

TOMO I

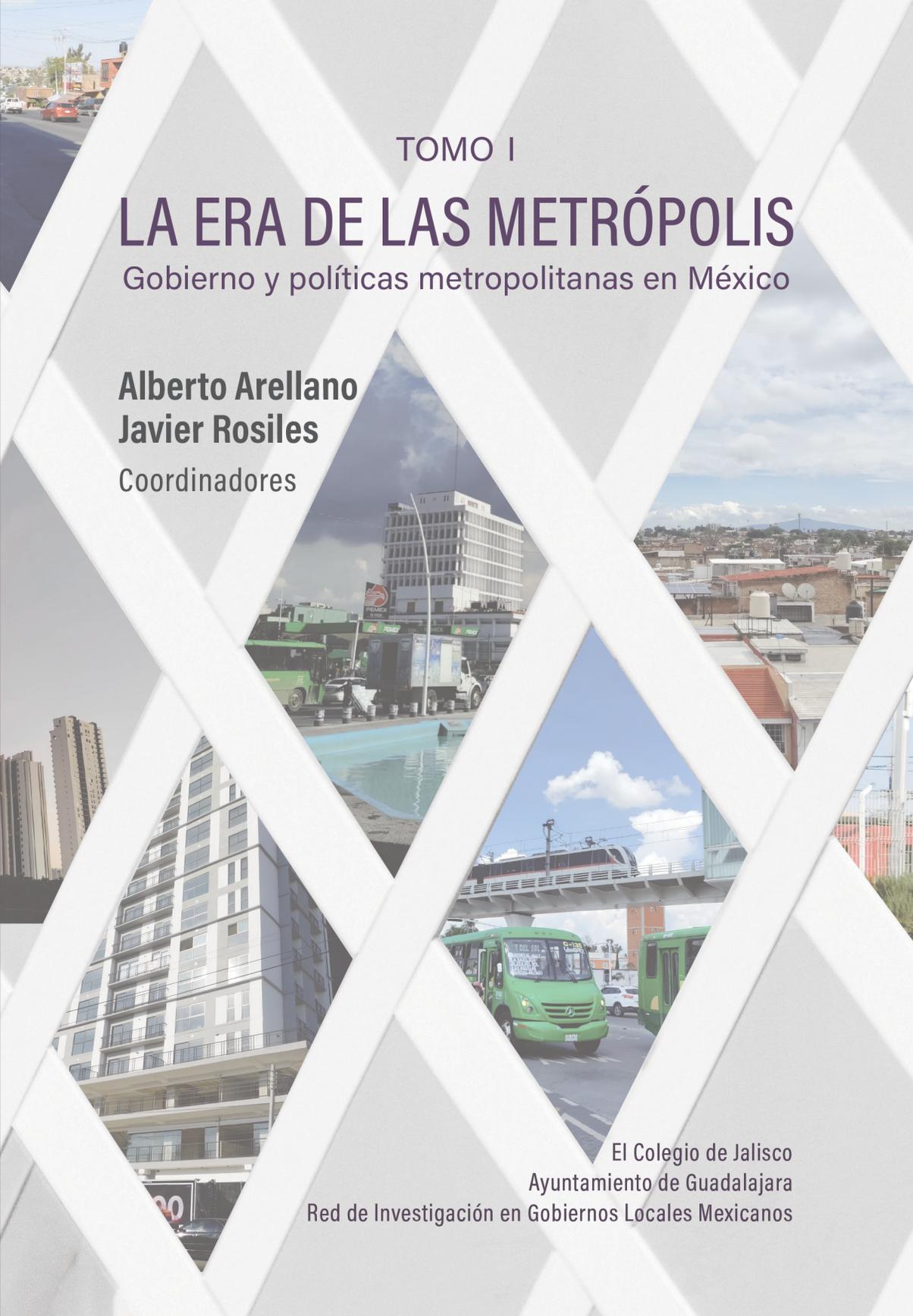
# LA ERA DE LAS METRÓPOLIS

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 I

# 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 I

# 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

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

Fotografía de fondo de Ben Neale de Unsplash.

Primera edición, 2023

ISBN: 978-607-8831-29-6

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

# ÍNDICE

Introducción . . . . .	9
<i>Alberto Arellano y Javier Rosiles</i>	

## **LAS TENDENCIAS Y RETOS GLOBALES . . . . . 29**

La era de las metrópolis. El reto de construir nuevos modelos de gobernanza . . . . .	31
<i>Ricard Gomà</i>	

## **LA DIMENSIÓN DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA (*METROPOLITY*) . . . . . 45**

El desafío político de las políticas públicas metropolitanas . . . . .	47
<i>Laura Georgina Ahuactzin Pérez</i>	

Arquitectura institucional para la gobernanza metropolitana en México . . . . .	77
<i>Alberto Arellano Ríos</i>	

El nuevo papel de los gobiernos locales en la “era de las ciudades”: reflexiones sobre las formas de gobernanza en la Ciudad de México . . . . .	101
<i>Jesús Carlos Morales Guzmán</i>	

El papel de las redes municipales en la construcción de la gobernanza metropolitana. El caso de la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala. . . . .	129
<i>Carlos Alfredo Zamora Oropeza</i>	

Territorio, acción colectiva y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza metropolitana . . . . .	157
<i>Abril Varela Varela</i>	
<b>LA DIMENSIÓN DE LA METROPOLÍTICA</b>	
<b>(METROPOLITICS) . . . . .</b>	<b>181</b>
Los efectos del centralismo en la metropolización en México, 2018-2021: apuntes y escenarios . . . . .	183
<i>David Morales González y Laura Ahuactzin</i>	
Relaciones políticas en las zonas metropolitanas de México: la variable de la afiliación partidista . . . . .	207
<i>Javier Rosiles Salas</i>	
El partido Morena en las ciudades capitales en las elecciones de 2021 . . . . .	235
<i>Juan Pablo Navarrete Vela</i>	
Elementos estructurales que condicionan la toma de decisiones de los municipios miembros del Área Metropolitana de Guadalajara . . . . .	267
<i>María Isela Vázquez Espinoza</i>	
La construcción de la metrópoli desde una visión periférica Zapopan: códigos geopolíticos y políticas públicas . . . . .	291
<i>Arturo D. Torres Verdín</i>	
Sobre los autores. . . . .	317

## 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’Albergo y 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 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 institucionales, 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 Lefevre, 2028: 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 dos tomos que contienen veinte capítulos. Los textos 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 amalgame trabajos sin ton ni son, pues se presentaron al escrutinio público en donde se cuestionó el abordaje teórico y se suscitó un debate colectivo.

Esta obra colectiva se integra por dos tomos que contiene veinte capítulos. Para no entrar en detalle, dada la extensión de esta obra colectiva, las participaciones se agruparon en cuatro racimos. Antes, el Tomo I 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 metropolitanos. 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. El primero versa sobre la dimensión de la gobernanza metropolitana. En este apartado se analizan los modelos de gobernanza imperantes,

los mecanismos posibles, que pueden instituirse en México; la participación ciudadana en los procesos de gobernanza real y efectiva, así como la función central de los gobiernos municipales. Los esquemas de la gobernanza metropolitana son el meollo del debate y cómo crear procesos de coordinación y cooperación más estables, con base en un marco institucional que en el mediano plazo apuntalen hacia la autorregulación.

Luego hay un apartado que se ha intitulado “la metropolítica”. Esta dimensión pone el acento en los trabajos que estudian las dinámicas político-partidistas (*politics*). Se abordan los factores que facilitan u obstaculizan el conflicto, la cooperación y la negociación en el proceso de gobernar. Así, se estudia la tendencia centralizadora que va en detrimento de la política metropolizadora, cuya base es descentralizadora y federalista. Factor central en la negociación intergubernamental es la variable partidista, en el sentido de si pertenecer o no a una fuerza política la facilita. Igualmente se estudia el papel de MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional) en las capitales donde hay una zona metropolitana, así como el caso del Área Metropolitana de Guadalajara: su Junta de Coordinación Metropolitana (instancia política) y el papel de Zapopan como el municipio incluso con mayor peso demográfico y económico.

## 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). Metropolítica: 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 gobernanación 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](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://onu-habitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>. Consultada en noviembre de 2021.
- Orfield, M. (1998). *Chicago metropolitan politics: 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.



## **LAS TENDENCIAS Y RETOS GLOBALES**



# LA ERA DE LAS METRÓPOLIS EL RETO DE CONSTRUIR NUEVOS MODELOS DE GOBERNANZA

Ricard Gomà  
*Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos*  
*Universidad Autónoma de Barcelona*

## LA ERA DE LAS METRÓPOLIS

Cruzamos las primeras décadas del siglo XXI bajo una dinámica de cambio de época. Y sabemos que una de sus dimensiones clave se despliega a través de las ciudades y, más en concreto, de los ámbitos metropolitanos. El tiempo nuevo que empezamos a vivir es un tiempo urbano (*the urban age*), la era de las ciudades, como lo expresa la declaración final de Habitat III, la cumbre de Naciones Unidas sobre desarrollo urbano celebrada en Quito (2016). En efecto, si el tiempo de la sociedad industrial fue de la mano del espacio de los estados, el *cambio de época* viene estrechamente vinculado al *espacio de las ciudades*. Y en esta dimensión neolocalizadora, lo metropolitano emerge con fuerza, las ciudades metropolitanas adquieren un protagonismo central a escala planetaria.

El proceso sociocultural de cambio de época está llamado a dibujar las trayectorias personales y colectivas de las próximas décadas. Hacia finales del siglo XX los principales parámetros que habían vertebrado la primera modernidad se tambalean de forma irreversible. Va emergiendo un mundo de complejidad creciente en los contextos vitales; aparecen incertidumbres, discontinuidades biográficas y nuevas vulnerabilidades; irrumpe internet y sus espacios digitales de interacción; se redefinen referentes de identidad y anclajes comunitarios; emergen creatividades y energías ciudadanas de nuevo tipo (Beck, 1998; Sennett, 2000; Bauman, 2003). La sociedad líquida, del riesgo y del conocimiento se abre paso con fuerza: nace una segunda modernidad entre la reflexión y la posverdad, entre la individualización y el bien común.

Las cumbres de la ONU sobre las ciudades se celebran cada veinte años. La primera tuvo lugar en Vancouver en 1976, por entonces

poco más de 30% de la humanidad vivía en asentamientos urbanos. Cuando la reunión de Estambul, en 1996, esa cifra alcanzaba ya 40%. En Quito se constata un indicador histórico: la mayoría de la población del planeta, 54,5%, es población urbana. Si la dinámica no se trunca, y nada lo hace prever, las ciudades pueden llegar a alojar al 70% en 2050: de un tercio a dos tercios de la humanidad en menos de 100 años, un proceso demográfico impresionante. Pero no es solo demografía, esas cifras reflejan mucho más: a) en las 500 ciudades más dinámicas del mundo vive 23% de la población, pero se genera 58% del PIB del planeta; b) la financiarización de la economía global tiene uno de sus anclajes principales en las rentas urbanas; c) las ciudades mayores de 300,000 habitantes son hoy responsables de 70% de todas las emisiones de gases de efecto invernadero; d) el índice de gini (distribución desigual del ingreso) ha crecido en las metrópolis 20% en los últimos 20 años, con su correlato de segregación residencial. En las ciudades se construye y se refleja el mundo del siglo XXI, con todas sus tensiones a cuestas: dinamismo económico, especulación inmobiliaria, cambio climático, desigualdad... (Harvey, 2016). También en las ciudades aparecen las lógicas de acción colectiva y las alternativas políticas más innovadoras e interesantes: el nuevo municipalismo como proyecto y *praxis* transformadora, de ampliación democrática, empoderamiento social y reconexión de las instituciones al bien común (Blanco & Gomà 2016).

Si fijamos nuestra atención en América Latina y la Unión Europea, los datos anteriores se reflejan de forma aún más intensa.

En latinoamérica el peso demográfico de las ciudades ha pasado de 25% a 75% de la población entre inicios del siglo XX y del XXI; en el mismo período, el PIB urbano ha escalado de 20% a 80% del total. El salto en la realidad metropolitana no tiene precedentes: ninguna ciudad latinoamericana llegaba al millón de habitantes hace solo cien años; existen hoy más de 60 ámbitos metropolitanos por encima de esa cifra de población. De las 25 megalópolis del mundo (más de 10 millones de habitantes), cuatro se ubican en América Latina: ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro; mientras Bogotá, Lima, Santiago, Belo Horizonte, Guadalajara y ciudad de Guatemala sobrepasan los 5 millones. Son economías metropolitanas dinámicas,

aunque ineficientes, en términos relativos globales; alojan sociedades desiguales y segmentadas con niveles elevados de informalidad laboral y urbana; muestran procesos de urbanización difusa; y altos índices de congestión y contaminación (Rojas, 2006).

Si desplazamos el foco hacia la Unión Europea (UE), quizás lo más relevante en la esfera urbana haya sido el proceso de formación de doce redes transmropolitanas: ámbitos de alta densidad relacional (económica, sociocultural, ecológica...) vertebrados por metrópolis maduras. Dos de estas megarregiones se localizan en Gran Bretaña (Londres-Birmingham-Manchester-Liverpool; y Glasgow-Edimburgo). Seis se ubican en la UE occidental y central: Amsterdam-Bruselas-Colonia; París; Frankfurt-Stuttgart; área de Berlín; Praga-Dresden-Leipzig; y Viena-Budapest. Y cuatro en la UE latino-mediterránea: Roma-Milán-Turín; Barcelona-Lyon; región de Madrid y Lisboa. Las doce redes metropolitanas suman, en relación al total de la UE, 61% de la población, 69% del PIB, 74% del gasto en R+D y 78% de las industrias creativas (Marull, Boix, 2017).

*En síntesis, pues, tanto América Latina como la UE han consolidado en las últimas décadas una realidad demográfica y territorial marcada por la hegemonía de lo urbano y metropolitano. Un predominio que se traslada a las esferas económica, social y ambiental, y sitúa a las metrópolis como verdaderos epicentros de la realidad cotidiana de la mayoría.*

## DE LA CIUDAD FORDISTA A LAS REDES DE METRÓPOLIS

Las metrópolis de hoy son el resultado de interacciones complejas en el tiempo. Es importante modelizar sus rasgos básicos para conocer las realidades sobre las cuales se deben desplegar políticas públicas y dinámicas de gobernanza. Podemos partir de la idea que la construcción urbana-metropolitana reciente es el fruto de procesos en tres dimensiones interconectadas: económica, socioresidencial y ecológica (Soja, 2014; Harvey, 2016). El cruce de estos procesos y su plasmación espacial ha ido generando modelos abiertos y evolutivos de ciudades (Cuadro 1).

Cuadro 1. Tipos de ciudades y metrópolis.  
Dinámica evolutiva en múltiples dimensiones

	Régimen productivo	Estructura socioresidencial	Modelo ambiental
Ciudad industrial Metrópolis monocéntricas	Fordista	Sociedad de clases Urbanismo intensivo	Cambio climático y contaminación atmosférica
Ciudad postindustrial Metrópolis policéntricas	Flexible	Sociedad dual Urbanismo difuso	
Ciudad del conocimiento Metrópolis en red	Creativo	Sociedad compleja Regeneración urbana	Transición ecológica

Fuente: Elaboración propia.

*En la dimensión económica*, las décadas centrales del siglo XX consolidan procesos de producción y consumo de bienes estandarizados a escala masiva. La ciudad fordista consolida la especialización económica del espacio: implantaciones industriales intensivas en trabajo y desarrollo de redes de transporte. A finales del siglo XX se desencadena un importante cambio urbano. Se terciarizan las bases económicas de las metrópolis y ello genera un doble impacto territorial: los múltiples espacios del cierre industrial contrastan con la concentración de los tramos directivos en unos pocos distritos urbanos globales; y los espacios centrales de servicios financieros y tecnológicos contrastan con las periferias que alojan el terciario de escaso valor añadido. Emergen metrópolis con fuertes jerarquías y dualidades económicas en el territorio<sup>1</sup>.

1 No siempre es así. En Europa central sobre todo –Lombardía, Piamonte, Baviera, Baden-Wurtemberg, Austria, Rhone-Alpes...– la crisis del fordismo urbano dio lugar a tejidos productivos en red, con cadenas de pymes interdependientes, presencia de dinámicas intercooperativas etc. Ello produjo regiones urbanas menos jerarquizadas y segmentadas (Trullén, 2015).

Durante las últimas décadas, ya en pleno siglo XXI, se desarrolla un nuevo giro económico-urbano con tres componentes claves. La creación de valor se desplaza al conocimiento y la reactivación industrial se produce bajo condiciones de innovación tecnológica; la actividad digital irrumpe con fuerza y las plataformas basadas en internet se insertan en la economía de las ciudades; finalmente, el capital financiero se activa hacia inversiones urbanas y tiende a crear lógicas de burbuja inmobiliaria. Estos cambios, en el plano territorial, producen oportunidades y riesgos: por una parte, el potencial de diluir jerarquías y segmentaciones espaciales hacia metrópolis más reticulares y sostenibles; por otra, la amenaza de los procesos de gentrificación multidimensional.

*En la dimensión sociorresidencial*, las décadas centrales del siglo XX, vienen marcadas por la presencia urbana masiva del trabajo asalariado, con la clase social como eje central de estratificación (Atkinson, 2016); así como por la producción fordista de bloques de vivienda en espacios residenciales de alta densidad y lógica suburbial-metropolizadora. A finales del siglo se despliegan dos cambios relevantes. En la vertiente laboral, el mercado se polariza entre los nuevos sectores cualificados y el trabajo terciario precarizado con escasa articulación colectiva; y en el vector residencial se produce la ciudad extensiva como espacio urbano y simbólico de las nuevas clases profesionales urbanas, con menor densidad y mixtidad<sup>2</sup>. La etapa actual vuelve a presentarse como un juego de fuerzas en tensión. Por una parte, el incremento sin precedentes de la complejidad social-urbana (orígenes, hogares, edades) emerge como oportunidad hacia espacios con nuevas morfologías diversas y compactas, hacia entornos creativos cruzados por lógicas de reconocimiento; por otra parte, los impactos sociales de la financiarización urbana producen expulsiones y sustitución funcional y poblacional (Sassen, 2014).

*En la dimensión ecológica*, durante las décadas centrales del siglo pasado se produjo un modelo de intensos impactos ambientales: economías urbanas con alta dependencia de energías fósiles y expansión

---

2 Tampoco en esta dimensión es siempre así. Algunas metrópolis, sobretudo europeas, han mostrado la posibilidad de transitar de la ciudad industrial a la postindustrial sin dualización social. El cruce de regímenes de bienestar en fase expansiva con políticas urbanas de cohesión puede hallarse en la raíz. El caso de Barcelona aparece como uno de los referentes (Porcel, 2016).

de la movilidad motorizada en vehículos privados. Desde finales del siglo ese esquema se recrudece y no es hasta una fase muy reciente que empiezan a ponerse en marcha estrategias para revertirlo. El crecimiento de emisiones provoca una realidad de cambio y alerta climática, con las metrópolis como agentes clave del calentamiento global; el uso masivo del coche se halla en la raíz de la contaminación del aire, principal determinante ambiental de la salud y se desencadena finalmente un proceso de consumo extensivo de espacio: entre 1996 y 2016, la población urbana crece 25%, pero el territorio urbanizado se expande 40%. Tenemos hoy metrópolis con riesgos ecológicos socialmente producidos por la desprotección del clima, la degradación del aire y la depredación del espacio.

En síntesis, la ciudad fordista y de clases que se dualizó y lo plasmó en procesos de urbanismo difuso, la que dio lugar a ámbitos metropolitanos policéntricos y economías terciarizadas, cruza hoy un cambio de época urbano hacia metrópolis conectadas en red, hacia espacios donde se expresan todas las complejidades: vulnerables a la financiarización pero enormemente creativas; cargadas de tantas fragilidades sociales como energías comunitarias; responsables del cambio climático y referentes a la vez de transiciones ecológicas avanzadas (Nel.lo, Mele, 2016; Pascual, 2016). ¿Cómo dotar a esta realidad desbordante de una nueva *agenda urbana* que haga posible el ejercicio cotidiano del derecho a la ciudad metropolitana? ¿Qué *esquemas de gobernanza* a escala metropolitana pueden producir las capacidades colectivas y las políticas públicas necesarias?

#### MODELOS DE GOBIERNO/GOBERNANZA METROPOLITANA: PAUTAS DE HETEROGENEIDAD

La mayoría de la población del planeta vive en las ciudades y la mayoría de la población urbana lo hace en las metrópolis, en asentamientos urbanos por encima del millón de habitantes, y en rápida expansión. Así pues, abordar la gobernanza urbana implica enfrentar los problemas y los retos de la escala metropolitana. Es en las metrópolis donde se juega hoy la partida del derecho a la ciudad, de las alternativas habitacionales a la financiarización de la vivienda; la partida de una forma alternativa

de generar condiciones materiales dignas, por medio de cadenas (cooperativas, digitales...) de creación y apropiación compartida de valor; la partida del respeto a los límites ambientales del planeta (movilidad sostenible, energías renovables); la partida, en fin, de la reducción de las desigualdades sociales y las segregaciones residenciales. Pero las ciudades metropolitanas presentan hoy fragilidades institucionales; insuficiencias en su arquitectura de gobernanza (Ahrend *et al.* 2014). Es necesario, pues, atender a esta realidad y discutir posibles escenarios de fortalecimiento del gobierno metropolitano.

En primer lugar, ¿por qué esa fragilidad, esas dificultades para generar esquemas de gobierno metropolitano? Tanto en la UE como en América Latina, los sistemas políticos han ido consolidando su esfera de democracia municipal, sus gobiernos locales con niveles más o menos fuertes de autonomía, capacidad de gestión y blindaje constitucional. Sin embargo, la metropolitanización de las ciudades y de las dinámicas socioeconómicas y ambientales, no ha tendido a generar en paralelo una realidad institucional en esa misma escala. Explorar una respuesta nos conduce, de entrada, al cruce de tres dimensiones.

La *dimensión funcional*. Todo parece conducir hacia metrópolis como espacios de funcionalidad reforzada. En efecto, si muchos problemas urbanos se sitúan hoy en esa escala, resulta lógico incorporar ese ámbito de respuesta: forjar por tanto una agenda metropolitana de políticas públicas. Aún así, las nuevas dinámicas (productivas, de movilidad, ecológicas) tienden a operar en geografías múltiples, y emergen cuestiones a ser abordadas desde ámbitos de máxima proximidad.

La *dimensión política*. La agenda metropolitana no es solo ni principalmente un abanico de servicios operados en clave tecnocrática. Es un marco de valores, de intereses en conflicto, de construcción de modelos; una realidad, en definitiva, de carácter político. Si ello es así, la lógica democrática debería conducir hacia la elección por la ciudadanía de la institución metropolitana.

La *dimensión comunitaria*. Las ciudades funcionan como espacios de pertenencia; las áreas metropolitanas no siempre y cuando sucede es complejo. Si la identificación colectiva es débil, si existen dificultades para definir un *demos* metropolitano, no va a ser fácil plantear y legitimar, en ese ámbito territorial, un proceso de elección popular directa.

En la intersección de estas tres dimensiones puede hallarse, por tanto, un primer nudo de resolución compleja. *Las políticas metropolitanas, para fortalecerse y ofrecer respuestas eficaces de escala, requieren un anclaje de representación ciudadana. La debilidad o inexistencia de un sujeto colectivo metropolitano plantea problemas de legitimación democrática de ese mismo anclaje.* La fuerte funcionalidad de las políticas sin dimensión democrática corre el riesgo de generar un escenario de simple tecnocracia metropolitana. La elección ciudadana sin *demos* puede incurrir en el riesgo de una acelerada elitización política. ¿Cómo conjurar esos riesgos? ¿Cómo equilibrar el diálogo en tensión entre las tres dimensiones? Se despliega un abanico de fórmulas (Tomàs, 2009).

#### *El modelo de gobierno supramunicipal*

El modelo de *gobierno supramunicipal*. Implica la existencia de una institución territorial metropolitana. Un espacio de autogobierno con capacidad para diseñar y prestar el conjunto de políticas y servicios que permitan abordar los retos de la metrópolis desde el ámbito público, más allá de las lógicas de mercado. La autoridad puede ser de elección directa o indirecta (sobre la base de los resultados municipales). Y puede implicar la fusión de municipios, o bien la permanencia de estos en un marco de reparto competencial con la institución metropolitana.

#### *El modelo de gobernanza intermunicipal*

Implica construir en la metrópolis un esquema de gobernanza flexible, articular capacidades de acción conjunta entre ciudades y dotar a dicha acción de un modelo de formalización cooperativa. El andamiaje institucional puede adoptar dos formatos: a) una *mancomunidad* entre municipios como espacio de producción compartida de políticas; o b) un dispositivo de *planificación estratégica* como espacio de definición de modelo metropolitano y de concertación de acciones entre actores de naturaleza diversa.

*El modelo de agencias de gestión*

Este modelo implica optar por maximizar la autonomía de los municipios metropolitanos. Ello resulta de una doble consideración: *política*, se asume que es en el ámbito de cada ciudad donde se agregan mejor las preferencias ciudadanas; y *prestacional*, se asume que la competencia intermunicipal induce a mejores servicios y maximiza condiciones de atractividad económica o residencial. Todo ello se considera compatible con la existencia de *agencias sectoriales* de ámbito metropolitano, para administrar todos aquellos servicios donde la cooperación resulte aconsejable.

El cuadro 2 pretende visualizar de forma sintetizada las características claves de cada modelo, distinguiendo tanto nivel y tipo de metropolización, como paradigma y fórmula institucional.

Cuadro 2. Escenarios de institucionalidad metropolitana

Nivel de metropolización	Tipo de metropolización	Paradigma institucional	Fórmula institucional
Elevado	Integral	Gobierno	Supramunicipal
Medio	Cooperativo/Estratégico	Gobernanza	Intermunicipal
Limitado	Sectorial	Gestión	Agencias

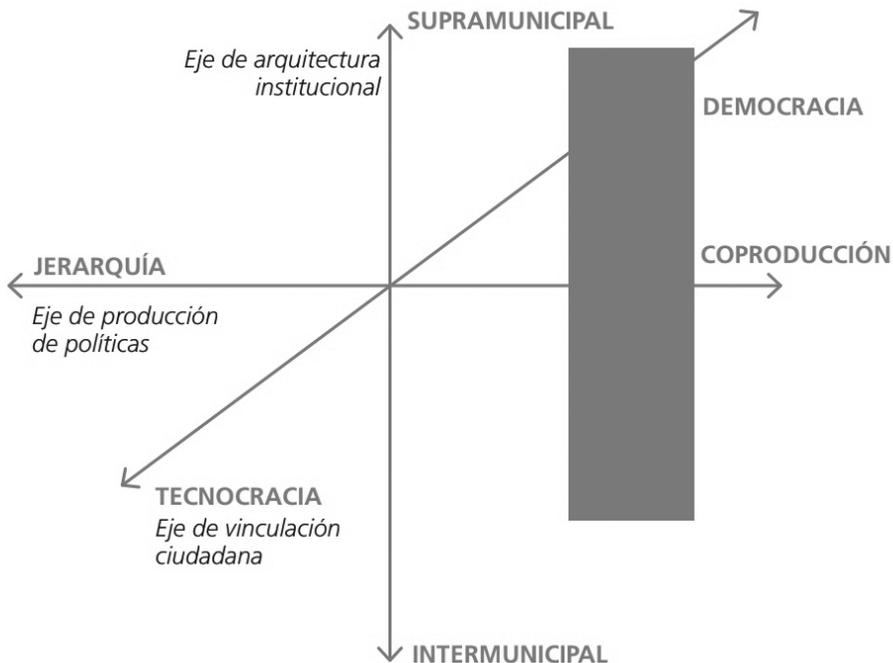
Fuente: Elaboración propia.

¿Qué plasmaciones se dan en la práctica? A escala europea se observa un alto grado de diversidad. Entre las principales metrópolis: 29% optan por el modelo de gobierno supramunicipal; 60% por el de gobernanza intermunicipal; y 11% por el de agencias. Si consideramos solo las que se han dotado de la *fórmula supramunicipal*, existe en todos los casos un sistema de doble nivel (municipal/metropolitano); algunas metrópolis (Londres, Mánchester, Liverpool, Stuttgart, Hannover) adoptan la elección directa de la alcaldía y/o el consejo metropolitano, otras (Barcelona, Lisboa, Lyon, Helsinki) siguen el mecanismo de la elección de segundo nivel. Existe un alto grado de coincidencia en el bloque de *policy areas* sobre las que se construye algún tipo de competencia metro-

politana: planeamiento y ordenación territorial, movilidad, ecología, y desarrollo socioeconómico. La diversidad reaparece cuando el foco se desliza hacia la fiscalidad: en 44% de los casos, la principal fuente de recursos metropolitanos son las transferencias desde niveles superiores (región, estado); 35% de las metrópolis se financian de forma principal por medio de impuestos propios; mientras que el 21% restante lo hace sobre todo vía aportaciones municipales. En todos los casos se da algún tipo de *mix* entre modelos de financiación (Martí y Tomàs, 2019).

Más allá de esta realidad, ¿es posible articular un esquema metropolitano que supere las rigideces, debilidades y anacronismos de los modelos realmente existentes?, ¿es factible explorar una propuesta innovadora de gobernanza con capacidad de construir el derecho a la metrópolis desde parámetros del siglo XXI? (Cuadro 3).

Cuadro 3. Ejes y modelos de gobernanza metropolitana



Fuente: Elaboración propia.

Seguro que no existen respuestas sencillas, ni ajenas a los contextos político-culturales de cada metrópolis, pero pueden tejerse algunas coordenadas de reflexión. En primer lugar, imaginar un esquema –en el eje de arquitectura institucional– de hibridación entre la autoridad metropolitana (agenda amplia de políticas) y la red de municipios: un modelo de autogobierno metropolitano cooperativo. En segundo lugar, imaginar un esquema –en los ejes democrático y de producción de políticas– de elección directa, coproducción e instrumentos de participación: un modelo metropolitano con fuerte vinculación ciudadana. La intersección entre *autogobierno cooperativo* y *vinculación ciudadana* perfila el espacio de *innovación en la gobernanza metropolitana* (el rectángulo azul del cuadro 3). La dimensión democrática, además, puede convertirse en palanca para fortalecer el *demos*: un sujeto colectivo a escala metropolitana capaz de generar actores y prácticas coordinadas en esa misma escala, apto para cristalizar un ámbito propio de identificación sobre la base de identidades de barrio y de ciudad a ser preservadas y proyectadas al futuro.

Se trata de avanzar hacia un escenario metropolitano con capacidad de autogobierno, horizontal y en red, abierto a la coproducción ciudadana y de representación directa. *Un escenario que haga posible la construcción del derecho a la metrópolis y que lo haga desde trazados democráticos, cooperativos y comunitarios*. En síntesis, la gobernanza democrática metropolitana aparece como factor clave –junto al nuevo municipalismo– de fortalecimiento de la arquitectura institucional de la proximidad. Así como el derecho a la metrópolis dota de contenido efectivo –en múltiples dimensiones– al derecho a la ciudad, en el contexto de cambio de época que vivimos.

## ELEMENTOS DE CONCLUSIÓN

Este capítulo se ha marcado como objetivo discutir las fragilidades y los retos de la gobernanza metropolitana en un contexto de rápida expansión urbana. Plantea, para ello, tres grandes bloques: a) los perfiles de la realidad metropolitana en la UE y América Latina; b) un esquema evolutivo de economía y ecología política urbana; y c) el abanico de arquitecturas y reglas institucionales metropolitanas actualmente existentes.

El tiempo de la sociedad industrial fue de la mano del espacio de los estados; el cambio de época viene estrechamente vinculado a las ciudades y las metrópolis. En Quito (2016) se constata un indicador clave: la mayoría de la población del planeta, 54,5%, es urbana. Si la dinámica no se detiene, las ciudades llegarán a alojar al 70% en 2050: de un tercio a dos tercios de la humanidad en menos de 100 años. En Latinoamérica el peso demográfico de las ciudades ha pasado de 25% a 75% de la población entre inicios del siglo XX y del XXI; en el mismo período, el PIB urbano ha escalado de 20% a 80% del total. Ninguna ciudad latinoamericana llegaba al millón de habitantes hace solo 100 años; existen hoy más de 60 ámbitos metropolitanos por encima de esa cifra. En el ámbito de la Unión Europea, lo más relevante en la esfera urbana ha sido el proceso de formación de doce redes transmetropolitanas: ámbitos de alta densidad relacional vertebrados por metrópolis maduras. Las doce redes metropolitanas suman, en relación al total de la UE, 61% de la población, 69% del PIB, 74% del gasto en R+D y 78% de las industrias creativas. Tanto América Latina como la UE han consolidado, por tanto, en las últimas décadas una realidad demográfica y territorial marcada por la hegemonía de lo urbano y metropolitano. Un predominio que se traslada a las esferas económica, social y ambiental, y sitúa a las metrópolis como epicentros de la realidad cotidiana de la mayoría.

Las metrópolis de hoy son el resultado de interacciones complejas en el tiempo. Partimos de la idea que la construcción urbana-metropolitana reciente es el fruto de procesos en tres dimensiones interconectadas: económica, socioresidencial y ecológica. El cruce de estos procesos y su plasmación espacial ha ido generando modelos abiertos y evolutivos de ciudades. La ciudad fordista y de clases que se dualizó y lo plasmó en procesos de urbanismo difuso, la que dio lugar a ámbitos metropolitanos policéntricos y economías terciarizadas, cruza hoy un cambio de época hacia metrópolis conectadas en red, hacia espacios donde se expresan todas las complejidades: vulnerables a la financiarización pero enormemente creativas, cargadas de tantas fragilidades sociales como energías comunitarias, responsables del cambio climático y referentes a la vez de transiciones ecológicas avanzadas.

La mayoría de la población del planeta vive en las ciudades y la mayoría de la población urbana lo hace en las metrópolis, en asenta-

mientos urbanos por encima del millón de habitantes. Así pues, abordar la gobernanza urbana implica enfrentar los retos de la escala metropolitana. Pero las ciudades metropolitanas presentan hoy fragilidades institucionales, insuficiencias en su arquitectura de gobernanza. ¿A qué se debe? Explorar una respuesta nos conduce, de entrada, al cruce de tres dimensiones: funcional, político-democrática y comunitaria. En su intersección hallamos un nudo de resolución compleja. Las políticas metropolitanas, para fortalecerse y ofrecer respuestas eficaces de escala (funcionalidad), requieren un anclaje de representación ciudadana (democracia). La debilidad o inexistencia de un sujeto colectivo metropolitano (comunidad) plantea problemas de legitimación política de ese mismo anclaje. La fuerte funcionalidad de las políticas sin dimensión democrática corre el riesgo de generar un escenario de simple tecnocracia metropolitana. La elección ciudadana sin *demos* puede incurrir en el riesgo de una acelerada elitización política. ¿Cómo equilibrar el diálogo en tensión entre las tres dimensiones? Se despliega aquí un abanico de fórmulas. El gobierno supramunicipal, la gobernanza intermunicipal (mancomunidades y planes estratégicos) y las agencias sectoriales de gestión. A escala europea se observa un alto grado de heterogeneidad. Entre las principales metrópolis: 29% optan por el modelo de gobierno supramunicipal; 60% por el de gobernanza intermunicipal y 11% por el de agencias de gestión. El escenario metropolitano nos aparece abierto y diverso. Quizás la clave del futuro se encuentre en una cierta hibridación de fórmulas: la letra del gobierno, con la música de la gobernanza. Es decir, una democracia metropolitana con instituciones de gobierno de elección directa, operando sobre la base de la producción cooperativa-plurimunicipal de políticas públicas. Un *demos* colectivo metropolitano operando sobre la base de identidades comunitarias (de barrio y ciudad) a ser preservadas y cuidadas. No será fácil, pero parece irrenunciable si planteamos la era de las metrópolis como una oportunidad apasionante de construcción de democracia activa, de política cotidiana del común (Laval & Dardot, 2014).

## REFERENCIAS

- Ahrend *et al.* (2014). “The OECD metropolitan governance survey”, OECD *Regional Development Working Papers*, 2014/14, OECD Publishing, Paris.
- Atkinson, A. (2016). *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* FCE, México
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. FCE, México.
- Barber, B. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. Yale UP.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Paidós, Barcelona.
- Blanco, I. Gomà, R. (2016). *El municipalisme del bé comú*. Icària, Barcelona.
- Borja, J. Carrion, F. Corti, M. (2016). *Ciudades para cambiar la vida*. FLACSO, Ecuador.
- Harvey, D. (2016). *The ways of the world*. Profile Books.
- Laval, Ch. & Dardot, P. (2014). *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa, Barcelona.
- Marull, J. Boix, R. (2016). *Megaregions i desenvolupament urbà sostenible*. Papers 58 IERMB.
- Nel. lo, O. Mele, R. (2016). *Cities in the 21st century*. Routledge, Londres.
- Pascual J. M. (2016). *Las ciudades ante el cambio de era*. Hacer, Barcelona
- Porcel, S. (2016). “Dinámicas de estructuración socioresidencial en la Barcelona metropolitana post-industrial: ¿Hacia una ciudad dual o cuarteada?”. Tesis Doctoral, UAB.
- Rojas, E. (2006). “Las regiones metropolitanas de América Latina”. *BID Gobernar las metrópolis*. BID, Washington.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions*. Harvard University Press, Boston.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Anagrama, Barcelona
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Titant Humanidades, València.
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Virtudes del municipalismo*. La catarata, Madrid.
- Tomàs, M. (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- Tomàs, M. (2017). *Gobernar la ciutat real*. Fundació Catalunya-Europa, Barcelona.
- Trullén, J. (2015). *Investigaciones Regionales* (núm 32, 2015) publica l'article “Giacomo Becattini and the Marshall's method” del director de l'IERMB Joan Trullén.

LA DIMENSIÓN DE LA GOBERNANZA  
METROPOLITANA (*METROPOLITY*)



# EL DESAFÍO POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS

Laura Georgina Ahuactzin Pérez  
*FES-Acatlán, UNAM*

## INTRODUCCIÓN

El tema metropolitano lleva casi dos décadas en la agenda gubernamental y aún tiene más interrogantes que respuestas. Pese a que en los últimos años se ha publicado un gran número de estudios sobre la coordinación metropolitana, gobernanza metropolitana, gestión metropolitana, gobernabilidad metropolitana, por mencionar solo algunos grandes temas, y se ha impulsado la promulgación de leyes en materia metropolitana con la intención de regular las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno y así dirigir las decisiones y acciones que se asuman en cada una de las 74 zonas metropolitanas del país, el resultado aún no es el esperado.

Construir políticas públicas metropolitanas es una tarea compleja en un contexto de pluralidad en el que pareciera que el tema político tiene un mayor peso que la búsqueda de la eficiencia. La falta de regulación del tema metropolitano ha convertido a la voluntad política en una de las variables a considerarse dentro del proceso de construcción de soluciones comunes en espacios en los que se han perdido los límites político-administrativos.

El fenómeno metropolitano sigue creciendo a nivel mundial y el impacto no es menor en nuestro país; Ricard Gomà señala que estamos entrando en la tercera generación, desde una visión evolutiva, en la era de las metrópolis, lo cual implica a las ciudades globales y del conocimiento. Se trata de metrópolis que albergan la complejidad social y urbana producto de la digitalización de las distintas áreas de la dinámica poblacional, pero también implica la resolución de los problemas que se fueron generando en las primeras dos etapas evolutivas, como el cambio climático y los retos de la sustentabilidad.

Pese a la evolución de las metrópolis en el mundo, en nuestro país aún no se resuelven los temas fundamentales sobre la organización de los gobiernos para la construcción de soluciones comunes. Es decir, el tema metropolitano sigue complejizándose y nuestro país no ha podido enfrentar los retos de las primeras etapas.

El presente capítulo no pretende descubrir nuevas áreas de investigación dentro de las políticas públicas metropolitanas sino reflexionar sobre lo que se ha avanzado en el tema de la gestión metropolitana y ponerlo a la luz de las nuevas condiciones políticas que se generaron a partir de cambios estructurales del gobierno federal 2018-2021.

Las preguntas que dirigen el capítulo son muy comunes en los artículos de temas metropolitanos: ¿Quiénes y de qué manera se toman las decisiones en el ámbito metropolitano? y ¿cuáles son los desafíos políticos a los que se enfrentan las zonas metropolitanas mexicanas en la construcción de políticas públicas para la atención de problemas comunes? No obstante, se pretende que estas preguntas conduzcan a la reflexión sobre los desafíos políticos que viven las zonas metropolitanas en un entorno de pluralidad política en el que no se ha establecido claramente quiénes son los encargados de decidir y bajo qué bases se toman estas decisiones.

En esta línea, el objetivo del capítulo es analizar la estructura política presente en el proceso de las decisiones metropolitanas e identificar los desafíos políticos que se presentan en la construcción de políticas públicas para la atención de problemas comunes.

Para ello, el capítulo se divide en cuatro partes. En la primera se abordan las aproximaciones teóricas sobre las políticas públicas metropolitanas, en las que se recurre principalmente al concepto de redes de política pública, con la finalidad de entender la relevancia que tiene la distribución de poder y los actores dentro de la toma de la decisión pública en un espacio fragmentado.

La segunda se plantea la pregunta sobre cómo se ha abordado el fenómeno metropolitano en los últimos veinte años, con la intención de realizar un recorrido sobre los avances en el tema metropolitano, desde la delimitación de las ZM (2000-2015) con un grupo interinstitucional que pretende dotar de información técnica a los gobiernos para una mejor toma de decisiones hasta la asignación de recursos en el presu-

puesto federal para impulsar el desarrollo de las zonas metropolitanas a través del instrumento de política pública conocido como el Fondo Metropolitano (2006-2019). En este apartado también se retoma el cambio legislativo con la publicación de la Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en 2016 y su efecto en la regulación de las relaciones que se establecen entre los gobiernos que confluyen en una zona metropolitana.

En el segundo apartado se realiza una revisión bibliográfica sobre los principales trabajos en torno a las teorías neoinstitucional y de las relaciones intergubernamentales en el marco de la construcción de políticas públicas metropolitanas, con la intención de entender quién decide en los asuntos de las metrópolis mexicanas y cómo decide.

La tercera parte está enfocada en presentar los desafíos políticos a los que se enfrentan los actores en el proceso de las políticas públicas metropolitanas. Especialmente, se observan las dificultades de la coordinación metropolitana y cómo esto impacta en la eficiencia de las decisiones y acciones que toman los actores de las zonas metropolitanas.

Por último, las conclusiones conducen a un desenlace anunciado mas no esperado, la desaparición del Fondo Metropolitano en 2020 atiende a cuestiones de decisión política (austeridad) con una base sobre los resultados no esperados de las políticas metropolitanas, por lo que a partir del año 2021, los gobiernos de las zonas metropolitanas viven una nueva realidad en cuanto al financiamiento y coordinación para sus políticas comunes.

#### APROXIMACIONES TEÓRICAS SOBRE LA POLÍTICA METROPOLITANA

Este apartado tiene como propósito abordar las principales líneas teóricas sobre la política pública, la toma de decisión pública, así como los componentes de las redes de política pública, con la finalidad de analizar la importancia que tiene la distribución de poder y los actores dentro de la toma de la decisión pública en un espacio fragmentado como lo son las zonas metropolitanas. Se parte del hecho de que en una zona metropolitana confluyen tres ámbitos gubernamentales: municipal, estatal y federal, y que existe una distribución de funciones y

responsabilidades que impactan en la formulación e implementación de las políticas públicas metropolitanas. Asimismo, se entiende que es necesaria la revisión teórica de la distribución de responsabilidades en un espacio fragmentado políticamente, debido a que el desafío político de las políticas públicas metropolitanas radica en el juego de poder que se desarrolla para determinar quién decide y cómo decide, preguntas que se abordan en la cuarta parte del capítulo.

La interacción que establecen los gobiernos federal, estatal y municipal en una zona metropolitana obliga a cada ámbito a asumir funciones diferentes de acuerdo con el marco jurídico, el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos propios de cada gobierno.

Es en este punto en el que el modelo federal de nuestro país cobra importancia en el análisis de las relaciones intergubernamentales en el espacio metropolitano y, especialmente, en la formulación de políticas públicas que integren las facultades y necesidades de más de un gobierno, es decir, en la planeación de políticas públicas metropolitanas.

Para Marga Gómez-Reino, los sistemas federales deben examinarse a partir de la política territorial, que comprende las unidades territoriales con identidades e intereses propios, articulados con otras entidades a nivel horizontal y vertical con la federación (Gómez-Reino, 2018). Este punto es fundamental en el análisis de la redistribución del poder político en zonas metropolitanas, Daniel Pérez Torres (2013) explica que la dificultad que implica el diseño e implementación de propuestas para gobernar las zonas metropolitanas se relaciona con las resistencias de los órdenes de gobierno, que a su vez se amparan con las atribuciones que les otorga el propio sistema federal mexicano.

La respuesta gubernamental a los problemas metropolitanos viene de la mano de las políticas públicas, las cuales se enfrentan al gran reto de la interacción entre varios actores que buscan dar dirección a estas políticas en un sentido favorable para cada ámbito de gobierno. Charles Lindblom (1991) conceptualizó la racionalidad limitada dentro de un proceso de interacción entre los tomadores de decisiones, que puede ser retomado en el proceso metropolitano, debido a lo que se enfrentan las autoridades municipales, estatales y federal para la resolución de asuntos en las zonas metropolitanas. Es así que se vuelve fundamental para entender el reto de las políticas públicas metropolitanas que se

debe observar la interacción de los actores aun por encima de la búsqueda de soluciones, ya que es en estas relaciones intergubernamentales en lo que se pasa el logro de objetivos.<sup>1</sup>

El título del presente capítulo refiere al desafío político de las políticas públicas metropolitanas, ya que considera la política como un conjunto de actividades vinculadas con el ejercicio del poder dentro de un espacio público en el que también están presentes las reglas formales y no formales (neoinstitucionalismo) aceptadas por los actores. Por lo tanto, el análisis de las políticas públicas debe considerar a los actores gubernamentales, grupos, conflictos, y distribución de poder y liderazgo, debido a que son factores determinantes de las acciones gubernamentales.

En el caso de nuestro país, para entender las políticas públicas en un ámbito metropolitano es necesario, en primer lugar, entender las relaciones intergubernamentales, la coordinación y así identificar cómo se formula la decisión pública de hacer o dejar de hacer. En un primer momento, el tema metropolitano estaba centralizado y, en consecuencia, la decisión pública recaía principalmente en el Ejecutivo Federal, con un régimen autoritario durante las décadas de los ochenta y noventa, por lo que las decisiones se conducían mediante una visión centralizada y los actores locales tenían poco margen de acción.

Las reformas locales que empezaron en los ochenta y que se consolidaron al final de la década de los noventa, permitieron que el ámbito local se fortaleciera y los municipios tuvieran la oportunidad de observar y decidir sobre sus propios conflictos. Pese a esta descentralización

---

1 En el proceso de las políticas públicas metropolitanas es necesario que la relación que establezcan los órdenes de gobierno sea de coordinación, por lo que es necesario revisar su concepto a fin de retomar los elementos necesarios para el análisis del diseño e implementación de las políticas públicas metropolitanas.

La coordinación intergubernamental es concebida por Martínez Cabañas (1992) como la confrontación entre racionalidad jurídico-política y eficacia económico-administrativa. En los estados modernos con formas de gobierno federal, los problemas económicos y administrativos plantean la necesidad de la unidad de acción, de estrategias globales y de políticas uniformes para sortear la crisis económica y social, sin embargo, se impone una estructura formal que es necesario respetar. Esta coordinación surge como respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra los grandes problemas del Estado.

política-administrativa, el tema metropolitano ha mantenido sus propios desafíos debido a las constantes tensiones entre la centralización del tema (en la búsqueda de la institucionalización) y el debate sobre permitir que los actores locales decidan sobre la situación metropolitana.

De la visión descentralizada surge la importancia del tema de las redes de políticas públicas como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas (Klijn, 1998). Las redes de políticas públicas forman el marco dentro del que tiene lugar el proceso político, además de representar un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas.

Los autores March y Olsen (1989) desarrollaron una discusión teórica sobre el contexto institucional de la toma de decisiones, en el que ponen énfasis en que la complejidad del proceso de política pública radica en la gran cantidad de factores, como los diferentes actores que intentan influir en las decisiones, que los actores no tienen fijadas las preferencias o bien que las políticas públicas son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción-estrategia así como las percepciones de los problemas y soluciones que además cambian a lo largo del tiempo.

Esta perspectiva teórica permite iniciar el análisis sobre el fenómeno metropolitano, entendido como una distribución del poder político en un espacio de confrontación y actores con diferentes perspectivas de una misma realidad. A este marco se le suman las reglas formales y no formales que regulan el proceso de toma de decisión y que por sí mismas significan un reto en la tarea de asumir decisiones para problemas que sobrepasan las facultades de un ámbito de gobierno. Estas aproximaciones teóricas permiten observar al fenómeno metropolitano como un juego de poder y, por lo tanto, poner atención en el desafío político que significa la construcción de las políticas públicas metropolitanas.

## ¿CÓMO SE HA ABORDADO EL FENÓMENO METROPOLITANO EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS?

A pesar de que el fenómeno metropolitano cobró fuerza en la década de 1980 (Gustavo Garza, 2007: p. 78), al día de hoy se sigue discutiendo sobre la necesidad de los instrumentos legales y de gestión que permitan el desarrollo de las metrópolis, considerando los problemas públicos que comparten distintos ámbitos de gobierno para la superación de los límites político-administrativos de los municipios e incluso de entidades.

Este apartado no pretende descubrir algún nuevo problema para las zonas metropolitanas, sino describir la evolución del tema en la agenda pública y gubernamental, los principales debates que se han gestado desde la perspectiva de la gobernabilidad metropolitana y los distintos instrumentos que se han creado desde las atribuciones de cada ente gubernamental para contribuir a la mejora en la calidad de vida de los habitantes de las actualmente 74 zonas metropolitanas del país (Delimitación de las zonas metropolitanas de México, 2018).

Si bien es cierto que con el crecimiento exponencial de la población metropolitana durante la década de los noventa e inicios del siglo XXI, el tema cobró importancia para los gobiernos, especialmente para el federal, lo cierto es que fue hasta el año 2008 cuando se observó la materialización de dicha preocupación en el presupuesto federal, cuando se otorgó un millón de pesos a la Zona Metropolitana del Valle de México.

El período de 1980 a 2005 está caracterizado por una metropolización de nuestro país, que fue impulsada por la inercia que llevaba la población que había vivido la época del milagro mexicano (1940-1960) y la constante migración que había iniciado desde la década de los cuarenta. Gustavo Garza (2007: 79) explica que el Grado de Urbanización (GU) se eleva de 55 a 63% entre 1980 y 1990, y esa tendencia continúa hasta inicios del siglo XXI cuando fue evidente la necesidad de plantear estructuras sociopolíticas que pudieran apoyar a la gestión metropolitana.<sup>2</sup>

---

2 Gustavo Garza define el Grado de Urbanización (GU) como el porcentaje de la población urbana respecto a la total.

Trabajos de investigación desde el ámbito legislativo, como el de Salvador Moreno (2003) del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CESOP- Cámara de Diputados) así como los textos de Gustavo Garza (2000, 2007), Jaime Sobrino (2003) y Jordi Borja (2006), por mencionar solo algunos, dieron inicio a una reflexión sobre la reorganización política que debía promoverse en el sistema federal mexicano para que los temas metropolitanos fueran abordados por una estructura institucional, compuesta por autoridades locales, que formularan e implementaran políticas públicas para temas como la movilidad, inseguridad, sustentabilidad, etc.

El debate se centraba en la descentralización política y administrativa del tema metropolitano, es decir, *quién* debía decidir sobre los temas metropolitanos y *cómo* debía tomar las decisiones. Esto es, en un espacio en el que confluyen distintas autoridades estatales y municipales, *quién* debía asumir la responsabilidad de definir los problemas que serían abordados y continuar con un proceso de política pública en el que participaran autoridades y organizaciones tanto políticas como sociales de otros gobiernos.

La tarea no era sencilla y los ejemplos internacionales solo servían como una referencia, debido a que el modelo federal mexicano tiene particularidades que no permiten una cuarta instancia gubernamental y en que existe una fuerte dependencia de los gobiernos locales al federal (Díaz Aldret, 2018: pp. 144-145).

Otra discusión que iba en el mismo sentido era la falta de un instrumento legal que regulara los temas metropolitanos, lo que hacía que la mayoría de los actores gubernamentales locales se limitara a la competencia dada a los municipios en el artículo 115 acerca de la asociación de municipios:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma tem-

poral de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Lo estipulado en el artículo 115 constitucional queda como una posibilidad, sin que esto genere una obligación y queda sujeta a la voluntad política de los municipios. Además, las decisiones deben ajustarse a las legislaciones locales, lo que provoca que ciertos temas comunes no puedan ser abordados de la misma forma por municipios que confluyen en la zona metropolitana pero que pertenecen a distintas entidades (zonas metropolitanas interestatales).

El problema de la estructura institucional se une al de la gestión metropolitana, lo que ha dificultado promover un desarrollo metropolitano que se fortalezca desde lo local y se promueva la participación de los actores –políticos, sociales, empresariales– para lograr la gobernanza metropolitana (Díaz Aldret, 2018).

Pese a que los aspectos básicos sobre regulación y gestión no se habían resuelto desde los primeros años del fenómeno metropolitano, los grupos interinstitucionales de trabajo como el del Consejo Nacional de la Población (CONAPO), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), comenzaron a definir a las metrópolis debido a criterios más técnicos que prácticos. El resultado fue un documento de definición de los principales conceptos del fenómeno metropolitano con los que delimitaron un número de zonas metropolitanas significativamente mayor al que se había contemplado hasta la década de los noventa.

Para entender el impacto de la metropolización de nuestro país, que estuvo acompañado del aumento de la población que se vivió desde mediados de siglo, es necesario recordar que para el año 2000 se consideraron 55 zonas metropolitanas y en la delimitación de 2005 se sumó una más para quedar en 56 metrópolis. Para 2010, se delimitaron 59 zonas metropolitanas en nuestro país y para el documento de 2015 se aumentó a 74, debido a un cambio en las definiciones poblacionales (Rosiles, 2018: p. 96).

La nueva delimitación exponía la magnitud del problema en la agenda pública: más de 50% de la población vivía en un área en la que

los problemas sobrepasaban los límites político-administrativos, por lo que muchas de las demandas y necesidades sociales eran asunto de todos y de nadie, ya que debían coordinarse con otros municipios para la formulación e implementación de políticas.

Bajo la premisa de buscar equilibrar los poderes de los gobiernos federal, estatal y municipal, además de definir el papel de cada uno en la gestión metropolitana, el tema fue abordado desde la agenda legislativa y gubernamental. Así que, para tratar de disminuir la subordinación económica de los gobiernos locales, se creó el Fondo Metropolitano, el cual no solo fue diseñado para el financiamiento de proyectos metropolitanos, sino que promovió un espacio de negociación política a través de los Consejos Metropolitanos.

Desde su creación, el Ejecutivo Federal con la aprobación de la Cámara de Diputados<sup>3</sup>, determinaban los recursos asignados a los problemas metropolitanos e incluso fijaban un monto que había de entregarse a las principales metrópolis del país. Durante los primeros diez años del Fondo Metropolitano (2006-2016), la cantidad considerada para tales asuntos fue creciendo, por lo que se podía abarcar un mayor número de metrópolis.

Esta situación hacía pensar que el tema metropolitano no solo estaba cobrando fuerza en el aspecto social y económico, sino que su participación creciente en el presupuesto refería a que se trataba de una materia que permanecería presente en la agenda gubernamental para fortalecer las estructuras administrativas, técnicas y políticas de los municipios, a fin de que pudieran participar en la coordinación intergubernamental para los temas metropolitanos.

---

3 La discusión del presupuesto para los temas metropolitanos estuvo a cargo de la Comisión de Desarrollo Metropolitano que enviaba su opinión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para que el dictamen pasara a pleno y fuera votado por los 500 diputados que conforman la Cámara Baja. A lo largo de los años, la Comisión dedicada a atender los asuntos metropolitanos fue cambiando de nombre. En la LXIV Legislatura modificó el nombre a Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad, y para la LXV Legislatura, se dividió en dos comisiones: la primera, Comisión de Zonas Metropolitanas y la segunda, Comisión de Movilidad.

No obstante, a partir del presupuesto del año 2017 la tendencia creciente cambió y los recursos asignados fueron menores, además de que los lineamientos para acceder a dicho recurso cambiaron año con año:

Cuadro 1. Asignación de recursos para el Fondo Metropolitano (2006-2022)

Año	Monto
2006	1'000,000,00
2007	3'000,000,00
2008	5'550,000,000
2009	5'985,000,000
2010	7'455,000,000
2011	7'846,300,000
2012	8'331,900,000
2013	8'600,000,000
2014	9'943,468,314
2015	10'381,546,235
2016	10'400,284,715
2017	3'240,170,830
2018	3'268,695,777
2019	3'300,000,000
2020	3'300,000,000
2021	SP
PPEF 2022	SP

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La tendencia descentralizadora de las decisiones metropolitanas es directamente proporcional al aumento de los recursos que se le asignaba al tema metropolitano, ya que además de permitir mayor inversión en las cuestiones comunes, se abarcaba un mayor número de metrópolis. Hasta el año 2016 se atendieron 46 de las entonces 59 zonas reconocidas, es decir, se asignaban recursos para casi 78% de las ZM, por lo que

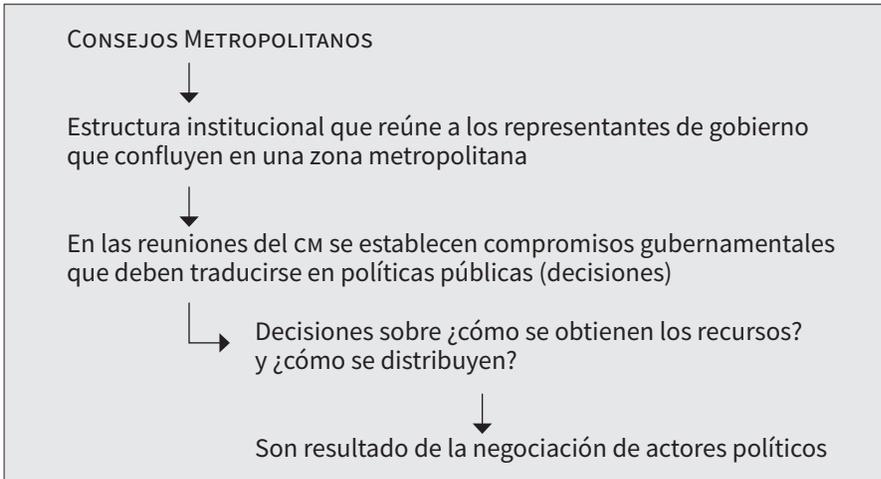
la tendencia indicaba que en futuros ejercicios se buscaría asignar una partida para cada una de estas y así promover la organización política de las metrópolis para decidir en qué proyectos utilizar dicho recurso.

La posibilidad de obtener recursos para la zona metropolitana fomentaba la coordinación metropolitana institucionalizada a través de los Consejos Metropolitanos<sup>4</sup>, ya que estos debían reunirse para su conformación, para la discusión y aprobación de proyectos comunes y para la rendición de cuentas sobre la utilización de estos recursos ante el poder legislativo. Por tanto, debía existir una estructura política que permitiera tomar decisiones comunes, implementarlas y evaluar los avances que se van teniendo en materia del desarrollo metropolitano.

---

4 Los Consejos Metropolitanos son considerados, para fines del presente texto, como un instrumento formal de planeación y estructura política metropolitana debido a que se estipula que cumplan ambas funciones. Una vez que se designan recursos para las zonas metropolitanas beneficiadas, a más tardar el tercer mes del año, estas deben de instalar en cada zona un Consejo para el Desarrollo Metropolitano (CDM), ente responsable de decidir la asignación y aplicación de los recursos del FM. Este Consejo tiene como fundamento facilitar el diálogo entre las autoridades estatales responsables y las delegaciones o municipios que formen parte de la ZM beneficiada, así como de todas las instancias del ámbito público, social y privado que aporten elementos para la toma de decisiones. Según lo establecido, los acuerdos de este consejo deberán ser del conocimiento del Ejecutivo Federal, por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de SEDESOL (antes de la creación de la SEDATU) y del Poder Legislativo Federal, a través de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados. Asimismo, deberán ser enviados oportunamente para su conocimiento, a la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP. En la organización de los Consejos Metropolitanos se contempla que una vez tomadas las decisiones, un Comité Técnico (CT) evalúa los proyectos y revisa su impacto, siguiendo los lineamientos vigentes para la elaboración y presentación de los análisis costo beneficio de los programas y proyectos de inversión emitidos para la Unidad de Inversiones de la SHCP. En un tercer momento, corresponde a un Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos (STEP) la autorización de los recursos del fondo, el cual también es encargado de administrar y dar seguimiento de los recursos y proyectos.

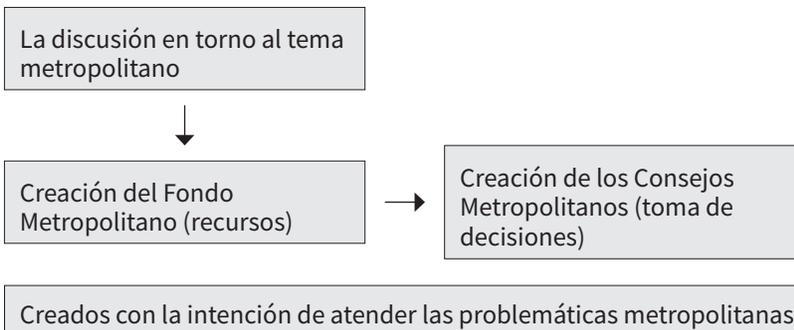
Diagrama 1. Estructura y función de los Consejos Metropolitanos



Fuente: Elaboración propia.

La distribución y aplicación del Fondo Metropolitano requirió de la actuación coordinada de las autoridades, con la intención de que se atendieran los problemas comunes para los municipios y contribuyeran a los objetivos en materia de desarrollo metropolitano. Por tanto, la organización de la gestión de las zonas metropolitanas estuvo a cargo de los dos instrumentos creados para la asignación de recursos y la toma de decisiones sobre cómo utilizarlos.

Diagrama 2. Instrumentos de política pública para la toma de decisiones metropolitanas



Fuente: Elaboración propia.

El diagrama pretende mostrar que, tras años de discusión académica y legislativa, se crearon dos importantes instrumentos: el Fondo Metropolitano, como el instrumento de política pública más importante en México en materia metropolitana (Rosiles, 2020) y que contempla la asignación de recursos para la resolución de los temas y problemáticas de las zonas metropolitanas; y el Consejo Metropolitano, que se trata de una estructura de coordinación para que los gobiernos que confluyen en la metrópoli tomen las decisiones correspondientes.

Los avances que se habían vivido en la primera década del siglo XXI cambiaron cuando en el PPEF 2017 se observó una disminución de casi 70% de los recursos asignados (aunque consideraba un monto específico para 47 de las 59 ZM). Pese a los esfuerzos de los miembros de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, no se pudo evitar que a partir del PPEF 2017 se disminuyeran los recursos año con año. Incluso para el ejercicio 2018 se dejó de asignar una partida a cada ZM y se definió que la obtención de recursos sería a través de las Reglas de Operación que las autoridades debían cumplir al solicitar recurso para algún proyecto.

La reducción fue justificada con el principio del gasto eficiente, con lo que se pretendía que los recursos fueran asignados a proyectos metropolitanos aprobados en las respectivas estructuras políticas metropolitanas, por lo que la figura de los Consejos Metropolitanos cobró fuerza.

La estructura institucional para promover políticas metropolitanas se complicó a partir de 2018, ya que los Consejos Metropolitanos debían revisar y aprobar los proyectos para ser presentados ante un comité conformado por organismos del Ejecutivo Federal. El comité estaba presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y contaba con la participación de las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Finalmente, en 2020, el Gobierno Federal, aprobado por el Congreso de la Unión, decidió eliminar 109 fideicomisos y fondos que se consideraban que no cumplían con el propósito para el que fueron creados. Por lo que en una revisión política, la desaparición del Fondo Metropolitano en el PPEF 2021 y en el PPEF 2022 representa un retroceso en el tema metropolitano del país.

Otro acontecimiento importante en este recorrido es la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) en el año 2016, la cual se presentaba como el instrumento regulador del fenómeno metropolitano y la base sobre la que se sustentaría la estructura institucional, la distribución de facultades y los lineamientos de las relaciones intergubernamentales. La LGAHOTDU ofrece importantes avances debido a que se determina cómo se deben tratar ciertas temáticas, especialmente la movilidad; sin embargo, no se aborda la coordinación intergubernamental en general, ni cómo se deben afrontar ciertas materias que son comunes en las ZM, además de que sigue sin contemplarse el término metropolitano en su totalidad y aún se deja como voluntario el asociacionismo intermunicipal.

Esta nueva ley considera que la política pública metropolitana debe ser diseñada bajo los principios de derecho a la ciudad, equidad e inclusión; derecho a la propiedad urbana; protección y progresividad del espacio público; resiliencia; seguridad urbana; sustentabilidad y movilidad.

De acuerdo con el análisis del entramado institucional del modelo federal mexicano, el artículo 115 de nuestra Constitución establece que no puede existir una instancia de gobierno entre el estado y el municipio, por lo que en casos como el de la zona metropolitana solo se permite la coordinación intergubernamental o el asociacionismo intermunicipal.

El asociacionismo conlleva a una cooperación intermunicipal, es decir, cuando dos o más municipios coinciden en una problemática y se ven involucrados en un proceso de política pública no necesariamente se coordinan, pero sí pueden cooperar con el ámbito gubernamental que esté fomentando dicho proyecto. Es así que la cooperación intermunicipal se convierte en un instrumento que se adapta a las necesidades del fenómeno metropolitano, dada la fragmentación que políticamente existe en las metrópolis debido a los diferentes gobiernos que confluyen en ellas.

El problema de que a pesar de los estudios y debates aún no se haya avanzado en el impulso de la coordinación metropolitana, se encuentra en la falta de resultados positivos, ya que los recursos destinados no eran utilizados para asuntos estrictamente metropolitanos.

Además, Díaz Aldret (2020: p. 144) señala que “en lo que concierne al federalismo económico y las relaciones intergubernamentales, como en el caso del Fondo Metropolitano, también hay una falta de diseño de instrumentos que permitan una intervención más estratégica del gobierno federal para promover que el gasto público favorezca la coordinación a nivel metropolitano”, por lo que es posible afirmar que pese a los esfuerzos en la construcción de una política pública como el Fondo Metropolitano, este no logra ser un instrumento para fomentar la coordinación y la gobernanza metropolitana.

La estructura institucional, LGAHOTDU, se une a los instrumentos de política pública como los grandes avances para la gestión y gobierno de los espacios metropolitanos, sin embargo, la falta de regulación de funciones y de una mayor asignación de presupuesto para las ZM han provocado que el problema sobre lo político de las políticas públicas metropolitanas siga vigente. Por tanto, a casi veinte años de que el fenómeno cobró importancia en las agendas gubernamentales, legislativas y académicas, el problema sigue siendo quién decide y cómo se decide en los espacios en los se ha sobrepasado el límite político-administrativo.

#### EL PROBLEMA DEL QUIÉN DECIDE Y EL IMPACTO EN EL CÓMO SE DECIDE EN LOS ASUNTOS METROPOLITANOS

Es común que en los espacios académicos dedicados al tema metropolitano de México se refieran constantemente a la complejidad. Se entiende que, al ser espacios que han sobrepasado los límites político-administrativos que atienden a casi 60% de la población, en los que existen serios problemas sociales y económicos dentro de los territorios como las ciudades, la tarea de gobernarlos y administrarlos es tan amplia que requiere de la participación de múltiples actores.

En los últimos años hemos sido testigos del cambio en el rol del Estado, pasó de ser el que controlaba la mayoría de los aspectos sociales a ser un administrador e impulsador de ciertas políticas públicas. En las zonas metropolitanas no ha sido la excepción.

Las metrópolis mexicanas se caracterizan por ser espacios de unidad social y espacios de fragmentación y pluralidad política. Es decir, que mientras por un lado se puede identificar cómo la dinámica social

de las metrópolis fomenta la convivencia, la dependencia de los distintos actores de la sociedad y de la integración de todos los sectores en los que la dinámica de la población coincide. Por otro lado, el sistema democrático mexicano permite los mapas multicolores en los que coexisten gobiernos de distintas ideologías que coinciden en los problemas metropolitanos.

En consecuencia, la complejidad de las ZM ha provocado problemas comunes en territorios metropolitanos (que no reconocen fronteras municipales e incluso estatales) y, por tanto, el debate ha continuado sobre quién debe tomar las decisiones, cuál es el ámbito de acción y cómo debe tomar la decisión.

Para abordar estos dos aspectos importantes dentro de la complejidad de la toma de decisiones, se retoma la teoría neoinstitucional desde el enfoque político, con la finalidad de reconocer el rol de las instituciones políticas como las reglas de juego básicas bajo las cuales se llevan a cabo los procesos políticos para la toma de decisiones. Además de retomar el concepto y principales componentes de la teoría de las relaciones intergubernamentales, ya que se parte de la premisa que los gobiernos municipales, estatales y federal interactúan dentro de un espacio político en el que encuentran diversos incentivos para coordinarse o no en la formulación e implementación de políticas públicas comunes.

Respecto al enfoque neoinstitucional, el proceso mediante el cual los gobiernos que confluyen en la zona metropolitana de estudio decidieron emprender acciones comunes puede ser estudiado tomando como base el texto de Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek (2005), quienes presentan un estudio acerca de lo que ellos reconocen como el tema central de la ciencia política: la toma de decisiones y los elementos que influyen en los actores para que se inclinen por alguna de sus opciones.

Para los autores es importante retomar el concepto de racionalidad, ya que es a partir de este que se analiza la decisión de los actores dentro de un modelo lógico a través del cual se identifican, pronostican y explican las decisiones en un proceso de medios-fines, en el que además las decisiones son tomadas por los individuos con la intención de conseguir la utilidad más alta (Shepsle y Boncheck, 2005: p. 130-131).

No obstante, es preciso señalar que la racionalidad a la que se refieren dichos autores está limitada por las reglas formales y no formales que rigen su actuación.

Dentro de los procesos políticos, Shepsle y Bonchek (2005) analizan la toma de decisiones en una realidad multidimensional, esto es, retoman los principios de Olson acerca de la acción colectiva para estudiar el comportamiento de diversos grupos que deben tomar decisiones conjuntas.

Los autores suman la perspectiva de los grupos de interés al concepto de Olson sobre acción colectiva. De acuerdo con la teoría de la acción colectiva, los individuos son racionales y maximizadores, por lo que no se incorporan a un proceso conjunto si este no cuenta con incentivos, ya sean positivos o negativos, para su participación. Con estas afirmaciones se entiende que las legislaturas pueden promover la acción colectiva de los gobiernos del estudio de caso a través de la búsqueda de incentivos para la cooperación (Shepsle y Boncheck, 2005: pp. 130-132).

La conclusión a la que los autores llegan y que sirve como marco para abordar los cuestionamientos centrales de este apartado, es que “los convenios institucionales son profundamente importantes para los resultados que surgen del proceso político” (Shepsle y Boncheck, 2005: p. 133).

Con esta afirmación, los autores señalan que los métodos políticos para las negociaciones se convierten en los mecanismos institucionales que sirven para comprender los acuerdos políticos. A esto se suma la voluntad política de los actores, la cual cambia a partir del contexto que viva cada uno de ellos. Para Shepsle y Bonchek (2005) el análisis de la toma de decisiones debe considerar especialmente el carácter situacional de las instituciones elegidas, debido a que las preferencias cambian no solo a partir de las opciones disponibles sino incluso de la estrategia de los participantes.

La revisión del texto a que hemos venido refiriéndonos permite retomar el argumento de que la acción del gobierno implica un proceso de toma de decisiones enmarcado por un marco jurídico y estructuras institucionales que incentivan o retraen la participación de los actores. Por lo que, para analizar una decisión tomada en un contexto como el metropolitano, es necesario contemplar no solo las reglas que regulan

la participación de los actores sino retomar principios del neoinstitucionalismo a fin de considerar los elementos no formales presentes en el proceso.

Este argumento se fortalece con la explicación de Richard Rose respecto a los vínculos que establecen los actores gubernamentales. De acuerdo con el autor “los vínculos auténticamente relevantes entre las organizaciones implicadas en la prestación de los servicios no son necesariamente los que aparecen establecidos en las normas jurídicas, sino aquellas que surgen de la necesidad de una actuación coordinada” (Agranoff, 1993: p. 88).

Asimismo, Agranoff recurre a un argumento expuesto por Hanf, en el que se puede entender los vínculos que guardan las relaciones intergubernamentales con el enfoque neoinstitucional en los procesos de políticas públicas:

La capacidad de las unidades individualizadas de adopción de decisiones para alcanzar sus objetivos depende no solo de sus decisiones y acciones, sino también de las que realicen las demás. Las decisiones adoptadas a cualquier nivel estarán influidas por las relaciones que existan tanto entre los distintos niveles como entre las diferentes áreas funcionales de actuación. Una de las tareas fundamentales que ha de afrontar el sistema político de cualquier país industrializado es la de asegurar la coordinación de sus actuaciones en un contexto de redes de organizaciones diferenciadas e interdependientes, redes en las que, o bien la resolución eficaz de los problemas pasa por la puesta en común de las capacidades de diversos participantes bien, es preciso que las actividades de las distintas unidades se guíen por criterios de carácter más general (Agranoff, 1993: p. 88).

Es decir, para Rose y Hanf el punto en el que se unen las relaciones intergubernamentales y las políticas públicas es la capacidad de los participantes y su voluntad de trabajar en común, la cual proviene de incentivos tanto formales como no formales que conforman un marco de actuación respecto a las resoluciones que pretenden establecer en un espacio sociopolítico como lo es una zona metropolitana.

Los argumentos sobre la teoría institucional llevan a la reflexión de que el resultado de una política pública está vinculado a la interdependencia de los actores y a la forma en la que estos asumen sus relaciones

en una dimensión territorial, en la que la figura de autoridad no está definida jurídicamente por la que el desempeño de los gobiernos a partir de sus responsabilidades está definido por su capacidad de coordinación intergubernamental.

En este punto se debe regresar al análisis de la toma de decisiones desde el enfoque de las relaciones intergubernamentales, definidas estas como un conjunto importante de actividades o interacciones que suceden entre todo tipo de unidades gubernamentales o niveles.<sup>5</sup>

A partir de la definición de Wright (1993) se entiende que, en una zona metropolitana, las situaciones que requieren una intervención del gobierno sobrepasan los límites políticos y administrativos, por lo que se requiere una actuación coordinada para encontrar las soluciones y apoyar a la atención de las necesidades de la población.

Para Jordana (2001), el propósito de las RIG es establecer una asociación competitiva, es decir, una suma de esfuerzos y concertación de acciones bajo una misma línea de trabajo. De igual forma, con el estudio de las RIG se busca compatibilizar el esfuerzo administrativo de los gobiernos y de la acción intergubernamental con el sistema de distribución de competencias y, dada la naturaleza de dichas relaciones, se pretende establecer una estrategia competitiva, a partir de la cooperación.

Para responder el cuestionamiento sobre el cómo deciden, se une el concepto de las relaciones intergubernamentales con el de capacidad institucional, dentro del proceso de las políticas públicas metropolitanas. Entre las capacidades que deben ser consideradas en el análisis se destaca la capacidad técnica, entendida como las fórmulas de gestión con el fin de conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificada de acciones de diversos ámbitos de gobierno para el logro de objetivos (Rosas, 2008: p. 122).

Por otra parte, la capacidad administrativa influye en la toma de decisiones, la racionalidad de la acción ante la norma, las posibilidades de descentralización, el desarrollo de funciones delegadas, descon-

---

5 El estudio de las RIG surge ante el reconocimiento de que en un Estado federal existen más de un orden de política, gobierno y administración, por lo que se entiende que, de acuerdo al contexto económico, social y político, se desarrollan distintas formas y mecanismos de comunicación, interacción, interrelación o coordinación, las cuales varían en intensidad y dirección, en el tiempo y espacio.

centradas o descentralizadas, la administración multidimensional, la discrecionalidad de la información, la organización intercambiada y la formación o consolidación de redes de coordinación y gestión (Rosas, 2008: p. 124).

En tanto la capacidad jurídica se refiere a la distribución de competencias, los criterios de autonomía y soberanía de los Estados, la autonomía política, que derivan en actos jurídicos-administrativos, y en la que se incorporan mecanismos de inducción y consenso social (Rosas, 2008: p. 124).

Debido a la heterogeneidad de los municipios mexicanos, se entiende que la capacidad de cada gobierno municipal varía, por lo que la capacidad institucional se convierte en un concepto fundamental para que el municipio pueda participar en la coordinación metropolitana. De acuerdo a Jordana (2001) las RIG pretenden unificar esfuerzos de los gobiernos con la finalidad de atender los asuntos externos a su territorio, la resolución de necesidades de intercambio de información y la búsqueda del equilibrio en los programas de desarrollo regional y microregional.

Entre los elementos condicionantes de las RIG destacan las capacidades en materia de política, gestión, economía, visión, conocimientos, liderazgo y voluntad de las autoridades públicas para dar como gobierno a estos mismos procesos.

Determinadas las capacidades que deben considerarse por parte de los gobiernos que confluyen en una zona metropolitana, Martínez Cabañas (1992: p. 164) explica la importancia de que se distinga conceptualmente a las relaciones intergubernamentales de la coordinación intergubernamental, con la intención de destacar la negociación política que está presente en la coordinación intergubernamental, a diferencia de que en las relaciones intergubernamentales se identifica una interacción.

Es importante destacar que, conceptualmente, se entiende que en las relaciones intergubernamentales no necesariamente se deben unir esfuerzos, por el contrario, en la coordinación intergubernamental, las capacidades de los gobiernos cobran especial importancia debido a que deben asumir procesos para la toma de decisiones, como la negociación.

La negociación política es permanente y a largo plazo en la coordinación intergubernamental, con la que además se pretende que las capacidades jurídicas, las relaciones interpersonales de los participantes, los mecanismos de comunicación, los sistemas de convenios, la voluntad política, los esquemas de evaluación, las relaciones humanas, las actitudes de participación y el grado de compromiso, se unan en un proceso común de toma de decisiones entre los representantes de los distintos niveles de gobierno.

Martínez Cabañas (1992: p. 163) entiende la coordinación intergubernamental como la confrontación entre racionalidad jurídico-política y eficacia económico-administrativa. Bajo este argumento, es posible observar que en un modelo federal los problemas económicos y administrativos se enfrentan al reto de lograr la unión de los actores de los diferentes ámbitos de gobierno, con el objetivo de diseñar una estrategia que pueda ser común a todos y que logre la construcción de políticas públicas capaces de ser implementadas en cualquiera de los territorios.

El problema, como bien señala Martínez Cabañas, radica en la estructura que ya está diseñada por el mismo modelo federal y que involucra reglas formales que los actores deben respetar. De esta forma, la coordinación se enfrenta tanto a los problemas administrativos como a los políticos, además de que debe estar sujeta a las reglas del mismo modelo federal.

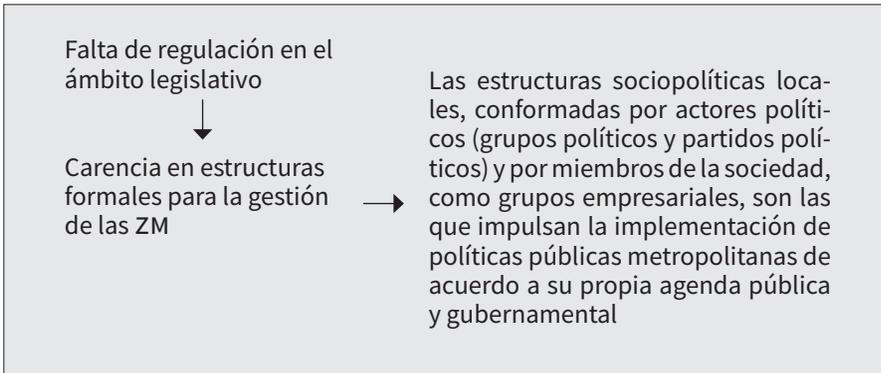
Por su parte, para Rowland (2000: p. 10) la coordinación intergubernamental es la forma en que dos o más niveles de gobierno se organizan a través de sus instituciones para cumplir con las tareas que la sociedad ha conferido al Estado.

De acuerdo con Miguel Sánchez (1992), para que la coordinación intergubernamental pueda existir en un sistema federal se requiere la existencia de un conjunto de reglas, valores, principios y actitudes de las distintas instrucciones públicas y de los diferentes niveles de gobierno y administración, con lo que se permita regular y ordenar el funcionamiento de los entes gubernamentales para la consecución de los fines que constitucionalmente les están atribuidos.

El problema del quién decide y cómo decide en el contexto metropolitano radica en la falta de regulación, lo que provoca que la voluntad

política sea el principal mecanismo para que los actores gubernamentales se reúnan a negociar y, en consecuencia, el problema se vuelve político.

Diagrama 3. El impacto de quién decide y cómo se decide en las zonas metropolitanas dentro del contexto mexicano



Fuente: Elaboración propia.

Para Díaz Aldret (2020: p. 144), la falta de reglas firmemente establecidas deja espacio para decisiones *ad hoc*, a expensas de la planificación y la coordinación metropolitanas. Por lo que, ante la respuesta de los cuestionamientos de quién decide y cómo deciden quienes deciden, y el impacto que ambas interrogantes tienen en la resolución de los problemas comunes, surge una nueva reflexión: ¿Cuáles son los desafíos políticos a los que se enfrentan los actores en la construcción de políticas públicas metropolitanas?

#### EL DESAFÍO POLÍTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS

Las políticas públicas, desde su definición, están asociadas con la mejora de los resultados del gobierno, es decir, significan uno de los elementos críticos para la creación del “buen gobierno” y este último se traduce en resolver los problemas públicos.

Cada gobierno municipal, estatal y federal tiene presente que precisa de buenos resultados para su permanencia y que en un contexto democrá-

tico, de pluralidad política, es necesario que la forma de resolver el conflicto sea mejor que el partido político competencia, que también pretende llegar al gobierno y trae su propio plan para mejorar la situación.

Este es el constante binomio entre la legitimidad del gobierno, que le permite seguir teniendo aceptación entre quienes lo escogieron para resolver los problemas y la entrega de buenos resultados que signifique la eficiencia de su gobierno. La situación se complica en las zonas metropolitanas debido a que el dilema teórico-práctico sobre la eficiencia-pluralidad involucra a otros actores que tienen las mismas atribuciones desde su ámbito gubernamental.

Es decir, de por sí es complicado que en un espacio político-administrativo en el que están bien definidas las atribuciones de cada actor es difícil tomar decisiones sobre los objetivos que seguirá un gobierno para la resolución de sus problemas públicos, cuán más cuando se suman otros gobiernos con sus propios actores, sin la existencia de una regulación clara sobre cómo deben decidir.

Las zonas metropolitanas se convierten en un espacio de pluralidad política que trae consigo una fragmentación en el proceso de toma de decisiones debido a la multiplicidad de actores que tienen su propia forma de entender el problema común y, por tanto, su propia propuesta de solución a través de las políticas públicas.

Al respecto, Ricard Gomà Carmona (2017: p. 7), en su texto titulado “En la era de las metrópolis: fragilidades y retos de la gobernanza metropolitana”, explica que:

Las políticas metropolitanas, para fortalecerse y ofrecer respuestas eficaces de escala (funcionalidad), requieren un anclaje de representación ciudadana (democracia). La debilidad o inexistencia de un sujeto colectivo metropolitano (comunidad) plantea problemas de legitimación política de ese mismo anclaje. La fuerte funcionalidad de las políticas sin dimensión democrática corre el riesgo de generar un escenario de simple tecnocracia metropolitana.

Es en este punto en el que se identifica el desafío político de las políticas públicas metropolitanas, ya que la gestión de los problemas metropolitanos no es solo un proceso técnico en el que se identifiquen los asuntos a atender y una única forma de atenderlos, sino que desde el

primer momento debe existir una negociación política que conduzca a los actores a definir y atender de manera conjunta y organizada un problema desde la concepción metropolitana.

En consecuencia, ante la falta de instrumentos formales que establezcan claramente quién decide y cómo decide en el entorno metropolitano, el reto se encuentra en el reacomodo constante de los actores para negociar durante el proceso de las políticas y esa constante interacción es la que complica la eficiencia en la resolución de problemas, debido a que los actores no solo están pendientes de los resultados sino de los reacomodos políticos constantes.

La interacción entre los políticos y los funcionarios es permanente, las decisiones y acciones que toman cada uno de ellos tienen una orientación definida y con intereses particulares que generalmente coinciden con las intenciones políticas que mantienen. De acuerdo con Pedro Martínez (2005), las relaciones intergubernamentales no son ocasionales ni se apegan del todo a las reglas formales, sino que permiten arreglos informales que estén encaminados a conseguir metas en un contexto formal y legal.

La visión tradicional, como ha prevalecido en la construcción de acuerdos, no ha logrado resolver los problemas metropolitanos (Rosiles, 2018: p. 126). Pese a que se ha reconocido desde el ámbito académico como político como político, el desbordamiento de los límites político-administrativos de los municipios se sigue pensando en la coordinación intergubernamental tradicional como la respuesta ante el desafío político de las políticas públicas metropolitanas.

Los avances en la gestión pública han reposicionado a los actores y colocado en una dimensión diferente a la que habían desempeñado a lo largo de los primeros años de las investigaciones metropolitanas. La construcción de políticas metropolitanas no refleja los avances en el estudio político, ya que las nuevas tendencias señalan la importancia de crear estructuras sociopolíticas en las que se reúna a diferentes actores públicos y privados, así como la sociedad civil, con la intención de que el Estado ya no sea el actor principal sino el orquestador de la política. El desafío político consiste en reestructurar políticamente a las zonas metropolitanas, con la intención de reconsiderar el rumbo que han tomado y que no han logrado atender a la situación metropolitana.

## CONCLUSIONES

Para responder al cuestionamiento sobre quiénes y de qué manera se toman las decisiones en el ámbito metropolitano, se considera que en éste la decisión no recae en una sola autoridad, lo que complica la decisión de quién decide y si a esta situación se le añade que no existe una estructura institucional sobre la forma en la que deben ponerse de acuerdo, el resultado es que son los aspectos no formales los que determinan quién toma las decisiones y de qué manera lo hace, permitiendo el protagonismo de la voluntad política.

Estos vacíos en la estructura institucional para la gestión y gobierno de las políticas públicas no permitieron que se obtuvieran los resultados esperados. En evaluaciones sobre los proyectos del Fondo Metropolitano, como el estudio de Rosiles (2020) y de Iracheta (2009), se observa que los asuntos que se atendían mediante los recursos del fondo no eran precisamente en materia metropolitana, la mayoría de proyectos estaba enfocado en desarrollo urbano, municipal, en obras públicas y, en los últimos años del fondo, en el tema de movilidad. Esto promovió que los resultados para el desarrollo metropolitano no fueran los planeados y se convirtió en uno de los argumentos para la desaparición de fondos del gobierno, que no estaban cumpliendo con el objetivo para el que fueron creados.

Igualmente, debido a la debilidad institucional prevalecen los acuerdos temporales por tema (movilidad, medio ambiente, inseguridad), que están sujetos a la voluntad política. En este punto destaca la necesidad de que se contemple la promulgación de una ley específica para los asuntos metropolitanos, con la intención de que la agenda no esté sujeta al momento político sino que se establezcan los lineamientos para construir políticas públicas que abonen al desarrollo metropolitano y a la atención de los problemas de las metrópolis mexicanas.

La falta de resultados positivos por parte del FM como política pública metropolitana, aunada a la política de austeridad promovida por el Gobierno Federal desde 2018, promovió la desaparición de recursos destinados a asuntos metropolitanos, lo que significa una centralización del tema y un retroceso en el impulso de la coordinación metropolitana.

En lo que se refiere al cuestionamiento sobre los desafíos políticos a los que se enfrentan las zonas metropolitanas mexicanas en la construcción de políticas públicas para la atención de problemas comunes, la revisión de los avances y retos permite identificar un fuerte dilema entre la pluralidad y la eficiencia, es decir, en la búsqueda de resultados que resuelvan los problemas mientras se busca el acuerdo entre actores que se desenvuelven en un contexto de fragmentación política en el que la diversidad de opiniones no permite una planificación eficiente.

Fomentar la coordinación metropolitana para poder contribuir con la mejora en la entrega de resultados, no es el único tema que preocupa en lo que respecta a la política de las políticas públicas. La reducción de recursos de 2017 a 2019 y la desaparición del FM a partir del 2020 permiten observar una centralización de la decisión sobre los proyectos metropolitanos, ya que ante la falta de recursos y la ausencia de una estructura organizacional institucionalizada, los gobiernos seguirán sin incentivos para la coordinación política y administrativa en las zonas metropolitanas. La voluntad política cobrará un nuevo papel protagónico en los procesos comunes de las políticas públicas y se deberán reevaluar variables como el partido político para reconocer su impacto dentro de las redes que se formen en torno a las políticas metropolitanas.

Las decisiones en torno al tema metropolitano muestran una tendencia hacia el control político de los asuntos locales, por lo que además de inhibir la participación de la esfera gubernamental más cercana a la sociedad, la municipal, la última instancia decisora sobre algún asunto metropolitano será el gobierno federal, lo cual se contrapone al debate que se sostuvo durante casi veinte años que ha estado el tema metropolitano en la agenda gubernamental.

Finalmente, el análisis del desafío político de las políticas públicas permitió delinear nuevas líneas de investigación, especialmente ante el nuevo escenario político, como las consecuencias de la desaparición de recursos del Fondo Metropolitano para las 74 zonas metropolitanas y las nuevas formas de financiamiento para aquellos proyectos que sean construidos desde los gobiernos que confluyen en estas. Será necesario observar si los gobiernos municipales e incluso los estatales buscan la coordinación ante las nuevas condiciones para realizar proyectos comunes.

En ese mismo sentido, es necesario evaluar los efectos de la centralización de las decisiones metropolitanas y si el ajuste en la asignación de recursos obedece a un control político de los temas metropolitanos (2019-2022) que debilitaría a los gobiernos locales en la participación política y administrativa de las zonas a las que pertenecen.

## REFERENCIAS

- Agranoff, Robert. (1993). “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”, traducido por Nieves Feito, en *Revista Política y Sociedad*, Vol. 13, Madrid, 1993.
- Arellano Ríos, Alberto. (2014). *La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional*, El Colegio de Jalisco, México.
- Borja, Jordi. (2004). “Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual”, en Jordi Borja, Esteban Warío *et al.*, *Desafío metropolitano*, UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal II Legislatura, México.
- Chuaire, María Franco y Carlos Scartascini. (2014). *La política de las políticas. Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Díaz Aldret, Ana. (2018). “Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 71, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Venezuela.
- Espejel Mena, Jaime. (2015). *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales, iapas-iesap*-Ed. Fontanera, México, 2015.
- García Del Castillo, Rodolfo. (1996). “Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo” en *Política y Cultura*, núm. 7, UAM Xochimilco, México, 1996.
- Garza, Gustavo (coord.). (2000). *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, México.
- (2007). “La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas” en *Papeles de Población*, No. 52, CIEAP-UAEM, México.
- Gomà Carmona, Ricard. (2017). “En la era de las metrópolis: fragilidades y retos de la gobernanza metropolitana” en *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España.
- Gómez-Reino, Marga y Ernesto Linares. (2018). “La distribución territorial del poder: Estados Unitarios y Federales” en Salvador Marti Puig, et al,

- (editores), Curso de Ciencia Política, México: Senado de la República-UASLP-Universidad Salamanca- Universitat de Girona.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, El Colegio Mexiquense, A.C.-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Jordana, Jacint. (2001). “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional”. Documento de Trabajo I-22EU, BID / INDES, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Klijn, E.J. (1998). “Redes de políticas públicas: una visión general” en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F., (eds) *Managing Complex Networks*, Sage, London.
- Lindblom, Charles. (1991). “La política desde la perspectiva del proceso de elaboración de políticas públicas” en *El proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, Madrid.
- March, James and Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Martínez Cabañas, Gustavo. (1992). *La administración estatal y municipal en México*, INAP, México, 1992.
- Moreno Pérez, Salvador. (2006). “La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis”, Documento de Trabajo número 9, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública México.
- Rosas Huerta, Angélica. (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional” en *Revista Política y Cultura*, núm.30, UAM Xochimilco, México.
- Rosiles Salas, Javier. (2020). “Fondo Metropolitano: distribución y aplicación en México” en *Revistas Estudios de Políticas Públicas*, 6(1): diciembre 2019 - junio 2020, Universidad Santiago de Chile, <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2020.57805>
- \_\_\_\_\_ (2018). Las zonas metropolitanas de México: entre la centralización, la fragmentación y el pluralismo político, en *CONfinés*, año 14, número 27.
- Rowland, Allison. (2000). *Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental*, CIDE, México.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek. (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, CIDE-Taurus-Santillana, México.
- Sobrino, Jaime. (2003). “Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, México.



# ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN MÉXICO

Alberto Arellano Ríos  
*El Colegio de Jalisco*

## INTRODUCCIÓN

El presente ensayo académico tiene como objetivo analizar la arquitectura institucional permitida en el sistema político mexicano para garantizar o buscar la gobernanza metropolitana. La pregunta que lo articula consiste en saber cuál es la edificación que posibilita el diseño constitucional mexicano para garantizar la gobernanza metropolitana. La respuesta a dicha interrogante sostiene que la arquitectura institucional para garantizar la gobernanza metropolitana permitida hasta el momento es de tipo gubernativa (jerárquica y vertical); y esta radica en tres momentos de transformación: inicia con la coordinación intergubernamental, que bien podría ir hacia la búsqueda de una gobernanza multinivel y horizontal, pero antes transita por una gobernanza en que los gobiernos son los entes centrales del proceso.

Este capítulo considera los mecanismos posibles como resultado de un sistema de relaciones intergubernamentales encaminadas a la coordinación, a resarcir la fragmentación institucional, así como los gobiernos yuxtapuestos que se han instaurado en el sistema político y gubernamental del país, y si es posible ir más allá de una visión netamente procedimental e institucional, por una más procesual e interactiva. El texto recurre a la metáfora explicativa de la arquitectura institucional para, como ciencia y arte, diseñar y proyectar estructuras institucionales, que permitan una mejor gobernanza de las áreas y zonas metropolitanas. En el estudio de las estructuras políticas, la idea de diseño institucional hace referencia a esos mecanismos que canalizan, en tanto reglas de comportamiento social, elementos de conducta normativa para la mejor convivencia y aminorar las situaciones conflictivas que garanticen certidumbre en las interacciones políticas.

El estudio del entramado y diseño institucional inicia con la distinción entre el fenómeno y problema metropolitano. El primero hace alusión a una dificultad sociourbana; el segundo, lo sitúa como un asunto de agenda y políticas públicas. Posteriormente debate que dicha arquitectura institucional para la gobernanza metropolitana es necesaria para gobernar la ciudad. Este apartado, que es el más extenso, hace la distinción de tres momentos. En el primero, la coordinación es un asunto de relaciones intergubernamentales encaminadas a la gestión y la gobernabilidad metropolitana. Luego se transita a esquemas de gobernanza vertical para, finalmente, poder aspirar a esquemas e instauración de una gobernanza multinivel.

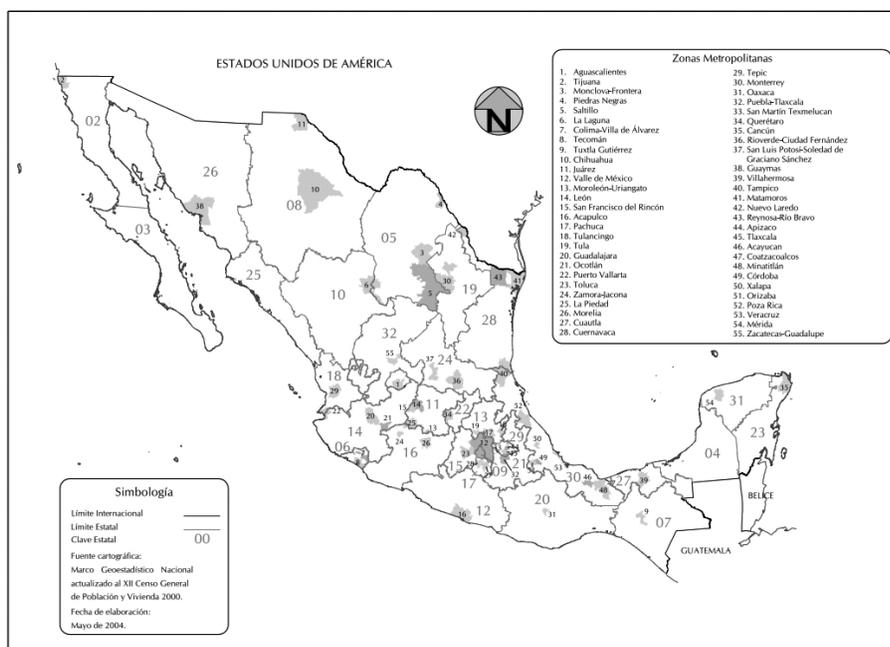
## EL FENÓMENO Y EL PROBLEMA METROPOLITANO

Ricard Gomà (2018) señala que en el tema sociourbano, las ciudades han transitado en tres modelos. El primero es la ciudad industrial que son monocéntricas, le siguieron la ciudad posindustrial que era más policéntrica, para ahora ubicarse en la ciudad del conocimiento que son metrópolis organizadas en red. En cuanto a la región latinoamericana, el peso demográfico de las ciudades, pasó de 25 % a 75 % de la población entre los inicios del siglo xx y del xxi. Hace cien años ninguna ciudad latinoamericana llegaba al millón de habitantes, hoy existen más de 34 por encima de esa de población. De las veinticinco megalópolis del mundo –esto es, áreas urbanas de más de diez millones de habitantes–, cuatro se ubican en América Latina: ciudad de México, San Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro; mientras Bogotá, Lima, Santiago, Belo Horizonte, Guadalajara y Ciudad de Guatemala sobrepasan los cinco millones de habitantes. Son áreas metropolitanas dinámicas, aunque ineficientes, que alojan sociedades desiguales y muestran procesos de urbanización difusa (Gomà, 2018: pp. 33-35).

En el tema metropolitano vale la pena hacer una distinción entre el fenómeno y problema metropolitano. Mientras el primero hace alusión a la existencia de un fenómeno que es social, urbano y económico, el segundo la hace a un tema o asunto de políticas públicas; esto significa que si ambos son “problemas”, uno está en el ámbito sociológico, en tanto que el otro pasa por el filtro de la definición y delimitación para ingresar a la agenda pública y gubernamental, e instrumentalización en planes y programas gubernamentales. Esto explica que por mucho

tiempo y desde finales de la década de 1950, las disciplinas urbanas tengan una amplia tradición en su estudio y análisis de lo metropolitano; en tanto que desde finales de la década de 1990 hayan sido los estudios gubernamentales los que se han interesado en dicha problemática. Se argumenta que el fenómeno metropolitano inicia con la incorporación de ciudad Satélite a la ciudad de México. En Jalisco se dio con la incorporación y continuidad de los territorios de Zapopan y Tlaquepaque con la capital tapatía, en los años de 1950 y 1960.

Mapa 1. Zonas Metropolitanas de la República Mexicana



Fuente: SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018: p. 64.

Hoy, al inicio de la tercera década del siglo XXI, se reconoce la existencia de 74 zonas metropolitanas (Sedatu-Conapo-INEGI, 2018). La mayor parte de las actividades económicas se realizan en estos conglomerados urbanos. En ellos vive 63% de la población, esto es, que poco más de 75 millones habitan en una zona o área metropolitana (ver mapa 1). El fenómeno metropolitano pasa a ser un problema público y agenda gubernamental en el ámbito federal al definirse en las políticas de planeación (véase Sedatu-Conapo-INEGI, 2018), al haberse creado el Fondo Metropolitano y colocarse

en la Ley de General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial (LGAHOT). Se le ubicó con el tema del desarrollo metropolitano y algunos mecanismos generales para la coordinación.

En la megalópolis o ciudad región de México viven más de 22 millones de habitantes, la cual abarca tres entidades federativas. En las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey cada una tiene poco más de cinco millones. Le siguen la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala con más de tres millones. Entre dos y tres millones de habitantes están las zonas metropolitanas de Pachuca, Hidalgo y Tijuana, Baja California. Luego se encuentran las que tienen entre uno y dos millones, como las zonas metropolitanas de León, Guanajuato; Ciudad Juárez, Chihuahua; La Laguna; Coahuila-Durango; Querétaro, Querétaro; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Mexicali, Baja California; Cuernavaca, Morelos; Aguascalientes, Aguascalientes y Mérida, Yucatán.<sup>1</sup>

El fenómeno metropolitano se caracteriza por la existencia de un área urbana metropolitana funcional como una unidad espacial y socioeconómica que sobrepasa claramente los límites de la ciudad central. Extiende su influencia sobre territorio amplio y se integra por diversas unidades administrativas. De ahí que sea necesario distinguir entre zonas conurbadas, zonas metropolitanas, áreas metropolitanas, regiones metropolitanas y ciudad región o megalópolis, además de las que son estatales, interestatales o transnacionales. Se tendría así, junto con el criterio de población y urbano, uno político-administrativo para hacer frente a sus problemas de gestión, gobernabilidad y gobernanza.

---

1 En el año 2004, la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), publicaron el libro *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. En él se delimitó a las zonas metropolitanas del país. Desde entonces se ha actualizado su número en los años de 2005, 2010, 2015 y 2018. La zona metropolitana es 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 relevantes para la planeación y políticas urbanas”. Véase [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario\\_Migracion\\_Interna?page=5](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario_Migracion_Interna?page=5)

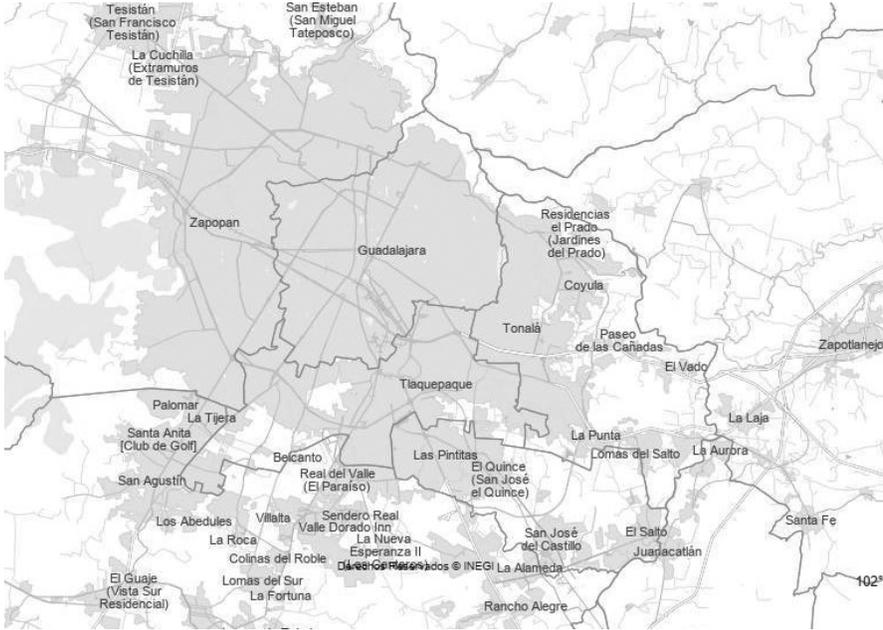
En estos espacios urbanos se dan situaciones asimétricas o de competencia por recursos que dificultan su gobernabilidad y actuación conjunta frente a otras metrópolis competidoras. Un proceso de fragmentación que afecta la capacidad de acuerdo entre los actores políticos y sociales (Cuadrado y Fernández, 2005: p. 108). En lo que respecta al Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), y aquí se utiliza la definición de la Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco, y como el caso de estudio significativo en el que se ha debatido el tema de la coordinación y gobernanza metropolitana; dicha área urbana se integra por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo y Acatlán de Juárez. Cuenta con una población superior a los cinco millones de habitantes, y en su historia sociourbana se pueden distinguir tres momentos que van de los años de 1950 al 2020.

El primero concretamente abarca la década de 1950 a 1980, cuando la ciudad vivió sus mejores momentos de desarrollo económico y urbano, así como de ordenamiento territorial. Esto fue resultado de una planeación y mayor control político en el contexto del llamado milagro mexicano y del régimen autoritario del PRI (Partido Revolucionario Institucional). En la ciudad se construyen grandes vialidades: la ampliación de la avenida Juárez, Alcalde-16 de Septiembre, la Cruz de Plazas en el centro histórico, el eje vial de Lázaro Cárdenas-Vallarta, Ávila Camacho, Américas, Federalismo y López Mateos, así como propuestas urbano-arquitectónicas. El segundo momento fue de 1980 a 1999, en esta fase se dio la transición política hacia la democracia, la descentralización administrativa y la apertura económica. En este periodo se transformaron las condiciones urbanas y se suscitaron grandes cambios sociales que trajeron múltiples problemas sociourbanos. Se da la alternancia y gobiernan dos administraciones panistas en el estado, se hace obra pública encaminada al automóvil, pasos a desnivel, y la construcción de cotos y ciudades dormitorio fuera del plan-proyecto de Anillo Periférico.

La tercera etapa se dio a partir del año 2000 hasta la fecha (2020), cuando en el AMG se instituyó como un enorme, complejo, discontinuo y conflictivo espacio metropolitano (véase mapa 2). Se da un proceso de alternancia política un gobierno del PAN (Partido Acción Nacional), PRI y MC (Movimiento Ciudadano), así como de globalización económica.

La construcción de edificios, grandes obras de infraestructura pública y privada en los que el mercado es el que construye y orienta la ciudad.<sup>2</sup>

Mapa 2. El Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Mapa Digital de México V6-ZMG. INEGI.

- 2 Las grandes obras construidas en este lapso de tiempo fueron la línea 3 del Tren Ligero y el Macroperiférico, el Paseo Alcalde y ciclovías, y la Ciudad Creativa Digital. En los primeros años de este siglo, el BRT Macrocalzada y grandes torres de edificios (oficinas, departamentos y centros comerciales), así como la ampliación de vialidades en el poniente de Guadalajara, y los municipios de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga. Infraestructura para los juegos Panamericanos, infraestructura en la zona del Bajío (Ciudad Judicial, Estadio Akron, Villas Panamericanas, Puerta de Hierro-Andares). Igualmente se avanza en la construcción del Distrito Cultural Universitario, de la Universidad de Guadalajara. Para el año de 2022 se tenían proyectadas: 1. La construcción de la línea 4 del Tren Ligero. 2. La ampliación del Aeropuerto Internacional de Guadalajara con una segunda terminal, un segunda pista, un hotel y hacerlo autosustentable. 3. El Macroaeropuerto. 4. Arena Guadalajara, al norte del municipio capital; y 5. Una cartera de grandes rascacielos y complejo de torres (oficinas, departamentos y centros comerciales). A los avances en materia de movilidad, los problemas de inseguridad pública, manejo de residuos sólidos y abastecimiento de agua al área metropolitana aún tenían rezagos.

En México la cuestión social, urbana, socioespacial, geográfica y económica se convierte en un problema público y un asunto de política pública a partir de la década de 1990, al ubicarse como un tema jurídico, gubernamental y de políticas públicas. Básicamente porque los procesos de coordinación, cooperación, colaboración entre diferentes ámbitos de gobierno a partir de considerar los temas de política pública, las facultades y atribuciones de los gobiernos, se vuelven fundamentales. El artículo 115 de la Constitución federal es muy claro en cuanto a las competencias del municipio y, en específico, de su ayuntamiento, al cual le corresponde el cambio de uso de suelo.

Además de que el tema metropolitano no existe en el marco constitucional federal y lo más cercano son las zonas conurbadas; y para hacer frente a sus problemas, las zonas metropolitanas cuentan con la coordinación gubernamental y/o el asociacionismo intermunicipal. No obstante, la cuestión metropolitana está en una fase de formulación, pues diversas entidades federativas han tratado de enunciarla jurídica y diseñar diversos mecanismos de coordinación metropolitana, así como de colocar el tema a nivel nacional en leyes en la materia (véase Arellano, 2013: pp. 33-42). Aunque en las condiciones actuales (2021) se han hecho propuestas e incrustado instrumentos de acción para atender el problema metropolitano desde la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento, Territorial y Desarrollo Urbano*, no se avanza en lo sustantivo: crear mecanismos para la toma de decisiones dentro de un marco institucional de relaciones intergubernamentales de carácter metropolitano.

Lo metropolitano comienza a ser un problema público cuando pasa a ser un asunto político-institucional en la organización política del territorio y desde esta inquietud se intentan resolver múltiples problemas públicos. Dentro del marco del federalismo, las zonas y áreas metropolitanas, y teniendo como base la cuestión del municipio y su relación con las entidades federativas y la federación, obliga a pensar qué mecanismos de arquitectura y diseño institucional pueden ayudar a resolver y hacerles frente.

## LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL METROPOLITANA

Este apartado es el más extenso. Se bosqueja la coordinación intergubernamental para la gestión y gobernabilidad metropolitana que per-

mite el sistema político mexicano y se deriva de su entramado constitucional. Y entre la búsqueda de una gobernanza multinivel y horizontal, se encuentra una fase de búsqueda de mecanismos netamente intergubernamentales aún en los esquemas de la gobernabilidad, o bien el impulso de una gobernanza vertical y jerárquica.

El tema de las zonas metropolitanas dejó de ser un fenómeno urbano y social para convertirse en un problema público, cuando las temáticas urbanas, socioespaciales, geográficas y económicas se erigieron en un asunto de política pública. Esto acontece con mayor claridad desde la década de 1990. Luego se constriñeron como un asunto de relaciones intergubernamentales en donde los esquemas de coordinación, cooperación y colaboración entre diferentes ámbitos de gobierno eran nodales. En esta línea es importante el artículo 115 de la Constitución federal en cuanto a las competencias del municipio (entre ellas el cambio de uso de suelo) y que por disposición no pueden existir autoridades intermedias entre el municipio y la entidad federativa.

Al respecto, el consultor Pedro B. Ortiz (2022) dice de manera categórica que:

... las METRÓPOLIS son como los PAÍSES, no como los municipios, tanto en la producción económica como en los mecanismos de toma de decisiones, deberían organizarse como países, no municipios. [Por lo que] Solo hay tres maneras de administrar países, solo tres: Confederaciones, Federaciones y sistemas constitucionales unitarios. Ese es el resultado de 6000 años de experiencia desde la Civilización Sumer. Los eruditos de la gobernanza metropolitana pasan su tiempo describiendo las 300 formas en que se manejan las metrópolis. Eso es solo descripción, ni siquiera análisis. La ciencia no es solo análisis. Hay que ser capaz de hacer la síntesis (un proceso epistemológico de hipótesis y verificación) para llamarla ciencia. Eso falta en las discusiones académicas de gobernanza metropolitana... Así que, no discutamos 300 textos de literatura descriptiva de diferentes, y vamos a centrarnos en cómo las Confederaciones metropolitanas, Federaciones, o sistemas unitarios pueden ser desarrollados, para ser capaces de ofrecer a los profesionales, políticos y administradores civiles, la verdadera alternativa que pueden implementar. Los eruditos estarían haciendo su trabajo y proporcionando el conocimiento que se supone deben proporcionar.

Aunque se pudiera estar de acuerdo en esencia con la idea anterior, es negar que en cada territorio, el contexto, la historia y la política, importan mucho. Esto nos coloca en un escenario en el que se tiene la solución al problema, pero hay incapacidad para comprender el problema en su complejidad y multidimensionalidad. Se olvida que los problemas metropolitanos y las políticas públicas son problemas políticos, además de que las ciudades son previas y han sobrevivido al Estado-nación.

De esta manera, las problemáticas políticas que se derivan de un incipiente marco político-institucional son: a) la falta de voluntad política para enfrentar la problemática metropolitana; b) la lógica de modelo de desarrollo económico que consideraba la reducción real o atenuación de las desigualdades sociales; c) la existencia de una incapacidad del Estado para cubrir las necesidades actuales de servicios metropolitanos; d) un limitado conocimiento e información para enfrentar los problemas metropolitanos en forma integral; y e) que los gobiernos (municipales, las entidades federativas y federal) inician con una alta expectativa política que no terminan por enfrentar las problemáticas en su conjunto (De Alba, 2006: p. 120).

Los problemas estructurales de tipo político que se erigen en este asunto de política pública son: la fragmentación institucional y los gobiernos yuxtapuestos. De ahí que la coordinación y la asociación municipal se canalicen hacia la idea de la cooperación que intente superar la balcanización (Subirats y Brugué, 2005: p. 975). La gobernanza metropolitana reclama más una dirección multiescalar y multinivel donde una parte local, regional y nacional buscan trabajar en red entre una multiplicidad de actores. Esto hace las dinámicas más horizontalizales, pluricéntricas y plurimunicipales (entrevista a Ricard Gomà, 2017).

### *La coordinación intergubernamental para la gestión y gobernabilidad metropolitana*

En el acaecimiento de la gobernanza metropolitana, hay dos procesos nacionales políticos y sociales que coinciden empíricamente: la democratización y la descentralización, los cuales tuvieron lugar en las décadas de 1980 y 1990. En el primero se dio la alternancia opositora al PRI y por lo

tanto el desmantelamiento del régimen autoritario. El proceso de democratización partió de la periferia hacia al centro. Inició en los municipios hasta la presidencia de la República, pasando por las entidades federativas. Luego estuvo el proceso de descentralización con reformas constitucionales, por ejemplo al artículo 115, en los años de 1983 y 1999, así como de los servicios de educación, salud y otros. No obstante, ya en la segunda década de este siglo se generó un proceso de recentralización, al ver ahora a los gobiernos locales como el problema y no la solución. Esto parece ser la percepción generalizada de una problemática que dio como resultado la creación de diversas leyes generales y de mayor control hasta concentrar decisiones en ciertas áreas, fue consecuencia de que los gobiernos locales, en los hechos, se endeudaron, aumentaron los sueldos en los puestos de primer nivel e incrementaron su burocracia, además de crear nichos autoritarios o feudales.

En la primera década de este siglo, en el debate de lo metropolitano, los estudios gubernamentales comienzan hacer acto de presencia (2000-2019). La importancia de lo metropolitano se vinculó con “un extenso movimiento social tanto como con las consecuencias de la explosión demográfica (demandas de servicios, principalmente)” (De Alba, 2006 p. 116). Desde el enfoque de las políticas públicas, los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales y la gobernanza metropolitana, tres son los momentos debate y transición de las temáticas de sociourbanas hacia un problema de política pública. El primero es la discusión para definir, precisar y delimitar a las zonas metropolitanas en la planeación y, por lo tanto, situar el debate en un nivel instrumental (*policy*). El segundo es el debate que se dio entre los defensores acérrimos del municipio libre *versus* los gobiernos metropolitanos. El mismo resultaba ser bizantino, en la medida en que las posiciones se escarchaban mutuamente, ubicando el problema cuya salida era la coordinación intergubernamental. Y finalmente, en la creación e importancia concreta del llamado Fondo Metropolitano como la política pública concreta para atender a las zonas metropolitanas. Si bien se avanzó en definir instrumentalmente la problemática, debido a los efectos e incentivos negativos del fondo y, aunque nimio, fue un avance programático y de recursos para la obra de infraestructura. En el caso mexicano los dos procesos nacionales anteriores hicieron evidente la

fragmentación institucional y el surgimiento de los gobiernos yuxtapuestos. Mientras el primero produce desmembramiento, el segundo es un factor para no cooperar.

Se hizo notar que los actores socioinstitucionales enfrentarían desafíos en la gestión del conflicto debido a la fuerte fragmentación político-partidaria entre los gobiernos radicados en el territorio y la incipiente gobernabilidad metropolitana (De Alba, 2006: p. 114). Se observó que la intervención pública metropolitana tenía los siguientes problemas: 1. Falta de voluntad política para enfrentar la problemática metropolitana. 2. La lógica de modelo de desarrollo económico que consideraba la reducción real o atenuación de las desigualdades sociales. 3. La existencia de una incapacidad del Estado para cubrir las necesidades actuales de servicios metropolitanos. 4. Un limitado conocimiento e información para enfrentar los problemas metropolitanos en forma integral; y 5. Que los gobiernos (municipales, las entidades federativas y federal) iniciaron con una alta expectativa política que no termina por enfrentar las problemáticas en su conjunto (De Alba, 2006: p. 120).

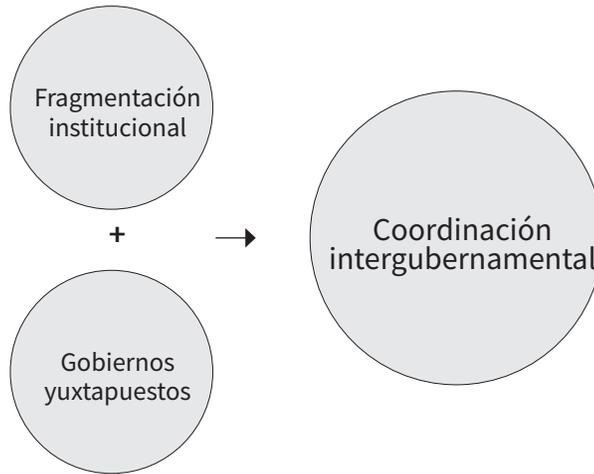
En tanto que los gobiernos yuxtapuestos se dan cuando en una unidad territorial gobernada hay un partido diferente del que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado). En el caso de las áreas metropolitanas, el mosaico es más amplio al darse al menos la existencia e interrelación de cuatro gobiernos (dos municipales, el estatal y federal). El concepto se centra en observar las relaciones de poder en el territorio, que no tienen el mismo peso político. Si bien el concepto de gobierno dividido se dirige más a entender la dispersión del poder entre las autoridades centrales del régimen político, el término de gobiernos yuxtapuestos responde más al fenómeno del federalismo y las relaciones intergubernamentales instituidas. En este sentido, la coordinación entre los gobiernos busca conectar medios, esfuerzos, objetivos y funciones, entre otros, para una acción común en el marco de las relaciones intergubernamentales sean importante en varias dimensiones (política, técnica y jurídica), participativo y concertado, vertical y horizontal, y de diferentes alcances (macro, meso y micro), el cual involucra diferentes actores y sectores (Remes, 1999: p. 230).

La coordinación intergubernamental busca responder al problema de la fragmentación y la yuxtaposición de los gobiernos en el territorio, por lo que la coordinación es el esfuerzo sinérgico para afrontar problemas comunes. En la década de 1990 ante la problemática de la fragmentación metropolitana surgió el enfoque cooperativo bajo el nombre de “Nuevo regionalismo”. En la literatura apareció una falsa dicotomía entre consolidación *versus* fragmentación (Klink, 2005: p. 140). En el caso de México se expresó en el debate municipio-gobierno metropolitano. Se buscó que las instituciones locales, ante la fragmentación de sus funciones y poder de decisión, se fortalecieran con el desarrollo de redes y asociaciones voluntarias intermunicipales, así como un aumento en nuevos tipos de coordinación política y cooperación institucional. Con esta base se intentó mejorar la gobernabilidad local y metropolitana (Klink, 2005: p. 151).

Se debe resaltar que en la idea de coordinación y asociación existe una idea de cooperación para superar la fragmentación y balcanización (Subirats y Brugué, 2003: p. 975). Se dice que no es conveniente forzar este tipo de colaboración de manera jerárquica, sino incentivarla con contratos-programa y ayudas financieras para que alcance mayor solidez institucional.

Una gestión metropolitana, en los términos del enfoque de la gerencia pública, pasa por el involucramiento de los diferentes órdenes de gobierno, la participación ciudadana y el sector privado para conseguir o resolver diversos problemas, en la medida en que consiste en un espacio donde se operan esfuerzos para dirigir, administrar o resolver una problemática o alcanzar un objetivo común. En tanto que como mecanismo para la gobernabilidad metropolitana posible y permitida, se refiere a la capacidad politológica clásica de buscar, garantizar y alcanzar el equilibrio en el ejercicio del poder político en relación entre las demandas sociales y la capacidad de los gobiernos para lograr la eficacia y legitimidad y poder garantizar la estabilidad sistémica (ver diagrama 1).

Diagrama 1. El mecanismo político-institucional para gobernar las zonas metropolitanas en México



Fuente: Elaboración propia.

### *La gobernanza vertical y jerárquica*

La gobernanza, vista como proceso que apunta hacia la horizontalidad con el gobierno o los gobiernos, es un elemento más y falta mucho por hacer. En el desarrollo de la gobernanza se pueden distinguir ocho líneas que surgen y alimentan el debate: 1) en el ámbito de la gestión pública, bajo el paradigma de la nueva gestión pública; 2) en el ámbito del análisis de políticas públicas, con las “redes de políticas”; 3) en la economía política, donde el intercambio público-privado ha pasado a concebirse como gobernanza; 4) en el ámbito de la gestión empresarial (*corporate governance*); 5) en las relaciones internacionales, donde hay un interés la “gobernanza sin gobierno” o “gobernanza global”; 5) en la estrategia de algunas organizaciones internacionales (Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) para promover la “buena gobernanza”; 6) en el terreno de la política urbana, donde se estudia la “gobernanza local” y, en particular, las redes de participación ciudadana; y 7) en el ámbito de la actual Unión Europea para observar la negociación entre instituciones locales, regionales, nacionales y

transnacionales en el desarrollo de las políticas comunitarias, llamada “gobernanza multinivel” (Natera, 2005: pp. 757-758).

Como se ha asentado en la literatura especializada, la gobernanza se ha instaurado como una nueva modalidad de gobernar, complementaria y no sustitutiva de la democracia, ante la incapacidad e insuficiencia del Estado. Por gobernanza se entiende generalmente el proceso de cooperación donde Estado, mercado y sociedad ponen a su disposición diversos aspectos técnicos, humanos, financieros o de cualquier otra índole para cooperar y alcanzar un objetivo común (Aguilar, 2003: p. 21). Consecuentemente, el atractivo de la gobernanza es la de ser un proceso de gobierno abierto a la participación de diversos actores capaces de contribuir al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas (Peters y Pierre, 2005: p. 40). No obstante, en la gobernanza hay matices, grados y ámbitos del grado de apertura y efectividad, e incluso zonas oscuras y grietas. En tal sentido, es posible hablar de una gobernanza metropolitana como un proceso de transacción entre varios actores que usan diversos recursos para gestionar y hacer gobernables estos espacios urbanos considerando los elementos generales anteriores, pero aplicados a los asuntos metropolitanos (Díaz, 2018).

Se debe hacer énfasis en que la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos (Natera, 2005: p. 759). Es un esquema integral de relación política y social, pero en la gobernanza las estructuras institucionales resultan ser nodales. Esto es así porque la acción de gobernar implica un proceso interactivo pues ningún actor, público o privado, tiene los conocimientos ni las capacidades o recursos suficientes para resolver unilateralmente los problemas y se necesitan marcos institucionales que los canalicen (Kooiman citado por Natera, 2005: p. 785).

Tal situación generó que la forma en cómo por diseño constitucional se resolverían y atenderían los problemas que enfrentan las zonas metropolitanas era con el mecanismo de la coordinación intergubernamental y el asociacionismo intermunicipal. Actualmente la cooperación es de carácter voluntario, por lo que Kunz y González (2019: pp. 464-467) abogan porque sea obligatorio o tener mecanismos que incentiven o castiguen la no cooperación. Se propone que el acuerdo

se construya bajo la institucionalidad del nivel anterior, que deje el nivel genérico y la creación de organismos débiles en los mecanismos operativos. Para ello, los autores hacen la distinción entre coordinación y concurrencia. Mientras la coordinación intergubernamental se establece para las materias de seguridad pública, el sistema nacional anticorrupción, la protección civil y la cultura, entre otros temas de política pública, la concurrencia queda establecida para materias como los asentamientos humanos y la protección al ambiente, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En términos de la ciencia política y el derecho comparado, en México los mecanismos e instancias de coordinación intergubernamental en materia metropolitana y, por lo tanto, de arquitectura institucional, que se han establecido o son posibles en nuestro sistema federal, discurren en el establecimiento de tres instancias: una política, una técnica y una instancia de participación ciudadana (Arellano, 2016: pp. 41-74; y tabla 1). La primera tiene que ver con la toma de decisiones entre los actores políticos y gubernamentales que han sido electos y recae el gobierno por mandato soberano. La segunda es una instancia técnica que coadyuva con el conocimiento y soporta las decisiones, y la agenda el primer organismo. Y la última que es el espacio de manifestación de escucha y consulta ciudadana, la cual aún es acotada, pero considerada al menos discursivamente.

Tabla 1. Instancias o mecanismos diseñados para la gobernabilidad metropolitana en México

Instancia política	En ella se establece la agenda y se toman las decisiones sobre el rumbo y dirección.
Instancia técnica	En ella se establecen los elementos programáticos (recursos normativos, humanos y presupuestales) para el mejor desempeño y cumplimiento de lo que mandate la instancia anterior.
Instancia de participación ciudadana	Es el espacio de interlocución, generalmente consultiva, con la ciudadanía en los temas de políticas públicas y programas gubernamentales.

Fuente: Elaboración propia.

Se establecen así algunos mecanismos que intentan darle gobernabilidad a las zonas y áreas metropolitanas del país, aunque son pocas las áreas urbanas que se atreven a dar los pasos en esa dirección. La mayoría se encuentra muy lejana del nivel de coordinación intergubernamental y de buscar un mínimo de eficacia en la gestión metropolitana. Además de que la dirección de la propuesta de arquitectura va del poder público hacia la sociedad. Esto da como resultado una gobernanza vertical y jerárquica.

Tal y como ocurre en América Latina, la gobernanza ha partido desde una posición estadocéntrica o gubernamental. Pero ni esto se han atrevido los gobiernos a explorarla. No piensan, incentivan y comienzan a formular una gobernanza discursiva. Ni implementada a la misma gobernanza vertical que implica básicamente una coordinación entre varios órdenes de gobierno como el federal, las entidades federativas y los municipios, buscando la coherencia y complementariedad entre ellos. El reto es transitar a una gobernanza más horizontal que esté abierta a la participación y mayor capacidad de decisiones de actores no políticos y gubernamentales.

### *La búsqueda de la gobernanza multinivel y horizontal*

La literatura que versa acerca de la arquitectura para la gobernanza metropolitana se reconocen tres mecanismos en los que se construye o cimienta dicho entramado: 1) el supramunicipal, 2) el intermunicipal y 3) el que se aboca a agencias o sectores de servicios o temáticas específicas. Estas fórmulas de articulación metropolitana se explican de la siguiente forma:

- El modelo de gobierno supramunicipal. Implica la existencia de una institución territorial metropolitana. Un espacio de autogobierno con capacidad para diseñar y prestar el conjunto de políticas y servicios que permitan abordar los retos de la metrópolis desde el ámbito público, más allá de las lógicas de mercado. La autoridad puede ser de elección directa o indirecta (sobre la base de los resultados municipales). Y puede implicar la fusión de municipios, o bien la permanencia de estos en un marco de reparto competencial con la institución metropolitana.

- El modelo de gobernanza intermunicipal. Implica construir en la metrópolis un esquema de gobernanza flexible, articular capacidades de acción conjunta entre ciudades, y dotar a dicha acción de un modelo de formalización cooperativa. El andamiaje institucional puede adoptar 2 formatos: a) una mancomunidad entre municipios como espacio de producción compartida de políticas; o b) un dispositivo de planificación estratégica como espacio de definición de modelo metropolitano y de concertación de acciones entre actores de naturaleza diversa.
- El modelo de agencias de gestión. Implica optar por maximizar la autonomía de los municipios metropolitanos. [...], se asume que es en el ámbito de cada ciudad donde se agregan mejor las preferencias ciudadanas [...] (Gomà, 2019: p. 164).

El entorno político y social que impera en la arquitectura institucional para la gobernanza metropolitana en México, es vertical y centralizado, por decir lo menos. Si es que se quiere implantar, porque, de lo contrario, aún cuando se buscan esquemas mínimos de gestión y gobernabilidad metropolitana, no existe en la mente de los formuladores de las políticas públicas y los tomadores de las decisiones políticas. Si bien la característica de esta gobernanza es jerárquica, en cuanto se pretende una coordinación entre los órdenes de gobierno central, regional y local, y una coherencia y complementariedad entre ellos. Es una forma tradicional de gobernar en la medida que este interviene mediante la legislación o políticas públicas en la sociedad, lo que encuentra más inclinado hacia la gobernación (Kooiman, 2005: pp. 65-69).

El reto es transitar hacia una gobernanza más horizontal, descentralizada y multiescalar, llamada en la bibliografía especializada gobernanza multinivel. Dicho término fue acuñado por el Comité de las Regiones de Europa en 2009; se aplica a un proceso de toma de decisiones que busca ser incluyente de una amplia gama de actores y sectores. La propuesta se instauró con el propósito de construir el proceso de gobernar como un complejo y amplio marco para la “asociación”. La gobernanza multinivel significa la acción coordinada de la Unión Europea: los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, para crear y aplicar políticas en la Unión Europea. El concepto hace referencia a la responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno (Consortio Coopenergy, 2015: p. 3).

La gobernanza multinivel saltó al mundo académico y la esfera política al querer observar cómo cada actor contribuía, según sus capacidades y conocimientos, al éxito de una aventura colectiva. Una de las fortalezas la noción de gobernanza multinivel es el principio de subsidiariedad. Tal concepto de gobernanza promueve un modelo de acción pública donde todos los actores cooperan a través de redes flexibles, a la vez que conlleva una arquitectura institucional más democrática. La flexibilidad se opone a la rigidez y hace referencia a una capacidad de adaptación de un entorno complejo, cambiante e incierto. Además, la gobernanza multinivel va más allá de una visión esencialmente institucional al integrar a la sociedad civil dentro de las redes, y considerando entes territoriales y privados (Harguindégú y Rodríguez, 2010: p. 220).

En esta idea, el municipalismo se redibuja, es decir, se configura en nuevas formas de interrelación política e institucional. Se transita de un esquema *top-down* de subordinación a otro de tipo horizontal donde la escala no implique jerarquía: es la idea “pensar global y actuar local”. Aunque las metrópolis muestran aún insuficiencias relevantes en sus capacidades de autogobierno, así como fragilidades en sus arquitecturas institucionales (Gomà, 2019: p. 164).

El reto en el esquema de una gobernanza multinivel es avanzar hacia un escenario metropolitano con capacidad de autogobierno, horizontal y en red. La importancia de un gobierno en red no solo es una alusión de forma sino un mecanismo de interacción para gestionar y solucionar situaciones conflictivas. El esquema implica la implantación de un proceso de gobernar abierto a la coproducción ciudadana y de representación directa. Una situación en la que sea posible la construcción del derecho a la metrópolis más democrática, cooperativa y comunitaria. Es decir, una realidad donde la gobernanza democrática metropolitana aparezca “como factor clave –junto al nuevo municipalismo– de fortalecimiento de la arquitectura institucional de la proximidad. Así como el derecho a la metrópolis dota de contenido efectivo –en múltiples dimensiones– al derecho a la ciudad, en el contexto de cambio de época que vivimos” (Gomà, 2019: p. 166).

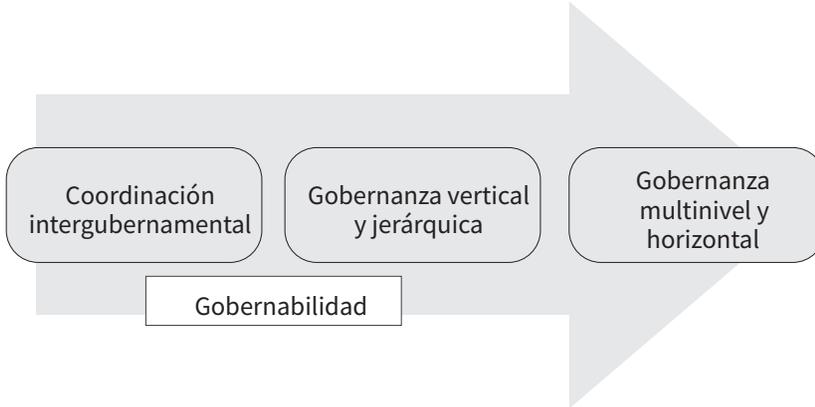
El derecho a la ciudad se entiende como el derecho de sus habitantes a habitarla, utilizarla, ocuparla, producirla, transformarla, gobernarla y disfrutarla. Para ello la ciudad debe ser justa, incluyente,

segura, sostenible y democrática, donde se logran bienes y alcanza una vida digna. En la literatura especializada el derecho a la ciudad –y ante desbordamiento de una ciudad hacia otros municipios, dispersa y fragmentada, y que genera segregación social– se llama la atención en superar las capacidades de los gobiernos existentes para innovar y cooperar, e implantar mecanismos de coordinación y cooperación que permitan el disfrute de la ciudad. En lo metropolitano se refiere a la existencia de una ciudad sin delimitaciones y donde se conforman redes urbanas que vinculan a los habitantes (Pamplona y Piedrahita, 2021: pp. 78 y 84).

El modelo de gobernanza metropolitana que se reclama es en la dirección multiescalar y multinivel, en la que hay una parte local, regional y nacional que busca trabajar en red entre actores gubernamentales, económicos y sociales, en dinámicas más horizontalizales, pluricéntricas y plurimunicipales (entrevista a Ricard Gomà, 2017). De ahí que la solución que propone Pedro Ortiz sea la óptima y necesaria, pero que desde el ámbito nacional es difícil de implementar. Y sea desde lo local donde se impulse la innovación pública. No obstante, hasta el momento la gobernanza se dé más en la gobernabilidad o gobernanza vertical al ser impulsada por los entes gubernamentales.

En suma, se debe transitar de una gobernanza vertical y jerárquica, hacia una gobernanza de tipo multinivel y más horizontal. Mientras la primera se entiende como la implementación de mecanismos de coordinación netamente gubernamentales, donde los órdenes de gobierno central, regional y local, buscan la coherencia y complementariedad, su conducción se da en una lógica de de arriba hacia abajo y en planos hacia la sociedad netamente informativos o consultivos. En esta forma de organización hay una idea de jerarquía y subordinación entre entes superiores e inferiores, o bien entre espacios centrales o periféricos. Por su parte, la gobernanza multinivel y horizontal, implica la posibilidad de participar en debates y decisiones políticas, considerando más actores sociales y del mercado. Es una forma organizacional que ensancha los procesos al ser una estrategia donde la red compensa e incentiva una mejor distribución del trabajo y los beneficios (ver diagrama 2).

Diagrama 2. La transición de la gobernanza metropolitana en México



Fuente: Elaboración propia.

## UNA REFLEXIÓN FINAL

El asunto de lo metropolitano y a partir del caso del AMG, como el que ilustraría una tendencia nacional, plantea que un fenómeno sociourbano puede colocarse como tema de política pública. Esto significa que se debata como problema público. Que se haya colocado la materia en la agenda pública y gubernamental, así como que se diseñen instrumentos normativos y programáticos (se defina a las zonas metropolitanas en documentos de las políticas urbanas y la planeación, se haya creado, y después desaparecido, el Fondo Metropolitano como un programa gubernamental, y reformado la LGAHOT para incluir el concepto desarrollo metropolitano y la necesidad de coordinación intergubernamental en la materia).

En términos de relaciones intergubernamentales y de coordinación metropolitana hay una cuestión central dentro de la arquitectura constitucional en el sistema político mexicano, y tiene que ver con la reforma del artículo 115, y la creación de ley específica en la materia. Su última reforma se dio en 1999 y desde entonces no se ha adecuado a las nuevas realidades. De ahí que sea una materia de gran envergadura. Esto como el asunto en el que el tema de zonas o áreas metropolitanas no basta considerar o mencionar principios en la Ley de General de

Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial. De ahí que hace una década haya habido iniciativa para crear una ley de zonas metropolitanas y algunos actores retomen de nuevo esta idea.

La ruta en el asunto metropolitano que se ha seguido en el tema de la coordinación metropolitana y su arquitectura para el establecimiento de la gobernanza metropolitana en México recae en mecanismos de coordinación intergubernamental que se sustenta en tres instancias: una política, una técnica y una de participación ciudadana. La base de dicho diseño busca sentar mínimos esquemas de coordinación intergubernamental en la búsqueda de una gestión y gobernabilidad metropolitana. Son esquemas básicos y clásicos en los asuntos del gobierno y del Estado, pero ante lo que se observa una abrumadora mayoría de zonas metropolitanas que no tienen la menor idea de que su constitución era una forma de acceder a recursos federales.

Luego siguió una etapa de transición, en la que se puede avanzar o retroceder en los esquemas de una gobernanza vertical para, finalmente, establecerse en el mediano plazo una gobernanza multinivel. Se observa que hay un incipiente tránsito que no termina por solidificarse en la travesía institucional. Hubo intentos en colocarlo en la agenda nacional, pero para el gobierno de la llamada Cuarta Transformación el asunto metropolitano, los gobiernos locales y el federalismo no ocupan un lugar central.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). La nueva gobernación. *Acta Republicana. Política y Sociedad*, (2), 9-21.
- Arellano-Ríos, A. (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal: experiencias y trazos institucionales*, Zapopan, El Colegio de Jalisco-UAM-Unidad Lerma.
- \_\_\_\_\_. (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, Ciudad de México, IJ-UNAM-El Colegio de Jalisco.
- Cuadrado-Roura J., y Fernández Güell, M. (2005). Capítulo 2. Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. En E. Rojas, E., J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell, (Eds.). *Gobernar las metrópolis* (pp. 63-125), Washington, BID.

- De Alba, F. (2006). Fragmentación institucional en México: la saturación del espacio político y la acción intergubernamental en una metrópoli en conflicto, *Provincia* (16), 109-159.
- Díaz Aldret, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 121-154.
- Gomà, R. (2019). La construcción metropolitana del derecho a la ciudad: hacia modelos innovadores de gobernanza, *Monografías* (pp. 155-167), Barcelona, CIDOB.
- \_\_\_\_\_. (2018). Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis. *Estadoabierto*, 2 (2), 31-48.
- Harguindégu, J. B. y Rodríguez P. (2010). Gobernanza multinivel y política regional europea. La implementación de INTERREG III-A España-Francia. *Revista de Estudios Regionales*, (88), 199-222.
- Klink, J. (2005). Capítulo 3. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En E. Rojas, E., J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell, (Eds.). *Gobernar las metrópolis* (pp. 127-191). Washington: BID.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo y Martínez (ed.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- 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.
- Natera Peral, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza, *Revista Mexicana de Sociología*, 67(4), 755-791.
- Pamplona Sierra, María José y Piedrahita Bustamante, Pedro. (2021). El derecho a la ciudad en las aglomeraciones: miradas desde América Latina [1], *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 31(2), 73-88.
- Peters, G. B. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? Agustí Cerrillo i Martínez (ed.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 37-56.
- Subirats, J. y Brugué, Q. (2005). Capítulo 6. Políticas sociales metropolitanas. En E. Rojas, E., J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell, (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 351-407), Washington, BID.

*Documentos*

- Consortio Coopenergy. (2015). *Guía para la gobernanza multinivel. Para autoridades públicas locales y regionales*. Europa: Cofunded by the Intelligent Energy Europe Programme of the European Union, Diciembre.
- SEDATU-CONAPO-INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano-Consejo Nacional de Población-Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

*Páginas web*

- [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario\\_Migracion\\_Interna?page=5](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario_Migracion_Interna?page=5). Consultada en noviembre de 2021.
- Ortiz, Pedro. (2022, 19 de febrero). El gobierno metropolitano. En <https://www.facebook.com/pedro.b.ortiz.5/posts/10220071865497446>. consultada el 1 de marzo de 2022.

*Entrevista realizada por el autor*

- Gomà, Ricard. (2017). Investigador del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de la Universidad Autónoma de Barcelona, 17 de marzo. Barcelona, España.



# EL NUEVO PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA “ERA DE LAS CIUDADES”: REFLEXIONES SOBRE LAS FORMAS DE GOBERNANZA LOCAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Jesús Carlos Morales Guzmán  
*Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco*

## INTRODUCCIÓN

En este capítulo se plantea una reflexión en torno al papel que los gobiernos locales están experimentando, en un contexto marcado por la creciente urbanización en la llamada “era de las ciudades”, que lleva aparejados el aumento de las desigualdades e inequidades territoriales. En efecto, la nueva “era urbana latinoamericana” tiene como sujeto protagónico a las urbes que están experimentando diversos cambios asociados con la globalización, la era de la información, la tecnología y, simultáneamente, causan exclusión social y nuevas desigualdades.

Si bien es cierto que dicho protagonismo ha permitido que las ciudades generen un gran crecimiento económico y una prosperidad inaudita para algunos, también es cierto que han producido grandes desigualdades y se han perpetuado múltiples formas de pobreza, así como una alta degradación del medio ambiente, que han sido los principales obstáculos para lograr un desarrollo equitativo y sostenible para la mayoría de la población, ya que la exclusión social y económica tanto como la segregación espacial sigue siendo una realidad cotidiana para la mayoría de los habitantes de las ciudades latinoamericanas (ONU, 2018).

En este contexto, sigue presente la crítica realizada por Castells (1984) sobre la debilidad de las políticas urbanas que se han orientado a la atención de los grandes problemas derivados de la urbanización latinoamericana, ya que dichas políticas son acciones e inacciones que configuran lógicas institucionales de los gobiernos locales frente a los problemas urbanos. En este sentido Ziccardi (2018) sostiene que las políticas urbanas permiten observar las formas de gobernanza urbana local que reflejan patrones de comportamiento entre el gobierno y la

sociedad, y que derivan en una conflictiva gobernanza urbana local. Este planteamiento es sugerente, ya que permite extender el concepto de gobernanza a partir de la orientación que reflejan las políticas urbanas; dicha orientación puede ser colaborativa o asociativa, lo que no esta exento de tensiones y conflictos, de manera que se puede concebir a la gobernanza más allá de lo institucional al considerar a un conjunto diverso de actores implicados en las metrópolis.

Por lo tanto, para analizar el nuevo papel de los gobiernos locales se explora cómo se han transformado dichas formas de gobernanza local, a través de la revisión de algunos acontecimientos en los que están presentes diferentes modelos de ciudad que se expresan en lógicas de conflicto y cooperación entre los viejos y nuevos actores urbanos, es decir, lógicas de gobernanza o participación de tipo asociativo o colaborativo. El referente urbano y metropolitano es la ciudad de México a partir del legado de los “gobiernos de izquierda” (de las últimas tres décadas) así como el posible escenario que se vislumbra.

El argumento que se plantea es que las políticas urbanas de la ciudad son elementos centrales para entender las lógicas (asociativa y colaborativa) de gobernanza urbana que han facilitado los intereses empresariales en la producción de bienes y servicios urbanos cuyas intervenciones territoriales han implicado no solo el debilitamiento de un modelo incluyente y orientado a la realización del derecho a la ciudad, sino la transformación profunda de la misma, la degradación del ambiente y pérdida del paisaje, así como el aumento de las desigualdades e inequidades territoriales. Finalmente, reflexionamos sobre los nuevos escenarios derivados de dichas tendencias y la necesidad urgente de un reforzamiento democrático (de las lógicas de gobernanza participativa), entendido como una articulación ciudadana que permita la emergencia de nuevas formas de organización e innovación basadas en una lógica colectiva o nuevos formatos de ciudadanía metropolitana.

#### LA NUEVA “ERA URBANA” EN AMÉRICA LATINA: ¿DE LA CIUDAD INDUSTRIAL A LA CIUDAD EN RED?

En las primeras décadas del siglo XXI, asistimos a la llamada “era de las ciudades”. La nueva era se deriva del hecho de que más de la mitad

de la población mundial vive en ciudades y, de acuerdo con datos recientes, se estima que esta tendencia se incrementará para 2050 (ONU, 2018); es decir, de continuar con este ritmo se espera que para dicho año 68% de la población vivirá en zonas urbanas. A estas previsiones se suman las perspectivas sobre el crecimiento demográfico, ya que cerca de 2,500 millones de personas más vivirán en ciudades. En efecto, la población ha aumentado de manera considerable pasando de 751 millones en 1950 a 4,200 millones en 2018 y se espera que continúe en este sentido (ONU, 2018). Asimismo, se estima que el aumento de la población será de manera desigual en los territorios, ya que algunas urbes que presentan un mayor tamaño verán reducida su población, mientras que en otras aumentará.

Dicho aumento de la población urbana será sobre todo en los países con ingresos medios y bajos, que son los que encabezan las tendencias. Por lo tanto, la nueva era urbana plantea serios desafíos sobre el papel de los gobiernos locales en la provisión de bienes y servicios urbanos, tales como la vivienda adecuada, el transporte, la energía, servicios educativos y hospitalarios, así como el empleo, entre otros, considerados vitales para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

En América Latina, una de las áreas más urbanizadas (81%), existe un universo urbano que se caracteriza por la existencia de grandes ciudades con más de 10 millones de habitantes, por ejemplo, San Pablo, Buenos Aires, Río de Janeiro y la ciudad de México, así como 46 urbes de más de un millón de habitantes. Existen más de 50 áreas metropolitanas y 16,600 municipios (algunos pequeños y de reciente creación). Aunado a esto, la región latinoamericana es la que registra la mayor desigualdad de ingresos del mundo, según el informe sobre el desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2019).

Así, el 10% más rico concentra una proporción mayor de ingresos que en cualquier otra región (37%) y el 40% más pobre recibe la menor parte (13%). En este sentido, Carrión (2007: 39) ha señalado que “América Latina se ha convertido en un continente urbano, si se lo mide por la cantidad de población concentrada en las ciudades, pero también por el peso económico, cultural y político que estas han adquirido. La creciente concentración urbana, en un contexto de globalización, ha dotado a la

ciudad de un protagonismo único, en un momento en que los territorios adquieren mayor presencia”, cabe añadir que la era urbana continúa generando grandes desigualdades entre la población y este proceso no solo incide en la forma y características de las ciudades, sino que conlleva graves consecuencias políticas, sociales y ambientales.

Así, las grandes urbes latinoamericanas reflejan el dinamismo de las primeras décadas del siglo XXI, que se traduce en el paso de una ciudad industrial a otra en la que su articulación es posible a través de redes y flujos de información, personas y mercancías, en un contexto de crecientes desigualdades. Al respecto, sentido Carrión (2015) sostiene que se trata de una ciudad distinta que se sustenta en tres procesos: una transición demográfica cuyas consecuencias son la urbanización creciente; impulsos globales que fomentan la ciudad en red y la reforma del Estado, que implica, en lo económico, privatización, ajuste y apertura y, en lo político, descentralización y nuevas demandas de representación de los territorios; así también nuevas migraciones, el desarrollo de la revolución científica tecnológica, la financiarización de la economía y el nuevo papel de la participación ciudadana en la transformación de las urbes como tendencias que configuran los nuevos escenarios urbanos latinoamericanos.

Como producto de complejas interacciones locales y globales, y diversos procesos socioterritoriales, en las grandes ciudades se expresa una transformación y renovación urbana que se cristaliza en las políticas urbanas como un prisma que refleja el modelo de desarrollo económico desigual y excluyente, y la emergencia de movimientos urbanos que reivindican el derecho a la ciudad frente a la degradación del proyecto colectivo de ciudad (Lefévre, 1972, Smith, 2012).

En suma, las grandes urbes se han consolidado como centros de poder económico y financiero y, al mismo tiempo, como receptáculos de grandes poblaciones y migraciones de diversa naturaleza. Esto se señaló en la Cumbre Hábitat III de Naciones Unidas, celebrada en Quito, en 2016. En este sentido, Álvarez (2016: 493) argumenta que las grandes ciudades contemporáneas se pueden entender como “enclaves duales” que expresan división y desintegración, en donde se concentran, coexisten y contrastan las poblaciones, esto es, privilegiados y desfavorecidos, ricos y pobres; dichos enclaves sintetizan lo mejor y lo

peor de la sociedad, además permiten la conexión con redes globales, pero generan altas desconexiones con las actividades locales y amplios sectores de la sociedad.

En efecto, los cambios en las ciudades implican diversas escalas (local/global), distinciones (centro/periferia), y presionan fuertemente la estructura gubernamental a través de un conjunto de demandas y exigencias de una mayor participación en la toma de decisiones, así como la inclusión de nuevos actores urbanos con intereses diversos y, en numerosas ocasiones, enfrentados entre sí (Borja, 2010: 35).

#### POLÍTICAS URBANAS EN GRANDES CIUDADES COMO FORMAS DE GOBERNANZA URBANA LOCAL

En términos generales, las políticas públicas se consideran como “flujos” de acción pública orientados por el sector público y, frecuentemente, por el sector privado, hacia los grupos sociales (Lahera, 2008). Por ello, las políticas públicas son las acciones de gobierno, o si se quiere es el gobierno en acción, que busca dar respuesta a los problemas públicos y a las demandas de la sociedad (Cabrero, 1997). Para Aguilar (2007: 21) una política pública es “un conjunto (ciclo) de acciones estructuradas en modo intencional y causal, ya que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas”, idealmente, son el resultado de un diálogo e intercambio entre el gobierno y los diversos sectores de la sociedad.

Por su parte, Borja y Castells (1997: 185-187) señalan que el propósito de las políticas urbanas es “hacer ciudad”, lo que es posible siempre y cuando se combinen la competitividad con la sostenibilidad de los recursos naturales, y la cohesión social en los proyectos de desarrollo económico y urbano. Por lo tanto, el hacer ciudad conlleva una participación activa de los diferentes sectores y grupos sociales en la definición de las políticas y los proyectos urbanos, como lo ha dicho Subirats una “coproducción de políticas”, posibilitando con ello un consenso social, más aún, una integración social de los diversos sectores involucrados con el entorno urbano.

Sin embargo, sigue vigente la crítica que ha realizado Castells (1984) sobre la debilidad de las políticas urbanas implementadas para

atender los grandes problemas derivados de la urbanización en las ciudades latinoamericanas; este autor sostiene que las políticas urbanas no son solo acciones sino también “inacciones” de las instituciones y de los gobiernos locales frente a los problemas urbanos, particularmente de vivienda y sobre las condiciones de vida precaria de los grandes sectores que habitan la ciudades latinoamericanas.

En este sentido, Ziccardi (2018) ha señalado que las políticas urbanas expresan “la doble naturaleza de valor de uso y valor de cambio que poseen los bienes de la ciudad implica que, alrededor de los mismos, existen posicionamientos e intereses abiertamente contradictorios en torno a la satisfacción de necesidades básicas, como el acceso al suelo, a la vivienda adecuada, a los servicios públicos, a la movilidad y el transporte, y la adopción de criterios mercantiles en los procesos de la producción y gestión de la ciudad”. Por lo tanto, siguiendo a Ziccardi (2018), las políticas urbanas permiten observar las formas de gobernanza urbana local que reflejan un “doble patrón de comportamiento” entre el gobierno y la sociedad.

Lo anterior es relevante para analizar el papel de los gobiernos locales en la nueva era urbana que ha traído consigo una profundización de la democracia política y de la gestión local, desde la década de los noventa del siglo XX en diversas urbes latinoamericanas; toda vez que la mayoría de las ciudades capitales ha vivido un proceso de redefinición y transformación significativo. Para Carrión (2015) se trata de la recuperación de la democracia a través de la reforma del Estado, ya que las ciudades capitales son el lugar principal y sede de los poderes, y desde esa década todas ellas eligen a través del voto popular a sus gobernantes.

En este sentido, el papel del gobierno de la ciudad de México se puede explicar desde esta lógica democratizadora. Por ello, la noción de gobernanza es relevante porque se relaciona con la necesidad de construir espacios de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía; para efectos de este trabajo el componente central es “la configuración de un patrón de comportamiento entre el gobierno y la sociedad de tipo colaborativo” (Ziccardi, 2018). Esto es, una forma específica de gobernar localmente la ciudad que se caracteriza por el impulso a los proyectos colectivos “desde abajo” lo que algunos autores han llamado “innovación social”. De acuerdo a Subirats y Parés (2014: 110) la go-

bernanza adquiere rasgos característicos a partir de los siguientes formatos de intervención política:

Participación. La gobernanza participativa se inspira en las teorías de la democracia participativa, en el entendido de que las tradicionales formas representativas de gobierno deben ser complementadas con instrumentos participativos.

- Horizontalidad. La gobernanza apuesta por una articulación horizontal y relativamente estable de las relaciones entre los distintos actores que forman parte de la red.
- Gobierno relacional. El paradigma de la gobernanza plantea una organización relacional en la que los distintos actores y niveles de gobierno se articulan entre sí en forma de red.
- Transversalidad. Desde las nuevas formas de gobernanza participativa se apuesta por una mayor transversalidad de las acciones públicas.
- Gobernanza multinivel. La producción de políticas públicas pasa necesariamente por formas de gobernanza multinivel que contemplan una mayor articulación y coordinación entre los distintos niveles y dependencias de gobierno.

Entendida de esta manera la gobernanza es una forma específica de regulación, coordinación y control (Rhodes, 1997) que se fundamenta en el hecho de incorporar, en el acto de gobernar, a actores del mercado y de la sociedad civil. Desde su reiterada invocación a finales del siglo XX se ha orientado a dar respuesta a las dos grandes debilidades de las formas tradicionales de gobierno: su falta de funcionalidad y legitimidad.

Desde esta óptica, el Estado no es el único actor responsable de la elaboración de las políticas urbanas sino que, “voluntariamente”, comparte esa responsabilidad con otros actores. La gobernanza ha sido definida como una fórmula para superar tanto las rigideces de la burocracia como las inequidades generadas por el mercado. Así, la gobernanza supone un nuevo paradigma de regulación que involucra a la ciudadanía en general y a la sociedad civil organizada en particular, en la elaboración de las políticas urbanas.

## FORMAS DE GOBERNANZA URBANA LOCAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

De acuerdo con Ziccardi (2018) y Pérez (2015), en las últimas tres décadas se pueden distinguir, de manera muy estilizada, dos formas de gobernanza urbana local que entrañan dos modelos de ciudad que han generado una conflictiva gobernanza local en la ciudad de México, como se ilustra en la tabla 1.

Tabla 1. Formas de gobernanza urbana local

	Asociativa	Colaborativa
Actores y características	Élites técnicas, políticas y empresariales; valorización del capital a partir de la producción y gestión de bienes y servicios urbanos (se trata de acciones e inacciones orientadas en este sentido)	Gobierno, Organizaciones de la Sociedad Civil (ONG) y movimientos sociales urbanos; promueven el reconocimiento del “derecho a la ciudad” como postura frente a la exclusión y segregación espacial
Modelo de gestión y características	Se deriva de la economía global cuyo principal componente del proceso de urbanización es el suelo urbano; existe una oferta creciente de capitales inmobiliarios internacionales (altamente especulativos y oligopolizados)	Frente a la desintegración de la ciudad como proyecto colectivo se propone recuperar el valor social y humano del barrio y de la calle (retoma la crítica de Lefebvre)  Cuenta con una base social de origen popular que reivindica bienes y servicios urbanos, y mejoras en las condiciones de vida de los ciudadanos urbanos
Agenda de actuación	Megaproyectos e intervenciones urbanas que transforman la infraestructura urbana y el paisaje de la ciudad	Denuncian los modos de urbanización por desposesión, exigen espacios institucionales para la transformación urbana y la incidencia en la toma de decisiones

Formato de participación	Cerrado y sectorizado Los organismos de vivienda han generado un “mercado de vivienda social protegido” orientado a la apropiación de plusvalías generadas con el cambio de uso de suelo	Abierto y colectivo Movimientos en red, uso de tecnologías 2.0 y desarrollo de plataformas para la protesta y la vía legal
Efectos en la ciudad y en la ciudadanía	Producción masiva de vivienda y artefactos urbanos (expansión territorial desmedida y afectaciones graves al ambiente)	Se expresan a través de acciones locales y globales y una ocupación novedosa del espacio público urbano; llaman la atención los modos en que se articulan con otros movimientos urbanos
	Transformación intensa de la periferia (a partir de la infraestructura y servicios caros para la población que promueve una ciudad dispersa)	Son virales y espontáneos como crítica e indignación ante la falta de representatividad, corrupción inmobiliaria y abuso de poder
	Genera empleos de baja calificación y bajos salarios (refuerza una ciudad fragmentada)	Promueven una ciudad de derechos y comprometida con inhibir la especulación inmobiliaria para una “justa distribución de las cargas y los beneficios” derivados del proceso de urbanización
	Los grupos empresariales debilitan y deslegitiman la planeación urbana, pues la consideran límites a sus intereses	Coordinación horizontal y presión implementativa
	Nuevas desigualdades (inequidades, expropiaciones y desplazamientos)	Grupos de resistencia colectiva frente a los megaproyectos que utilizan las herramientas de la planeación y denuncian el <i>modus operandi</i> de la transformación de los territorios

Fuente: Ziccardi (2018) y Pérez (2015).

Para Ziccardi (2018) las formas de gobernanza urbana local se pueden analizar a partir de un modelo dicotómico de ciudad en que se pueden identificar los actores económicos locales, globales y su articulación con élites gubernamentales. En lo que respecta al primer modelo asociativo, es representando por los desarrolladores inmobiliarios, la industria de la construcción y el gran capital financiero, que buscan la obtención de elevadas ganancias y la apropiación privada de excedentes generados en los procesos de gestión de la ciudad.

A su vez, se trata de un modelo de ciudad en el cual la gobernanza se centra en la capacidad y los modos de influencia que ejercen los sectores empresariales sobre esas élites políticas y técnicas. Aquí, el proceso de urbanización es a partir del suelo urbano y, en el escenario actual, existe una oferta creciente de capital inmobiliario internacional, altamente especulativo y crecientemente oligopolizado (De Mattos, 2002).

En el mismo sentido, Pérez (2015: 333) reflexiona sobre las principales transformaciones que ha sufrido la ciudad de México desde que se intentó caracterizarla como una ciudad global y cuáles han sido los efectos más visibles de la instauración del modelo neoliberal después de todo este tiempo. Su análisis tiene en cuenta tres ejes: la consolidación de actores hegemónicos en el proceso de producción de ciudad; el surgimiento de procesos de resistencia contra la instalación de megaproyectos y la aparición de nuevas formas de desigualdad social.

La investigación muestra que cada uno de estos elementos permite dimensionar cuáles han sido los efectos más visibles de la instauración del modelo neoliberal. En cuanto al primer eje: el protagonismo de actores hegemónicos, principalmente se destacan en el proceso de producción de la ciudad, ya que consolidaron su presencia en la escena urbana durante la década de los ochenta.

Siguiendo a Pérez (2015) este proceso implicó un movimiento pendular entre estructura y agencia individual que nos permite analizar los procesos urbanos como el resultado de arreglos y negociaciones que se efectúan en diferentes escalas, y que resultan de suma importancia para acercarnos al vínculo entre lo global y lo local. Para la autora, el “empoderamiento de las constructoras”, fue un elemento decisivo para el rumbo que ha tomado la planificación urbana, que ha tenido como resultado la creación de un marco regulatorio y facilitador de un

ambiente propicio que, de acuerdo con los estándares neoliberales, es imprescindible para atraer la inversión privada que posibilita la reinversión del capital acumulado.

En este sentido, las alianzas y redes que tanto a nivel local como a nivel global han formado estos mismos consorcios, constituyen la expresión concreta de la particularización del proceso de urbanización en el marco de la producción global del espacio. Pérez (2015: 339) considera que es así como el movimiento pendular “estructura/agencia” se convierte en un desplazamiento continuo que hace de los agentes locales, los principales promotores de la urbanización como un proceso genuino de acumulación de capital.

Asimismo, Pérez (2015) destaca que se promueve un desarrollo metropolitano, impulsando grandes megaproyectos e intervenciones urbanas que transforman tanto la estructura urbana así como el paisaje de las grandes ciudades, generando una oferta masiva de empleos de baja calificación y bajos salarios, y reforzando una dinámica de producción de la ciudad cada vez más fragmentada (Cuenya, 2012), lo que se conoce como la “ciudad dispersa”.

Por su parte, Ziccardi (2018) argumenta que esta forma de gobernanza urbana deriva del patrón asociativo entre las élites técnicas y políticas, que toman las decisiones en materia urbana junto con el empresariado de los negocios inmobiliarios que, a su vez, pretenden valorizar su capital a partir de la producción y gestión de los bienes urbanos; las intervenciones o no intervenciones gubernamentales dependen de esta meta. Desde este punto de vista, los grupos empresariales pretenden incidir directamente en los procesos de planeación del territorio de los que se derivan las principales regulaciones urbanas.

Dado que estos grupos empresariales no siempre pueden lograr que dichas regulaciones los favorezcan, lo que hacen es debilitar o deslegitimar los procesos de planeación para incrementar sus posibilidades de obtener ganancias extraordinarias en los procesos de ocupación y uso del suelo, toda vez que consideran que la planeación es un obstáculo para lograr sus intereses (Pérez, 2015).

En contraste, el tipo de gobernanza urbana colaborativo se vincula con la crítica que se deriva del concepto de “derecho a la ciudad” y se puede entender como una apelación colectiva que plantea la adopción

de criterios de universalidad, inclusión social, y equidad en el acceso y la calidad de los bienes y servicios urbanos, ambientales y culturales para lograr una adecuada calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía (Harvey, 2013: 10).

En esta línea, las políticas urbanas que privilegian esta concepción de ciudad son impulsadas por “sectores progresistas” de la burocracia y de la tecnocracia local, diferentes actores y organizaciones de la sociedad civil, y académicos y activistas socialmente comprometidos que impulsan y participan en programas y acciones de carácter colaborativo. Para Ziccardi (2018) en este modelo subyace el propósito de que las políticas urbanas del gobierno local puedan contrarrestar las grandes desigualdades territoriales que existen actualmente en nuestras ciudades, y combatan la pobreza y la inequidad en los territorios derivados de la urbanización. Así, en este modelo de ciudad, la gobernanza se centra en la capacidad de movilización y presión de los sectores populares para visibilizar sus demandas, y con ello lograr que estas sean procesadas y atendidas a través de políticas y programas urbanos.

En esta forma de gobernanza se ubica el eje de análisis de Pérez (2015) sobre los grupos de resistencias colectivas que no solo se encuentran en oposición a la construcción de los diversos megaproyectos que van ocupando la agenda de la planeación urbana, sino contra la forma en que actúan las autoridades para imponer dichos proyectos fuera de los esquemas de planeación y participación ciudadana (Pérez, 2015: 333). La autora también ha señalado que el *modus operandi* con el que los grupos hegemónicos han logrado imponer los megaproyectos se apoya de manera recurrente en una creciente opacidad tanto en los procedimientos legales como en obstaculizar sistemáticamente (inacción pública) la información disponible para los ciudadanos.

Los grupos de resistencia, escalan su acción a partir de la construcción de redes sociales que les ha permitido sumar fuerzas con otros grupos, personas o instituciones ajenas a la organización, lo que les ha posibilitado contar con un margen más amplio para difundir y dar a conocer no solo los motivos de su lucha sino denunciar las amenazas que representaría el posible emplazamiento del megaproyecto en cuestión (Pérez, 2015: 341). Es de llamar la atención el apoyo que los grupos de resistencia han encontrado entre la comunidad científica y académica, esto

ha sido uno de los instrumentos más recurrentes que han permitido a las organizaciones valerse de una argumentación especializada para disuadir a la autoridad de no actuar arbitrariamente, dando oportunidad de que el conocimiento científico no se quede en el ámbito de los especialistas, sino que sea pertinente para las luchas sociales.

En este punto, las nuevas formas de acción colectiva están relacionadas con las características de los nuevos actores que emergen, no son permanentes y su proceso de interacción se basa más en la relación que en el interés compartido; Subirats y Parés (2014) han dicho que la acción que desarrollan se produce a través de momentos de agregación colectiva en red, sin interlocutores estables y claramente definidos. Muchas veces, su fuerza no está en la cantidad de personas que puedan “representar”, sino en su capacidad de “interconectar” y aglutinar la opinión pública en las redes sociales y otros medios, acrecentando la presión y exigencia ciudadana.

Siguiendo a Subirats y Parés (2014) estas nuevas formas de participación política se alejan de la jerarquía y tienen un carácter más horizontal y compartido. Sin embargo, el factor más característico es que se estructuran a partir de la colaboración entre ciudadanos que comparten preocupaciones, visiones y objetivos en torno a la ciudad que quieren construir.

Por su parte, Pérez sostiene que las transformaciones que trae consigo el modelo de producción de ciudad vigente es la expresión de nuevas desigualdades. Las condiciones de existencia que este nuevo modelo impone a los distintos sectores de la sociedad adquieren características específicas que relaciona con los diferentes tipos de movilidades producidas por la introducción de la nueva infraestructura urbana que, en numerosos casos, implica desplazamientos forzosos, provocados por las acciones expropiatorias (Pérez, 2015: 333). Por ejemplo, en el caso de Santa Fe, señala que se puede considerar como la acción de la planeación urbana y de los modelos arquitectónicos que conforman el megaproyecto que transforma radicalmente el concepto de apertura y libre circulación que ha caracterizado a otros espacios típicos de la ciudad de México.

Para la autora (Pérez, 2015), el espacio público en Santa Fe deja de ser aquel sitio de interacción social característico de las calles capitalinas, transformándose en una zona meramente funcional, de paso,

de tránsito, para uso vehicular, lo que en consecuencia modifica las condiciones de acceso al lugar y la manera en que pueden hacerlo los diversos sectores sociales, sobre todo los más bajos.

Finalmente, un fenómeno recurrente en la capital son las expropiaciones a sectores vulnerables, que producen alteraciones en la dinámica integral de la ciudad. En la medida en que se trata de las poblaciones que son apartadas de sus lugares donde han formado su vida para instalarse en sitios alejados de las zonas centrales, lejos de sus trabajos, en áreas inhóspitas y fuera de su círculo natural de acción cotidiana; así la investigadora concluye que la ciudad tiende a expandirse y a reproducir procesos caóticos similares a aquellos que buscan esconderse con las nuevas obras y megaproyectos que se introducen en nombre del progreso y la modernidad.

**POLÍTICAS URBANAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO:  
EL LEGADO DE LOS GOBIERNO DE “IZQUIERDA”  
(1997-2021) Y EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA**

A modo de síntesis, en la tabla 2 se describen las características de los gobiernos de la ciudad de México, así como las tensiones identificadas en las formas de gobernanza urbana en el periodo de 1997 y 2021.

Tabla 2. Características y tensiones de las formas de gobernanza urbana en la ciudad de México (1997-2021)

Gobierno	Características	Tensiones
<p>Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-2000)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luego de su triunfo electoral, la coalición de centro-izquierda liderada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó en las urnas la jefatura de la ciudad de México.</li> <li>• Se instaló un nuevo patrón de comportamiento, de relación gobierno-ciudadanía, de proximidad, que modificó sustancialmente la forma de gobernanza local.</li> <li>• En cada período gubernamental se impuso un nuevo estilo de gobierno abierto y receptivo a las demandas de la ciudadanía</li> <li>• Se inició un patrón colaborativo entre los técnicos y los representantes políticos del PRD en el Ejecutivo local y en la Asamblea Legislativa, al que se sumaron otros pequeños partidos de izquierda, miembros de organizaciones sociales y civiles dedicadas a trabajar sobre la cuestión urbana.</li> <li>• Estas formas de actuación pública se dieron, principalmente, en el campo de la vivienda popular al crearse el Instituto de la Vivienda del D.F. (INVI), donde se diseñó un original y participativo Programa de Mejoramiento de Vivienda para zonas populares (Mier y Terán &amp; Ziccardi, 2005; Mier y Terán, 2015).</li> <li>• En materia de planeación urbana se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVT), desde la que se impulsó un innovador proceso de planeación participativa (Ziccardi, 1998).</li> </ul>	<p>Se impulsó un innovador proceso de planeación participativa en 31 zonas y barrios en los que se registraban intensos conflictos por el uso del suelo (Ziccardi, 1998).</p>

<p>Andrés Manuel López Obrador (2000-2006)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se implementaron un conjunto de políticas sociales redistributivas en favor de los sectores populares y se creó el llamado Programa Integrado Territorial (PIT), que agrupaba todas las acciones realizadas en materia urbana en 870 unidades territoriales consideradas prioritarias por sus precarias condiciones de vida (Álvarez y Ziccardi, 2015).</li> <li>• En este período se inicia una articulación de los intereses de las élites políticas del partido gobernante con sectores empresariales de la industria de la construcción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea una tensión entre las élites políticas y sectores económicos e industriales (inmobiliarios), derivada de la construcción del segundo piso del Anillo Periférico y los puentes que conectan la zona de Santa Fe. Se construyó la primera línea del metro-bús sobre la avenida Insurgentes, una de las principales vialidades de la ciudad.</li> <li>• Se consulta la mediante el plebiscito a los ciudadanos sobre la viabilidad de estas obras.</li> <li>• En este período comienzan a coexistir dos patrones: uno colaborativo que atiende las demandas de los sectores populares, bases electorales del partido gobernante, y otro de tipo asociativo entre representantes políticos y empresarios dedicados a producir los bienes materiales de la ciudad.</li> </ul>
<p>Marcelo Ebrard (2006-2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento del modelo de ciudad colaborativo. En este período se diseña y se aplica en 2006 un innovador Programa de Mejoramiento de Barrios, cuya finalidad es contrarrestar las grandes desigualdades territoriales que existen en la ciudad de México y promover la organización social de los sectores para contribuir a mejorar su calidad de vida.</li> <li>• En 2008 se aprueba la Carta del Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México un documento relevante que firman diferentes actores sociales, políticos y económicos de la ciudad, inclusive el mismo jefe de Gobierno, sin duda constituye un avance de la carta que HIC-ONU promueve a nivel internacional.</li> <li>• Se refrenda discursivamente su compromiso de construir un modelo de gobernanza urbana local democrática y participativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se da continuidad a las obras del segundo piso del Anillo Periférico y la realización de la Supervía.</li> <li>• Hay cambios de uso del suelo con la intención de redensificar zonas centrales deterioradas, también la extensión de las líneas del metro y el metrobús, y acciones facilitadoras para recuperar predios con valor patrimonial, creándose la figura de la Autoridad del Centro Histórico, así como la aplicación de mecanismos de inversión público-privada.</li> <li>• Se advierte un gran desinterés del gobierno local por actualizar la principal normativa urbana, el Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad, que se aprobó en 2003.</li> </ul>

<p>Miguel Ángel Mancera (2012-2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este gobierno marca una clara ruptura con los tres anteriores, el jefe de la ciudad expresa claramente que no pertenece a ningún partido, crea un equipo de gobierno “de su confianza personal”, pero con pocas credenciales técnicas.</li> <li>• Se registra un considerable número de conflictos urbanos en la ciudad de México, pero no existen movimientos con capacidad de transformar la realidad urbana y social.</li> <li>• Se destaca el Proyecto Cultural Chapultepec, que fue frenado por una creciente oposición ciudadana debido a su naturaleza comercial confirmada por diversas organizaciones y grupos de vecinos.</li> <li>• Se aprueba la Constitución de la Ciudad de México, que se funda en la idea del derecho a la ciudad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los empresarios del desarrollo urbano tratan de incidir en la definición de la agenda urbana de la ciudad.</li> <li>• Se crea una instancia de gobierno paralela al gobierno, la Agencia de Desarrollo Urbano, para promover grandes proyectos urbanos y debilitar la acción habitacional del INVI, dedicado al mejoramiento de vivienda popular, a la vez que se incrementa la promoción de desarrollos de viviendas terminadas y producidas por empresas privadas.</li> <li>• El patrón de comportamiento colaborativo es cada vez más residual, mientras que el asociativo se fortalece.</li> <li>• Esto ha dado lugar a que los conflictos entre el gobierno local y la ciudadanía se incrementen en número y se intensifiquen las acciones de las organizaciones sociales para poner alto a proyectos.</li> <li>• Se advierte el desprestigio del marco normativo urbano vigente, ya que existe un manifiesto interés en algunos grupos económicos privados por desacreditar el referido marco para su beneficio (García Ortega, 2001).</li> <li>• El patrón asociativo se expresa a través de sus élites políticas y técnicas en un partido que se autodenomina de “izquierda”.</li> </ul>
---	--	---

<p>Claudia Sheinbaum Pardo (2018-a la fecha)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fue a través del impulso del partido MORENA que se instauró un gobierno con claras similitudes con el gobierno federal de AMLO.</li> <li>• Ha enfrentado una de las crisis más importantes como lo fue el desplome de un tren de la línea 12 del metro, que dejó como saldo 26 personas muertas y decenas de heridos.</li> <li>• En reiteradas ocasiones ha descalificado la protesta afirmando que se trataba de una provocación para que los policías reprimieran y con ello se dañara la imagen del gobierno de la ciudad.</li> <li>• Enfrentó la emergencia sanitaria en la ciudad y ha tratado de diferenciarse del manejo federal de la pandemia.</li> <li>• El plan de reactivación económica tiene como pilares el desarrollo inmobiliario y el turismo en espacios públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tensiones similares al gobierno 2006-2012.</li> <li>• Solicitud de “moratoria urbana” presentada por organizaciones y representantes de colonos para frenar los proyectos inmobiliarios en tanto no se aprueben el PGD y PGOT.</li> </ul>
--	---	--

Fuente: Ziccardi (2018), Pérez (2015) y Morales (2017).

Cabe señalar que en la ciudad de México los procesos de gobernanza democrática y de gestión de la ciudad presentan varias aristas y enorme complejidad, por ello representan un ángulo privilegiado para observar el desarrollo de los patrones de gobernanza urbana a la luz del “legado de los gobiernos de izquierda” en la ciudad capital desde 1997, como se puede observar en la tabla 2. Para Ziccardi (2018: 8) los gobiernos locales “han permitido avanzar en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y se han realizado diferentes esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los sectores populares que viven en la ciudad. Pero, al mismo tiempo y junto con ello, la ciudad se ha transformado rápida y profundamente, no solo en su fisonomía sino en la presencia de intereses empresariales en los procesos de gestión urbana del gobierno local”.

En este sentido, desde la instauración del gobierno democrático de 1997, a cargo de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se inició un nuevo patrón de comportamiento y una nueva relación gobierno-ciudadanía mucho más cercana o de proximidad que modificó sustancialmente la forma de gobernanza urbana local. Toda vez que se caracterizó por un nuevo estilo de gobierno abierto y receptivo a las demandas de la ciudadanía; también dio comienzo un patrón de colaboración entre los técnicos y representantes políticos en sintonía con la Asamblea Legislativa de la ciudad al que se sumaron partidos afines, líderes de organizaciones sociales y académicos dedicados a la cuestión urbana.

En el terreno de la vivienda destaca la creación del Instituto de la Vivienda del D.F., desde donde se diseñó un programa original denominado Programa de Mejoramiento de Viviendas para Zonas Populares y se fortaleció la planeación de la ciudad con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, cuya orientación inicial fue a partir del enfoque innovador de la planeación participativa, entre otras acciones (Ziccardi, 1998).

En el periodo 2000 a 2006, cuyo jefe de gobierno fue Andrés Manuel López Obrador, se implementaron diversas políticas sociales redistributivas en favor de sectores populares, lo que le dio un fuerte impulso a la agenda social de la ciudad, así también se creó el Programa Integrado Territorial (PIT), cuyo propósito era agrupar las acciones realizadas en materia urbana a partir de 870 unidades territoriales

consideradas prioritarias debido a las carencias existentes (Álvarez y Ziccardi, 2015).

Cabe señalar que en este periodo se inició una articulación de los intereses de las élites del partido gobernante con sectores empresariales de la industria de la construcción para la edificación de grandes obras, como los segundos pisos del periférico. Para Pérez (2015: 339) esta inercia estructural toma la forma de una gama de oportunidades que a nivel individual se traducen en las decisiones que mueven las políticas urbanas hacia una determinada dirección –como ocurrió en este caso–, a partir de su actuar discrecional; significó una alternativa para ganar capital político, al hacer posible la construcción de cierto tipo de infraestructura urbana tendiente a mejorar la accesibilidad y movilidad en determinadas zonas de la ciudad.

En el periodo de Marcelo Ebrard (2006-2012) se avanza en el modelo de tipo colaborativo, ya que se aplica un novedoso programa para la mejora de los barrios y colonias de la ciudad que se propone abiertamente contrarrestar las desigualdades territoriales que se expresan en la urbe y con ello fortalecer las capacidades organizativas de los sectores populares para contribuir al mejoramiento de su calidad de vida. Aunque se da continuidad a las obras del segundo piso y la llamada súper vía poniente, así como cambios en el uso de suelo para redensificar las zonas centrales de la ciudad, se crea la figura de la Autoridad del Centro Histórico y la implementación de mecanismos público-privados para la gestión de proyectos urbanos.

Un dato relevante es la firma de la Carta por el Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México en 2008, sin duda un documento relevante que firman diferentes actores sociales, políticos y económicos, junto con el jefe de Gobierno, lo que constituye un “avance discursivo” de la carta que HIC-ONU promueve a nivel internacional y con ello se refrenda el compromiso del gobierno con un modelo de gobernanza mucho más democrático y participativo; aunque, al mismo tiempo, para Ziccardi (2018: 12) se observa “cierto pragmatismo ya que en el periodo se advierte un gran desinterés del gobierno local por actualizar la principal normativa urbana, el Programa de Desarrollo Urbano de la ciudad que se aprobó en 2003. Otro dato es que se pone al frente de la SEDUVI a un representante de los intereses de los desarrolladores

inmobiliarios”. Lo que confirma la coexistencia y tensión de las dos formas de gobernanza urbana local.

El periodo de Miguel Ángel Mancera (2012-2018) marca un punto de inflexión con las gestiones anteriores, ya que el jefe de Gobierno se ostenta como apartidista y conforma un equipo de gobierno de su confianza y cercano a determinados intereses empresariales, como lo confirma el nombramiento del secretario de la SEDUVI, que alentó procesos de renovación urbana en áreas que dejaron de ser industriales tales como “El Nuevo Polanco”. En este periodo es claro que la visión empresarial define la agenda urbana de la ciudad, incluso se crea una estructura paralela a la gubernamental, una agencia para el desarrollo urbano (PROCDMX) para promover grandes proyectos urbanos entre los que se destaca el Proyecto Cultural Chapultepec, que fue frenado por una creciente oposición ciudadana debido a su naturaleza comercial, conformada por diversas organizaciones y grupos de vecinos (Morales, 2017).

Asimismo, se registra un aumento en el número de conflictos urbanos en la ciudad de México, y los movimientos existentes tienen enormes dificultades y desafíos para transformar la realidad urbana y social. Finalmente, se destaca la aprobación de la Constitución de la Ciudad de México, que significa un nuevo pacto entre el gobierno y la ciudadanía, cuya idea rectora ha sido el derecho a la ciudad y contempla para la ciudad de México el establecimiento de un Instituto de Planeación Democrática; la nueva carta magna representa una oportunidad para el reforzamiento del modelo colaborativo de gobernanza urbana.

Cabe mencionar que la discusión sobre la Constitución ha generado un debate público relevante sobre el modelo de ciudad y las posibilidades reales de una forma de gobernanza realmente colaborativa, que permita fortalecer este patrón frente al comportamiento asociativo entre las élites políticas, técnicas y empresariales. Destaca la participación de las principales universidades de la ciudad e institutos de investigación, sobre todo en la discusión en torno a la confección de las leyes secundarias y, particularmente, en la conformación del instituto de planeación, que abre nuevas expectativas para un desarrollo urbano centrado en la visión del derecho a la ciudad que permita un nuevo horizonte para mejorar la calidad de vida de los habitantes.

En cuanto al gobierno de Claudia Sheinbaum (2018- 2024), ella ganó la elección como jefa de Gobierno por medio del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), que derrotó a la coalición del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en alianza con el Partido Acción Nacional (PAN). Para Ziccardi (2018) la consolidación del patrón asociativo de los gobiernos llamados de izquierda que fomentaron una alianza de sus élites políticas y técnicas con los grupos empresariales “claramente adherentes al panismo”, facilitaron el triunfo electoral tanto del gobierno a nivel federal con AMLO como la jefatura de la ciudad, con claras similitudes en sus propuestas.

Aunque su gobierno aún está en proceso de desarrollo, se pueden identificar los siguientes elementos; ha enfrentado la emergencia sanitaria en la ciudad tratando de diferenciarse del manejo federal de la pandemia; asimismo afrontó una de las crisis más importantes, como lo fue el desplome de un tren de la línea 12 del metro, que dejó como saldo 26 personas muertas y decenas de heridos. En su plan de reactivación económico tiene como pilares el desarrollo inmobiliario y el turismo en espacios públicos. Asimismo, tiene como desafío apoyar el desarrollo del Instituto de Planeación Democrática de la ciudad, que ya ha iniciado una consulta sobre el Programa General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial, instrumentos que han enfrentado grandes críticas y un escrutinio ciudadano en diversos foros y espacios académicos, entre los que destacan la llamada “moratoria urbana”, que plantea el cese de las construcciones irregulares en la ciudad hasta que se aprueben estos ordenamientos.

Una mención aparte merece el tema de la pandemia en la urbe, luego de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró a la enfermedad causada por el virus COVID-19 como pandemia mundial debido al número de afectados y muertos, y recomendó a los gobiernos tomar las debidas acciones para su atención integral. Por su parte, la ciudad de México tuvo una respuesta distinta y “relativamente autónoma” respecto del sistema federal, que no pudo coordinar una respuesta coherente a la pandemia (Cejudo *et al.*, 2020). El gobierno de la ciudad echó mano del Comando Metropolitano para la atención de la crisis sanitaria del COVID-19.

Asimismo, fue la cuarta entidad que implementó una mayor cantidad de medidas para atender la pandemia, se calcula que fueron 35

instrumentos de política pública, se restringió la movilidad de la población y se implementó el Sistema de Semáforo Epidemiológico en coordinación con la Secretaría de Salud federal; asimismo destacan la creación de reglas y protocolos para el manejo de los contagios, creó una base de datos abiertos y se otorgaron diversos apoyos alimentarios y económicos, así como créditos y estímulos fiscales (Cejudo *et al.*, 2020). Igualmente, se presentó el Plan para la Reactivación Económica de la Ciudad de México “Reactivar sin arriesgar”, entre los ejes de trabajo destacan apoyo a las pequeñas y medianas empresas, impulso a proyectos estratégicos de infraestructura, así como la reactivación turística y cultural.

Sin embargo, la pandemia vino a visibilizar los grandes rezagos sociales y el alto grado de marginación de amplios sectores sociales (prácticamente la mitad de las localidades de la Zona Metropolitana del Valle de México), principalmente en el oriente de la ciudad, en dicha zona se mezclan actividades rurales y urbanas y cerca de áreas de conservación. En este contexto, una de las recomendaciones principales fue “lávate las manos” lo que evidenció las grandes desigualdades en el acceso y calidad del agua en la metrópoli y muestra un déficit importante en el acceso al vital líquido para los habitantes de la urbe.

Finalmente, en este contexto de pandemia destaca la iniciativa ciudadana que plantea una “moratoria urbana” que presentaron organizaciones de vecinos y representantes de colonos y entregaron a la jefa de Gobierno de la ciudad de México. Dicha moratoria consiste la exigencia de que se detengan los proyectos inmobiliarios y cambios de uso de suelo hasta que se aprueben tanto el Plan General de Desarrollo Urbano como el Programa de Ordenamiento Territorial, toda vez que los vecinos han señalado que se han autorizado cambios de uso de suelo así como proyectos inmobiliarios que no cuentan con estudios sobre impacto social y ambiental.

## REFLEXIONES FINALES

El papel que los gobiernos locales están experimentando en un contexto marcado por la llamada “era urbana” y el creciente aumento de las desigualdades en las ciudades latinoamericanas. A partir de una carac-

terización que identifica algunos elementos significativos, se abordaron las formas en que se ha transformado la gobernanza urbana local; en el caso de la ciudad de México se han identificado dichas formas de gobernanza que aluden a dos tipos o modelos de ciudad distintos y contradictorios en cuanto a la relación gobierno-ciudadanía.

Consideramos que las políticas urbanas son ángulos de mira que permiten plantear la complejidad de los procesos de gobernanza y a través de las lógicas conflictivas se ha transformado profundamente la ciudad y su paisaje a partir de dos formas: una asociativa y otra colaborativa. La primera ha facilitado la articulación de intereses de las élites políticas, técnicas con los empresarios inmobiliarios para la producción de bienes y servicios urbanos, cuyas consecuencias han implicado el aumento de las desigualdades e inequidades en el territorio; por su parte el tipo colaborativo se sustenta en el derecho a la ciudad, y se basa en una serie de organizaciones y movimientos sociales que demandan y exigen un reforzamiento democrático de la gestión de la urbe.

Asimismo, se describieron de manera estilizada algunas características de los “gobiernos de izquierda” que arribaron a la ciudad de México desde 1997 y, en una apretada síntesis, tratamos de identificar su legado así como los desafíos que se vislumbran a raíz de la pandemia causada por el virus COVID-19, que ha visibilizado las desigualdades territoriales y potencialmente puede ser una oportunidad para el reforzamiento democrático a partir de la acción de los grupos de vecinos y colonos que han exigido “una moratoria urbana” en un momento importante, en el que el Instituto de Planeación Democrática ha sometido a consulta dos documentos estratégicos que marcarán el rumbo del desarrollo urbano en la ciudad. Tanto los grupos de vecinos como diversas organizaciones sociales consideran que la acción gubernamental local debe sustentarse en el derecho a la ciudad que se reivindica en las calles y plazas públicas, y que expresa las disputas por el espacio urbano.

Cabe mencionar que los movimientos sociales se han apropiado y elaborado su propio lenguaje de lucha y, en este sentido, han denunciado el “modelo de urbanización por desposesión”, que amenaza sus modos de vida urbana al privilegiar las metas económicas sobre los lazos sociales y comunitarios, por lo que demandan el reconocimiento del derecho a la ciudad como respuesta a la exclusión y segregación

espacial. Así, las políticas urbanas impulsan programas y acciones que se relacionan con la atención de la pandemia y algunas de las demandas sociales de los sectores populares, aunque no queda claro que el programa de reactivación económica pueda contribuir con el patrón colaborativo, toda vez que se basa en el desarrollo inmobiliario y el turismo, actividades que han dejado saldos negativos en los territorios y han relegado la planeación urbana y los ordenamientos en la materia.

Finalmente, la ciudad de México está atravesado un momento complejo marcado por las consecuencias de la pandemia, lo que representa un dilema entre fortalecer el carácter asociativo que ha permitido la articulación de intereses de las élites políticas y técnicas con los desarrolladores inmobiliarios, o avanzar en la institucionalización de la relación entre planeación y participación a través de amplios procesos de diálogo y debate sobre la visión de ciudad y con ello reivindicar el carácter colaborativo de la gobernanza urbana local, orientada a la innovación social a través de formas de acción colectiva que se basa en los intereses de la ciudadanía y en objetivos compartidos.

## REFERENCIAS

- Álvarez, L. (2016). “Ciudad y ciudadanía: una reflexión conceptual”. En Álvarez et.al. (Coords.). *Los desafíos de la ciudad del siglo XXI* (pp. 493-516). México: Senado de la República, UNAM.
- Aguilar, L. (Comp.) (2010). *Política pública. México: Escuela de administración pública del D. F.* Siglo XXI Editores.
- Álvarez, L.; Ziccardi, A. (2015). “Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un gobierno de izquierda. El caso de la Ciudad de México”. En Carrión, F.; Ponce, S. (Coords.) *El giro a la izquierda: Los gobiernos locales de América Latina* (pp. 367- 405). Ecuador: Avenida.
- Borja, J. y Castells M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Blanco, I., Gomà, R. y Subirats, J. (2018). “El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20: 14-28.
- Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigente de organizaciones gubernamentales*. México: INAP.

- Castells, M. (2012). “La región metropolitana en red como forma urbana en la era de la información: de la descripción a la información”. En Ziccardi, A. (Coord.) *Ciudades 2010. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: PUEC-UNAM.
- Cejudo, G. M., Gómez-Alvarez, D., Michel, C., Lugo, D., Trujillo, H., Pimienta, C., y Campos, J. (2020). “Federalismo en COVID: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia? (Versión 3)”. Ciudad de México: Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, disponible en <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>
- Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigente de organizaciones gubernamentales*. México: INAP.
- Cuenya, B. (2012). “Grandes proyectos urbanos, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses: notas sobre la experiencia argentina.” En *Grandes proyectos urbanos: miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasilera*, compilado por Cuenya, B., Novais, P. y Vaner, C. (pp. 27-66). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- García Ortega, R. (2001). “Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000. Divorcio entre planeación y gestión urbana”. *Frontera Norte* 13.
- De Mattos, C. (2002). “Transformación de las ciudades latinoamericanas, ¿impactos de la globalización?”. *EURE*, 28 (85).
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Programa Nacional de Naciones Unidas (Ed.). (2010). Informe de desarrollo humano 2010. PNUD.
- Lahera, E. (2008). ¿Qué son las políticas públicas? El tiempo. Recuperado de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006/0052643>
- Lefèvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid, Alianza.
- Mier y Terán, A.; Ziccardi, A. (2005). “Poverty and Policies of Social inclusion in México city. Mejoramiento de Viviendas”. En Herrle, P.; Uwe-Jens, W. ( Eds.) *Socially Inclusive Cities* (pp. 51-72). Berlín: LIT.
- Morales, J. (2017). “Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México”, *Espacialidades*, 7: 35-62.
- Pérez, M. (2016). “Ciudad de México: el camino recorrido en la conformación de una ciudad global”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (226) 331-352.

- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Subirats, J. y Parés, M. (2014). “Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas ciudades, nuevas ciudadanías?”, *Interdisciplina*, 2 (2): 97-118.
- Ziccardi, A. (2018). “Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local”. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, V (8).



# EL PAPEL DE LAS REDES MUNICIPALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA. EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA PUEBLA-TLAXCALA

Carlos Alfredo Zamora Oropeza

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México*

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Pese a las numerosas y diversas definiciones de gobernanza metropolitana que se pueden encontrar en la literatura, estas se evocan frecuentemente con dos objetivos. El primero, describir una configuración de actores e instituciones a partir de la cual se gobierna una zona metropolitana o algún ámbito de ella. El segundo, establecer un escenario deseable en el que los actores metropolitanos colaboran y existen instituciones que funcionan eficazmente para solucionar problemas sociales a escala metropolitana.

Así, mientras la literatura ha atendido principalmente el primer objetivo que permite describir un orden y el segundo que posibilita prescribir otro, ha dejado de lado el estudio de la trayectoria que recorre un territorio metropolitano entre el orden descrito que refiere a un punto de partida y el orden prescrito que alude a un punto de llegada, es decir, el estudio del proceso social de negociación y de construcción de instituciones metropolitanas.

La discusión que aquí se presenta, por un lado, busca establecer la necesidad y la utilidad analítica de mirar a la gobernanza metropolitana como una trayectoria que se desarrolla bajo una lógica *bottom-up* o de “abajo hacia arriba”. Por otro, pretende exponer y proporcionar evidencia empírica sobre cómo las redes municipales constituyen elementos imprescindibles para propulsar tal trayectoria, en tanto preceden y facilitan u obstaculizan la construcción de instituciones a escala metropolitana.

---

1 Este documento forma parte de una investigación más amplia, la tesis de maestría titulada *Construcción de redes de gobernanza municipales en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala*.

Para alcanzar estos objetivos, el capítulo describe los *tipos* de redes que gestionan o integran los funcionarios técnicos municipales para solucionar los problemas en materia de desarrollo urbano de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT), la cual, pese a ser la cuarta más grande del país en cuanto a población (SEDATU et al., 2018), no cuenta con un mecanismo de gobernanza que permita construir e implementar soluciones a escala metropolitana.

De manera concreta, a partir de la revisión de algunas características básicas de las redes como su finalidad, durabilidad, intensidad, densidad, accesibilidad y transacción, pero sobre todo de la simetría de sus partes constituyentes y las lógicas de poder que las atraviesan y las dinamizan, se identifica los tipos de redes municipales que son gestionadas o integradas por tipos de municipio, según su tamaño poblacional y ubicación en la ZMPT, y cómo dichos tipos de redes facilitan u obstaculizan la construcción de gobernanza metropolitana “de abajo hacia arriba” en dicha región. A partir de este ejercicio, el capítulo propone que el estudio de las redes municipales, por ahora exploratorio, constituye un primer paso hacia la comprensión de la gobernanza metropolitana como proceso y del rezago institucional a escala metropolitana que se manifiesta ampliamente en México.

En cuanto a organización, el capítulo tiene ocho apartados. En el primero y el segundo se expone que la gobernanza metropolitana constituye un proceso incremental y que existe una relación intrínseca entre dicho proceso y la construcción de redes de gobernanza municipales. Posteriormente, en la tercera sección, a la luz de una breve descripción de las características de la ZMPT y del estado que guardan los mecanismos de gobernanza metropolitana en dicha región, se exponen las razones de su elección como zona de estudio.

Más tarde, en el cuarto apartado, se abordan las cuestiones metodológicas. Allí se establece qué se entiende en este trabajo por red de gobernanza municipal; por qué el análisis se centra en *tipos* de redes egocéntricas; cómo se seleccionaron las redes municipales estudiadas; cuáles fueron los criterios de análisis; y cómo se obtuvo la información para analizar las redes.

Finalmente, en las cuatro secciones restantes, se da paso a la descripción de los *tipos* de redes identificados y a partir de ella se exponen

las tendencias y las dinámicas de las redes de gobernanza municipales que facilitan u obstaculizan la construcción de gobernanza metropolitana de “abajo hacia arriba” en la ZMPT. Así, a la luz de la diversidad de redes, la frecuencia con que existen y la noción de que tipos de municipios las gestionan o las integran en dicha zona, se ofrecen ciertas reflexiones en torno a cómo y en qué medida resulta necesario estimularlas si se quiere construir gobernanza metropolitana.

### LA GOBERNANZA METROPOLITANA COMO PROCESO

La gobernanza constituye una categoría polisémica, pues si bien, como señalan Arellano et al. (2014), de manera genérica puede referir a la manera en cómo se estructura una decisión, su definición puede variar cuando en la literatura se le ha adjetivado en múltiples formas (: 21). Pese a esto, generalmente se le evoca con dos objetivos. El primero, describir una configuración decisional en cuestión, por lo que se establecen tanto sus características, como los efectos generados por estas en el ámbito sobre el cual la configuración actúa. El segundo, prescribir o fijar normativamente un referente para la acción, por lo que se establecen tanto las características deseables de la estructuración de la decisión, como los efectos también deseables que se espera que estas produzcan.

El uso de la categoría gobernanza en el ámbito metropolitano no escapa a esta tendencia. Es común encontrar en la literatura tanto trabajos que describen y analizan arquitecturas decisionales como trabajos que proponen modelos decisionales. Sin duda, ambos objetivos constituyen funciones cruciales y complementarias en la indagación sobre la manera en cómo se gobiernan y se deberían gobernar las zonas metropolitanas. Así, mientras la prescripción establece supuestos causales y normativos sobre la gobernanza, la descripción, por su parte, aporta evidencia empírica para corroborar y modificar tales supuestos.

Pese a lo anterior, ambos objetivos resultan insuficientes para dar cuenta de la trayectoria que recorre un territorio para construir instituciones que permitan formular e implementar políticas públicas a escala metropolitana, pues las “imágenes” que ofrecen corresponden tan solo a un punto de partida —configuración descrita o empírica— y a uno

de llegada —configuración prescrita o deseable— en tal trayectoria. Es por ello que para explicar el rezago institucional resulta necesario concebir a la gobernanza metropolitana ya no más como estructura, sino como proceso.

La gobernanza metropolitana constituye un proceso complejo y de largo aliento, pues su evolución supone el desarrollo de capacidades y la superación de obstáculos (Zamora, 2020: 15). Rojas y Robertson (2019), con base en la revisión de estudios de caso, han avanzado en el entendimiento de la gobernanza como proceso. Ellos sostienen que las regiones metropolitanas transitan por distintas fases, no precedidas estrictamente entre ellas, hasta poder construir y sostener mecanismos de colaboración y decisión a escala metropolitana.

Una primera fase, que los autores denominan cero, constituye un escenario de fragmentación institucional dado que existe completa des-coordinación entre los actores metropolitanos (: 137). Posteriormente, la fase uno, consiste en la formación de una “conciencia metropolitana” mediante la asignación de “voz” a los problemas metropolitanos en el debate público y la agenda política (: 139). Más tarde, la fase dos, radica en la búsqueda de acuerdos y la construcción de una agenda metropolitana, la cual contempla los mecanismos de gobernanza que son necesarios para poner en marcha dicha agenda (: 139). En esta fase, la construcción de una agenda es un indicador de consenso político y, por tanto, de legitimidad política sobre la colaboración a escala metropolitana (: 139).

La fase tres, por su parte, reside en poner en marcha la agenda: los mecanismos se construyen y son puestos a prueba mediante la formulación y ejecución de proyectos, los cuales se convierten en “obras de confianza”, dado que su éxito abonará a la legitimidad funcional de los mecanismos entre la clase gobernante y la población (: 139). Por último, la fase cuatro constituye un escenario en el que los mecanismos de gobernanza cuentan con legitimidad operativa, pues funcionan de manera óptima al posibilitar la provisión conjunta de servicios públicos y la solución eficaz y eficiente de problemas metropolitanos (: 139).

De esta manera, las fases arriba descritas permiten dar cuenta de que la gobernanza metropolitana se construye bajo una lógica *bottom-up*, de “abajo hacia arriba”, pues tanto el modelo normativo como las ac-

ciones conducentes a concretarlo se conciben, consensan y desarrollan incrementalmente a partir de las visiones, las necesidades, los recursos, las capacidades y las agencias de los actores territoriales (OECD, 2001: 36; Zamora, 2020: 14).

## REDES MUNICIPALES Y GOBERNANZA METROPOLITANA

Las redes constituyen un elemento consustancial del proceso de gobernanza metropolitana descrito por Rojas y Robertson (2019). Estas son el “espacio-vehículo” mediante el cual se construyen, diseminan y procuran la conciencia metropolitana, los consensos políticos y técnicos sobre los mecanismos de gobernanza, la acción colectiva y la propia institucionalización de los mecanismos (Zamora, 2020: 24-25).

Aunado a lo anterior, por una parte, las redes imprimen una dinámica de largo plazo, pero sostenible al proceso de construcción de gobernanza metropolitana. Si bien la construcción de redes introduce cambios incrementales de “abajo hacia arriba”, estos se sostienen en el tiempo a diferencia de las propuestas establecidas de manera abrupta de “arriba hacia abajo” (Klink, 2005: 137). Así lo sugieren los experimentos europeos de los años sesenta y setenta del siglo pasado que, al ser impuestos por autoridades centrales, terminaron echados abajo por el descontento local de actores políticos y sociales (: 147-149).

Por otra parte, las redes posibilitan construir la mejor solución técnica a lo que Ugalde (2007) identifica como la irresoluble disociación entre la geometría variable de los problemas metropolitanos y la geometría jurídico-administrativa que pretende resolverlos (: 448). Las redes proporcionan amplia flexibilidad para “calibrar” tanto la escala como el ámbito intersectorial de los instrumentos de concertación, coordinación e implementación de decisiones en función de cada problema metropolitano (Zamora, 2020: 25).

En suma, las redes constituyen las *interacciones* que hacen posible construir *socialmente* la gobernanza metropolitana. No obstante, en las zonas metropolitanas de México, su gestión e integración por municipios devienen imprescindibles. Existen varios razonamientos para sostener esto.

Primero, las redes a escala metropolitana ni proliferan, ni surgen

“espontáneamente”, mientras que el municipio es el orden de gobierno idóneo para incentivar su construcción. En espacios metropolitanos donde la sociedad civil organizada es incipiente y la conciencia metropolitana<sup>2</sup> no está ampliamente difundida, el municipio, pese a sus limitaciones, constituye el actor local y metropolitano con mayores capacidades y recursos para promover la escala metropolitana, ya sea como referente de acción entre las redes existentes o como referente para la creación de nuevas. Esto es cierto si se toma en cuenta que, por su ubicación intermedia entre los gobiernos supralocales y la sociedad local, “el perfil potencial del municipio no radica necesariamente en su capacidad de intervención directa, sino en su capacidad de provocar la intervención de los otros niveles de gobierno y de la sociedad” (Guillén, 1995: 29).

Segundo razonamiento, las redes no siempre desempeñan un papel favorable para el proceso de gobernanza deseado. Estas pueden ser capturadas por intereses privados y reproducir prácticas “patrimonialistas, clientelares, parroquiales y/o de abuso de poder” (Navarrete, 2015: 33), de ahí que requieran un “timoneo” gubernamental (Zabaleta, 2012), sobre todo municipal, cuya proximidad con lo local asegure los fines públicos de las mismas. Tercero, lo metropolitano es una cuestión inequívocamente municipal. La provisión de los servicios públicos más elementales y la planeación y regulación del territorio, reconocidas como competencias municipales (artículo 115 constitucional), convierten al municipio en el orden de gobierno encargado *de facto* del desarrollo social, económico y urbano de las zonas metropolitanas en sus respectivas jurisdicciones (Zamora, 2020: 21-22).

Cuarto, lo municipal es una cuestión inequívocamente metropolitana. Los problemas municipales en espacios metropolitanos hallan sus causas y sus soluciones más allá de las fronteras municipales, por lo que el desempeño municipal en tales tareas depende de la colaboración con otros actores metropolitanos, especialmente con los municipios metropolitanos más próximos. Quinto, derivado de los dos razonamientos

---

2 Entendida como la noción difundida entre los actores metropolitanos de que la escala metropolitana existe y requiere ser objeto de acción pública. Para una revisión más exhaustiva sobre esta categoría véase Zamora (2021).

anteriores, las redes de gobernanza metropolitana podrían, aunque no sea deseable, excluir a algún actor metropolitano, pero no a los gobiernos municipales, pues les resultaría imposible prescindir de sus capacidades jurisdiccionales.

Y sexto, las redes de gobernanza municipales, dada la imposibilidad de formar gobiernos intermedios o metropolitanos,<sup>3</sup>son la única solución político-administrativa posible para los problemas metropolitanos dentro del marco jurídico actual. Esto ya sea a través de los mecanismos de concurrencia, coordinación y concertación en materia de asentamientos urbanos (artículos 73 y 115 constitucionales; artículos 7, 31, 32, 33 y 36 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano [LGAHOTDU]) o de coordinación y asociación municipal en la provisión de servicios públicos (artículo 115 constitucional).

## LA ZONA METROPOLITANA PUEBLA-TLAXCALA

La ZMPT, con 2'941,988 habitantes (SEDATU et al., 2018), es la cuarta más grande del país, únicamente precedida por las del Valle de México, Guadalajara y Monterrey. Además, es una de las siete interestatales que existen en México, es decir, integradas por municipios de dos o más entidades federativas. De acuerdo con SEDATU et al. (2018), la ZMPT está constituida por 39 municipios, de los cuales 27 son centrales y 12 son exteriores,<sup>4</sup> mientras que, en cuanto a su adscripción territorial, 19 pertenecen al estado de Puebla y 20 al estado de Tlaxcala. Hecho que la convierte en una zona con un alto y diverso número de municipios y, por ende, sumamente interesante para dar cuenta de la complejidad relacional municipal a escala metropolitana.

---

3 La fracción I del artículo 115 constitucional establece: “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021).

4 Los centrales refieren a los municipios que guardan integración física (conurbación) y funcional (medida a partir de desplazamientos por trabajo), mientras que los exteriores refieren a los municipios que son considerados parte de una zona a partir de criterios estadísticos y geográficos o de criterios de planeación y política urbana (SEDATU et al., 2018:35-39).

Dicha zona manifiesta problemas sociales<sup>5</sup> que se pueden agrupar en cinco grandes ejes. 1) Altas asimetrías en cuanto al tamaño de población, territorio y economía de los municipios metropolitanos que se traducen en altos costos de transacción para colaborar. 2) Una economía centrada en manufacturas que genera empleo precario en detrimento del especializado y mejor remunerado, así como en actividades terciarias que derivan en su mayoría en altos porcentajes de informalidad e inseguridad social. 3) Problemas ambientales que se exacerban sin ser gobernados, tales como la contaminación excesiva de afluentes que atraviesan de norte a sur la zona metropolitana; el deterioro de mantos acuíferos; la contaminación atmosférica que genera contingencias más frecuentes; y la tala clandestina de bosques en zonas naturales protegidas.

4) La inseguridad pública caracterizada por asaltos en transporte y espacios públicos, una alta tasa de homicidios, así como crimen organizado en torno al robo y venta clandestina de combustibles. Y 5) un crecimiento urbano desordenado que: rebasa en proporciones al crecimiento poblacional; incentiva la especulación inmobiliaria; permite la pérdida de áreas verdes y la explotación irracional de recursos naturales; produce altas y bajas densidades de población; crea deseconomías; imposibilita la movilidad urbana; impide la construcción de economías de escala y la explotación de complementariedades; y concentra en ciertos espacios, y encarece en otros, la producción de bienes y la provisión de servicios públicos.

Como puede observarse, estos problemas requieren para su solución de una colaboración que dimensione su naturaleza sistémica. Los estragos que generan dichos problemas no podrán ser solucionados si se conciben como estrictamente municipales, se tendrá que pensar en el “todo” antes que en las partes: reconocer la existencia de una zona metropolitana asimétrica y de una economía, ambiente, seguridad y planeación metropolitanos.

Esta necesidad de mirar los problemas como metropolitanos ha sido instalada en el debate público de la región por los tres órdenes de gobierno y por organismos técnicos de planeación con distintos mati-

---

5 Para una revisión más detenida de los problemas sociales en la ZMPT, véase Zamora (2020:79-100)

ces e intensidades. El gobierno federal lo ha hecho mediante el Fondo Metropolitano y recientemente a partir de los mecanismos de gobernanza establecidos en la LGAHOTDU; los gobiernos estatales a través de la instalación en reiteradas ocasiones de consejos metropolitanos en respuesta a las iniciativas federales; los gobiernos municipales a partir de la construcción de múltiples agendas metropolitanas y de mecanismos de colaboración en materia de seguridad pública; y el Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (Imeplan) a partir de mesas metropolitanas de trabajo.

Pese a esta serie de acciones gubernamentales emprendidas durante los últimos veinte años, por múltiples razones,<sup>6</sup> la cuestión metropolitana no se ha concretado en un mecanismo de toma de decisiones e implementación de políticas públicas a escala metropolitana que aglutine al menos a los 27 municipios centrales de la ZMPT. Lo que invita a comprender cómo el componente relacional de dichos municipios ha contribuido a la permanencia de un rezago institucional bastante añejo.

#### CUESTIONES METODOLÓGICAS

Klijn y Koppenjan (2016) señalan que las redes de gobernanza son “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, que se forman alrededor de un problema de política, un programa de política y/o un conjunto de recursos, y que surgen, son mantenidos y son transformados a través de una serie de interacciones” (: 21, traducción propia). Para los fines de este trabajo, se entiende por redes de gobernanza municipales a tales patrones de mutua dependencia y relativa estabilidad, pero con la especificidad de que se forman en torno a los problemas, programas y/o recursos de desarrollo urbano en la ZMPT y de que en ellos participan los gobiernos municipales, ya sea como sus gestores o sus integrantes.

De acuerdo con Scott (1987), el análisis de redes sociales (ARS) tiene como principal objetivo identificar estructuras de la vida social. En la literatura sobre redes sociales, existen dos grandes tradiciones:

---

6 Para una revisión de la trayectoria institucional de la ZMPT, véase Zamora (2020: 71-79).

el análisis centrado en redes completas y el análisis centrado en redes egocéntricas. Mientras el primero demanda información sobre todos los nodos y sus relaciones para brindar una “visualización” general de la estructura reticular que permita describirla, medirla e incluso explicarla como un todo o una unidad (perspectiva macro), el segundo, centrado en las relaciones que establece un actor determinado, posibilita dar cuenta de las dinámicas que se generan al interior de estas (perspectiva micro), sin perder de vista su vinculación con el exterior.

Las redes sobre las que se discutirá aquí son egocéntricas, dado que no es interés del presente trabajo explicar la estructura reticular metropolitana *per se*, sino dar cuenta de las dinámicas con las que el municipio gestiona redes o participa en ellas en la ZMPT. Esto a partir de la descripción de tipos de redes gestionadas o integradas por tipos de municipio —según su tamaño de población y ubicación en la zona metropolitana—.

#### *La selección de las redes municipales*

Con la finalidad de comprender el comportamiento de las redes en función del tamaño poblacional y la ubicación de los municipios en la zona metropolitana, así como de evidenciar si tal comportamiento era similar en ambas entidades federativas, en cada una se identificaron las redes gestionadas o integradas por el municipio metropolitano más grande en población al que se denominó “A”; el municipio más grande en población contiguo a “A” al que se denominó “B”; el municipio más grande en población no contiguo a “A” al que se denominó “C”; y el municipio más pequeño en población y más alejado de “A” al que se denominó “D”. Cabe mencionar que en esta selección se descartó a los municipios exteriores dado que estos guardan entre sí cierta integración funcional, pero no física, por lo que tienen menos incentivos para colaborar que los municipios centrales.

Esta manera de seleccionar las redes municipales permitió, de manera indirecta, identificar y comparar la gestión de redes y la participación en ellas según las capacidades y los niveles de conurbación municipales dado que: a mayor población y cercanía respecto al municipio más grande en población, mayores son tanto las capacidades financie-

ras y técnicas como los problemas generados por las aglomeraciones de población y actividades económicas.

Esto es cierto si se toma en cuenta que, aunque con diferencias entre sí en cada una de las entidades federativas: 1) el municipio A tiene las mayores concentraciones de población y actividades económicas secundarias y terciarias y, por ende, cuenta con los mayores recursos fiscales que se traducen en unidades administrativas especializadas que se encargan del desarrollo urbano. Ahí, el desarrollo urbano tiende a ser abordado de manera intesdisciplinaria por funcionarios públicos con estudios de posgrado. No obstante, son también unidades administrativas con capacidades que resultan insuficientes frente a las grandes dimensiones del territorio que buscan regular y a la complejidad de los problemas económicos, sociales y ambientales que genera la exacerbada concentración de población y actividades económicas.

Por su parte, 2) el municipio B manifiesta el mayor crecimiento en población y urbanización, ya sea por la dinámica que genera la expansión de la industria o la especulación inmobiliaria. Aquí los recursos fiscales generados por los permisos de uso de suelo son mayores que en los otros tipos de municipio, pero también insuficientes para construir e implementar la planeación territorial. En este municipio existe al menos una unidad encargada del desarrollo urbano, aunque en sus actividades domina más la regulación (recaudación de impuestos) que la planeación del territorio. Los servidores públicos de estas unidades cuentan con licenciaturas, ingenierías y en menor medida con algún posgrado, principalmente en el campo de la arquitectura o la ingeniería civil.

3) El municipio C expresa las características promedio del municipio metropolitano de la ZMPT: crecimiento urbano irregular, actividades económicas secundarias y terciarias dominantes, excesiva dependencia financiera del ayuntamiento respecto a las partidas federales y estatales, así como una unidad administrativa encargada de las obras públicas, que atiende periféricamente el desarrollo urbano con el fin de recaudar impuestos. Los servidores públicos de estas unidades son muy pocos, tienen como profesión la arquitectura o la ingeniería civil y no cuentan con algún posgrado.

Y 4), el municipio D enfrenta problemas que tiene que ver con la transición entre lo urbano y lo rural tales como el crecimiento urbano

irregular y la baja densidad de población. Pese a que las actividades primarias son significativas, las secundarias y las terciarias son predominantes. Este municipio tiene las menores capacidades técnicas y financieras: depende cuasi únicamente de las partidas federales y estatales y no cuenta con una unidad administrativa encargada formalmente del desarrollo urbano, siendo las unidades de obras públicas o servicios públicos las que desempeñan en algún sentido la gestión del desarrollo urbano.

### *La identificación de los tipos de redes*

Una vez identificadas las redes por tipo de municipio, se procedió a analizarlas en función de ocho características: finalidad y transacción de la interacción; durabilidad, que refiere a la prolongación de la interacción; intensidad, que alude al grado en que la interacción implica un “hacer juntos”; densidad, que indica el nivel en que la interacción aglutina a todos los potenciales colaboradores; accesibilidad, que sugiere la facilidad con que un actor gubernamental o no gubernamental puede acceder a la interacción; simetría, que señala si los colaboradores poseen capacidades y recursos similares para resolver problemas o proveer servicios; y lógica de la interacción de los colaboradores, la cual es horizontal cuando las decisiones se deliberan, y es vertical si se mandatan.

A partir del comportamiento de dichas características, se reconocieron patrones relacionales que permitieran vislumbrar en cuanto a las redes: su diversidad, la frecuencia con que existen, los tipos de municipio que las gestionan o las integran y las maneras en cómo facilitan u obstaculizan el proceso de construcción de gobernanza metropolitana.

### *La recolección de información*

La recolección de información sobre las redes se hizo a partir de entrevistas a funcionarios o funcionarias municipales que presidían instancias encargadas del desarrollo urbano en municipios centrales de

la ZMPT, toda vez que se trata del ámbito de política pública municipal que ha estado más asociado con la cuestión metropolitana. Con esta decisión se buscó conocer la dinámica relacional de los municipios en voz de quienes teóricamente, por sus competencias administrativas y conocimientos, están más posibilitados para conducir al municipio hacia la construcción de redes de gobernanza metropolitana. Esta decisión, como cualquier otra, conduce a la pérdida y sesgo de información, por lo que se ha de precisar que la información proveniente de las entrevistas se corroboró y complementó con investigación documental –notas periodísticas, informes públicos, solicitudes de acceso a la información pública y Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (INEGI, 2019).

Cabe señalar que las entrevistas se realizaron en el primer trimestre de 2020, sin embargo, el rastreo de redes corresponde al periodo enero 2017-marzo de 2020. Se identificó viable este periodo porque posibilitó analizar el fenómeno asociativo en el marco de cinco cambios de administración en la gubernatura de Puebla y de un desfase de tiempos administrativos entre los gobiernos municipales tlaxcaltecas 2017-2021 y los poblanos 2018-2021.

#### LOS TIPOS DE REDES DE GOBERNANZA MUNICIPALES EN LA ZMPT

Una red de gobernanza municipal facilitará el proceso de gobernanza metropolitana en la medida que sea una interacción altamente durable, intensa, densa, accesible, simétrica, horizontal y gestionada por el municipio no solo para proveer servicios públicos, sino para resolver problemas a escala metropolitana. Ahora bien, si la red asume una lógica contraria, entonces obstaculizará el proceso. Los tipos de redes en la ZMPT tienden, tanto en su diversidad como en la frecuencia con que existen, más a obstaculizar que a favorecer la construcción de gobernanza.

Dichos tipos se pueden clasificar en dos grandes grupos. Los formales que, señalados más adelante con la letra “F”, están mediados por convenios vinculantes y los informales que, señalados con la letra “I”, constituyen esfuerzos de colaboración que no lo están y que, por lo

tanto, no han podido ir más allá del ciclo de comenzar la colaboración desde cero cada vez que existe un cambio de administración en alguno de los municipios colaboradores.

## REDES FORMALES

### *Red F1 o gobierno municipal solicitante-gobierno estatal*

La red es gestionada por el municipio al solicitar al gobierno estatal que se encargue de la provisión de servicios que él no puede realizar. Posibilidad prevista en el artículo 115 constitucional. Esta red presenta: durabilidad alta, en tanto está sostenida en convenios vinculantes que en numerosos casos perduran más allá de las administraciones signatarias; intensidad baja, dado que se trata paradójicamente de una colaboración en la que el gobierno estatal hace lo que el municipal no puede; densidad baja, al constituir una relación gobierno municipal-gobierno estatal que no aprovecha el potencial de la provisión regional de servicios; y accesibilidad media, pues a ella pueden integrarse otros municipios e iniciativa privada con mayor facilidad que la sociedad civil y la academia.

La red F1 es una colaboración altamente asimétrica y vertical en tanto que, pese a ser gestionada de “abajo hacia arriba”, se sostiene en interacciones de “arriba a hacia abajo”. La transacción: el gobierno municipal cumple con la provisión de servicios y el estatal se hace de más recursos económicos por concepto de dichos servicios, sobre todo en espacios altamente urbanizados como lo son las jurisdicciones de los municipios tipo A y B.

### *Red F2 o gobierno estatal gestor-gobiernos municipales*

La red es gestionada por el gobierno estatal para asegurar la provisión de servicios a escala supramunicipal, que varios municipios deben proveer, pero no lo hacen debido a que sus capacidades financieras y técnicas son limitadas y a que dichos servicios no forman parte central ni de la agenda municipal, ni de las demandas de grupos locales que se conciben los suficientemente afectados como para reclamarlos. Se trata de servicios relacionados con el cuidado de bienes comunes como el

ambiente, entre los que se encuentran la construcción de rellenos sanitarios o plantas de tratamiento de aguas residuales. La inacción de los municipios y el crecimiento de la problemática lleva al gobierno estatal a asumir todos los costos de transacción de la colaboración: define el problema, diseña soluciones y economías de escala, convoca a potenciales colaboradores y funge como árbitro y principal inversor.

Esta red manifiesta: durabilidad alta, dado que se sustenta en acuerdos vinculantes que transitan por varios periodos administrativos; intensidad media, toda vez que la interacción es alta al inicio de la colaboración, pero declina conforme se cumplen los objetivos; densidad media, pues el sector empresarial es el único actor no gubernamental que participa en algunas ocasiones; y baja accesibilidad, si se toma en cuenta que la selección de los participantes corre a cargo de quien define el problema y la solución: el gobierno estatal. La red F2 es una colaboración asimétrica y vertical en la medida en que los términos de la colaboración no se deliberan, si no que se dictan.

La transacción: el municipio cumple con la provisión del servicio mediante una participación periférica acorde con sus capacidades financieras y consistente en permisos de uso de suelo, mientras que el gobierno estatal resuelve tempranamente problemas que de no atender ahora más tarde caerán en su jurisdicción. Cabe señalar que la gestión estatal de la colaboración genera mucha certidumbre y bajos costos de transacción para todos los tipos de municipio, por lo que estos se manifiestan dispuestos a la colaboración y a demandar la emulación de estos esquemas en otras materias.

### *Red F3 o gobiernos supralocales interventores-gobiernos municipales*

La red es gestionada por el gobierno federal o estatal para proveer servicios públicos que están, en cierto grado, fuera de la competencia de los municipios, tales como educación, salud, comunicación e infraestructura, y que se concretan generalmente mediante la construcción de obras públicas. El gobierno supralocal es el mayor inversor y quien diseña los proyectos a ejecutar, mientras que el municipio es el “invitado menor” de la colaboración a quien no se le puede excluir porque aporta recursos jurisdiccionales, básicamente permisos de uso de suelo, y solo en pocos casos recursos financieros.

Esta red presenta: durabilidad alta, pues se sostiene en convenios vinculantes que, no en torno a la construcción, pero sí al mantenimiento y funcionamiento de las obras, se prolongan sin importar los cambios administrativos que acontezcan; intensidad baja, dado que la acción federal o estatal “interviene” el territorio, pero no lo “coconstruye”, así los municipios participan marginalmente al inicio de la colaboración y casi de manera nula en la operación de las obras construidas; densidad media, ya que las empresas constructoras son frecuentemente los únicos actores no gubernamentales que participan; y accesibilidad muy baja, en vista de que el gobierno supralocal decide quién y cómo participa.

La red F3 constituye una relación vertical y altamente asimétrica. La transacción: el gobierno supralocal cumple con sus competencias constitucionales, mientras que los gobiernos municipales concretan acciones benéficas en su territorio que generalmente no consideran de su competencia y que no podrían realizar debido a sus capacidades limitadas. Es por ello que todos los tipos de municipio han llegado a participar en este tipo de red.

#### *Red F4 o municipios asociados para provisión de servicios*

La red es gestionada por un municipio para invitar a otros, con quienes comparte vecindad, características sociodemográficas similares y/o problemas sociales, a proveer servicios públicos de manera conjunta. Esta red exhibe: durabilidad alta, pues se establece y se sostiene en convenios vinculantes que, en muchos casos, se mantienen más allá de las administraciones signatarias; intensidad media, porque el “hacer juntos” es muy frecuente en la gestación de la colaboración hasta llegar a ser esporádico cuando ya se han instalado y funcionan los servicios; densidad baja, pues no es común que participen más de tres municipios metropolitanos o actores no gubernamentales; y accesibilidad baja, toda vez que la colaboración está diseñada para proveer un servicio en una escala supramunicipal muy inmediata, lejos de la escala metropolitana o regional.

La red F4 es una colaboración horizontal, relativamente simétrica y de alta dependencia, dado que surge entre municipios con condiciones muy similares o complementarias, que por sí solos no pueden proveer

el servicio o que al hacerlo pueden generar economías de escala. Es el caso, por ejemplo, de rellenos sanitarios y la provisión de agua potable. Aquí la incertidumbre es relativamente homogénea entre los colaboradores, por lo que se comparte y se supera “entre todos”.

La transacción: los municipios colaboran desde el momento en que al hacerlo ganan más de lo que pierden. Factor que de hecho reduce la incertidumbre. Este tipo de red está constituida casi siempre por municipios del mismo tipo y se da con mayor frecuencia en los municipios B y C.

### *Red F5 o gobierno estatal coordinador en materia de seguridad pública*

La red es gestionada por el gobierno estatal con el objetivo de que los municipios colaboren y coordinen sus acciones en materia de seguridad pública. En esta red, el gobierno estatal, dado que generalmente posee mayores capacidades técnicas, asume la dirección sobre cómo coordinarse y cómo se construyen e implementan los protocolos y operativos de seguridad. La red F5 manifiesta: durabilidad alta, ya que se rige en convenios vinculantes que, si bien concluyen con el final de la administración estatal, resurgen tan pronto como se instala una nueva; intensidad alta, si se tiene en cuenta que la interacción es constante; densidad media, pues pese al papel potencial que pueden desempeñar, los actores no gubernamentales no participan en dichas coordinación y colaboración; y accesibilidad baja, pues el gobierno estatal es el que decide quién y cómo participa.

La red F5 manifiesta una relación asimétrica con interacciones horizontales y verticales, aunque estas últimas son dominantes. Si el modo de coordinación y de colaboración se puede llegar a deliberar, lo cierto es que las directrices provienen del gobierno estatal. La transacción: los municipios relativizan el dominio sobre su jurisdicción para hacer frente a un problema que difícilmente pueden solventar por sí solos, mientras el gobierno estatal fortalece su presencia en los espacios locales. Todos los municipios sin importar su tipo participan en este tipo de red.

## REDES INFORMALES

### *Red II o asociación intermunicipal a escala sistémica*

La red es gestionada por los municipios más grandes en población y territorio, generalmente tipo A, para convocar a otros municipios (B, C y D) a solucionar problemas que, dada su naturaleza sistémica, los afectan a todos en distintas formas e intensidades y demandan para su solución de colaboración conjunta. Se trata de problemas, como los ambientales, cuyas causas y soluciones atraviesan el territorio sin miramientos jurisdiccionales. Aquí los municipios gestores vislumbran esta necesidad y, ante la inacción de los gobiernos supralocales, asumen la mayoría de los costos de transacción: plantean el problema públicamente, convocan a sus homólogos, realizan mesas de trabajo para deliberar, encauzan consensos e intentan institucionalizar acuerdos marco para la realización posterior de proyectos específicos.

El objetivo de la red es construir incrementalmente una solución a determinado problema mediante sinergias y gestión conjunta de recursos de diversa índole, con cierta preeminencia por los financieros que provienen de los gobiernos supralocales. A la colaboración se unen todos los municipios convocados, pese a esto, los tiempos administrativos cortos, los desfases en tiempos administrativos y la ausencia de recursos, principalmente financieros, impiden consolidar la colaboración a partir de proyectos específicos.

La red II presenta: durabilidad media, ya que se construyen convenios, pero estos no constituyen obligaciones vinculantes y concretas; intensidad media, pues el “hacer y aprender juntos” se desarrolla a distintos ritmos por los colaboradores, mientras los gestores lo hacen permanentemente, los que reaccionan a la convocatoria solo frecuente o esporádicamente; densidad media, toda vez que no participan los gobiernos supralocales, ni tampoco actores no gubernamentales; y accesibilidad alta, en tanto la convocatoria está abierta a la participación de actores gubernamentales supralocales y no gubernamentales, la cual está prevista como una segunda fase en la consolidación de la colaboración.

La red II constituye una colaboración que, pese a ser asimétrica en cuanto a capacidades municipales, es horizontal. La transacción: los municipios gestores avanzan en la solución de problemas que en sus jurisdicciones demandan soluciones impostergables, pero que no pue-

den resolver por sí solos, mientras los adherentes avanzan en la solución de problemas incipientes sin incurrir en altos costos de transacción. En este tipo de red, a mayor población y a mayor cercanía respecto al municipio tipo A, mayor es la participación municipal.

*Red I2 o asociación intermunicipal acotada a una entidad federativa*

La red es gestionada ya sea por los municipios más grandes en población (A) o por municipios que presentan condiciones sociodemográficas similares entre sí (principalmente B y en menor medida C), con el fin de convocar a otros municipios metropolitanos de su entidad federativa a solucionar problemas, tales como el ordenamiento territorial a escala metropolitana. Además de la solución de problemas, la colaboración busca que los municipios vislumbren la cuestión metropolitana y generen consensos, posicionamientos, acciones y demandas concretas en la materia frente a los gobiernos supralocales. Dicho ejercicio busca, en cierto modo, colocar la cuestión metropolitana y el asociacionismo intermunicipal en el debate regional.

En esta colaboración, los municipios convocantes asumen la mayoría de los costos de transacción: plantean la problemática metropolitana; convocan a los municipios metropolitanos, a los gobiernos supralocales y al congreso local; realizan mesas de trabajo; construyen una agenda; y gestionan recursos, generalmente económicos y técnicos, provenientes de los gobiernos supralocales para concretar dicha agenda.

La red I2 tiene: baja durabilidad, en tanto se sostiene únicamente en la “voluntad” de los municipios, la cual, ante la ausencia de recursos, no es suficiente para concretar convenios vinculantes que posibiliten la realización de los proyectos agendados: intensidad media, pues la interacción es permanente entre los gestores y esporádica entre los convocados; densidad media, debido a que si bien participan los gobiernos supralocales y poderes como el legislativo, varios municipios, los más pequeños en población y más alejados de los municipios gestores (algunos C y casi todos los D), no lo hacen por concebirse ajenos a la necesidad de una colaboración a escala metropolitana; y accesibilidad alta, ya que pese a que no participan actores no gubernamentales y municipios metropolitanos de la otra entidad federativa, su incorporación es deseable y está prevista para momentos posteriores.

Esta red constituye una colaboración asimétrica, pero con interacciones horizontales que prevalecen sobre las verticales. La transacción: los municipios colaboran porque hacerlo les permite relativizar las asimetrías que individualmente tienen respecto a gobiernos supralocales u otros municipios con mayores capacidades y recursos en la solución de problemas metropolitanos. Básicamente, esta acción colectiva les permite posicionar su perspectiva sobre la cuestión metropolitana en el debate público, así como contar con posiciones de mayor ventaja y espacio de negociación para insertarla en la agenda de gobierno.

*Red I3 u organismo técnico gestor-gobiernos federal, estatales y municipales*

La red es gestionada por un organismo técnico descentralizado de la administración estatal cuya misión, además de proveer conocimientos técnicos en el ámbito de la planeación, está dirigida a la gestión de redes de gobernanza. Así, desde una posición descentralizada convoca a los gobiernos federal, estatales y a todos los municipales de la ZMPT a formar redes de colaboración. Dicho organismo se desempeña como un facilitador del proceso de gobernanza y asume la mayoría de los costos de transacción: plantea las problemáticas, convoca a los actores, realiza mesas de trabajo y conmina a la construcción de una agenda y de mecanismos de gobernanza como los que la LGAHOTDU establece.

A la convocatoria del organismo asisten todos los municipios metropolitanos sin importar su tipo. Sin embargo, este proceso incremental de construcción de gobernanza se ve interrumpido por continuos cambios en la administración estatal que obligan a reiniciarlo o que amenazan con extinguirlo mediante la desaparición del organismo, sobre todo cuando no existe correspondencia entre los fines de este y las nuevas agendas gubernamentales.

La red I3 presenta: durabilidad baja, debido a que no existe un convenio vinculante que la sostenga y la regule, así como a que las mesas de trabajo son esporádicas; intensidad media, pues si bien participan todos los municipios, solo algunos lo hacen propositivamente (principalmente A y B); densidad media, pues están presentes los tres órdenes de gobierno, pero no participan actores no gubernamentales; y accesibilidad alta, si se toma en cuenta que existe libre acceso a cual-

quier actor que quiera aportar recursos a la gobernanza metropolitana. Esta red constituye una colaboración asimétrica, pero con relaciones horizontales predominantes. La transacción: el organismo técnico, que no tiene autonomía respecto al gobierno estatal, prospera si genera mecanismos de gobernanza exitosos, mientras que los municipios ganan más que lo que pierden al no colaborar.

#### *Red I4 o de colaboración pragmática*

La red es gestionada por un municipio metropolitano u otro orden de gobierno para convocar a otro municipio metropolitano a brindar respuestas “prácticas”, algunas incluso “improvisadas”, a problemas persistentes que “no pueden esperar” a ser resueltos mediante esquemas ampliamente consensados e institucionalizados. Se les suele llamar “acuerdos de buena voluntad” o “camino cortos” para “desatorar” problemas. Dichos acuerdos son frecuentes en la cultura administrativa porque brindan resultados inmediatos y efectivos a sus artífices, sin que estos tengan que asumir los costos de transacción que subyacen en la construcción de colaboraciones mediadas por convenios vinculantes.

Generalmente es el caso de la “buena voluntad” para colaborar en espacios donde las fronteras municipales son ambiguas, por lo que existen demandas apremiantes, como la provisión de servicios públicos o la solución a determinados problemas, que no “pertenecen” únicamente a un municipio y que no pueden esperar a que los gobiernos municipales delimiten fronteras y soluciones concretas. Así, existen acuerdos informales sobre competencias específicas que posibilitan soluciones, aunque no las más óptimas o deseables.

La red I4 presenta: durabilidad variable, pues las interacciones pueden ser efímeras o perpetuarse en la medida en que no exista una solución formal o más eficiente que se imponga por otros actores; intensidad variable, pues supone un “hacer juntos” a distintos ritmos: esporádico, frecuente o cotidiano; densidad baja, pues aglutina a los actores en un nivel inmediato sin considerar una funcionalidad óptima; y accesibilidad variable, de acuerdo con la situación específica de los problemas. La red constituye una colaboración cuyas simetría y lógica, horizontal o vertical, están en función de las situaciones problemáticas.

La transacción: los municipios reproducen estos acuerdos en tanto les posibilitan brindar servicios y soluciones a bajo costo en el corto plazo. Todos los tipos de municipio gestionan o participan en este tipo de red.

### *Red 15 o de colaboración paliativa*

La red es gestionada por actores gubernamentales y no gubernamentales. En ella el municipio convoca o es convocado a emprender acciones paliativas ante la ausencia de colaboraciones intergubernamentales contundentes que busquen generar sustentabilidad social, económica y ambiental a escala metropolitana o regional. Se trata de colaboraciones cortas en duración y alcance de objetivos, pero habituales e incluso redundantes. Es el caso de ferias de empleo; ferias culturales en torno a costumbres, tradiciones y atractivos culturales y naturales para estimular el turismo y la construcción de identidad; campañas en favor del cuidado del agua y el medio ambiente; cursos de profesionalización de servidores públicos; y asesorías técnicas.

Esta red manifiesta: durabilidad media, pues si bien tiene objetivos de corto plazo y en la mayoría de casos no requiere de acuerdos vinculantes, su práctica se reproduce de manera inercial, no importando si existen cambios de administración; intensidad alta, dado que implica un “hacer juntos” constante mientras dura el ejercicio; densidad baja, pues no aglutina a todos los actores que están involucrados en los problemas que busca paliar; y accesibilidad variable, en función de la situación. La simetría como la lógica de las interacciones también son variables. La transacción: los municipios no importando su tipo y otros actores, sobre todo gubernamentales, reproducen estas interacciones en tanto les posibilitan sostener públicamente que avanzan hacia la solución de problemas, sin comprometer muchos recursos técnicos y económicos.

## CONCLUSIONES

Un análisis de los tipos de redes arriba descritos permite identificar dos claras tendencias de la gestión e integración de redes de gobernanza municipales en la ZMPT, la cuales se contraponen en varios puntos:

- Si la red es formal: la durabilidad es alta; la intensidad y la densidad fluctúan entre niveles bajos y medios; la accesibilidad es preponderantemente baja; la lógica suele ser vertical; las asimetrías entre colaboradores se exageran; los objetivos de la colaboración se centran en la provisión de servicios a escala supramunicipal; las transacciones no implican altos costos para ningún colaborador pues no los obliga a hacer algo distinto de lo que comúnmente hacen; y los municipios, sin importar su tipo, ocupan en la mayoría de veces lugares periféricos en la colaboración.
- Si la red no es formal: la durabilidad oscila entre niveles bajos y medios; la intensidad es media-alta; la densidad es mayoritariamente media; la accesibilidad preponderantemente alta; la lógica suele ser horizontal; las asimetrías entre colaboradores se tratan de relativizar; los objetivos de la colaboración se encaminan a la solución de problemas públicos a escala metropolitana; las transacciones implican altos costos para todos los colaboradores; y los municipios, según su tipo, ocupan un lugar central o periférico en la colaboración.

Como se puede observar, tras estas tendencias subyace el enfrentamiento de dos lógicas municipales relacionales que, en la medida de sus posibilidades, luchan por y se apoderan de la formalidad. Se tiene, por un lado, la lógica emprendida principalmente por los municipios tipo A y B que establece que si bien lo metropolitano es un asunto en el que concurren los tres órdenes de gobierno, es ante todo una cuestión cuyo contenido y alcances se construyen intermunicipalmente. Se trata de la lógica que no ha podido formalizarse en convenios vinculantes, pero que más se aproxima al papel potencial que pueden desempeñar las redes municipales en la construcción de conciencia metropolitana y de consensos técnicos y políticos sobre las instituciones de gobernanza metropolitana.

Por otro lado, se tiene la lógica emprendida por los municipios tipo C y D, aunque también por ciertos ámbitos de política pública en los municipios A y B, que sostiene que lo metropolitano es una com-

petencia de los gobiernos supralocales. Se trata de la lógica dominante que se reproduce a través de convenios vinculantes y que obstaculiza la visibilidad de la cuestión metropolitana y el propio proceso de construcción de gobernanza.

Aunque simples en apariencia, ambas lógicas cohabitan en la actividad relacional municipal y son sostenidas por factores internos y externos al gobierno municipal. A favor de la lógica intermunicipal se encuentra el crecimiento y complejidad de los problemas metropolitanos que cada día agudizan y evidencian la incapacidad municipal para resolverlos y, por lo tanto, la noción de que lo metropolitano va más allá de la provisión de servicios. No es gratuito que en la informalidad no solo se encuentren redes de acción colectiva intermunicipal, sino también colaboraciones “improvisadas” para “desatorar” problemas que “no pueden esperar” a la construcción de soluciones concretas e institucionalizadas.

A favor de la lógica supralocal se encuentra, tanto en los gobiernos municipales como en los supralocales, la percepción arraigada del municipio como proveedor de servicios y del gobierno estatal como gestor de los asuntos supramunicipales, así como un mayor interés en los “resultados de la gobernanza”, como las obras de infraestructura con “impacto metropolitano”, que en los mecanismos de gobernanza metropolitana que pueden proyectar y sostener tales resultados.

Aunado a lo anterior, se encuentra el corto tiempo con que cuentan los gobiernos municipales para convocar, deliberar, planear y hacer funcionar los mecanismos antes de que finalicen sus periodos administrativos, así como la negativa a ir más allá del discurso en cuanto a la colaboración intergubernamental, pues los municipios tipo C y D “siempre están dispuestos a colaborar”, pero no a asumir los costos de transacción, mientras que los gobiernos supralocales están más dispuestos a solventar problemas de manera directa que mediante la construcción de mecanismos de gobernanza horizontales.

Cabe señalar que esta negativa persiste porque, en el fondo, es el reflejo de una disputa inacabada en torno al campo de acción de los órdenes de gobierno, pues tanto la federación como los gobiernos estatales se resisten a dejar de controlar ciertas partidas del presupuesto y a dejar de cumplir una función visible y dominante en el espacio local. A

esto debe añadirse que el requerimiento de que las colaboraciones en la ZMPT deban estar aprobadas por los dos congresos estatales, tal como lo señala la Constitución, ha encumbrado la imagen de una gobernanza imposible de construir a partir de redes intermunicipales.

Por último, queda señalar que el comportamiento relacional de los municipios, según su población y ubicación en la zona, es muy similar en ambas entidades, lo que hace pensar que existe una cuestión estructural detrás. De igual forma se identificó que existen pocas redes entre actores simétricos y que, no importando la adscripción territorial y si la lógica es horizontal o vertical, las redes municipales tienen serias dificultades para integrar a la sociedad civil organizada a sus trabajos, así como los ámbitos de la economía y el desarrollo social a los marcos del desarrollo urbano a escala metropolitana.

Tras lo que se ha expuesto aquí, se puede establecer que el rezago de mecanismos de gobernanza a escala metropolitana en la ZMPT se explica en buena medida por la resistencia, proveniente de diversos actores, a la acción intermunicipal a escala metropolitana. De manera que, si se quiere avanzar hacia la gobernanza en esta región, antes que pensar en los escenarios deseables, habrá que pensar en cómo estimular el proceso dirigido a concretar esos escenarios a partir de los entramados relacionales municipales. La “concientización” de los propios municipios y de todos los actores metropolitanos sobre la importancia de las redes municipales no es la panacea, pero sí un buen comienzo para procurar la gobernanza metropolitana bajo el entendimiento de que esta no se decreta, sino que se construye social e incrementalmente de “abajo hacia arriba”.

## REFERENCIAS

- Arellano, D., Sánchez, J. y Retana, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de gobierno y administración pública*, 1(2): 117-137.
- Guillén, T. (1995). Los retos sociales de la administración municipal en la frontera norte. En T. Guillén y G. Ordóñez (Coords.), *El municipio y el desarrollo social de la fronteranorte* (pp. 13-44). México: Fundación Friedrich Ebert.

- Klijn, E. y Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. New York: Routledge.
- Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En E. Rojas, J. Cuadrado-Roura y J. Fernández (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 127-191). Washington: BID.
- Navarrete, C. (2015). Redes e instituciones informales como marcos explicativos de la gobernanza metropolitana. En C. Navarrete y D. Robles (Eds.), *La cuestión metropolitana en gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso* (pp. 33-60). Zapopan: El Colegio de Jalisco, Red de Gobernanza Metropolitana.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2001). *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. París: OECD.
- Rojas, F. y Robertson, C. (2019). Construcción de gobernanza metropolitana. En F. Rojas y F. Vera (Eds.), *Construyendo gobernanza metropolitana* (pp. 134-140). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001859>
- Scott, J. (1987). *Social network analysis. A Handbook*. Londres: Sage Publications.
- SEDATU, CONAPO e INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU-CONAPO-INEGI.
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2): 443-460.
- Zabaleta, D. (2012). La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica. En F. Porras (Ed.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México* (pp. 119-155). México: Instituto Mora.
- Zamora, C. (2020). *Construcción de redes de gobernanza municipales en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte (tesis de maestría en Desarrollo Regional).
- Zamora, C. (2021). La conciencia municipal metropolitana en la construcción de gobernanza metropolitana. El caso de la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala. En A. Arellano y J. Rosiles (Coords.), *Políticas e instituciones metropolitanas en México* (pp. 165-193). Zapopan: El Colegio de Jalisco.

*Leyes*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021, 28 de mayo). *Diario Oficial de la Federación*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). (2021, 1 de junio). *Diario Oficial de la Federación*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_010621.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf)



# TERRITORIO, ACCIÓN COLECTIVA Y EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Abril Varela Varela  
*El Colegio de México*

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Diversos autores han señalado el desafío democrático y de representación que enfrentan los territorios metropolitanos, ante la falta de mecanismos o espacios para que los actores no gubernamentales participen en los procesos de toma de decisiones (Pirez, 2001; Díaz, 2018). Una ausencia que es considerada como una de las razones que explicaría, en parte, la debilidad de los modelos de gobernanza en estos territorios –tanto supramunicipales,<sup>2</sup> como intermunicipales–, en cuanto dicha participación se entiende como una presión sobre los actores políticos para construir y monitorear el proyecto metropolitano (Sagredo Cáceres & Carbonetti, 2003; Moreno, 2006; Andersson, 2015). Al tiempo que la inclusión de estos actores en los procesos de toma de decisión se vincula a la legitimidad de los acuerdos metropolitanos, puesto que con ello se procura los principios de consenso, transparencia y rendición de cuentas en la definición del interés metropolitano en la política pública.

En este sentido, la participación de los actores no gubernamental es también es considerada un elemento que posibilita el dar a conocer y posicionar problemáticas metropolitanas en la agenda pública. Pues

- 
- 1 El contenido de este documento presenta parte de los resultados de una investigación más amplia de tesis, titulada *Agendas Ciudadanas en la gestión metropolitana: el caso de la Zona Metropolitana de La Laguna*, para optar por el grado de maestría.
  - 2 Lefèvre (2005), al analizar algunas experiencias metropolitanas, concluye que las elecciones directas de ordenamientos gubernamentales metropolitanos no son suficientes para garantizar la efectividad de los acuerdos metropolitanos, pues no resuelve la cuestión de aceptación política y social. Por ello, la participación no debe reducirse a la representación política y debe dirigirse a la democratización de la gestión metropolitana.

estos actores, particularmente los actores sociales, pueden aportar a la comprensión de estas problemáticas caracterizadas por su transterritorialidad, en cuanto experimentan la metrópolis de forma particular por tener una mayor flexibilidad espacial, al no contener necesariamente su acción y movilidad a los límites de las jurisdicciones político-administrativas locales (Iracheta, 2009).

Por tanto, la relevancia del desafío de integrar a los actores no gubernamentales en los modelos de gobernanza no solo es un reclamo democrático —o un derecho político de una ciudadanía metropolitana—, sino un elemento para garantizar políticas metropolitanas efectivas y eficientes. De ahí que se argumente que cualquier política metropolitana o instancias de gobernanza debería contar con una representación social o mecanismos de participación ciudadana (Andersson, 2015). No obstante, es necesario reconocer que estos espacios o mecanismos participativos, salvo algunas excepciones, no han sido comúnmente demandados por los actores no gubernamentales, principalmente por los actores sociales.

Lo anterior responde, en parte, a que lo metropolitano no suele ser un territorio de referencia o significativo para la sociedad en términos de la dimensión política del territorio, por lo que los actores sociales terminan por posicionarse en las arenas políticas del ámbito municipal o estatal. Según Lefèvre (2005), al no ser territorios de “referencia” para las organizaciones políticas e institucionales, así como para los actores económicos y sociales, estos territorios metropolitanos no son considerados relevantes para la elaboración y ejecución de políticas, ni para su incorporación en la estructuración de toma de decisiones. Lo cual, agrega el autor, finalmente debilita la legitimidad social de los acuerdos metropolitanos que se puedan tomar por los actores gubernamentales y, con ello, su efectividad.

En efecto, aunque podemos observar que, en el llamado siglo metropolitano, el imaginario espacial metropolitano se ha movilizadocomo la forma de atender los problemas contemporáneos en la búsqueda de un mejor futuro (Fedeli, Feiertag, & Harrison, 2020); esto no ha significado necesariamente que sean territorios referenciales compartidos por la sociedad en su conjunto. Un aspecto que nos lleva a problematizar el papel del territorio en la gobernanza metropolita-

na más allá de su comprensión como territorio jurisdiccional de los arreglos metropolitanos, ante la complejidad de crear un poder con ámbito territorial que atienda la pluralidad de geometrías variables de los problemas metropolitanos (Ugalde, 2007).<sup>3</sup> Pero, sobre todo, para analizarlo desde una dimensión social relacionada a una identidad y ciudadanía metropolitana como elementos que dan soporte a los procesos de coordinación de los actores.

En este escenario, los imaginarios y representaciones sociales del territorio metropolitano cobran relevancia en cuanto contribuyen a establecer referentes territoriales para la sociedad; y, a su vez, estos imaginarios producirían efectos positivos en la movilización para la participación ciudadana (Galland, 2020) y el grado en que las autoridades locales perseguirán acciones coordinadas (Nelles, 2012). Sin estos imaginarios y representaciones sociales para la apropiación del espacio, no hay elementos simbólicos-culturales constitutivos de una identidad que permita crear un sentido de pertenencia (Lefèvre, 2005; Andersson, 2017).

El imaginario social del territorio se convierte así en un aspecto significativo para la gobernanza, al determinar en los habitantes la imagen de la metrópolis que necesitan, desean y aspiran; y, por tanto, tiene implicaciones en las reivindicaciones que se dan en torno a estos imaginarios. Puesto que, en función de estos, los habitantes dan significado a sus prácticas, dotando de sentido a su habitar. Esto no solo promueve la participación ciudadana, sino que posibilita a los habitantes de la metrópolis la articulación de una acción colectiva para lograr objetivos colectivos. Una acción colectiva que busca problematizar lo metropolitano desde la cotidianidad de la forma de experimentar la metrópolis, como un acercamiento al pensamiento espacial crítico propuesto por Soja (2008) de comprender la espacialidad urbana de las formas que son percibida empíricamente, conceptualizada teóricamente y vivida experiencialmente.

Ahora bien, son pocas las investigaciones que han explorado el papel que ocupa el imaginario social del territorio metropolitano en la promoción de la participación ciudadana o en la articulación de una

---

3 Esto puesto que se espera que el alcance de ámbito geográfico de los órganos de gobernanza metropolitana coincida con la extensión geográfica del área metropolitana, en caso de que existiera una definición oficial (Tomas, 2020).

acción colectiva. Este texto pretende aportar a esta discusión mediante una investigación empírica que presenta un caso que, por sus características, contribuye a explorar cómo los imaginarios sociales del territorio, vinculados a identidades, influyen en la acción colectiva para la gestión de un proyecto metropolitano. Así, se analiza el caso de la Zona Metropolitana de la Laguna (ZML), una zona interestatal compuesta por cinco municipios,<sup>4</sup> donde se identifica una identidad socio-territorial que configura imaginarios y representaciones sociales del territorio que ha permitido articular –con sus alcances y limitaciones– ciertas acciones colectivas para impulsar no solo políticas públicas, sino también mecanismos de gobernanza metropolitana. En específico, se aborda la agenda ciudadana metropolitana, como una acción colectiva organizada, elaborada por organizaciones de la sociedad civil.

No es el propósito de este documento profundizar en analizar la Agenda Ciudadana de la Laguna en términos de la democratización de su proceso de creación, ni de la incidencia que esta tuvo, cuestiones sin duda importantes, pero que se discuten en otro lugar (Varela, 2018). El objetivo de tratar esta agenda se enfoca en analizar el papel de los imaginarios sociales del territorio en articular la acción colectiva organizada para el posicionamiento de demandas y propuesta de crear mecanismos de gobernanza específicos. El analizar el caso nos permite explorar el papel de las organizaciones de la sociedad civil como actor colectivo en el proceso de gobernanza metropolitana, quienes utilizan los imaginarios e identidades del territorio para impulsar redes a través de las cuales posicionar sus demandas en la construcción de un proyecto metropolitano.

#### TERRITORIO METROPOLITANO EN DISPUTA: EL DISCURSO POLÍTICO Y SOCIAL DE LO METROPOLITANO

En México, la delimitación e identificación de territorios metropolitanos se lleva a cabo desde la categoría de zona metropolitana. Actualmente, el grupo interinstitucional de SEDATU-CONAPO-INEGI, a cargo del ejercicio de delimitación, reconoce 74 zonas metropolitanas

---

<sup>4</sup> La Zona Metropolitana de la Laguna está compuesta por cinco municipios en dos estados: Torreón, Matamoros y Francisco I. Madero, en el estado de Coahuila; y Gómez Palacio y Lerdo, en Durango.

en todo el país. Esta forma de identificación de expresiones espaciales metropolitanas es posible al tratarlas desde una posición epistemológica donde son vistas como un objeto empírico definido para su entendimiento e intervención política; esto mediante unidades socio-espaciales delimitadas a partir de determinados criterios. Por consiguiente, las zonas metropolitanas serían un territorio delimitado, resultado de una operacionalización del fenómeno metropolitano que permite definir territorios con límites político-administrativos específicos (Nelles, 2012; Iracheta, 1988); para así proyectar lo metropolitano como objeto de políticas para planear y gestionar el desarrollo de las metrópolis.

Si bien el concepto de zona metropolitana<sup>5</sup> ha sido progresivamente institucionalizado para la planeación y gobernanza del fenómeno metropolitano en el país, el sistema urbano nacional también reconoce a las conurbaciones como un tipo de ciudad. Las cuales podemos entender como las primeras manifestaciones del proceso de metropolización, donde la continuidad física y demográfica expresan una relación de dependencia, proximidad y contigüidad (Martínez Toro, 2016). Si bien habría que señalar que, para algunos autores, la conurbación no es considerada una condición necesaria de lo metropolitano en cuanto se presentan dinámicas de flujos (Carmona Londoño & Álvarez Muñoz, 2011).

El concepto de conurbación se estableció en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, mucho antes de que la zona metropolitana se entendiera como un problema de política pública en la legislación, lo cual sería hasta la promulgación de Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) en 2016. No obstante, en contraste a lo que dispone la LGAHOTDU, en algunas legislaciones estatales las zonas metropolitanas no se han posicionado formalmente como categorías territoriales o figuras jurídicas. Este es el caso de la legislación estatal de Durango,<sup>6</sup>

---

5 La LGAHOTDU define a las zonas metropolitanas 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 2, XXXVII).

6 En la Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango, cuya última reforma es con fecha el 25 de junio de 2020, no aparece la palabra zona metropolitana. Varias pueden ser las explicaciones, una de ellas, podría relacionarse a que en

uno de los estados que compone a la ZML, que en materia urbana solo establece la declaración de zonas conurbadas; mientras que el estado de Coahuila sí contempla las zonas metropolitanas como territorios que deben ser formalmente reconocidos mediante una declaratoria. Un reconocimiento que, cabe matizar, no implica que exista otro orden gubernamental con personalidad jurídica, administrativa o competencial; sino que tiene implicaciones más bien de tipo administrativo en la política territorial.

De manera que la zona metropolitana de la Laguna no existiría en un sentido formal al no contar con una declaratoria, pero si la Zona Conurbada de la Laguna que fue reconocida mediante una declaratoria federal en 1976. En concreto, según lo establecido en el decreto de 1981 por el que se aprobó el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Laguna, dicha conurbación contemplaba a los gobiernos municipales de Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro, Tlahualilo, Viesca, Cuencame, Mapimi, Gómez Palacio, Lerdo y Torreón. Por su parte, en el mismo documento, la zona metropolitana solo comprende a los tres últimos. Lo que permite ver cómo coexisten varias delimitaciones para aprehender lo metropolitano.

Por otra parte, se puede observar que la delimitación de la ZML tampoco coincide con la propuesta metodológica impulsada por Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para la delimitación de Área Funcional Urbana –o FUA, por sus siglas en inglés– como unidades para la comparación internacional de las metrópolis.<sup>7</sup> En la cartografía de la delimitación de 2016, la FUA de Torreón incluía a los municipios de Matamoros, Viesca, General Simón Bolívar, Gómez Palacio, Lerdo y Torreón; mientras que la cartografía de 2018 solo considera a estos tres últimos.

Si vemos estas diferencias desde el argumento de Helga Baintenmann (2007) sobre el poder de categorización que tienen los Estados

---

el estado solo habría existido una zona metropolitana de acuerdo a los ejercicios de delimitación previos a 2018.

7 Este método ha sido implementado por los institutos estadísticos nacionales europeos desde 2012, así como por algunos países miembros de la OCDE. Las FUA son consideradas como sinónimo de área metropolitana, aunque en realidad discrimine que solo aquellas mayores a 250 mil habitantes serán consideradas como tal.

para cambiar el significado y el contexto de agencia al emplear técnicas de clasificación aparentemente neutrales; podemos cuestionar que la delimitación de lo metropolitano sea solo un ejercicio neutral de corte estadístico-descriptivo, y que sea más bien una forma de crear territorios que sean objetos de políticas, burocracias o instituciones para gobernar lo metropolitano. Lo que, en el caso mexicano, podemos vincular a la identificación y delimitación de zonas metropolitanas para acceder al Fondo Metropolitano. Y, por tanto, cabe preguntarse quién define y para qué fin los territorios como metropolitanos, puesto que esto está vinculado a una praxis política.

Al final, el entendimiento de lo metropolitano mediante unidades espaciales como objetos empíricos ha impedido comprenderlas como construcciones socio-políticas cuya delimitación y definición de su estatus formal (mediante declaratorias o convenios) son acciones fundamentales para la gobernanza metropolitana. Esto no solo porque promueven una definición del territorio metropolitana compartida entre los diversos actores, sino porque ello define los actores que participan en el proceso de coordinación, los objetivos de la colaboración, así como sus mecanismos de gobernanza. Andersson (2015) ya daría cuenta de la posibilidad de politización que enfrenta la delimitación de lo metropolitano, cuando señala que puede darse el caso de tener una pequeña variación en los límites de las áreas metropolitanas de acuerdo al propósito de las políticas públicas metropolitanas y que esto no suponga una diferencia; pero, agrega el autor, una definición más exacta se vuelve relevante para los actores cuando “solo a los asentamientos o áreas dentro de la delimitación serán elegibles para recibir ciertos fondos u otros beneficios o de afectar la definición de áreas electorales” (p.77).

Por lo anterior, argumentamos que las zonas metropolitanas son construcciones sociopolíticas, con territorios cuyos límites son negociados, antes que realidades dadas. Como podemos conjeturar fue el caso para la delimitación de la ZML en 2018.<sup>8</sup> Una vez que se entiende a las

---

8 En este sentido, por ejemplo, el municipio de Francisco I. Madero se incluyó a la ZML en 2018 como municipio exterior por criterio de planeación y política urbana, en respuesta a que algunos actores locales habrían expuesto interés en la propuesta de inclusión de dicho municipio para acceder al Fondo Metropolitano.

zonas metropolitanas como construcciones socio-políticas, cobra sentido que estos no sean necesariamente categorías espaciales compartidas por los actores locales o como lugares significativos de regulación social (Lefèvre, 2005). Especialmente si, como es el caso de las zonas metropolitanas, se utiliza criterios que van más allá de la conurbación física, como una característica más fácilmente aprehensible en el imaginario social de una metrópolis, en comparación a las relaciones funcionales.

De fondo observamos lo que Jaramillo (2013) presenta como el doble codificación o discurso del que es objeto el espacio. De un lado, el discurso político resultado de una acción oficial políticamente determinada con el objetivo de “ofrecer sentidos prácticos, asignar valores simbólicos y orientar la percepción de los ciudadanos” (p.31). Del otro, el discurso de la sociedad con la acción social que dota al espacio de sus características, el cual “posee un umbral desde el cual sus habitantes se reconoce y, por lo tanto, requiere operaciones lingüísticas y visuales para ser nombrado y recorrido física o mentalmente” (Jaramillo Paredes, 2013; 30).

En esta línea, la ZML es un caso particularmente interesante para analizar la dimensión social del territorio metropolitano, dado que se identifica un imaginario social de un territorio que es considerado un referente, en términos identitarios, para sus habitantes: La Laguna. En efecto, a diferencia de lo que se observa inicialmente en otras zonas metropolitanas, la Laguna tiene su propia territorialidad basada en una identidad colectiva, a partir de la cual los habitantes configuran un imaginario social del territorio que va más allá de los gobiernos locales y estatales, y que lo concibe como una unidad social. Un imaginario mediante el cual se complementan las visiones fragmentadas de la ciudad que son producto de la imposibilidad de abarcarla (Martín-Barbero, 2004).

No parece una coincidencia, entonces, que si bien las zonas metropolitanas identificadas en el país reciben su nombre principalmente del municipio central (por ejemplo la ZM de Tampico) o que se mantiene en una relación de adición (ZM de La Piedad-Pénjamo); solo dos de las 74 zonas cambian de nombre, a saber, la Zona Metropolitana del Valle de México y la Zona Metropolitana de la Laguna. Aunque esto puede parecer un aspecto menor, tiene implicaciones comprensivas en el imaginario social del territorio para considerar una lógica metropolitana

—o megapolitana en el caso de ZMVM— como una unidad y no solo la suma de sus partes.

Ahora bien, La Laguna puede ser analizada a la luz del concepto de región sociocultural de Gilberto Giménez (2000), entendiéndola como una colectividad que posee un pasado común en un territorio que le confiere una identidad y pertenencia socioterritorial. Desde este enfoque regional, La Laguna se ha concebido comúnmente como La Comarca Lagunera,<sup>9</sup> cuyo imaginario e identidad se basan principalmente en una narrativa de un territorio que es herencia de las estructuras territoriales coloniales.<sup>10</sup> Al delimitar la Comarca Lagunera, Sánchez Crispín (2010) retoma una perspectiva humanística de la geografía que considera al concepto de región como un espacio de identidad cultural e imaginarios colectivos donde el grupo social establece vínculos y sentidos de pertenencia y afinidad. Sin embargo, crítica el autor, “tales sentimientos humanos están encajados en unidades político-administrativas inflexibles que son un obstáculo para la definición adecuada de las regiones” (2010;18).

Ante los sentimientos de inadecuación o desfase de los límites político-administrativos con los imaginarios de la Laguna como una unidad social y económica, sumado a los costos económicos, sociales y ambientales que generan la fragmentación de la metrópoli a causa de estos límites; se han desarrollado una serie de estrategias de acción colectiva que reivindican la imagen de una metrópolis como una totalidad. De un extremo, por ejemplo, han existido iniciativas que buscan que la Laguna tenga su propio ámbito gubernamental con la conformación de una nueva entidad federativa, el Estado Laguna, al considerar que

---

9 Región compuesta por dos estados y 16 municipios (aunque este número puede variar).

10 Según Corona Páez (2011) desde el punto de vista histórico, La Laguna tuvo unidad jurídico-política desde 1598, durante la época colonial, con el territorio denominado la Provincia de La Laguna, una unidad regional integrada en lo social, económico y cultural. Fue en 1785 cuando se decretó la separación de la jurisdicción política de la Laguna entre los actuales estados de Coahuila (en ese entonces Provincia de Coahuila) y Durango (Nueva Vizcaya). Esta separación, agrega, fue una decisión arbitraria que rompió con la historia de un territorio común; además de ser incongruente con las dinámicas cotidianas regionales con los lazos económicos, culturales y sociales, basadas muchas veces en redes de parentesco.

la fragmentación política-administrativa rompe con sus lazos identitarios y frena el desarrollo de la zona a causa del control estatal y de sus capitales. Una propuesta que podríamos relacionar a la búsqueda de una adecuación de lo funcional y lo político en los territorios en los modelos de gobernanza metropolitana

Por otra parte, la introducción del elemento regional en la definición de la Laguna también se vincula con posturas que argumentan una nueva territorialidad que ha sobrepasado los límites escalares de lo metropolitano para relacionarse más a lo regional o la regionalidad (Borja, 2012; Ziccardi, 2017; Soja, 2008). Este enfoque regional retoma una dimensión social, simbólica y afectiva que no ha sido comúnmente tratada para los territorios metropolitanos, donde la atención se ha enfocado en discutir el desfase de dos visiones de lo metropolitano, a saber, como fenómeno espacial y objeto de políticas urbanas. Así, no podemos dejar de lado que el territorio también posee una dimensión social vinculada a una perspectiva de sentido de pertenencia e identidad metropolitana (Lefèvre, 2005), por lo que los límites de lo metropolitano no deben entenderse solo desde lo económico (Lefèvre, 1998).

Lo regional permite pensar límites que no son inmutables y que son más bien complejos, condicionados también a una dimensión social. En esta línea, por ejemplo, los imaginarios basados en la identidad lagunera se diferencian de las diversas delimitaciones como la conurbación o zona metropolitana, ya que man tienen un territorio con límites más flexibles que puede referirse desde una concepción cercana a la continuidad física, o a una escala regional. En otras palabras, un territorio complejo y multiescalar donde conviven lo local, lo metropolitano y lo regional, expresando la porosidad de los límites de las metrópolis como “ciudades difusas” (Soja, 2008; Pérez, 2013).

De esta manera, al analizar la territorialización de lo metropolitano, el enfoque regional aporta elementos que permitirían explorar la dimensión simbólica-cultural que la teoría de lo metropolitano ha pasado por alto. Ante estas consideraciones, coincidimos con Weiler, C. J. (1972) cuando argumenta que el énfasis dado al objeto empírico ha reducido lo metropolitano a una unidad espacial que no ha permitido explorarlo como una categoría teórica. Esto, aunque el autor reconoce que una definición operacional de lo metropolitano –como es la zona

metropolitana— ha sido de beneficio para la investigación metropolitana, sobre todo en sus inicios ante la ausencia de una teoría general, ya que ha permitido acceder a lo metropolitano como objeto de estudio “sin preocuparse indebidamente por sutilezas teóricas” (p.28).

Por tanto, habría que explorar lo metropolitano como una configuración socio-espacial de interrelaciones funcionales y un fenómeno difuso que no necesariamente podría acotarse al escalamiento de los límites administrativos o reducirse a criterios físico-espaciales, puesto que ello puede significar un obstáculo para comprender el proceso y dinámicas de la metropolización y del habitar en las metrópolis.

En este escenario, los imaginarios sociales de los territorios metropolitanos tendrían la posibilidad de cuestionar los límites de las zonas metropolitanas para una mejor comprensión de las problemáticas trans-territoriales. Esos imaginarios, a su vez, deben pensarse como elementos para un discurso social del territorio que promueve, junto con una identidad metropolitana, la participación y la acción colectiva. Y, con ello, el desarrollo de una conciencia metropolitana, donde los problemas metropolitanos tienen un reconocimiento público al posicionarse en la agenda de la sociedad en general (ONU-Hábitat, 2020), articulando una acción pública basada en la coordinación y/o colaboración de los diversos actores desde mecanismos de gobernanza metropolitana. Esta conciencia, como señala Zamora (2020), implica de fondo un reconocimiento más específico de la existencia de las zonas metropolitanas que “tiene que ver no solo con el conocimiento de que las zonas existen porque determinadas instancias públicas, sobre todo federales o centrales, las han delimitado bajo determinados criterios” (p. 33).

#### AGENDAS CIUDADANAS METROPOLITANAS:

##### ACCIÓN COLECTIVA EN TORNO A UN TERRITORIO IMAGINADO

La Laguna es un territorio que no es ajeno a los costos sociales, económicos y ambientales de un proceso de metropolización que no sido adecuadamente planificado ni gestionado. Problemáticas que tienen implicaciones en la vida cotidiana de sus habitantes, quienes han llevado a cabo iniciativas que han tenido por objeto identificar dichas problemáticas metropolitanas y plantear soluciones. Varias de estas ini-

ciativas se han dado desde el actuar de las organizaciones de la sociedad civil, algunas de las cuales han sustentado su identidad organizacional en una noción de identidad lagunera para promover un imaginario del territorio y una acción colectiva.

En efecto, es interesante observar cómo muchas de las organizaciones de la sociedad civil siguen una narrativa que se centran en el territorio de La Laguna. Por mencionar algunas: Defensa ciudadana de la laguna, A.C.; Unión Ciudadana Laguna Siglo XXI A.C.; Encuentro Ciudadano Lagunero (2012); Laguna Yo Te Quiero A.C. (2012); OrguYo Lagunero; o Renacer Lagunero (2013), cuyo el objetivo específico es “rescatar y revitalizar la identidad lagunera”; y recientemente Metrópoli Laguna, como un esfuerzo de colaboración entre organismos empresariales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que tiene como objetivo “acompañar el proceso para la construcción de un modelo de gobernanza metropolitana para La Laguna”, bajo el lema de “es hora de pensar, decidir y actuar como la metrópoli que somos”.

En 2016, algunas de estas organizaciones participaron en la elaboración de la *Agenda Ciudadana para el Fortalecimiento de la Cohesión Comunitaria, el Desarrollo y la Competitividad de la Comarca Lagunera*, en adelante Agenda Ciudadana de la Laguna, un documento que en su impresión comprende más de 400 cuartillas. Esta Agenda, cuya elaboración fue iniciativa de la organización Renacer Lagunero, fue resultado de un proceso en el que participaron más de 100 organizaciones de la Laguna y que, como su nombre lo indica, se concibe como una plataforma de acción ciudadana para la Comarca Lagunera en general, y en lo particular para la Zona Metropolitana de la Laguna. Una agenda ciudadana que al ser instrumento de gestión para el posicionamiento de demandas sociales, se entiende como una plataforma de demandas y propuestas que encausan la acción colectiva a fin de incidir en la acción pública.

En efecto, una Agenda Ciudadana es una forma de planeación y gestión estratégica que pretende identificar y ordenar estratégicamente las demandas puntuales de la ciudadanía, a su vez que plantea acciones y propuestas concretas, idealmente desagregadas para el corto y largo plazo (Rodríguez, 2008). En este proceso, los intereses o demandas comunes y las identidades colectivas son la base que

sustenta la interacción, la búsqueda de consensos y la acción colectiva (Rodríguez, 2008). Esta Agenda retoma así, en cierta medida, una racionalidad formal de la planeación que resulta atractiva para actores no gubernamentales por la legitimación que da la instrumentalización de los problemas urbanos (Duhau, 1988).

En el caso de la Agenda Ciudadana de la Laguna, la narrativa de la identidad lagunera que moviliza sentimientos de pertenencia y el discurso social del territorio con un imaginario social específico, son elementos en la base de la promoción de la acción colectiva organizada, al impulsar procesos de articulación de redes de organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda de un proyecto metropolitano. Además, estos elementos no solo promueven la acción colectiva al definir territorios metropolitanos que son apropiados, sino que dan legitimidad a la participación social al establecer intereses alrededor a una visión común, en la prevalencia del interés público en el ámbito metropolitano, por encima de intereses particulares y fragmentados.

Según el arquitecto Carles Llop (2016), la Agenda Ciudadana de la Laguna significó una reflexión estratégica en tres aspectos a resaltar: primero, el territorio es creado por las mismas comunidades; segundo, existió una alta participación, dando lugar a varios consensos sociales; y, tercero, la agenda es proyectiva, planteando proyectos concretos. A esto podemos agregar que la Agenda, y el movimiento de la sociedad civil organizada en general, también impulsan la creación de mecanismos de gobernanza metropolitano, como la creación de un Instituto Metropolitano de Planeación. Esto puesto que, como se señaló en la presentación de la Agenda Ciudadana de la Laguna, la coordinación metropolitana es uno de sus principales rubros de acción.

De esta manera, la Agenda Ciudadana de la Laguna es un documento significativo en términos socioculturales, pero también políticos, al ser un esfuerzo por definir territorios metropolitanos desde la sociedad que les permita a sus habitantes articular las demandas de la metrópolis, y así promover una identidad socio-territorial. Una acción colectiva que aspira a una llamada *idoneidad territorial* para que las metrópolis pasen a ser nuevos territorios políticos (Lefèvre, 2003). Y, en este proceso, proponer mecanismos de gobernanza que involucren fundamentalmente la participación de la sociedad civil.

Ahora bien, es importante señalar que esta no ha sido la única agenda ciudadana de ámbito metropolitano en el país, pues en la investigación documental fue posible identificar la Agenda Ciudadana del Anáhuac de 1997 para la zona del Valle de México. Un documento elaborado por algunas organizaciones de la sociedad civil que habrían participado en un foro metropolitano, y que, según Delgadillo (2016), es una de las varias utopías urbanas y políticas que se han construido al aspirar a una sociedad y ciudad diferente. Específicamente, esta Agenda propone repensar la ciudad desde un discurso metropolitano y de participación ciudadana. Más aún, esta trata de hacerse de una narrativa propia dado que su nombre busca hacer referencia a Anáhuac como un territorio socio-histórico visto como una totalidad y apelando, con ello, a un sentido de pertenencia.

No obstante, a diferencia de la Agenda Ciudadana de la Laguna, la Agenda Ciudadana del Anáhuac no contó con un alto número de participantes, ni se identificó en su corto documento una visión sobre el territorio metropolitano, más allá de sus demandas particulares en gran medida centradas en la ciudad de México. La Agenda del Anáhuac, sin embargo, nos permite evidenciarla relevancia que tiene finalmente el contar con una narrativa identitaria e imaginario social del territorio para impulsar la acción colectiva organizada en la construcción de un proyecto metropolitano, puesto que es un recurso que utilizan las organizaciones de la sociedad civil para la creación de actores colectivos.

La Agenda Ciudadana de la Laguna, como acción colectiva organizada, demuestra que, de manera similar a otras experiencias de zonas metropolitanas del país, las organizaciones de la sociedad civil emergen como actores potencialmente relevantes en la gestión metropolitana para la exigibilidad de un proyecto metropolitano. Esto queda plasmado en el documento de la Agenda cuando se señala que, ante el *boom* de la sociedad civil en la Laguna por la cantidad de organización existentes, la sociedad civil debe reconocer su poder negociador.

En este escenario, argumentamos que las organizaciones pueden movilizar una “conciencia metropolitana” (Zamora, 2020) al dar “voz” a los problemas metropolitanos, es decir al identificar y posicionarlos en la agenda pública, a fin de reconocer que estos problemas requieren de acciones coordinadas (Rojas y Robertson, 2019). Esta voz se

ve favorecida por un imaginario territorios e identidad social que impulsa a pensar en términos de la colectividad, y de lo metropolitano. Una perspectiva que matiza posiciones como la de Pirez (2011), para quien “los actores de la sociedad civil se organizan de manera tanto o más fragmentada que los estatales, de modo que, aunque el territorio metropolitano sea su ámbito de reproducción, no parece existir representación metropolitana propiamente dicha. No parecen incorporar las cuestiones metropolitanas en sus agendas, salvo que aparezcan como temas sectoriales” (p. 246). Con ello el autor plantea que las organizaciones tienden a mantener lazos más estrechos con las comunidades y los gobiernos de las unidades político-administrativas locales que las contienen, lo que termina por condicionar su acción a lo local sin una perspectiva metropolitana.

Mediante esta “voz” metropolitana, las OSC pueden ser un actor que impulse lo que Lefèvre (2005) denomina legitimidad social de los acuerdos metropolitanos en los modelos de gobernanza, alno solo demostrarsu utilidad y beneficios, sino de hacerlos significativos para sus habitantes. Con lo que las OSC se conciben como actores colectivos con los que se dialoga institucionalmente en el proceso de gobernanza metropolitana. En este sentido, el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la gobernanza metropolitana se ve favorecido por un principio de consenso que puede sortear la cuestión de “representación metropolitana” que mencionaba Pirez (2011). Esto mediante la articulación de alianzas, redes u otras formas de trabajo en conjunto de las organizaciones de la sociedad civil para la incidencia política; donde la Agenda Ciudadana y su proceso de conformación es un ejemplode los espacios de producción de consenso, que es finalmente la sociedad civil (Olvera, 2000).

En un escenario como el mexicano que no contempla gobiernos metropolitanos que sustenten la idea de una ciudadana metropolitana desde la representación política, las organizaciones de la sociedad civil son actores relevantes –como sujeto colectivo– al partir de un principio de consenso y no de representatividad. De esta manera, la legitimidad de la acción colectiva organizada no se basa en un principio de representatividad, pues esto implicaría entender a la sociedad civil como un ente colectivo único y ambiguo, y no desde la pluralidad y diversidad

que existe en las organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, alcanzar este consenso no es fácil, pues no debe ignorar la pluralidad y diversidad que caracteriza a las sociedades contemporáneas, lo que introduce un cuestionamiento a la legitimidad.

Según Olvera (2007) la problemática relacionada a la legitimidad de la acción colectiva organizada se centra en cómo se estructuran los intereses privados de las organizaciones en intereses públicos; es decir, los procesos, mecanismos y/o principios para concebir lo público. La cuestión de fondo, sin embargo, refiere a qué intereses o demandas deben considerarse de carácter público (Olvera, 2007), con lo que se pregunta en qué medida los intereses privados de las OSC son intereses públicos legítimos. En estas cuestiones sobre los mecanismos de estructuración del interés público, habría que reconocer que las organizaciones de la sociedad civil no solo presentan una diversidad de intereses y demandas, sino también de recursos económicos y sociales con los que cuentan o el grado de institucionalización y profesionalización de su organización. Así se expresan diferencias de recursos y capacidades para influir en la acción pública. Con ello, se configura un escenario en los procesos de gobernanza donde “pueden distinguirse actores estratégicos cuya presencia moldea todo el proceso” (Bassols M., 2011, pág. 15).

Por tanto, dos puntos deben ser considerados: las organizaciones de la sociedad son diversas y que el consenso no siempre es indicativo de un interés público. Así habría que analizar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de un proyecto metropolitano desde la gobernanza, este como un “un marco general de análisis que otorga visibilidad a actores no-gubernamentales en los procesos de política pública” (Porras, 2011. 71); pero, además, tratando de atender la crítica que se ha hecho a este marco sobre la ausencia del concepto de poder o que no está lo suficientemente dimensionado (Bassols M., 2011). Puesto que coincidimos con Aguilar (2006) cuando señala que el proceso de gobernanza no implica suponer que los actores participan de manera igualitaria o simétrica, ni siquiera cooperativa, y donde hay un predominio de unos actores sobre otros en la definición de problemas, objetivos y decisiones que serían de interés común.

Bajo este marco, uno de los puntos más polémicos se centra en las organizaciones de carácter económico, ante el cuestionamiento sobre si

este tipo de asociaciones pertenecen a la categoría de organizaciones de la sociedad civil, por ponerse en duda su autonomía frente al sistema político y económico. Este tipo cuestionamiento está presente en el papel que ocupan las organizaciones de la sociedad civil en la Laguna, dado que un considerable número de estas organizaciones que movilizan discursivamente la identidad lagunera y el territorio metropolitano son de tipo económico. Así, por ejemplo, en lo que respecta al proceso de conformación de la Agenda, participaron grandes empresas y otras formas de asociación de carácter económico que, si bien puede que su participación se haya limitado a apoyar con donaciones materiales o de servicios; dicha participación significó un cuestionamiento de fondo por parte de algunos actores locales a la legitimidad de la misma agenda.

Lo anterior lleva a cuestionar los intereses y agendas privadas que persiguen los actores económicos, como grupos de poder, en la definición de territorios metropolitanos mediante este tipo de acciones colectivas organizadas. Ya que los procesos de territorialización, y los imaginarios que los sostienen, son finalmente formas de ejercer poder. Así, el proceso se vincula a relaciones de poder donde un territorio es producido y regulado de acuerdo a los intereses de ciertos grupos de poder (Giménez, 2005). En esta línea, para el caso específico de la Laguna, cabe preguntarse si la narrativa lagunera es promovida de tal manera que es concebida casi como un sustituto al consenso, ante la complejidad de articular la pluralidad de actores. En otras palabras, si la idea de una narrativa lagunera que se presenta como el interés público, ocultando con ello intereses privados, y de procesos no transparentes ni democráticos en los espacios de construcción de consenso.

Ahora, si bien para algunos estas organizaciones económicas poseen claros intereses económicos y políticos que los alejan de la autonomía asociada a la sociedad civil, habría que matizar las posiciones antagónicas entre la sociedad civil, el Estado y el mercado que ello podría sugerir. Según Cohen & Arato (2000) una posición antagónica surge solo en el momento en que las OSC fracasan como esferas mediadoras, o cuando los sistemas político y económico se rigen por opacidad y discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones. De manera que, por su acción política que busca establecer relaciones con otros sistemas para influir sobre los procesos político-administrativos

y económicos (Cohen & Arato, 2000); la sociedad civil finalmente no logra realmente escapar plenamente de los sistemas políticos y económicos (Olvera, 1999).

En esta reivindicación, algunos autores han reconocido finalmente que el interés del sector privado por un desarrollo metropolitano conlleva la posibilidad de que estos actores sean catalizadores de un cambio en la gobernanza metropolitana (Andersson, 2015). De manera que la participación de los actores económicos en la definición de territorios metropolitanos, y con ello en la negociación de la política metropolitana, se complejiza ya que no puede verse necesariamente como un aspecto negativo en sí mismo, pero que si exigiría un mayor involucramiento de una pluralidad y diversidad de actores en los procesos de toma de decisiones.

## REFLEXIONES FINALES

La cuestión metropolitana ya no solo se enmarca en los debates del siglo XX relacionados a la adecuación de un territorio funcional –principalmente económico– con los territorios políticos en la búsqueda de eficiencia en la distribución de servicios públicos. En el siglo XXI, cobran fuerza los debates acerca de la ciudadanía metropolitana y de la capacidad de los territorios metropolitanos de ser espacios referenciales para la configuración de identidades metropolitanas que sustenten los modelos de gobernanza. Así la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas (2015) reconoce, por ejemplo, la necesidad de posicionar el derecho a la ciudad (hoy promovido como el derecho a la metrópolis) en el centro de las políticas metropolitanas para favorecer la cohabitación, la identidad metropolitana y el sentimiento de pertenencia.

Esta perspectiva impulsa razones de tipo social en la justificación de arreglos metropolitanos (Lefèvre, 2005) que, a nuestro parecer, también invitar a repensarlos postulados ontológicos y epistemológicos del territorio metropolitano visto como un objeto. Así, aquí argumentamos que debe tratarse más como una construcción socio-política, lo que nos permite analizar la dimensión social del territorio y las potencialidades que implican los imaginarios y representaciones sociales en la comprensión de la transterritorialidad de los problemas metropolitanos.

Ahora bien, pese a que lo metropolitano se piensa como una condición global, el fenómeno metropolitano debe ser analizados en la particularidad de los procesos y características cada metrópolis. Así, Moreno (2006) planteaba que, si bien las metrópolis son fenómenos universales, estas no deben ser abordadas desde la uniformidad pues su realidad es más bien compleja y múltiple. En este sentido, la identidad socio-territorial de la Laguna y el imaginario territorial vinculado a este, sería hasta cierto punto particular; puesto que, como reconoce Lefèvre (2005), la identidad es finalmente un producto sociohistórico, mientras que los mecanismos u ordenamientos metropolitanos son relativamente recientes. Por consiguiente, la Laguna se ha beneficiado de una narrativa identitaria que ha perdurado, no sin sus cambios, hasta el día de hoy.

En este sentido, la pregunta que planteaba Lefèvre y que podemos retomar al explorar en otras zonas metropolitanas, y quizás en la misma Laguna, es cómo promover identidades metropolitanas para una mayor participación de la ciudadanía en la gestión de las zonas metropolitanas, en escenarios de fragmentación. Aquí distingue el autor entre dos tipos de actividades. Por un lado, aquellas que buscan crear un sentido de pertenencia, que son en general de carácter más excepcional, donde la Laguna tiene la ventaja de una narrativa que moviliza un discurso social del territorio metropolitano en su dimensión afectiva. Por otro lado, de aquellas actividades que están orientadas a la construcción de una capacidad para actuar, donde habría que explorar no solo la capacidad del ciudadano, sino de las OSC como actor colectivo en el marco de la gobernanza metropolitana.

Las OSC son organismos de participación ciudadana que pueden impulsar acciones ciudadanas colectivas para el posicionamiento de demandas en términos de lo que se espera de y en la metrópolis. Asimismo, estas organizaciones de la sociedad civil en la Laguna han promovido la creación de mecanismos de gobernanza, como un IMEPLAN. En esto, los imaginarios y representaciones sociales que impulsan estas organizaciones configuran cómo se entiende el problema metropolitano y a quién le corresponde atenderlo desde una conciencia metropolitana, en un esfuerzo por construir un territorio como unidad metropolitana y de definir el interés colectivo en la transterritorialidad que

implica lo metropolitano. Esto como una metrópolis que no solo es conceptualizada teóricamente, sino que es vivida.

Abordar el caso de la agenda ciudadana de la Laguna nos lleva a reconocer que las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel potencialmente relevante para la construcción proyecto metropolitano en los procesos de gobernanza. En este sentido, las observaciones y reflexiones de este texto van más allá de la agenda en sí misma, que finalmente puede entenderse como una acción colectiva puntual. Sin embargo, no se deja de lado una perspectiva crítica –que incluso proviene de cuestionamiento al concepto de gobernanza por otros autores– en las observaciones que se hacen respecto a la legitimidad de la acción colectiva organizada desde las OSC. Con ello puede analizarse si el discurso social del territorio se convierte en un recurso para las OSC, que se instrumentaliza mediante acciones colectivas que abanderan el interés público para llevar a cabo sus propias agendas. Una cuestión que debe explorarse en futuras investigaciones.

## REFERENCIAS

- Andersson, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for sustainable Development*. GIZ- UN Hábitat.
- Baitemann, Helga. (2007). Reforma agraria y ciudadanía en el México del siglo XX. En *Paisajes mexicanos de la reforma agraria. Homenaje a William Roseberry*, Francisco Javier Gómez, (pp. 71-95). México: El Colegio de Michoacán, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,
- Bassols, M. (2011). Gobernanza: una mirada desde el poder. En M. Bassols, & C. Mendoza (Edits.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas* (pp. 7-37). Ciudad de México: Anthropos.
- Borja, J. (2012). El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad. Primera parte. XV Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Medellín. Obtenido de [www.jordiborja.cat/fin-ciudadpostmodernista-derecho-ciudad-primera-parte-xv-congreso-urbanistas-medelli](http://www.jordiborja.cat/fin-ciudadpostmodernista-derecho-ciudad-primera-parte-xv-congreso-urbanistas-medelli)
- Carmona Londoño, L. S., & Álvarez Muñoz, D. C. (2011). La Región como expresión geográfica de las metrópolis colombianas, (pp. 99-110) *Bitácora* 19.
- Cohen, Jean y Andrew Arato. (2000). *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Corona Páez, S. A. (22 de Julio de 2011). Crónica de Torreón. Obtenido de Asociación para la Creación del Estado de La Laguna: <http://cronicade-torreon.blogspot.mx/2011/07/asociacion-para-la-creacion-delestado.html>
- Díaz Aldret, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3575/357559213005/html/index.html>
- Delgadillo, V. (2016). El Derecho a la Ciudad en la Ciudad de México: utopía, derechos sociales y política pública. En F. Carrión, & J. Erazo (Edits.), *El derecho a la ciudad en América Latina*. Visiones desde la política (pp. 73-90). Ciudad de México.
- Duhau, E. (1988). Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 3(1), (pp. 115–142). <https://doi.org/10.24201/edu.v3i1.671>
- Fedeli, V., Feiertag, P., & Harrison, J. (2020). Invoking New Metropolitan Imaginaries: What Type of Metropolitan Region for What Kind of Metropolitan Planning and Governance? In K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (Eds.), *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Springer, Cham.
- Giménez, G. (2000). Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural. En R. Rosales Ortega (Ed.), *Globalización y regiones en México* (pp. 19-34). Porrúa.
- Giménez, Gilberto. (2005). *Territorio e identidad. Breve introducción a la geografía cultural Trayectorias*, vol. VII, núm. 17, enero-abril, (pp. 8-24) Universidad Autónoma de Nuevo León Monterrey, Nuevo León, México
- Iracheta Cenecorta, A. X. (enero-abril de 1988). Metropolización y política urbana en la ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque. *Estudios demograficos y urbanos*, 3(1).
- Iracheta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis latinoamericanas*. México: M.A. Porrúa-Colegio Mexiquense
- Jaramillo Paredes, D. (2013). La ciudad imaginada. Los territorios, lo imaginario y lo simbólico. *ESTOA*(2), 21-37.
- Lefèvre, Christian. (1998). Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22 Issue 1, (pp. 9-25).
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Edits.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-263). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Martín-Barbero, J. (2004). Mediaciones urbanas y nuevos escenarios de comunicación. En P. Navia, & M. Zimmerman (Edits.), *Las Ciudades Latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial* (pp. 73-84). Siglo XXI.
- Martínez Toro, P. M. (2016). La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), (pp. 77-105). Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/56907/html>
- Moreno Pérez, S. (Septiembre de 2006). La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Documento de Trabajo núm. 9).
- Nelles, J. (2012). *Comparative Metropolitan Policy: Governing Beyond Local Boundaries in the imagined Metropolis*. Routledge.
- OECD. (2012). Redefining “Urban” A Newy Way to Measure Metropolitan Areas. OECD Publishing. Obtenido de [http://www.keepeek.com/Digital-AssetManagement/ocd/urban-rural-and-regional-development/redefining-urban\\_9789264174108-en#.WgJ5zmjWzIU#page61](http://www.keepeek.com/Digital-AssetManagement/ocd/urban-rural-and-regional-development/redefining-urban_9789264174108-en#.WgJ5zmjWzIU#page61)
- ONU-Habitat. (2020). Herramientas de MetroHub: instituciones metropolitanas bases para la estructuración y gestión de la autoridad metropolitana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Olvera Rivera, A. J. (2000). Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico. En Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector. El Colegio Mexiquense.
- Pérez, D. (2013). Cap. 2 Metodologías para la delimitación de las zonas metropolitanas. En *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México: UAM, Estudios Metropolitanos.
- Pérez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En A. Vázquez Barquero, & O. Madoery (Edits.), *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens.
- Porrás, F. (2011). ¿Sistema, continuum, modo o marco general?: la anglo-gobernanza en México. En M. Bassols, & C. Mendoza (Edits.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. (págs. 67-96). Ciudad de México, México: Anthropos.
- Rodríguez, A., & Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*.
- Sagredo Cáceres, F., & Maximiliano Carbonetti, H. (2003). Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana. En SERIE Medio ambiente y desarrollo. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL. Obtenido

- Sánchez Crispín, Á. (2010). Delimitación geográfica. En Á. López López, & Á. Sánchez Crispín (Edits.), *Comarca Lagunera: procesos regionales en el contexto global* (pp. 15-36). México: IG-UNAM.
- Soja, E. (2008). Segunda Parte: Seis discursos sobre las metrópolis. En *Post-metrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Queimadas. SEDESOL-CONAPO-INEGI. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México.
- Tomas, M. (2020). *Modelos de gobernanza metropolitana*. Barcelona: Metrópolis. Obtenido de [https://www.metroplis.org/sites/default/files/resources/m1\\_es\\_final.pdf](https://www.metroplis.org/sites/default/files/resources/m1_es_final.pdf)
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios demográficos y urbanos*, 22(2), (pp. 443-446). doi:<https://doi.org/10.24201/edu.v22i2.1285>
- Weiler, C. J. (1972). Metropolitan Reorganization in West Germany. *Publius*, 2(1), 26–68. <https://doi.org/10.2307/3329509>.
- Zamora Oropeza, C. A. (2020). Construcción de redes de gobernanza municipales en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. [Tesis de maestría inédita]. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte. Retrieved from <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2020/09/TESIS-Zamora-Oropeza-Carlos-Alfredo-MDR.pdf>
- Ziccardi, A. (2017). Vivienda, gobiernos locales y gestión metropolitana. En A. Ziccardi, D. Cravacuore (Edits.), *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (pp. 19-34). México: UNAM.



LA DIMENSIÓN DE LA METROPOLÍTICA  
(*METROPOLITICS*)



# LOS EFECTOS DEL CENTRALISMO EN LA METROPOLITIZACIÓN EN MÉXICO, 2018-2021: APUNTES Y ESCENARIOS

David Morales González

Laura Ahuactzin

*FES-Acatlán, UNAM*

## INTRODUCCIÓN

El presente capítulo pretende analizar de manera general los mecanismos y espacios institucionales que rigen las relaciones intergubernamentales entre los distintos órdenes de gobierno en México del 2018 al 2021. Para tal efecto sostenemos que, a partir del Decreto del 6 de noviembre de 2020 cuando se eliminaron diversos fideicomisos pertenecientes al llamado Ramo 23 de la Ley de Egresos de la Federación (entre los que se encontraba el Fondo Metropolitano), se inicia un proceso de recentralización de los temas de la agenda pública referentes a la gestión y el desarrollo metropolitano.

Partimos del supuesto de que al eliminar la única posibilidad financiera para gestionar proyectos de impacto metropolitano, se observan dos posibles consecuencias que marcan el nuevo rumbo en la gestión de las zonas metropolitanas de nuestro país. En primer lugar, la eliminación de un recurso destinado para las metrópolis debilitó las posibilidades de tomar decisiones coordinadas entre los distintos órdenes de gobierno. En segundo lugar, se observa un proceso de “desmetropolitización”, entendido este como la erosión institucional y política de la arquitectura normativa y de gestión política, que se había venido impulsando en décadas pasadas en México con la finalidad de avanzar en la coordinación intergubernamental para la gestión metropolitana.

Consideramos que estos dos efectos llevan hacia una recentralización de temas metropolitanos y desincentivan la coordinación intergubernamental que, con cierto entusiasmo, se venían formentando en las agendas locales en lo que va del presente siglo. Por lo tanto, el asunto ya no solo recae en cómo se organizan las autoridades locales y federal

dentro un espacio metropolitano, sino que las nuevas circunstancias encauzan a un replanteamiento sobre la falta de incentivos de coordinación que deriva en una toma de decisiones centralizada por parte del Gobierno Federal.

Para ejemplificar estos supuestos y explicar las consecuencias observadas en el nuevo esquema de toma de decisiones en cuanto a las políticas públicas metropolitanas, se ha identificado una mecánica de recentralización de procesos de gestión y política de mejoramiento urbano desde el Gobierno Federal –bajo un supuesto esquema de intervención directa–.

Según el estudio *Delimitación de las zonas metropolitanas de México* (CONAPO, 2015), el país cuenta con 74 zonas metropolitanas. No hay en México –al menos de manera visible– grandes movimientos regionalistas que demanden que la federación pueda otorgar mayor autonomía política a los estados o a un conjunto de estos, movilizadas por su identidad cultural, desarrollo económico, o de otros aspectos sociorganizativos y públicos como es la cuestión fiscal.<sup>1</sup>

Mucho menos se han pronunciado movimientos devolucionistas como en otras partes del mundo, haciendo referencia al concepto *devolution*, donde los ámbitos subnacionales demandan procesos radicales de descentralización política, muy cercanos a la autonomía extrema

---

1 El documento *Delimitación de las zonas metropolitanas de México* (publicado cada cinco años aproximadamente desde 2005), al ser de carácter oficial y brindar información sobre los datos estadísticos de las ZM, se considera un primer paso para una formalidad técnica. Este trabajo permite un reconocimiento administrativo-técnico y el inicio de una institucionalización aun débil que continuo con la inclusión de las ZM en la asignación de recursos (Presupuesto de Egresos), lo que se entiende como un segundo paso en la institucionalización del fenómeno metropolitano. El proceso de institucionalización se fortaleció con la promulgación de leyes locales en materia metropolitana y la posterior Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) en 2016.

Si bien es cierto que el proceso de metropolización comenzó con una delimitación técnico-administrativa, al pasar de los años impactó en la incorporación de las ZM en temas legislativos y políticos, por lo que se establece que es posible considerarlo dentro de proceso institucionalizado que tuvo un retroceso cuando se dejó de considerar el tema metropolitano en el PEF.

con respecto al gobierno central. La construcción de la identidad nacional mexicana fue un largo proceso que ha tenido resultados visibles en la cohesión interestatal e interregional.

En consecuencia, identificaremos posibles mecanismos de negociación política (formales y no formales) que influyen en las decisiones y la gestión pública de carácter metropolitano, sobre todo en el periodo de 2018 al 2021 donde una serie de decisiones del poder ejecutivo que afectaron el Ramo 23 -al cual pertenece el Fondo Metropolitano-, impactan la dinámica institucional de las relaciones intergubernamentales.

Por lo anterior, se pretende realizar un diagnóstico general y el diseño institucional que enmarca la participación de los distintos ámbitos de gobierno en las decisiones de orden metropolitano (por ejemplo, en la asignación del Fondo Metropolitano), así como el papel específico de los municipios y alcaldías en los temas que impactan como ZM, incluyendo la dinámica de integración y funcionamiento de su Consejo Metropolitano. Con el cambio de gobierno en 2018, surgen varios cuestionamientos ¿Hay un cambio en el diseño institucional de carácter metropolitano? ¿Cambia la lógica de las relaciones intergubernamentales entre los distintos órdenes de gobierno en las ZM? ¿Cuál es el papel político de las metrópolis, y en específico cómo se da el proceso de desmetropolitización?

Para poder dar respuesta a estos cuestionamientos, el capítulo se divide en cuatro principales apartados. El primero de ellos, recupera los antecedentes de la investigación retomando los conceptos de *devolution*, descentralización y desarrollo institucional desde una perspectiva de las políticas públicas metropolitanas. En la segunda parte se describen los principales aspectos de la política centralizadora desde 2018 al 2021, con la finalidad de observar los efectos sobre las instituciones metropolitanas. La tercera parte está centrada en la experiencia metropolitana acerca de la desarticulación de los espacios de decisión y se aborda el efecto de la desaparición del Fondo Metropolitano, explicando la relación que tiene esto con el derecho de decisión de los ámbitos estatal y municipal. Finalmente, la cuarta parte, recupera el supuesto central acerca de la desmetropolitización y se intenta explicar la pérdida de poder político en las decisiones sobre las políticas en las zonas metropolitanas en el período del 2018 a 2021.

ANTECEDENTES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA *DEVOLUTION*,  
DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO INSTITUTUCIONAL  
DE LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

En este apartado se realiza una revisión general de los conceptos *devolution*, descentralización –política y administrativa- y se vinculan al desarrollo metropolitano, en el marco de la teoría de las relaciones intergubernamentales que son base en la estructura política de las zonas metropolitanas de nuestro país.

Para ofrecer un enfoque teórico sobre el cual se establezcan los conceptos del proceso de metropolitización, se retoma el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG) que surge ante el reconocimiento de que en un Estado federal existen más de un orden de política, gobierno y administración, por lo que se entiende que, de acuerdo al contexto económico, social y político, se desarrollan distintas formas y mecanismos de comunicación, interacción, interrelación o coordinación, las cuales varían en intensidad y dirección en el tiempo y espacio.

Pese a que la investigación de Wright surge de la concepción del federalismo, el concepto de las RIG contradice los principios del modelo federal ya que considera relaciones distintas como nacionales-estatales, estatales-locales, nacionales-locales, nacionales-estatales-locales e interlocales y no solo la federal-local, como en la teoría federalista (Wright, 2000: 11).

De acuerdo con la concepción de Wright, las relaciones intergubernamentales son fundamentales para el mejor funcionamiento de los tres órdenes de gobierno, ya que el éxito de un gobierno depende de las actuaciones coordinadas con otros ámbitos gubernamentales, con lo que se generan soluciones a las problemáticas comunes y se favorece a la gobernabilidad.<sup>2</sup>

A partir de la definición de Wright se entiende que, en una zona metropolitana, las situaciones que requieren una intervención del gobierno sobrepasan los límites políticos y administrativos por lo que se requiere una actuación coordinada para encontrar las soluciones y apoyar a la atención de las necesidades de la población. Es por esta razón que la teoría de las RIG es considerada como fundamental en el desa-

---

2 Se entiende por gobernabilidad a la capacidad del gobierno para atender las demandas ciudadanas de acuerdo con los recursos disponibles.

rrollo de la presente investigación ya que no solo contempla el proceso común de toma de decisiones, sino la permanente interacción de los entes gubernamentales como actores principales en una situación que sobrepasa la acción individual.

De acuerdo con la revisión de la teoría federalista, en este tipo de sistemas coexisten dos fuentes de autoridad en un mismo territorio: federal y local, lo que implica un choque entre estos dos ámbitos que conforman la organización política del país. La situación se complica en un caso, por poner un ejemplo, como el de la zona metropolitana de La Laguna, en la que no solo conviven las facultades y jurisdicciones de un estado y el gobierno federal, sino que al marco federal, se suman dos gobiernos estatales y cuatro municipios. Cada uno de ellos con reglas alineadas con el marco jurídico de la federación, pero diferentes en algunos puntos de organización interna.

No obstante, tanto la federación como las entidades federativas y los municipios forman parte de un único sistema en el que se pretende un funcionamiento coordinado, por lo que, en el afán de dotar a los gobiernos con las herramientas necesarias para coexistir, se ha conseguido un resultado contrario ya que se ha creado un sistema de contrapesos en el que prevalecen las relaciones intergubernamentales no formales.

Pese a que el entramado constitucional no pretende crear relaciones complejas al interior del Estado, la investigación que realiza Jacint Jordana sobre la descentralización y las relaciones intergubernamentales que se establecen a partir del entorno político de cada sistema federal, concluye que existen tres vías bajo las cuales se relacionan los actores.

La primera vía que distingue es que la de la toma de decisiones tiene efectos en niveles políticos distintos, en la segunda se contempla la representación política de un nivel de gobierno respecto a otro y finalmente, la tercera vía abarca la coordinación técnica para la puesta en práctica de las políticas públicas (Jordana, 2005).

Para Jordana las tres vías forman un tejido de relaciones entre los gobiernos con lo que se construye un esquema que permite, y en un sentido positivo facilita, la formulación y el desarrollo de las políticas públicas en un entorno descentralizado con responsabilidades compartidas.

Méndez (1997) comparte las consideraciones teóricas de Wright y establece dos puntos de vista a través de los cuales se pueden estudiar

a las relaciones intergubernamentales, por un lado, las RIG hacen referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno, lo que hace que dichas relaciones no sean necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas. Por el otro lado, se refiere a las relaciones que se dan no solo entre distintos órdenes de gobierno, sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial: interestatal (estado-estado) e intermunicipal (municipio-municipio).

Al respecto, Jacint Jordana (2001) señala que las relaciones intergubernamentales verticales en los contextos de democracia, se articulan a través de distintas vías divididas en las siguientes categorías:

- a) estructuras institucionales orientadas a la coordinación y el control, que inciden en la toma de decisiones de los cargos públicos;
- b) reglas electorales que afectan la actividad de los partidos políticos en distintos niveles de gobierno; y
- c) reglas de funcionamiento de las administraciones públicas que influyen sobre el comportamiento de los técnicos y profesionales encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan en el territorio.

A partir de las aportaciones de la teoría de Wright y las reflexiones de Méndez, se establece como concepto guía sobre descentralización política y administrativa de los asuntos metropolitanos, al proceso de organización, gestión y toma de decisiones llevado por los actores locales. Por lo tanto, la descentralización política y administrativa se refiere a las acciones que llevan a cabo las autoridades de los gobiernos que confluyen en una política pública para coordinarse a fin de implementar soluciones a problemas comunes.

Siguiendo esta línea conceptual se retoma a Pedro Pérez (2008), quien en su artículo titulado “Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas”, permite observar los problemas que tienen las áreas metropolitanas en el establecimiento de sus relaciones y en la toma de decisiones que se requieren para la solución de problemas comunes. El autor analiza la Zona Metropolitana de Buenos Aires en Argentina, y señala que las relaciones intraestatales

o intergubernamentales se estructuran en torno a tres circuitos de acumulación política que resultan en la consolidación de la fragmentación institucional y la inexistencia política de lo metropolitano.

Las conclusiones de Pérez pueden servir para explicar el caso de las zonas metropolitanas en México, en el que se observa un diseño institucional fragmentado que provoca una nula cooperación intergubernamental.

Esta fragmentación política y administrativa genera dificultades para la toma de decisiones metropolitana ya que no existe una estructura institucional que regule el papel y la participación de cada uno de los gobiernos. Esta situación lleva a problemas de gobernabilidad que a su vez derivan en críticas por los resultados no esperados en el tema metropolitano.

Para Salvador Moreno Pérez (2003), las zonas metropolitanas representan una gran oportunidad para el desarrollo, pero también un desafío, ya que de no plantearse un crecimiento planificado y ordenado, se corre el riesgo de generar problemas sociales como son la desigualdad, segregación social y territorial, inseguridad, escasez de agua, servicios deficientes y de mala calidad, contaminación, congestión vehicular, degradación del ambiente e ingobernabilidad. Es por ello que constantemente se está cuestionando si el modelo impulsado para la gestión de las zonas metropolitanas va por buen camino o es necesario reformular las políticas que se han desarrollado.

El texto de Moreno Pérez ofrece una reflexión teórica acerca del por qué las ciudades tendrían que recibir una política pública especial, a lo que su hipótesis responde que esto se debe a que en las ciudades se representan las transformaciones sociales, culturales y tecnológicas de la vida colectiva, por ello las políticas públicas en las ciudades deben hacer frente a problemas concretos e inmediatos, permitiendo la toma de decisiones sobre los recursos que le son asignados.

Sin embargo, para Edgar Ramírez (2012) el problema radica en la falta de los aspectos institucionales de las zonas metropolitanas en México que puedan apoyar a superar la fragmentación político-administrativa. Para el autor, la ausencia de instituciones genera una estructura de incentivos que motiva tanto a los funcionarios electos como a los designados a no cooperar ni coordinarse con las autoridades de otras jurisdicciones.

Entre los argumentos del autor destaca el análisis que realiza en el caso mexicano y que permite analizar la estructura de incentivos del diseño actual para la participación de los municipios en las decisiones sobre proyectos de impacto metropolitano. Algunos municipios, señala el autor, han respondido a este problema con la formación de ciertas estructuras de toma de decisiones regionales o intermunicipales (Ramírez, 2012: p.491-520).

La descentralización política y administrativa de los asuntos metropolitanos se vincula con el concepto de devolution, que aunado al federalismo, así como a la creación de instancias como son los consejos metropolitanos con la concurrencia de distintos gobiernos y como espacio de gobierno, es la antesala en la creación de un nuevo espacio de poder político. Un proceso de devolución metropolitana estaría relacionado con el fortalecimiento de las instancias de negociación y decisión sobre los fondos y las políticas de las metrópolis formalmente reconocidas (Orlansky, 1998).

Por otro lado, Cristina Sánchez Mejorada (2016) explica que la gestión urbana participativa significa, principalmente, una redistribución de poder por lo que el principal argumento se basa en que ya no es necesario un Estado tan centralizado, puesto que la población que vive en núcleos urbanos puede resolver, localmente, gran parte de sus problemas; pero también el municipio debe organizarse en patrones de gestión, donde el componente participativo sea el principal instrumento.

Los elementos expuestos en este apartado sufren algunos cambios con la política centralizadora que ha desarrollado el Gobierno Federal desde 2018. Los efectos de recentralización impactan en las estructuras aun débiles de las zonas metropolitanas y las sitúan en una relación de desventaja para asumir la responsabilidad de la toma de decisiones debido a la falta de instituciones que regulen la actividad coordinada por parte de los gobiernos locales, estatales y federal en los asuntos metropolitanos.

Al centralizar los fondos de carácter metropolitano en acciones como el Programa de Mejoramiento Urbano de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Territorial y Urbano (SEDATU) se vuelve imposible la implementación de políticas de redistribución interjurisdiccional

en las metrópolis mexicanas y por lo tanto hay una ausencia de política metropolitana y espacios de negociación, es decir, una desmetropolitización.

**LA POLÍTICA CENTRALIZADORA 2018-2021:  
EFECTOS SOBRE LAS INSTITUCIONES METROPOLITANAS**

El inicio del período presidencial de 2018-2021 estuvo marcado por una postura de austeridad en la que se revisó el presupuesto otorgado a programas federales y a las partidas a los gobiernos locales, con la intención de redirigir los recursos hacia aquellos considerados como prioritarios para el Gobierno Federal. Siguiendo esta política de austeridad, en abril de 2020, el presidente de la República emitió un decreto para la eliminación de los fideicomisos que no tuvieran una estructura definida, con la finalidad de usar los recursos de dichos fondos para financiar el plan de reactivación económica sin la necesidad de aumentar impuestos.

El presupuesto destinado a las zonas metropolitanas estuvo aumentando tanto en monto como en el número de metrópolis a las que se destinaban, de 2006 a 2016, sin embargo, en el PEF 2017 se aprobó un monto que disminuía casi un 70% de 10'400,284,715 (2016) a 3'240,170,830 (2017). A partir de 2018 aumentaba poco el presupuesto hasta 2020 que se eliminó el Fondo, por lo que en el PEF2021 se dejó de considerar un recurso para las metrópolis.

**Cuadro. Fondo Metropolitano 2018-PPEF 2022**

Año	Monto
2018	3'268,695,777
2019	3'300,000,000
2020	3'300,000,000
2021	Sin Presupuesto
PPEF 2022	Sin Presupuesto

Fuente: Elaboración propia

En septiembre y octubre 2020, la discusión en la Cámara de Diputados se centró en el debate sobre las implicaciones de la extinción de los fideicomisos públicos para diversos sectores. En lo que se refiere al Fondo Metropolitano, la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad (LXIV Legislatura) expresó que:

Si desapareciera el Fondo Metropolitano en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021, el Ejecutivo Federal anulará de tajo, la eficacia de la gobernanza metropolitana y la mejor gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones, pues dejará sin fuente de financiamiento, distintas acciones y proyectos metropolitanos a través de ese Fondo, establecido en el artículo 36, fracción V de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Cámara de Diputados, 2020).

Para la defensa del Fondo Metropolitano, la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad explicó la importancia de los recursos asignados mediante este fondo, para la coordinación intergubernamental:

Los recursos de Fondo Metropolitano se han convertido en un incentivo, con el que cuentan los municipios, para coordinarse entre sí y entre las entidades federativas para realizar obra pública e infraestructura metropolitana de gran envergadura que difícilmente podrían construir por su cuenta y es fundamental que la Cámara de Diputados mantenga y fortalezca el Fondo Metropolitano en el PEF 2021 (Cámara de Diputados, 2020)

Pese a los argumentos, el 6 de noviembre se emitió el Decreto Oficial por el que se reformaban y derogaban diversas leyes con la finalidad de eliminar 109 fideicomisos que en ese año representaban más de 68 mil millones de pesos.

Este nuevo panorama para el ámbito metropolitano representa un reacomodo de la estructura política ya que no cuenta con recursos para la atención de problemas conjuntos y el reto es mayor, ya que no solo deben coordinarse para determinar los proyectos en los que invertirán los recursos, sino que ahora deben coordinarse para determinar que problemas se atenderán y cómo se atenderá, es decir, de dónde se obtendrán los recursos.

Esto provoca que las decisiones acerca de los proyectos metropolitanos, así como su financiamiento, recaigan en el Gobierno Federal. Cabe aclarar que de alguna manera, la asignación de recursos ya estaba centralizada debido a que la decisión era tomada desde el Gobierno Federal (Presupuesto de Egresos), pero al plantearse la posibilidad para los gobiernos subnacionales, en las llamadas Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, la posibilidad de coordinarse para decidir sobre los proyectos en última instancia, iba consolidando un esquema de interdependencia, colaboración y negociación, es decir un espacio de poder político, es decir, un proceso de metropolización. Con las disposiciones en el periodo analizado, los gobiernos locales no solo deben mostrar su capacidad política de coordinarse sino también su capacidad financiera y administrativa para poder poner en marcha las políticas que consideran de atención al tema metropolitano.

Si consideramos que tras casi quince años de operación del Fondo Metropolitano, no hubo resultados significativos (Iracheta, 2009; y Rosiles, 2020) y de en atención al desarrollo metropolitano, ni tampoco se fortaleció la coordinación metropolitana, se considera que la centralización de las decisiones respecto a las ZM significa un proceso de desmetropolización, debido a una especie de desmantelamiento institucional del tema metropolitano, sobre todo de espacios de decisión como son los consejos de desarrollo metropolitano, que al quedar sin fondos para coordinarse, reducen e inhibe su participación política en un marco federalista.

## DESARTICULACIÓN DE LOS ESPACIOS DE DECISIÓN A ESCALA METROPOLITANA: CANCELACIÓN DEL DERECHO A DECIDIR EN LAS ZM

Desde el inicio de la década de los ochenta, la agenda del gobierno federal ha colocado el tema del fortalecimiento de los gobiernos locales, a pesar de esto, ni el ámbito federal ni el estatal han desarrollado una política integral, sistemática y permanente para transformar las condiciones de los municipios. Las acciones que se han llevado a cabo en los últimos años no han obtenido eco en el escenario fiscal por lo que, pese a los esfuerzos de algunos estados modernos, se ha mantenido la situa-

ción de subordinación financiera ante el gobierno federal y gobiernos estatales. En ese sentido, las transformaciones en el modelo de relaciones intergubernamentales en México han sido claramente insuficientes para un sistema que se precia de ser federal.

En este contexto, la intermunicipalización, surge como una estrategia diseñada para fortalecer al sistema federal del país a través de un modelo de relaciones intergubernamentales entre los municipios. En este modelo, se pretende que los municipios cuenten con las condiciones necesarias para convertirse en un ámbito de gobierno capaz de responder a las necesidades de su población en materia de servicios públicos y de promoción del desarrollo. Visto desde la metropolitización, debería generar un federalismo más competitivo (Orlansky, 1998), sobre todo al carecer de fondos o, al contrario, un modelo intergubernamental más cooperativo.

Cadaval (2004) define a la intermunicipalización como “una fórmula de colaboración entre dos o más municipios –dotada de personalidad jurídica– para la realización de una o varias tareas” (Cadaval, 2004: 10).

El concepto de intermunicipalidad se adoptó recientemente, por lo que pocos son los estudiosos que la han definido en el contexto mexicano. Sin embargo, Leticia Santin (2002: 160) define al asociacionismo intermunicipal como “La unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados”.

La asociación intermunicipal debe reunir una serie de características, contar con principios, estructura, sistemas de financiamiento, estatutos, reglamento interior y órganos de gestión y decisión –esa es una cuestión que estaba pendiente en el proceso de metropolitización-. Para su gestación, es necesario que los actores municipales comprendan que su eficacia en términos operativos comienza con la definición de los temas importantes que motivan su agrupación, conozcan sus límites y formas de resolver dificultades de cooperación, así como dediquen tiempo y esfuerzos conjuntos entre los municipios para beneficio del desarrollo social de sus habitantes y para un mejor ordenamiento territorial de sus municipalidades (INAFED, 2010).

Debido a la autonomía de los municipios mexicanos, el asociacionismo municipal debe ser voluntario, con la finalidad de que los municipios ejerzan su autonomía en las funciones como gobierno, de esta forma, el municipio debe ser libre para decidir su unión con uno o varios municipios próximos, para resolver ciertos problemas comunes, pero esas condiciones no se dan al no existir incentivos para la cooperación y acción colectiva, sino más bien la institucionalidad municipal y federal mexicanos, incentivan al individualismo.

Otro elemento que debe estar presente en la intermunicipalización es la cooperación de los gobiernos municipales, uno de los objetivos principales de dicha estrategia es que cada municipio pueda crear y formalizar una red cooperación entre municipios vecinos que le permita unir esfuerzos materiales, técnicos, financieros, administrativos, de gestión, entre otros, para la realización de una obra o el mejoramiento en la prestación de los servicios públicos que, por su magnitud o costo, sobrepasa los recursos de cada uno de los participantes. Visto de esta forma, la intermunicipalidad puede ser considerada como una herramienta de trabajo en conjunto, en la que varios municipios encuentran puntos a resolver problemas o carencias comunes.

De igual forma los estudios recientes, como el de Arellano (2014) y Espejel (2015), señalan la necesidad de establecer un acuerdo formal entre los participantes, en el que se aseguren las corresponsabilidades compartidas entre los municipios, se delimiten las reglas de constitución de dicha asociación, se establezca su organización, funcionamiento, causas posibles de separación o bien, de disolución, con el objetivo de que dicho acuerdo pueda racionalizar y potenciar el uso de recursos y las capacidades de los municipios involucrados.

Como respuesta a la problemática jurídica del asociacionismo municipal, los estudiosos han decidido poner atención a los orígenes de la relación entre municipios con la finalidad de comprender la naturaleza de dicha asociación y buscar las estrategias para su fortalecimiento. De esta forma se señala que la intermunicipalización puede responder al interés de los propios municipios involucrados, o bien, puede obedecer a las políticas impulsadas por gobiernos intermedios, por el gobierno nacional, por agencias internacionales o una combinación de las opciones anteriores.

El origen de los esfuerzos para constituir una asociación de municipios influye en la implementación de los programas y en los resultados que dicha asociación pueda alcanzar.

Los factores de inhibición de la intermunicipalización también juegan un papel importante en la implementación de los programas, dado que pueden ser la causa de disolución de una asociación y, en consecuencia, del fracaso de la acción pública. Entre los factores de inhibición se encuentran:

- La diferencia de signos político-partidistas.
  - El corto tiempo del período de gobierno municipal.
  - La etiquetación y excesiva regulación de algunos recursos federales.
  - Legislaciones locales restrictivas.
- (INAFED, 2010: 6)

En contraparte, los factores de éxito de una asociación, es decir, aquellos que pueden estimular la continuidad de una asociación intermunicipal son:

- La voluntad política de los presidentes municipales y cabildos para formalizar la asociación intermunicipal.
- La adopción de un esquema de organización simple y creativa, que se base en la operación de grupos de trabajo interinstitucionales, en los que participen los funcionarios municipales responsables de los servicios o funciones que se desean mejorar en todos los municipios asociados.
- La intermunicipalidad como figura jurídica y herramienta de gestión horizontal, permite un mayor grado de corresponsabilidad, integración y distribución de competencias con plenitud de facultades de gobierno municipal entre sus asociados, realizando así un “pacto intermunicipal” horizontal, con la suficiente autoridad y permanencia en el tiempo, para llevar a cabo una gestión y operación más eficaz (INAFED, 2010: 6).

Arenillas (2004) señala que es necesario crear una política que promueva las asociaciones estables entre los municipios y que logre aminorar

los factores que inhiben dicha asociación. Asimismo, es importante cuidar la continuidad en la articulación de las políticas públicas en el ámbito local y regional a través de la intermunicipalización.

Desde que el fenómeno metropolitano adquirió fuerza en la agenda gubernamental, especialmente desde inicios del siglo XXI, una de las preocupaciones dentro de la gestión metropolitana ha sido la toma de decisiones, ya que se parte del supuesto que la zona metropolitana implica un asocionismo intergubernamental que no queda solo en el plano voluntario sino que se vuelve obligatorio debido a la naturaleza de los problemas públicos, los cuales no reconocen límites político-administrativos.

De esta forma, la discusión se centraba en ¿Cómo debían tomarse las decisiones dentro de las zonas metropolitanas? Considerando que se trataba de una estructura sociopolítica basada en el arreglo de cada cambio de gobierno, por lo que las decisiones recaían sobre la voluntad política de los actores que en un momento determinado ocupan los puestos de dirección de los municipios y estados que confluyen en una zona metropolitana.

Al respecto, Anavel Monterrubio (2013: 11) señala que la planeación metropolitana presenta limitaciones estructurales que tienen su origen en una acumulación de contradicciones y de conflictos por la multiplicidad de actores, de escenarios urbanos y de niveles de gobierno que intervienen en ella y que no se reconocen explícitamente.<sup>3</sup> En consecuencia, es posible identificar una desarticulación entre las decisiones que se toman dentro de una zona metropolitana.

Esta desarticulación debería ser atendida en la estructura institucional de las zonas metropolitanas, tal como lo propone la autora desde el concepto integral de zona metropolitana en el que si están incluidos los municipios como actor clave:

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

---

3 Monterrubio, Anavel, “Estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano en México”, *Documento de Trabajo núm. 151*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Julio de 2013.

como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, (...). También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación (...) (Monterrubio, 2013: 11).

En materia de participación municipal, Monterrubio señala que la no existencia de condiciones legales que establezcan la obligatoriedad formal de colaboración y coordinación entre los gobiernos municipales (solo es de manera voluntaria), se le suma una falta de continuidad de las acciones por la alternancia política y corta temporalidad del mandato municipal. Otro problema relacionado con la participación de los municipios es que las estrategias de los gobiernos municipales obedecen a lógicas localistas y a la manipulación de los instrumentos reguladores de acuerdo con las condicionantes que enfrentan los mismos, ambas situaciones se ven reflejadas en la puesta en marcha de políticas públicas metropolitanas en las que prevalece la desarticulación y falta de resultados entorno al desarrollo metropolitano.

Monterrubio destaca que los principales instrumentos para la planeación urbana nacional en materia de coordinación metropolitana son, entre otros, los acuerdos de coordinación entre estados y municipios, las comisiones y consejos de carácter metropolitano y el Fondo Metropolitano, por lo que se entiende que a pesar de los problemas que se han detectado sobre la falta de institucionalización de las relaciones intergubernamentales, la existencia del Fondo Metropolitano y se las comisiones y consejos, permitían a los actores decidir sobre los recursos que se utilizarían en sus programas metropolitanos.

El argumento de Monterrubio permite establecer la premisa inicial del capítulo acerca de la importancia de la existencia del Fondo Metropolitano y las consecuencias institucionales que implicaba (la creación de Consejos Metropolitanos para la toma de decisiones), lo cual otorgaba cierto grado de descentralización tanto administrativa como política en las decisiones metropolitanas.

Aun con la existencia del Fondo Metropolitano, los órganos establecidos para la planeación y coordinación intergubernamental de índole metropolitana carecían de capacidades decisorias y ejecutivas reales; y por lo general se trataban de instancias que emitían recomen-

daciones que pueden o no ser tomadas en cuenta por los órganos de la administración pública estatal y federal. Con la eliminación del Fondo Metropolitano, las instancias decisoras (autoridades locales, estatales y federales que conforman el Consejo Metropolitano) entran en conflicto debido a la falta de establecimiento de competencias.

Esta afirmación se basa en el argumento de Monterrubio quien señala que el Fondo Metropolitano era un instrumento importante para la coordinación bilateral de entidades involucradas en las zonas metropolitanas, ya que fue creado con la finalidad de financiar la ejecución de programas, proyectos y obras de infraestructura por lo que obligaba a los actores a coordinarse y decidir sobre los recursos.

Entre las evaluaciones que se realizaron del Fondo Metropolitano destaca el “*III. Informe Final De Evaluación Externa 2010 y Resumen Ejecutivo Versión Definitiva. Evaluación Del Fondo Metropolitano 2006-2009*” de Alfonso X. Iracheta (2010) quien señalaba que existían serios problemas entorno a la coordinación metropolitana debido a que ni los municipios ni los actores sociales participaban en la decisión de programas metropolitanos, tampoco en el seguimiento a su ejecución o en su evaluación, lo que acentuaba decisiones de tipo coyuntural y esto reducía las posibilidades de aportación de más recursos al Fondo, de legitimarlo ante los actores sociales de la metrópoli y de elevar su eficacia.

Asimismo, Iracheta explicaba que la operación del Fondo al ser anual, hace difícil que las entidades y los municipios puedan concebir y garantizar proyectos de largo alcance, por lo tanto, los problemas más importantes del Fondo Metropolitano en cuanto a su estructura normativa son la ambigüedad, la falta de prioridades y los objetivos. Para esta afirmación, el autor señala que uno de los objetivos que se considera deberían ser atendidos de forma prioritaria con recursos del Fondo Metropolitano, es la coordinación interestatal e intermunicipal en las zonas metropolitanas, y planeación integral, de largo plazo y con participación efectiva de la ciudadanía organizada.

Esta evaluación de hace casi once años permite observar los problemas que se encontraban en torno a la coordinación metropolitana y que impactaban en los resultados del Fondo Metropolitano, lo cual ya significaba una preocupación debido a la necesidad de que la política pública diseñada para atender los problemas metropolitanos pudiera

dar resultados favorables y sostenibles en los años de creciente población metropolitana (2010-2020).

Retomando las particularidades de este estudio en torno a la institucionalidad metropolitana en México, es necesario reposicionar que la mayor parte de la población vive en zonas urbanas, y que, por ejemplo, la ZMVM es una megaciudad debido a su estructuración física urbana y territorial, características que fueron estudiadas por especialistas coordinados por Gustavo Garza en un trabajo del año 2000 titulado *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. De los estudios más difundidos, los autores aportan elementos a la discusión de la realidad metropolitana, destacando la importancia de la base física de una ciudad y el tejido urbano (construcciones, infraestructura y equipamientos) que se extiende desde su centro en todas direcciones en forma regularmente continua hasta alcanzar el carácter de zona metropolitana, extendiéndose hacia los municipios exteriores (Garza, 2000: 313).

Pradilla Cobos (2006) señala que en las dos últimas décadas del siglo XX y lo transcurrido del XXI, la ZMVM entró en una larga fase de crisis económica, social y urbana. Desde una visión realista y pesimista, Pradilla menciona que la mega ciudad, está fragmentada en la gestión, gobernada pragmáticamente y sin planeación, y sin un proyecto urbano viable para el futuro.

El autor hace hincapié que la metrópoli está implantada sobre territorio de 3 entidades federales (Estado de México e Hidalgo y ciudad de México), e incluye, hasta hoy, a 16 demarcaciones territoriales de la ciudad de México y 60 municipios conurbados de los estados vecinos. Debido a estas características, para el autor, la toma de decisiones metropolitanas así como la administración y planeación de los asuntos de la ZMVM se caracterizan por la fragmentación de tres poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de nivel federal, y 76 gobiernos locales con funciones específicas, y estatutos de gobierno diferentes para los estados y la ciudad de México, resultando en oposiciones, discontinuidades, superposiciones, descoordinación, duplicaciones y desatención de los problemas.

El reconocimiento del actual diseño de coordinación metropolitana en la ZMVM permite cuestionar la acción conjunta en términos de la Planeación Metropolitana, especialmente si se considera que, de

acuerdo con el autor, el proceso de planeación se ha caracterizado por la ausencia de acuerdos entre las partes y la Federación, para aportar los recursos financieros (Pradilla. 2006: 10).

Los argumentos del autor obligan a revisar el trabajo de Pradilla Cobos, “Lo conocido, lo ignorado y lo que necesitamos investigar. Distrito Federal, Zona Metropolitana Del Valle De México, Ciudad Región del Centro”, en el que hace alusión a que la separación en términos político-administrativos, la fragmentación de la información estadística, publicada en gran parte en el ámbito de entidades federales y no de municipios, impide en muchos ámbitos la constitución de la ZMVM como unidad de estudio, y hacen que muy pocos investigadores asuman el reto de al menos, *insertar* los estudios fragmentarios en este “contexto” más general.

Al respecto, Pradilla pone especial énfasis en la crisis de las finanzas públicas locales —ciudad de México y municipios conurbados—, su desigualdad estructural y sus efectos sobre las restricciones del gasto público, la sustentabilidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios.

Para ello, Pradilla Cobos propone analizar la participación de los distintos órdenes de gobierno que confluyen en la ZMVM. En ese sentido algunos autores como Juan Carlos Zentella (2005), han insistido —partiendo de casos prácticos—, en la posibilidad y necesidad de un mayor involucramiento y participación de los municipios en las decisiones de carácter metropolitano, apuntando que en México ante la falta de organismos sólidos e incluyente para la gobernanza metropolitana, se ha utilizado la intermunicipalidad a través de la figura de asociacionismo establecido en el artículo 115 de la Constitución.

Es así como en el país, se han ido proponiendo algunos proyectos intermunicipales para la prestación de servicios o la planeación, donde el gobierno municipal asume el liderazgo, sin embargo, aclara que este tipo de figuras ha ido en decremento por la pluralidad política y el predominio estatal en el uso de los recursos del Fondo Metropolitano (Zentella, 2005: 229-267).

## LA DESMETROPOLIZACIÓN: INFLUENCIA POLÍTICA Y EN LAS POLÍTICAS DE LA ZMVM 2018-2021

Pese a las recomendaciones de Iracheta respecto al fortalecimiento de la coordinación metropolitana para mejorar los resultados del Fondo Metropolitano, no se atendió el problema de que los Consejos Metropolitanos debían tener más elementos para aprobar o proponer proyectos que deberían proveer conjuntamente el gobierno estatal y los municipios que conforman la metrópoli. Esta situación inhibió la coordinación metropolitana e impactó en los resultados sobre el desarrollo metropolitano propuesto entre los objetivos de inicio de milenio para nuestro país.

Es destacable la postura del autor en cuanto a sus conclusiones de que el conocimiento y experiencia que tienen los actores locales sobre los problemas metropolitanos es muy importante, por lo que es fundamental que se incorporen a los procesos de toma de decisión dentro del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, tanto los gobiernos municipales como las organizaciones de la sociedad civil. La participación de los municipios es fundamental, porque las metrópolis son finalmente espacios urbanos compartidos por varios municipios que tienen la responsabilidad constitucional de planificar su territorio (artículo 115 constitucional) (Iracheta, 2010).

Otra recomendación que hacía Iracheta (2010) iba en el sentido de que en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, se incorporen a los gobiernos locales y a la sociedad civil organizada, pero de tal modo que no representen obstáculos en la toma de decisiones y operación (fórmula de tipo regional con presencia rotativa y acordada entre los involucrados), así como una estructura por ámbitos prioritarios de acción en la que participen solo los municipios y dependencias involucradas directamente. Es necesario, según el autor, premiar el asociacionismo municipal (vinculado con el gobierno estatal), y el desarrollo de estrategias integrales, de largo plazo y multianuales. Sin embargo, el tema metropolitano empezó a perder fuerza después de 2017, cuando los recursos asignados a las zonas metropolitanas tuvieron una disminución de casi 70%, y ahora si el Fondo Metropolitano como tal, esto desincentiva a los municipios y la centralización agudiza la desmetropolitización.

El tema del financiamiento de los proyectos metropolitanos fue abordado en el Taller “Zonas metropolitanas y gobiernos locales en sistemas federales” (Relatoría de Boris Graizbord, Marlon Santillán y Abraham Granados: 723-730) en el que se estableció la importancia de analizar las nuevas relaciones intergubernamentales en el contexto metropolitano y examinar la forma en que se expresan en un sistema federal, destacando el tema de relaciones intergubernamentales en las regiones metropolitanas. Destaca la pregunta ¿cómo se organizan y de qué mecanismos se valen los gobiernos metropolitanos para establecer relaciones horizontales con los gobiernos locales vecinos?

Jefferey Sellers y Vincent Hoffman (2007), al analizar aspectos teóricos de cómo se aborda el problema metropolitano y casos exitosos de gestión, nos advierten que la creación de verdaderos gobiernos metropolitanos destinados a sustituir a las autoridades municipales existentes, genera el debilitamiento de la democracia local, provocando un declive de la participación política y electoral en muchos países. Además muchos gobiernos locales son percibidos como ineficientes y desconectados de las expectativas de los ciudadanos.

Aunado a lo anterior, existe una poca o nula concepción de lo que es el fenómeno metropolitano ya que los municipios que confluyen en una metrópoli no están conscientes de la interdependencia de sus gobiernos con otros gobiernos locales, y que, por ende, sus decisiones impactan en el desarrollo de los municipios contiguos.

Entre los principales problemas que se identificaron en las relaciones intergubernamentales que se observaron en la ZMVM destaca en primer lugar, el deseo de los gobiernos locales por mantener su autonomía, lo cual en muchas ocasiones implica la no cooperación de su gobierno con otros. En segundo lugar, la diferencia de la arquitectura institucional y de las estructuras políticas, lo cual provoca condiciones desiguales en los procesos de negociación en torno a políticas públicas de impacto metropolitano. Finalmente se reconocen fuertes desequilibrios entre el poder político y los recursos de los municipios que confluyen en la zona metropolitana, lo que conlleva a una desigualdad en los procesos de negociación.

La formulación de herramientas desde el ámbito federal, como el Fondo Metropolitano, ha provocado que los gobiernos municipales se

asocien por conveniencia en torno a un tema y en un momento específico sin que esto necesariamente se prolongue a lo largo de su período gubernamental. En la medida en que los gobiernos inmersos en las metrópolis comprendan la dimensión de las decisiones comunes y la acción colectiva, iniciaran procesos políticos internos en los que ayuden a equilibrar los intereses de los actores en la problemática común, reactivando esquemas, primero, de metropolitización en espacios de decisión, para finalmente conformar una demanda devolucionista.

## CONCLUSIONES

Como parte de las reflexiones en torno a la toma de decisiones metropolitanas y considerando las nuevas circunstancias que se derivan de la desaparición del Fondo Metropolitano en 2020, se concluye que durante casi dos décadas las políticas de atención al fenómeno metropolitano estuvieron enfocadas hacia la descentralización en las decisiones políticas y administrativas acerca del uso de recursos y ejecución de proyectos metropolitanos. Si bien no se había fortalecido la toma de decisiones a partir de la coordinación metropolitana, la existencia del FM obligaba a las autoridades que confluyen en alguna ZM a asociarse y cumplir con ciertos aspectos de coordinación y cooperación para diseñar e implementar programas metropolitanos con recursos del Fondo.

No obstante, ante la desaparición del mismo en 2020, en nuestro país se vive un proceso de desmetropolitización que se caracteriza por una recentralización de las decisiones metropolitanas. Con la desaparición del FM, se hace evidente la falta de incentivos para la coordinación metropolitana lo cual promueve decisiones centrales que no contemplan las particularidades de las ZM lo que conlleva a un proceso inverso al desarrollo metropolitano que se había tratado de impulsar desde inicios de siglo, y con ello, anula la posibilidad de avanzar en dinámicas devolucionistas para el ejercicio del poder político en las metrópolis.

Respecto al diseño institucional de carácter metropolitano, se concluye que si bien se da un golpe al financiamiento de proyectos en las ZM a partir de 2020, los espacios de negociación y decisión como son consejos de desarrollo metropolitano no han sido desmantelados, pero tampoco hay una nueva arquitectura que atienda el tema como tal, lo

que hace evidente que no es prioridad en la agenda del gobierno en turno.

Lo anterior, constituirían incentivos suficientes para la coordinación y echar mano de las RIG, pero si siguen existiendo desequilibrios intrametropolitanos entre los municipios, aquellos que son los más favorecidos por el esquema fiscal actual de transferencias federales, no cuentan con suficientes incentivos para abandonar su actuación individual y egoísta, por lo que cualquier proceso intensivo de metropolitización y demanda devolucionista, quedan anuladas.

La centralización política y administrativa, arrastra a distintos procesos de la gestión pública a dinámicas autoritarias y retrocesos hacia modelos más verticales de decisión. Los problemas metropolitanos como la inseguridad, la gestión hídrica, la movilidad, desarrollo de infraestructura, desempleo, entre otros, van agudizándose. Mientras las metrópolis y las ciudades sigan siendo vistas como un simple fenómeno urbano, y no como un ámbito jurisdiccional que debe contar con derecho a decidir sobre la calidad de vida de sus habitantes, seguiremos siendo una democracia inacabada.

## REFERENCIAS

- Arellano Ríos, Alberto. (2014). *La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional*, El Colegio de Jalisco, México.
- Cadaval, María. (2004). *Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública*, Documento no. 19; Instituto de Estudios Fiscales; España, 2004, p.10 ([http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos\\_trabajo/2004\\_19.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2004_19.pdf)).
- Cámara de Diputados. (2020). *Nota 6308 Eliminación del Fondo Metropolitano en el proyecto del PEF 2021 anula eficacia de la gobernanza metropolitana: Pilar Lozano*, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2020/Septiembre/09/6308-Eliminacion-del-Fondo-Metropolitano-en-el-proyecto-del-PEF-2021-anula-eficacia-de-la-gobernanza-metropolitana-Pilar-Lozano>
- Deil Wright S. (2000). *Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos*, Editorial Reus, México.
- Espejel Mena, Jaime. (2015). *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*, IAPAS-IESAP-Ed. Fontanera, México.

- Garza, Gustavo. (2000). “La megaciudad de México”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, México.
- INAFED. (2010). Intermunicipalidad, Documento de trabajo, México, ([http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Modulo\\_3\\_%20Intermunicipalidad.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Modulo_3_%20Intermunicipalidad.pdf)).
- Iracheta, Alfonso X. (2010). *III. Informe final de evaluación externa 2010 y su resumen ejecutivo versión definitiva. Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009*. El Colegio Mexiquense, SHCP y BID, México.
- Méndez, José Luis. (1997). “Estudio Introductorio”, en D. Wright. Para entender las relaciones intergubernamentales, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pradilla Cobos, Emilio. (2006). “Zona Metropolitana del Valle de México: megaciudad sin proyecto”, en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, N° 9.
- Ramírez de la Cruz, Edgar E. (2012). “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2, mayo-agosto, El Colegio de México.
- Rosiles Salas, Javier. (2020). “Fondo Metropolitano: distribución y aplicación en México” en *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 6(1): diciembre 2019 - junio 2020, Universidad Santiago de Chile, <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2020.57805>
- Sánchez-Mejorada, M. (2016). Por el derecho a la ciudad. Movimientos y luchas urbanas en la ciudad de México. En Álvarez, L. (coord.). *Ciudadanía y nuevos actores en las grandes ciudades*. México: UNAM/CEIICH/ UAM/Juan Pablos Editor, pp. 205-234.
- Santín del Río, Leticia. (2002). “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”; en Leticia Santín (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, SEDESOL INDESOL-FLACSO, México.
- Taller “Zonas metropolitanas y gobiernos locales en sistemas federales” (Relatoría de Boris Graizbord, Marlon Santillán y Abraham Granados) en *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 22, núm. 3.
- Zentella Gómez, Juan Carlos. (2005). “Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 20, núm. 2, mayo-agosto, El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.

# RELACIONES POLÍTICAS EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO: LA VARIABLE DE LA AFILIACIÓN PARTIDISTA

Javier Rosiles Salas

*Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo*

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Las tendencias globales de urbanización son claras. Alrededor del mundo hay 1,934 áreas metropolitanas (metrópolis) con más de 300,000 habitantes, en las que vive un tercio de la población mundial. Se calcula que en quince años la mayoría de las personas vivirá en áreas metropolitanas: se proyecta que casi mil millones de personas se convertirán en habitantes metropolitanos, generándose 429 nuevas metrópolis para 2035. Estas áreas pueden definirse como “aglomeraciones urbanas compuestas por una ciudad principal vinculada a otras ciudades cercanas o áreas urbanas o suburbanas circundantes” (ONU-Hábitat, 2020: p. XII).

En el caso de México, se reconocen oficialmente 74 zonas metropolitanas, las cuales se forman por 417 municipios. En ellas habitan 80,164,508 mexicanos, esto es, el 63.62% de la población total del país. De acuerdo con datos del INEGI (2020), en tan solo 10 zonas reside el 37% de los habitantes de México: Valle de México (21,804,515), Monterrey (5,341,171), Guadalajara (5,268,642), Puebla-Tlaxcala (3,199,530), Toluca (2,353,924), Tijuana (2,157,853), León (1,924,771), Querétaro (1,594,212), Juárez (1,512,450) y La Laguna (1,434,283).

En este escenario, es indispensable discutir sobre la manera en que deben fortalecerse los gobiernos de estas metrópolis. Como señala Gomà, los sistemas políticos han venido consolidando la democracia en el ámbito municipal, pero no se ha podido generar una realidad institucional en la escala metropolitana. Para encontrar respuestas, el

---

1 Agradezco a Laura Vanessa Farías Coyt su apoyo en la búsqueda de algunos materiales que fueron utilizados en la elaboración de este capítulo en su calidad de asistente de investigación.

autor propone examinar tres dimensiones: funcional, política y comunitaria. La que se abordará en este capítulo es la segunda: “La agenda metropolitana no es solo ni principalmente un abanico de servicios operados en clave tecnocrática. Es un marco de valores, de intereses en conflicto, de construcción de modelos; una realidad, en definitiva, de carácter político. Si ello es así, la lógica democrática debería conducir hacia la elección por la ciudadanía de la institución metropolitana” (Gomà, 2021: p. 4).

En esta dimensión política un tema fundamental es el de la coordinación, que permite dirimir los intereses en conflicto y dirigir los esfuerzos hacia la atención de los problemas metropolitanos. ¿Cuáles son los factores que favorecen o impiden la coordinación entre gobiernos metropolitanos? La que aquí se explora es la variable de la afiliación partidista como un elemento a considerar. Se parte del supuesto de que no puede decirse que es un aspecto irrelevante, antes bien, debe medirse su efecto en cada caso.

El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se establecen algunos aspectos teóricos y de metodología que guían la investigación que aquí se presenta. En un segundo apartado se muestra un panorama general sobre la conformación política de las zonas metropolitanas como resultado de los comicios de 2021. Posteriormente, se presenta evidencia empírica sobre cada uno de los cuatro tipos de relaciones políticas que se plantean con base en el cruce de las variables coordinación-conflicto y correspondencia partidaria: lealtad, desafío, acuerdo y oposición. Finalmente, se apuntan algunas anotaciones a manera de conclusión.

## ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Existen dos grandes perspectivas en lo que respecta al análisis y estudio de la metropolización en México:

La primera es la urbana, funcional y económica la cual se centra en estudiar el fenómeno metropolitano para precisar no solo los conceptos de área, zona y región metropolitana, y construir tipologías o exhaustivos diagnósticos de las áreas urbanas, y dar cuenta de algunos elementos de la gestión misma. La segunda es una línea político-institucional que parte de

los gobiernos locales para dar cuenta de la gestión metropolitana por medio del análisis de los mecanismos de coordinación intergubernamental, la cooperación y el asociacionismo intermunicipal (Arellano, 2016: p. 43).

Este capítulo se circunscribe en la segunda línea, y tiene su interés primordial en la coordinación y la gestión metropolitanas, que se han venido constituyendo como un ámbito de las zonas metropolitanas que ha merecido la atención de diversos autores. Al punto de que, como lo advierte Cárdenas (2014), se trata de una de las siete dimensiones en que se pueden clasificar los estudios sobre las zonas metropolitanas en el país: urbano-territorial (su delimitación); demográfica (tendencias poblacionales); social (problemáticas de las zonas); económica (estudios comparativos); ambiental (temáticas como la recolección de basura); político-institucional (governabilidad, coordinación y gestión metropolitana), y la combinación de dos o más dimensiones.

Más recientemente, Vázquez (2021) ha identificado en la literatura una serie de aspectos que pueden obstaculizar la cooperación metropolitana: el tamaño del grupo en el que recae la toma de decisiones; la incertidumbre para alcanzar acuerdos políticos permanentes; falta de mecanismos de financiamiento; falta de incentivos jurídicos, institucionales y financieros; la complejidad política; el federalismo mexicano; limitaciones del marco constitucional de los modelos de coordinación metropolitana; las relaciones asimétricas entre entidades y localidades, entre otros.

Cabe definir coordinación como “los instrumentos y mecanismos que apuntan a incrementar la alineación, voluntaria o forzada, de las tareas y esfuerzos de las organizaciones en el sector público. Estos mecanismos se utilizan para crear una mayor coherencia y reducir redundancias, lagunas y contradicciones dentro y entre políticas, implementación o gestión” (Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010: p. 16). Para el logro o no de la coordinación, lo que aquí se plantea es que la variable partidaria es relevante y debe ser un elemento a tomar en cuenta.

La procedencia partidaria es un elemento clave y, por tanto, no puede desdeñarse. Debe comprenderse que no en todos los casos es positiva, puede aportar, pero también restar capital político. Los actores políticos interactúan tanto al interior de sus partidos como al exterior, de tal manera que no solo existe una lucha en contra de adversarios que

pertenecen a otras organizaciones políticas, sino que también ocurre una lucha interna. Se presenta en este último caso una disputa por las candidaturas, por mayor influencia en las decisiones partidarias y se muestran diferentes grupos en competencia.

Esta situación plantea un escenario complejo que no puede verse solo como multinivel. Tampoco se trata solamente de una situación de gobiernos yuxtapuestos. De Remes (1999: p. 230) definía los gobiernos yuxtapuestos como “cuando una unidad territorial bien definida (como un estado o una municipalidad) es gobernada por un partido diferente del que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado)”. Lo destacable de esta teoría es la confirmación de que la centralización y el control del sistema político “no han sido tan ubicuos y completos para eliminar todas las fuentes del disenso y pluralidad” (De Remes, 1999: p. 249).

Existen interacciones tanto al interior de los partidos como al exterior (en una relación tanto horizontal como vertical). Por ello se parte aquí de una concepción multiterritorial. No se pueden delimitar, como si las fronteras estuvieran perfectamente establecidas, las pugnas entre actores al interior del partido o fuera de él. Como tampoco las disputas existen en el marco de un territorio claramente delineado. Lo que ocurre es una dinámica combinada de múltiples territorios (partidarios, distritales, estatales, municipales...): “esta multiplicidad o diversidad territorial en términos de dimensiones sociales, dinámica (ritmos) y escalas tiene como resultado la yuxtaposición o convivencia, a la par, de tipos territoriales diferentes” (Haesbaert, 2011: p. 283).

Es en esta multiplicidad territorial que ocurren interacciones políticas –diversas y asimétricas– en donde se relacionan una gran cantidad de actores con peso político variable, con niveles de influencia diversos y con preferencias políticas distintas, mismas que no pueden circunscribirse estrictamente al entorno de un partido (Rosiles, 2021a). Esta perspectiva de análisis parece particularmente pertinente para examinar escenarios en los que conviven una diversidad de actores, tanto individuales como colectivos, como lo son las zonas metropolitanas.

En ese marco de necesarias relaciones políticas se presenta la posibilidad de cooperar o conflictuarse. Los conflictos existen por la natural lucha política, que no se limita a un partido o un territorio en concreto.

Pero la cooperación también aparece si se presentan los incentivos suficientes para que ocurra. Si la situación de cooperación es complicada, tampoco se pueden sostener condiciones de conflicto permanente. En ese sentido, las relaciones políticas pueden tener como punto de partida la afiliación partidaria. Así, siguiendo a Dosek y Varetto (2020), pueden existir situaciones de lealtad o de desafío, cuando se trata de integrantes del mismo partido. Un panorama diferente se presenta cuando la procedencia partidaria es distinta, en cuyo caso hay acuerdo u oposición.

En la siguiente tabla se plantea una tipología tomando como base el tipo de relación y la filiación partidista.

Tabla 1. Tipos de relación política con base en la afiliación partidaria

Afiliación partidista	Naturaleza de la relación	
	Cooperación	Conflicto
Mismo partido	Lealtad	Desafío
Diferente partido	Acuerdo	Oposición

Fuente: Elaboración propia con base en Dosek y Varetto (2020).

Las condiciones legales y políticas en las que se desenvuelven las zonas metropolitanas en México favorecen que la voluntad política se convierta en una variable muy relevante. No existe el entramado jurídico que obligue a la cooperación ni tampoco están permitidos los gobiernos metropolitanos. Las opciones para quienes encabezan gobiernos metropolitanos son la coordinación y la asociación intermunicipal (Arellano, 2016). Por otro lado, la pluralidad política diezma la relevancia que tiene el origen partidario, en un modelo diferente al del priismo hegemónico. Las posibilidades de configuración política son diametralmente distintas (Rosiles, 2021b).

Una situación de debilidad o de poco control de territorios dentro de una zona metropolitana por parte de un partido puede constituir un incentivo para el agrupamiento entre correligionarios; una vez que se incrementa dicho control pueden presentarse las condiciones para que aumenten los conflictos al interior de los partidos por las postulaciones futuras de candidatos. Aunque resulta paradójico, a mayor control

territorial y mayor consolidación del rendimiento electoral, mayores posibilidades de conflicto interno.

Si bien falta mucho por estudiar, se parte aquí de lo que encuentran Trejo y Ley (2019), quienes aportan evidencia empírica para sostener que la cooperación intergubernamental es más probable entre autoridades del mismo partido. Establecen que una de las razones principales es que quienes ocupan cargos en un nivel superior están interesados en que sus copartidarios de niveles inferiores tengan éxito, en tanto que es más probable que brinden poca asistencia a sus rivales políticos. Los autores examinan la manera en que se combate la violencia criminal y llegan a una conclusión que resulta notable: “en un contexto de polarización política aguda, la fragmentación vertical del poder político, o la yuxtaposición de autoridades de diferentes partidos políticos en diferentes niveles de gobierno, puede ser un determinante crucial de la cooperación intergubernamental para confrontar a los principales delincuentes” (Trejo y Ley, 2019: p. 188).

Para juzgar la variable de la afiliación partidista es necesario tener presente lo que señalan Kunz y González (2019): las dificultades para la coordinación en zonas metropolitanas tienen que ver con los conflictos de interés derivados de las agendas políticas particulares de los actores públicos metropolitanos. La lógica de actuación de los gobernadores y los presidentes municipales no está definida por los problemas que enfrentan, ya sea del ámbito local o metropolitano, sino por los objetivos de sus carreras políticas: “muchas de las decisiones que se deberían de tomar se evitan, porque asumen que hay una tasa de descuento muy alto respecto de su capital político futuro o esperado, lo que los lleva a actuar de manera independiente y sin compromisos” (Kunz y González, 2019: p. 473).

Desde esta perspectiva, cada actor político busca realizar programas y proyectos que le permitan aumentar su popularidad y con ello mostrarse como una opción viable para ser considerado como candidato al interior de su partido. El problema con los proyectos metropolitanos es que no se puede establecer con claridad quién es su autor, de quién es el crédito de tal o cual obra, a qué autoridad se debe recompensar durante las elecciones. Esta difuminación del mérito no constituye un incentivo para la cooperación.

Lo que se plantea a continuación es que primero debe establecerse cuáles son las posibles alineaciones políticas a partir de la manera en que se configuran las zonas metropolitanas. Hecho lo anterior, se presenta una breve investigación para encontrar de manera empírica cómo ocurren los diferentes tipos de relación política que surgen a partir del cruce conflicto-coordinación y coincidencia o no en la afiliación partidaria.

### CONFIGURACIONES POLÍTICAS POSIBLES

Las características disímiles de las zonas metropolitanas generan diferentes posibilidades de configuración política. La manera en que las alineaciones políticas pueden darse en una zona compuesta por uno o dos municipios, evidentemente, dista mucho de casos en las que estas se integran por hasta 76. En otra oportunidad se ha hecho una propuesta para establecer cinco tipos de zonas metropolitanas de acuerdo con el número de municipios preponderantes en cada una de ellas. Así, puede hablarse de zonas unicentrales, bicentrales, multicentrales, fragmentadas y atomizadas (Rosiles, 2021b).

Se entiende que mientras menor sea el número de municipios preponderantes (zonas unicentrales o bicentrales), mayores serán las posibilidades de coordinación, en tanto que se presentan dos posibilidades: o que existe un número reducido de actores entre los cuales se negocian los asuntos metropolitanos o que aun y cuando hay una variedad de actores municipales, la mayor influencia o peso de algunos puede facilitar que se concentre en ellos en mayor medida la toma de decisiones.

También cabe señalar que en cuanto a los gobiernos de las zonas metropolitanas el modelo que prevalece en la actualidad es uno de dispersión del poder político. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, Morena, solo o aliado con otros partidos, es el partido que más municipios metropolitanos gobierna, pero esta cifra alcanza solamente el 35.5%. Si bien es una cifra menor, el PAN mantiene el 22.8% de las presidencias municipales de las zonas metropolitanas y el PRI el 11%.

Tabla 2. Distribución partidaria de los municipios metropolitanos con base en las elecciones de 2021

Partido	Combinación	Cantidad
Morena	Morena	57
	Morena-Local	6
	Morena-PT	20
	Morena-PT-Local	28
	Morena-PT-PVEM	27
	Morena-PT-PVEM-Local	10
	148 (35.49%)	
PAN	PAN	34
	PAN-Local	3
	PAN-PRD	10
	PAN-PRD-Local	1
	PAN-PRI-PRD	44
	PAN-PRI-PRD-Local	3
	95 (22.78%)	
PRI	PRI	30
	PRI-PRD	15
	PRI-PRD-Local	1
	46 (11.03%)	
MC	MC	27
	MC-Local	1
	28 (6.71%)	
PVEM	PVEM	13
	PVEM-PT	2
	15 (3.60%)	
PT	PT	6
FXM	FXM	4
RSP	RSP	4

PRD	PRD	3
PES	PES	2
Partido local		15 (3.60%)
Independiente		4
Sin elección (Durango e Hidalgo)		19
Usos y costumbres		16
Sin datos en el PREP		12
Total general		417

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los programas de resultados electorales preliminares (PREP) 2021 de los 32 organismos públicos locales electorales (OPLE).

El modo en que se distribuyen los partidos en las distintas zonas metropolitanas es un elemento a considerar en este panorama de pluralidad. Este aspecto naturalmente condiciona las posibilidades de configuración política. La afiliación partidista es una variable relevante, pero esta supeditada a los resultados electorales y las particulares configuraciones que de ellos deriven. Las condiciones para que actores provenientes o postulados por un mismo partido colaboren no siempre están dadas, ya sea por ausencia o porque la falta de colindancia geográfica, si bien no lo imposibilita, si lo obstaculiza.

Así, por ejemplo, Tuxtla Gutiérrez es la única zona metropolitana en la que un partido local en lo individual ganó un municipio. Un partido como Fuerza por México, que no alcanzó su registro a nivel nacional, tiene presencia en dos zonas de Veracruz y la del Valle de México. Candidaturas independientes fueron exitosas en Monterrey, Morelia y Oaxaca. Movimiento Ciudadano ya tiene presencia en 13 zonas. Morena, el partido más importante en cuanto al número de municipios metropolitanos con que cuenta ya sea en solitario o en alianza, no tiene presencia en 16 zonas de acuerdo con los resultados de la elección de 2021 (se anota entre paréntesis la cantidad de municipios que componen la zona): Aguascalientes (tres), Campeche (uno), Celaya (cuatro), Delicias (dos), Guanajuato (uno), Hermosillo (uno), Hidalgo del Parral (dos), Morelia (tres), Morolón-Uriangato (dos), Piedad-Pénjamo

(tres), Piedras Negras (dos), Querétaro (cinco), Ríoverde (dos), Saltillo (tres), San Francisco del Rincón (dos), San Luis Potosí (tres),

De los partidos opositores a Morena, el PAN es el que tiene mayor presencia en las zonas metropolitanas, en 32; la del PRI se limita a 19. De quienes pueden considerarse aliados a Morena, el Partido Verde tiene presencia compitiendo de manera individual en 10 zonas (Mérida, Puebla-Tlaxcala, Querétaro, Tehuacán, Tianguistenco, Tlaxcala-Apizaco, Toluca, Tuxtla Gutiérrez, Valle de México y Xalapa) y el PT en cinco (Chilpancingo, Hidalgo del Parral, Puebla-Tlaxcala, Tlaxcala-Apizaco y Zacatecas-Guadalupe).

Tabla 3. Presencia partidista en las zonas metropolitanas con base en las elecciones de 2021

Partido o coalición	Zona metropolitana
Partidos locales individual	Tuxtla Gutiérrez
FXM	Minatitlán, Orizaba, Valle de México
Independiente	Monterrey, Morelia, Oaxaca
MC	Acajucan, Campeche, Cuernavaca, Guadalajara, Hidalgo del Parral, Monterrey, Moroleón-Uriangato, Ocotlán, Orizaba, Poza Rica, Puebla-Tlaxcala, Valle de México
MC-Local	Teziutlán
Morena	Acapulco, Chilpancingo, Cuautla, Cuernavaca, Guadalajara, Guaymas, La Laguna, León, Mérida, Mexicali, Monclova-Frontera, Nogales, Oaxaca, Ocotlán, Orizaba, Puebla-Tlaxcala, Puerto Vallarta, Tapachula, Tecomán, Tehuantepec, Tianguistenco, Tijuana, Tlaxcala-Apizaco, Tuxtla Gutiérrez, Valle de México, Veracruz, Villahermosa, Xalapa, Zacatecas-Guadalupe
Morena-Local	Colima-Villa de Álvarez, Cuautla, Cuernavaca, Culiacán, Mazatlán
Morena-PT	Ciudad Victoria, La Paz, Matamoros, Nuevo Laredo, Puebla-Tlaxcala, Reynosa, Tampico, Tehuacán, Valle de México, Zamora
Morena-PT-Local	Chihuahua, Juárez, Teziutlán, Toluca, Valle de México

Morena-PT-PVEM	Acayucan, Coatzacoalcos, Córdoba, Ensenada, Minatitlán, Orizaba, Poza Rica, Tampico, Tijuana, Veracruz, Xalapa
Morena-PT-PVEM-Local	Cancún, Chetumal, Monterrey, Puerto Vallarta, Tepic, Zacatecas-Guadalupe
Partido local	Puebla-Tlaxcala
PAN	Celaya, Cuautla, Guadalajara, Guanajuato, León, Mérida, Monclova-Frontera, Monterrey, Piedad-Pénjamo, Puebla-Tlaxcala, Querétaro, San Francisco del Rincón, Tampico, Tlaxcala-Apizaco, Valle de México, Veracruz, Zamora
PAN-Local	Cuernavaca, Querétaro
PAN-PRD	Aguascalientes, Chihuahua, Delicias, Morelia, Piedad-Pénjamo, Puebla-Tlaxcala
PAN-PRD-Local	Mérida
PAN-PRI-PRD	Acayucan, Colima-Villa de Álvarez, Hermosillo, Minatitlán, Morelia, Orizaba, Poza Rica, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Valle de México, Veracruz, Xalapa, Zacatecas-Guadalupe
PAN-PRI-PRD-Local	Cancún, San Luis Potosí, Puebla-Tlaxcala
Local (Panal)	Celaya, Mérida, Puebla-Tlaxcala, Zacatecas-Guadalupe
Local	Cuautla, Minatitlán, Orizaba, Tlaxcala-Apizaco, Veracruz
PES	Oaxaca, Valle de México
PRD	Puebla-Tlaxcala, Valle de México
PRI	Aguascalientes, Chihuahua, Córdoba, Cuernavaca, Guadalajara, Mérida, Orizaba, Puebla-Tlaxcala, Tanguistenco, Tlaxcala-Apizaco, Toluca, Valle de México
PRI-PRD	Cuernavaca, La Laguna, Monclova-Frontera, Mérida, Monterrey, Moroleón-Uriangato, Piedras Negras, Saltillo
PRI-PRD-Local	Ríoverde
PT	Chilpancingo, Hidalgo del Parral, Puebla-Tlaxcala, Tlaxcala-Apizaco, Zacatecas-Guadalupe

PT-PVEM	Ríoverde, San Luis Potosí
PVEM	Mérida, Puebla-Tlaxcala, Querétaro, Tehuacán, Tinguistenco, Tlaxcala-Apizaco, Toluca, Tuxtla Gutiérrez, Valle de México, Xalapa
RSP	Puebla-Tlaxcala, San Luis Potosí, Valle de México, Xalapa
Usos y costumbres	Oaxaca
Sin elección	Durango, La Laguna, Pachuca, Tula, Tulancingo, Valle de México

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los programas de resultados electorales preliminares (PREP) 2021 de los 32 organismos públicos locales electorales (OPLÉ).

En lo que corresponde a las 20 ciudades más importantes según la cantidad de población que habita en ellas, es de destacar la pluralidad partidista que se observa. En la siguiente tabla se presentan los municipios más poblados y el partido o coalición que los gobierna con base en los comicios de 2021.

Tabla 4. Partido o coalición gobernante en los 20 municipios o alcaldías más poblados del país con base en las elecciones de 2021

Zona metropolitana	Entidad federativa	Municipio	Población 2020	Partido/coalición ganadora
Tijuana	Baja California	Tijuana	1,922,523	Morena-PT-PVEM
Valle de México	ciudad de México	Iztapalapa	1,835,486	Morena-PT
León	Guanajuato	León	1,721,215	PAN
Puebla-Tlaxcala	Puebla	Puebla	1,692,181	PAN-PRI-PRD-PCP-PSI
Valle de México	México	Ecatepec de Morelos	1,645,352	Morena-PT-Panal
Juárez	Chihuahua	Juárez	1,512,450	Morena-PT-Panal

Guadalajara	Jalisco	Zapopan	1,476,491	MC
Guadalajara	Jalisco	Guadalajara	1,385,629	MC
Valle de México	Ciudad de México	Gustavo A. Madero	1,173,351	Morena-PT
Monterrey	Nuevo León	Monterrey	1,142,994	MC
Valle de México	México	Nezahualcóyotl	1,077,208	Morena-PT-Panal
Mexicali	Baja California	Mexicali	1,049,792	Morena
Querétaro	Querétaro	Querétaro	1,049,777	PAN-PQIndep
Culiacán	Sinaloa	Culiacán	1,003,530	Morena-PAS
Mérida	Yucatán	Mérida	995,129	PAN
Aguascalientes	Aguascalientes	Aguascalientes	948,990	PAN-PRD
Chihuahua	Chihuahua	Chihuahua	937,674	PAN-PRD
Hermosillo	Sonora	Hermosillo	936,263	PAN-PRI-PRD
San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí	911,908	PAN-PRI-PRD-Partido Conciencia Popular
Cancún	Quintana Roo	Benito Juárez	911,503	Morena-PT-PVEM-MAS

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los programas de resultados electorales preliminares (PREP) 2021 de los organismos públicos locales electorales (OPLE) correspondientes y el INEGI (2020).

Si se amplía un poco más la mirada, puede revisarse la distribución política de los 50 municipios más poblados. Es notable la semejanza entre el número de gobiernos metropolitanos asumidos por Morena y

por el PAN, ya sea de manera individual o en alianza: 21 para el primero, 20 para el segundo. Un aspecto más a acentuar es que Movimiento Ciudadano supera en número al PRI, tal y como puede apreciarse en la siguiente tabla.

Tabla 5. Partido o coalición gobernante en los 50 municipios o alcaldías más poblados del país con base en las elecciones de 2021

Combinación partidaria	Cantidad de municipios metropolitanos gobernados	Cantidad agrupada
MC	5	5 (10%)
Morena	5	21 (42%)
Morena-PAS	2	
Morena-PT	4	
Morena-PT-Panal	7	
Morena-PT-PVEM	2	
Morena-PT-PVEM-MAS	1	
PAN	3	
PAN-PQIndep	1	
PAN-PRD	3	
PAN-PRI-PRD	11	
PAN-PRI-PRD-Partido Conciencia Popular	1	
PAN-PRI-PRD-PCP-PSI	1	
PRI-PRD	4	4 (8%)
Total general	50	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los programas de resultados electorales preliminares (PREP) 2021 de los organismos públicos locales electorales (OPLE) correspondientes y el INEGI (2020).

Una mayor pluralidad en los gobiernos metropolitanos significa, de manera natural, una disminución en las posibilidades de coincidencia

en la afiliación partidista. El escenario político-electoral que priva actualmente en las zonas metropolitanas mexicanas marca una tendencia hacia que las relaciones políticas de cooperación tengan que ser cada vez más entre autoridades que representan intereses de partidos diferentes. Teniendo lo anterior en mente, lo que sigue es mostrar algunos ejemplos de los diferentes tipos de relaciones políticas que son posibles en las zonas metropolitanas de acuerdo con lo expuesto líneas arriba.

### TIPOS DE RELACIONES POLÍTICAS

A continuación, se aporta evidencia empírica sobre cuatro tipos de relaciones políticas que se producen con base en la combinación cooperación-conflicto y mismo-diferente partido político en el gobierno: relación de lealtad (cooperación entre actores del mismo partido), desafío (conflicto entre gobiernos del mismo partido), acuerdo (cooperación entre actores de diferentes partidos) y oposición (conflicto entre autoridades de diferentes organizaciones partidistas).

#### *Casos de lealtad*

En aquellos casos en los que se encontraron muestras de coordinación, o por lo menos de buena relación, los presidentes municipales pertenecen al mismo partido, pero también tienen esa coincidencia con el gobernador. Los alcaldes de Zacatecas y Guadalupe, Jorge Miranda Castro y Julio César Chávez Padilla, respectivamente, han dado muestras de acuerdo, ambos postulados por Morena. “Queremos decirles que entre Zacatecas y Guadalupe no hay fronteras”, declaró Miranda Castro. En el estado gobierna David Monreal Ávila, postulado por el partido fundado por el presidente y quien ha planteado como premisa el trabajo en unidad (*La Jornada Zacatecas*, 2021).

Un caso similar se presenta en Coahuila, en donde los presidentes municipales de Saltillo, José María Fraustro Siller; Ramos Arizpe, José María Morales Padilla, y Arteaga, Ramiro Durán García han mostrado su interés en trabajar de manera coordinada después de haber vencido a sus adversarios de Morena en los comicios. Han expresado su interés en revisar posibles áreas de oportunidad. Una de ellas, el transporte intermunicipal, las unidades que van de Saltillo a Arteaga y desde ese

mismo origen a Ramos Arizpe (Vanegas, 2021). El gobernador del estado es el priista Miguel Ángel Riquelme Solís.

Un caso de cooperación entre zonas metropolitanas se identificó en Puebla, teniendo como telón de fondo la coincidencia partidaria en Morena: presidentes municipales de Tehuacán y Teziutlán, gobernador (Miguel Barbosa) y gobierno federal (López Obrador). Se firmaron acuerdos para impulsar la gobernanza metropolitana y la instalación formal de las comisiones de ordenamiento de dichas zonas por primera vez: desde hace 16 y 11 años que se delimitaron de manera oficial las zonas de Tehuacán y Teziutlán no se había celebrado algún convenio como este (Alcaldes de México, 2021a).

Problemas comunes pueden constituir un incentivo que genere la coordinación. Es el caso del tema de la seguridad. Los presidentes municipales de Morena de Coacalco, Darwin Eslava; Cuautitlán, Mario Ariel Juárez Rodríguez; Tultepec, Marco Antonio Cruz Cruz, y de Tultitlán, Elena García Martínez dieron muestras de coordinación en la Zona Metropolitana del Valle de México en su región norponiente. De acuerdo con la información disponible, los acuerdos habrían significado una disminución del 7% en la incidencia delictiva en la región (Alcaldes de México, 2021b).

En el caso de los alcaldes de Morena y los opositores en la ciudad de México, parece irse generando una suerte de acuerdo por “acuerpamiento”, entendiendo la necesidad de destacarse como mejor opción partidaria de gobierno. Así, los siete alcaldes del partido del presidente criticaron que sus opositores pidan más dinero al gobierno de la ciudad de México y argumentaron que lo que debe hacerse es administrar mejor los recursos. Plantearon el inicio de jornadas de recuperación de espacios públicos. Este grupo se contrapone a la Unión de Alcaldías de la CDMX, integrada por alcaldes postulados por la alianza Va por México (PAN, PRI y PRD) (Santiago, 2021).

En el sentido de lo anterior, existe el caso del llamado “corredor azul”, una serie de municipios de la zona metropolitana del Valle de México situados al norte de la ciudad de México: Huixquilucan, Naucalpan, Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz y Cuautitlán Izcalli. Estos municipios fueron recuperados en 2021 por el PAN gracias a una alianza con el PRI y el PRD después de que fueran gobernados por

presidentes postulados por Morena (Martínez y Morales, 2021). Este contexto de recuperación de territorios y la necesidad de posicionarse rumbo a la elección de gobernador de 2023 produce un efecto de cohesión, encabezado por personajes como el diputado local y expresidente municipal de Huixquilucan Enrique Vargas del Villar, quien ha convocado a los presidentes municipales a coordinarse, en temas como las afectaciones por las nuevas rutas aéreas (Ríos, 2021).

Morena es un partido que logró su registro oficial en 2014, y ya en 2018 fue capaz de ganar la elección presidencial, sumando en lo individual más de 25 millones de votos (44.5%). Gracias a sus sucesivos triunfos en elecciones en donde han estado en juego gubernaturas, se ha convertido en una marca partidaria ganadora. Esta condición ha permitido que no se desborden los conflictos en la medida que se esperarían de un partido que se nutre de estructuras locales diversas que en su momento han apoyado a sus liderazgos postulados por otros partidos.

Zacatecas, Puebla, Estado de México y la propia ciudad de México coinciden en una dinámica política en la que actores como los presidentes municipales requieren dar muestras de un ejercicio de gobierno aceptable para la ciudadanía que les permita seguir con sus aspiraciones políticas. Resolver problemas como la división territorial y la inseguridad o impedir el robustecimiento de la oposición resultan ser insumos importantes que favorecen esfuerzos de trabajo conjunto.

Para el caso de los partidos opositores, destacadamente el PAN y el PRI que constituyen la segunda y tercera fuerza electoral del país, respectivamente, el escenario es que ante su debilidad electoral deben propiciar el mayor trabajo colaborativo posible que les permita refrenar la fuerza del partido oficialista. Coahuila constituye aún un bastión del PRI, en donde este partido no ha perdido hasta la fecha una sola elección de gobernador, en tanto que el llamado “corredor azul” ha sido históricamente un reservorio importante de votos para el PAN.

### *Casos de desafío*

Existen diversos casos en los que la filiación partidista no constituye un aspecto que favorezca la coordinación entre actores. En Puebla ocurrió de manera constante un enfrentamiento entre el gobernador Miguel

Barbosa y la presidenta municipal de la capital del estado, Claudia Rivera Vivanco, incluso por motivos que pudieran ser menores como la poda de 12 palmeras (Periódico Plural, 2021). Por lo que corresponde a un enfrentamiento horizontal puede referirse el caso de los alcaldes de Ocotlán y Jamay, que siendo postulados por el partido Movimiento Ciudadano enfrentaron una falta de acuerdos en temas como la delimitación territorial (García, 2021).

Sin embargo, un caso emblemático fue el enfrentamiento entre el entonces gobernador de Baja California Jaime Bonilla y el presidente municipal de Tijuana, Arturo González Cruz. El conflicto llegó a tal punto que el alcalde metropolitano presentó denuncias ante la Fiscalía General de la República (FGR) y una queja ante el Instituto Nacional Electoral (INE), dando cuenta de constantes ataques por parte del gobernador (Corpus, 2020). Bonilla vinculó al alcalde con el homicidio del periodista Mariano Soto. En 2019 celebraron juntos su victoria electoral, ambos postulados por Morena, pero más de un año después comenzaron a lanzarse fuertes acusaciones en un contexto de renovación de dirigencias y de postulación de candidatos de su partido (Expansión Política, 2020).

González Cruz no fue el único presidente municipal que se enfrentó al gobernador de Baja California. La alcaldesa de Tecate, Zulema Adams, también lo hizo. Ella denunció una campaña de hostigamiento y presión política en su contra por parte de Bonilla. En su momento envió una carta a la dirigencia nacional de Morena en la que afirmaba que después de tomar posesión ha “venido sufriendo una política de falta de apoyo institucional derivado de mis convicciones y mi apego a los principios del partido y de legalidad” (Redacción Eje Central, 2020).

En los casos de desafío lo que puede identificarse es una situación de competencia política, en la que un actor ve en riesgo ser sustituido por alguien que no pertenece a su mismo grupo, esto es, se trata de disputas entre facciones que son parte de un mismo partido. En partidos con rendimiento electoral menor una de las explicaciones se encuentra en que los cargos con posibilidades de ser ganados son reducidos, por lo que los presidentes municipales entran en conflicto derivado de su intención de continuar con su carrera política.

*Casos de acuerdo*

Un primer caso de cooperación que puede citarse es el de Mérida, en donde el hecho a destacar es la prevalencia justamente del municipio en donde se encuentra la capital de Yucatán. Los 13 municipios metropolitanos firmaron un convenio de colaboración para atender problemáticas comunes, entre ellas recolección de basura, acceso a servicios básicos y movilidad. En la firma participaron la mayoría de los alcaldes: Chicxulub Pueblo, Conkal, Mérida, Progreso, Tecoh, Timucuy, Tixkokob, Tixpéhual, Ucú, Umán y Yaxkukul (estuvieron ausentes los de Abalá y Kanasín), en un evento respaldado por el gobierno estatal y en el que estuvo presente Patricia Mercado Castro, quien preside la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad del Senado de la República (EF Península y Durazzo, 2019).

Un caso interesante de analizar gira en torno de la zona metropolitana de Monterrey. La comisión tripartita conformada por el INEGI, Conapo y Sedatu planteó desde 2018 que dicha zona se integra por 18 municipios. Sin embargo, debido a las impugnaciones, la Secretaría de Desarrollo Sustentable del estado estableció en su momento que esta solo se forma por nueve: Monterrey, San Pedro, San Nicolás, Santa Catarina, Escobedo, Apodaca, Guadalupe, Juárez y García (Reyes, 2020b).

Los presidentes municipales metropolitanos expresaron abiertamente su inconformidad por la ampliación de la zona a 18 municipios, con la inclusión de Santiago, Cadereyta, Pesquería, El Carmen, Zuazua, Abasolo, Ciénega de Flores, Salinas Victoria e Hidalgo. El alcalde de San Nicolás, el panista Zeferino Salgado, fue enfático al rechazar la extensión de la zona: lo que debe hacerse “es un modelo de área metropolitana con los que estamos, y ya después vayamos con el tiempo anexando poco a poco a otros municipios”. En el mismo sentido, la priista y alcaldesa de Guadalupe, Cristina Díaz, declaró en su momento: “la administración (municipal) anterior sí firmó la integración, pero ya cuando se revisa nos damos cuenta que hay diferencias muy complejas” (Reyes y Martínez, 2019).

Se trató de un proceso polémico que comenzó en septiembre de 2018 cuando el gobierno del estado hizo la propuesta de ampliar la zona metropolitana de Monterrey a 18 municipios. El asunto llegó a la

Suprema Corte de Justicia, que resolvió a favor del estado un recurso de reclamación para defender la ampliación (Villasález y Reyes, 2019). El entonces gobernador independiente Jaime Rodríguez habló de “egoísmo político” de los alcaldes que se oponían a una nueva conformación de la zona: “hay celos de que tienen que ser nueve, cuando ya son 18, y no entiendo esas condiciones de egoísmo político que están destruyendo la ciudad metropolitana” (Reyes, 2020a).

Lo interesante del caso referido es el acuerdo por “acuerpamiento” entre presidentes municipales de distinta afiliación política al ver que sus intereses podrían verse afectados debido a la integración de un mayor número de presidentes municipales, y por tanto de actores políticos, en los procesos metropolitanos. La posibilidad de incluir a nuevos participantes favoreció la cohesión y el acuerdo.

Los casos que aquí se presentan tienen la característica de que en su núcleo está la capital de un estado y una ciudad que de manera incuestionable constituye el centro en torno del cual se articula la zona metropolitana. Es interesante apreciar cómo esta condición parece colocar en segundo plano la afiliación partidista, que en los casos referidos es variada. Mientras Mérida es gobernada por el PAN, el resto de los municipios metropolitanos lo es por Partido Verde, Morena, PRI, Panal, PRI-PRD y PAN-PRD-Panal. Para 2021, Monterrey era gobernado por MC, mientras en los municipios vecinos lo hacía el PAN, PRI-PRD, Morena (en alianza con PT, PVEM y Panal) y hasta dos independientes (San Pedro Garza García y García).

### *Casos de oposición*

Si la afinidad partidaria representa un elemento en común que puede contribuir a la cooperación, la presencia de gobiernos metropolitanos de diferente origen partidario constituye un escenario natural de conflicto. Uno de los temas de conflicto más recurrentes tiene que ver con el establecimiento de los límites territoriales. Es el caso, por citar un ejemplo, de la zona de Guadalajara, en donde Tlajomulco reclama que le sean reconocidas más de tres mil hectáreas en disputa con los municipios colindantes de Tala, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos y Acatlán de Juárez (Gobierno de Tlajomulco, 2021).

Un caso más de conflicto por límites territoriales es el que sostienen los municipios de La Magdalena Tlaltelulco y Chiautempan en la zona metropolitana Tlaxcala-Apizaco. Se trata de un asunto que lleva años de confrontación. Con las elecciones de 2021 serán un presidente de Morena y uno del Partido Verde los que tendrán que negociar con miras a resolver el problema (Sosa, 2021).

La conjunción conflicto-no coincidencia partidaria es probablemente la más usual y tiene en el reparto de recursos uno de los temas más importantes. Lo ilustra bien la escena en la que el presidente municipal de Toluca, Juan Rodolfo Sánchez Gómez –un expanista que repitió en el cargo ahora postulado por Morena– aparece manifestándose en la Plaza de los Mártires de Toluca para que el gobierno estatal priista encabezado por Alfredo del Mazo libere los recursos necesarios para pagar la nómina de los trabajadores municipales (González, 2021).

Un caso que merece atención es el que se desarrolla en la zona metropolitana de Guadalajara. El presidente municipal priista de Ixtlahuacán de los Membrillos, Heriberto García Murillo, acusó al gobierno estatal del emecista Enrique Alfaro de obligarlo a recibir la basura de los municipios metropolitanos: “nos hemos despertado con la noticia de que el gobierno del estado ha enviado decenas de patrullas y elementos fuertemente armados con el objeto de obligar a nuestro municipio a recibir más de mil 500 toneladas de basura diarias de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), con lo que están violando las leyes ambientales y están pisoteando la autonomía municipal” (Rodríguez, 2021).

Los partidos políticos no son organizaciones homogéneas, sino conglomerados de estructuras y grupos que se reúnen con el propósito de acceder a determinados recursos. Si bien el aspecto ideológico no ha dejado de ser importante, priva sobre él el pragmatismo. De este modo los partidos constituyen vehículos a través de los cuales se alcanzan ciertos espacios de poder, sin que las estructuras y liderazgos que los conforman tengan que formar parte de ellos de manera permanente.

Como se ha visto en los apartados anteriores, el conflicto puede ocurrir en el interior de los partidos, pero normalmente los grupos desplazados deciden integrarse a otras organizaciones si tienen mayores perspectivas para obtener recursos y es en escenarios de predominan-

cia de un partido o grupo en donde los liderazgos opositores pueden cobrar fuerza para paulatinamente lograr los apoyos necesarios tanto al interior de su partido como al exterior para competir por cargos de mayor jerarquía. Estas condiciones se cumplen con un partido como el PRI que hasta la fecha no ha perdido una elección por la gubernatura en el Estado de México y con MC que ha logrado un predominio significativo en la zona metropolitana de Guadalajara.

## BALANCE FINAL

La afiliación partidista constituye una variable relevante a considerar en el examen de la coordinación o conflicto en las zonas metropolitanas. No significa que siempre haya una coincidencia de intereses entre quienes provienen del mismo partido, pero sí ayuda a explicar que se distancien o que se produzca trabajo colaborativo. Deben tomarse en cuenta por lo menos dos escenarios, uno en el que los actores están en pugna al interior de sus organizaciones políticas y otro en el que los adversarios se encuentran en el exterior de ellas.

A manera de conclusión puede establecerse que hay que estimar, primero, las posibilidades de configuración política de una zona metropolitana, y, segundo, la presencia de incentivos para mostrar acuerdo político o para sostener el conflicto. Actores con influencia por encima de los de la zona metropolitana, como un líder partidario o un candidato fuerte a la gubernatura, pueden propiciar la cooperación en busca del beneficio partidario. Los incentivos para el acuerdo también, evidentemente, se presentan sin importar la procedencia partidista. El llamado “corredor azul” del PAN en el Estado de México y la ampliación de la zona metropolitana de Monterrey son ejemplos ilustrativos de uno y otro caso.

Habrá que seguir profundizando sobre las variables que facilitan u obstaculizan la coordinación entre autoridades metropolitanas. Aquí se ha aportado evidencia sobre cuatro tipos de relación política que pueden generarse con base en la combinación cooperación-conflicto y mismo-diferente partido político en el gobierno: relación de lealtad (cooperación entre actores del mismo partido), desafío (conflicto entre gobiernos del mismo partido), acuerdo (cooperación entre actores de

diferentes partidos) y oposición (conflicto entre autoridades de diferentes organizaciones partidistas).

En un contexto en el que el entramado jurídico no obliga a la cooperación ni se permiten los gobiernos metropolitanos, es necesario examinar cuáles son los tipos de relaciones que se establecen entre los principales actores de las zonas metropolitanas. La afiliación partidista aparece entonces como un buen punto de partida. El error está en creer que la coincidencia partidista es garantía de cooperación, dejando de lado un escenario político-electoral en el que prevalece la pluralidad —que diezma la relevancia del origen partidario—, en el que las configuraciones de las zonas metropolitanas pueden ser diversas y en donde los actores políticos metropolitanos cuentan con sus agendas políticas particulares.

Morena, el partido fundado por el presidente López Obrador, ha venido ganando terreno recientemente en los gobiernos metropolitanos, pero se dista mucho de un marco en el que su dominio sea pleno y se encuentra más bien en competencia con otras organizaciones partidistas dependiendo de la zona de que se trate, destacando el PAN como el principal partido opositor.

## REFERENCIAS

- Arellano Ríos, A. (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal: experiencias y trazos institucionales*. México: El Colegio de Jalisco-UAM, Lerma.
- Bouckaert, G., Peters, G. y Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Cárdenas Gómez, E. P. (2014). Dinámicas demográficas en tres zonas metropolitanas de México: Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta. *Espacios Públicos*, 17(40), 69-93.
- De Remes, A. (1999). Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. *Política y Gobierno*, VI(1), 225-253.
- Dosek, T. y Varetto, C. (2020). Conflict or cooperation? Political relations between governors and mayors in major cities in Argentina. *Bulletin of Latin American Research*, 40, 235-250.

- 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.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*. México: Siglo XXI.
- Kunz Bolaños, I. C. y González Herrera, G. (2019). ¿Es posible la gobernanación metropolitana en México? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIV(235), 463-494.
- Rosiles Salas, J. (2021a). Los diques al tsunami Morena: la elección de 2018 en perspectiva local. *Apuntes Electorales*, XX(64), 123-177.
- Rosiles Salas, J. (2021b). La pluralidad política de las 74 zonas metropolitanas de México. En A. Arellano y J. Rosiles (Coords.), *Políticas e instituciones metropolitanas en México* (pp. 73-101). México: El Colegio de Jalisco.
- Trejo, G. y Ley, S. (2019). Multilevel partisan conflict and drug violence in Mexico. When do criminal organizations attack subnational elected officials? En A. Giraudy, E. Moncada y R. Snyder (Eds.), *Inside countries: subnational research in comparative politics* (pp. 181-213). Cambridge: Cambridge University.
- Vázquez Espinoza, M. I. (2021). El debate de la coordinación metropolitana en México: trazos y apuntes. En A. Arellano y J. Rosiles (Coords.), *Políticas e instituciones metropolitanas en México* (pp. 23-42). México: El Colegio de Jalisco.

#### *Fuentes electrónicas*

- Alcaldes de México. (2021a, 20 de agosto). Acuerdan fortalecer la gobernanza metropolitana en Tehuacán y Teziutlán, Puebla. *Alcaldes de México*. Recuperado de <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/acuerdan-fortalecer-la-gobernanza-metropolitana-en-tehuacan-y-teziutlan-puebla/>. Consultada en noviembre de 2021.
- Alcaldes de México. (2021b, 12 de agosto). Coordinación intermunicipal arroja mejores resultados en materia de seguridad. *Alcaldes de México*. Recuperado de <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/coordinacion-intermunicipal-arroja-mejores-resultados-en-materia-de-seguridad/>. Consultada en noviembre de 2021.
- Corpus, Aline. (2020, 28 de octubre). Denuncian alcaldes de BC a Bonilla ante FGR. *Reforma*. Recuperado de [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=/denuncian-alcaldes-de-bc-a-bonilla-ante-fgr/ar2059872](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/denuncian-alcaldes-de-bc-a-bonilla-ante-fgr/ar2059872). Consultada en noviembre de 2021.

- EF Península y Durazzo Cafaggi, A. (2019, 29 de julio). 13 municipios de la Zona Metropolitana de Mérida tendrán agenda común de trabajo. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/peninsula/13-municipios-de-la-zona-metropolitana-de-merida-tendran-agenda-comun-de-trabajo/>. Consultada en noviembre de 2021.
- Expansión Política. (2020, 9 de octubre). El pleito entre el gobernador Bonilla y el alcalde de Tijuana escala de nivel. *Expansión Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/estados/2020/10/09/el-pleito-entre-el-gobernador-bonilla-y-el-alcalde-de-tijuana-escala-de-nivel>. Consultada en diciembre de 2021.
- García López, L. F. (2021, 8 de septiembre). Ocotlán solicita prórroga para seguir analizando propuesta de delimitación territorial. *Canal 44*. Recuperado de <https://udgtv.com/noticias/ocotlan-noticias/ocotlan-solicita-pro-rroga-seguir-analizando-propuesta-delimitacion-territorial/>. Consultada en noviembre de 2021.
- Gobierno de Tlajomulco. (2021, 3 de septiembre). Tlajomulco reclama áreas en conflicto en límites territoriales con otros municipios. Recuperado de <https://tlajomulco.gob.mx/comunicacion-institucional/tlajomulco-reclama-areas-en-conflicto-en-limites-territoriales-con-otros>. Consultada en noviembre de 2021.
- González Tenorio S. (2021, 20 de julio). Alcaldes de Toluca y Amanalco mantienen plantón en la Plaza de los Mártires de Toluca. *El Sol de Toluca*. Recuperado de <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/alcaldes-de-toluca-y-amanalco-mantiene-planton-en-la-plaza-de-los-martires-de-toluca-6983230.html>. Consultada en diciembre de 2021.
- INEGI. (2021). Widgets de los resultados del Censo de Población. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/servicios/widgets\\_poblacion.html](https://www.inegi.org.mx/servicios/widgets_poblacion.html). Consultada en noviembre de 2021.
- La Jornada Zacatecas. (2021, 27 de octubre). Municipios de Guadalupe y Zacatecas coordinan esfuerzos para mejorar la zona metropolitana. *La Jornada Zacatecas*. Recuperado de <https://ljz.mx/27/10/2021/municipios-de-guadalupe-y-zacatecas-coordinan-esfuerzos-para-mejorar-la-zona-metropolitana/>. Consultada en noviembre de 2021.
- Martínez, V. y Morales, F. (2021, 8 de junio). Renace el corredor azul metropolitano. *Reforma*. Recuperado de <https://www.reforma.com/renace-el-corredor-azul-metropolitano/ar2198534>. Consultada en noviembre 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.

- Periódico Plural. (2021, 17 de agosto). Gobernador de Puebla se pelea con alcaldesa por... ¡12 palmeras! *El Queretano Digital*. Recuperado de <https://elqueretano.info/destacadas/gobernador-de-puebla-se-pelea-con-alcaldesa-por-12-palmeras/>. Consultada en noviembre de 2021.
- PREP Aguascalientes. (2021). Recuperado de <https://www.prep2021-ags-iee.mx/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Baja California. (2021). Recuperado de <https://prep2021bc.mx/inicio>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Baja California Sur. (2021). Recuperado de <https://prep2021.ieebcs.org.mx/#/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Campeche. (2021). Recuperado de <http://www.prepcampeche.org.mx/inicio>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Chiapas. (2021). Recuperado de <https://prepchiapas2021.mx/inicio>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Chihuahua. (2021). Recuperado de <https://prep2021chih.org.mx/Inicio.html>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Ciudad de México. (2021). Recuperado de <https://iberoprep2021.iberomx/prep2021/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Coahuila. (2021). Recuperado de <http://prep.capitalcoahuila.com.mx/#/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Colima. (2021). Recuperado de <http://prepcolima.mx/#/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Durango. (2021). Recuperado de <https://www.prepdurango2021.mx/diputaciones>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Guanajuato. (2021). Recuperado de <https://prepgto2021.ieeg.mx/#/ayuntamientos/entidad/votos-entidad/mapa>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Guerrero. (2021). Recuperado de <https://prep2021-gro-opl.mx/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Jalisco. (2021). Recuperado de <https://prep2021.iepcjalisco.org.mx/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Estado de México. (2021). Recuperado de [https://www.ieem.org.mx/prep2021/prep\\_ieem\\_escritorio/ayuntamientos/voto\\_x\\_pp\\_ci\\_municipio.html](https://www.ieem.org.mx/prep2021/prep_ieem_escritorio/ayuntamientos/voto_x_pp_ci_municipio.html). Consultada en octubre de 2021.
- PREP Michoacán. (2021). Recuperado de <https://prepmich2021.mx/ayuntamientos/votos-municipio/mapa>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Morelos. (2021). Recuperado de <https://prep2021mor.mx/>. Consultada en octubre de 2021.

- PREP Nayarit. (2021). Recuperado de <https://www.prepnayarit2021.com/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Nuevo León. (2021). Recuperado de <https://sipre2021.ccenl.mx/R01M.htm>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Oaxaca. (2021). Recuperado de <https://www.prep2021-oax-ieepco.mx/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Puebla. (2021). Recuperado de <https://www.prep2021-pue-iec.mx/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Querétaro. (2021). Recuperado de <https://prep2021qro.ieceq.mx/home/ayu/entidad-map>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Quintana Roo. (2021). Recuperado de <https://www.prep2021qroo.mx/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP San Luis Potosí. (2021). Recuperado de <https://www.prepslp.mx/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Sinaloa. (2021). Recuperado de <https://ieesinaloa.mx/prepsinaloa2021/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Sonora. (2021). Recuperado de <https://www.expreso.com.mx/prep-sonora-2021/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Tabasco. (2021). Recuperado de <http://iepct.mx/prepet/2021/>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Tamaulipas. (2021). Recuperado de <https://prep2021tamps.mx/diputaciones/entidad/votos-districtos/mapa>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Tlaxcala. (2021). Recuperado de <https://prep2021-795f1.web.app/inicio>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Veracruz. (2021). Recuperado de <https://prep2021-ver.org.mx/inicio>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Yucatán. (2021). Recuperado de <https://prepyucatan2021.com/inicio>. Consultada en octubre de 2021.
- PREP Zacatecas. (2021). Recuperado de <http://resultadospreliminares.iecez.org.mx/#/ayuntamientos/entidad/votos-municipios>. Consultada en octubre de 2021.
- Redacción Eje Central. (2020, 4 de julio). Alcaldesa de Tecate, BC, denuncia hostigamiento de Jaime Bonilla. *Eje Central*. Recuperado de <https://www.ejecentral.com.mx/alcaldesa-de-tecate-bc-denuncia-hostigamiento-de-jaime-bonilla/>. Consultada en noviembre de 2021.
- Reyes, D. (2020a, 31 de enero). Cuestiona Bronco ‘egoísmo’ de alcaldes metropolitanos. *El Norte*. Recuperado de <https://www.elnorte.com/cuestiona-bronco-egoismo-de-alcaldes-metropolitanos/ar1865433?v=2>. Consultada en noviembre de 2021.

- Reyes, D. (2020b, 9 de julio). Confirman zona metropolitana con 9 municipios. *El Norte*. Recuperado de [https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=https://www.elnorte.com/confirman-zona-metropolitana-con-9-municipios/ar1984154?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-](https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.elnorte.com/confirman-zona-metropolitana-con-9-municipios/ar1984154?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-). Consultada en noviembre de 2021.
- Reyes, D. y Martínez, P. (2019, 23 de enero). Rechazan alcaldes ampliar metrópoli a 18 municipios. *El Norte*. Recuperado de <https://www.elnorte.com/rechazan-alcaldes-ampliar-metropoli-a-18-municipios/ar1590843>. Consultada en noviembre de 2021.
- Ríos, L. (2021, 27 de octubre). Alcaldes del corredor azul crearán frente para apoyar a vecinos que se oponen al rediseño del espacio aéreo. Recuperado de <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2021/10/27/alcaldes-del-corredor-azul-crearan-frente-para-apoyar-vecinos-que-se-oponen-al-redise-no-del-espacio-aereo-348325.html>. Consultada en noviembre de 2021.
- Rodríguez, L. (2021, 2 de noviembre). Ixtlahuacán no será el basurero metropolitano: alcalde. *El Diario NTR*. Recuperado de [https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_notas=173828](https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=173828). Consultada en diciembre de 2021.
- Santiago, David. (2021, 10 de noviembre). Los 7 alcaldes de Morena lanzan plan para recuperar espacios públicos. *Expansión Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/cdmx/2021/11/10/los-7-alcaldes-de-morena-lanzan-plan-para-recuperar-espacios-publicos>. Consultada en noviembre de 2021.
- Sosa, S. (2021, 18 de julio). Alcaldes electos confían en resolver conflictos territoriales. *Gentlx*. Recuperado de <https://gentetlx.com.mx/2021/07/18/alcaldes-electos-confian-en-resolver-conflictos-territoriales/>. Consultada en diciembre de 2021.
- Vanegas, C. (2021, 12 de octubre). Alcaldes electos trabajarán en la solución de problemas de la Región Sureste. *El Sol de la Laguna*. Recuperado de <https://www.noticiasdelsoldelalaguna.com.mx/local/alcaldes-electos-trabajaran-en-la-solucion-de-problemas-de-la-region-sureste-7332536.html>. Consultada en noviembre de 2021.
- Villasález, J. y Reyes, D. (2019). Frenan ampliar zona conurbada a 18 municipios. *El Norte*. Recuperado de <https://www.elnorte.com/frenan-ampliar-zona-conurbada-a-18-municipios/ar1756666?v=9>. Consultada en noviembre de 2021.

# EL PARTIDO MORENA EN LAS CIUDADES CAPITALES EN LAS ELECCIONES DE 2021

Juan Pablo Navarrete Vela  
*Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán*

## INTRODUCCIÓN

Los comicios de junio de 2021 fueron por demás importantes para Morena porque ganó 11 de 15 gubernaturas en disputa, y fue el partido que más votos obtuvo en la Cámara de diputados con 16,759,917, equivalente a 34.09% y 198 diputados (Cómputos Distritales INE 2021). Además de lo anterior, ganó 493 de 1,886 Ayuntamientos en contienda, lo cual le dejó un saldo electoral muy importante al partido del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador. Por lo anterior, el propósito de este trabajo se enfoca en analizar quién ganó las ciudades capitales en los estados de la República en dichas elecciones, lo cual es una continuidad a un trabajo previo (Navarrete, 2021), en el cual se examinó el desempeño político-electoral de Morena en las ciudades capitales durante el periodo 2015-2020.

El capítulo está organizado en tres momentos: primero, una reflexión sobre la importancia de gobernar las ciudades; segundo, el análisis de los resultados electorales y; tercero, una breve descripción de los ejes de un plan de desarrollo municipal (PDM) en las ciudades capitales. Sobre esto último, es un trabajo exploratorio, por lo cual, algunos aspectos son tratados de forma descriptiva. En investigaciones previas (Navarrete, 2021) se analizó el tamaño del presupuesto de las capitales que son cabeceras en las zonas metropolitanas, por lo cual, en este capítulo resulta pertinente conocer qué hacen los gobiernos con dichos recursos, o por lo menos, cuáles son las líneas que deberían realizar y las que realmente implementan.

En la primera parte identificamos cuáles son algunas problemáticas comunes entre las ciudades y cuáles son las prioridades de crecimiento y modernización. Reflexionamos sobre el papel que cumplen las alternancias en el cambio político a nivel local, y también si hay mayor o menor

tensión política cuando se presentan gobiernos yuxtapuestos (compartidos entre dos partidos políticos distintos en dos niveles de gobierno, la gubernatura y la capital del estado).

En la segunda parte se identifican cuáles capitales se disputaron en las elecciones subnacionales de gobernadores. Nos preguntamos si Morena avanzó electoralmente, si mantuvo las capitales que gobernaba producto de los comicios de 2018 o bien, si podemos establecer que el partido del presidente retrocedió. En la tercera parte se discuten de manera muy breve los ejes en los planes de desarrollo municipal (PDM). Para ello, revisamos de manera descriptiva los PDM de las capitales en el periodo 2018-2021. Por medio de la comparación se identifican similitudes y diferencias, las cuales se articulan en diferentes tablas.

En el primer apartado, la importancia de gobernar las ciudades.

## LAS CIUDADES Y SUS PROBLEMÁTICAS

El tema de las alternancias cobró especial relevancia en los últimos treinta años. No está de más recordar que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue cediendo espacios a los partidos de oposición en la etapa de democratización, y desde la década de 1990, la posibilidad de que el PRI perdiera más espacios fue más palpable, lo cual fue complementado “en 1989-1990 por disposiciones legales en materia electoral, y en particular se afinaron las normas en torno a los partidos políticos” (Woldenberg, 1997: p. 321). Estos cambios fortalecieron el proceso democratización que estaba por venir en toda esa década. En ese periodo se darían movimientos importantes en la distribución de votos, aunque todavía la posición del tricolor sería predominante, no obstante, Moreno (2003) destaca que “de 1990-2000, la proporción de individuos en las categorías izquierdistas fue disminuyendo, mientras las del centro-derecha y derecha aumentaron, esta última notablemente, trayendo ciertas implicaciones para la dinámica del apoyo partidista en las elecciones” (p. 114). Con base en lo expuesto por los autores, la distribución de las victorias a nivel estatal y municipal sería más variado entre el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrático (PRD). La lucha por el poder político a nivel nacional encontró un punto importante rumbo al año 2000, “en México, la oposición política antes del 2 de julio

de 2000, ya gobernaba a casi la mitad de la población al nivel de las entidades federativas y municipios” (Carpizo, 2020: p. 243).

Las alternancias se desarrollaron en “gobiernos municipales y estatales [...] hasta culminar en el gobierno federal” (Meza, 2017: p. 14). Es decir, las alternancias comenzaron a darse en todos los niveles de gobierno y esto provocó que el panismo y el perredismo ganaran espacios a lo largo del tiempo. Desde 1990 y en las siguientes tres décadas, pasamos de un sistema de partido hegemónico (no democrático y no competitivo) a uno con tintes de pluralismo moderado (democrático y competitivo) (Sartori, 2005), el cual permitió la creación de diferentes opciones de izquierda a través del tiempo como la fundación del sol azteca el 5 de mayo de 1989, y 24 años más tarde, la fundación de Morena como partido el 1 de agosto de 2014. En su momento cada uno tuvo un impacto en el sistema de partidos, aunque también se formaron otros partidos cercanos a la izquierda como el Partido del Trabajo (PT fundado en 1990).

Los efectos de las alternancias trajeron implicaciones sobre la formación de coaliciones electorales, es decir, competir en una posición muy ideológica en solitario a disputar las ciudades a través de coaliciones más cercanas a una postura de rentabilidad-pragmática. Este tipo de coaliciones tienen ya un largo recorrido. Por ejemplo, la primera coalición entre el PAN y el PRD para disputar gubernaturas ocurrió hace tres décadas en 1991.

Esta tendencia PAN-PRD se repitió en 2018 y en las elecciones de gobernadores de 2021, pero no solo compitieron juntos, sino que en la última se sumó el PRI. Con lo anterior, se conformó la coalición Va por México que se materializó en 11 estados con igual número de derrotas. A pesar de lo anterior, las coaliciones siguen siendo un activo importante y competir con partidos de distinto espectro ideológico también.

Además de lo anterior, las alternancias también impactaron en la distribución del poder y presentaron yuxtaposición de los gobiernos, tanto federal, estatal y municipal. Esto quiere decir, que se comparten las decisiones políticas entre distintos órdenes de gobierno (Corona, 2009: p. 58). Compartir espacios de decisión también provoca una serie de dificultades cuando los gobiernos no son del mismo partido, y sobre todo cuando las unidades territoriales son de diferente tamaño (De Remes, 1999: p. 230), lo cual provoca como efecto pugnas entre gobiernos locales. Así que, en teoría, si un gobierno estatal y el titular de una ciudad

capital relajan las tensiones políticas, idealmente producirán mejor acceso a recursos y presupuesto.

Una pregunta muy relevante: ¿Una alterancia implica un cambio profundo en el accionar de la administración pública a nivel local? Esto no pasa necesariamente. Cuando hablamos de alternancia precisamos la llegada de otro partido distinto al que está gobernando, o incluso de una coalición de diferentes partidos políticos, pero esto no quiere decir que la dinámica municipal vaya a cambiar por completo. Por ejemplo, una alternancia no necesariamente propicia la llegada de una nueva élite en el gobierno, tampoco representa el adelgazamiento o ensanchamiento de la estructura burocrática, de igual forma, la llegada de un partido nuevo no asegura que la política será más social, sin embargo, una alternancia por lo menos abre la posibilidad de que algo distinto ocurra.

Zavaleta (2013) menciona que el ámbito municipal cambió paulatinamente debido a la competitividad electoral (p. 28). Es decir, las alternancias propiciaron cambios políticos, pero también modificaciones de acción en la política económica a nivel local y en la implementación de modelos más gerenciales, aunque no sin la resistencia de las élites políticas tradicionales.

¿Por qué lo local importa? Esta es una pregunta muy relevante porque la democratización del sistema político mexicano también impactó en una lenta descentralización de políticas públicas, de ello, “la administración pública federal, estatal y municipal tiene la presión del cambio y en sus espacios geográficos y territoriales enfrentan muchos retos de tipo social, de cambio organizacional y de reforma” (Inostroza y Martínez, 2020: p. 128). Esto implica que uno de los principales retos de los espacios locales tiene que ver, por un lado, con el espacio y territorio, y por otro, la parte normativa de lo que puede o no hacer una administración. En el primer aspecto, asuntos como la creciente densidad población, y en el segundo, la llegada de un gobierno que abraza el modelo de gestión pública y que intenta implementar nuevos mecanismos de canalización de demandas y respuestas, pero que se encuentran ante la imposibilidad porque no cuentan con las facultades necesarias para llevar a cabo cambios.

El espacio a nivel local también importa porque es “visto como posible motor de desarrollo de políticas públicas con participación, mientras que la descentralización aparece como una vía para mejorar la gestión

social” (Penso, 2020: p. 290). El tema de la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones es uno de los pilares de la concepción de la gobernanza, es decir, en cómo los ciudadanos, organizaciones y asociaciones interactúan con el gobierno para el diseño, la adopción de políticas y la evaluación de los resultados. Esta es una visión moderna de la relación ciudadanía-gobierno, pero que requiere de ciudadanos activos e incentivar a los pasivos, así como mejorar la comunicación. En ese caso *–idealmente–* los ciudadanos castigan a sus representantes cuando no reciben los servicios públicos de manera eficiente. El autor también menciona la importancia de la comunicación porque si se presenta una buena comunicación gubernamental podría dar a conocer a los electores los logros, no obstante, el gobierno podría ser eficiente en su actuar, pero los ciudadanos podrían no enterarse.

Los gobiernos locales también enfrentan problemas de operación, nominas excesivas y personal que no está calificado, lo cual impacta en el funcionamiento correcto para ofrecer servicios de calidad, y avanzar en el reto del redimensionamiento de su estructura organizacional (Hernández, 2011: p. 91). Esto trae como consecuencia el ideal de la modernización del aparato público local. Si bien es deseable la introducción de instrumentos que permitan mayor fluidez en el accionar del gobierno, también es pertinente señalar que las élites locales pondrán resistencia al cambio y a ceder el control de las licitaciones, asignaciones y mayor transparencia en el manejo del presupuesto.

Ongay (2006) señala que “la construcción de políticas públicas ubica elementos clave para que las políticas se relacionen con la realidad democrática y multicultural” (p. 181). Esto es más que relevante, porque en la construcción de las políticas públicas puede estar presente un buen diseño técnico pero que no está relacionado con el contexto de la población, es decir, no atiende los principales problemas de la localidad o, por el contrario, se busca atender dichos problemas pero sin el conocimiento técnico. Lo deseable es que el accionar del gobierno vaya acompañado de diagnósticos correctos, diseños de políticas efectivos y que estos se relacionen con la realidad de una manera integral.

¿Cuáles son los desafíos de las ciudades? No hay un solo diagnóstico definitivo, pero sí podemos encontrar algunas generalidades, por ejemplo, las dificultades de captar financiamiento, es decir, no es lo mismo

ser un municipio con un presupuesto de 100 millones de pesos (mdp), a uno que maneja 1,000 mdp. Entonces, si se está pensando en la modernización de la estructura municipal, desde luego entre más presupuesto disponible, más se podrá mejorar. Si se quiere llegar a un gobierno del tipo gestión pública, moderno y transparente, se debe dar la oportunidad a modelos gerenciales.

No solo se trata de implementar un modelo más activo, sino también la atención a problemas añejos que deben ser atendidos como los aspectos demográficos, lo cual responde al crecimiento en algunas ocasiones sin control o con la complacencia de los gobiernos en turno. Otro de los temas a considerar es el dilema entre la institucionalidad y la legitimidad política, el cual, no es un asunto menor, porque los gobernantes nunca quieren perder votos, y sí buscan aceptación de parte de sus gobernados en algunas ocasiones los gobernantes toleran algunas prácticas sobre el crecimiento población.

No está de más recordar temas compartidos que tienen que ver con la naturaleza metropolitana, en otras palabras, cuando hay problemas transversales entre municipios vecinos y que requieren una coordinación interinstitucional para resolverlos, problemas como la movilidad, el transporte, el agua potable, entre otros asuntos de vital importancia para los ciudadanos.

Otro de los retos tiene que ver con los dilemas urbanos y metropolitanos, es decir, hablamos de ciudades con gran potencial para atraer mucha movilidad, y de la prestación de varios servicios y fuentes de empleo. Por ejemplo, un corredor industrial, la creación de sitios de espaciamiento, capacidad de transporte para afrontar la migración de ciudades más pequeñas, incluso de carácter rural. Para afrontar con éxito estos cambios la coordinación metropolitana podría ser una opción.

Las ciudades también están involucradas en lo que se ha denominado zonas metropolitanas (ZM) que involucran a municipios vecinos. Algunos de esos problemas comunes son añejos como la pobreza y el desempleo, temas complejos de resolver. Desde luego, algunas zonas metropolitanas en el país son más llamativas o importantes que otras. Al 2021 se reconocen 74 zonas metropolitanas y Rosiles Salas (2018) examina sus cambios y relaciona diferentes variables para explicar su dinámica, aunque desarrollar ese tema queda fuera de este capítulo.

Veamos ahora en el siguiente apartado la importancia electoral por las ciudades capitales.

#### MORENA Y SU LUCHA POR MANTENER LAS CAPITALES DEL PAÍS: 2018-2021

¿Por qué son importantes las capitales en el mapa político, económico y social en México? porque concentran la mayor cantidad de servicios públicos y privados, oportunidades de empleo, un presupuesto público más amplio que otros municipios, entre otros aspectos. Para Ramírez Kuri (2009) también están presentes otros elementos como una “relación conflictiva entre espacio, ciudadanía e instituciones en la escala macro-geográfica y local de la ciudad [...] sino también en las tensiones entre espacios públicos y privados, dimensiones de la vida social donde emergen las luchas y disputas por el acceso a recursos sociales y por la apropiación y control del espacio urbano” (p. 164).

Para un partido político ganar la capital del estado también es una cuestión de poder político, ya que “lo más específico de la perspectiva geográfica sería establecer cómo se ejerce el poder en el territorio, a las diferentes escalas, teniendo en cuenta que un aspecto esencial de ese dominio es territorial, para conseguir el control de amplios recursos y la propia seguridad” (Capel, 2014).

Desde luego hay ciudades capitales más grandes y con mayores presupuestos que otras y, por ende, también podríamos hablar de mayor desarrollo y de cierta marginalidad de algunas ciudades en comparación con otras. Por ejemplo, Dore (2008) “afirma que la marginalidad es el resultado de un proceso de modernización desigual” (p. 81), en ese caso, algunas ciudades ofrecen más conectividad, más infraestructura, mejores ofertas educativas y mejores salarios que otras.

En todo el país hay 31 entidades federativas con sus respectivas capitales (además de la ciudad de México, capital del país). Estas comparten el poder entre el gobernador del estado y el presidente municipal en la capital. Esa relación puede ser yuxtapuesta o del mismo partido. En teoría si la capital del país es del mismo partido, supondría mayor apoyo, pero no siempre es así. De 2015 al 2018 la pluralidad entre los principales partidos era muy clara, pues se concentraba entre el PRI, el PAN y el PRD,

un tipo de pluralismo moderado que no excluía a otros, pero en donde esencialmente estos tres ganaban, en ese sentido, “la emergencia de la competencia electoral [ha sido] una de las dimensiones más relevantes del proceso del cambio político en México” (Díaz y León, 2019: p. 64) y en los últimos cinco años la competencia se ha vuelto más plural. Desde la llegada del partido de López Obrador, “el electorado insatisfecho da ventajas al PAN y a Morena sobre el PRI. Más aún, el apoyo a Morena es dos veces más grande entre los insatisfechos” (Moreno, 2018: p.105).

Con las elecciones de 2018 como referencia y recientemente las del 6 de junio de 2021, el reparto de las capitales experimentó algunos cambios. Este tema es de vital importancia, porque en 2018, Morena además de ganar la presidencia de la República, ganó cinco gubernaturas y 14 capitales en todo el país, pero después de las elecciones de junio de 2021 su presencia aumentó a 17 gobernadores, pero descendió a 13 capitales.

¿Cómo ha cambiado la población gobernada por cada partido a lo largo del tiempo? Para este propósito recuperamos datos de Espinoza Valle (2002). Casi al llegar al año 2000, de las 31 capitales del país, el PRI gobernaba 15 capitales (6,380,283 habitantes). El PAN 11 capitales (7,341,576 habitantes); mientras el partido del sol azteca, cuatro capitales (758,573 habitantes). Una capital con una coalición de partidos (p.85). Esos datos arrojaban que los dos principales partidos eran el tricolor y el blanquiazul, pues gobernaban 26 de 31 capitales, equivalente al 83.87% del total.

Para las elecciones de 2018, Morena quedó como el partido con más ciudades capitales con 14 (9,050,434 habitantes). Le siguió Acción Nacional con 11 (4,530,400 habitantes). La concentración de capitales quedó entre Morena y el PAN con 25 de 31 capitales (80.64%) del total. El PRI quedó con tres, después el PRD con dos, y Movimiento Ciudadano (MC) con una. Con base en lo anterior, ¿cómo quedaron las 14 capitales que gobernaba en 2018 después de las elecciones de junio de 2021? Para la organización de los datos, ubicamos la capital, el partido gobernante en 2018 y en 2021, también destacamos la votación de Morena en el plano individual (sin coalición). Los resultados a continuación.

Tabla 1. 14 capitales gobernadas por Morena desde 2018-2021

Capital	Partido	Año de inicio del periodo de gobierno	Votación de Morena en la capital	Partido	Año de inicio del periodo de gobierno	Votación de la coalición y de Morena en la capital
Villahermosa	Morena	2018-2021	69.41	Morena	2021-2024	60.78
Oaxaca	Morena	2018-2021	50.44	Morena	2021-2024	50.82
Zacatecas	Morena	2018-2021	48.31	Morena-PT-PVEM-PANAL	2021-2024	38.90
Mexicali	Morena	2019-2022	47.03	Morena	2021-2024	28.26
Puebla de Zaragoza	Morena	2018-2021	46.37	PAN-PRI-PRD-partidos locales	2021-2024	53.63
Chetumal	Morena	2019-2022	44.44	Morena	2021-2024	29
Culiacán	Morena	2018-2021	44.16	Morena-PT-PVEM	2021-2024	.75
				Morena-PAS		37.57
				Morena		33.09
				Morena		44.70
				Morena		38.71

Xalapa	Morena	2018-2021	42.17	Morena-PT-PVEM Morena	2021-2024	56.71 49.31
Tuxtla Gutiérrez	Morena	2018-2021	41.98	Morena	2021-2024	39.88
La Paz	Morena	2018-2021	40.00	Morena-PT-PVEM Morena	2021-2024	46.29 38.76
Toluca	Morena	2019-2022	39.38	PAN-PRI-PRD Morena	2021-2024	45.19 33.77
Hermosillo	Morena	2018-2021	33.91	Va por Sonora Morena	2021-2024	38.40 35.84
Cuernavaca	Morena	2018-2021	30.62	PAN-PSD Morena	2021-2024	31.40 19.89
Morelia	Morena	2018-2021	22.54	PAN-PRD Morena	2021-2024	35.53 27.35
		<i>Promedio</i>	<i>42.91</i>			<i>37.65</i>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OPLE e INE.

Con base en los datos recabados, en las elecciones de 2018 el promedio de votos de Morena en las 14 capitales fue de 42.91%, un indicador muy importante que mostró gran contundencia en las victorias, pero que en 2021 ese promedio bajó a 37.65%, es decir, una pérdida de -5.26% entre una elección y otra. Ahora bien, otra diferencia es que de las 14 capitales que ganó en 2018, pudo mantener nueve y perdió cinco (Puebla, Toluca, Hermosillo, Cuernavaca y Morelia) a manos de las diferentes coaliciones que integraron el PAN-PRI-PRD. Después de presentar las victorias y el promedio de votos, examinemos lo que Morena perdió en términos de población y lista nominal. Para fines de comparación, primero veremos las capitales que logró retener y luego en las que perdió.

Tabla 2. Población de las capitales donde Morena se mantuvo como partido gobernante 2021-2024

Capital	Partido	Población	Lista nominal
Mexicali	Morena	988,417	794,900
Culiacán	Morena	905,265	321,953
Villahermosa	Morena	684,847	505,368
Tuxtla Gutiérrez	Morena	598,710	440,458
Xalapa	Morena	480,841	350,887
La Paz	Morena	272,711	186,574
Oaxaca	Morena	264,251	209,361
Chetumal	Morena	224,080	148,129
Zacatecas	Morena	146,147	108,518
		4,565,269	2,715,261

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2020.

Morena en el 2018 ganó 14 capitales, equivalente a 9,050,434 habitantes y 5,820,090 electores en la lista nominal, no obstante, en 2021 mantuvo nueve capitales, lo cual representa que gobernará a 4,565,269 habitantes y una lista nominal de 2,715,261 electores, una pérdida de -4,485,165 habitantes y -3,104,829 electores.

Las nueve capitales que mantuvo fueron las siguientes: Villahermosa, Oaxaca, Mexicali, Chetumal, Culiacán, Xalapa, Tuxtla Gutiérrez y La Paz. Veamos brevemente el porcentaje de votos recibidos entre una elección y otra. En Villahermosa en 2018 obtuvo el 69.41% y en 2021 el 60.78%. A pesar de ganar perdió -8.63% de votos. En Oaxaca hace tres años recibió 50.44% y recientemente el 50.82%, una pérdida mínima -0.38%. En Zacatecas en 2021 Morena ganó la gubernatura, mientras en 2018 la votación para la capital zacatecana fue de 48.31% y en 2021 fue de 38.90%, una caída de -9.41%.

La gubernatura de Baja California la había ganado Morena en el 2019, y la capital la había ganado también en 2018. Hace tres años su votación fue de 47.03% y en el pasado 6 de junio obtuvo el 40.91%, una reducción de votos de -6.12%. En Chetumal, la capital de Quintana Roo, en las elecciones de 2018 Morena triunfó con 44.44% y en 2021 el 33.09%. A pesar de ganar la capital, representó una pérdida considerable de -11.35%. En las elecciones de 2021 Morena ganó la gubernatura de Sinaloa, y con ello se sumó a la capital que había ganado hace tres años, en la cual obtuvo el 44.16%, aunque en 2021 obtuvo el 38.71%, una reducción de -5.45% de votos.

En el 2018 Morena ganó la gubernatura en Veracruz y su capital, Xalapa. Hace tres años en la capital obtuvo el 42.17% y en 2021 sumó el 49.31%, lo que representó un aumento de 7.14%. Hace tres años Morena ganó la gubernatura en Chiapas y también la capital, en la cual captó el 41.98%, la cual mantuvo en las elecciones de junio de 2021, pero con menor votación, con el 39.88%, es decir, una reducción de -2.1%.

En 2021 se renovó la gubernatura en Baja California Sur y Morena se llevó la victoria. La Paz, la capital del estado la había ganado hace tres años con el 40% y recientemente la mantuvo con el 46.29%. A pesar de ganar nuevamente la capital, perdió -6.29% respecto de hace tres años. Así que, en las nueve capitales que Morena pudo mantener en el 2021, en ocho las ganó, pero con menor porcentaje de votación comparado con el 2018, excepto una en donde su votación fue mejor. Así que, en términos simples, tuvo un rendimiento electoral menor.

Las elecciones subnacionales en el ámbito de los Ayuntamientos son relevantes porque estas 14 ciudades capitales también representaban la

cabecera de las zonas metropolitanas, lo cual implica no solo un potencial electoral, sino por lo que representa el tamaño del presupuesto.

Veamos ahora las capitales que perdió Morena en las elecciones de 2021.

Tabla 3. Población y lista nominal de las capitales donde Morena perdió 2021-2024

Capital	Partido	Población	Lista nominal
Puebla de Zaragoza	Morena	1,576,259	1,280,473
Hermosillo	Morena	884,273	399,284
Toluca	Morena	873,536	641,016
Morelia	Morena	784,776	552,861
Cuernavaca	Morena	366,321	231,195
		-4,485,165	-3,104,829

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2020.

Como podemos observar la pérdida fue considerable, la capital, Puebla de Zaragoza, una ciudad de más de un millón de habitantes, en donde la coalición PAN-PRI-PRD y partidos locales ganaron la elección. En ese estado tenemos un gobierno yuxtapuesto, pues el gobernador desde 2019 es el morenista Miguel Barbosa.

El morenismo también perdió una ciudad emblemática para el prismo, nos referimos a Toluca, la capital del estado de México, la cual Morena ganó en 2018. Ahora el gobernador priista Alfredo del Mazo Maza tendrá de su lado al alcalde de la capital para el periodo 2021-2024. En las elecciones de 2021 Morena ganó la elección de gobernador en Michoacán con Alfredo Ramírez Bedolla, pero singularmente perdieron Morelia a manos de la coalición PAN-PRD, por lo cual se generó un gobierno yuxtapuesto.

En 2018 Morena ganó Hermosillo, la capital del estado de Sonora, pero en el 2021 ocurrió lo mismo que en Michoacán, Morena ganó la gubernatura del estado con Alfonso Durazo Montaña, pero perdió la capital que había conseguido tres años atrás, por lo cual también ten-

drá un gobierno yuxtapuesto. En el 2018 Morena y el PES ganaron la gubernatura en Morelos y también la capital, no obstante, en 2021 no pudieron mantener la capital y la perdieron ante la coalición PAN-PSD, lo cual sitúa un gobierno compartido.

Ahora bien, ya que pudimos observar las capitales que ya había ganado en 2018 y que perdió en 2021 (Puebla, Hermosillo, Toluca, Morelia y Cuernavaca), y las que mantuvo (Mexicali, Culiacán, Villahermosa, Tuxtla Gutiérrez, Xalapa, La Paz, Oaxaca, Chetumal y Zacatecas). En las elecciones de 2021 a pesar de que Morena perdió cinco capitales, pudo ganar otras capitales como Acapulco, Tepic, Tlaxcala y Ciudad Victoria.

Tabla 4. Población y presupuesto de las nuevas capitales ganadas por Morena en 2021

Capital	Partido	Población	Lista nominal	Presupuesto en mdp
Acapulco	Morena	779,566	346,769	3,851
Tepic	Morena	425,924	294,982	1,859
Tlaxcala	Morena	99,896	315,417	267
Ciudad Victoria	Morena	349,688	241,332	1,023
Total		1,655,074	1,198,500	7,000

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2020.

Como podemos recordar, la población gobernada que perdió en las cinco capitales en el 2021 fue de -4,485,165 habitantes, mientras las cuatro capitales que ganó sumaron una población gobernada de 1,655,074 habitantes, lo cual representa una diferencia significativa. De manera positiva en 2021 Morena ganó la gubernatura en Guerrero y su capital Acapulco, la gubernatura en Nayarit y su capital, Tepic, de igual forma, la gubernatura en Tlaxcala y su capital. En tanto que, el gobernador de Tamaulipas es del PAN, pero la capital quedó en manos del partido de López Obrador.

Ahora bien, veamos lo que representó el presupuesto de las nuevas capitales que ganó: un municipio de más de 3 mil mdp, dos municipios

de más de mil mdp y menor de dos mil mdp, mientras un municipio con un presupuesto de apenas 267 mdp. En suma, Morena tendrá que manejar 7,000 mdp en las cuatro capitales adicionales que no tenía en 2018, más los 18,724 mdp de las nueve capitales que mantuvo. En total, el presupuesto de las 13 capitales que tendrá a su cargo será de 25,724 mdp.

Veamos ahora el panorama general de forma comparativa. Morena en las elecciones locales de 2018 ganó 14 capitales y cinco gubernaturas; en 2021 triunfó en 13 capitales y agregó 11 gubernaturas, por lo cual, Morena al 2021 cuenta con 17 gobernadores como se muestra a continuación.

Tabla 5. Gobiernos estatales y partidos gobernantes en la capital: 2021-2024

Estado	Gobernador	Periodo	Partido	Capital	Partido	Periodo
Baja California	Jaime Bonilla	2021-2027	Morena	Mexicali	Morena	2021-2024
Baja California Sur	Víctor Manuel Castro	2021-2027	Morena-PT	La Paz	Morena	2021-2024
Chiapas	Rutilio Escandón	2018-2024	Morena	Tuxtla Gutiérrez	Morena	2021-2024
Campeche	Layda Sansores	2021-2027	Morena-PT	Campeche	MC	2021-2024
Colima	Indira Vizcaíno	2021-2027	Morena-PANAL	Colima	PAN-PRI-PRD	2021-2024
CDMX	Claudia Sheinbaum	2018-2024	Morena			
Guerrero	Evelyn Salgado	2021-2027	Morena	Acapulco	Morena	2021-2024
Morelos	Cuauhtémoc Blanco	2018-2024	Morena	Cuernavaca	PAN-PSD	2021-2024
Michoacán	Alfredo Ramírez Bedolla	2021-2027	Morena-PT	Morelia	PAN-PRD	2021-2024

Nayarit	Miguel Ángel Navarro	2021-2027	Morena-PT-PVEM-PANAL	Tépic	Morena-PT-PVEM-PANAL	2021-2024
Puebla	Miguel Barbosa	2018-2024	Morena	Puebla de Zaragoza	PAN-PRI-PRD-locales	2021-2024
Sonora	Alfonso Durazo Montaña	2021-2027	Morena-PT-PVEM-PANAL	Hermosillo	PAN-PRI-PRD	2021-2024
Sinaloa	Rubén Rocha Moya	2021-2027	Morena-Partido Sinaloense	Culiacán	Morena	2021-2024
Tlaxcala	Lorena Cuellar	2021-2027	Morena-PT-PVEM	Tlaxcala	Morena	2021-2024
Tabasco	Adán Augusto López	2018-2024	Morena	Villahermosa	Morena	2021-2024
Quintana Roo	Carlos Joaquín González	2016-2022	Morena	Chetumal	Morena	2021-2024
Veracruz	Cuihtláhuac García Jiménez	2018-2021	Morena	Xalapa	Morena	2021-2024
Zacatecas	David Monreal Ávila	2021-2027	Morena-PT-PVEM-PANAL	Zacatecas	Morena	2021-2024

Fuente: Elaboración propia con base hemerografía en las páginas de los ayuntamientos.

Una vez que hemos visto la distribución de las capitales, veamos brevemente ¿cuál fue la prioridad de los gobiernos locales en la elaboración de los planes de desarrollo municipal? ¿El mantenimiento del partido en el gobierno o una alternancia con uno nuevo implica cambios en la elaboración de los PDM?

LAS CAPITALES Y LOS EJES EN SU PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Después de revisar la parte político-electoral de las capitales en el país, presentamos una revisión del presupuesto y de los planes de desarrollo municipal (PDM), esto con el propósito de identificar los problemas plasmados en este documento. Cabe señalar que es un trabajo descriptivo y explotario, pero nos interesa conocer si hay diferencias y similitudes entre las ciudades capitales. Mostramos el presupuesto y los ejes de gobierno de cada ciudad capital como se muestra a continuación:

Tabla 7. Presupuesto de 14 capitales y ejes del PDM

Capital	Presupuesto municipal 2018-2020 (mdp)	Partido gobernante en 2018	Partido o coalición gobernante en 2021	Ejes del PDM
Mexicali	4,257	Morena	Morena	Bienestar, equidad e inclusión social Seguridad y paz para todos. Dinamismo económico, igualitario y sostenible. Desarrollo urbano y ordenamiento del territorio. Gobierno austero y hacienda ordenada. Política y gobernabilidad democrática.
Toluca	4,186	Morena	PAN-PRI-PRD	Municipio competitivo, productivo e innovador. Municipio ordenado, sustentable y resiliente. Municipio con seguridad y justicia.
Culiacán	3,580	Morena	Morena	Paz y respeto a la ley. Gobierno eficiente y transparente. Servicios públicos de calidad. Ciudad ordenada y sostenible. Bienestar social. Bienestar económico.

Morelia	3,237	Morena	PAN-PRD	Bienestar social. Prosperidad económica. Sustentabilidad ambiental.
Her- mosillo	3,198	Morena	PAN-PRI- PRD	Hermosillo seguro. Gobierno austero, eficaz y honesto. En familia promovemos la transfor- mación social. Infraestructura para el desarrollo sostenible.
Villaher- mosa/ Centro	2,899	Morena	Morena	Agua y energía. Economía y turismo. Gobierno abierto. Desarrollo social. Servicios eficientes. Asentamientos humanos sostenibles. Participación ciudadana para la pre- vención.
Xalapa	2,144	Morena	Morena	Abatir la desigualdad social. Cuidar el medio ambiente. Establecer un gobierno abierto. Mejorar la seguridad ciudadana. Promover el desarrollo económico.
Cuer- navaca	1,971	Morena	PAN-PSD	Una ciudad para todos. Desarrollo motor del cambio. Orden y cuidado del medio ambi- ente. Paz y seguridad. Gobierno moderno, eficiente y trans- parente.
La Paz	1,603	Morena	Morena	Seguridad. Agua y drenaje Servicios públicos Promoción económica. Medio ambiente y desarrollo urbano responsable. Bienestar social y transversalidad de la perspectiva de género

Oaxaca	1,558	Morena	Morena	Ciudad segura y en paz. Ciudad honesta y transparente. Ciudad productiva. Ciudad equitativa e incluyente. Ciudad sustentable.
Puebla de Zaragoza	1,300	Morena	PAN-PRI- PRD- locales	Ciudad incluyente centrada en las personas y la cultura. Ciudad sostenible ambientalmente, por un planeta más resiliente. Ciudad con desarrollo económico, prosperidad e innovación. Ciudad segura, participativa, por una cultura de paz. Ciudad con alianzas locales, por una gestión territorial incluyente.
Tuxtla Gutiérrez	1,234	Morena	Morena	Servicios públicos y urbanismo sustentable. Crecimiento económico integral. Desarrollo social incluyente. Gobernanza y responsabilidad social Seguridad ciudadana.
Chetumal /Othon P. Blanco	898	Morena	Morena	Desarrollo humano y calidad de vida. Seguridad y gobernanza. Servicios públicos y dignos y de calidad. Gobierno confiable, eficiente y cercano a la gente. Infraestructura social y mejora del entorno urbano.
Zacatecas	551	Morena	Morena	Zacatecas productivo. Zacatecas gobierno de calidad. Zacatecas, reconstruyendo el tejido social. Medio ambiente y desarrollo sustentable. Zacatecas patrimonio mundial.

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos del trabajo de Navarrete, 2021: p. 100.

Como puede observarse no hay uniformidad en la cantidad de ejes del PDM, es decir, algunos tienen tres y otros hasta siete ejes. Tampoco manifiestan las mismas preocupaciones o diagnóstico de las problemáticas a combatir. Para fines de ordenamiento de los datos, identificamos los ejes y en cuáles PDM se presentan. Cabe recordar que es un trabajo exploratorio y descriptivo, pero no debemos olvidar que también están presentes factores políticos para establecer las prioridades en cada uno de los municipios.

Algunos PDM tienen de tres a cuatro ejes (Toluca, Morelia, Hermosillo), mientras otros 10 municipios tienen entre cinco o seis ejes (Mexicali, Culiacán, Xalapa, Cuernavaca, La Paz, Oaxaca, Puebla, Tuxtla Gutiérrez, Chetumal y Zacatecas). Finalmente, un municipio con siete ejes, Villahermosa/Centro.

El total del presupuesto de estas 14 capitales para el ejercicio fiscal del año 2018-2021 fue de 32,616 mdp. Dos municipios: Mexicali y Toluca con más de 4 mil mdp. En el siguiente rango están tres Ayuntamientos: Hermosillo, Culiacán y Morelia entre tres mil mdp y menos de 4 mil mdp. Le siguen dos capitales: Villahermosa y Xalapa entre 2 mil mdp y menos de tres mil mdp. Continúan cinco ciudades capitales: Puebla, Tuxtla Gutiérrez, Cuernavaca, Oaxaca y La Paz, entre mil mdp y menos de 2 mil mdp. Finalmente, dos municipios: Chetumal y Zacatecas con un presupuesto menor a mil mdp.

Estas 14 capitales en 2018 estaban en manos de Morena y, por lo tanto, también esos 32,616 mdp, pero con la derrota del partido de López Obrador en cinco capitales en 2021, ese presupuesto total disminuyó. Perdió los 4,186 mdp en Toluca, a manos de la coalición PAN-PRI-PRD. Se fueron los 3,237 mdp de Morelia, a manos del PAN-PRD. Mismo caso de los 3,198 mdp de Hermosillo que perdió ante la coalición PAN-PRI-PRD. En 2021 también fue vencido en Cuernavaca, la capital de Morelos y sus 1,971 mdp ante la coalición PAN-PSD. Finalmente, fue derrotado en Puebla de Zaragoza, la capital de Puebla y sus 1,300 mdp, ante la coalición PAN-PRI-PRD.

En resumen, de los 32,616 mdp del presupuesto de las 14 capitales en 2018, Morena en 2021 perdió cinco capitales y sus respectivos 13,892 mdp, lo cual implicó una pérdida del 42% de presupuesto comparado contra años atrás. El presupuesto de las nueve capitales que mantuvo quedó en 18,724 mdp.

Veamos ahora, la comparación de los PDM, en donde identificamos por medio de similitudes los principales ejes. ¿Cuál es el objetivo de la elaboración de un PDM? De acuerdo al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), “La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son, entre otras: Educación, Salud, Asistencia social, Vivienda, Servicios públicos, Mejoramiento de las comunidades rurales” (INAFED, Guía Técnica 4: p. 2). En otras definiciones se menciona lo siguiente: “el Plan Municipal de Desarrollo establece la dirección estratégica y el compromiso del ayuntamiento con los ciudadanos durante una gestión de gobierno [...] especificando qué se propone lograr y cómo va a gestionar los recursos, para avanzar hacia la visión estratégica de desarrollo consensuada con los actores sociales del municipio” (Guía para la formulación de PDM, 2011: p. 22). De las anteriores definiciones podemos destacar que el PDM establece *los qué y los cómo* lograr ser un gobierno efectivo que atienda las necesidades de la población, pero al mismo tiempo se puede identificar la apuesta organizacional, es decir, si se asume como un gobierno cercano a una perspectiva tradicional enfocada en el crecimiento de la burocracia o bien, un modelo más moderno, de una estructura más liviana, menos costosa y más eficiente.

El PDM *debería* destacar el papel de la calidad de los servicios públicos que ofrece el gobierno local, por ejemplo, “los buenos gobiernos, ya sean del orden federal, estatal o municipal, tienen la responsabilidad de garantizar la calidad de vida de sus gobernados. Calidad de vida implica estándares aceptables de empleo, educación y salud, así como la de la calidad del medio ambiente” (Aranibar, 2013: p. 45). Estos elementos se ajustan a los ideales que debe tener un PDM, atender las necesidades básicas de la población como empleo, educación y salud, aunque también hay que mencionar que muchas de estas son del ámbito federal y estatal, y los Ayuntamientos dependen de transferencias de recursos y de programas que atiendan dichas problemáticas.

Gómez Macfarland (2017) señala que “la planificación para el desarrollo en los municipios de México es muy diversa. Mientras algunos municipios consideran dentro de sus planes para el desarrollo una mi-

sión y visión, así como objetivos y metas claras, algunos otros no tienen planes municipales de desarrollo” (p. 1151). Esto tiene sentido por varias razones: primero, la planeación es diversa, entonces no es muy común que todos los PDM tengan los mismos objetivos, porque también enfrentan diferentes problemáticas que atender, muchas de ellas dependen si es una ciudad muy grande, un municipio rural o incluso si es uno que sea cabecera de una zona metropolitana. Segundo, la falta de planeación también se puede explicar por la carencia de profesionalización de sus funcionarios y por ende, la falta de capacidad técnica en la elaboración del PDM. Tercero, como menciona la autora, algunos municipios ni siquiera cumplen con la guía técnica para elaborarlo. Mientras en algunos casos podemos encontrar planes bien elaborados y exhaustivos, en otros casos solamente es un documento genérico que se copia de la administración anterior, pero sin las debidas actualizaciones.

Algunas propuestas sugieren que los PDM deben (idealmente) atender una lógica de mayor modernización y de menor burocratización, y por ello, recomiendan que dos aspectos centrales: “la eficiencia y una gestión gerencial” (Castillo, 2013: p. 205). Esto por ejemplo explica que algunos gobiernos tomen como una preocupación ejes como la transparencia y un gobierno abierto, los cuales buscan ofrecer mejores servicios enfocados en la calidad y en la rapidez de los trámites.

Para un crecimiento ordenado de las ciudades, Vásquez, Mejía y García (2018) señalan que es “clara la necesidad de que exista una armonía entre los distintos planes, como es el caso de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial” (p. 158). Ambos documentos normativos y políticos guían la actuación de los gobiernos: el primero para establecer cuáles políticas públicas serán implementadas en la localidad, y el segundo, cuál debe ser el crecimiento ordenado del territorio, no solo en la visión del progreso, sino de los servicios públicos que se requieren al crecer las necesidades de población y la urbanización.

Con base en lo anterior, veamos cuál es la prioridad de los PDM de las 14 capitales antes descritas en este capítulo.

Tabla 8. Presupuesto de 14 capitales y ejes del PDM en 2021

Ejes del PDM	Capitales	Capitales con ese eje
Seguridad y Paz	Mexicali (Morena) Culiacán (Morena) Xalapa (Morena) La Paz (Morena) Oaxaca (Morena) Tuxtla Gutiérrez (Morena) Chetumal (Morena) Toluca (PAN-PRI-PRD) Hermosillo (PAN-PRI-PRD) Puebla (PAN-PRI-PRD)	10
Sustentabilidad y medio ambiente	Culiacán (Morena) Villahermosa (Morena) Xalapa (Morena) La Paz (Morena) Oaxaca (Morena) Zacatecas (Morena) Toluca (PAN-PRI-PRD) Morelia (PAN-PRD) Cuernavaca (PAN-PSD) Puebla (PAN-PRI-PRD)	10
Bienestar y desarrollo social	Mexicali (Morena) Culiacán (Morena) Villahermosa (Morena) Xalapa (Morena) La Paz (Morena) Tuxtla Gutiérrez (Morena) Chetumal (Morena). Morelia (PAN-PSD) Hermosillo (PAN-PRI-PRD)	9
Transparencia, gobierno abierto	Culiacán (Morena) Villahermosa (Morena) Xalapa (Morena) Oaxaca (Morena) Chetumal (Morena) Zacatecas (Morena) Cuernavaca (PAN-PSD)	7

Economía	Culiacán (Morena) Villahermosa (Morena) Xalapa (Morena) La Paz (Morena) Tuxtla Gutiérrez (Morena) Morelia (PAN-PRD) Puebla (PAN-PRI-PRD)	7
Servicios públicos	Culiacán (Morena) Villahermosa (Morena) La Paz (Morena) Tuxtla Gutiérrez (Morena) Chetumal (Morena)	5
Desarrollo urbano	Mexicali (Morena) Chetumal (Morena) Cuernavaca (PPAN-PSD) Puebla (PAN-PRI-PRD)	4
Participación ciudadana y gobernanza	Villahermosa (Morena) Tuxtla Gutiérrez (Morena) Zacatecas (Morena) Cuernavaca (PAN-PSD)	4
Productividad	Oaxaca (Morena) Zacatecas (Morena) Toluca (PAN-PRI-PRD)	3
Género y equidad	La Paz (Morena) Oaxaca (Morena) Puebla (PAN-PRI-PRD)	3
Austeridad	Mexicali (Morena) Hermosillo (PPAN-PRI-PRD)	2
Gobernabilidad	Mexicali (Morena)	1
Patrimonio	Zacatecas (Morena)	1

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los 14 PDM de los Ayuntamientos.

De acuerdo a la comparación de los ejes en los 14 PDM, los cuatro principales ejes fueron los siguientes: Seguridad y Paz fue el eje en 10 capitales; luego Sustentabilidad y Medio Ambiente también en 10 capitales. Otro eje principal fue Bienestar y Desarrollo Social con nueve capitales; y finalmente, tres ejes que se repiten en siete capitales, estos

ejes fueron, Transparencia y Gobierno Abierto; Servicios Públicos y Economía. Esto muestra la principal preocupación de estos gobiernos.

Hay otros ejes más diversos pero que aparecen menos en los planes de desarrollo municipal como Desarrollo Urbano en cuatro estados; Participación Ciudadana y Gobernanza en cuatro capitales; Productividad en tres capitales; Género y Equidad en tres capitales; Austeridad en dos capitales; así como Gobernabilidad y Patrimonio en una capital.

De forma más desagregada, como mencionamos el Eje de Seguridad y Paz es la variable que más se repite en diez planes de desarrollo, de ellos, se presenta en siete PDM de Morena, mientras aparece en tres PDM de la coalición PAN-PRI-PRD. El segundo eje que se repite más veces es Sustentabilidad y Medio ambiente también aparece diez veces en los PDM. En el caso de Morena ese eje aparece seis veces, mientras lo encontramos cuatro veces en los PDM del PAN y sus diferentes coaliciones.

El tercer eje que más se repite es el de Bienestar y Desarrollo social. Éstese repite en 9 de los 14 PDM. En siete gobiernos de Morena, mientras se presentó en dos casos de la coalición encabezada por el PAN.

Como tercer eje más recurrente encontramos dos que aparecen siete veces: Transparencia y Gobierno abierto, y Economía. En el primer caso, este eje aparece en seis de los siete PDM de Morena, mientras uno de la coalición PAN-PSD. En el segundo caso, Economía aparece en cinco PDM de los gobiernos de Morena y en dos casos de los gobiernos de la coalición que incluye al PAN, PRD y el PRI. Los demás ejes aparecen en menor medida, desde cinco veces como Servicios públicos, todos de ellos en los gobiernos de Morena. Cuatro veces aparece Desarrollo humano, dos veces en los PDM de Morena y dos veces en las coaliciones del PAN. El eje de Participación ciudadana y Gobernanza, tres veces en los PDM de Morena y uno del PAN-PSD. El eje de Productividad aparece tres veces en los 14 PDM, dos veces en los gobiernos de Morena y una en la coalición PAN-PRI-PRD. El eje de Género y Equidad, aparece tres veces, dos veces en los PDM de Morena y uno en la coalición PAN-PRI-PRD. El eje Austeridad aparece dos veces, uno de Morena y otro del PAN-PRI-PRD. Finalmente, dos ejes que solamente aparecen una sola vez, Gobernabilidad y el eje de Patrimonio, ambos en los gobiernos de Morena.

Veamos ahora con más detalle los cuatro principales ejes, y llama la atención que la principal preocupación de los gobiernos locales fue la seguridad y generar un ambiente de paz.

El segundo eje se enfoca en la Sustentabilidad y el Medio ambiente, pero no como un lujo, sino como una prioridad de las administraciones federales, estatales y locales. En este eje destacan algunos temas como atender el manejo del agua, de los residuos sólidos (basura) y el uso de instrumentos más eficientes para servicios básicos como la electricidad o el gas (por ejemplo, la introducción de paneles y calentadores solares).

El tercer eje que más se repite en los PDM fue el Bienestar y el Desarrollo Social, el cual tiene que ver con el objetivo de generar una sociedad más justa, más igualitaria y que atienda los problemas de desigualdad entre la población.

En teoría los principales ejes de un PDM deberían enfocarse en los rubros descritos por el INAFED, en donde los tres primeros ejes son Educación, Salud y Asistencia social, pero como podemos observar en la tabla anterior, las tres principales prioridades de los 14 PDM de las capitales no corresponden a las recomendaciones, ya que solamente la asistencia social (eje de Bienestar y Desarrollo Social) está entre los primeros. Educación y Salud no están presentes como tales en los primeros dos ejes.

Para los gobiernos de las 14 capitales, las dos principales prioridades son Seguridad y Paz, así como Sustentabilidad y Medio ambiente, mientras en el INAFED sugiere que sean Educación y Salud. De hecho, estos último dos aspectos están desarrollados en los PDM como aspectos residuales o secundarios, pero no están descritos como aspectos prioritarios o redactados como ejes principales.

## REFLEXIÓN FINAL

La distribución del mapa político de las capitales tiene un antes y un después de la llegada de Morena a la competencia electoral. El partido de Andrés Manuel López Obrador tuvo un desempeño muy competitivo al ganar 14 ciudades capitales en 2018, pero de esas mismas ciudades solo pudo mantener nueve de ellas en el 2021, aun así el partido

guinda se erige como la principal fuerza y esto ha reforzado los procesos de alternancia política, pero también el surgimiento de procesos de compartir el poder (gobiernos yuxtapuestos).

En las elecciones de 2021 Morena solo pudo ganar 9 de 14 ciudades capitales que había ganado, pero lo hizo con porcentajes de votación menores en comparación con el 2018. No obstante, en 2021 el partido logró ganar cuatro nuevas ciudades capitales y quedó con 13 en total, solo una menos de las que tenía tres años atrás. Las capitales siguen representando un lugar muy importante tanto en el presupuesto como por la relación del partido local con el gobernador.

Realizamos un ejercicio exploratorio sobre el presupuesto total de las 14 capitales, el cual fue de 32,616 mdp en 2018, de ellos, el PAN perdió 11,256 millones de pesos, el PRI 13,253 millones de pesos, mientras el PRD 2,899 millones de pesos. El presupuesto total de las 14 capitales donde Morena ganó en 2018 fue de 32,616 mdp, mientras que las 13 capitales en 2021 representaron 25,600 mdp, una reducción de -7,016 mdp. De lo anterior, a pesar de que las victorias en las capitales fueron casi similares, 14 en 2018 y 13 en 2021, sí se presentó una pérdida considerable.

La geografía electoral arroja que Morena tiene gobernadores en 17 estados y de esos también tienen gobierna once capitales, en donde el gobernador tendrá de su lado al presidente municipal de la ciudad capital. En otras seis, tendrá un gobierno yuxtapuesto con otros partidos como MC en Campeche; PAN-PRI-PRD en Colima; PAN-PSD en Cuernavaca; PAN-PRD en Morelia; PAN-PRI-PRD en Puebla; PAN-PRI-PRD en Hermosillo.

Sobre el trabajo exploratorio de los PDM en las 14 capitales en donde Morena era gobierno en 2018 se presentaron hallazgos interesantes. En 10 de los 14 PDM se presentó que tienen más de cinco ejes rectores.

De acuerdo con el INAFED, los principales ejes a atender idealmente serían Educación, Salud, Asistencia social y Vivienda. Esos deberían ser los primeros cuatro ejes de los PDM. Los resultados de nuestra revisión exploratoria arrojan que no son coincidentes los principales ejes de los PDM con las recomendaciones del INAFED. Por ejemplo, las cuatro principales preocupaciones de los gobiernos locales fueron: Seguridad y Paz se repite en diez casos, Sustentabilidad y Medio Ambiente se

repite en otros diez casos; Bienestar y Desarrollo social en nueve casos, mientras Transparencia y Gobierno Abierto en siete casos. Resulta interesante que Educación, Salud y Asistencia Social no aparece como tal en ninguno de los 14 PDM que revisamos.

La mayor coincidencia se presenta en el eje de Seguridad y Paz en cual se presentan en diez capitales, y de ellas, se presentan en siete PDM de las capitales gobernadas por Morena. El segundo eje más recurrente fue Sustentabilidad y Medio ambiente en cual también apareció en diez capitales, y se presentó en seis gobiernos de Morena. El Eje de Bienestar y Desarrollo social se presentó en nueve capitales, y de ellas, en siete PDM de Morena. El eje de Transparencia y Gobierno Abierto se pudo identificar en siete capitales y en seis gobiernos de Morena. El eje de Economía se presentó en siete capitales y en cinco PDM de Morena. El eje de Servicios Públicos apareció en cinco capitales, todas ellas de Morena. El eje de Desarrollo Humano se identificó en cuatro capitales y en dos PDM de Morena. El eje de Participación Ciudadana apareció en cuatro ciudades capitales y en tres gobiernos de Morena.

Con la anterior evidencia podemos encontrar que las prioridades de los gobiernos morenistas no son homogéneas, pues los principales ejes no se presentan en todos los PDM, por lo cual, hace falta mayor coordinación intergubernamental entre los gobiernos de Morena. Si bien, Morena sigue siendo un partido rentable en términos electorales con la victoria de 14 capitales en 2018 y 13 capitales en 2021, le hace falta trabajar en mayor coordinación gubernamental y que los gobiernos locales sigan la línea propuesta por el INAFED.

## REFERENCIAS

- Aranibar Gutiérrez, Mónica Fernanda. (2013). Políticas públicas locales: el problema de la contaminación en el municipio de Mexicali y su impacto en la calidad de vida. En Concepción Montiel, Luis Enrique y Reyes Ruiz, Marcela (coords.). *Agenda y políticas públicas en Baja California* (pp. 45- 65). México: UABC.
- Capel, Horacio. (2014). El Poder. Una perspectiva geográfica. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIX (1100). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1100.htm>

- Castillo Ruiz, Claudia Patricia. (2013). Análisis de los planes de desarrollo desde la sostenibilidad global: plan de desarrollo del distrito de Buenaventura. *Modul. Arquit. CUC* 12 (1), pp. 201-211.
- Carpizo, Jorge. (2020). *El presidencialismo mexicano*. Octava reimpresión, México: Siglo XXI.
- Corona Armenta, Gabriel. (2009, septiembre-diciembre). Efectos de la alternancia en el poder municipal del Estado de México (1996-2006). *Revista Multidisciplina*, (4), 57-68. México: FES Acatlán.
- De Remes, Alain. (1999). Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. *Política y Gobierno*, (VI), (1), 225-253. México: CIDE.
- Díaz Jiménez, Oniel Francisco y León Ganatios, Luis Eduardo. (2019). *Los escenarios electoral e ideológico en el sistema de partidos mexicano. Una mirada posterior a la elección de 2018*. México: Tiran lo Blanch/IEEG.
- Dore, Emlie. (2008). La marginalidad urbana en su contexto: modernización truncada y conductas de los marginales. *Sociológica*, 23 (67), 81-105.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. (2002). Alternancia política y gobiernos locales en México. *Estudios Sociológicos*, xx, (1), 67-89.
- Gómez Macfarland, Carla Angélica. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 150, pp. 1149-1177.
- Guía técnica 4. La planeación del desarrollo municipal. Inafed. Recuperado de <https://bit.ly/3GuVCLZ>
- Guía para la formulación de PDM. (2011). Asociación de Municipios Región Cibao Norte Federación Dominicana de Municipios. Recuperado de <https://bit.ly/3BhkAS5>
- Hernández Jiménez, Rodrigo. (2011). Redimensionamiento de la administración pública: el caso del XVII Ayuntamiento de Mexicali. En Concepción Montiel, Luis Enrique y Tanimoto Licona, David (coords.). *Políticas y nuevas propuestas de gestión pública* (pp. 91-141). México: UABC.
- INEGI. (2020). Información por entidad. Recuperado de <https://bit.ly/3vTqrVN>
- Inostroza Fernández, Luis y Martínez Martínez, Pedro. (2002). Cambio institucional y relaciones intergubernamentales (Federación, Estado y municipio). En Martinelli, José María (coord.). *Políticas públicas en el nuevo sexenio* (pp. 123-140). México: UAM-A/Plaza y Valdés.
- Meza, Oliver. (2017). Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, INE. Recuperado de <https://bit.ly/3mgXIxW>

- Moreno, Alejandro. (2003). *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México: FCE.
- Moreno, Alejandro. (2019). *El cambio electoral. Votantes, encuestas y democracia en México*. México: FCE.
- Navarrete Vela, Juan Pablo. (2021). Morena en las capitales de los estados: 2015-2020. En Arellano Ríos, Alberto y Rosiles Salas, Javier (Coords.). *Políticas e instituciones metropolitanas en México* (pp. 85-112). México: El Colegio de Jalisco.
- Ongay Flores, Luis Arturo. (2006). Políticas público-culturales, agentes sociales y cultura pública en Baja California. En Moctezuma, Patricia, López Cuauhtémoc y Luis Enrique Concepción Montiel (coords.). *Gobierno y políticas públicas en Baja California* (pp. 181-196). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Penso D'Albenzio, Cristina Teresa. (2002). El nivel local: espacio de participación. En Martinelli, José María (coord.). *Políticas públicas en el nuevo sexenio* (pp. 289-302). México: UAM-A/Plaza y Valdés.
- Ramírez Kuri, Patricia. (2009). La ciudad y los nuevos procesos urbanos. *Sociología Urbana*, 3 (6), 163-187.
- Rosiles Salas, Javier. (2018). Las zonas metropolitanas de México: entre la centralización, la fragmentación y el pluralismo político. *Confines*, 14 (27), pp. 93-116. México: Tec Monterrey.
- Sartori, Giovanni. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza.
- Vásquez, Lina, Mejía-Cáceres, María Angelica y García, Juan David. (2018). Plan de Desarrollo Municipal de Candelaria: análisis factorial de las brechas sociales y revisión del concepto de desarrollo a través del análisis crítico del discurso. *Equidad y Desarrollo*, (31), pp. 153-172. Colombia: La Salle.
- Zavaleta Suárez, Manuel. (2013). Agenda desde lo local: una herramienta para el fortalecimiento de la administración municipal de Mexicali. En Concepción Montiel, Luis Enrique y Reyes Ruiz, Marcela (coords.). *Agenda y políticas públicas en Baja California* (pp. 25-44). México: UABC.
- Woldenberg, José. (1997). Sistema político, partidos y elecciones en México. En Aguirre, Pedro, Begné, Alberto y José Woldenberg (Coords.). *Sistemas políticos, partidos y elecciones* (pp. 307-410). México: Nuevo Horizonte.

*Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)*

PREP Baja California. Recuperado de <https://bit.ly/3BijPrZ>  
 PREP Baja California Sur. Recuperado de <https://bit.ly/30X7jSc>  
 PREP Campeche 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3nw6xDj>  
 PREP Colima 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3CpeHDN>  
 PREP Chiapas 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3jItORl>  
 PREP CDMX 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3bdBJRZ>  
 PREP Guerrero 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3pGCKuo>  
 PREP Mexico 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3mjbuA9>  
 PREP Michoacán 2021. Recuperado de <https://bit.ly/2ZDNsHk>  
 PREP Morelos 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3vRbiv5>  
 PREP Nayarit 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3jGUBxC>  
 PREP Oaxaca 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3orZtbO>  
 PREP Puebla 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3nBngFd>  
 PREP Quintana Roo 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3pIdp3h>  
 PREP Sonora 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3nBHH4W>  
 PREP Sinaloa 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3mjaNXz>  
 PREP Tabasco 2021. Recuperado de <https://bit.ly/2ZpEbm2>  
 PREP Tamaulipas 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3nAnXPm>  
 PREP Tlaxcala 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3pIrFJq>  
 PREP Veracruz 2021. Recuperado de <https://bit.ly/2XSGn52>  
 PREP Zacatecas 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3jH6FyQ>

*Planes de Desarrollo Municipal (PDM)*

PDM Cuernavaca 2019-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3miM6dK>  
 PDM Culiacán 2018-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3vOembp>  
 PDU Chetumal 2018-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3bi25SU>  
 PDM Hermosillo 2019-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3GohijM>  
 PDM La Paz 2018-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3CmgIAK>  
 PDM Mexicali 2020-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3Gp6Vfz>  
 PDM Morelia 2018-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3pG47Vk>  
 PDM Oaxaca 2019-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3pIrYUk>  
 PDM Othón P. Blanco 2016-2018. Recuperado de <https://bit.ly/3BmFNdr>  
 PDM Puebla 2018-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3Bjptw>  
 PDM Toluca 2019-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3mfBf4i>  
 PDM Tuxtla Gutiérrez 2018-2021. Recuperado de <https://bit.ly/30VhNl1>  
 PDM Villahermosa/Centro 2018-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3Cn-NeCp>

*Juan Pablo Navarrete Vela*

PDM Xalapa 2018-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3jHTsWu>

PDM Zacatecas 2019-2021. Recuperado de <https://bit.ly/3be6wOH>

Presupuesto ciudadano de Acapulco 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3jH5zTJ>

Presupuesto de Tepic. Recuperado de <https://bit.ly/3ElvBUt>

Presupuesto de Egresos Tlaxcala 2020. Recuperado de <https://bit.ly/2ZruGT4>

Presupuesto de Egresos de Ciudad Victoria 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3EjmG5V>

Presupuesto de Egresos de Ciudad Victoria 2021. Recuperado de <https://bit.ly/3EjmG5V>

# ELEMENTOS ESTRUCTURALES QUE CONDICIONAN LA TOMA DE DECISIONES DE LOS MUNICIPIOS MIEMBROS DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

María Isela Vázquez Espinoza  
*Gobierno de San Pedro Tlaquepaque*

## INTRODUCCIÓN

Desde el año 2017 en México se reconoce la existencia de 74 zonas metropolitanas (ZM), lo que constituye una subcategoría territorial entre el municipio y la entidad federativa. Dichas zonas son plataformas de desarrollo urbano donde se genera la mayor interacción en términos sociales, económicos y políticos. Confirmando lo expuesto por el Dr. Ricard Gomà, quien identificó que en estos espacios se expresan las cuatro dimensiones de relevancia metropolitana, las cuales aluden a las transformaciones económicas, ecológicas, sociales y territoriales que demandan estrategias gubernamentales de mayor envergadura.

Si bien los efectos de la agregación urbana son diversos, su principal característica es que son transterritoriales, lo que los hace difíciles de abordar pues requieren de la coordinación de órdenes de gobierno distintos. Dichos espacios enfrentan retos complejos, ya que en ellos se presentan las externalidades tanto positivas como negativas y terminan instalándose entre ellos. Temas como la agregación de grandes industrias, la contaminación, el uso desmedido de la movilidad motorizada particular y el desabasto de los recursos naturales, son algunos ejemplos de lo que deben abordar los gobiernos que viven el proceso de la metropolización.

En Jalisco se encuentra la segunda metrópoli más importante de México, el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). En ella vive el 62.8% de la población de Jalisco (5'243,392 personas) pertenecientes a los municipios que forman parte de la mancha urbana (Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo) (INEGI, 2020). Nueve gobiernos locales que se trastocan en el mis-

mo territorio que presentan particularidades y necesidades diversas, los cuales desde 2012 de forma voluntaria colaboran de la coordinación metropolitana de la AMG bajo el Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano de Guadalajara (SIDM).

Con el objetivo de dar sentido y orden a los trabajos del SIDM, se crearon las instancias técnica, política y social, en las cuales se depositó la estructura institucional que ha hecho posible el desarrollo de trabajos a lo largo de la trayectoria del sistema. En particular, este artículo tomó como objeto de estudio a los municipios miembros de la instancia política nombrada Junta de Coordinación Metropolitana (JCM) dado que es en este espacio donde se toman las decisiones metropolitanas.

Pese a que desde el año 2012 entró en funciones la JCM, los resultados alcanzados por la junta no han logrado cumplir con los objetivos planteados, de forma tal que la atención a los problemas públicos transterritoriales, plansmados en la agenda metropolitana, persisten e incluso se vuelven más complejos. Como ejemplo están los temas de inseguridad, cambio climático, los altos índices de contaminación o el crecimiento irregular de la vivienda donde los servicios públicos no se garantizan (Ugalde, 2007).

Con el objetivo de saber cuáles son las características estructurales de los municipios que pueden condicionar las decisiones de la JCM, se realizó una investigación enmarcada en los principios de la teoría de las Relaciones Intergubernamentales (RIG)<sup>1</sup> sobre los elementos que pueden limitar o impulsar a los alcaldes municipales a la hora de tomar decisiones y hacer valer su voz, considerando en todo momento que la principal característica de las RIG versa en la posibilidad de consi-

---

1 El concepto de RIG según Hernández, es definido como: (...) vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, en este sentido las RIG se pueden concebir como mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida, por eso el camino imperativo de las RIG es la negociación (Hernández, 2006: 37). Por su parte Bañón y Carrillo nos dicen que las RIG se refieren al “análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades” (Bañón y Carrillo, 1997: 126). Y por último, Arandía define las RIG como “el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas” (Zapata, 2013: 336).

derar las dinámicas formales e informales del factor humano. Por ello, primero se aborda una revisión teórica sobre los distintos enfoques, elementos y factores que pueden influir en las determinaciones de cada individuo y permea en la fortaleza y condición política. A su vez, se aborda el caso de Guadalajara, metrópoli donde convergen distintos actores municipales, con el fin de identificar el nivel de acumulación de los factores que pueden jugar a favor de algunos municipios por sobre el resto de territorios representados en la JCM.

#### ELEMENTOS Y FACTORES DE LA FORTALEZA Y LA CONDICIÓN POLÍTICA

La condición política se estudiará en el marco de lo que Leftwich distingue como la Política de la política, entendiendo a esta última como el campo de estudio en la disciplina académica, diferenciando así a la Política, como la actividad universal de comprensión amplia que constituye el modo particular de resolver los problemas (Leftwich, 1996: 14). Acercándonos de esta forma a la comprensión de la *realpolitik* donde las acciones de los actores se explican a partir de sus intereses, por la negociación y por el conflicto (March y Olsen, 1984).

Entre los elementos de carácter político que pueden determinar la forma como se desarrollan las RIG, según Grimaldo y Rangel son:

- Las ideologías, que muchas veces, determinan el nivel de discrecionalidad que se les otorga a los niveles subnacionales, así como la rigidez-flexibilidad de los mecanismos de contacto y el grado de control que tiene el nivel central.
- Motivaciones y recursos con que cuentan los distintos actores.
- Debilidad de enfoques principalmente normativos, que no toman en consideración las relaciones cotidianas que se producen entre los actores de un determinado espacio de políticas.
- La organización del sistema de partidos (Grimaldo y Rangel, 2003).

Dichos elementos son considerados y expresados porque reflejan la relevancia del condicionamiento particular de cada actor, en este caso, de cada municipio participante de la JCM. Por ello, considerar que la

ideología está en razón del partido político por el que ha sido electo nos acerca a la comprensión del tipo o enfoque de política de gobierno que se ha decidido adoptar. Por su parte las motivaciones y recursos pueden estar en razón de los factores dados al municipio, la concentración industrial, la generación de capital, las participaciones y aportaciones federales, son algunas formas de manifestarlo. En el caso del sistema de partidos se hace presente la relevancia del juego político a la hora de decidir, la disciplina, las coaliciones y los comportamientos en mesas de decisión, hacen de cada partido político un actor relevante.

Entre los elementos que acompañan la configuración de las organizaciones gubernamentales y que pueden ayudar también en el abordaje de la condición política, se encuentra las múltiples variables de intervención. Este hecho se presenta en cualquier organización y para Coutinho deben ser consideradas las siguientes: el surgimiento de nuevas cuestiones, la necesidad de dar señales simbólicas, la ideología de los decisores públicos, el contexto, el interés de los actores y la negociación política (Coutinho, 2020:21). Elementos útiles para explicar el comportamiento de los actores que encarnan las RIG de la arena metropolitana.

Otra contribución para fortalecer el concepto de condición política se encuentra en el estudio de Repetto, que rescata cuatro aspectos relevantes de la vida pública, que son: lo político, lo económico, lo administrativo y lo ideológico. Estos son descritos como los recursos o capacidades con los cuales se debe contar para lograr una participación activa y autónoma en proceso de formación de una política pública. Para hacer énfasis en los cuatro aspectos se presenta a continuación lo que el autor está considerando en cada uno de ellos:

- Recursos políticos (apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar);
- Recursos económicos (presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental);
- Recursos administrativos (mandato legal; organización; información; expertis técnica; capacidad para descifrar el contexto);
- Recursos ideológicos (ideas; valores; prestigio moral; concepciones del mundo) (Repetto, 2005: p. 79).

Entre los hallazgos de este autor se desprende la hipótesis de que estos recursos pueden incidir como capacidad política acotada de un actor individual o colectivo en el poder de negociar o para ejercer acciones de veto en ámbitos de coordinación, los cuales son concebidos como redes políticas muy complejas.

En el mismo estudio, se resalta la importancia del recurso con el que cuentan los actores para incidir en la agenda gubernamental no solo de forma directa, a través de su presupuesto, sino también externas, lo que refiere a que tanto los recursos suministrados al municipio a través de las aportaciones y participaciones federales y estatales, como el fomento y desarrollo económico local, son factores que contribuyen en la dominación política. Convirtiendo al desarrollo económico en una palanca de capacidades políticas.

Otra advertencia que nos hace Repetto, es que la coordinación, entendida como la interacción política en el espacio público, ligada a la articulación de intereses, no suele darse de forma aislada o individualizada, lo que indica que para maximizar la posibilidad de dominación o uso de poder en el campo político, se forman coaliciones de agregación múltiple que generan sinergias importantes, dando lugar a lo que él denomina como capacidades políticas agregadas (Repetto, 2005: p. 46).

Otra aportación importante en la descripción de recursos políticos de los que pueden apoyarse los actores miembros de una organización para incidir en la política pública y la toma de decisiones se encuentra en el marco de las coaliciones promotoras de Sabatier y Weible. Las coaliciones promotoras son el punto de encuentro entre los individuos o participantes de la organización, para este caso puede aplicar para la junta, núcleo o mesa de toma de decisiones en donde los integrantes buscarán aliarse con personas que tengan las mismas creencias, intereses o valores sobre las políticas, en este caso se tomará este concepto para describir el comportamiento dominante de grupos al interior de JCM. En dicha coalición existen tipos de recursos de los que puede hacerse valer para posicionarse dentro de la toma de decisiones, ya que resultan relevantes para influir en las políticas públicas. A continuación se presentan dichos recursos:

- Autoridad legal formal para la toma de decisiones sobre políticas. Esta tiene como característica principal que la integración de una coalición dominante es la que tiene más miembros en posiciones de autoridad formal que el resto de los participantes.
- Opinión pública. Que contempla que el actor o coalición dominante se muestra fuerte en las encuestas de opinión.
- Información. Que señala la superioridad de quien cuenta con la información de primera mano sobre la gravedad y causas de un problema, pudiendo generar usos estratégicos de la información y con ello debatir y convencer a la hora de tomar decisiones.
- Grupos movilizables. Este recurso parte de la idea de que los miembros o participantes tienen la posibilidad de utilizar miembros del público que comparten sus creencias para involucrarlos en actividades políticas que generen presión o influencia en la opinión pública.
- Recursos financieros. Entendiendo que miembro o coalición con más recursos financieros puede proveer fondos para la investigación y organización de grupos expertos para producir información, publicitar sus posiciones políticas y con ello fortalecer su capital social.
- Liderazgo hábil. Que contempla la utilización de recursos de forma eficiente que atraiga a más participantes a una visión específica (Sabatier y Weible, 2010: p. 217).

Por último, Coutinho expone que la maquinaria del gobierno tiene un componente político, en donde la creación de una organización gubernamental puede ser producto de negociaciones entre actores políticos y sociales (Coutinho, 2020: p. 119). Identificando entonces que la JCM, puede ser considerada desde este enfoque como una plataforma gubernamental, producto de los intereses de los actores involucrados, a través de la cual se busca incidir en las políticas públicas de los gobiernos en coalición, donde la coordinación y cooperación se vuelven un medio esencial para los acuerdos.

## LAS CARÁCTERÍSTICAS ESTRUCTURALES QUE CONTRIBUYEN A LA FORTALEZA POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS DEL AMG

Si bien las contribuciones revisadas nos dieron una amplia lista de recursos, elementos, y factores que al estar presentes, pueden contribuir en la fortaleza política de un tomador de decisiones, la manera de observarlos, organizarlos, medirlos y compararlos resulta compleja principalmente cuando se trata del plano informal. Es por ello que de forma descriptiva se ha seleccionado la información disponible que represente a todos los municipios miembros de la JCM, realizando el análisis de tres elementos derivados de los recursos políticos, financieros y económicos de cada municipio miembro.

Se tomó el estudio de caso de los municipios miembros de la JCM de Guadalajara, ya que en dicha metrópoli se coordinan municipios diversos que pueden estar teniendo distintos niveles de participación y oportunidad de incidir en las decisiones metropolitanas. Por lo que conocer las potencialidades dentro de una mesa de decisión intermunicipal, puede ilustrar la condición en la que se encuentra cada miembro frente al resto y de esta manera describir la posición ocupada en un espacio de toma de decisiones poco regulado y vigilado, que si bien cuenta con un convenio de colaboración, el andamiaje jurídico no contempla la obligatoriedad en su permanencia, ni integra mecanismos de vigilancia para hacer cumplir los acuerdos tomados.

Para este estudio, la condición política estructural<sup>2</sup> de los municipios integrantes de la JCM se aborda a partir de los factores políticos, financieros y económicos. Estos factores pueden hacerse valer dentro de la plataforma de toma de decisiones y hacer que la asociación de municipios frente a otros órdenes de gobierno sea muy relevante a la hora de decidir. Por lo anterior, este apartado se desarrolla desde una perspectiva estructural con el fin de identificar algunos elementos que

---

2 Esta condición política implica los elementos formales de la estructura que acompañan a los actores independientemente de sus motivaciones, acciones e inacciones, refiriéndose a las condiciones que rodean al municipio o espacio geoespacial, dichas condiciones forman parte del desarrollo que ha alcanzado la alcaldía que corresponda y pueden determinar las formas de interacción política en mesas de decisión como la JCM.

impactan condición política que guarda cada municipio miembro de la JCM.

Para abordar el factor político se consideró la configuración de partidos de cada administración en sentido vertical y horizontal. Este factor está identificado por Repetto en razón del recurso político y administrativo traducido en el apoyo de la ciudadanía, la autoridad formal y la autoridad legal, sumando a ello la generación de coaliciones promotoras de Sabatier y Weible que igualmente están presentes en la suma de liderazgos del resto de los órdenes de gobierno.

Para analizar el factor financiero se observó el presupuesto que ejerció cada municipio y con ello conocer el nivel de dependencia financiera de los fondos federales y estatales. Dicho análisis corresponde a la propuesta de Grimaldo y Rangel al referirse a la capacidad que tienen los actores al detentar presupuesto y por ende dinero para incidir en la agenda gubernamental. Además, el recurso financiero influye en lo que Sabatier y Weible consideran como medio para publicitar sus posiciones políticas, en donde el miembro que detenta dicho factor se puede poner en ventaja respecto a quien tiene menor recurso.

El caso de la variable de economía, es retomada en el marco del fortalecimiento de la competitividad entendiendo que existe una relación causal directa entre el nivel de gobernabilidad de las metrópolis y el mayor desarrollo económico tal como lo afirma Sánchez al decir que “la gobernabilidad de las metrópolis en México esta fundamentalmente en manos de los gobiernos municipales y de manera informal por aquellos de mayor peso económico y político” (Sánchez, 2016: p. 14). Lo que nos lleva a la vinculación directa de la revisión tanto del PIB generado por el municipio y con el cual contribuye al AMG, así como la población con la que cuenta, esta última como impulso competitivo que hace posible la especialización funcional de los centros urbanos como lo menciona Aguilar y Vázquez al exponer que “a medida que la ciudades crecen, comienzan a ofrecer economías de escala, con mayores volúmenes de producción, y a generar demanda de bienes y servicios comerciales, orientados al productor, lo que permite al sector secundario y terciario operar con mayor eficiencia” (Aguilar y Vázquez, 2000: p. 2).

Pero, antes de entrar en el desarrollo particular de las condiciones políticas, es importante considerar que los municipios del AMG no son

iguales, existen grandes diferencias que pueden ayudar a explicar el comportamiento de los representantes de los municipios. Si bien existen diversas formas de clasificar a los municipios metropolitanos, una de las propuestas oficiales es la que emitió la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en donde se considera la existencia de municipios centrales, exteriores y de política urbana. Dicha propuesta es retomada por Rosiles (2018) y la aborda bajo la clasificación de centrales, secundarios y menores, conceptos que se utilizan para identificar a los tipos de municipios metropolitanos del AMG.

Los municipios centrales, como su nombre lo dice, son aquellos donde se localiza la ciudad central que da origen a la zona o área metropolitana (Sedesol, Conapo e Inegi, 2012). Para el caso de los municipios integrantes de la JCM esa ciudad es Guadalajara, sin embargo, y yendo más allá de esta definición Zapopan también comparte esta categoría. El motivo parte de que dicha ciudad se muestra afín a la ciudad central en población, territorio, presupuesto y algunos indicadores financieros, pero principalmente por su desarrollo económico, empresarial y competitividad metropolitana, equiparándose e incluso yendo a la alza en algunos rubros respecto a Guadalajara (Torres, 2017: pp. 71-75).

Para los municipios secundarios sus características parten de ser municipios contiguos a los centrales, son de carácter predominantemente urbano y mantienen un alto grado de interacción funcional con ellos (Sedesol, Conapo e Inegi, 2012). En esta categoría se identificó que Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y San Pedro Tlaquepaque comparten dichas características.

La última clasificación que se aborda es la de municipios menores, los cuales son municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana que están reconocidos como parte de la zona o área metropolitana (Sedesol, Conapo e Inegi, 2012). Aquí se identifica a municipios como El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los membrillos y Zapotlanejo tal como se muestra en la figura 2.

Figura 2. Clasificación de municipios metropolitanos del AMG.



Fuente: Elaboración del IMEPLAN y adaptación propia.

#### FORTALEZA POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS MIEMBROS DE LA JCM

Al abordar el factor político debemos tener en cuenta la compatibilidad de partido, la cual nos ayuda a identificar el grado de fuerza política que tiene el municipio y que puede ser capitalizada por los alcaldes y alcaldesas miembros de la JCM. Recordemos que entre los aspectos políticos que Agranoff, y de Grimaldo y Rangel abordan en el estudio de las RIG, se encuentra la configuración del sistema de partidos y su manifestación, la cual es de gran trascendencia a la hora de generar mayorías y de lograr negociaciones (Agranoff, 1992: p. 200) (Grimaldo y Rangel, 2003).

Por lo anterior, en este apartado se presenta un análisis de la configuración horizontal y vertical de las coincidencias de partido, mismas que se identifican como una fortaleza para construir coaliciones promotoras que gracias a la autoridad legal formal (Sabatier y Weible, 2010) es posible ejercerlos como recursos políticos (Repetto, 2005).

La configuración política horizontal contempla las coincidencias intergubernamentales entre los municipios pertenecientes al AMG. La primera etapa política de la JCM comprende el periodo 2012-2015, tiempo en donde aún no se daba la integración de Zapotlanejo, por lo que la configuración política solo contemplaba a ocho municipios. Dicha etapa se caracterizó por contar con una mayoría de municipios dominada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ya que siete municipios, incluida la capital del estado, estuvieron gobernados por ese partido lo que representó fortaleza política para dichos municipios, misma que se muestran en la tabla 1, dejando solo a Tlajomulco de Zúñiga bajo la dirigencia del Partido Movimiento Ciudadano (MC) municipio secundario en donde el liderazgo de la nueva corriente política nació.

A su vez, para la configuración vertical del mismo periodo, se observó que la coincidencia de los municipios con el ejecutivo federal y estatal no tuvo variaciones respecto a la configuración horizontal, pues se contaba con una fortaleza política casi homogénea, ya que la alineación con el PRI fue coincidente en los tres órdenes de gobierno. Una vez teniendo ambas configuraciones se observa que los municipios de dicho periodo contaron con un escenario político homogéneo en el que la fortaleza política del PRI estuvo presente ya que siete de los ocho municipios contaron con una fortaleza política alta.

Para la segunda administración de la JCM 2015-2018 ocurrió un cambio significativo en la configuración horizontal del AMG. En estas elecciones intermedias el partido MC pasó de tener una alcaldía a colocar seis ejecutivos municipales en donde se incluyeron a ambos municipios centrales a dos municipios secundarios y dos menores. Por lo que la configuración horizontal presentó una fortaleza política nueva en la que el partido MC tomó el liderazgo y dejó al PRI en desventaja. Para la configuración vertical el panorama de fortalezas siguió a cargo del PRI dado que el ejecutivo federal y estatal no tuvieron cambio. Por lo que

en este periodo el encuentro de la configuración horizontal y vertical generó un efecto de pesos y contrapesos, dando fortalezas intermedias para todos los miembros de la JCM.

Para el periodo 2018-2021 la configuración política cambió, en el sentido horizontal presentó aún mayor fortalecimiento político en favor del partido MC, dado que ocho de los nueve municipios incluidos los centrales, secundarios y casi todos los menores, quedaron a cargo de ese partido y además tres de ellos fueron producto de la reelección municipal. Por lo que en esta ocasión solo Ixtlahuacán de los Membrillos logró representar al PRI. En la configuración vertical, el ejecutivo federal cambió al Partido Morena, a nivel estatal el ejecutivo se sumó a la fortaleza del partido MC, teniendo como resultado una configuración vertical media que cruzada con la configuración horizontal alta da un escenario de fortaleza política alta para la generación de acuerdos, tal como se muestra en la tabla 1.



Vertical	Fortaleza política vertical	Baja	Baja	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Fortaleza política de la JCM
	Fortaleza política	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media
		Ejecutivo Federal	Morena	Morena	Morena	Morena	Morena	Morena	Morena	Morena	Morena
	Ejecutivo Estatal		MC	MC	MC	MC	MC	MC	MC	MC	
	2018-2021	Municipal	Guadalajara	Zapopan	Tlaquepaque	Tonalá	Tlajomulco	El Salto	Juanaacatlán	Ixtlahuacán	Zapotlanejo
			MC	MC	MC	MC	MC	MC	MC	PRI	MC
	Fortaleza política vertical	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Baja	Media	Fortaleza política de la JCM
	Fortaleza política	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Baja	Alta	Alta

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados electorales de las elecciones 2012, 2015 y 2018 del IEPC y del INE.

*Fortaleza financiera por municipio*

El factor financiero es observado a través del nivel de dependencia u autonomía financiera que puede tener el municipio participante. Este factor toma relevancia ya que se debe recordar que el convenio de colaboración que da vida a la JCM está dado por la voluntad municipal y puede ser abandonado en cualquier momento, haciendo que en caso de contar con esta fortaleza individual, pueda ser utilizada como herramienta de negociación para que sea considerada la voz y condiciones del municipio en cuestión.

Para identificar el nivel de fortaleza financiera se analizaron los presupuestos manejados por cada municipio, tomando el año 2019 como base, pues el presupuesto por municipio no ha tenido cambios significativos en los últimos siete años, por lo que la tendencia por municipio se mantiene. En el análisis se distingue entre recursos propios, recursos federales y recursos estatales, con la finalidad de conocer los porcentajes que maneja cada municipio y considerar como fortaleza alta el escenario donde los recursos propios son mayores al promedio nacional.

En el estudio realizado por el Laboratorio de Políticas Públicas se identificó que entre 2006 y 2019 el promedio nacional de ingresos propios por municipio fue de entre el 25 y el 29% (Bolaños y Franco, 2019), cifra que es tomada como base para analizar la tabla 2. De los resultados que arrojó este análisis se destaca que el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Zapopan, Guadalajara y El Salto tienen una fortaleza financiera alta, pues su nivel de ingresos propios es mayor al promedio nacional. Por su parte Zapotlanejo, Juanacatlán y Tlaquepaque se encuentran dentro del promedio nacional de recaudación por lo que se considera una fortaleza financiera media. Por último, los municipios de Tonalá e Ixtlahuacán de los Membrillos presentaron una fortaleza baja dado que se encuentran por debajo del promedio nacional de ingresos propios por municipio.

Tabla 2.- Fortaleza financiera de la estructura económica por municipio

Municipio	Total de presupuesto	Ingresos federales y estatales	Ingresos de gestión propia	Porcentaje de ingresos propios	Fortaleza financiera
Guadalajara	\$9,208,437,438.00	\$ 5,179,570,500.00	\$ 4,028,866,938.00	43.75	Alta
Zapopan	\$7,186,008,650.00	\$ 3,973,007,076.00	\$ 3,213,001,574.00	44.71	Alta
Tlaquepaque	\$2,481,245,991.04	\$ 1,751,036,954.44	\$ 730,209,036.60	29.43	Media
Tonalá	\$1,404,741,941.00	\$ 1,059,461,097.00	\$ 345,280,844.00	24.58	Baja
Tlajomulco de Zúñiga	\$3,026,214,013.89	\$ 1,445,414,883.89	\$ 1,580,799,130.00	52.24	Alta
El Salto	\$644,108,332.00	\$ 370,691,931.00	\$ 273,416,401.00	42.45	Alta
Juanacatlán	\$63,783,318.00	\$ 44,641,358.00	\$ 19,141,960.00	30.01	Media
Ixtlahuacán de los Membrillos	\$141,420,390.00	\$ 113,206,553.96	\$ 28,213,836.04	19.95	Baja
Zapotlanejo	\$305,376,433.00	\$ 209,202,373.00	\$ 96,174,060.00	31.49	Media

Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos y ley de ingresos de los municipios (2019).

## FORTALEZA DEMOGRÁFICA Y NIVEL DE COMPETITIVIDAD

Para poder expresar los elementos económicos-competitivos se consideró el tamaño de la población y el porcentaje de participación del Producto Interno Bruto (PIB) por municipio, tal como se confirmó a través de los aportes de Sánchez (2016) y Aguilar y Vázquez (2000), en donde a mayor tamaño de la población hace posible la especialización funcional y las economías a escala dentro de los centros urbanos. Dichos factores, se considera, pueden dar mayor peso económico y ser utilizados como ventaja en favor del municipio que los posea, dando mayor margen al momento de la negociación de acuerdos. En escenarios como la JCM, donde la coordinación se da de forma voluntaria, no es favorable tener al territorio fragmentado en términos de asociación y coordinación. Por ello, los municipios con mayor población y generación del PIB se identifican con mayor fortaleza económica, pues su fuerza laboral, desarrollo del sector productivo y su impulso al sector secundario y terciario, así como sus aportaciones a la ciudad son mayores.

Entre los resultados de este aspecto, depositados en la tabla 3, tenemos que Guadalajara y Zapopan, municipios centrales, tienen una fortaleza alta tanto en lo demográfico como en lo competitivo ya que en sus territorios se aloja más del 54% de los habitantes de la metrópoli y contribuyen con el 62% del PIB de la AMG. En el caso de San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Tonalá la población que alojan representa una fortaleza media pues en ellos habita el 38% de los habitantes, teniendo territorios por arriba del medio millón de habitantes. En términos competitivos San Pedro Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga se equiparan con El Salto, pues en estos tres municipios se concentra el 34% del PIB del área, considerando que en ellos existe una fortaleza económica media. Por último, en términos de competitividad y producción económica los municipios de Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Tonalá y Zapotlanejo, cuentan con una fortaleza económica baja pues solo contribuyen con el 4% del PIB del AMG y en el caso de Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo, alojan al 3% de la población, haciendo de estos últimos municipios, espacios con baja fortaleza demográfica.

Tabla 3.- Fortaleza demográfica y económica por municipio

Municipio	Población	Fortaleza demográfica	Participación por municipio en el PIB de la ZM	Fortaleza económica
Guadalajara	1,385,629	Alta	35%	Alta
Zapopan	1,476,491	Alta	27%	Alta
San Pedro Tlaquepaque	687,127	Media	11%	Media
Tonalá	569,913	Media	2%	Baja
Tlajomulco de Zúñiga	727,750	Media	10%	Media
El Salto	232,852	Baja	13%	Media
Juanacatlán	30,855	Baja	0%	Baja
Ixtlahuacán de los Membrillos	67,969	Baja	1%	Baja
Zapotlanejo	64,806	Baja	1%	Baja

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo del INEGI (020).

#### CONDICIÓN POLÍTICA POR MUNICIPIOS INTEGRANTES DE LA JCM

Una vez expuestos los elementos anteriores, se realizó una sistematización y cruce de los elementos estructurales políticos que pueden influir en la toma de decisiones de la JCM. Esta sistematización solo aborda a los municipios miembros de la JCM debido a que son los actores centrales de la coordinación intermunicipal y además, su ubicación geopolítica hace de estos territorios el espacio donde lo metropolitano se materializa, pues es ahí donde los dirigentes enfrentan los retos y necesidades de las personas y su entorno. Por lo anterior, es que el Gobierno del Estado, el IMEPLAN, el Consejo Ciudadano Metropolitano y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, también miembros de la JCM, no son abordados aquí, puesto que cuentan con una configuración distinta que les da peso y condiciones particulares.

En la tabla 4 se muestra la condición política que cada municipio ha desarrollado y acumulado, el resultado de la tabla incluye los cuatro elementos desarrollados y fue analizada por cada miembro, dando un panorama de

los municipios con mayor acumulación de elementos de condición política equiparables a la agregación de capacidades políticas de Repetto (2005).

Entre los resultados que se obtuvieron de este panorama general se pone en claro que la condición política estructural de los municipios miembro de la JCM es distinta de municipio a municipio, pero, a su vez, se observa que la tendencia de cada municipio a lo largo de cada administración se mantiene como se aprecia en la tabla 4. De entrada, se muestra que los municipios centrales de Guadalajara y Zapopan detentan elementos políticos, financieros demográficos y económicos altos, posicionándose como los municipios con mayor acumulación de factores que los hace tener mejores condiciones de detentar condición política alta. No dejando de lado que muchos de los elementos expuestos en el apartado teórico no están representados en el análisis, dando pues una mirada descriptiva y exploratoria de estos elementos en particular.

Tabla 4.- Elementos de la condición política por municipio miembro de la JCM 2012-2021

Municipio	Periodo	Fortaleza				Suma
		Política	Financiera	Demográfica	Económica	
Guadalajara	2012-2015	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	4
	2015-2018	Media (.5)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	3.5
	2018-2021	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	4
Zapopan	2012-2015	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	4
	2015-2018	Media (.5)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	3.5
	2018-2021	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	4
Tlaquepaque	2012-2015	Alta (1)	Media (.5)	Media (.5)	Media (.5)	2.5
	2015-2018	Media (.5)	Media (.5)	Media (.5)	Media (.5)	2
	2018-2021	Alta (1)	Media (.5)	Media (.5)	Media (.5)	2.5

Tonalá	2012-2015	Alta (1)	Baja (0)	Media (.5)	Baja (0)	1.5
	2015-2018	Media (.5)	Baja (0)	Media (.5)	Baja (0)	1
	2018-2021	Alta (1)	Baja (0)	Media (.5)	Baja (0)	1.5
Tlajomulco de Zúñiga	2012-2015	Baja (0)	Alta (1)	Media (.5)	Media (.5)	2
	2015-2018	Media (.5)	Alta (1)	Media (.5)	Media (.5)	2.5
	2018-2021	Alta (1)	Alta (1)	Media (.5)	Media (.5)	3
El Salto	2012-2015	Alta (1)	Alta (1)	Baja (0)	Media (.5)	2.5
	2015-2018	Media (.5)	Alta (1)	Baja (0)	Media (.5)	2
	2018-2021	Alta (1)	Alta (1)	Baja (0)	Media (.5)	2.5
Juanacatlán	2012-2015	Alta (1)	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	1.5
	2015-2018	Media (.5)	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	1
	2018-2021	Alta (1)	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	1.5
Ixtlahuacán de los Membrillos	2012-2015	Alta (1)	Baja (0)	Baja (0)	Baja (0)	1
	2015-2018	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	Baja (0)	.5
	2018-2021	Baja (0)	Baja (0)	Baja (0)	Baja (0)	0
Zapotlanejo	2012-2015	N/A	N/A		N/A	
	2015-2018	Media (.5)	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	1
	2018-2021	Alta (1)	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	1.5

Fuente: Elaboración propia con base en los datos aspectos políticos sistematizados en la investigación.

Por su parte San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto se posicionan en un nivel medio de condición política frente al resto de municipios, puesto que mantienen niveles medios y altos en los elementos expuestos, excepto en términos de fortaleza demográfica, elemento donde el municipio de El Salto aún se mantiene a la baja. Dicha condición puede dar ventajas de negociación.

Para el caso de Tonalá, Juanacatlán, Zapotlanejo e Ixtlahuacán de los Membrillos presentan una estructura que posiciona los factores estructurales de condición política como baja, pues en varios de los elementos no cuentan con fortaleza. Este grupo de municipios se colocan en un nivel bajo de condición política, porque tienen menos posibilidades de ejercer una negociación favorable dada sus desventajas económicas y financieras para el caso de Tonalá e Ixtlahuacán de los Membrillos y demográficas en el caso de Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo.

Por último, en el caso de Ixtlahuacán de los Membrillos se identificó como el municipio con peores condiciones pues no cuenta con elementos para generar negociación dentro de la JCM, además de que este municipio se ha caracterizado por no tener compatibilidad de partido dentro del tiempo en el que ha trabajado la junta.

## CONCLUSIONES

Esta investigación confirma que a pesar de los esfuerzos por integrar en un solo espacio de decisión a los miembros del AMG, las condiciones que enfrenta cada municipio a la hora de decidir son distintas, haciendo evidente que existen asimetrías claras entre los miembros de la JCM. Si bien no es necesario contar con igualdad de condiciones estructurales para lograr una coordinación efectiva, las diferencias presentadas entre los municipios son amplias y pueden poner en riesgo la participación de los municipios menores, pues la baja condición política les disminuye la posibilidad de influir a la hora de tomar decisiones en una mesa donde los municipios de condición política fuerte llevan tantas ventajas.

Es importante resaltar que los resultados arrojados por el análisis descriptivo de las variables disponibles, no agota el análisis de las RIG, es incluso, un acercamiento básico que únicamente ilustra las condi-

ciones formales que cada dirigente puede enfrentar, siendo conscientes que el presente estudio deja de lado el complemento informal, el cual puede tener otro peso explicativo, pero que tiene mayor dificultad por su nivel de subjetividad.

Por lo anterior debemos considerar la hipótesis de que la condición política estructural de los integrantes de la JCM puede influir en la toma de decisiones como factor de disparidad, pues a través de ella se identifica la existencia de grandes asimetrías entre los integrantes de la JCM. Abriendo con esto una línea de investigación que nos ayude a verificar si los niveles de condición política estructural son directamente proporcionales a la participación mostrada en la JCM.

Los hallazgos y resultados obtenidos a través del estudio de una estructura o instancia como la JCM, ayudan a mostrar que la definición y diseño de políticas públicas metropolitanas, pueden ser moldeadas por las condiciones políticas, económicas y financieras de los actores participantes, pero también, a sus intereses. Lo anterior, se presenta debido a que las materias metropolitanas convergen en lo urbano, donde lo municipal se traslapa principalmente con lo metropolitano y lo estatal, pues es ahí donde hay una amplia gama de temas y a su vez se enfrentan las limitaciones de las materias concurrentes y exclusivas.

Por último, se logra observar que las condiciones de estructura municipal de los miembros de la JCM de municipios centrales, secundarios y menores son distintas y pueden jugar un rol diferenciado en las mesas de toma de decisión, dirigiéndonos a cuestionar, ¿han sido adecuados y suficientes los criterios actuales bajo los que se han integrado las zonas metropolitanas del país?, ¿es dicha integración un reflejo real de la metrópoli, o solo atiende criterios urbanos y demográficos que se alejan del proceso de metropolización?

## REFERENCIAS

- Aguilar, Adrián Guillermo y Vázquez, María Isabel. (2000). Crecimiento urbano y especialización económica en México: Una caracterización regional de las funciones dominantes. *Investigaciones geográficas*, (42), 87-108.
- Agranoff, Robert. (1992). “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en Mauricio Merino (coord.). *Cambio político y gobernabilidad*. Conacyt -Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- Almejo Hernández, Rubén y Campos Sánchez, Mariana. (2012). Curso de Delimitación de Zonas Metropolitanas, Consejo Nacional de Población y Secretaría de Gobernación, consultado el 15 de marzo de 2021 en la liga: <http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/Delimitacion%20de%20Zonas%20Metropolitanas%20-%20Campos%20Sanchez%20Marian.pdf>
- Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza y Universidad Textos.
- Bolaños, Rodrigo y Franco, Arturo. (2021). El impuesto predial: una oportunidad que todos dejan pasar, *Ethos: laboratorio de políticas públicas*, 01 de febrero.
- Coutinho, María Eugenia. (2020). “Las estructuras importan. La relevancia de la organización estatal para las políticas públicas en tiempos de incertidumbre” (o la “nueva normalidad”), en Pando, Diego (comp.) *La administración pública en tiempos disruptivos*. Buenos Aires Argentina: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública , pp. 117-132.
- Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Carlos. (2003). Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de Gobierno Federal Provincial. *Provincia*, (10), 38-52.
- Hernández Díaz, Ana María. (2006). Relaciones Intergubernamentales. *Espacios públicos*, 9(18),36-53.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) censo 2020. Apartado de población por municipio. México: INEGI.
- Jiognant, Alfredo. (2012). Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político. *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (4) 587-618.
- March, James y Olsen, Johan. (1984). The new institutionalism: organizational factor in political life, *The American Political Science Review*, 734-749.
- Moodie, G. (1996). “La política trata del gobierno”. En Leftwich, A., Qué es la política, la actividad y su estudio, México: FCE (Tezontle), pp. 45-69.

- Repetto, Fabian. (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. TOP. pp. 111-124
- Rosiles, Javier. (2018). Las zonas metropolitanas de México: entre la centralización, la fragmentación y el pluralismo. *CONfinés*. 14(27), 93-116.
- Sánchez Bernal, Antonio. (2016). Análisis del diseño de las políticas de financiamiento de las metrópolis mexicanas. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher. (2010). “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones”, en Sabatier, Paul, *Teorías de los procesos de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press, pp. 203-238.
- Sedesol, Conapo e INEGI. (2012) *Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2010*. México: Sedesol, Conapo e INEGI
- Torres Verdín, Arturo Doroteo. (2017). Geopolítica y la agenda metropolitana de Zapopan del 2004 al 2015, Tesis de maestría, Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Ugalde, Vicente. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios demográfico y urbanos*, 22 (2), 443-460.
- Zapata Cortés, Olga Lucía. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de Derecho-Estud*, LXX (156), 325-344.

# LA CONSTRUCCIÓN DE LA METRÓPOLI DESDE UNA VISIÓN PERIFÉRICA. ZAPOPAN: CÓDIGOS GEOPOLÍTICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Arturo D. Torres Verdin  
*El Colegio de Jalisco*

## INTRODUCCIÓN

La integración de las áreas metropolitanas es un fenómeno abordado desde varias perspectivas en función de los efectos que se deseen estudiar. Sin embargo, es importante referir que la integración de estas no parte de un equilibrio entre las ciudades o los municipios que la conforman. En muchos aspectos, los municipios capitales suelen tener la ventaja en cuanto a población, recursos, territorio, infraestructura o economía de tal suerte que la definición de los esquemas de coordinación o planificación se ajustan a las necesidades del municipio de mayor relevancia política y/o económica.

Para el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), se observa un crecimiento del propio municipio de Guadalajara en una primera conurbación hacia Zapopan durante la segunda mitad del siglo XX, que posteriormente alcanzaría a los municipios de San Pedro Tlaquepaque y Tonalá durante la década de los 80 y 90 y que se expandiría vertiginosamente hacia Tlajomulco de Zúñiga y El Salto al principio del siglo XXI.

En este proceso aglutinador, caracterizado por la falta o incumplimiento de los mecanismos de planificación urbana o territorial, existieron esfuerzos adicionales para la provisión de servicios, que de una u otra forma dieron forma a lo que actualmente es el AMG y sus esquemas de coordinación intermunicipal.

En este contexto, el primer municipio en ser alcanzado por la conurbación, Zapopan, tuvo la ventaja de tener un desarrollo urbano o territorial no tan descontrolado con Guadalajara como el que lo tuvieron otros municipios, generando un corredor compartido entre ambas ciudades relativamente prósperas y con acceso a todos los servicios.

En este crecimiento además, Zapopan buscó tener una incidencia en el ordenamiento del territorio, planificación de los servicios y construcción de mecanismos de coordinación en una relación que está próxima a cambiar debido a los cambios poblacionales que se han suscitado a partir de la migración poblacional hacia afuera de Guadalajara y con destino a los otros municipios que actualmente integran el AMG haciendo que la capital de Jalisco deje de ser el municipio más poblado ocupando Zapopan ese puesto de acuerdo a los últimos datos de población y vivienda al alcanzar 1,476,491 pobladores frente al 1,385,629 habitantes de Guadalajara.

En este nuevo equilibrio poblacional, este texto plantea hacer un análisis de políticas públicas instrumentadas o diseñadas por el municipio de Zapopan desde una perspectiva de geopolítica interna.

#### LA DISCUSIÓN TEÓRICA DE LA GEOPOLÍTICA Y LA METRÓPOLI

A diferencia de la escala que puede tener el abordaje geopolítico involucrando naciones completas o conflictos internacionales que corresponden a la así llamada geopolítica externa, el abordaje propuesto para este texto se basa en uno aplicado a escala local o interna. Esto es posible al considerar que la geopolítica interna o local se encarga de estudiar rivalidades que tienden a relacionarse con las cuestiones de planeación del territorio, protección al medio ambiente, infraestructura y autoridades locales. (Subra, 2012: p. 58).

Asimismo, los conflictos abordados en este nivel suelen no implicar el uso de la violencia física como medio de coerción, puesto que estos se dirimen dentro del mismo marco legal e institucional, sin recurrir a la fuerza de las armas y sus disputas se resuelven bajo las reglas locales del juego político, con el uso de alianzas, pesos y contrapesos que el propio sistema político y de gobierno otorga (Preciado, 2011).

Por ello, el uso del concepto de *código geopolítico* para explicar los cambios o evoluciones en torno a las políticas adoptadas es importante para comprender la manera en la que un gobierno municipal actuará en la relación con sus vecinos metropolitanos y en consecuencia el tipo de políticas públicas que se propone instrumentar. El código geopolítico se define como “supuesto estratégico elaborado por los Estados sobre otros

Estados construir su política exterior [...] y que supone una visión de particular del mundo de un Estado” (Taylor & Flint, 2002: p. 99).

Este concepto surge a partir del análisis de las posturas tomadas por los actores principales durante la guerra fría; Estados Unidos y la entonces Unión Soviética, haciendo referencia a su visión del mundo, como contener el avance de su adversario y cuales serían los intereses a defender frente a su adversario. El análisis implicó la revisión de políticas o acciones clave en diferentes momentos, logrando con ello un entendimiento más claro del modo de percibir el mundo por parte del grupo gobernante.

Para estos autores, el código se encuentra vinculado a una mezcla de valores e ideas compartidos entre los habitantes y los grupos gobernantes de tal suerte que podría considerarse como una ideología socializada a tal grado que va más allá de la ideología o doctrina de los partidos políticos que compiten en sus sistemas políticos (Taylor & Flint, 2002: p. 339) y que podrían instrumentar una vez en el poder.

En otras palabras, este imaginario es capaz de construir visiones y políticas específicas en relación a un entorno determinado puesto que el mismo territorio no es un elemento estático, muy por el contrario, este se encuentra en constante definición y redefinición en el que las disputas políticas, controversias e ideologías definen la interpretación, ocupación, uso y e identidad del espacio Liffman (2009: p. 201).

Partidario de ese pensamiento es el propio Raffestin (2013: p. 173), para quien el territorio es el espacio al cual se le ha sido proyectado energía, trabajo e información revelando con ello relaciones de poder. Estas relaciones son las producidas por el Estado en su definición misma del territorio, su ocupación su uso quienes pueden o no transitar o habitar en él y su delimitación. Como ejemplo de esto basta hacer referencia a la forma en que son trazadas las ciudades, la manera en que se otorgan los servicios públicos, el establecimiento de puntos de control fronterizos tomando en consideración los márgenes de ríos, la construcción de grandes o pequeñas vialidades, la definición de las zonas de urbanización para tipo residencial, popular o para el uso industrial entre muchos otros.

A la luz del diálogo de los autores señalados, la ocupación del espacio bajo el enfoque de la geopolítica interna arroja la competencia

entre grupos políticos municipales que buscan definir o construir el territorio dentro de los márgenes que el propio Estado ha otorgado, los cuales se ceñirán al uso de facultades legales, disputas dirimidas a través de causas jurídicas y por supuesto y más importante, la capacidad de planear el desarrollo del territorio municipal y metropolitano mediante el diseño de instituciones, provisión de determinados tipos de servicios o políticas del desarrollo urbano.

Es preciso señalar que el enfoque o el concepto de los códigos geopolíticos tienen como limitante que su propia naturaleza lo hace parciales, puesto que es la visión y estrategia de un solo jugador en el tablero territorial, su imagen en de sí mismo y sus rivales, pero por otra parte tienen la ventaja de que no son inmutables o estáticos ya que evolucionan contantemente en función a los cambios ocurridos en la arena política y territorial lo cual resulta conveniente a la luz de que los cambios efectuados en cada uno de los periodos son el fruto de la del juego político durante esos tres años de gobierno.

Por tanto, la función que cumplirá el código geopolítico a lo largo de los periodos de gobierno analizados en este texto será de identificar el esquema de razonamiento de la élite municipal gobernante seis periodos de gobierno y brindar una explicación del tipo de políticas instrumentadas durante su periodo constitucional al mando del municipio.

Abordando lo referente a los gobiernos metropolitanos, dentro de los estudios sobre la administración pública municipal en México se identifican con claridad las políticas públicas que se han instrumentado desde hace varias décadas en torno a lograr una mayor descentralización del poder, competencias y recursos públicos del gobierno federal en favor de gobiernos subnacionales y locales, así como de una mayor concentración de habitantes en zonas metropolitanas.

Las reformas legales aprobadas en los primeros años de la década de los ochenta y su culminación con la realizada en diciembre del año 1999, otorgaron al municipio junto con su carácter de orden de gobierno, la responsabilidad de la provisión de servicios públicos y la planeación territorial (Rosas y Orozco: 2019) y no está demás decir que su capacidad normativa para definir la planeación de su desarrollo territorial e institucional.

El territorio que comparten los municipios metropolitanos no es un incentivo para el consenso entre ellos, ya que como se dijo anteriormente, la interpretación de sus territorios y la visualización de sus intereses estratégicos son el origen de una competencia política entre ellos.

En esta discusión sobre el tipo de soluciones a instrumentar para cada problema en común no hay algo tal como un debate enteramente científico o técnico. Los argumentos considerados como “técnicos” llevan tras de sí la visión, ideología y valores del actor que las promueve, además de que no hay política pública que sea hecha solamente con criterios técnicos, sino que además de los valores e ideología, no existen condiciones políticas que permitan el diseño o instrumentación de determinadas políticas y en consecuencia sea necesario optar por otras líneas de acción diferentes a las consideradas como las mejores para la atención de determinado problema público (Majone, 1999).

Vinculado a esta visión, en una zona donde existe la conurbación también existen intereses contrapuestos, priorización diferenciada de los problemas públicos, valores y preferencias de los tomadores de decisiones (Blanco y Gomà: 2003) que en teoría deberían forzar a tomadores de decisiones a actuar en red para atender problemas públicos dada la interdependencia que tienen los gobiernos municipales unos de otros.

Por consiguiente, la planeación del desarrollo en las áreas metropolitanas que se promueve o ejecuta desde la administración pública de cada municipio lleva consigo la interpretación sobre sí mismo, el espacio que ocupa dentro de su entorno inmediato metropolitano y las pretensiones institucionales que tenga sobre las materias que les son comunes.

Es en este punto en donde comienzan a configurarse las disputas políticas metropolitanas. El abordaje al fenómeno metropolitano suele abordarse desde la perspectiva del municipio central o, explicar su dinámica partiendo de una conurbación o integración que se da desde este hacia los municipios periféricos. Por consiguiente, la arquitectura de lo metropolitano es orientada a partir del actor que mejor logre definir las vías del desarrollo y cuente con los mayores recursos para ello. En esta configuración de arena política, se interactúa sobre una fragmentación gubernamental, espacial y competencial del territorio

con disparidades en los recursos, intereses contrapuestos y problemas comunes que no tienen consenso y sin una gobernanza metropolitana (Zentella, 2007).

## DESCRIPCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA Y EL MUNICIPIO DE ZAPOPAN

### *Contexto urbano metropolitano*

La conformación del Área Metropolitana de Guadalajara ha sido producto de la dinámica poblacional en los municipios que actualmente integran esta zona del estado de Jalisco. Cabe mencionar que este fenómeno comienza a ser detectado desde la década de los años 60 del siglo XX en que el crecimiento poblacional del municipio de Guadalajara lo llevó a alcanzar la cifra del millón de habitantes y también a establecer una primera conurbación con el municipio de Zapopan.

Esta conurbación no tardaría en expandirse hacia los municipios de San Pedro Tlaquepaque y Tonalá durante los siguientes veinte años bajo una lógica de crecimiento urbano sin procesos eficaces de planeación que más bien fueron el resultado de una informalidad en la ocupación del ahora territorio metropolitano y la especulación inmobiliaria (Jiménez & Cruz, 2004).

La expansión de la así llamada “mancha urbana” resultó una constante en la que también la política nacional de vivienda impulsada durante los primeros años del siglo XXI alentó a las constructoras a generar nuevos desarrollos habitacionales en prácticamente toda el AMG, caso especial de esto fue el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, el cual pasó de tener poco más de cien mil habitantes al año 2000 a más de medio millón en el año 2020 convirtiéndose en el tercero más poblado en el AMG.

El estudio de la dinámica de población en el AMG muestra que existe un crecimiento de la ocupación urbana en los municipios periféricos y en el despoblamiento de la capital. Esta situación es una tendencia sostenida desde hace casi 30 años en la que el resto de los municipios que actualmente integran esta conurbación incrementan en cierto porcentaje su número de habitantes cada quinquenio tal y como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1. Número de habitantes AMG 1995-2020

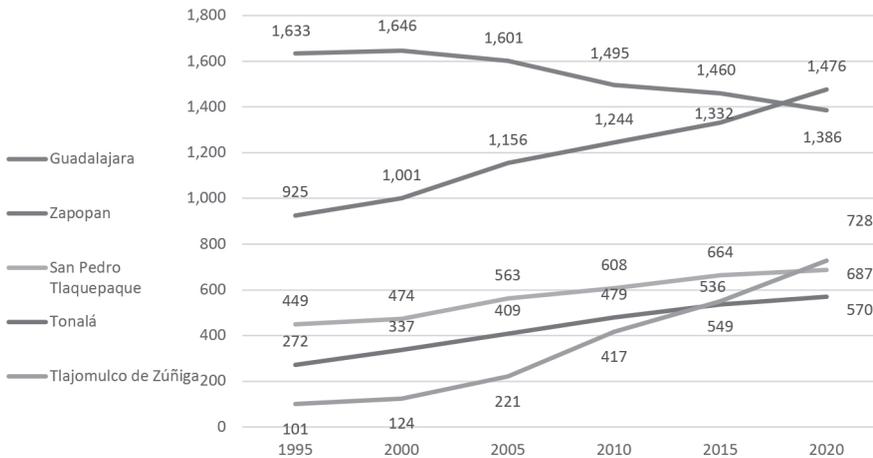
Municipio	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Guadalajara	1,633,216	1,646,319	1,600,940	1,495,198	1,460,148	1,385,629
Zapopan	925,113	1,001,021	1,155,790	1,243,756	1,332,272	1,476,491
San Pedro Tlaquepaque	449,238	474,178	563,006	608,114	664,193	687,127
Tonalá	271,857	337,149	408,729	478,689	536,111	569,913
El Salto	70,085	83,453	111,436	138,226	183,437	232,852
Tlajomulco de Zúñiga	100,797	123,619	220,630	416,626	549,442	727,750
Ixtlahuacán de los Membrillos	20,598	21,605	23,420	41,060	53,405	67,969
Juanacatlán	11,513	11,792	11,902	13,218	17,955	30,855
Zapotlanejo	51,961	53,461	55,827	63,636	68,519	64,806
Total Metropolitano	3,534,378	3,752,597	4,151,680	4,498,523	4,865,482	5,243,392

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI, IIEG y Gobierno de Jalisco.

Visto de manera gráfica, es posible observar como parte de la población del municipio de Guadalajara se ha desplazado desde la capital del estado hacia municipios periféricos. Zapopan, siendo el municipio con la mayor antigüedad en cuanto a su conurbación con Guadalajara es quien ahora ostenta el título del municipio más poblado de Jalisco. Este crecimiento, constante desde hace varias décadas, se da junto con el crecimiento poblacional de los otros municipios del AMG en su conjunto.

Este cambio en la composición del AMG es relevante debido a que el cambio en la dinámica poblacional impacta en el número de votantes, demanda y acceso a los servicios públicos, así como la posibilidad de recaudación por concepto de predial y otros mecanismos contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal<sup>1</sup>.

Gráfica 1. Población de los cinco municipios más poblados del AMG 1995-2020 (en miles de habitantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI, IIEG y Gobierno de Jalisco.

1 Recursos como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) se otorgan específicamente en función del número de habitantes. Otros como el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) utilizan el número de habitantes entre sus variables para su asignación. Ambos fondos son operados por los gobiernos municipales.

*Contexto político metropolitano*

El abordaje al tema metropolitano en lo que ahora es el AMG no ha sido un asunto que haya provenído del liderazgo o de las propias capacidades de los municipios, muy por el contrario, el gobierno estatal ha tomado un papel protagónico en la conformación de esquemas de coordinación y planeación intermunicipales.

El fenómeno metropolitano en Guadalajara comienza durante la segunda mitad del siglo XX obteniendo en el año de 1978 su primer reconocimiento jurídico como tal bajo la denominación de “Zona Conurbada de Guadalajara” integrando un primer anillo conformado por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá junto a un segundo anillo que visualizaba la incorporación de El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos (Wario: 2004).

Posteriormente, en 1989 el gobierno del estado conformó el *Consejo de la Zona Metropolitana*, mecanismo de concertación que consideró en su integración original a 19 consejeros, 4 de ellos provenientes de los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá, otros 3 integrantes provenientes de las delegaciones federales de Desarrollo Urbano y Ecología, del a Reforma Agraria y de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el resto de los consejeros correspondían a funcionarios integrantes del gabinete del gobierno estatal incluyendo al gobernador el fungía como presidente de este consejo.

No es de extrañar que durante este periodo el gobierno del estado sea el protagonista o el actor principal de las acciones tendientes a ordenar el desarrollo urbano metropolitano. En primer lugar, el municipio se transformó en un auténtico orden de gobierno hasta la reforma de 1999 en la que constitucionalmente se le dotó de este reconocimiento, así como de facultades y atribuciones como tal.

En segundo lugar, no existían las condiciones técnicas o humanas por parte de los municipios para lograr integrar por cuenta propia un esquema de asociación o coordinación entre ellos con el objeto de instrumentar mecanismos metropolitanos para la atención de problemáticas comunes. Aunado a esto, la constitución política facultaba al municipio a asociarse junto con otros en la prestación de los servicios, sin embargo, el carecer de los instrumentos formales y no contar con

un diagnóstico o los análisis técnicos debidos impedía la discusión o el abordaje político de los temas de asociación intermunicipales.

No fue sino hasta el año 2011 con la promulgación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMEJ) que el municipio adquiere un papel protagónico en la planeación del desarrollo metropolitano mediante la creación de las Instancias de Coordinación Metropolitanas en las que el titular del ejecutivo y su gabinete no serían una mayoría, sino un actor más junto a los presidentes de los municipios que conforman el área metropolitana, integrados en una Junta de Coordinación Metropolitana.<sup>2</sup>

Esta Junta tiene una presidencia rotativa entre cada uno de los presidentes municipales de seis meses de duración. Al ser la Junta el órgano máximo de coordinación política en temas metropolitanos, recae sobre los municipios la responsabilidad y la atribución de conducir adecuadamente el desarrollo del área metropolitana de la que es parte.

## ZAPOPAN EN LA CONSTRUCCIÓN METROPOLITANA

Los esfuerzos de los gobernantes zapopanos en sus diferentes periodos, partidos políticos al que pertenecían y en los diferentes contextos en los que se encontraron cada uno de ellos influenciaron la constitución de la agenda metropolitana y la definición de esquemas de coordinación intermunicipal. Es importante mencionar que la construcción normativa vigente de coordinación metropolitana en el AMG es el fruto de varios años de aprendizajes políticos e institucionales de los actores metropolitanos, de la participación de activistas y académicos por la instauración de mecanismos eficaces de planeación y coordinación metropolitana.

En esta encomienda, los actores zapopanos implícita o explícitamente jugaron en su arena política basados en el código geopolítico

---

2 Actualmente y de acuerdo al artículo 27 de esta ley, la Junta se encuentra integrada “por los presidentes de los municipios que conforman el área metropolitana correspondiente, el Gobernador del Estado, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el presidente del Consejo Ciudadano en turno y el presidente de la comisión legislativa de Gestión Metropolitana del Poder Legislativo del Estado, o a quien este designe de entre los diputados integrantes de la comisión, este último con derecho a voz exclusivamente”.

construido a partir de la relación que tenían con su entorno. Entre estos periodos, existieron posturas tanto a favor como en contra de las políticas formuladas para lograr la coordinación o vinculación intermunicipal.

Asimismo, este es un municipio que ha sido objeto del entusiasmo de los partidos políticos por ser los titulares del gobierno municipal y en un periodo correspondiente a los últimos cinco procesos electorales, el partido en el gobierno ha sido diferente en tres ocasiones dándose por primera vez en la era contemporánea una reelección del munícipe (no del partido) durante las elecciones del año 2018.<sup>3</sup>

Periodo	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2012-2015	2015-2018
Partido político ganador	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Partido Acción Nacional (PAN)	Partido Revolucionario Institucional (PRI) <sup>4</sup>	Partido Revolucionario Institucional (PRI) <sup>5</sup>	Partido Movimiento Ciudadano (MC)

Fuente: Elaboración propia con datos del IEPC.

Como se mencionó líneas atrás, en este análisis se recurrió al concepto del *código geopolítico* para la identificación de las posturas adoptadas por cada gobierno municipal y de las políticas instrumentadas para lograr o no, un avance en cuanto a la agenda metropolitana. La construcción del código operante en cada periodo fue realizada con base en la revisión a la documentación oficial como lo son los planes de desarrollo, informes de gobierno, actas de cabildo, así como cualquier otro documento emanado por parte del gobierno en turno y en su caso entrevistas.

3 Se reelige el entonces alcalde Pablo Lemus Navarro por el partido MC.

4 En este proceso electoral el PRI compitió mediante una alianza con el Partido Nueva Alianza.

5 En este proceso electoral el PRI compitió mediante una alianza con el Partido Verde Ecologista de México.

*El primer trazo en la creación de un instituto de planeación*

Hasta el año 2004, el esquema de coordinación metropolitana en Jalisco no estaba propiamente en manos de los municipios sino de una agenda dominada por el gobierno del estado. Durante este periodo, el gobierno municipal de Zapopan encabezado por Arturo Zamora Jiménez del Partido Revolucionario Institucional (PRI) propone la integración de un Instituto de Planeación Intermunicipal al que no tarda en conseguir el apoyo del municipio de Guadalajara liderado por el alcalde Emilio González Márquez del Partido Acción Nacional (PAN).

La rivalidad política entre estos dos actores y partidos políticos no fue un impedimento para acordar en favor de este y otros proyectos. Muy a pesar de esta condición que fue muy llamativa en su momento debido a las elecciones para la elección de gobernador al término del periodo de gobierno de ambos alcaldes en el 2006, según lo referido en su Plan de Desarrollo Municipal (PMD), el plan del equipo zapopano fue desde un principio el poder construir un instituto de planeación para atender las necesidades del municipio como un ente metropolitano (PMD: 2004-2006).

De igual manera, el acta de la sesión de cabildo del 30 de septiembre del año 2004, el entonces alcalde reconoció la cooperación que debe imperar entre los municipios metropolitanos;

Estamos planteando aquí, el día de hoy la firma de un convenio que nos permite gestionar de manera coordinada algunas funciones municipales y estudiar formas de asociación para una más eficaz prestación de servicios públicos en materias no solamente de corto plazo, sino de mediano y de largo alcance.<sup>6</sup>

Este argumento es reforzado en el primer informe de gobierno en el cual se celebra la aprobación de este convenio de colaboración para la integración de un instituto de planeación, pero también del arranque de otros proyectos importantes como la reapertura del relleno sanitario de Picachos y la *Vía Recreativa* (Primer Informe de Gobierno: 2004).

---

6 Acta de Cabildo de Zapopan del 30 de septiembre del 2004. Página 6

De esto podemos extraer un conjunto de elementos que definen la visión que tenían los actores zapopanos en su momento respecto al entorno inmediato en el que fundamentaron sus acciones y que se sintetiza en el cuadro a continuación en un *código geopolítico* municipal para ese periodo:

Código político identificado en el periodo	Política instrumentada
Zapopan tiene el mayor potencial de crecimiento económico y urbano lo que también le supone la responsabilidad de la generación de infraestructura y provisión de servicios, pero en donde se reconoce que el municipio no se encuentra aislado en la metrópoli y que la competencia política agresiva con Guadalajara no será productiva para ninguno y en donde el peso poblacional, económico y político de ambos atraerá al resto de los municipios a participar de los acuerdos intermunicipales.	Propuesta de creación de un <i>Instituto de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara</i> el día 30 de septiembre del 2004.

Fuente: Elaboración con base en Torres, 2017.

En este caso en particular, la política a instrumentar era parte de una planeación del desarrollo a mediano y largo plazo lo cual reafirma el interés de la élite gobernante zapopana en que este proyecto sucediera y en el que además requería el consenso entre otros actores de la zona. De igual forma y en concordancia con el código identificado, los municipios metropolitanos no son percibidos como rivales, sino como vecinos con los cuales se requiere un entendimiento político para alcanzar las soluciones a los problemas técnicos que comparten entre sí.

### *La disputa por la independencia del municipio*

El entorno siempre dinámico que conforma la política y por tanto a las políticas públicas tiene un impacto en como los actores políticos y tomadores de decisiones construyen la agenda pública y las soluciones a los problemas que enfrentan. Con el cambio de administración dado por el proceso electoral del año 2006, el total de los municipios del área metropolitana renovarían sus dirigencias y en algunos casos sucedería una alternancia entre partidos políticos. En este caso, el partido polí-

tico ganador para el periodo 2007-2009 fue el PAN de la mano de su candidato Juan Sánchez Aldana. Durante este periodo, la visión del de los actores estaba más enfocada en la preservación de la independencia del municipio de acuerdo a su interpretación del artículo 115 de la CPEUM.

Cabe señalar que, para este periodo, el instituto de planeación diseñado durante la administración anterior había perdido su relevancia y se había desprovisto de continuidad dado el cambio de los actores tras las elecciones celebradas. Dos sucesos marcan la pauta que definirían su código geopolítico; el primero es el cambio de orientación de la ruta a seguir en cuanto a planeación y ordenamiento metropolitano mediante la creación de un convenio de coordinación que expresamente señalaba que “no se pretende la creación de un organismo público descentralizado intermunicipal o empresa paramunicipal que ostente personalidad jurídica ni patrimonio propio”<sup>7</sup> sino una asociación intermunicipal que además sirviera de plataforma para la homologación de reglamentos.

El segundo y que corre en el mismo sentido es la controversia constitucional 74/2008 presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por parte del gobierno de Zapopan y que combatía la reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco en sus artículos 35, 50, 74, 80, 81-Bis y 87 que en síntesis ordenaban a los municipios metropolitanos a coordinarse y a instituir un instituto de planeación en conjunto.

De acuerdo con lo rescatado en el expediente 28/08 del cabildo municipal,

... se pretende crear un órgano donde las decisiones que tomen son vinculatorias, por lo que con ello se violentaría lo dispuesto por el artículo 115 constitucional [...] de acuerdo a nuestra redacción a la Carta Magna es facultad de los ayuntamientos decidir la creación de dichas instancias técnicas, toda vez que las leyes no pueden disponer las decisiones inalienables a la autoridad máxima de los ayuntamientos, que en este caso es destinar recursos financieros, humanos o materiales; así como la prestación de servicios y la realización de acciones tendientes a conseguir los fines planeados.

---

7 Expediente 35/07 del Ayuntamiento de Zapopan.

El planteamiento rescatado de este párrafo resulta más claro en cuanto a la percepción de que el Congreso del Estado invadía facultades municipales al obligar a los municipios declarados como metropolitanos a coordinarse para realizar la planificación de su desarrollo en conjunto, la provisión de sus servicios y además a realizar aportaciones financieras a un ente de planeación intermunicipal, lo cual trastocaba además su hacienda pública.

Con base en esto, se puede identificar el código geopolítico imperante durante este periodo y cómo se tradujo en acciones concretas por parte de este gobierno:

Código político identificado en el periodo	Políticas instrumentadas
El municipio no puede aceptar la reforma constitucional debido a la invasión que suponen por parte del Congreso del Estado y por las figuras intermunicipales creadas. Estas reformas son una amenaza a autonomía municipal en cuanto a su organización y en su manejo de recursos. Aceptarlas sería ir en contra del espíritu del artículo 115° constitucional y de su configuración como un orden de gobierno autónomo dado en la CPEUM en el año de 1999	<p data-bbox="627 699 1055 795">Controversia constitucional 74/2008 que originan Instancias de Coordinación Metropolitanas.</p> <p data-bbox="627 881 1055 977">Propuesta de homologación de reglamentos y de una Asociación Intermunicipal.</p>

Fuente: Elaboración con base en Torres, 2017.

La controversia 74/2008 fue la acción que condensó de forma más contundente la visión estratégica de esta administración sobre su entorno metropolitano. La reforma constitucional del congreso estatal era entonces una amenaza a la libertad de los municipios. El resto de los municipios metropolitanos no fueron concebidos bajo este supuesto como algún tipo de amenaza adicional, pero tampoco fueron constituidos como aliados para la intervención por otras vías institucionales en modificar o atenuar esta reforma.

### *La competencia entre el tren ligero tapatío y el tranvía zapopano*

Con un nuevo cambio de administración tras las elecciones celebradas en el año 2009 y en el que se dio nuevamente la situación de la alternancia, ahora la planilla del PRI encabezada por Héctor Vielma Ordoñez recuperaría Zapopan para el periodo 2010-2012. Adicionalmente este partido político obtendría la victoria en Guadalajara con la candidatura de Jorge Aristóteles Sandoval.

La pertenencia de ambos alcaldes a un mismo partido político no fue determinante en la cooperación entre ambos gobiernos, muy por el contrario, la postura asumida por este gobierno zapopano fue competitiva en todo sentido contra Guadalajara. El tema que quizás más capturó esta competencia fue el de la movilidad y la definición del medio de transporte colectivo a impulsar en el área metropolitana y en particular entre estos dos municipios.

Esta disputa se origina tras el rechazo al proyecto de BRT<sup>8</sup> impulsado por el gobierno del estado y que abrió la puerta a un nuevo mecanismo de transporte público colectivo y en el que el gobierno de Guadalajara rápidamente impulsó la ampliación de la red de tren ligero con la incorporación de una nueva línea. Zapopan por su parte buscó establecer un sistema de Tranvía que conectara este municipio, Guadalajara y Tonalá<sup>9</sup>, el cual con el tiempo y tras la realización de estudios pertinentes por parte de las autoridades estatales y federales se determinó que sería rebasado por la demanda de transporte entre los municipios, motivo por el cual triunfó en la discusión pública la nueva línea del tren ligero.

La agenda metropolitana o de movilidad no era parte de la planeación del municipio, a pesar de la importancia que el gobierno municipal daría en su momento al tema del tranvía, como evidencia de esto es que en su planeación institucional ambos tópicos eran referidos de manera superficial o ambigua y que para este caso se traduce en una línea de acción limitada a “participar activamente en la definición de estrategias de coordinación con otros municipios y niveles de gobierno” (PMD: 2010-2012).

---

8 Autobús de tránsito rápido o *Bus Rapid Transit* por sus siglas en inglés.

9 Primer Informe de Gobierno 2010: p. 13.

Únicamente durante el primer informe de gobierno de esta administración se hace la referencia a un “Plan Integral de Movilidad” encargado a un despacho consultor inglés y que contemplaría a toda el AMG (Primer informe: 2010) con el objetivo de guiar la toma de decisiones en materia de movilidad.

Tras el análisis de las posturas tomadas por el gobierno de Zapopan y las acciones emprendidas durante el periodo, los datos apuntan a la construcción de un código geopolítico e la siguiente manera:

Código político identificado en el periodo	Políticas instrumentadas
El municipio es líder natural en el AMG y tiene la capacidad de implementar sus propias políticas a problemas comunes, siendo estas soluciones compatibles con el resto de los municipios del AMG, además, Guadalajara es el rival a alcanzar y a superar tanto por las propuestas de política pública, como de los beneficios (públicos, privados, sociales, educativos, habitacionales, etc.) que ofrece Zapopan y que no se encuentran en ningún otro municipio del AMG o del Estado.	Propuesta de construcción de tranvía intermunicipal.

Fuente: Elaboración con base en Torres, 2017.

A la luz de esto, es posible visualizar la posición adoptada durante este periodo en el cual no bastaba un reconocimiento del propio municipio como un actor metropolitano, sino como un líder con la capacidad de proyectar su agenda más allá de su propio territorio por medio de los causes institucionales del momento.

### *Construcción de Zapopan en la metrópoli*

Nuevamente las elecciones fueron la pauta para la renovación de los poderes públicos y los actores que participaron en la arena pública. Tras el proceso electoral del año 2012 es elegido Héctor Robles Peiro del PRI

como el nuevo alcalde de Zapopan para el periodo 2012-2015. La continuidad de partido político nuevamente no determinó la continuidad de las políticas, acciones o posicionamientos.

Durante esta nueva administración, la postura del gobierno fue un tanto contradictoria. Primero debe considerarse que durante el año 2014 queda formalmente instalado el entonces denominado Instituto Metropolitano de Planeación el cual tuvo su fundamento jurídico en la resolución favorable a la reforma constitucional realizada por el Congreso del Estado y que fue objeto de la controversia constitucional 74/2008 referida párrafos atrás y de la promulgación de la LCMEJ en el año 2011.

Como parte de esta norma, el gobierno municipal debió contribuir financieramente a la instalación de las Instancias de Coordinación Metropolitanas señaladas en la LCMEJ y de las que el Instituto Metropolitano de Planeación era parte. Entre esas obligaciones se encontraba la aportación \$2'255,200.00 M.N de las que la prensa escrita refleja que no fueron cubiertas en tiempo y forma por parte de esta administración (Milenio: 2014).

Por otra parte, desde el año 2013 este gobierno había establecido un "Acuerdo de contribución" con ONU-Hábitat con el objeto de generar un instrumento de desarrollo a largo plazo denominado "Plan Zapopan 2030" y que significó una inversión de \$800,000.00 USD (ochocientos mil dólares) lo cual resulta un tanto contradictorio si se considera que el adeudo para la conformación del Instituto Metropolitano de Planeación era por mucho menor a la cantidad que se invertía en ONU-Hábitat, siendo que además el destino del recurso para este instituto era necesario para lograr su puesta en marcha y cimentar sus primeras actividades de reclutamiento de personal, adquisición de equipamiento, mobiliario y el inmueble para constituir como sede.

El objetivo de este convenio entre Zapopan y ONU-Hábitat fue el siguiente:

Brindar apoyo técnico substantivo a fin de que el Área Metropolitana de la ciudad se repositone en el espacio regional y urbano como una ciudad próspera, pujante y equitativa, altamente productiva y con altos índices de calidad de vida a través de una revisión de sus ventajas comparativas geográficas y de su modelo y visión de ciudad moderna ajustada a las exigencias medioambientales, el uso de la tecnología, las innovaciones sociales

e institucionales, el desarrollo de instituciones más sólidas, y las buenas prácticas mundiales, que son fundamento del desarrollo sostenible.<sup>10</sup>

Por su parte, el propio PMD de este periodo no se comprometía a realizar proyectos específicos. Había solo una línea de acción que tendría este gobierno en el tema metropolitano la fue “Promover y participar en instancias formales de coordinación metropolitana con el resto de los gobiernos municipales que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara, el Gobierno de Jalisco y el Gobierno Federal” (PMD, 2012-2015: p. 71).

A la par de esto, la información encontrada en los informes de gobierno anuales arroja lo que en efecto esta administración entendió y realizó en el tema metropolitano. Como parte del primer (Primer Informe, 2013: p. 98) y el tercer informe de gobierno (Tercer Informe Cap. 5, 2015: p. 45) se manifestó como un avance o logro en el tema metropolitano la “instalación de módulos de atención para programas sociales del gobierno del estado”. Únicamente en el segundo informe se hace mención a un convenio de colaboración con el Gobierno del Estado para la entrega de recursos destinados a la generación de obra pública (Segundo Informe, 2014: p. 206).

Estos datos evidencian un interés de Zapopan por la metrópoli, pero desde un punto de vista interno, en el cual, las condiciones exteriores son dejadas de lado de momento para enfocar los esfuerzos en las potencialidades que ya se tienen.

Por tanto, el código geopolítico sería el siguiente:

Código político identificado en el periodo	Políticas instrumentadas
Zapopan como municipio líder y de vanguardia, debe aprovechar el potencial de su población y de su territorio para lograr ser verdaderamente un motor metropolitano mediante estrategias de desarrollo a largo plazo, bien articuladas y que logre insertarlo de forma armónica en la metrópoli independientemente de los ciclos políticos locales.	Zapopan 2030 con ONU-Hábitat

Fuente: Elaboración con base en Torres, 2017.

10 Acuerdo de Contribución entre ONU-Hábitat y el Gobierno Municipal de Zapopan. 2013.

El resultado que este código geopolítico trajo consigo fue el de un papel de Zapopan más preocupado en lo técnico al interior de su demarcación territorial que en la discusión propiamente política con los otros actores metropolitanos sobre la atención a los problemas que los aquejan, como lograr la consolidación de las Instancias de Coordinación Metropolitanas recién constituidas.

### *Zapopan como impulsor en las nuevas instancias metropolitanas*

Nuevamente el proceso electoral arrojó nuevos elementos a la arena política obteniendo el triunfo en los comicios del año 2015 el partido político Movimiento Ciudadano (MC) con Pablo Lemus como su candidato.

De acuerdo con su planeación interna, este gobierno reconocía como parte de su diagnóstico que la inseguridad es un problema mayor en la ciudad y se requiere una coordinación metropolitana (PMD, 2015-2018: p. 10). De igual forma, este documento plantea la necesidad de construir Agencias para el Área Metropolitana de Guadalajara en los temas de Seguridad ciudadana, Emergencias y protección civil, Movilidad, Gestión integral del agua, gestión de residuos y espacios públicos, parques y áreas recreativas (PMD, 2015-2018: p. 25).

Para este periodo, con las instancias de coordinación metropolitanas derivadas de la LCMEJ operando de manera regular, Zapopan adquiere la presidencia de la Junta de Coordinación Política durante los primeros seis meses de instalado este nuevo gobierno.

La agenda de Zapopan en este periodo pasó nuevamente a la creación de figuras intermunicipales de planeación. El primer informe de esta administración exhibe como un logro la creación del Sistema Metropolitano de Comando de Incidentes destinado a atender casos de contingencia o desastre en materia de Protección Civil, pero también su contribución a la publicación del Programa de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara (POTMET) y el Plan Metropolitano de Desarrollo (Primer informe, 2016: p. 78).

Transcurrido ese periodo en que Zapopan fue la cabeza de la Junta de Coordinación Metropolitana, el municipio fue más difuso en la atención de estos temas para el resto del periodo y del cual se rescata la

actualización de los planes parciales de desarrollo urbano vinculando a estos con el POTMET en consonancia con lo realizado por parte de ONU-Hábitat (Tercer informe, 2018: p. 81).

Con esta información es posible identificar un código geopolítico del periodo que da cuenta de las políticas instrumentadas:

Código político identificado en el periodo	Políticas instrumentadas
Zapopan debe consolidar los instrumentos metropolitanos de coordinación ya vigentes e impulsar nuevos elementos afines para la mejora en la calidad de vida de los habitantes de la metrópoli mediante políticas comunes entre los municipios del AMG.	Sistema Metropolitano de Comando de Incidentes. Programa de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara (POTMET). Plan Metropolitano de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

Las acciones emprendidas en este periodo posicionan más al municipio como un actor más enfocado en aprovechar sus recursos institucionales que territoriales propiamente. De igual manera, el enfoque de este gobierno en las Instancias de Coordinación Metropolitana contribuyó a asegurar mecanismos de planeación del desarrollo urbano a largo plazo en el AMG en un proceso más similar a la actuación en gobernanza, por medio de la construcción de consensos entre diferentes órdenes de gobierno.

### *Zapopan, obra pública y metrópoli*

La continuidad en el partido político y más aún en la reelección del propio alcalde en el 2018 se interpretaría como una continuidad en las políticas instrumentadas, sin embargo, no es el único actor presente en la toma de decisiones.

El planteamiento metropolitano para este nuevo periodo visto desde su Plan Municipal de Desarrollo se orientó específicamente en el ordenamiento del desarrollo de la infraestructura urbana lo cual incluía una coordinación de los instrumentos de planeación pero del que no existen metas o proyectos de gran calado como lo fueron la

creación del instituto de planeación original en el 2004 o el tranvía en el 2010 y que cuya estrategia específica fue el “Colaborar en la ejecución de proyectos, programase instrumentos de escala metropolitana que resulten eficaces en la aplicación al ámbito municipal” (PMD, 2018-2021: pp. 162-164).

Tras la revisión de los informes de gobierno del periodo 2018 al 2021, se advierte la orientación dada al tema metropolitano en función del desarrollo de obra pública dentro del municipio, de la urbanización ordenada y de “Navega Zapopan”, un mapa digital de uso público con capas de información de uso de suelo, planes parciales, infraestructura entre otros (Cuarto informe, 2018: pp. 62-70). De igual forma, a través de ellos se observa que la única vinculación que el municipio destaca fue su incorporación a la aplicación para la realización del censo de arbolado municipal “Árbol IoT” operada por el IMEPLAN (Cuarto informe, 2019: p. 79).

Al año 2020 en lo referente a la “Coordinación metropolitana y planeación municipal”, el informe reporta otras cosas ajenas a la coordinación metropolitana como la mejora regulatoria, los servicios brindados por su Archivo General y el desarrollo del Sistema de Planeación Estratégica Institucional (SIPLAN) para establecer “las normas para el diseño y operación de los procesos, priorizando los principios de innovación pública y tecnológica” (Quinto informe, 2020: p. 74).

Una redacción muy similar se observa en el mismo apartado al año siguiente en el cual la se hace mención al SIPLAN, la mejora regulatoria, la atención ciudadana, Navega Zapopan y el archivo municipal, pero palidece al abordar lo metropolitano en sí (Sexto informe, 2021: p. 74).

Esto indica que el interés del gobierno municipal en la participación con otros actores metropolitanos fue decayendo tras haber logrado la aprobación y publicación del POTMET y el Plan Metropolitano de Desarrollo, ambas ligadas a la presidencia del alcalde zapopano de la Junta de Coordinación Política. En todo caso, la orientación hacia el desarrollo urbano ordenado se remonta a los trabajos de ONU Hábitat realizados en periodos anteriores (2012-2018).

Código político identificado en el periodo	Políticas instrumentadas
La visión del municipio es la sustentabilidad que contribuye con su responsabilidad en la metrópoli y en el que los grandes temas ya están definidos y orquestados dentro de IMEPLAN y las Agencias Metropolitanas.	Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Zapopan (POELZ). Planes Parciales y Programa de Desarrollo Urbano.

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, conviene añadir que la administración 2021-2024 la cual refrenda al grupo político a cargo del gobiernorecién inicia su periodo y no ha tomado una postura o política que se pueda considerar definitiva, sin embargo, al revisar su Plan Municipal de Desarrollo se reconoce su interés en continuar con una gestión del desarrollo urbano territorial mediante la alineación en su marco normativo a la LCMEJ, el POTMET yen su vinculación con el IMEPLAN.

Tal es el peso de las normas metropolitanas que el enfoque que adopta se orienta a enfrentar “efectos del crecimiento metropolitano desordenado e irregular, con infraestructura pública funcional y en apego a las normas, con polígonos con suficiente infraestructura social y adecuados servicios básicos...” (PMD, 2021-2024: p. 152) y a “Generar el desarrollo territorial y urbano, ordenado y sustentable con una visión metropolitana, así como con igualdad de oportunidades” (PMD, 2021-2024: p. 166).

## CONCLUSIONES

Los seis casos revisados en este texto manifiestan la forma en que el Zapopan y su élite gobernante entendieron el momento en el que se encontraron. En cada una de estas fases enmarcadas dentro de un periodo de gobierno se puede encontrar el planteamiento estratégico en el cual la coordinación con otros municipios fue deseable o, por el contrario, se aspiraba a actuar de manera aislada o competitiva frente al resto.

En algunas ocasiones, la política instrumentada era parte de un proyecto de gobierno y que se originó antes de la toma de protesta.

En otros, fue una acción reactiva a las acciones de otros actores en la agenda metropolitana.

Para ambos tipos de casos, el código geopolítico coadyuva a entender la manera en que un gobierno, en este caso local, manifiesta su posición en su entorno geográfico e institucional y con ello las políticas que pone en marcha para cumplir con sus objetivos.

Se identifica un cierto grado de aprendizaje político el cual, a pesar de los cambios de partido en el gobierno, permeaba en la siguiente administración municipal. De tal forma podemos identificar el concepto del instituto de planeación originado durante el periodo 2004-2006 y que regresa por parte del Congreso del Estado en el 2007 y nuevamente en el 2011 con la LCMEJ. De igual forma se observó una contracción de Zapopan durante el periodo 2012-2015 después de las controversias originadas por el gobierno anterior y emanando del mismo partido más preocupado por tener elementos técnicos precisos para establecer su agenda que en disputar con otros municipios los temas de interés metropolitano.

De igual forma, se observó que no importa cual fuera el papel o la postura del gobierno en turno, el interés de Zapopan por mantenerse como un agente relevante en el área metropolitana es una constante, la cual no hará más que reforzarse con el cambio demográfico que lo convierte en el municipio más poblado de Jalisco.

Sin embargo, esto no lo hace independiente de Guadalajara, muy por el contrario, los mejores resultados que ha tenido Zapopan a lo largo de su historia reciente y de desarrollo urbano han sido fruto de una relación simbiótica con la capital de Jalisco y de la que posiblemente no existe otra entre el resto de los municipios de la entidad federativa.

## REFERENCIAS

- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, XII (1), pp. 5-42.
- Jiménez, Huerta, E. & Cruz Solís, H. (2004). "Atlas de Guadalajara. Una propuesta para el estudio de suelo en áreas metropolitanas" en *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*. Adrián Guillermo Aguilar. Coord. México. UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Liffman, Paul. (2009). "Territorialidad discursiva. Lenguaje, poder y geografía" en *Geografía humana y ciencias sociales. Una relación reexaminada*. Martha Chávez Torres, Octavio.
- Majone, G. (1999). "Evidencia, persuasión y argumentación en la formulación de políticas". México: FCE.
- Ramírez Velázquez, B. R. (2011). Espacio y política en el desarrollo territorial. *Economía, Sociedad y Territorio*. México, vol. XI (37).
- Preciado Coronado, J. (2011). "Geopolítica crítica francesa: contribuciones a la geografía del poder y a la geografía electoral". Guénola Capron et al. *La geografía contemporánea y Elisée Reclus*. México: COLMICH, CIESAS, pp. 163-191.
- Raffestin, Claude. (2013). *Por una geografía del poder*. El Colegio de Michoacán.
- Rosas Arellano, J. y Orozco Magaña, R. (2019). Los alcances de la investigación sobre la administración pública municipal en México, en *La trayectoria de los estudios municipales en México. Tres décadas de investigación*. Sánchez, García y Rojas (Coords). Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa. Guadalajara.
- Subra Philippe. (2012). "Geopolitics: A Unique or Multidimensional Concept? Place, Issues and Tools of Local Geopolitics" en *Hérodote Volume 146-147, Issue 3-4, 2012*, pages 45 to 70
- Taylor, Peter J. & Flint, C. (2002). La resurrección de la geopolítica. *Geografía política. Economía mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid, Editorial Trama, 2002, pp. 53-113.
- Torres Verdín, A. D. (2017). "Geopolítica y la agenda metropolitana de Zapopan del 2004 al 2015" Tesis. El Colegio de Jalisco.
- Wario, Es. (2004). "Guadalajara: Medio siglo de gestión metropolitana" en *Desafío metropolitano*. Borja, Jordi (Coord). Cd. de México: UNAM.

Zentella, J. C. (2007). *Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México en ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020.* Thomas Cieslik (compilador) Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit Oficina Regional América Latina.

*Referencias en medios de comunicación*

Mauleón Lee, M. (2014, 20 de febrero). “IMEPLAN nace con las aportaciones pendientes” Milenio Jalisco 2014. Guadalajara, Jalisco. (<https://www.milenio.com/estados/imeplan-nace-con-las-aportaciones-pendientes>).

*Referencias legales y administrativas*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco.  
Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2004-2006.  
Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2007-2009.  
Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2010-2012.  
Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2012-2015.  
Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2015-2018.  
Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2018-2021.  
Plan Municipal de Desarrollo Zapopan 2021-2024.

## 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

**RICARD GOMÀ CARMONA.** Profesor-investigador en la Universidad Autónoma de Barcelona. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona. Director del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (IERBM). Su producción académica es muy amplia y especializada de reconocimiento internacional en temas de políticas sociales y Estado de bienestar, gobiernos locales, participación ciudadana y movimientos sociales en la Unión Europea y América Latina. Correo electrónico: ricard.goma@uab.cat

**LAURA GEORGINA AHUACTZIN PÉREZ.** Profesora de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán. Doctora en Estudios Sociales, Línea de investigación Procesos Políticos. Último texto publicado: *Del conflicto a la coordinación en la formulación e Implementación de políticas metropolitanas: el caso del PIMUS Laguna 2013-2019* en Alberto Arellano Ríos y Javier Rosiles Salas (coordinadores), *Políticas e instituciones metropolitanas en México*, El Colegio de Jalisco, México, 2021. Correo Contacto: laura.ahuactzin@gmail.com

**JESÚS CARLOS MORALES GUZMÁN.** Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- sede México (FLACSO-México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son: Gestión urbana, políticas públicas y sociedad civil; y prácticas sociales, hábitat y población. Correo electrónico: jesmo\_2001@hotmail.com

**CARLOS ALFREDO ZAMORA OROPEZA.** Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte. Actualmente estudia el Doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (FLACSO-México). Sus temas de investigación son análisis de narrativas de políticas públicas; implementación de políticas públicas regionales con enfoque territorial, así como procesos e instituciones de gobernanza metropolitana. Correo electrónico: carlos.zamoraoropeza@gmail.com

**ABRIL VARELA VARELA.** Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas por la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente estudia el Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales en El Colegio de México. Correo electrónico: abvarela@colmex.mx

**DAVID MORALES GONZÁLEZ.** Profesor de la FES-Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor en Estudios Sociales (Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

**JUAN PABLO NAVARRETE Vela.** Profesor-investigador en la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán. Doctor en Estudios Sociales (Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I; y Perfil Deseable del PRODEP. Su último trabajo publicado: Navarrete Vela, J.P. (2021). *Treinta años del Partido de la Revolución Democrática: desarrollo y balance electoral*. México: UCEMICH. Correo electrónico: jpnavarrete@ucemich.edu.mx

**MARÍA ISELA VÁZQUEZ ESPINOZA.** Licenciada en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco. Directora de Seguimiento y Evaluación en la Dirección de Políticas Públicas del Gobierno de San Pedro Tlaquepaque. Correo electrónico: [isela.vazquez.e@gmail.com](mailto:isela.vazquez.e@gmail.com)

**ARTURO DOROTEO TORRES VERDÍN.** Coordinador de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación en El Colegio de Jalisco. Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco. Correo electrónico: [arturo.torres@coljal.edu.mx](mailto:arturo.torres@coljal.edu.mx)

*La era de las metrópolis*  
*Gobierno y políticas metropolitanas en México, tomo I.*

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 primer tomo se ofrecen algunas respuestas sobre la gobernanza metropolitana: el papel de actores como los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil, los desafíos políticos y la arquitectura institucional (*metropolity*). Además, se analizan procesos centralizadores, de construcción metropolitana desde la periferia, de toma de decisiones, así como relaciones políticas y partidarias (*metropolitics*).

