 20% al 40% y Gini por arriba del .41.
- 5) Espacios de pobreza alta y equitativos. Alcaldías o municipios centrales con pobreza entre el 40% y Gini por debajo del .41.
- 6) Espacios de pobreza alta desiguales. Alcaldías o municipios centrales con pobreza entre el 40% y Gini por arriba del .41.
- 7) Espacios externos: con pobreza baja (20%), media (20%-40%) y alta pobreza (40%-100%) equitativos (Gini por abajo del .41).
- 8) Espacios externos: con pobreza baja (20%), media (20%-40%) y alta pobreza (40%-100%) desiguales (Gini por arriba del .41).

La inclusión de las variables de desigualdad y el de municipios externos sirven para ver diferencias en los espacios urbanos que solo con la variable de pobreza no percibe. La clasificación de la tipología en el 2010 (ver imagen 1), es notorio que no existen espacios de pobreza baja igualitarios en el 2010. En el centro de la urbe se encuentra una pobreza baja y desigual en cinco alcaldías de la ciudad de México, este tipo de expresión de la pobreza se puede presentar porque aun cuando en las alcaldías Cuauhtémoc, Coyoacán, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Azcapotzalco presenten niveles bajo de pobreza, lo cierto es que en todas se encuentran colonias populares, como en la alcaldía Cuauhtémoc se encuentra las colonias “Doctores”, “Morelos” y “Centro”, que presentan problemas de degradación, en Miguel Hidalgo la colonia “Pensil”, o los pueblos en Azcapotzalco o las colonias “Ajusco” y “Santo Domingo” en Coyoacán, por lo que a pesar de contar con baja pobreza, las alcaldías presentaban niveles de pobreza y desigualdad.

Imagen 1.
Tipos de expresión de la pobreza en la ZMCM



Fuente: Elaboración propia con base en el Coneval pobreza municipal (2010) y el Censo de población y vivienda (2010).

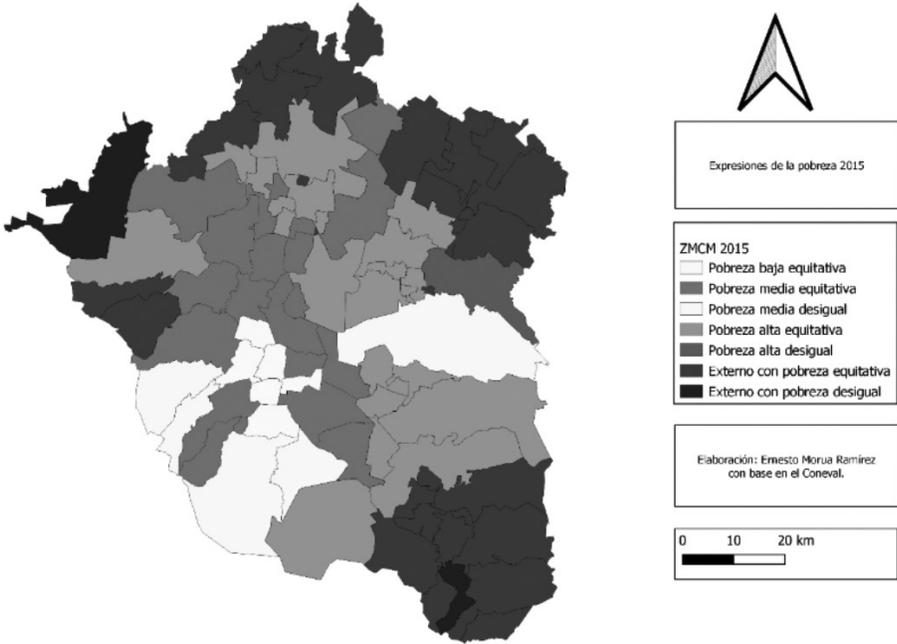
Por otro lado, las alcaldías y municipios al poniente, sur poniente y sur, presentan un tipo de expresión de pobreza media desigual, este tipo de pobreza en las alcaldías y municipios presenta espacios con mayor desigualdad, pues existen espacios con niveles de ingreso mucho mayores, pensemos en colonias como Barrio 18 en Xochimilco, Jardines del Pedregal en Álvaro Obregón, Santa Fe en Cuajimalpa, Tlalpuente en Tlalpan, o Bosque real en Naucalpan conviviendo con colonias populares con mayor incremento de pobreza como lo son Alfredo del Mazo en Naucalpan, San Gregorio en Xochimilco o el Pueblo de Santa Fe en Cuajimalpa.

Del lado del oriente y nor-oriente las formas de expresión de la pobreza se presentan por “pobreza media equitativa”, esto quiere decir que son espacios de extensión de la pobreza media y alta con pocos espacios de no pobreza. Iztapalapa, Nezahualcóyotl y Ecatepec son los espacios de pobreza media y son también de los municipios más poblados y de pobreza de forma extendida, y que presentan enclaves de menor pobreza encerrados pequeños espacios de clases medias, junto con espacios extendidos de pobreza.

Por último, los “Espacios externos con pobreza”, en ellos se conviven espacios urbanos y rurales, pero que en los últimos años han presentado cambios importantes, como lo es en la migración a estos municipios por terrenos más baratos.

Una vez vista la clasificación del 2010, es necesario ver los cambios en los datos para el 2015. El centro de la ciudad logra alcanzar mayor equidad, además la alcaldía Iztacalco representó una baja de la pobreza que le permitió tener “pobreza baja equitativa” (ver imagen 2)

Imagen 2.
Expresiones de la pobreza 2015

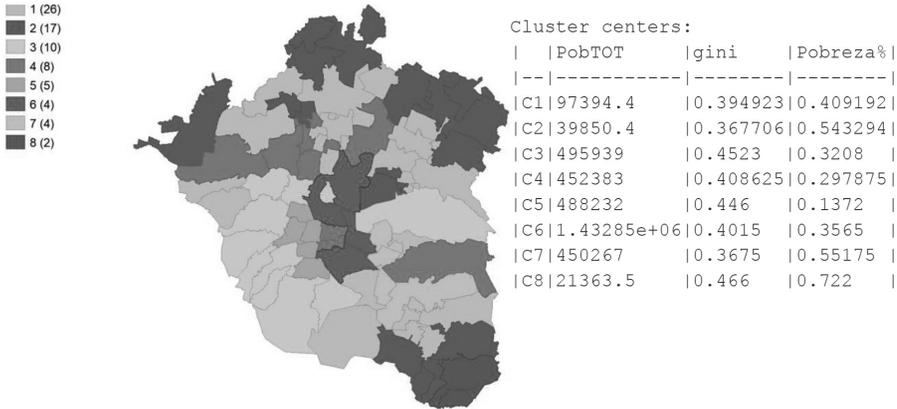


Fuente: Elaboración propia con base en el Coneval pobreza municipal (2015) y CONAPO (2015).

En cuanto a la pobreza media equitativa, las alcaldías al nor-oriente y municipios del nor-poniente, junto con Magdalena Contreras y Álvaro Obregón fueron incluidas por bajar niveles de desigualdad. Mientras que las alcaldías y municipios de pobreza media desigual se mantuvieron en Cuajimalpa, Huixquilucan, Xochimilco, Tlalpan y el municipio de Texcoco.

Por último, se presenta el método de generación de Clúster por K-means. El cual es un método de agrupamiento no supervisado mediante particiones de centroides para poder obtener resultados de grupos similares. En este caso se utilizó el Software Geoda con ocho clasificaciones, en donde se tomaron en cuenta tres indicadores: 1) tamaño poblacional, 2) Gini y 3) Porcentaje de pobres por alcaldía y municipio. Lo cual nos dio como resultado los siguientes clúster y mapa.

Imagen 3 Clúster de Pobreza, desigualdad y población por K-means



Fuente: Elaboración propia con base en el Coneval pobreza municipal (2010) y el Censo de población y vivienda (2010) y programa Geoda.

Los resultados que muestra la clusterización por K-means nos muestran una diversidad de expresión de la pobreza y la desigualdad, muy similares a los del método de clusters supervisados. Por lo cual, se puede discutir la idea de la pobreza en el oriente y riqueza en el poniente, sino que se tienen un área desigual en el poniente con un centro con menor pobreza y un oriente que se va extendiendo la pobreza con menor desigualdad.

Los diferentes resultados muestran que la ciudad en realidad no se encuentra dividida en dos sectores sino en varios, espacios desiguales, de pobreza extendida y de pobreza media.

DISCUSIÓN GENERAL DE LA ZONA METROPOLITANA Y LOS CAMBIOS ELECTORALES 2009-2021

Las elecciones intermedias del 2021 trajeron una discusión sobre el voto y la pobreza. Entre los periódicos y la población se habló de una ciudad dividida por oriente pobre y poniente rico, por el triunfo de Morena y aliados en el oriente de la ciudad y en el poniente el PAN y sus aliados. Sin embargo, se tiene que matizar dicho argumento. En

primer lugar, el poniente no es necesariamente rico, como se vio en la construcción de las tipologías el poniente es desigual, y el oriente presenta una pobreza extendida más igualitaria. Entonces ¿Por qué ganó en el poniente la oposición?, los argumentos pueden ser variados, algunos coyunturales, otros pasan por las estrategias de los partidos y, otros están relacionados las divisiones sociales que provocaron la presencia de márgenes de victoria y participación entre las secciones de mayores ingresos, y lo contrario en las secciones pobres, fueron menores los márgenes de victoria y la participación electoral.

Antes de comenzar con el análisis de la elección del 2021 es prudente ver los resultados de las elecciones desde el 2009. Para ello se estudian la relación voto-pobreza en 5,448 secciones electorales por año, en 5 años para la ciudad de México, lo que corresponde a 27,240 secciones y 4,492 por año de los municipios metropolitanos, lo que representan 22,460 secciones electorales a estudiar.

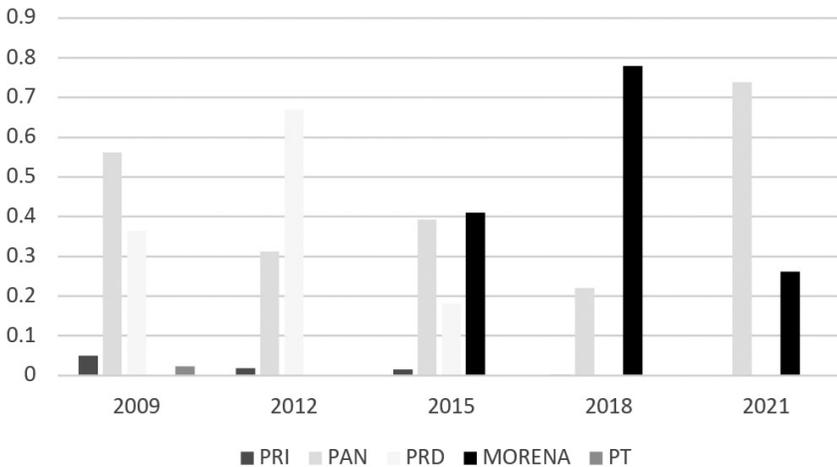
En términos generales se estudian los resultados de las elecciones a diputados federal del 2009 al 2021 por sección electoral. Los resultados muestran una desintegración de las dinámicas políticas y cambios en el sistema de partidos del 2009 al 2012, un periodo de transición del sistema del 2015 al 2018 que muestran una descomposición de los partidos tradicionales, y un incremento en la división social en el voto del 2021.

Los cambios en las victorias de los partidos son notorios, pues se pasó de ser espacios diferenciados y dominados por un solo partido en las entidades, dónde el PRI y el PRD tenían triunfos en el Estado de México y ciudad de México hasta el 2012 aun sistema de partido más competido en el 2015 con la entrada de Morena, lo que provocó una fragmentación del PRD. Y en el 2018 Morena logró una victoria arrolladora, lo que llevó a muchos a hablar erróneamente de un partido dominante. Por último, en el 2021, se presentó una división clara entre dos coaliciones en el oriente y en el poniente de la Zona Metropolitana.

Un dato que resulta interesante de mostrar es que los cambios en las preferencias en las secciones electorales con mayores niveles de ingresos o menor pobreza son notoriamente diferentes en cada elección. Los votantes que viven en secciones electorales con menor presencia de pobreza tiene un voto variable a lo largo de los años en la ciudad

de México (ver tabla I). En 2009 estas secciones apoyaron más al PAN con 56% de secciones con mayor voto, en 2012 apoyaron más al PRD con 66% de secciones más votadas, en 2015 las secciones más votadas estuvieron divididas entre el PAN y MORENA, en 2018 ganó la preferencia por Morena con 77% de las secciones con más votos y en 2021 las preferencias de las personas que vive en estas secciones apoyaron más a los partidos de oposición liderados por el PAN con 73%. Por lo que, gran parte de las secciones con menor presencia de pobreza tienden a votar de forma diferente en cada elección.

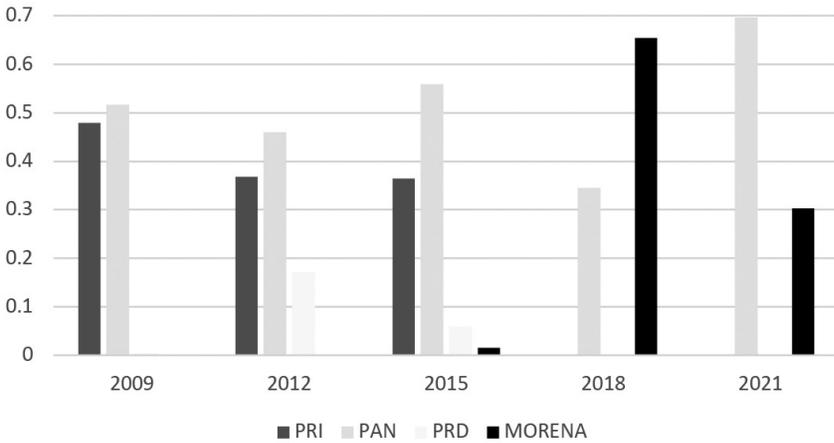
Gráfica I. Partidos con mayor votación por sección electoral en la CDMX con presencia de 0-18% de pobreza*



Fuente. Elaboración propia con base en el INE. *en 2018 se suman la alianza PAN-PRD y en el 2021, el color azul también significa la oposición o la alianza PAN-PRI-PRD.

Mientras que en los municipios metropolitanos del Edomex e Hidalgo la competencia en las secciones electorales con menor pobreza eran espacios con mayor disputa. La competencia entre el Estado de México se encontraba entre el PRI y el PAN, hasta el 2018, fecha en la cuál que Morena obtiene mayor preferencia, pero la pierde en 2021 (Ver gráfica II).

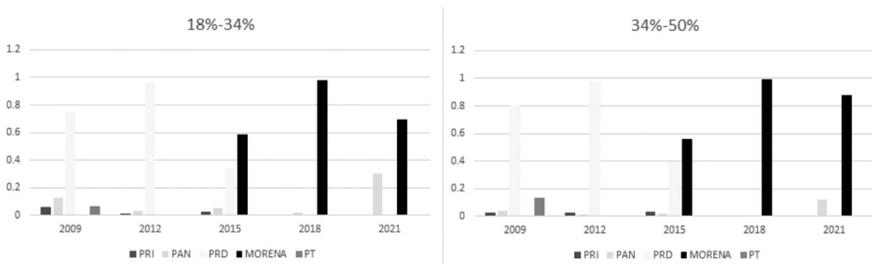
Gráfica II. Partidos con mayor votación por sección electoral en la Edomex con presencia de 0-18% de pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en el INE. *en 2018 se suman la alianza PAN-PRD y en el 2021, el color azul también significa la oposición o la alianza PAN-PRI-PRD.

El fenómeno de la variación de las preferencias del voto no es igual en secciones con mayor presencia de pobreza. Pues tanto en la ciudad de México como en los municipios metropolitanos, el nivel de pobreza impacta en la concentración del voto hacia un partido dominante de forma continua, hasta que se presentan fenómenos de inversión de la preferencia, más no un cambio continuo hacia otros partidos (ver gráfica III).

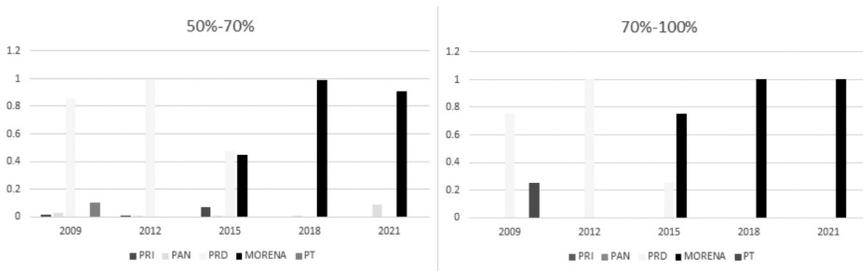
Gráfica III. Partidos con mayor votación por sección electoral en la CDMX y niveles de pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en el INE. *en 2018 se suman la alianza PAN-PRD y en el 2021, el color azul también significa la oposición o la alianza PAN-PRI-PRD.

En cuanto al Estado de México sucede algo similar, las secciones electorales con mayor pobreza no suelen tener gran variación en los partidos más votados por sección, hasta el 2018, donde se presentó una inversión de las preferencias del PRI a MORENA (Ver gráfica IV).

Gráfica IV. Partidos con mayor votación por sección electoral en la Edomex y niveles de pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en el INE. *en 2018 se suman la alianza PAN-PRD y en el 2021, el color azul también significa la oposición o la alianza PAN-PRI-PRD.

En cuanto a la elección del 2021. En concreto, el 71% de las secciones electorales que presentan rangos de entre 0 al 18% de pobreza¹ fueron más votadas por la oposición, ya sea por partido en particular o en coalición PAN-PRI-PRD (Ver tabla I). Como características en esas 1,777 secciones se tuvo una participación en promedio del 60%, 8% por arriba del promedio de la ciudad (52%), mientras que tuvo márgenes de victoria (diferencia entre el primer y el segundo lugar) en promedio del 33%, 10% arriba del promedio de la Ciudad (23%). En palabras cortas, las secciones electorales ubicadas en los rangos menores de pobreza tuvieron preferencias mayores por el PAN o su la coalición opositora. Sin embargo, la concentración de secciones electorales ganadas de dicha coalición se fue disminuyendo en relación con el aumento de la presencia de la pobreza, tal es así que en la presencia de secciones electorales con niveles de pobreza de 18-34%, el 70% las ganó Morena, solo o en coalición (Ver tabla I).

1 Es el rango más bajo de pobreza utilizado en el estudio “La pobreza urbana: hacia un enfoque geoespacial” del CONEVAL.

Tabla I. Secciones electorales y niveles de pobreza 2021

Partidos	0-18%		18%-34%		34%-50%		50%-70%		70%-100%		No identificados		Total
	Núm	%	Núm	%	Núm	%	Núm	%	Núm	%	Núm	%	
PAN-PRI-PRD	1777	74%	531	30%	125	12%	18	9%		0%	16	18%	2467
MORENA, PT.PVEM	631	26%	1215	70%	906	88%	183	91%	6	100%	71	82%	3012
Total	2408	100%	1746	100%	1031	100%	201	100%	6	100%	87	100%	5479

Fuente: Elaboración propia con base en PREP con 100% y CONEVAL.

Secciones perdidas no urbanas 56.

*No en todos los distritos fueron en coalición.

En cuanto al Estado de México, el número de secciones electorales urbanas con el menor rango de pobreza es menor a la ciudad de México, tan solo 337, pero la victoria de la coalición el PAN en ese sector fue aún más contundente. Ganando 297 secciones, o el 88% de las secciones electorales que presentan el más bajo nivel de pobreza.

Tabla II. Elecciones a diputados Edomex 2021, secciones con menor niveles de pobreza de 0 al 18%

Elecciones a diputados Edomex 2021		
	Número de sección	Porcentaje
PAN-PRI-PRD	297	88%
MORENA,PT.PVEM	40	12%
Total4	337	100%

Fuente: Elaboración propia. Ernesto Morua Ramírez, con base en el PREP y el Coneval.
*No en todos los distritos fueron en coalición.

Por lo tanto, en la Zona Metropolitana en 2021, en secciones electorales que se encuentran con menor presencia de pobreza si existió un castigo hacia Morena, y se expresó una división socioeconómica del voto. Pero, ello no quiere decir que, en todas las elecciones la división socioeconómica sea el factor fundamental. La división socioeconómica es una que permanece en el tiempo, por ser la pobreza un problema estructural que debe solucionarse, pero en la Zona Metropolitana encada elección se presenta con un peso distinto.

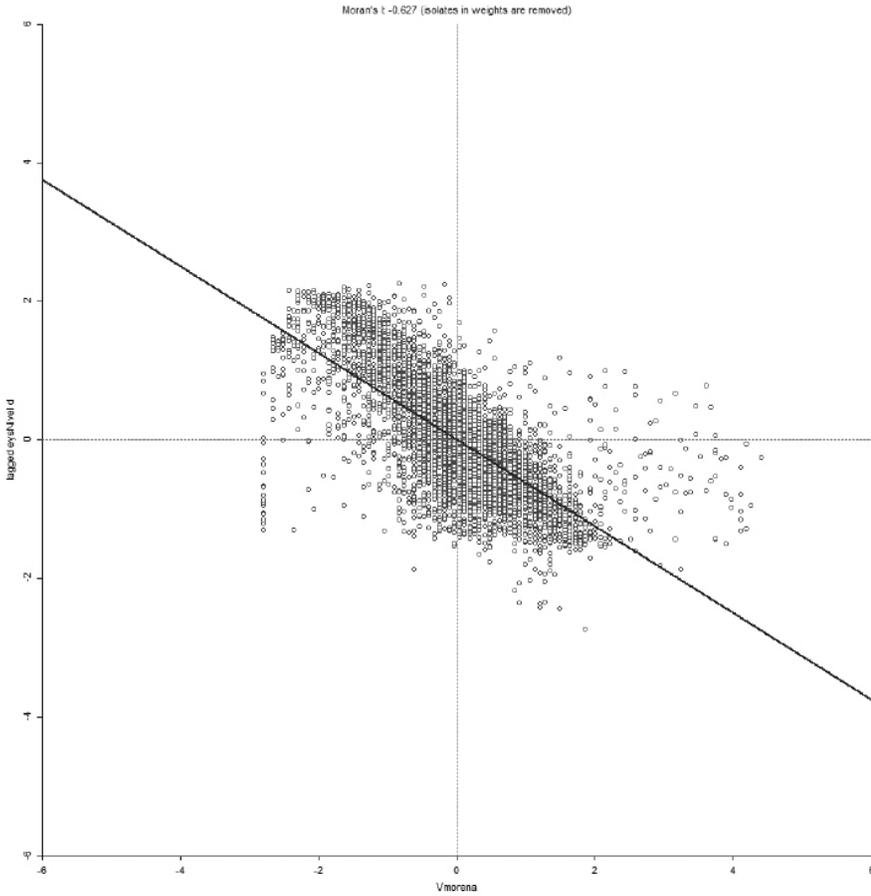
EDUCACIÓN Y VOTO

Por último, se realiza un ejercicio entre el nivel educativo por secciones electorales y el voto hacia Morena y el PAN en 2021, en la ciudad de México. Ahora con diferencia del ejercicio pasado, que ubicaba la sección con una Ageb de pobreza mediante la ubicación de la sección por centroides, en este caso, gracias a la publicación de las estadísticas geo-electorales del INEGI por sección electoral, que se publicaron en el 2021 con base en el censo 2020 es posible tener datos de mayor calidad y que nos permita realizar mejores comparaciones. El ejercicio se realiza

mediante el instrumento el I de Moran bivariada. El I de Moran bivariado permite conocer la dependencia espacial entre dos variables en una misma localización y por medio del mapa de Lisa (Indicadores Locales de la Asociación Espacial) se permite conocer los clusters o agrupaciones con significancia estadística (Anselin, 1996; Santana y Aguilar, 2019; Sabiato y Manrique, 2019) . Para ello primero se tiene que construir una matriz de pesos o de relación que guardan cada observación con sus vecinos. Los pesos, se refieren a la relación que tiene cada polígono con sus vecinos, que puede ser de alfil, torre o reina. En este caso se eligió una relación de tipo reina, de un peso, de tal manera que se analiza la relación que guarda un polígono de la sección electoral con sus vecinos en un movimiento tipo reina de ajedrez. El I de Moran va del -1 que significa una relación negativa entre las variables, 0 que significa ninguna relación entre las variables y 1 que significa una total relación.

El I de Moran bivariada del voto de Morena y nivel educativo es de -.627 en secciones electorales en el 2021. Lo que implica que existe una relación negativa en el espacio entre el voto por Morena y el grado educativo que se presenta en las secciones electorales. Esto, es visible en el gráfico de dispersión que tiene una tendencia negativa.

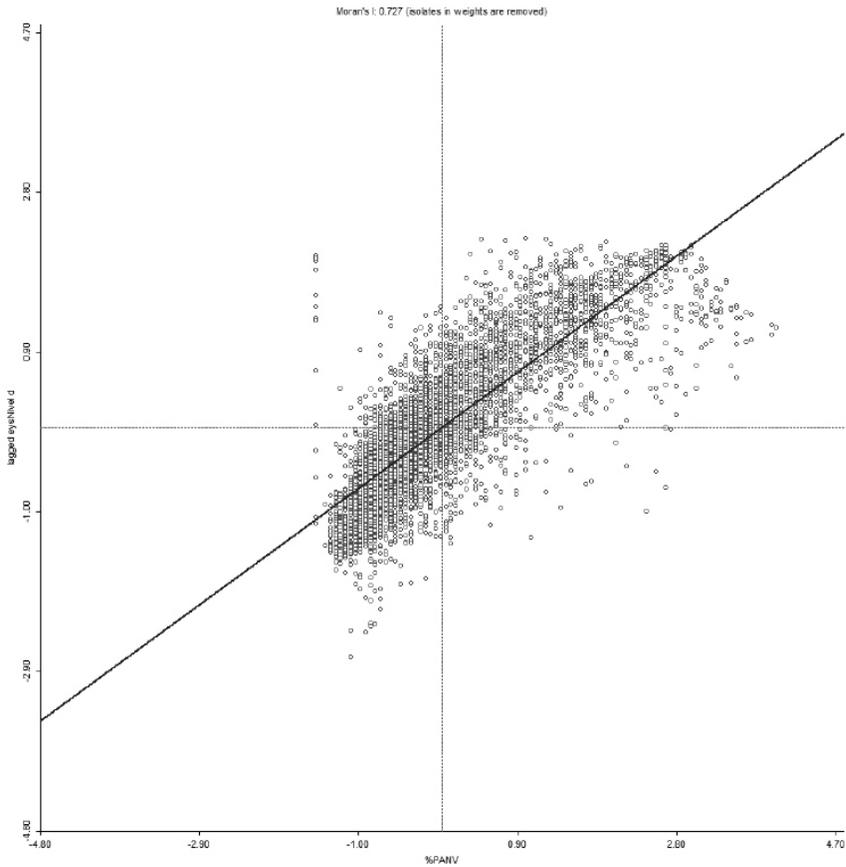
Gráfico V
I de Moran. Nivel educativo-Voto por Morena



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI-INE.

Por otro lado, el I de Moran del voto en las secciones electorales por el PAN y el nivel educativo en el 2021 es de .727. Lo que indica que en las secciones electorales con mayor nivel educativo se votó mayormente por el PAN.

Gráfico VI
I de Moran. Nivel educativo-Voto por Morena

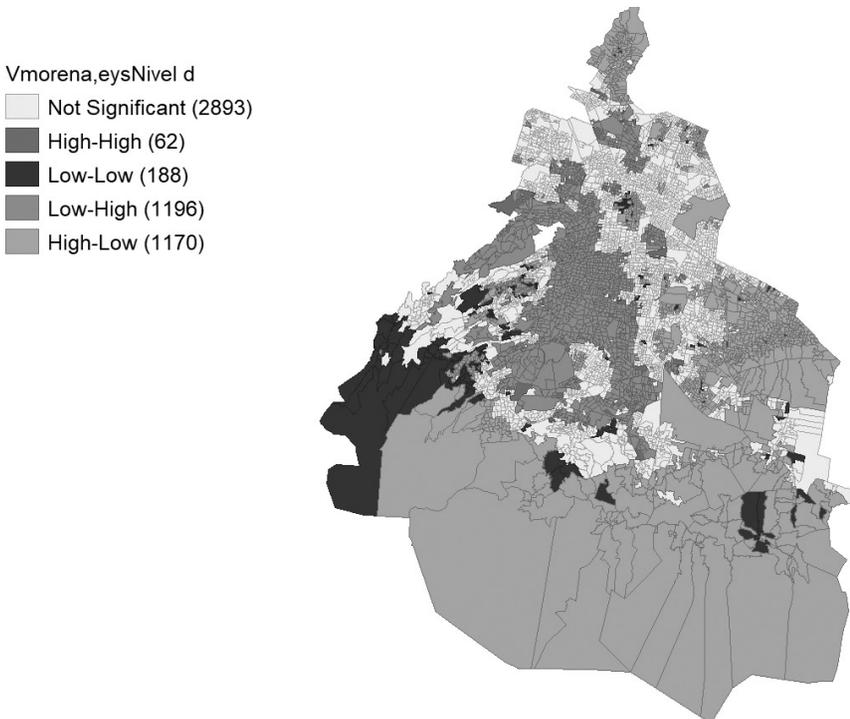


Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI-INE.

Por último, se muestra el mapa de LISA, los cuales muestran las localizaciones con valores significativos en la relación voto-nivel educativo. Se trata de un estadístico que se calcula el valor de cada relación entre secciones electorales. Es decir, se evalúa la significancia estadística que puede tener entre vecinos. Creando clusters que se distinguen significativamente en High-High, cuando existe relaciones mayor voto hacia Morena y un alto nivel educativo, Low-Low o bajo voto hacia Morena y Bbjo nivel educativo, Low-High o bajo voto hacia Morena y alto ni-

vel educativo y High-Low o alto voto hacia Morena con bajo alto nivel educativo, además de los espacios no significativos en dicha relación. El resultado del Mapa es que al poniente y centro de la Ciudad el voto hacia Morena es Bajo y se tiene altos niveles educativos, mientras que en la periferia de la Ciudad se concentra el voto hacia Morena pero con bajo nivel educativo. Además, es notorio que rodea las partes High-High una amplia zona correspondiente a 2893 secciones a espacios donde no existe una significancia.

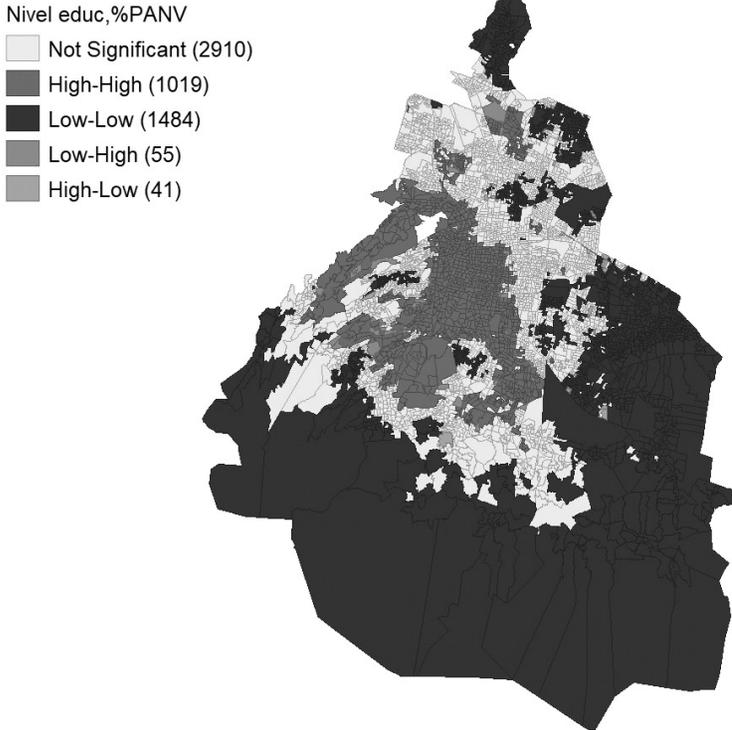
Imagen 4.
Mapa de agrupamientos Lisa nivel educativo-voto Morena



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI-INE.

En el caso del voto por el PAN y nivel educativo es notoria la generación de clúster o agrupamientos contrarios al voto de Morena con relación voto y nivel educativo.

Imagen 5.
Mapa de agrupamientos Lisa nivel educativo-voto PAN



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI-INE.

El voto en 2021 tuvo una concentración en el espacio en la ciudad de México, lo que muestra que existió una división social del voto importante. Faltaría en futuras investigaciones mostrar lo sucedido en el Estado de México y el municipio de Hidalgo correspondiente a la Zona Metropolitana.

CONCLUSIÓN

Se han presentado las tipologías de las formas de expresión de la pobreza para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Dicha clasificación toma en cuenta la pobreza multidimensional, la desigualdad en

GINI y los municipios centrales y externos y se muestra que la ciudad no es necesariamente pobre en el oriente y rica en el poniente. Además, se analizó en términos generales el voto por sección en toda la zona metropolitana en los años 2009 al 2021, encontrando que son las secciones con menor presencia de pobreza las que más cambian en los partidos más votados por sección en cada elección, mientras que las secciones con mayor pobreza tienen una inversión de dominio. Estos datos nos dan un indicio de que el voto producto de la división socioeconómica suele ser diferente en cada elección para las secciones de menor presencia de pobreza, además que los resultados si muestran una diferencia entre las alcaldías de la ciudad de México con los municipios metropolitanos. Por último, se encontró una relación positiva entre educación y voto hacia el PAN y una relación negativa entre nivel educativo y voto por Morena, ambas se encontraron con la generación clusterso agrupaciones significativas, lo que presenta la existencia de un voto espacialmente localizado, pero, también existen amplios espacios en donde no existen una relación espacial significativa. Por lo que se tienen datos de la importancia en ciertas elecciones de un voto socioeconómico, y que fueron relevantes en el 2021, sin embargo, la división social en la ciudad no quiere decir que continuará una tendencia divisoria por voto socioeconómico. Solo que en ciertas elecciones toma un mayor peso.

Por último, una reflexión en torno a la gobernanza en su dimensión política, y es que alcanzar un esquema de coordinación entre diferentes gobiernos y sociedad con la presencia de pobreza limita las capacidades de la ciudadanía de poder participar con libertad y ejercer participación sin presión política. Si queremos una democracia sana el combate a la pobreza tendrá que ser prioridad de manera coordinada.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., y J.A. Robinson, (2005). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Anselin, L. (1996), "The Moran scatterplot as an ESDA tool to assess localinstability in spatial association", en *Fischer y Unwin, Spatial Analytical*

- Perspectives on GIS*, Taylor & Francis pp.111–125.
- Bayón, María Cristina (2015). “La construcción del otro y el discurso de la pobreza. Narrativas y experiencias desde la periferia de la ciudad de México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, N. 223 pp. 357-376.
- Bobbio Norberto, (1989). *Liberalismo y Democracia*, FCE.
- Boix C., 2001, “Democracy, Development, and the Public Sector”, *American Journal of Political Science*, Vol. 45, pp.1-17.
- Bovero Michelangelo, (2002), *Una Gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Editorial Trotta.
- CONAPO, (2010). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población e Instituto de Estadística y Geografía
- Coneval, (2010). *Canastas alimentarias y no alimentarias, observadas y normativas*, Coneval, México.
- Coneval, (2012), *Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*, Coneval, México.
- Dalh, Robert (1997). *Poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos.
- Duhau, Emilio y Angela Giglia (2008). *Las reglas del desorden: Habitar la Metrópoli*. Siglo XXI/UAM-Azcapotzalco.
- Gomà, R. (2021). La era de las metrópolis. El reto de construir nuevos modelos de gobernanza. Conferencia dictada en el marco del seminario Gobierno y políticas públicas en las zonas metropolitanas de México el 19 de octubre, organizada por El Colegio de Jalisco, la UCEMICH y la Universidad de Guadalajara.
- Keefer y Khemani, (2005), *Democracy, Public Expenditures and Poor*, World Bank Research Observer.
- Meltzer Allan y Scott F. Richard, (1981), “A Rational Theory of the Size of Government”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 89, N.5, pp.914-927.
- Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J.A., Limonji., Fernando (2000). *Democracy and Development. Political Institution and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press.
- Przeworski Adam., Ortega, J.M., Gordon S (1997). “Una defensa de la concepción minimalista de la democracia”. *En Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, N.3, pp.3-36.
- Ross, Michael, (2006), “Is Democracy Good for the Poor?”, *Research and Politics*
- Rowntree, Seebohm, 1901. *Poverty: A study of town life*. Macmillan, London.

- Sabiato Willinton y Manrique John, (2019). "La autocorrelación espacial y el desarrollo de la geografía cuantitativa", *Revista Colombiana de Geografía*, Vol. 28, pp. 1-22.
- Sartori, Giovanni, (1993), "¿Qué es la democracia?", *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*.
- Sartori, Giovanni, (1976), *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*. Edición del 2005, Alianza editorial, Segunda Edición.
- Schumpeter, Joseph, (1996). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Ediciones Folio.
- Sen Amartya, (1992), "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, Vol. 42, N. 4, pp.310-322.
- Sen Amartya, (1999). *Desarrollo como libertad*, Editorial Planeta.
- Sen, Amartya, (1979). "Equality of What?", The Tanner lecture on human values. Stanford University.
- Sen, Amartya, (1986). "Los tontos racionales: Una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica", en *Filosofía y Teoría Económica*, pp172-217.
- Székely, Miguel y Araceli Ortega, 2014. "Pobreza alimentaria y desarrollo en México", *Trimestre económico*, Vol. 81, Num. 321, pp. 43-105.
- Townsend, Peter, (1962). "The Meaning of Poverty", *British Journal of Sociology*, vol.13, pp. 210-227.
- Vidal, Godofredo, (2013). *Desigualdad Social y Equidad Política. Ensayos Críticos de la Teoría democrática*, UAM-A.

LA INSEGURIDAD EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE BAJA CALIFORNIA

Gerardo Hernández Hernández
El Colegio de Morelos

INTRODUCCIÓN

Los cambios demográficos en la década de 2000-2020 tuvo como resultado que la población pasara de 97 millones 483 412 habitantes a 126 millones 014 024 habitantes en México (Coneval, 2020). El incremento poblacional generó que un gran número de ciudades hayan modificado su espacio urbano derivando en un aumento de las zonas metropolitanas. En 2010 se registraron 59 y en 2015 pasaron a 74, lo anterior, conlleva a que el fenómeno metropolitano sea un desafío para las autoridades de los tres niveles de gobierno debido a la pobreza en barrios predominantemente periféricos, el desempleo y el subempleo, así como a la demanda de servicios de movilidad eficiente, disminución de la congestión vehicular y la contaminación y la imperiosa necesidad de aumentar la seguridad pública (SEDATU, 2018: 9-10). En este punto, la preocupación por el desarrollo de las zonas metropolitanas no ha sido menor. Sobre todo — por como señala Gomà (2021) — debido a las configuraciones dispares que conllevan a que las agendas de las políticas públicas tengan al menos cinco ejes que se deberían atender: *Innovación económica; Transición ecológica; Inclusión social; Regeneración urbana; y Acción comunitaria.*

Cabe señalar que este fenómeno no ha sido privativo de México y de sus zonas metropolitanas, máxime cuando hay estudiosos del tema que han dejado patente que las regiones latinoamericanas —Sao Paulo, Bogotá, Quito, Buenos Aires y Santiago de Chile— están ante una encrucijada por los problemas de gobierno y desarrollo. Esto debido a que se está ante una pronunciada fragmentación de ciudades, la dificultad que representa la gestión de la amplia variedad de demandas ciudadanas, hasta la importancia de mantener la gobernabilidad democrática (Grin; Bonivento, y Abrucio, 2017; Rojas, Cuadrado, y Fernández, 2005).

En el caso de México, los estudios han estado en concordancia con lo anterior y han expuesto la necesidad de indagar el modelo que puede contribuir a mejorar las condiciones para gobernar mejor una metrópoli y que englobe la creciente dinámica demográfica impactada por fenómenos como la migración; la coordinación entre órdenes de gobierno para conocer las capacidades de gobernabilidad; el decaimiento urbano relacionado con el crecimiento extensivo y disperso de las ciudades; la calidad de los servicios de movilidad ciudadana como lo es el transporte público, la proliferación de asentamientos irregulares; los cambios económicos en las ciudades, las cuales han sufrido una terciarización con dominio de la informalidad perdiendo dinamismo de crecimiento e incrementando los niveles de pobreza (Ugalde, 2007: 443-460; Cárdenas, 2018: 79-120; Cárdenas, 2014: 69-93; González y Larralde, 2019: 11-42; Negrete y Paquette, 2011: 15-33; Rojas, 2019; Pradilla, 2016: 54-89).

En este mismo sentido, otro de los problemas que ha eclipsado la agenda metropolitana es el fenómeno de la inseguridad pública. Se ha acusado a la falta de coordinación intergubernamental y la sofisticación de los agentes criminales; esto aunado al crecimiento urbano y la fragmentación de las ciudades; el incremento en el miedo al crimen en las colonias o en las áreas metropolitanas; así como, el incremento de delitos como el tráfico de personas, consumo de drogas y el enfrentamiento entre grupos delincuenciales (De Alba, Bonaffé y Gómez, 2007: 201-237; Jusidman, Camas, Carreón y Marín, 2016: 11-47; Ayala y Chapa, 2012: 135-148; Kumar, 2009: 146-160). Este panorama ha generado que las 74 zonas metropolitanas en el país acumulen la mayor cantidad de delitos de robos, trata de personas, robos con violencia, narcome-nudeo, homicidios dolosos y feminicidios (Rodríguez, 2020). En el listado de las 50 ciudades más violentas del mundo destacan 4 zonas metropolitanas (Celaya, Tijuana, Juárez y Ensenada) que se ubican en los 6 primeros lugares (Seguridad Justicia y Paz, 2021).

En ese sentido, el hecho de que zonas metropolitanas como Tijuana y Ensenada pertenezcan a Baja California —estado que ha registrado en menor índice de paz en los años 2019 y 2020— conlleva a analizar los retos a los que se enfrentan las zonas metropolitanas de la entidad dentro de la cual se incluye la capital del estado, Mexicali, que en el mismo periodo antes señalado tuvo un incremento en los homicidios al pasar de

144 a 206 —un incremento del 36.9% (FGE, 2021).¹ Por tal motivo, el propósito del presente artículo es analizar los desafíos de las zonas metropolitanas (Tijuana, Ensenada y Mexicali) de Baja California ante la inseguridad pública. Se plantea cómo hipótesis: la inseguridad presente en las zonas metropolitanas de Baja California tiene como principio las incivildades y el desorden social, lo cual se relaciona con el incremento en la percepción de inseguridad en cada uno de los municipios.

Se utiliza la teoría de las incivildades y desorden social debido a que esto permite abordar el problema de la inseguridad desde una perspectiva diferente a la militarización o al uso de la fuerza para el combate a la inseguridad en las zonas metropolitanas. Asimismo, la perspectiva teórica propuesta sirve de base para fomentar el trabajo comunitario debido a que se busca atender los escenarios de violencia desde el ámbito directo de interacción de las comunidades y ciudadanos, es decir, su espacio público. De ahí, que exista un vínculo directo entre la problemática estudiada y las zonas metropolitanas.

El documento se divide en tres secciones, la primera se explica los referentes de la teoría de las incivildades y desorden social. Esto ayuda a comprender cómo el decaimiento urbano en las zonas metropolitanas de Tijuana, Ensenada y Mexicali ha generado los espacios para que incrementen la inseguridad y las actividades criminales. Asimismo, se expone la legislación —*Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California*— para identificar los niveles de coordinación institucional entre federación, estados y zonas metropolitanas. En la segunda sección, se expone el impacto de la inseguridad, las incivildades —pobreza, exclusión, deterioro físico en las colonias—, el desorden social —incapacidad de la sociedad para defender intereses colectivos— de las tres zonas metropolitanas (Tijuana, Ensenada y Mexicali) estudiadas. De igual forma, se analiza la complejidad de las respuestas institucionales ante el panorama de la inseguridad en las zonas metropolitanas estudiadas y cómo se ha dejado de lado el fortalecimiento de la estructura urbana. En la última sección se encuentran las conclusiones.

1 Tijuana, generalmente el municipio más violento, tuvo un descenso del 8.7% en las víctimas de homicidios dolosos entre 2019 y 2020 (FGE, 2021).

ENTRE LA NORMATIVIDAD URBANA Y LAS INCIVILIDADES Y DESORDEN SOCIAL

Los aportes de la teoría de las incivildades y desorden social, por principio considera a la comunidad como un actor fundamental para contener y controlar la delincuencia. Esto se menciona debido a que, desde esta perspectiva, los territorios hacinados, donde existe deterioro de los núcleos familiares, falta de control social, cercanía con zonas industriales, decaimiento urbano y desorden, se propicia el surgimiento de la delincuencia. De ahí, que se señale que un gran número de delitos —asaltos, homicidios, robo, vandalismo, entre otros— ocurran en comunidades con altos niveles de desorden social y en las cuales no existe o está agotado el capital social (Rosenfeld, Messner y Baumer, 2001: 283-310; Grattet, 2009: 132-150; Ruiz, 2018: 10-86).

Esta narrativa como señala Arias, conlleva a la existencia de barrios desfavorecidos y a la proliferación de problemas más agudos (Arias, 1998). Esto se refiere a que, si estos espacios están mal constituidos, mal atendidos y abandonados, con frecuencia son apropiados por grupos ligados al consumo de alcohol, drogas o al narcotráfico y aun con estos problemas, estos barrios siguen siendo los que conforman identidad, pertenencia y socialización de las personas que los habitan (Jasso, 2015: 51-67). Por su parte, Kelling y Willson (1982), señalan que el crimen callejero grave florece en las zonas en que no hay restricciones para las conductas fuera del orden.

Lo que también considera el enfoque teórico de las incivildades y el desorden social, es que los problemas delictivos reflejan el declive de la estructura tradicional de los vecindarios urbanos debido al debilitamiento de los agentes tradicionales de control social que en el pasado eran fuertes —familias, iglesias, escuelas, solidaridad étnica y valores tradicionales—. Esto ha conllevado a que, con el aumento del crimen, el desorden y las incivildades las personas se retiren psicológicamente de la vida comunitaria. La consecuencia de esta desafección ha generado que las personas y comunidades sean más individualistas y sobre todo más escépticos sobre las capacidades de los gobiernos (Skogan, 1986: 203-229; Sampson, y Raudenbush, 2004: 319-342).

En la década de los ochentas, se pueden ubicar una serie de estudios que indican que el combate y la prevención de la criminalidad fueron dirigidas al fortalecimiento de la comunidad. Por ejemplo, Skogan —exa-

minando el rol de organizaciones comunitarias de prevención del crimen en la década de 1980— planteó que las organizaciones comunitarias tienen conciencia de los problemas locales y del estado socioeconómico del vecindario. Esto ayudó a que los esfuerzos de acción colectiva, a través de los programas de prevención, defendieran o reformaran los vecindarios debido a que se controlaba el crimen y el desorden cambiando el comportamiento social de las personas (1988: 39-78). Por su parte, Taylor y Covington, en su estudio señalaron que la movilidad en los vecindarios influye en el miedo al delito. Por ejemplo, los residentes en vecindarios urbanos que cambiaron rápidamente de casa durante la década anterior registraron mayor temor al crimen que los residentes que vivían en vecindarios y los cuales no experimentaron movilidad residencial (1993: 374-397). Asimismo, Sampson y Groves (1989: 774-802) expusieron en su análisis —a localidades en la Gran Bretaña a finales de la década de 1980— que los bajos niveles económicos, la heterogeneidad étnica, y la interrupción familiar conducen al desorden social de la comunidad, lo que, a su vez, aumenta las tasas de delincuencia.

En este punto, también es importante destacar la crítica de autores (Thacher, 2004; Sampson y Raudenbush, 2001; Harcourt y Ludwig, 2006 y 2007; y Núñez, 2011) que advierten los riesgos de señalar que el desorden es causa esencial en el camino hacia el crimen. Thacher, por ejemplo, señala que se ha prestado poca atención a cuestionar si la población en la que se busca intervenir desea por derecho propio las actividades de mantenimiento del orden y cómo esto va a contribuir a la prevención del delito. Si bien, no descalifica la teoría, el autor, propone utilizar estudios etnográficos para respaldar las estrategias del mantenimiento del orden. Es importante destacar que Thacher acepta que la teoría de las incivildades y el desorden social resulta intelectualmente fascinante, desempeñando un papel importante en las ciencias sociales y en el conocimiento sobre problemas sociales como el crimen y el desorden (Thacher, 2004: 381-414).

Por su parte, Sampson y Raudenbush, mencionan que los ingredientes activos del crimen parecen ser —en ciertos contextos sociales y de vecindario— desventajas estructurales y bajos niveles de trabajo comunitario y cohesión social más que desorden (2001: 1-6). Sin embargo, es plausible cuestionar ¿qué provoca la falta de cohesión social? ¿Porque los

integrantes de una comunidad se apartan de la socialización? ¿No es el espacio público fundamental para construir comunidad? De acuerdo a la teoría de las incivildades y el desorden social, lo que se busca es que las estrategias policiales consideren a la comunidad para construir normas de la misma. Al igual que Thacher, los autores terminan aceptando que los signos visuales de descomposición social transmiten mensajes sobre los vecindarios afectados de manera silenciosa pero contundentes y, por tanto, mantener el orden social a la par de fortalecer el trabajo comunitario reduciría la delincuencia a largo plazo (Sampson y Raudenbush, 2001: 6).

En el caso de Harcourt y Ludwig, analizan que la estrategia policial llevada a cabo en Nueva York para reducir el consumo de marihuana, la cual no dio el resultado esperado y que incluso el aumento en las detenciones de fumadores de marihuana incrementó el número de delitos graves. Los autores recomendaron que la ciudad de Nueva York debería desviar recursos policiales en enfoques más efectivos que en investigaciones que sugieren que son capaces de reducir la delincuencia (Harcourt y Ludwig, 2006: 271-320; Harcourt y Ludwig, 2007: 165-182). Bajo esta misma tesitura, Núñez, plantea que las conductas incivilizadas identificadas en la teoría y que generan el decaimiento urbano y la pérdida de los espacios públicos no hace más que incrementar el costo del delito y por tanto en mayor gasto policial, el abuso policial y el uso excesivo de la fuerza, además de que la tarea de prevención está dirigida a las clases medias quienes emiten su voto en las elecciones (2011: 55-56).

En este sentido, Harcourt y Ludwig y Núñez, aciertan en sus planteamientos al mencionar que las estrategias como la de *Tolerancia cero* en Nueva York, implementada por el comisionado de la policía William Bratton durante el mandato del alcalde Rudolph Giuliani, derivaron en el uso excesivo uso de la fuerza policial y fue calificada como una política racista y discriminatoria. Sin embargo, en sus textos los autores señalan que este tipo de estrategias punitivas son rentables electoralmente y generalmente tienen un trasfondo político como fue el caso de Nueva York —tergiversando los planteamientos teóricos de las incivildades y el desorden social—. ²

2 Harcourt y Ludwig, señalan que, en 1990, el alcalde Rudolph Giuliani, nombró a William Bratton, como comisionado de la policía y este a su vez declaró que

Esto se menciona debido a que como argumentan Kelling y Coles (2001: 60), la tranquilidad pública —la paz en las calles y las aceras— de las ciudades no es mantenida principalmente por la policía, aunque es muy necesaria. En otras palabras, lo que propone la teoría de las incivildades y desorden social, es que se requiere de una colaboración estrecha entre la policía y los ciudadanos, incluyendo a la gente de la calle, con la finalidad de construir y desarrollar normas para los barrios, las cuales debían aplicarse a través de acciones no punitivas, como la educación, el convencimiento, asesoría y el ordenamiento, recurriendo al arresto y detención solamente en los casos en que lo anterior no lo-grase resultados a favor de la comunidad.

De esta manera, como señala Angotti, la ciudad importa, pero también las relaciones sociales que la gobiernan (2013: 5-20). Hoelscher, destaca que, en escenarios de fragmentación política, la concentración del poder político y las limitaciones de cooperación social pueden crear oportunidades donde se incentiva la violencia y se socava el estado de derecho (2015: 29-39). Si a lo anterior, se suma la apatía de las autoridades por enfrentar de manera integral el problema de la criminalidad, el resultado es —como señala Conolly (1991: 199)— el desafecho entre ciudadanos y Estado. La desafección aludida en ciudades fragmentadas escala a mayores problemas de criminalidad llegando a delitos como la violencia homicida, la cual evidencia —por el daño acumulativo que representan para el tejido social— la poca función de utilidad que representan los colectivos sociales para los gobiernos.

Las reglas

En el caso de las zonas metropolitanas de Baja California, los referentes teóricos necesariamente involucran hacer hincapié en el entramado normativo en el cual se expone el cómo las autoridades de las zonas metropolitanas en México deben atender el desarrollo urbano y el desarrollo

su estrategia para recuperar la calidad de vida se basaba en el ensayo de Wilson y Kelling. En 2002, Bratton fue nombrado como comisionado de la policía de Los Ángeles y también señaló que la vigilancia estaría basada en la teoría de las ventanas rotas (2006: 272). Sin embargo, la política implementada estuvo fuera de lo que los planteamientos teóricos exponen.

metropolitano. Esto se refiere a la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOTDU) y a la *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California* (LDUEBC) en las cuales se estipulan (artículos 1, 7, 10, 11 y 28 de la LGAHOTDU) que el desarrollo urbano para la planeación, ordenación y regulación en las zonas metropolitanas conlleva una concurrencia entre gobierno federal, entidades federativas y los municipios. En este mismo sentido, es importante resaltar el trabajo que corresponde a las autoridades municipales para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos, así como atender el impacto humano en el medio ambiente (antropogénico). De ahí que el interés de las zonas metropolitanas (artículo 34) sea puntual en las políticas habitacionales, la calidad del aire, la infraestructura y equipamiento de carácter estratégico, la accesibilidad universal, la movilidad y la seguridad pública (Cámara de Diputados, 2021).

Cabe señalar, que el punto de la seguridad pública se relaciona necesariamente con el compromiso normativo de las entidades federativas y los municipios para formar conjuntos urbanos y barrios integrales. Lo anterior, implica (artículos 6, 10, 11, 30, 72 y 145 de la LDUEBC) una política de vivienda adecuada al contexto urbano que entre otras cosas armonice con el objetivo de lograr una sana convivencia en las calles, prevenir conflictos de tránsito, además de reducir el uso del automóvil (Congreso del Estado de Baja California, 2019). Lo expuesto, es importante debido a que desde la perspectiva teórica y desde la normativa se puede analizar el impacto que tiene las incivildades y el desorden social en el incremento o la presencia de la inseguridad en las zonas metropolitanas de Tijuana, Ensenada y Mexicali en Baja California.

LA INSEGURIDAD, INCIVILIDADES Y DESORDEN SOCIAL EN TIJUANA, ENSENADA Y MEXICALI

Para analizar el impacto de la inseguridad, así como las incivildades y desorden social en las zonas metropolitanas de Tijuana, Ensenada y Mexicali es necesario tener presente la dinámica económica del estado la cual plantea paradojas respecto a otras zonas del país y a nivel nacional. En un primer momento, Baja California es una entidad fronteriza con Estados Unidos que de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística

y Geografía (INEGI) en la reciente década 2010-2020 ha registrado un Producto Interno Bruto (PIB) con balance positivo en comparación con los vaivenes el registrados a nivel nacional, incluso, mientras la economía a nivel nacional se contraía a -8.25% del PIB, en Baja California en el cuarto trimestre de 2020 ya mostraba una recuperación del PIB de un 3.7% (INEGI, 2021).

En un segundo momento, esta dinámica económica ha generado que el estado sea atractivo para los flujos migratorios y a su vez se vea reflejado en el crecimiento poblacional. En el periodo de 2000-2020, el incremento poblacional en la entidad ha sido de 1,281,653 personas, es decir, pasó de 2 487 367 millones en 2000 a 3 769 020 millones de habitantes en 2020 (CONEVAL, 2021). En el caso de las zonas metropolitanas de Tijuana, Mexicali y Ensenada, las dos primeras han tenido un aumento poblacional de 23% y 12.05% respectivamente y, en contraparte, Ensenada ha registrado un descenso poblacional respecto a 2010 y 2015, véase Tabla 1.

Tabla 1. Incremento poblacional en las zonas metropolitanas de Baja California, 2010-2020

	2010	2015	2020
Ensenada	466,814	486,639	443,807
Mexicali	936,826	988,417	1,049,792
Tijuana	1,559,683	1,641,570	1,922,523

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2021.

En el periodo de 2010-2020 el grado de rezago social en la entidad pasó de *Muy bajo* a *Bajo*, no obstante, en las zonas metropolitanas de Tijuana, Mexicali y Ensenada se mantuvo en *Muy bajo* (CONEVAL, 2021). De esta manera, el panorama en las zonas metropolitanas estudiadas refleja, por un lado, índices de rezago social *muy bajo* —y un contexto de crecimiento económico— pero por otro, está el incremento en la inseguridad, sobre todo, en los recientes años y en el primero de pandemia Covid-19, véase Tabla 2.

Tabla 2. Robos y Homicidios dolosos en las zonas metropolitanas de Baja California 2013-2020

	2013		2014		2015		2016	
	Robos	Homicidios dolosos						
Mexicali	22,544	151	21,284	134	19,534	107	17,545	114
Ensenada	6,688	48	6,747	50	6,453	41	6,760	68
Tijuana	48,207	492	47,654	462	42,927	612	19,184	872
	2017		2018		2019		2020	
	Robos	Homicidios dolosos						
Mexicali	17,052	153	13,125	162	11,406	144	9,316	206
Ensenada	6,776	105	6,630	249	5,628	272	3,650	402
Tijuana	41,752	2,242	44,223	2,001	39,631	2,025	39,631	1,846

Fuente: Elaboración propia con datos de la Guardia Estatal de seguridad e investigación de Baja California (GESI, 2021).

En la Tabla 2, se puede observar, como se señaló antes, que el espiral de violencia ha ubicado a Tijuana y a Ensenada dentro de los primeros 6 lugares de las ciudades más violentas del mundo (Seguridad Justicia y Paz, 2021). En el caso de Ensenada, llama la atención el inusitado incremento en los años 2018 y 2020 —este último, el año de mayor confinamiento social por la pandemia Covid-19—. Un escenario similar se dio en Mexicali en el que la violencia entre 2019 y 2020 aumento un 36.9% en comparación con Tijuana que descendió 8.83%, sin embargo, como se mencionó antes, es la ciudad que lidera el ranking de las más violentas del mundo (GESI, 2021). En este punto, es importante cuestionar las razones del por qué se ha dado este panorama de violencia en las tres principales zonas metropolitanas de Baja California.

Para responder a esta interrogante, se tiene que considerar lo que la ONU-Habitat (2007) señala, es decir, que la pobre planificación urbana, el descuido del diseño de espacios que faciliten la vigilancia y la gestión inadecuada han aumentado su importancia en ambientes urbanos que ponen en riesgo la ciudadanía y a la propiedad. Lo anterior, conlleva a una paradoja, por un lado, la cual expone que los bajos índices de rezago social (educación, salud, servicios básicos y calidad y espacios en la vivienda) en las zonas metropolitanas de Baja California no necesariamente se traducen en una baja criminalidad, por otro, la inseguridad que se vive en Tijuana, Ensenada, y Mexicali puede explicarse desde el descuido de los espacios urbanos, en otras palabras, desde las incivildades y el desorden social.

Tijuana

En el caso de Tijuana se puede señalar que el decaimiento urbano se puede apreciar con lo que la Asociación de Profesionales Inmobiliarios de Tijuana (APIT) señaló, es decir, que en Tijuana hay 70 mil viviendas abandonadas, las cuales, también, son invadidas por quienes no tienen acceso a créditos inmobiliarios y abandonadas por las familias debido a que las casas no cuentan con servicios primarios y no hay transporte (Sol de Tijuana, 2019). A la par de lo anterior, está el problema de los servicios de recolección de basura en muchas de las colonias de la ciudad, las cuales algunas no cuentan con el servicio y otras se encuen-

tran en medio de aguas residuales. De acuerdo, a la Asociación Civil Hagamos Consciencia, se han contabilizado 120 tiraderos clandestinos los cuales generan inundaciones y el 80% de los incendios de la ciudad (Iglesias, 2019).

Otro de los problemas que evidencian el desorden social es la iluminación del contexto urbano. Esto se menciona, porque como argumenta Barrios (2015: 81-86) la iluminación estratégicamente colocada en los espacios urbanos puede prevenir durante la noche las problemáticas como el vandalismo y la criminalidad. Esto fue reconocido por las autoridades municipales. En 2015 el alcalde, Jorge Astiazarán Orcí, declaró: “el alumbrado público es una de las deudas que aún tenemos...se repararon alrededor de 14 mil y a pesar de la reparación, hay 10 mil apagadas...estamos trabajando en el tema...lo que tenemos que hacer ahorita, independientemente de la prevención que va de la mano, es equipar con la cantidad suficiente de elementos para poder cubrir toda la ciudad” (Zeta, 2015). En ese mismo sentido, al final de su administración, el alcalde, Juan Manuel Gastélum, registró el mismo atraso —y acusaciones de deliberado abandono y desinterés por iluminar la ciudad— que recibió en el cambio de gobierno con el 30% de las luminarias apagadas (Rubio, 2019; Mercado, 2019).

Al presentar un problema de falta de alumbrado público, una gran cantidad de colonias han ido generando una reputación de *barrios duros* —por el grado de incivilidad y desorden social— en los cuales a la par del problema de servicios como el de la recolección de basura y viviendas abandonadas se suma un incremento de la criminalidad. De esta manera, Tijuana al ser una ciudad mal constituida y abandonada en servicios básicos, el desorden y el delito están inexorablemente ligados, sobre todo, porque los espacios urbanos con frecuencia son apropiados por individuos y grupos ligados a delitos comunes y a delitos como el narcomenudeo y el homicidio doloso. Para ejemplificar, el decaimiento urbano ligado a las incivildades y el desorden social, la Tabla 3, se hace una recopilación de las colonias donde se presentan mayores índices de criminalidad en la ciudad, y las cuales en el periodo de tiempo 2014-2019 un gran número de ellas se han mantenido como *hot spots* sin que su situación haya mejorado.

Tabla 3. Colonias con decaimiento urbano e índice delictivo (homicidios, robo a casa habitación, robo violento a comercio, robo con violencia en vía pública).

2014	2015	2016	2017	2018	2019
Zona Centro	Sánchez Taboada	Zona Centro	Zona Centro	Sánchez Taboada	Zona Centro
Zona Río	Amparo Sánchez	Camino Verde	Zona Río Tijuana	La Presa	Camino Verde
Mariano Matamoros	El pípila	Mariano Matamoros (centro y norte)	Sánchez Taboada	Camino Verde	Zona Urbana Río Tijuana
El Florido (primera y segunda sección)	Mariano Matamoros (centro y norte)	Zona Urbana Río Tijuana	Camino Verde	3 de Octubre	Mariano Matamoros (centro)
Buenos Aires Norte	Montes Olimpos	El Pípila	Zona Norte	Ejido Ojo de Agua	El Pípila
Ejido Francisco Villa	Urbi Villas del Prado	Zona Norte	Mariano Matamoros (centro y norte)	Florido (primera y segunda sección)	Zona Norte
El Refugio	Productsa	El Refugio	El Pípila	Mariano Matamoros (centro y norte)	Sánchez Taboada
Libertad	Jardín	Libertad	El Florido (primera y segunda sección)	Cañadas del Florido	Nueva Tijuana
Anexa 20 de noviembre	Manuel Paredes	Nueva Tijuana	Nueva Tijuana	Altiplano	Río Tijuana tercera etapa

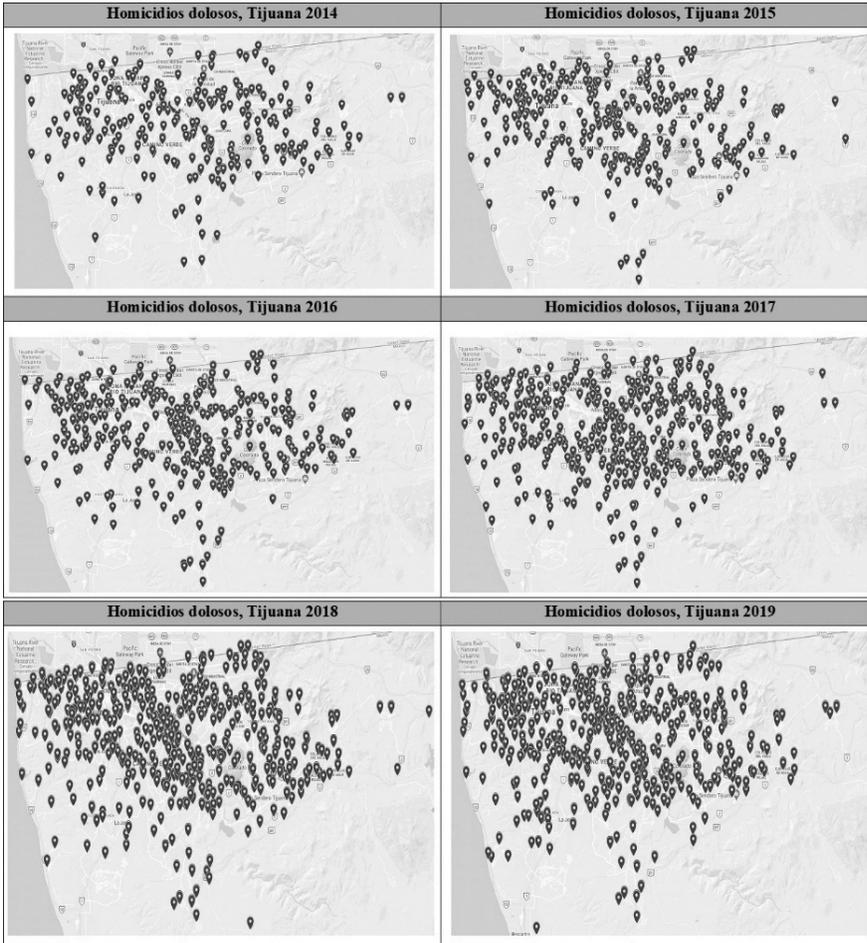
Altiplano	Loma Dorada	Terrazas del Valle	La Mesa	Valle Verde	Terrazas del Valle
Camino Verde	Francisco Villa	Alemán	El Rubí	Pípila	3 de octubre
Mariano Matamoros	Camino Verde	Amparo Sánchez	El Jardín Dorado	Refugio	Cachanillas
Obrera	10 de Mayo	Ciudad Jardín	Ejido Francisco Villa	20 de Noviembre	Latinos
Pedregal de Santa Julia	Zona Centro	Ejido Francisco Villa	10 de Mayo	Amparo Sánchez	Cañón del Sáenz
Sánchez Taboada	Villas de Ocampo	El Florido	20 de Noviembre	Batalla Nacional	Villa del Álamo
Villas de Baja California	Valles de las Palmas	La Gloria	Altiplano	Buenos Aires	Delicias
Zona Centro	Reforma	La Morita	Ampliación Guaycura	Campestre Murúa	K casas
Zona Norte	Buenos Aires Norte	Las Torres	Buenos Aires	Colinas de la Mesa	Villas de Baja California
Zona Urbana Río Tijuana	Ampliación Guaycura	Lomas de la Presa	Campestre Murúa	Ejido Chilpancingo	Lomas de la Amistad
Ejido Lázaro Cárdenas	Delicias	Los Altos	Cañadas del Florido	Ejido Francisco Villa	Urbi Villa del Prado

El Florido	Tres de Octubre	Sánchez Taboada	Ejido Maclovio Rojas	El Florido	Sánchez Taboada
Col. García	El Dorado	Niño Artillero	El Laurel	El Laurel	Zona Norte
La Morita	Pedregal de Santa Julia	Villa del Campo	El Mirador	El Niño	Pedregal Sta. Julia
Manuel Paredes	Murúa	Obrera	Fracc. Natura	El Pípila	Zona Centro
Nueva Tijuana	El Florido (Primera y Segunda etapa)	Palma Real	Guaycura	Emperadores	Hacienda Las Delicias
Río Tijuana 3ª Etapa	Villa Fontana	Pedregal de Santa Julia	La Morita	Fracc. Natura	Francisco Villa
Presa Abelardo L. Rodríguez	El Refugio	Presa Rodríguez	Las Delicias	Guaycura	El Florido
Parque Industrial Pacífico	Libertad	Reforma	Las Torres	La Morita	Libertad

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Planes Municipales de Desarrollo 2014-2016 y 2017-2019, así como de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California y fuentes Hemerográficas (Zacarias, 2018; Zeta, 2016; Saucedo, 2014).

Lo expuesto, es importante para comprender que la existencia de barrios y espacios desfavorecidos reflejan la desigualdad y el declive de las estructuras de los vecindarios urbanos que a su vez derivan en problemas más agudos, como los delitos de alto impacto expuestos en la Tabla 3. Si bien es cierto, los Planes Municipales de Desarrollo en Tijuana, consideraron fomentar la prevención del delito y la reconstrucción del tejido social —en el PMD 2014-2016 se planteó la estrategia de *Fortalecer la prevención social del delito y rehabilitación de infractores, promoviendo el respeto a los derechos humanos*; en el PMD 2017-2019 se expuso *Desarrollo comunitario como modelo de cambio para prevenir actividades de riesgo y violencia*— estas medidas fueron diseñadas sin considerar que el ambiente urbano desfavorecido del municipio es una variable para que incremente la inseguridad (PMD 2014-2016, 2014; PMD 2017-2019, 2017). Incluso, se puede cuestionar ¿No es el espacio público fundamental para construir comunidad y el tejido social? Esto se señala porque al tener una ciudad decaída, como señala los referentes teóricos conlleva a problemas más agudos como el homicidio doloso, el cual se esparce por todo el territorio sin que logre contenerse ni por la vía institucional de las autoridades ni por la solidez de la cohesión social de la comunidad. Esto se observa en el mapa 1.

Mapa 1. Homicidios dolosos cometidos en el espacio territorial de Tijuana: 2014-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Fiscalía General del Estado (FGE), 2020.

El mapa 1 evidencia que una ciudad decaída en los aspectos antes señalados, influye en el comportamiento criminal en particular y en el comportamiento en general de dos maneras; físicamente, proporcionando el entorno físico al que los individuos responden; socialmente, proveyendo las relaciones y características —alienación, soledad, ansiedad, deshumanización— sociales a la que responden los individuos (Jeffrey citado en Rau y Castillo, 2008: 174).

Mexicali

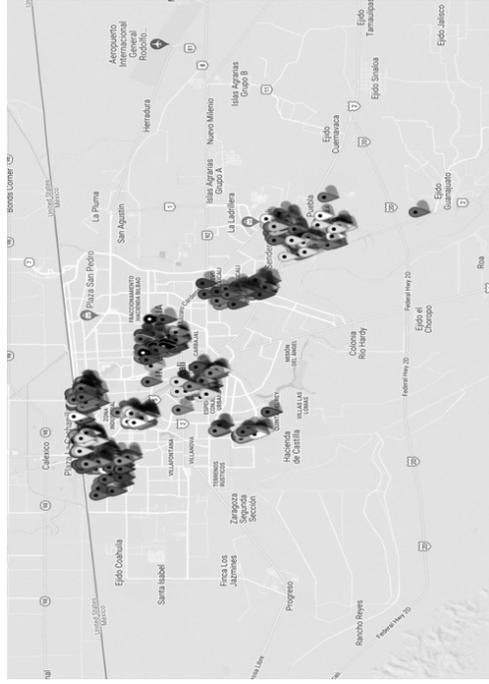
En el caso de Mexicali, los Planes Municipales de Desarrollo, han hecho hincapié en atender solo la *Incidencia delictiva*, sin considerar la *Percepción de inseguridad ciudadana*, así como la importancia del entorno físico del municipio; el interés ciudadano; y las capacidades institucionales con las que se cuenta como municipio. Así, el decaimiento urbano de la zona metropolitana de Mexicali se aprecia con un 65% de las vialidades con una necesidad de algún tipo de mantenimiento, esto de acuerdo a la Dirección de Obras Públicas de Mexicali, señalando que la mayor parte se concentra en la zona poniente de la zona urbana (Jiménez, 2019). Asimismo, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción consideró, que a pesar de los 100 millones invertidos en pavimentación por la administración del presidente municipal Gustavo Sánchez Vásquez (2016-2019), la necesidad de bacheo sigue siendo importante (Jiménez, 2019).

El decaimiento de la estructura urbana en la ciudad y su relación con factores de riesgo es un fenómeno que poco se ha estudiado en la entidad. En este mismo sentido, se encuentra el tema de las luminarias. En 2016, en Mexicali se registró un total de 6 mil 850 luminarias: 2 mil 650 en la Zona Urbana, 4 mil en el Valle de Mexicali y 200 en San Felipe. Asimismo, se identificaron 255 colonias de la zona urbana a las que les hacen falta luminarias, ya sea desde una luminaria hasta 72 como en la colonia Segunda Sección Zona Centro. La situación no es distinta en el Valle de Mexicali, en el cual hay faltante de luminarias en 133 poblados, destacando el ejido Hermosillo con un déficit de 189 luminarias y Estación Coahuila con 174 (Molina, 2017).

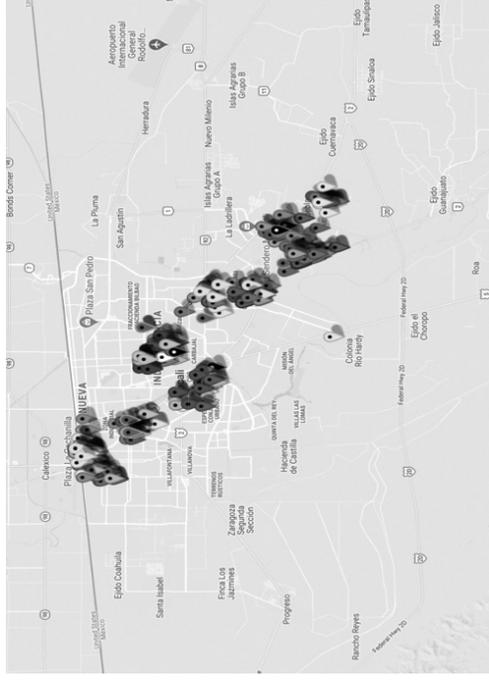
En Mexicali, al presentar un problema de falta de alumbrado público, una gran cantidad de colonias han ido generando una reputación de *barrios duros*—por el grado de incivilidad y desorden social— en los cuales a la par del problema de servicios como el de la recolección de basura y viviendas abandonadas se suma un incremento de la criminalidad. Por ejemplo, en Mexicali existe un problema de abandono de casas habitación. El alcalde de Mexicali Gustavo Sánchez Vásquez (2017-2019), declaró que había en la ciudad más de 50 mil casas abandonadas (Uniradio Informa, 2016). Esto contribuye al decaimiento de la estructura urbana, del retiro de la comunidad y la fragmentación social. En el siguiente mapa 2 se puede apreciar cómo se encuentran distribuidas en la ciudad las colonias consideradas como las que concentran la mayor incidencia de delitos del orden común.

Mapa 2. Top 10. Colonias con mayor incidencia delictiva en Mexicali

Período: 2014-2016



Período: 2017-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la GESI-FGE.

De manera sucinta, el mapa que se presenta está diseñado a partir de las colonias de la ciudad de Mexicali consideradas como el top 10 con mayor incidencia delictiva (2014-2016 y 2017-2019), pudiendo observarse que la distribución de los delitos se da a lo largo de la ciudad de poniente a oriente de la misma, pasando por la parte central de la ciudad en donde se concentran los tres poderes del Estado, sin embargo, es importante señalar que también se concentran en espacios constituidos por colonias antiguas, que por la misma extensión y por la dinámica socioeconómica los hace proclives a una victimización en cuanto a delitos contra el patrimonio.

También desataca la concentración de delitos en zonas aledañas a la línea divisoria con Estados Unidos de América, lo cual estaría relacionado con la dinámica fronteriza, con los flujos migratorios, el tráfico de personas, el tráfico de drogas y su venta al menudeo, la prostitución en la vía pública, así como la proliferación de tabernas, cantinas y lugares de vicio, con los problemas que ello atrae, sin dejar de largo el decaimiento urbano permanente de esta zona de la ciudad por el olvido de los diferentes gobiernos municipales. De igual forma, otra de las zonas geográficas que concentran gran parte de los delitos en los periodos mencionados se localiza al oriente de la ciudad y está conformada por la denominada zona de “los pueblas”, un conjunto de diversos fraccionamientos ubicados en lo que se conoció como el Ejido Puebla, siendo un espacio geográfico en donde se concentra gran parte de las viviendas abandonadas, el narcomenudeo, los homicidios y las lesiones dolosas, así como un sinnúmero de conductas antisociales que provocan desorden y caos urbano.

Ensenada

En 2018, el Gobierno Federal reconoció al territorio de Ensenada como zona metropolitana, ese mismo año, Ensenada figuró en la lista de las 50 ciudades más violentas del mundo y esta inercia ascendente se ha mantenido hasta 2020, lo cual va a la par de la violencia generalizada en la entidad. Esto se encuentra en relación con lo estratégico que resulta la zona metropolitana para las organizaciones criminales debido a que posee un puerto por el cual de manera ilícita se trafica drogas, armas de fuego y precursores químicos (Flores, 2020). Sin embargo, lo que no se puede dejar de lado es que Ensenada al igual que Tijuana y Mexicali, al ser zo-

nas metropolitanas, de acuerdo a Padilla y Ángeles (2018: 103-120) se han reposicionado a nivel local, nacional y global, lo cual involucraría un proyecto metropolitano que garantice el desarrollo de las ciudades.

No obstante, al igual que las otras zonas metropolitanas de la entidad, Ensenada presenta problemas en el decaimiento urbano lo cual va acompañado con problemas de desigualdad social como la necesidad de vivienda de calidad; recoja de basura, alumbrado público y baches, lo cual de acuerdo a los referentes teóricos son un principio para entender el incremento de la criminalidad y la percepción de inseguridad. Los problemas mencionados no son recientes, pero se puede ubicar que estos problemas de decaimiento urbano han tomado mayor preponderancia en las dos recientes administraciones municipales (2016-2019 y 2019-2021) que es cuando los índices de criminalidad y de inseguridad también han tenido auge.

En 2017, se identificaron las colonias de mayor incidencia delictiva en la zona metropolitana: La Popular 89, Las Margaritas, Zona Centro, Valle Dorado, Hidalgo, Fraccionamiento Los Encinos, El Sauzal, Las Lomitas y Obrera. También se señaló que la delegación de San Quintín es una zona identificada como de trasiego de drogas y narcomenudeo (Redacción Zeta, 2017). Esta problemática de zonas urbanas con problemas de inseguridad se ha mantenido e incrementado en la zona metropolitana, en 2020 se dio a conocer que la Zona Centro, la Popular 89, Valle Dorado, Hidalgo, Los Encinos, Ex Ejido Chapultepec, y las delegaciones Francisco Zarco, Maneadero y El Sauzal fueron ubicadas como las colonias más peligrosas (Alfaro, 2020). Lo que se aprecia de lo expuesto es que las zonas donde se registran criminalidad e inseguridad se han mantenido y también aumentado en la zona metropolitana.

A la par de esto, el común denominador que estas zonas comparten es el decaimiento urbano, uno de ellos es el deficiente alumbrado público. En 2018, las autoridades de Obras y Servicios Públicos del municipio reconocieron que el 90% de las luminarias de la ciudad no funcionaban debido al robo del cableado el cual es responsabilidad de las autoridades locales (García, 2018). Esto se menciona debido, y de acuerdo a los referentes teóricos, que una colonia o lugar sin iluminación propicia o da pie al cometimiento de actos de criminalidad. Esta situación es lo que se puede apreciar en la zona metropolitana de Ensenada. De igual manera, el problema del decaimiento urbano se encuentra los problemas de vivienda, baches y basura.

Ensenada, al igual que Tijuana y Mexicali, tienen un problema con la invasión de predios y casas por parte de trabajadores que no tienen acceso a créditos. Esto a su vez, convierte a estos residentes en personas vulnerables a servicios de iluminación, agua y recoja de basura, así como el no tener certeza de tener protección de seguridad pública. Asimismo, aunado al tema de la iluminación se encuentra el problema de la recoja de basura. El Ayuntamiento en 2018 tenía un adeudo de 13 millones de pesos con la concesionaria del relleno sanitario. Ante el adeudo, las autoridades no pueden llevar toda la basura recolectada al relleno sanitaria lo que ha provocado que únicamente se lleven de 200 a 240 toneladas de basura cuando generalmente se recolectan de 300 a 350 toneladas dejando 100 toneladas en los tambos y contenedores en las calles (Lamas, 2018).

De igual manera, otro de los problemas antes señalados es el de los baches. En 2016, el 80% de sus vialidades presentaron un grave problema de baches y lo que resaltó fueron las declaraciones tanto del gobierno estatal como el del municipal que acusaron falta de coordinación entre autoridades para atender el problema, lo cual ha derivado que sea persistente en el tiempo. Aunado a esto el uso excesivo del auto, la mala calidad de los materiales para reparación, la corrupción y la falta de transporte público como alternativa al automóvil (Cruz, 2016; Redacción Zeta, 2017).

Lo expuesto anteriormente son los retos que tienen que hacer frente las tres zonas metropolitanas de Baja California, que si bien, como se mencionó, su posicionamiento como zonas metropolitanas conlleva a mayor trabajo de coordinación entre gobiernos locales y estatal, esto no necesariamente se ha llevado a cabo. El grave problema del decaimiento urbano es una asignatura a la que cada autoridad local tiene que hacer frente, porque es probado que esto es un principio para generar incivildades y desorden social. Hay algo que es importante no dejar de lado, es que más allá del decaimiento urbano, la criminalidad y la inseguridad, tanto Tijuana, Mexicali y Ensenada siguen siendo los lugares donde la ciudadanía busca crear sus lazos comunitarios y su sentido de pertenencia. Sin embargo, este objetivo se ve lejano debido a que las condiciones en las que se desarrollan como personas presentan señales que no permiten la interacción y por otro incrementa la percepción de la inseguridad. En la tabla 4 se observa que la mitad de la población en Tijuana y Mexicali (no hay información disponible de Ensenada) tienen una percepción de la inseguridad.

Tabla 4. Porcentaje de la percepción de inseguridad en las zonas metropolitanas de Tijuana y Mexicali, 2016-2020

2016		2017		2018		2019		2020	
Tijua- na	Mexi- cali								
55.9	66.1	77.8	80	76.9	74.1	73	62.6	85.6	61.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública (ENSU) 2017, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

Es importante señalar, que una de las herramientas con la que las zonas metropolitanas hacían frente a los diversos retos desde 2006 fueron los recursos del *Fondo Metropolitano*, sin embargo, el hecho de que en 2020 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) centralizara el manejo de los recursos complica el panorama. Esto se afirma debido a que el factor político podría tener mayor relevancia al momento de explicar los cambios institucionales en el manejo del presupuesto.

Aunado a esto, se encuentra otro de los retos a los que tienen que hacer las tres zonas metropolitanas de Baja California, es decir, la deuda municipal. Tijuana, Mexicali y Ensenada se encuentran entre los municipios más endeudados del país. Tijuana con una deuda de 2 600.9 millones de pesos; Mexicali con 946.4 millones de pesos; y Ensenada con 584.5 millones de pesos (CEFP, 2020: 13). Este panorama no facilita la situación ante el incremento de la inseguridad, sobre todo porque las siguientes administraciones municipales tendrán como prioridad en su agenda atender la reestructuración de la deuda para poder atender sus nóminas municipales y donde no necesariamente el fortalecimiento de la ciudadanía y el tejido social, así como las incivildades y el desorden social ocuparán un lugar preponderante en la agenda pública.

CONCLUSIONES

El estudio de las zonas metropolitanas en América Latina se ha vuelto un tema prioritario para las agendas públicas de los gobiernos, la cantidad de demanda sociales conlleva a que se cuestione la viabilidad para su gobernabilidad y desarrollo. Aunado a esto, cuando las zonas metropolitanas se ubican en regiones fronterizas el fenómeno suma

nuevas aristas para la discusión. Esto se aprecia en el presente documento donde se analizó como la inseguridad es uno de los retos más importantes que tienen las zonas metropolitanas de Baja California, la cual se ve exacerbada y acompañada por el decaimiento urbano de Tijuana, Mexicali y Ensenada. Como se mencionó, los tres municipios cuentan con problemas similares en cuanto a los problemas de estructura urbana, situación que se agrava y generan oportunidades para la criminalidad en un gran número de colonias. El hecho de que Ensenada y Tijuana se encuentren entre las ciudades más violentas del mundo ya conlleva a una preocupación para poder estabilizar a estas zonas metropolitanas. En el caso de Mexicali, la violencia ha ido incrementando al convertirse el Valle de Mexicali en un corredor de drogas, armas de fuego y homicidios. En el plano normativo, la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* y la *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California*, son claras en señalar que la inseguridad es algo que tiene que atenderse en coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, todo parece indicar que las autoridades municipales no tienen la capacidad financiera, institucional y política para poder hacer frente y diseñar estrategias autónomas para resarcir el decaimiento urbano que como se demostró es un principio que acompaña al incremento de la inseguridad. Asimismo, otro de los problemas se encuentra en los cambios en el manejo de los recursos del Fondo Metropolitano a nivel federal. Si bien los recursos se transfirieron a la Secretaría Hacienda federal, esto conlleva a señalar que la centralización de los recursos es una muestra de que se busca mayor control y manejo de los presupuestos debido a que el hecho de que, y en el caso de Baja California, sus tres zonas metropolitanas figuren como las más endeudadas del país evidencia el mal manejo y rendición de cuentas de los recursos públicos. La consecuencia de todo el panorama analizado es que no pareciera haber interés por fortalecer el tejido y la cohesión social como actor fundamental para hacer zonas metropolitanas más resilientes ante problemas como el del decaimiento urbano.

REFERENCIAS

- Angotti, T. (2013). "Urban Latin America". En *Latin American Perspective*, 40 (2), pp. 5-20.
- Alfaro, N. (2020, 4 de agosto). Son 10 las colonias más conflictivas en Ensenada. *Cadena Noticias*. Recuperado de: <https://cadenanoticias.com/regional/2020/08/son-10-las-colonias-mas-conflictivas-de-ensenada>
- Ayala G. E.A. y Chapa C. J.C. (2012). La inseguridad y la demanda por entretenimiento: evidencia para las áreas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y León. *EconoQuantum*, 9(1), pp. 135-148.
- Barrios, V.C. (2015). *Luces y sombras en criminología, un libro sobre iluminación y criminalidad*. México: Editorial Criminología y Justicia Editorial.
- Coneval (2020, 5 de agosto). 10 años de medición de pobreza en México, avances y retos de política social Baja California. *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Comunicados_Pobreza_2018/COMUNICADO_MEDICION_POBREZA_2018_BAJA_CALIFORNIA.pdf
- Cárdenas, É. P. (2018). Gobernabilidad en las zonas metropolitanas mexicanas. El caso de Puerto Vallarta. *Espiral*, XXV (73), pp. 79-120.
- Cámara de Diputados (2021, 20 de agosto). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. *Cámara de Diputados*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf
- Congreso del Estado de Baja California (2019, 31 de diciembre). Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California. *Congreso del Estado de Baja California*. Recuperado de: https://implan.tijuana.gob.mx/pdf/leyes/20191231_LEYDESUR.pdf
- Cárdenas G., E. P. (2014). Dinámicas demográficas en tres zonas metropolitanas de México: Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta. *Espacios Públicos*, 17(40), pp. 69-93.
- CEFP(2020, 22 de septiembre). *Obligaciones financieras de los municipios de México. Segundo trimestre de 2020*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Recuperado de: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0372020.pdf>
- Cruz, J. (2016, 13 de enero). Estado y Municipios "se echan la bolita" 'por baches en Ensenada. *La jornada Baja California*. Recuperado de: <https://www.jornadabc.mx/tijuana/13-01-2016/estado-y-municipio-se-echan-la-bolita-por-baches-en-ensenada>

- De Alba, F.; Bonaffé, J.; y Gómez L. P. (2007). El difícil camino de la gobernabilidad metropolitana: el caso de la seguridad pública en la Ciudad de México. *Desafíos*, Vol. 17, pp. 201-237.
- ENSU (2021, 15 mayo). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2016-2021. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado de: www.inegi.org.mx
- FGE (2020, 30 de diciembre). Incidencia Delictiva Estatal. *Fiscalía General del Estado de Baja California*. Recuperado de: <https://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/incidenciaDelictiva.php>
- Flores, R. (2020, 11 de agosto). Crimen organizado utiliza cinco puertos y el AICM para el trasiego de droga. *Excelsior*. Recuperado de: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/crimen-organizado-utiliza-cinco-puertos-y-el-aicm-para-trasiego-de-droga/1399279>
- García, J. (2018, 9 de enero). Falla el 90% de la iluminación en Ensenada. *El imparcial*. Recuperado de: <https://www.elimparcial.com/tijuana/ensenada/Falla-el-90-de-luminarias-en-Ensenada-20180109-0052.html>
- González A., S. & Larralde C., A. H. (2019). La forma urbana actual de las zonas metropolitanas en México: indicadores y dimensiones morfológicas. *Estudios demográficos y urbanos*, 34(1), pp. 11-42.
- GESI (2021, 24 de agosto) Gráficas y Mapas. Incidencia delictiva. Homicidios Dolosos. *Fiscalía General del Estado de Baja California*. Recuperado de: <http://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/estadisticas3.php>
- Gomà C. R. (2021, 19 de octubre). Conferencia magistral inaugural “La era de las metrópolis: el reto de construir nuevos modelos de gobernanza” [Archivo de Vídeo]. Recuperado de: Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=RhDyX5v2PyE>
- Grin E., Hernández J. y Abrucio, F. (Edits.) (2017). *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y Descentralización en las Metrópolis de América Latina*. Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- Harcourt, B. y Ludwig, J. (2006). Broken Windows: New Evidence from New York City and a five-City Social Experiment. *The University of Chicago Law Review*, Vol. (73), pp. 271-320.
- Harcourt, B. y Ludwig, J. (2007). Reefer madness: Broken windows policing and misdemeanor marijuana arrests in New York city, 1989-2000. *Criminology and Public Policy*, Vol. (6), pp. 165-182.
- Iglesias, D. (2019, 18 de noviembre). Basura, principal problema ambiental de Tijuana. *Uniradio informa*. Recuperado de: <https://www.uniradioinforma.com/noticias/tijuana/582867/basura-principal-problema-ambiental-de-tijuana.html#:~:text=TIJUANA.&tex>

- t=Adem%C3%A1s%20de%20contribuir%20a%20las,pasados%20vientos%20de%20Santa%20Ana
- INEGI (2021, 25 de septiembre). Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Año base 2013. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=17&vr=6&in=2&tp=20&wr=1&cno=2>
- Jusidman, C.; Camas, F.J.; Carreón, I.G.; Marín, O. (2016). *El crecimiento urbano y las violencias en México*. México: Estudios y perspectivas, Naciones Unidas CEPAL.
- Jiménez, A. (2019, 14 de octubre). Requieren arreglo 65% de las calles. *El imparcial*. Recuperado de: <https://www.elimparcial.com/mexicali/mexicali/Requieren-arreglo-65-de-las-calles-20191014-0021.html>
- Kelling L. G. y Coles M. C. (2001). *No más ventanas rotas. Cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades*. México: Instituto Cultural Ludwig Von Mises A.C.
- Kumar A., A. (2009). Tráfico de mujeres hacia la Zona Metropolitana de Monterrey: una perspectiva analítica. *Espacios Públicos*, 12(24), pp.146-160.
- Lamas, K. (2018, 26 de agosto). Basura y moscas: La pesadilla de Ensenada este verano. *Ensenada. net*. Recuperado de: <https://www.ensenada.net/noticias/nota.php?id=54107>
- Molina, O. (2017, 15 de agosto). Faltan 7 mil luminarias en Mexicali. *El Imparcial*. Recuperado de: <https://www.elimparcial.com/mexicali/mexicali/Faltan-7-mil-luminarias-en-Mexicali-20170815-0023.html>
- Mercado, I., (2019, 18 de marzo). Fracasa 'El Patas' en alumbrado. *Zeta libre como el viento*. Recuperado de: <https://zetatijuana.com/2019/03/fracasa-el-patas-en-alumbrado/>
- Negrete, M. E., & Paquette V. C. (2011). La interacción entre transporte público y urbanización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: un modelo expansivo que llega a sus límites. *Territorios*, (25), pp.15-33.
- Núñez Rebolledo, L. (2011). La prevención del delito a través de los paradigmas criminológicos. En Ordaz y Cunjama (Coords.). *Criminología reflexiva. Discusiones acerca de la criminalidad* (pp. 50-65). México: Editorial Ubijos.
- ONU-Habitat (2007, 5 de abril). Planificación y Diseño. *Organización de las Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://unhabitat.org/es/node/4723>
- Plan Municipal de Desarrollo (PMD) (2014, 20 de enero). Plan Municipal de Desarrollo 2014.

2016. *Municipio de Mexicali*. Recuperado de: http://www.mexicali.gob.mx/transparencia/administracion/planmunicipaldesarrollo/XXI_PDM.pdf Plan Municipal de Desarrollo (PMD) (2017, 10 de enero). Plan Municipal de Desarrollo 2017.
2019. *Municipio de Mexicali*. Recuperado de: <https://www.implantijuana.org/informaci%C3%B3n/planes-y-programas/pmd-2017-2019/>
- Pradilla C., E. (2016). Zona Metropolitana del Valle de México: neoliberalismo y contradicciones urbanas. *Sociologías*, 18(42), pp. 54-89.
- Padilla, L. y Ángeles, A. (2018). *Metropolización de la ciudad de Ensenada, Baja California*. México: UNAM.
- Rojas R. J. J. P. (2019). “Periurbanización en Zonas metropolitanas Guadalajara y Ocotlán, Jalisco”. *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (1), pp. 18-32.
- Rojas E., Cuadrado J., y Fernández J. (Edits.) (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rubio, D. (2019, 17 de agosto). El problema de las luminarias. *El sol de Tijuana*. Recuperado de: <https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/el-problema-de-las-luminarias-4051241.htm1>
- Rau, V.M. y Castillo, F. P. (2008). Prevención de la violencia y el delito mediante el diseño ambiental en Latinoamérica y el Caribe. *Invi*, Vol. (64), pp. 174.
- Rodríguez, C. (2020, 24 de enero). Incidencia delictiva en las 74 zonas metropolitanas del país. *El universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/observatorio-nacional-ciudadano/incidencia-delictiva-en-las-74-zonas-metropolitanas-del-pais>
- Redacción Zeta (2017, 20 de abril). Ensenada destrozada por baches. *Zeta libre como el viento*. Recuperado de: <https://www.facebook.com/plazamonarcaticijuana/>
- Redacción Zeta(2020, 30 de julio). Gobierno de Kiko “mutiló” Zona Metropolitana de Ensenada, *Zeta libre como el viento*. Recuperado de: <https://zetatijuana.com/2018/07/gobierno-de-kiko-mutilo-zona-metropolitana-de-ensenada/>
- Redacción Zeta (2017, 6 de febrero). Las zonas del crimen en BC. *Zeta libre como el viento*. Recuperado de: <https://zetatijuana.com/2017/02/las-zonas-del-crimen-en-bc/>
- Sampson, R. y Raudenbush, S. (2001). Disorder in urban neighborhoods. Does it lead to crime? *National Institute of Justice*, pp. 1-6.
- SEDATU (2018, 25 de enero). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>

- SSPBC (2020, 20 de septiembre). Guardia Estatal de Seguridad e Investigación. Gráficas y mapas. *Fiscalía General del Estado de Baja California*. Recuperado de: <https://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/estadisticas3.php>
- Saucedo, U. (2014, 21 de abril). Camino Verde y El Florido, las más violentas. *El sol de Tijuana*. Recuperado de: <https://www.elsoldetijuana.com.mx/policiaca/camino-verde-y-el-florido-las-mas-violentas-1631821.html>
- Seguridad, Justicia y Paz (2021, 20 de abril). Boletín Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo 2020. *Seguridad, Justicia y Paz*. Recuperado de: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1596-boletin-ranking-de-las-50-ciudades-ma-s-violentas-del-mundo-2020>.
- Sol de Tijuana (2019, 19 de mayo). Hay más de 70 mil viviendas abandonadas en Tijuana. *El Sol de Tijuana*. Recuperado de: <https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/hay-mas-de-70-mil-viviendas-abandonadas-en-tijuana-3642541.html>
- Thacher, D. (2004). Order Maintenance Reconsidered: Moving beyond Strong Causal Reasoning. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. (94), pp. 381-414.
- UniRadio Informa (2016, 8 de agosto). Invasores de casas abandonadas en Mexicali se manifiestan por desalojo. *Uniradio Informa*. Recuperado de: <https://www.uniradioinforma.com/noticias/mexicali/429601/invasores-de-casasabandonadas-en-mexicali-se-manifiestan-por-desalojo.html>
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), pp. 443-460.
- Zeta (2015, 17 de mayo). Colonias de Tijuana, a oscuras e inseguras. *Zeta libre como el viento*. Recuperado de: <https://zetatijuana.com/2015/05/colonias-de-tijuana-a-oscuras-e-inseguras/>
- Zacarías, N. (2018, 20 de octubre). Las 10 colonias más inseguras de Tijuana. *El zorro fronterizo*. Recuperado de: <http://elzorrofronterizo.com/2018/01/22/las-10-colonias-mas-inseguras-de-tijuana/>
- Zeta (2016, 29 de agosto). Las zonas peligrosas (Toda la ciudad es escena del crimen). *Zeta libre como el viento*. Recuperado de: <https://zetatijuana.com/2016/08/las-zonas-peligrosas-toda-la-ciudad-es-escena-del-crimen/>

SOBRE LOS AUTORES

ALBERTO ARELLANO RÍOS. Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco. Doctor en Ciencias Sociales por el CIESAS-Occidente (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Occidente). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Publicación más reciente: Alberto Arellano Ríos (Coord.). (2022). *Mixturas políticas. Ensayos en torno a la democratización y el populismo*, Zapopan: El Colegio de Jalisco. Correo de contacto: aarellano@coljal.edu.mx

JAVIER ROSILES SALAS. Profesor-investigador de la Universidad de La Ciénega de Michoacán de Ocampo. Doctor en Estudios Sociales, con especialidad en Procesos Políticos, por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Sus líneas de investigación: partidos políticos, procesos electorales y política gubernamental. Su obra más reciente es, en coordinación, del libro *Políticas e instituciones metropolitanas en México*, El Colegio de Jalisco (2021). Correo de contacto: jrosiles@ucemich.edu.mx

MÓNICA ADRIANA SOSA JUARICO. Profesora-investigadora en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México. Última publicación: Sosa M., Hernández R. y M. Dávila (Coordinadores). (2021). *Las políticas y los programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México ¿Continuidad o transformación?* Primera Edición, ITACA-UAM. ISBN 978-607-28-2133-0. Correo electrónico: m.sosa@correo.ler.uam.mx

ALMA PATRICIA DE LEÓN CALDERÓN. Profesora-investigadora en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Perfil Deseable PRODEP. Última publicación: De León Calderón, Alma Patricia y Guajardo Mendoza, Miguel A. (2021), “Retos en la formación de capital humano especializado en políticas públicas en México”, en Hernández Mar, Raúl *et. al.* (coords.) *Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, ISBN: 978-607-28-2294-8. Correo electrónico: a.deleon@correo.ler.uam.mx

MARTHA REBECA BEDIA BRISEÑO. Maestra en Gestión, Desarrollo y Gobierno por la Universidad de Guanajuato, del cual es docente. Su más reciente colaboración es: Las ciudades inteligentes, su teorización y puesta en la práctica: el caso de León, Guanajuato, México, en *Gobierno y Administración Pública*, No. 3 (enero-junio), 67-83,2022, de la Universidad de Concepción, Chile. Contacto: mr.bedia@ugto.mx

ANDREA ESTEFANÍA MONROY CANCHOLA. Licenciada en Desarrollo Regional por la Universidad de Guanajuato. Alumna del programa de Maestría en Gestión, Desarrollo y Gobierno por la Universidad Guanajuato. Contacto: ae.monroycanchola@ugto.mx

ROSA MARÍA PÉREZ VARGAS. Profesora asociada en la Universidad de Guanajuato. Candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guanajuato. Profesora con Perfil Deseable PRODEP. Su texto más reciente: Pérez Vargas, R. M., & Nombarasco, E. (2021). Implementación de políticas públicas mediante actores externos: una aproximación comparada entre los programas de vacunación de México y Estados Unidos. En M. Guardamagna, H. A. Ángel Lara, D. Gantus, A. Lozano, & J. Contreras Álvarez, *América Latina y el Caribe ante la pandemia. Retos, dificultades y aprendizajes de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales* (págs. 181-204). México: Centro de Estudios de Innovación Institucional-Universidad Nacional de Cuyo-Universidad de Guadalajara-Red INPAE. Contacto: rperezvargas@ugto.mx

JOSÉ NORWIN OLIVEROS LILY. Maestro en Ciencias en Producción Agrícola Sustentable por el Instituto Politécnico Nacional. Profesor-investigador en la Universidad de La Ciénega de Michoacán de Ocampo. Sus líneas de interés son ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo rural. Correo electrónico: jnoliveros@ucienegam.edu.mx

MARCO ALANEZ OLVERA MORALES. Docente-Investigador de la licenciatura en ciencia política de la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN). Es maestro en ciencia política y licenciado en sociología por la UNAM. Correo electrónico: alanez12@gmail.com

PABLO ALBERTO PINEDA ORTEGA. Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Perfil PRODEP.

Temas de interés: gobiernos locales, políticas públicas y políticas sociales. Correo electrónico: ppinedao@yahoo.com.mx

ROBERTO ARANA FIERROS. Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Consultor externo del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

MAGDIEL GÓMEZ MUÑIZ. Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. Coordinador del Doctorado en Ciencia Política del Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Perfil PRODEP. Coordinador del libro *Gobernanza internacional y colonialismo* publicado por la Universidad de Guadalajara (2022). Correo electrónico: magdiel.gmuniz@academicos.udg.mx

ROBERTO IVÁN PIEDRA ASCENCIO. Doctorante en Ciencias Sociales en El Colegio de Jalisco. Maestro en Políticas Públicas por la misma institución. Su publicación más reciente es “Políticas de género y transporte público: enseñanzas del programa Mujeres Conductoras”, capítulo en el libro *Problemáticas de transporte y la movilidad. Desafíos y propuestas desde las ciencias sociales*, editado por El Colegio de Jalisco, 2021. Correo de contacto: roberto.piedra10@gmail.com

ERNESTO MORUA RAMÍREZ. Maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Actualmente estudia el Doctorado en Estudios Sociales en la Universidad Autónoma Metropolitana. Su texto más reciente es: Mario Bassols y Ernesto Morua, 2021, “Micromovilidad urbana en la Ciudad de México: La emergencia de los scooters”. *Dilemas ambientales urbanos en duasmetrópolis Latino Americanas*. Sao Paulo e Ciedade. Paco Editorial. Págs. 450-465. ISBN: 9786558402046. Correo de contacto para el lector: ernestomorua@gmail.com

GERARDO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ. Profesor-investigador en El Colegio de Morelos. Doctor en Estudios Sociales en la línea Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I y Perfil deseable del PRODEP. Su trabajo publicado recientemente: Hernández, Gerardo y Zulia Orozco Reynoso (2021). *Armas de fuego sin frontera. El caso de Baja California, México (2013-2020)*. *Estudios Fronterizos*, 22. Correo electrónico: gerardohhdez@gmail.com

La era de las metrópolis
Gobierno y políticas metropolitanas en México, tomo II.

se terminó de imprimir en mayo de 2023
en los talleres gráficos de Integra, Av. Alcalde 830,
Alcalde Barranquitas, Guadalajara, Jal.

Tiraje: 250

DIAGRAMACIÓN
Déborah Moloeznik Paniagua

CORRECCIÓN
Fanny Enrigue

Vivimos un cambio de época: es el tiempo de las ciudades. El siglo XXI será recordado por la emergencia de lo metropolitano, ese conjunto de espacios complejos en donde se desenvuelve la mayoría de las personas y se asoman la incertidumbre, nuevas vulnerabilidades, alternativas políticas innovadoras, nuevas modalidades de interacción social y de concepción del territorio. Contextos heterogéneos en donde los viejos problemas persisten, se redefinen o condicionan la generación de otros nuevos, diversos y enrevesados. Las grandes ciudades como aglomeraciones de intereses y problemáticas que desafían a los gobiernos, instituciones, sectores y actores que en ellas conviven a plantear formas novedosas para coordinarse, negociar y contener o mitigar las dificultades metropolitanas crecientes.

En esta obra colectiva el lector encontrará diversos análisis a escala metropolitana en los que se da cuenta del desarrollo de procesos de gobierno, soportados en estructuras institucionales aún insuficientes, que buscan canalizar y resolver numerosos y dispares conflictos. Pero no se hace más, ahí la originalidad del libro, desde una exposición uniforme, sino que se distinguen tres dimensiones: *metropolity*, *metropolitics* y *metropolicy*.

En este segundo tomo se estudia la implementación de políticas públicas en espacios metropolitanos (*metropolicy*) desde dos lógicas. Una, considerando materias de atención: desarrollo sostenible, combate a la pobreza, educación e inseguridad. Otra, examinando territorios específicos en Baja California, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla y los valles de México y Toluca.

