

# Políticas e instituciones metropolitanas en México

**Alberto Arellano**  
**Javier Rosiles**  
*Coordinadores*

**El Colegio de Jalisco**

LA EMPRESA DE SE VAQUE  
RESPONSABLE POR  
SANCIONAR A LOS CONDUCTORES  
A LOS VEHICULOS.

# POLÍTICAS E INSTITUCIONES 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*

# POLÍTICAS E INSTITUCIONES METROPOLITANAS EN MÉXICO

Alberto Arellano Ríos  
Javier Rosiles Salas  
(*Coordinadores*)



EL COLEGIO  
de  
JALISCO

Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 26 del mes de febrero del año 2021 y aceptada para su publicación el día 17 del mes de junio del año 2021.

320.6 P779

Políticas e instituciones metropolitanas en México / Alberto Arellano Ríos, Javier Rosiles Salas, coords. -- 1ª ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco, 2021.

[296] p. : cuadros, tablas, gráfs., maps., diagrs. ; 23 cm. -- (Temas de Estudio)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-607-8657-94-0

1. Políticas públicas. 2. Planificación de políticas - México. 3. Democracia - México. 4. Gobierno metropolitano - México - Estudios de caso. 5. Áreas metropolitanas - Aspectos políticos - México - Estudios de caso. 6. México - Política y gobierno.

I. Arellano Ríos, Alberto, coord. II. Rosiles Salas, Javier, coord.

© D.R. 2021, El Colegio de Jalisco, A.C.  
5 de Mayo 321  
45100, Zapopan, Jalisco

Fotografía de portada: Christian Cantero  
Primera edición, 2021

ISBN: 978-607-8657-94-0

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

# ÍNDICE

## Introducción

*Alberto Arellano Ríos y Javier Rosiles Salas* ..... 7

## REFLEXIONES Y MIRADAS NACIONALES DEL PROBLEMA METROPOLITANO

### El debate de la coordinación metropolitana en México: trazos y apuntes

*María Isela Vázquez Espinoza* ..... 23

### Capacidad institucional como factor determinante de las políticas públicas metropolitanas, frente a la insuficiencia de los gobiernos locales

*Raúl Hernández Mar*  
*Yadira Monserrat Córdoba López* ..... 43

### La pluralidad política de las 74 zonas metropolitanas de México

*Javier Rosiles Salas* ..... 73

### Morena en las capitales de los estados: 2015-2020

*Juan Pablo Navarrete Vela* ..... 103

### Planeación de políticas municipales en seguridad pública con perspectiva metropolitana

*Pablo Pineda Ortega* ..... 135

ESTUDIOS DE CASO, INSTITUCIONES O POLÍTICAS  
METROPOLITANAS ESPECÍFICAS

La conciencia municipal metropolitana en la construcción de gobernanza metropolitana. El caso de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala <i>Carlos Alfredo Zamora Oropeza</i> . . . . .	165
Del conflicto a la coordinación en la formulación e implementación de políticas metropolitanas: el caso del PIMUS Laguna, 2013-2019 <i>Laura Georgina Ahuactzin Pérez</i> . . . . .	195
El Área Metropolitana de Ocotlán, Jalisco: génesis y evolución en la región Ciénega <i>Magdiel Gómez Muñoz</i> . . . . .	223
La Policía Metropolitana de Guadalajara. Aprendizajes de un proceso fallido <i>Lenin Cuauhtémoc Ríos Checa</i> . . . . .	249
Instituciones metropolitanas en Barcelona, España, y Guadalajara, México <i>Alberto Arellano Ríos</i> . . . . .	273

# INTRODUCCIÓN

Alberto Arellano Ríos  
*El Colegio de Jalisco*

Javier Rosiles Salas  
*Universidad de la Ciénega del  
Estado de Michoacán de Ocampo*

En el año de 2018 las autoridades federales reconocían en el país la existencia de 74 áreas o zonas metropolitanas. Su importancia radica en que en ellas habitaban 75.1 millones de personas, lo que representa 62.8% de la población nacional, y en ellas acontecen las principales actividades políticas, sociales y económicas. Dichos centros urbanos se conforman a partir de la interacción intermunicipal en torno a una ciudad principal, constituyéndolas como territorios que demandan abordajes multidimensionales e interdisciplinarios para analizar, comprender y/o solucionar sus problemas.

Cabe decir que el estudio e interés en el fenómeno y problema metropolitano comenzó desde las perspectivas tradicionales, tales como las sociourbanas (arquitectura, geografía, urbanismo); pero a finales de la década de 1990 las políticas públicas, la ciencia política y el derecho hicieron suyo este problema. En la primera década de este siglo hubo un auge de estos abordajes y para la segunda década ya había un acrecentamiento de diversas investigaciones académicas en la segunda línea. Si bien el fenómeno metropolitano era una realidad sociológica, es decir un problema social, emerge como un problema público cuando gobernar y gestionar dichos territorios demandaban una comprensión compleja y multidimensional de los diferentes *issues* de política pública.

El análisis, comprensión y delimitación de lo que era una zona o área metropolitana inicia en las disciplinas sociourbanas y territoriales para luego trasladarse a las instancias gubernamentales de planeación, que en el caso mexicano fueron la Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social), CONAPO (Consejo Nacional Población) e INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática). Desde el ámbito federal se diseñaron e implementaron políticas nacionales: la principal fue

el Fondo Metropolitano, el cual en el gobierno de la llamada Cuarta Transformación pareció no ser un tema central y en el presupuesto de egresos 2021 desapareció. A la par de lo anterior, en el ámbito académico se debatía entre municipio *versus* la creación de gobiernos metropolitanos, los efectos positivos y negativos de considerar la política territorial en estos términos, y la coordinación y el asociacionismo intermunicipal en general (Arellano y Ortiz, 2013, pp. 13-25).

Por las razones anteriores, y otras más puntuales, esta obra colectiva tiene como objetivo debatir, reflexionar y analizar diversas políticas e instituciones metropolitanas en su proceso de formulación, diseño o implementación. La obra se compone de diez trabajos. Se hacen miradas nacionales, estudios de caso, análisis de políticas específicas o estudios comparados. Si bien pareciera que hay diversidad de enfoques, tratamientos o en la pertinencia institucional de los autores, la obra colectiva se articula en dos grandes coordenadas temáticas: una es la que podríamos denominar políticas metropolitanas; en tanto que la otra, es la de instituciones metropolitanas. Mientras la primera tiene relación con programas, proyectos o planes encaminados a resolver algún problema de carácter metropolitano, la segunda se refiere a la discusión y construcción de un entramado institucional para gestionar o gobernar estos territorios. Ambas temáticas fueron los elementos que incentivaron la discusión y reflexión en un seminario virtual de trabajo que le diera coherencia, hilo conductor y lógica a la obra colectiva. El seminario se realizó bajo el auspicio de la Universidad de la Ciénega de Michoacán de Ocampo durante el mes de octubre de 2020.

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS

El enfoque de política pública surge en los años de 1950, en el contexto del Estado de Bienestar (Arellano, 2018b) y tuvo un doble objetivo: el conocimiento *de* la política pública (conocer la manera en que una política ha evolucionado a través del tiempo) y el conocimiento *en* la política pública (emplear los métodos y resultados de ese conocimiento para elaborar políticas cada vez más eficaces) (Aguilar, 2010). Como deja ver este tándem, se trata de un enfoque en donde lo importante es encontrar la evidencia e información necesarios que ayuden a tomar las

mejores decisiones para la acción gubernamental (Pardo, 2016). Cabe analizar ahora qué tanto ha cambiado dicho enfoque de aquellos años a la fecha. Pueden señalarse dos aspectos relevantes: han aparecido teorías alternativas y existe la necesidad de pasar de una visión nacional a una más local.

Siguiendo a Del Castillo (2020a), es posible identificar posiciones ortodoxas y heterodoxas. Las primeras tienen su base en la perspectiva del ciclo de las políticas públicas y las segundas se han desarrollado en las últimas dos décadas, dando pie a enfoques emergentes. La gran diferencia entre ambos posicionamientos estriba en que en los primeros trabajos se argumenta sobre la necesidad de *aislar* la parte técnica de la dimensión política en el proceso de toma de decisiones con miras a la resolución de los problemas públicos, en tanto que en los enfoques alternativos se hacen notar las deficiencias de la concepción del ciclo de las políticas y se asume una estrecha relación entre *politics* y *policies*: “No podemos separar la dimensión política y la dimensión técnica porque consideramos que la política es la que da forma, para bien o para mal, a los procesos decisionales técnicos de políticas” (Del Castillo, 2020a, p. 50).

En este contexto han ido apareciendo diversas propuestas que, aunque se discuten a nivel internacional, todavía son poco conocidas y aún menos aplicadas en México y América Latina: enfoque de corrientes, coaliciones promotoras, teoría del equilibrio interrumpido, enfoque de redes de políticas, régimen de políticas públicas, enfoque de transferencia y economía conductual aplicada al diseño de políticas (Del Castillo y Dussauge, 2020). En América Latina existe gran interés por las políticas públicas, pero en el acercamiento que se tiene a ellas predomina la perspectiva del ciclo de políticas (análisis de políticas), omitiendo un gran conjunto de miradas y propuestas centradas en el proceso de las políticas: importa el impacto, el desempeño de estas, dejando mucho por avanzar en lo que corresponde al desarrollo de teorías de política pública, a la comprensión y explicación de la lógica de las decisiones (estudios de políticas) (Del Castillo, 2020b).

Además de lo anterior, un segundo punto a considerar es que cuando surge el enfoque de política pública se está pensando en que sea un poder central, a nivel nacional, quien deba hacerse cargo de la toma de decisiones, es decir, la dimensión de políticas públicas que estaban a

cargo de los gobiernos locales era de naturaleza complementaria (Varela, 2015). ¿Qué papel deben jugar los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas? Aquel primer modelo se ha tenido que transformar para otorgar un papel más activo a los gobiernos locales, especialmente a aquellos que están a cargo de grandes ciudades. Pero ese cambio no ha significado necesariamente un fortalecimiento de dichos gobiernos, que en América Latina han lucido incapaces de enfrentar “patologías derivadas de un crecimiento acelerado y del agotamiento de los viejos modelos de urbanización modernizante, los cuales se expresan en el terreno político en un déficit de gobernabilidad de los sistemas políticos clásicos territoriales sobre las propias regiones metropolitanas” (Varela, 2015, p. 223).

Los grandes retos siguen persistiendo. La experiencia de América Latina demuestra que las políticas públicas experimentadas hasta ahora, sin importar la identidad ideológica que las impulse, no han sido eficaces para combatir los problemas que aquejan a la mayoría de su población (Reveles, 2020). Es en este contexto en donde justamente el estudio de las políticas ha permitido ver con mayor claridad y precisión la profunda debilidad de los Estados para proveer los bienes públicos y así considerar algunas medidas para transformar esas deficiencias (Méndez, 2020).

Es necesario, por un lado, analizar otras miradas que con la misma base fundacional del enfoque de política pública ofrezcan nuevas alternativas teóricas y metodológicas para la resolución de los problemas públicos y, por otro lado, surge el desafío de comprender, explicar y resolver los problemas a nivel local. Pero este último ámbito se ha complejizado, ya no puede abordarse solamente desde una división tradicional del territorio, sino que es imprescindible atender la lógica del fenómeno metropolitano, esto en un contexto en donde, en los hechos, ha prevalecido una subordinación, especialmente respecto de políticas fiscales, hacia los niveles centrales del Estado (Varela, 2015).

Los desafíos en lo que corresponde específicamente al fenómeno metropolitano no dejan de aparecer. Así, por ejemplo, Rosas, Rogel y Colín (2016) advierten que la revisión de instrumentos de planeación en México permite observar que las políticas públicas dirigidas al control del fenómeno metropolitano son relativamente recientes y por lo tanto aún no logran integrar las prioridades sociales de los principales núcleos urbanos.

De tal manera, sigue siendo relevante el análisis y el estudio de las políticas públicas ahora en un contexto de mayor complejidad, tanto de los problemas como de los actores involucrados en su solución. Parece pertinente seguir examinando políticas públicas y su articulación con otras miradas como la gobernanza. Quizá cabe hablar de una articulación entre política pública y gobernanza, un término que se ha puesto de moda y que ha adquirido definiciones múltiples. Para los efectos de este libro, “se puede deducir que la gobernanza es un proceso de validación de políticas públicas a través de la participación directa de ciudadanos comunes y actores influyentes dentro de un contexto social local común” (Vegas, 2017, p. 8).

#### LAS INSTITUCIONES METROPOLITANAS

El tema de las instituciones y la gobernabilidad metropolitana en términos académicos inicia a principios de este siglo, se puede decir, con la obra de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado y José Miguel Fernández (2005), la cual es un referente en el que luego se pasa a conceptos como gobernación y gobernanza metropolitana. Aunque el tema de gobiernos metropolitanos sigue en el debate académico, lo cierto es que en América Latina lo que es posible y factible es la coordinación intergubernamental y la creación de mecanismos de cooperación inter o supramunicipal.

Sociológicamente en la región se ha condicionado un debate que busca la instauración de un sistema de relaciones intergubernamentales en los que las responsabilidades y los recursos disponibles para cada nivel de gobierno, así como reglas e incentivos sean claros y precisos. Esto se origina en la estructura de lo que sería gobernabilidad metropolitana, al observar el grado de participación de los actores e instituciones involucradas en una relación entre legitimidad y eficacia. De ahí que examinar la capacidad institucional de los gobiernos locales para desempeñar las funciones que les han sido asignadas y los mecanismos de financiamiento son temas sustantivos (Rojas, Cuadrado y Fernández, 2005, pp. 47-48).

El hecho es que se observan relaciones intergubernamentales para saber quién hace qué. El interés es poner énfasis en las responsabilidades y si se hacen de manera apropiada. Esto condiciona que se esté atento a

la cuestión de la asignación de recursos para asumir las responsabilidades y el problema en el que los gobiernos locales aportan o no esos recursos por una visión metropolitana que escape a las delimitaciones político-administrativas (Rojas, Cuadrado y Fernández, 2005, pp. 48-49).

Como se dijo, el tema de la gobernabilidad metropolitana implica pensar en la relación y problema de la eficacia y la legitimidad. En México, la primera es atribuida a las instituciones políticas y los gobiernos, pensado en la coordinación intergubernamental; en tanto que la segunda es indirecta, pues los gobiernos al no emanar de una ciudadanía metropolitana, son los presidentes municipales quienes –elegidos por el voto popular– asumen ese rol de pensar e implementar una visión metropolitana, considerando una participación ciudadana acotada. De ahí que cuando se hable de un gobierno metropolitano también se tenga que discutir la conformación de una ciudadanía metropolitana, un debate que muchas veces está ausente. Luego entonces, lo que existe en América Latina, cuando las zonas metropolitanas tienen como fundamento central al municipio, son “mecanismos para alcanzar una gobernabilidad metropolitana en los esquemas de la coordinación intergubernamental”, esto dadas las restricciones político-constitucionales de los sistemas federales, principalmente (Arellano, 2018a y 2016).

En el tema de las instituciones metropolitanas, la cuestión del diseño institucional es importante, tanto como su conformación, y mecanismos de interacción entre niveles administrativos de gobierno y herramientas de participación ciudadana. Por eso es fundamental considerar el contexto histórico y sus procesos, la implementación de los modelos o mecanismos ideados (Grin, Bonivento y Abrucio, 2017, p. 10).

De las temáticas de la gobernabilidad y la gobernación se pasa recientemente al de la gobernanza metropolitana como un proceso de descentralización intramunicipal y coordinación metropolitana. Con esta noción se atiende tanto la parte formal, los mecanismos de participación ciudadana directa como las alianzas público-privadas; se habla de legitimidad política como de eficiencia administrativa y se enmarcan procesos tanto de diseño como de implementación de políticas públicas. Se trata esencialmente de un concepto multidimensional que se apropia de diversas temáticas (Grin, Bonivento y Abrucio, 2017, pp. 15-16). Esos elementos prescriptivos buscan que en las zonas metropolitanas

latinoamericanas se considere su complejidad territorial y el complejo entramado actoral e institucional que converge en ellas. De ahí que la necesidad de dicha coordinación entre los diversos territorios de la ciudad se haga una exigencia para gobernar coherentemente la urbe en su conjunto (Grin, Bonivento y Abrucio, 2017, p. 19).

En reiteradas ocasiones el “argumento metropolitano” ve a la fragmentación político-administrativa o los gobiernos yuxtapuestos como un problema que genera una estructura de incentivos para no cooperar ni coordinarse. Pero en México algunos municipios han respondido a este problema con la formación de ciertas estructuras de toma de decisiones regionales o intermunicipales. A decir de Ramírez (2012), si bien es cierto que la fragmentación político-administrativa en las áreas metropolitanas es particularmente evidente en la escasa coordinación y cooperación entre municipios, en algunos gobiernos municipales, estados y programas federales se han procurado obtener los beneficios potenciales de coordinación y de cooperación metropolitana.

Ana Díaz (2018) nos dice que debido a las estructuras institucionales existentes en el nivel macro se condiciona que el tipo de relaciones intergubernamentales, la capacidad para coordinar políticas, y compartir recursos para la planeación y la gestión metropolitanas sea incipiente o endeble. Y aunque los recientes cambios a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano promulgada en noviembre de 2016, representan avances en la perspectiva para abordar el fenómeno metropolitano y en la búsqueda de la integración en esta escala, los resultados son aún mínimos. Sin embargo, esta normativa no desencadenará por sí misma la colaboración intergubernamental, en tanto no se desarrollen instrumentos mejor diseñados que produzcan los incentivos necesarios para lograr los acuerdos que constituyen el cemento de la colaboración visionada por la propia ley (Díaz, 2018).

Al final, el panorama es que, en materia de coordinación y gobernanza metropolitana, aparecen limitantes *de facto* que hacen imposible la gobernación metropolitana. Esto debido a la dificultad de alinear intereses, no solo entre las unidades territoriales, sino también entre las agendas políticas de los actores que participan. Kunz y González (2019) consideran que en el corto plazo hay dos elementos estratégicos para avanzar en el tema de la coordinación metropolitana: por un lado,

el criterio de la Suprema Corte de Justicia sobre la obligación de las autoridades de coordinarse, lo que deberá ampliarse y difundirse para servir como base del diseño del orden constitucional; y, por el otro, la existencia de mecanismos e incentivos para coordinarse.

### *Los estudios metropolitanos en El Colegio de Jalisco*

Esta obra colectiva se suma a las investigaciones en estudios metropolitanos que en El Colegio de Jalisco se ha venido construyendo en la línea de los gobiernos locales y las relaciones intergubernamentales. El interés institucional partió de una perspectiva sociourbana que conllevaría en el corto plazo a la parte político-institucional y las políticas públicas. Consecuentemente, en esta orientación están las obras: *Un mejor escenario para las metrópolis. ¿Quimera o posibilidad?* (Peredo, 2012), *Metrópolis en movimiento* (Urquidez, Cabrales y García, 2013), y *Las Zonas Metropolitanas de Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta. Trayectorias y desafíos* (Cárdenas, 2020), las cuales son de índole sociourbano con trazos hacia las políticas metropolitanas o los mecanismos institucionales para la toma de decisiones y gestión.

La travesía provocó que el tema de las zonas metropolitanas fuera visto y estudiado desde un enfoque basado en las instituciones, los gobiernos locales, las políticas públicas y las interrelaciones gubernamentales, frente al dominio de las perspectivas sociourbanas o territoriales en la entidad. Esto fue así porque estas últimas, después de hacer exhaustivos diagnósticos, concluían que los problemas metropolitanos y la falta de resultados, eran por la falta de planeación efectiva o la falta de “voluntad política”. Con esta posición de perogrullo, que todo dice y nada explica, obligaba hacer énfasis en los mecanismos de diseño institucional, coordinación y gestión intergubernamental y/o analizar el conflicto e interacción política. Así surgieron *La reinención de la metrópoli: algunas propuestas* (Urquidez, 2010), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal* (Arias, 2013), *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional* (Arellano, 2013), *La coordinación metropolitana en el sistema federal: experiencias y trazos institucionales* (Arellano, 2016), *Gobernanza metropolitana y federalismo en México* (Arias, 2017), *Seguridad pública y justicia penal en Jalisco y zonas metropolitanas* (Moloeznik

y Hurrado, 2019). Y, más recientemente, las obras colectivas que se insertan en el tema de la gobernanza metropolitana (Navarrete, 2019; y Navarrete y Robles, 2018).

## EL CONTENIDO DEL LIBRO

En la primera parte de esta obra se brinda al lector un panorama general sobre el ámbito metropolitano en México. En el primer capítulo, María Isela Vázquez Espinoza realiza una revisión a la literatura para dar cuenta de los debates y enfoques que existen actualmente en torno de la coordinación metropolitana. Identifica cuatro conjuntos de trabajos: los interesados en las complejidades institucionales, financieras y políticas; los que se centran en las consecuencias y beneficios metropolitanos; aquellos que remiten a experiencias en México y el Área Metropolitana de Guadalajara, y los que abordan la gobernanza metropolitana.

Posteriormente, Raúl Hernández y Monserrat Córdoba plantean que cada vez es más importante la participación de los gobiernos locales en la implementación de decisiones. En este contexto, los gobiernos municipales tienen que enfrentar serias dificultades para asumir funciones y responsabilidades debido a su baja capacidad institucional. De ahí que analicen dichas capacidades y el vínculo que estas tienen con la gobernanza en un contexto complejo y aportar un modelo teórico que explique esta relación.

En el tercer capítulo, Javier Rosiles Salas muestra la pluralidad política de las 74 zonas metropolitanas con base en la revisión del origen partidario de quienes gobiernan cada uno de los 417 municipios que las conforman. A partir de los resultados de las elecciones de 2018 se plantea la discusión sobre qué tanto la diversidad política y la fragmentación vertical del poder político constituyen un obstáculo para la resolución de los problemas metropolitanos.

Por su parte, Juan Pablo Navarrete Vela se centra específicamente en las capitales de los estados para analizar su importancia en el mapa de poder a nivel subnacional y metropolitano. Advierte sobre la relevancia creciente de Morena en estos territorios, en detrimento de los partidos tradicionales (Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la

Revolución Democrática), lo que les ha significado no solo la pérdida de cargos, sino también de cuantiosos presupuestos.

En el siguiente capítulo Pablo Pineda Ortega explora las políticas públicas metropolitanas en materia de seguridad pública. Parte de una revisión de las teorías más socorridas y de la situación que actualmente se vive en el país, para después analizar a detalle lo que llama la “institucionalidad metropolitana de la planeación en seguridad pública” en las zonas de Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Un segundo conjunto de artículos tiene que ver con el estudio de casos de diferentes zonas metropolitanas del país. Carlos Alfredo Zamora Oropeza busca explicaciones sobre la escasez de colaboración intermunicipal, por lo que analiza la gobernanza como un proceso socialmente construido en la compleja Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala. Llama la atención sobre la necesidad de considerar la formación de una “conciencia metropolitana” como un factor clave para el desarrollo de acciones colaborativas entre gobiernos.

En otro capítulo, Laura Georgina Ahuactzin Pérez analiza las complejidades de las relaciones intergubernamentales en procesos de formulación e implementación de políticas públicas, teniendo como territorio de estudio la Zona Metropolitana de La Laguna. Ahí estudia el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) y lo expone como un caso en el que, después de una serie de conflictos, los gobiernos lograron coordinarse, aunque a partir de la afinidad política y las relaciones interpersonales, y no del marco normativo existente.

Continuando con los estudios de caso, Magdiel Gómez Muñoz realiza una exploración sobre la zona metropolitana de Ocotlán en el estado de Jalisco, sobre la cual presenta un diagnóstico socioeconómico, describe su evolución poblacional y ofrece una prospectiva para el mediano y largo plazo. Con esa base, advierte sobre los retos y aspectos que tendrán que considerarse para una metropolización en ciernes para la Región Ciénega, que incumbe tanto a los gobiernos de Jalisco como de Michoacán.

Posteriormente, Lenin Cuauhtémoc Ríos Checa examina la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Particularmente revisa a detalle el reciente proceso de creación de la policía metropolitana, en donde

aprecia que entre las causas de su falta de efectividad se encuentran un mal diagnóstico y diseño para un tema que no puede resolverse solo con la voluntad de los gobiernos involucrados, sino que requiere de un amplio marco normativo para la generación de acuerdos estables.

Para cerrar el libro, Alberto Arellano Ríos desarrolla un análisis comparativo del diseño de instituciones metropolitanas en las áreas de Barcelona, España, y Guadalajara, México. Destaca que mientras en la primera hay un proceso de cooperación neocorporativo y multiescalar, la innovación es descentralizada y acontece una gobernanza multinivel, en el caso mexicano hay una cooperación más intergubernamental, además de que se presenta una gobernanza vertical y jerárquica.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Políticas públicas*. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI.
- Arellano Ríos, A. (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: IJ, UNAM-El Colegio de Jalisco.
- . (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal: experiencias y trazos institucionales*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-UAM Lerma.
- . (2018a). La gobernabilidad metropolitana en México. *Revista An@litica. Estudios sobre ciencias sociales y humanidades*, 1.
- . (2018b). La coordinación metropolitana en México: un balance desde la política pública. En O. E. Roque Bernal y J. D. Calderón García (Coords.). *Problemáticas urbanas en México. Transformaciones territoriales, retos y perspectivas desde el ámbito local* (pp. 36-52). Sahuayo: UCEMICH.
- y Ortiz Barba, I. (Coords.) (2013). *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*. Puerto Vallarta: CUC, Universidad de Guadalajara.
- Arias de la Mora, R. (2017). *Gobernanza metropolitana y federalismo en México*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-IGLOM.
- . (2013). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Cárdenas Gómez, E. P. (2020). *Las zonas metropolitanas de Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta. Trayectorias y desafíos*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Del Castillo Alemán, G. (2020a). ¿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.
- (2020b). Políticas públicas y desarrollo social: un llamado a la convergencia de conocimientos en abono a la solución de problemas públicos complejos. En E. Gutiérrez Márquez y R. Torres-Ruiz (Coords.). *Reflexiones en torno a la ciencia política y la política en América Latina* (pp. 271-294). México: Universidad Iberoamericana.
- y Dussauge Laguna, M. I. (Eds.). (2020). *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. Ciudad de México: FLACSO.
- Díaz Aldret, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 121-154.
- Grin, José Eduardo, Bonivento J. H. y Abrucio, F. L. (Eds.). (2017). *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en América Latina*. Santiago de Chile: CLAD-ICHEM-Universidad Autónoma de Chile.
- Kunz Bolaños, I. C. y González Herrera, G. (2019). ¿Es posible la gobernación metropolitana en México? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIV(235), 463-494.
- Méndez Martínez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: FCE-El Colegio de México.
- Moloeznik, M. P. y Hurtado, J. (2019). *Seguridad pública y justicia penal en Jalisco y zonas metropolitanas*. Zapopan: CUCSH, Universidad de Guadalajara-El Colegio de Jalisco- Institutd' Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.
- Navarrete Ulloa, C. A. (Ed.). (2019). *Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-IERMB-Red Gobernanza Metropolitana.
- y Daniel Robles, D. (Eds.). (2018). *La cuestión metropolitana en gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-Red Gobernanza Metropolitana.
- Pardo, M. del C. (2016). *Una introducción a la administración pública*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Peredo Merlo, A. (2012). *Un mejor escenario para las metrópolis. ¿Quimera o posibilidad?* Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Ramírez de la Cruz, E. E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(80), 491-520.

- Reveles Vázquez, F. (2020). Introducción. En F. Reveles Vázquez (Coord.). *Gobiernos y democracia en América Latina. ¿En la búsqueda de la igualdad social?* (pp. 9-14). México: Teseo-FCPyS-UNAM.
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. R., y Fernández Güell, J. M. (Eds.). (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID.
- 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), s.p.
- Urquidez, O. (2010). *La reinención de la metrópoli: algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- , Cabrales, L. F. y García, E. (Coords.). (2013). *Metrópolis en movimiento*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. *EURE*, 41(123), 213-237.
- Vegas Meléndez, H. (2017). Políticas públicas y gobernanza: articulación para una gestión pública local autónoma. *Polis. Revista Latinoamericana* (48), 1-14.



REFLEXIONES Y MIRADAS NACIONALES  
DEL PROBLEMA METROPOLITANO



# EL DEBATE DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO: TRAZOS Y APUNTES

María Isela Vázquez Espinoza\*  
*El Colegio de Jalisco*

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las políticas públicas metropolitanas en México ha tenido una trayectoria importante durante las últimas décadas, gracias a este trabajo se han logrado visibilizar distintos modelos y propuestas para abordar el fenómeno metropolitano. Este capítulo busca dar cuenta de algunas de las situaciones y particularidades que ha tenido que sortear el desarrollo metropolitano y que son relevantes a la hora de analizar el cómo y porqué del funcionamiento de las instituciones, instancias y estructuras metropolitanas de la actualidad. Este trabajo es un esfuerzo inicial en la construcción de un proyecto más amplio y ambicioso, el cual contempla el estudio de la instancia política denominada Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, en donde se analiza el grado de influencia de los factores políticos en la determinación y toma de decisiones.

Para conocer las contribuciones y enfoques del ámbito metropolitano es necesario hacer una revisión puntual de los principales debates y posturas. Por ello, en la revisión de la literatura generada se identificaron cuatro categorías que atienden a la naturaleza de cada planteamiento, teniendo como resultado la exploración de las *complejidades institucionales, financieras y políticas*, en donde se exponen las principales características del reto que representa la coordinación metropolitana efectiva; por otra parte, se desarrolla un apartado sobre las *consecuencias y beneficios metropolitanos*, en donde se describen algunos

---

\* Estudiante de la maestría en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco (generación 2019-2021).

aspectos que deben ser atendidos, así como las fortalezas que hay detrás del fenómeno metropolitano; a su vez, se recogen algunas *experiencias en México y Área Metropolitana de Guadalajara* con el fin de aprender sobre las consideraciones diversas de los proyectos aplicados; y por último, se incluye el planteamiento de la *gobernanza metropolitana*, pues esta representa la ruta de trabajo a la que es necesario transitar.

#### COMPLEJIDADES INSTITUCIONALES, FINANCIERAS Y POLÍTICAS

Conocer las condiciones en las que opera el desarrollo metropolitano es relevante para identificar y considerar las rutas de cambio, logrando con ello el mejoramiento en la generación y aplicación de las políticas públicas metropolitanas, haciendo de las experiencias y hallazgos claves para la cooperación y coordinación metropolitana, tal como se muestra a continuación.

Entre los estudios revisados, uno de los principales obstáculos para lograr la cooperación, es el tamaño del grupo en el que recae la toma de decisiones, pues persiste el factor de la resistencia al cambio institucional. Carrera y Martínez identifican a través del estudio cualitativo y bajo el enfoque de desarrollo, colaboración y alianzas, que la complejidad institucional emerge de lo que denominan problema de acción colectiva, donde explican que “el problema se produce cuando los miembros de un grupo son incapaces de actuar de manera conjunta para asegurar que el resultado deseado, el cual beneficiaría a todo el grupo, se logre con todo su potencial” (2018, p. 13). Además, es un factor determinante, ya que entre más integrantes se involucren en el problema, más difícil es tomar medidas de exclusión para aquellos miembros que no estén dispuestos a cooperar, teniendo en cuenta que, al no contar con reglas establecidas de responsabilidades y atribuciones, los integrantes de cualquier comité, comisión o junta metropolitana, correrán el riesgo de no lograr los objetivos esperados. Dicho problema es analizado desde un sentido amplio de la globalización, dado que su solución no solo compete a los países en desarrollo, sino también involucra las acciones que hacen y dejan de hacer los países desarrollados.

Arias de la Mora, bajo una perspectiva de análisis de políticas públicas, estudió el caso de las AM (áreas metropolitanas) del estado de Jalisco,

encontrando como hallazgo que la complejidad de la coordinación o colaboración metropolitana emana de la incertidumbre para alcanzar acuerdos políticos permanentes, pues estos son la base del mecanismo de interacción institucional y gubernamental. Por lo que el autor expone que bajo los marcos institucionales existentes una de las vías para hacer posible la coordinación en las metrópolis de México es la de incentivar la voluntad política, misma que hasta ahora no ha sido estimulada ni alentada, más bien existe “falta de voluntad política, que se traduce en la ausencia de interés derivada de la falta de incentivos. La única forma de vencer las diversas voluntades políticas ya sea personal o de grupo, será generando incentivos que ofrezcan un escenario más atractivo al mantener el estado de las cosas” (Arias, 2013, p. 13), caracterizando a las instancias metropolitanas por la generación de acuerdos temporales que atienden esta lógica de voluntad política.

Otra limitante para la atención y tratamiento de los problemas metropolitanos lo podemos ver en el estudio cualitativo de corte histórico y con enfoque de análisis político de las relaciones intergubernamentales. En él se destaca que uno de los principales problemas para los gobiernos locales en México es la falta de mecanismos de financiamiento para la coordinación intergubernamental y, por ende, metropolitana. Este hecho acentúa la resistencia municipal para ceder o colaborar de un ente o gestión metropolitana debido a que el diseño institucional contempla facultades exclusivas y concurrentes, dejando al municipio en un dilema entre “perder” su soberanía y libertad, o atender de forma deficiente los problemas públicos transterritoriales característicos de las AM. Dichos problemas requieren de una colaboración horizontal y vertical de las relaciones intergubernamentales, entendidas como “vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno” (Hernández, 2005, p. 37) ya que tales problemáticas no pueden ser atendidas de forma unilateral. Destaca como un elemento central la negociación, la cual funge como principal mecanismo de interacción entre los gobiernos involucrados, teniendo como objetivo lograr una coordinación intergubernamental que sincronice y unifique las acciones de los gobiernos involucrados.

En otro estudio realizado (Díaz, 2018) bajo el enfoque de gobernanza metropolitana, se planteó como principal problema la falta de incentivos

jurídicos, institucionales y financieros, los cuales constituyen la principal limitación para que exista cooperación entre las autoridades miembros y actores clave de una metrópoli. Entre los elementos expuestos, destaca el análisis cualitativo y cuantitativo sobre el elemento financiero, que visto desde la perspectiva institucional, constituye el motor que da vida al funcionamiento de la coordinación metropolitana y que, en el caso mexicano, se materializa a través del Fondo Metropolitano creado en 2005, el cual representa el recurso financiero instituido para dar repuesta y atención a la condición metropolitana, y que hasta 2017 no ha contribuido sustantivamente al fortalecimiento de las 74 zonas metropolitanas (ZM) del país. Dicho fondo más bien ha servido como aportación subsidiaria de la ciudad central o como presupuesto extra de los gobiernos estatales, teniendo en cuenta que históricamente se ha destinado hasta 70% de los recursos a las zonas de la Ciudad de México y del Estado de México, 15% se a Jalisco, 4% a Nuevo León, 4% a Guanajuato, 4% a Puebla y Querétaro, y 1% restante es distribuido equitativamente entre las 56 ZM faltantes (Díaz, 2018, p. 144). Este panorama nos demuestra el poco impacto de la única fuente de financiamiento con que cuentan las zonas metropolitanas en México, haciendo más compleja la formalización de un esquema metropolitano que está sujeto a las voluntades de sus miembros.

La complejidad política, por su parte, se relaciona con el entramado político, que ha demostrado ser un factor decisivo que hace de la toma de decisiones una exposición cíclica de problemas complejos, debido a ello, se identifica a los gobiernos, entes o instancias metropolitanas como organizaciones complejas de lo que Cohen, March y Olsen denominan *anarquía organizada*, en la que, a través del análisis del comportamiento que tiene la organización se cumple con tres características específicas: las preferencias problemáticas, la tecnología poco clara y la participación fluida. Situaciones que se presentan en la práctica del asociacionismo metropolitano, ya que dichas conformaciones enfrentan la yuxtaposición de intereses de los miembros de los municipios así como de los estados, quienes no están dispuestos a ceder los beneficios y privilegios ya logrados desde su ámbito individual (Cohen, March, y Olsen, 2011, p. 249).

Otro de los mayores frenos y contrapesos de la materialización de la coordinación metropolitana tiene su origen en el sistema federal o

federalismo mexicano, el cual entendido según Miguel Carbonell es “el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que, por esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-política” (Carbonell Sánchez, 2014, p. 67) por ello se considera importante verificar cuáles son los elementos existentes y ausentes que impiden la conformación de esquemas de coordinación más efectivos.

Las experiencias metropolitanas en México, bajo el enfoque de gestión y coordinación gubernamental, han arrojado un panorama poco alentador, ya que las limitaciones del marco constitucional de los modelos de coordinación metropolitana recaen básicamente en la voluntad de sus integrantes, por lo que Moreno plantea que existe la necesidad de contar con nuevas estructuras institucionales para articular la acción institucional pública actual y, de esta forma, estar en condiciones de hacer frente al reto metropolitano. Sin embargo, a partir de los hallazgos del estudio cualitativo de la normatividad metropolitana realizado por el mismo autor, se demostró que existen grandes vacíos en el ordenamiento jurídico de las entidades del país, dejando fuera la posibilidad de crear gobiernos metropolitanos. Hecho que restringe a las AM, las cuales solo cuentan con el respaldo del artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en donde solo se menciona la figura de la asociación o coordinación a voluntad de los municipios (Moreno, 2006, p. 34).

En lo que respecta al federalismo en las AM, Arellano realizó un “análisis político” de la política de la coordinación metropolitana de corte cualitativo y deductivo, en el que considera que existen dos elementos de análisis en esta fase de agenda: por una parte está la participación de la sociedad en la agenda pública y, por otra, se tiene a las instituciones y gobernantes expertos en asuntos públicos; estos actores son quienes impulsan la agenda institucional y la agenda de necesidades, en donde la convergencia de ambas genera complejidad, debido a que en ellas hay materias exclusivas y concurrentes que implican relaciones intergubernamentales, involucrando la participación de otros niveles de gobierno (Arellano, 2016, p. 75). Identificando el problema central de las AM como un problema de diseño institucional.

Ramírez expone que a pesar de que las zonas metropolitanas representan el elemento de mayor jerarquía en el Sistema Urbano Nacional,

dado que representan el espacio puente más inmediato entre la dimensión regional y el resto del mundo (2009: 70), no se ha logrado legislar lo suficiente en favor de estos territorios, teniendo como resultado graves efectos en la gobernabilidad de dichas áreas. Los marcos de actuación institucional de los municipios en materia de desarrollo urbano requieren de nuevas perspectivas y adecuaciones, para lograr instrumentos de planeación, coordinación y administración metropolitana que constituyan mecanismos de gestión social e institucional que incidan positivamente en el ordenamiento y gobernabilidad (Ramírez, 2009, p. 72).

Entre los principales problemas que enfrenta la administración intermunicipal metropolitana se encuentra la asimetría entre actores públicos y sus programas, la asincronía de agendas prioritarias entre lo metropolitano, lo estatal y lo nacional, la diferenciación de temporalidad de los gobiernos locales, la agudización de problemas públicos transterritoriales y la falta de armonización de competencias que faciliten la coordinación de los tres órdenes de gobierno (Ramírez, 2009, p. 73).

Se expone también que, producto de la falta de desarrollo de las bases normativas e institucionales metropolitanas, se producen afectaciones sociales de exclusión y segregación socioeconómica, generando bolsas de pobreza. Esta situación adversa ha servido como impulso para trabajar en las fortalezas metropolitanas, las cuales incluyen restauración de la capacidad de participación política y de respuesta ciudadana en la resolución de sus propios problemas (Ramírez, 2009, p. 74). Para este autor, el fenómeno metropolitano es el proceso de desarrollo urbano exponencial de territorios y se caracteriza por contar con localidades urbanas integradas física y funcionalmente, con fuerte concentración poblacional y alta actividad económica.

Para estudiosos como Rosique, entre los retos para alcanzar la eficiencia de las instituciones metropolitanas y el funcionar inteligente de sus organizaciones, se encuentra legislar con una perspectiva integral que fortalezca el régimen institucional de cada región metropolitana, con el fin de mejorar la gobernabilidad en grandes ciudades urbanas, las cuales se enfrentan a una serie de obstáculos derivados de la multiplicación de los espacios de poder, la transformación de los espacios de representación y el aumento de conflictividad entre actores y redes de actores (2009, p. 174).

Existen también contradicciones interinstitucionales dentro del proceso de toma de decisiones, ya que se habla de que todos los individuos convergen entre la opción racional que trae consigo el acrecentamiento del egoísmo individual, y la opción pública, la cual busca maximizar el bien común (Rosique, 2009, p. 182), generando así, una tensión y conflicto permanente a la hora de decidir de forma conjunta el tratamiento de territorios con múltiples actores capaces de ejercer poder.

Por su parte Jouve y Lefevre plantean que el problema común de la mayoría de las ciudades versa sobre “la falta de legitimación de las instituciones y de los recursos políticos (presupuesto, preparación técnica y administrativa, capacidades normativas) que agregue las demandas de los actores colectivos e individuales y les ofrezca respuesta mediante políticas públicas adecuadas sobre territorios pertinentes” (2004, p. 9).

Iracheta, a través de un estudio cualitativo acerca de la gobernabilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México, identifica las limitaciones que inhiben el desarrollo económico de una zona metropolitana, las cuales pueden derivar de la escasez de recursos naturales, la contaminación ambiental, la concentración demográfica, el centralismo político y la falta de coordinación entre los ámbitos de poder responsables de gobernar y administrar (Iracheta, 2003, p. 2020).

Para González, entre las razones por las que las metrópolis no han logrado avanzar en materia de coordinación, se encuentran los reclamos históricos de una entidad a otra y de la localidad a la entidad; las relaciones asimétricas entre entidades y localidades; temor a la pérdida de soberanía política, y el temor a un arreglo desfavorable (González, 2004).

En un estudio comparativo de las metrópolis del mundo, Borja muestra que existen algunos tipos de ciudadanos en la metrópoli, entre los que se encuentran los que residen, duermen, pagan impuestos y votan; los que trabajan, comercializan o estudian, y los usuarios intermitentes o eventuales (Borja, 2004, p. 34).

Las formas urbanas de la ciudad actual se caracterizan por tener en su interior dimensiones contradictorias: la concentración y la dispersión, la integración y la fragmentación y la privatización de la vida urbana. Consecuencias directas del proceso de metropolización y de la falta de atención a los problemas de cooperación y coordinación de políticas locales que garanticen la calidad de vida de sus habitantes (Borja, 2004, p. 38).

Por último, en el estudio cualitativo sobre el inventario de la normatividad de la coordinación metropolitana en México, Bladimir Rodríguez identificó el nivel de desarrollo de los marcos jurídicos de las metrópolis para contemplar la asociación o coordinación metropolitana, pues en este realizó un análisis jurídico de las 31 entidades federativas así como del entonces Distrito Federal, en el que verificó el desarrollo en el marco jurídico metropolitano de las primeras, trabajo realizado a través del estudio de las leyes y constituciones en el que registró las diferencias y similitudes de tres componentes: a) conceptualización del fenómeno metropolitano; b) la existencia de una ley específica de lo metropolitano, y c) la contemplación de instancias metropolitanas.

Como hallazgo se observa que si bien la mayoría de los estados cuentan con algún código o ley urbana, en el tema de la conceptualización o definición de lo metropolitano se observa un atraso importante, ya que solo catorce de las treinta y dos entidades federativas analizadas definen o conceptualizan lo metropolitano, a su vez solo nueve de tales entidades han legislado en materia específica metropolitana, lo que significa que existe un vacío legal en el que más de 50% de las 74 zonas metropolitanas no contaban con las condiciones de integrar mecanismos e instancias especializadas para el tratamiento de estas áreas. Por último, teniendo como resultado que de los nueve marcos jurídicos donde sí se contemplan leyes o reglamentos, tan solo cinco entidades han instalado alguna figura o instancia metropolitana para atender, promover y coordinar acciones que incentiven la cooperación entre los distintos niveles de gobierno que convergen en dicho espacio (Rodríguez, 2014, p. 11).

## CONSECUENCIAS Y BENEFICIOS METROPOLITANOS

Como observamos, en la categoría anterior se expusieron las complejidades que enfrenta la coordinación metropolitana y como resultado de estas se exponen las consecuencias de la conformación metropolitana, así como los beneficios de pertenecer a esta condición territorial.

De dicha resistencia, en algunos casos se genera lo que Orellana expone a través del estudio de caso del Área Metropolitana de Santiago de Chile y bajo el enfoque de gobiernos metropolitanos, y es que él concibe la metrópoli como una *fractal city*, fenómeno analizado a través

del esquemas cualitativos y cuantitativos de carácter secundario, en el que se demostró que en las áreas metropolitanas existe una disparidad significativa de perfiles socioterritoriales entre municipios, aludiendo a la existencia de un proceso de metropolarización en donde “se agudizan las desigualdades en la ciudad a partir del fenómeno de crecimiento suburbano. A su vez esta condición genera la ambivalencia de que por un lado engendran las desigualdades, pero por el otro la población más desfavorecida por el sistema encuentra sus oportunidades de desarrollo” (Orellana, 2009, p. 112). Menciona, además, que los efectos de la globalización y expansión de las áreas urbanas ha generado en el “espacio metropolitano, mayores ventajas para invertir, producir, recrearse y residir pero que al mismo tiempo se integra de una sociedad con individuos que no disfrutan de la misma calidad de servicios en su ámbito local” (Orellana, 2009, p. 112).

González y Larralde en su estudio sobre las dimensiones morfológicas de la ciudad y a través de un ejercicio cuantitativo del análisis de las 59 zonas metropolitanas que existían en 2010, identificaron que para entender la existencia de debilidades y potencialidades en la metrópoli es necesario conocer el proceso de metropolización, el cual es definido como aquel “que responde a la necesidad de concentración de recursos de todo tipo en unas pocas ciudades, que deben ser competitivas a nivel internacional. El crecimiento interno de las aglomeraciones, por extensión y densificación, da paso a un crecimiento externo, es decir, por absorción, de ciudades y pueblos cada vez más alejados de su zona de funcionamiento” (González y Larralde, 2019, p. 12). De dicho proceso los autores señalan que se desprenden condiciones como: 1) el crecimiento de un espacio periférico dilatado; 2) la discontinuidad del asentamiento; 3) la policentralidad, y 4) el alto grado de movilidad de personas, bienes e información, retos que deben ser abordados desde un nivel más allá de lo local, y que hacen necesaria la organización y cooperación del resto de los órdenes de gobierno. Además, los autores señalan la preocupación de que existen países en los que se han abordado modelos alternativos de orden metropolitano, donde se ha simplificado al extremo la ciudad, proponiendo prototipos como el de ciudad compacta, señalando que México aún no termina de definir su implementación y beneficio, pues la falta de evidencia empírica hace más compleja su aplicación.

El desafío metropolitano ha estado limitado por la fragmentación de los gobiernos y la incapacidad de la toma de decisiones con visión integral, desencadenando con ello múltiples consecuencias, las cuales son expuestas por Rosembaum y Rodríguez, quienes a través de su estudio cualitativo, examinan las estructuras del gobierno local de varias áreas metropolitanas, a través de un análisis político de los impactos sobre la gobernabilidad en la metrópoli, y destacan cómo algunos de los problemas más complejos van desde las “viviendas deficitarias hasta el acceso limitado a los servicios básicos, la inseguridad de la posesión de sus tierras, hasta el acceso inadecuado a los transportes públicos y su mala calidad, la contaminación ambiental, el crimen, la violencia, y como resultado de la crisis fiscal y económica de la última década se agrega mayor marginación, desigualdad social y segregación” (Rosenbaum y Rodríguez, 2011, p. 4). Teniendo como resultado la urgencia de generar cooperación entre los distintos niveles de gobierno, mismos que pese a tener un mandato de enfoque territorial, enfrentan problemas que rebasan cualquier jurisdicción.

Otra situación a la que se enfrenta el modelo de la coordinación metropolitana, es la de definir su campo de acción, sobre el cual Arellano subraya, en las conclusiones de su análisis político del Área Metropolitana de Guadalajara, que “responde a la gobernabilidad metropolitana y no a la gobernanza metropolitana como se enarbola y busca con afán. No obstante, el hecho de que los alcaldes tengan estos espacios e instrumentos ya son una muestra de que formalmente están obligados a cumplir con la ley” (Arellano, 2016, p. 103). Sin embargo, en la experiencia de las AM mexicanas no se ha logrado el resultado esperado, ya que a pesar de que los problemas públicos transterritoriales son de gran importancia, han estado contenidos mas no solucionados, debido a que el problema de nuestras figuras o instrumentos formales de coordinación metropolitana poseen como constante la incapacidad de gestión, pues los actores institucionales no han logrado generar incentivos para mantener una cooperación y así estar en condiciones de contar con una coordinación efectiva. A través de los hallazgos de este autor se identifica que, en el caso de las AM en México, el problema de la gestión metropolitana es de índole político, ya que parte de las relaciones intergubernamentales puesto que implica la toma de decisiones (Arellano, 2018, p. 48).

Por su parte, Kunz y González aportan desde el estudio cualitativo aplicado al caso de México, tocando a su vez el Área Metropolitana de Guadalajara y a través del enfoque de conflicto, que en la gobernabilidad metropolitana el principal obstáculo no es ni de gestión ni política ni jurídica, ya que estos mecanismos por sí solos no garantizarían romper con la tradición de la fragmentación. Ellos identifican como elemento de análisis el entramado institucional y de cooperación, refiriendo que “el problema en México es la dificultad de alinear los intereses en torno a un proceso de desarrollo territorial común por parte de una serie de gobiernos municipales con sus propias estrategias y con necesidades y contextos específicos, y sobre todo de agendas particulares de los individuos” (Kunz y González, 2015, p. 367). Por ello, los autores proponen la integración y formalización de esquemas de mayor alcance en donde la gobernanza metropolitana sea posible, esto a través de nuevos marcos normativos y un marco institucional renovado, sólido y certero.

Podemos entonces concluir con la aportación que hace De Alba, a través del enfoque de fragmentación institucional, basado en un estudio de experiencia en México, en donde expone la evolución y avance que ha tenido la gestión gubernamental metropolitana, considerando que durante décadas no han sido generadas políticas públicas de largo plazo por lo que los déficits y problemas se han acumulado. Además, identifica las características de la intervención pública metropolitana en el país, que son: la falta de voluntad política; el interés de la reproducción del capital, entendido como la no redistribución y la procuración por mantener el esquema actual; la incapacidad del Estado para cubrir los servicios metropolitanos, limitando el conocimiento e información para enfrentar los problemas de forma integral y, por último, el abandono institucional por intereses y diferencias políticas, en el que solo se considera a la fuerza electoral de quienes integran su límite jurisdiccional (De Alba, 2006, p. 120).

El desarrollo metropolitano como respuesta a las problemáticas urbanas se ha vuelto una necesidad global, para Pérez existen claras razones por las que esta tarea debe ser apoyada, él establece que los problemas que enfrentan las metrópolis no pueden ser atendidos a través de la intervención local individual o de programas de otros órdenes de gobierno que no contemplen la cooperación y coordinación, pues las

dificultades van más allá de las jurisdicciones trazadas. Otra razón por la que es necesario el desarrollo metropolitano parte de la situación fiscal-presupuestaria de los gobiernos pertenecientes a las metrópolis, pues en ellos recae la prestación de servicios públicos, acción que se vuelve costosa y compleja, generando la duplicidad de gastos y la ineficiencia en su prestación. Por último, el autor refuerza el argumento de fortalecer a las metrópolis por lo que se conoce como equivalencia fiscal, que busca mejorar los esquemas de servicios autocontenidos para que todos los beneficiarios de servicios paguen la parte correspondiente y no quede a cargo solo de algún orden de gobierno (Pérez, 2009, p. 53).

#### EXPERIENCIAS EN MÉXICO Y EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA (AMG)

Arellano realiza un balance desde el enfoque de política pública y describe, en una ruta histórica, cómo es que en México se ha llevado por tradición histórica la formulación e implementación de políticas mediante planes de desarrollo en temas metropolitanos. Entre los aspectos más importantes de su estudio se encuentran las cuencas, polos de desarrollo, el impulso a las ciudades medias y regionalización, esfuerzos por fortalecer la vinculación, pero que distan mucho de ser políticas públicas metropolitanas, son más bien acciones focalizadas pero desarticuladas de lo que debería ser la coordinación intergubernamental, que el propio autor identifica como la fuente del problema en las metrópolis de México y en especial la de Guadalajara (Arellano, 2018, p. 45). Aunado a lo anterior, Arellano, en otro de sus trabajos y bajo un enfoque de análisis político, señala que desde la década de 1990 el AMG no ha podido resolver el núcleo duro de su agenda pública, compuesta por el crecimiento urbano desordenado y caótico, el problema del transporte público y movilidad, la inseguridad pública, los problemas en la gestión del agua, y la marginación y pobreza (Arellano, 2016, p. 75). Lo anterior debido a la incapacidad de los municipios de coordinarse de manera efectiva, ya que deben enfrentar las limitaciones jurídicas e institucionales, pero principalmente las emanadas de la condición política de los actores en cuestión.

Desde la perspectiva sociohistórica de Arias, y con base en la óptica de la coordinación y gestión metropolitana, realizó el estudio de las áreas metropolitanas del estado de Jalisco, en el que manifiesta que “Jalisco se revela como un auténtico laboratorio de transformaciones institucionales en respuesta al cúmulo de desafíos sociales, económicos y políticos que acompañan a los fenómenos de urbanización en la entidad” (Arias, 2013, p. 7), por lo que la verificación de los resultados de dicho avance deben ser materia obligada, ya que los resultados buenos y malos obedecen a la dinámica de los actores que han participado en este campo político metropolitano. Pues, aunque a nivel constitucional no existe una figura sólida y una ruta clara de cómo deben abordarse los problemas metropolitanos, desde el asociacionismo intermunicipal existen alternativas viables para su atención.

En el estudio del Área Metropolitana de Guadalajara, Arellano y Arias, a la luz de la evidencia empírica, identifican por medio del análisis cualitativo dos limitaciones institucionales para la coordinación metropolitana: “La primera tiene que ver con la constatación del sentido descentralizado del proceso de gestión pública y la segunda corresponde al énfasis gubernamentalista del proceso de conducción de la política de coordinación, mismo que reduce de manera significativa las posibilidades de incidencia de otros actores interesados y motivados en el desarrollo de la metrópoli” (Arellano y Arias, 2013, p. 56). Dichas limitaciones están presentes en el desenvolvimiento de los esquemas de coordinación en México, pero puntualmente los autores identifican que, en el caso del AMG, la problemática que enfrentan las instancias metropolitanas, más allá del Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), es la falta de incidencia o alcances de las instancias política y ciudadana del modelo metropolitano vigente.

En el estudio de caso abordado por Wario, a través de un análisis diacrónico, rescata los hechos y contribuciones más importantes de la experiencia de Guadalajara en materia de coordinación metropolitana, destacando que esta ciudad pertenece a las 70 urbes más importantes del planeta y es la cabeza del sistema urbano de occidente, el cual está integrado por más de 100 ciudades. En su desarrollo institucional se destaca la conformación del Consejo de la Zona Metropolitana, el cual se formó en 1989 y fue el encargado de desarrollar trabajos intermunicipales a través

de dependencias y subcomisiones, una de las mayores contribuciones del consejo fue crear su propio Fondo Metropolitano, mismo que tuvo actividades desde 1997 hasta 2007, a través de este fondo se realizó una inversión de 1,883 millones de pesos en obras de vialidad, saneamiento y colectores. Derivado de esta experiencia, el autor concluye que pese a las limitaciones que presenta el marco jurídico, administrativo y fiscal, es posible la coordinación y concertación municipal, formular agendas comunes, crear instancias de planeación y generar la integración de fondos conjuntos (Wario, 2009, p. 115).

Por su parte, Sesín y Ramírez en el estudio de caso de Puebla-Tlaxcala, expone las complejidades que atraviesan las áreas conurbadas que trascienden límites estatales, en este caso el ordenamiento territorial y el uso de suelo es el punto de partida que obligó a ambos estados a buscar alternativas de coordinación, logrando a través de comisiones generar acuerdos sobre los desarrollos poblacionales; sin embargo, dicha estructura puede resultar endeble ya que está basada en la voluntad de los 31 municipios y las dos entidades federativas involucradas. Este estudio ayuda a visibilizar que los instrumentos de gestión metropolitana pueden mitigar algunos problemas, pero no pueden quedarse ahí, pues además se requieren respaldos jurídicos e institucionales que brinden certeza y establezcan estructuras sólidas para desarrollar agendas y planeación de mediano y largo plazo (Sesín y Ramírez, 2009, pp. 91-98).

En otro estudio cualitativo y desarrollado por Wario, se da cuenta de la trayectoria institucional y política de medio siglo de gestión metropolitana en Guadalajara. El autor señala que esta región ha logrado mantener distintas instancias de desarrollo urbano, incluso subraya que se ha logrado un gran trabajo pese a la existencia de una involución en las políticas a nivel federal, hecho que afectó el desarrollo local y estatal. Entre los fenómenos que ha tenido que sortear el desarrollo de Guadalajara, sobresale el crecimiento exponencial de la población en la ciudad central, la cual en el año 2000 fue considerada como el municipio más poblado del país.

A su vez se describe la trayectoria que han tenido los municipios como Zapopan, Tlaquepaque, y Tonalá, que iniciaron como localidades conurbadas del primer anillo metropolitano y que forman parte del área metropolitana actual. Como conclusión, este estudio rescata que

desde 1940 Guadalajara ha trabajado en el desarrollo de esquemas de colaboración, coordinación y cooperación para mejorar la prestación y cobertura de algunos servicios, siendo considerada como una de las ciudades pioneras en la generación de planeación, contribuyendo de forma significativa en el mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad y, a su vez, generando alternativas de organización política (Wario, 2004, pp. 89-118).

## GOBERNANZA METROPOLITANA

Ramírez en su estudio instituciones y gobernanza metropolitana, introduce un concepto muy interesante, el de arquitectura institucional, definido como “la medida en la que los municipios consiguen crear instituciones, es decir, reglas claras para la toma de decisiones y la adopción de políticas públicas de interés regional” (Ramírez de la Cruz, 2012, p. 514). A su vez, de acuerdo con Oakerson, citado por Ramírez, la “arquitectura institucional es una base institucional que hace posible una amplia participación funcional en las decisiones de impacto regional” (Ramírez de la Cruz, 2012, p. 514).

Lo que significa poner claras las reglas para participar, sin poner en riesgo la autonomía y libertad que caracteriza a los municipios, sin embargo, este fenómeno aún no sucede debido a las barreras anteriormente expuestas, ya que al no tener un marco jurídico y personalidad financiera, la voluntad de los gobiernos se vuelve endeble, incluso hueca, ya que como menciona Iracheta en la evaluación al Fondo Metropolitano 2017 de Jalisco (Iracheta, 2018), existe una evidente desvinculación de los órganos metropolitanos existentes, ya que cada figura realiza acciones desarticuladas, como el consejo metropolitano y la JCM.

A su vez, Iracheta propone que la gobernanza en área metropolitana debe ser entendida como una red compleja de gobiernos locales que comparten un terreno en el marco de arreglos institucionales, que permiten responder a la pregunta sobre la forma en que podrá México transitar del desarrollo urbano a la gobernanza metropolitana. Según el autor, como primer punto es necesaria la creación de nuevas instituciones públicas, que aunque ya se cuenta con instancias metropolitanas “autónomas”, los contrapesos de dichas instituciones son nulos, lo que las hace propensas a

perder la objetividad y tomar las decisiones que mejor beneficien a quien domina el poder de dicha instancias.

En segundo lugar, tenemos que la recomendación está en formalizar el cumplimiento de los acuerdos y toma decisiones a base de obligaciones y sanciones que puedan asegurar el logro de políticas metropolitanas. Como último elemento, señala la necesidad de contar con una visión metropolitana más amplia en donde todas las instituciones y niveles de gobierno involucrados sepan cuál es su importancia y labor de forma específica, no como una definición genérica, sino más bien como un entendimiento de la condición metropolitana que enfrentan. De esa forma los gobiernos municipales podrían estar en condiciones de integrar una perspectiva a largo plazo y a su vez contar con marcos normativos, administrativos, financieros y todo lo necesario para acercarnos a la gobernanza metropolitana (Iracheta, 2016, p. 27).

En el estudio cualitativo sobre el caso mexicano, Ramírez de la Cruz destaca que las ciudades metropolitanas constituyen un espacio de fragmentación político-administrativo en donde se pueden crear al menos tres tipos de respuestas metropolitanas, las cuales el autor identifica como: agencias metropolitanas de gobierno, la formación de estructuras formales de gobernanza, y la creación de instituciones informales y formales de gobernanza metropolitana (Ramírez de la Cruz, 2012, p. 492). Por otra parte, plantea que existe ausencia de perspectiva regional y metropolitana, lo que agudiza la fragmentación y genera una desigualdad en la distribución de recursos y de planeación, haciendo necesaria la colaboración de los tres órdenes de gobierno para cualquiera que sea la solución abordada.

Sin embargo, en la práctica, los municipios han adoptado medidas de desarrollo y gasto individual, pues buscan atender las preferencias de los ciudadanos que habitan su municipio, ya que de ello depende su aceptación o fortaleza política, lo que es considerado como un efecto positivo, pues al fomentar la competencia, se mejora la prestación de servicios individuales. Como resultado de este análisis se aborda el desarrollo del nuevo regionalismo y gobernanza metropolitana, que buscan crear estructuras de decisión y redes plurales horizontales, que se adapten a las características específicas de la región y que estén basadas en una forma de gobierno colegiada, consensuada y cimentada en la consulta.

Por ello, los actores participan de la cooperación interjurisdiccional y, de esta forma, lograr arreglos institucionales que fomenten el profesionalismo y formación de administradores con visión amplia y con poca injerencia en la arena política (Ramírez, 2012, pp. 492-500).

## CONCLUSIONES

Expuesto lo anterior, observamos que el fenómeno metropolitano ha generado diversas respuestas gubernamentales que van desde la legislación en la materia, el fortalecimiento y creación de marcos normativos e institucionales, hasta la instauración de políticas públicas para financiar, regular y articular instancias que atiendan los problemas transterritoriales que acarrearán las áreas metropolitanas. En este sentido, se puntualiza que desde el ámbito legislativo se deben crear mecanismos que definan reglas claras, y estipulen las responsabilidades y atribuciones necesarias para sincronizar y unificar los sistemas metropolitanos, cumpliendo con criterios mínimos de gestión, donde se formalicen estos esquemas. Además de traer consigo la transformación de los espacios de representación que reduzcan las asimetrías entre los actores interesados, pues a pesar de que en una misma área puedan existir disparidades significativas en los perfiles socioterritoriales, se debe trabajar para lograr la alineación de intereses comunes mediante marcos normativos e institucionales sólidos y certeros, que no dependan solo de la voluntad política y que logren evitar el abandono institucional por razones políticas.

En lo que respecta a la coordinación y cooperación de los actores involucrados del desarrollo metropolitano, debemos considerar que el fomento y práctica de las relaciones intergubernamentales nos da cuenta de una visión mucho más amplia y flexible de las relaciones que establece el federalismo y sus distintos grados de interacción gubernamental. Dejando claro que para mejorar el tratamiento de las metrópolis se deben articular las acciones gubernamentales y sociales que permitan crear nuevas perspectivas, las cuales reflejen la ruta de gestión y, a su vez, aprovechen la experiencia y el conocimiento colectivo, con el fin de lograr la adaptación de modelos que delimiten el margen de expresión política, y que garanticen la consolidación de agendas comunes y acciones formales que mejoren las condiciones de vida urbana.

Por último, en el caso específico de México podemos identificar que existe una brecha amplia entre el andamiaje normativo e institucional de las distintas entidades federativas, incluso entre las mismas zonas metropolitanas, las cuales han tenido tratamientos distintos, pues su configuración atiende a lógicas y necesidades diferentes, haciendo evidente que no existen planes y programas federales para dirigir e incidir en la organización y fortalecimiento de estas áreas. Prueba de lo anterior, en el año 2020 se eliminó el Fondo Metropolitano, mayor fuente de financiamiento de proyectos y que operó durante al menos quince años, dejando desprotegidas a las regiones que articulan localidades urbanas y que no solo deben atender sus atribuciones específicas, sino que deben enfrentar las problemáticas transterritoriales que, al atenderse de forma aislada, generan duplicidad e ineficiencia en la prestación de servicios. Sin embargo y a pesar de la desarticulación gubernamental que ha caracterizado al escenario metropolitano del país, existen prácticas exitosas que han puesto en marcha acciones, políticas, programas e incluso sistemas metropolitanos que, en mucha parte, son producto de la voluntad política de los actores, pero que han sentado precedentes para el desarrollo metropolitano del país.

## REFERENCIAS

- Arellano Ríos, A. (2016). El entorno político de la Coordinación en el Área Metropolitana de Guadalajara. En A. Arellano Ríos, *La coordinación metropolitana en el sistema federal: experiencias y trazos institucionales* (pp. 75-103). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- (2018). La coordinación metropolitana en México: un balance desde la política pública. En R. Bernal, O. Ernesto y J. D. Calderón García (Coords.), *Problemáticas Urbanas en México. Transformaciones territoriales retos y perspectivas desde el ámbito local* (pp. 35-52). México: Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo.
- y Arias de la Mora, R. (2013). El Área Metropolitana de Guadalajara: travesía, política y gestión metropolitana. En A. Arellano Ríos e I. Ortiz Barba (Coords.), *Coordinación y Gestión Metropolitana en Jalisco* (pp. 27-59). Puerto Vallarta, Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- Arias de la Mora, R. (Coord.) (2013). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

- Borja, J. (2004). Informe sobre gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual. En L. González de Alba (Comp.), *Desafío Metropolitano* (pp. 29-87). México: UNAM.
- Carbonell Sánchez, M. (2014). *Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México* (pp. 64-82). México: Miguel Angel Porrúa y UNAM.
- Carrera Hernández, A. P. y Martínez Tiburcio, M. G. (2018). *Elementos de una política pública que promueva eficazmente las intermunicipalidades en el Estado de México*. México: Instituto Hacendario del Estado de México.
- Cohen, J. March, G. y Olsen J. (2011, julio-diciembre). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y Política Pública*, XX(02), 247-290.
- De Alba, F. (2006, julio-septiembre). Fragmentación institucional en México: la saturación del espacio político y la acción. *Provincia* (16), 109-159.
- Díaz Aldret, A. (2018, junio). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Reforma y democracia* (71), 121-154.
- González Arellano, S. y Larralde Corona, A. H. (2019, enero-abril). La forma urbana actual de las zonas metropolitanas. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 34(1), 11-42.
- González, L. (2004). Agenda de trabajo legislativa metropolitana. En L. González (Comp.), *Desafío Metropolitano* (pp. 11-28). México: UNAM.
- Hernández Díaz, A. M. (2005). Relaciones Intergubernamentales. *Espacios públicos*, 9(18), 36-53.
- Iracheta Cenecorta, A. (2003). Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México. *Papeles de Población* (36), 2011-2039.
- . (2016). Estudio Introductorio Metropolitización y Gobernanza. En A. Iracheta, *Metrópolis y gobernanza* (pp. 13-42). México: Siglo XXI.
- . (2018). *Evaluación de Procesos del Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco 2017*. Guadalajara, Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco y Centro EURE de Estudios Territoriales y Políticas Públicas.
- Jouve, B. y Lefèvre, C. (2004). *Metrópolis Ingovernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*. Madrid: Ministerio de Administración Pública-INAP.
- Kunz, I. y González, G. (2015). Gobernanza metropolitana: Más allá del voluntarismo. En R. Eibenschutz y B. Ramírez (Coords.), *Repensar la metrópoli II* (pp. 365-378). México: UAM.

- Moreno Pérez, S. (2006, septiembre). La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* (9), 1-35.
- Orellana, A. (2009, abril). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *EURE*, XXXV(104), 101-120.
- Pérez Torres, D. E. (2009). El reto de legislar y administrar las zonas metropolitanas y ejemplos internacionales. En R. Eibenschutz y L. González (Coords.), *El legislativo ante la gestión metropolitana* (pp. 49-67). México: Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa-UAM.
- Ramírez, V. (2009). Fortalezas y debilidades del marco legal para la acción metropolitana. En R. Eibenschutz y L. González (Coords.), *El legislativo ante la gestión metropolitana* (pp. 69-90). México: Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa-UAM.
- Ramírez de la Cruz, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(2), 491-520.
- Rodríguez López, B. (2014). *Inventario de la normatividad Estatal en torno a la coordinación metropolitana en México*. México. Mecanoescrito.
- Rosenbaum, A. y Rodríguez, C. (2011, enero-junio). Gobierno local y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina. *Contextualizaciones latinoamericanas* (4), 1-25.
- Rosique Cañas, J. A. (2009). Gestión Metropolitana: la importancia de las instituciones en para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización. En R. Eibenschutz y L. González (Coords.), *El legislativo ante la gestión metropolitana* (pp. 171-190). México: Cámara de Diputados-UAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Sesín Marín, J. J. y Ramírez Silva, M. (2009). Instrumentos y experiencias de coordinación metropolitana en México. El caso de Puebla-Tlaxcala. En R. Eibenschutz y L. González (Coords.), *El legislativo ante la gestión metropolitana* (pp. 91-102). México: Cámara de Diputados-UAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Wario Hernández, E. (2004). Guadalajara, medio siglo de gestión metropolitana. En L. González de Alba (Comp.), *Desafío metropolitano* (pp. 29-87). Estado de México: UAM.
- (2009). Instrumentos y experiencias de coordinación metropolitana en México, el caso de Guadalajara. En R. Eibenschutz y L. González (Coords.), *El legislativo ante la gestión metropolitana* (pp. 103-115). México: Cámara de Diputados-UAM-Miguel Ángel Porrúa.

# CAPACIDAD INSTITUCIONAL COMO FACTOR DETERMINANTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS, FRENTE A LA INSUFICIENCIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Raúl Hernández Mar

*UAM, Unidad Lerma*

Yadira Monserrat Córdoba López\*

*UAM, Xochimilco*

## INTRODUCCIÓN

Luego de la segunda década del siglo XXI, las capacidades institucionales se han convertido en un tema de primer orden para los gobiernos contemporáneos, que se encuentran en un contexto de luces y sombras: por una parte, la exacerbada participación ciudadana ha confirmado el establecimiento de una “nueva” relación entre la sociedad y el Estado y, por otra, la carencia de oportunidades, la desigualdad y los altos índices pobreza, son factores que deslegitiman la actividad del Estado y le retiran el apoyo ciudadano.

Aunado a ello, cada vez es más importante la participación de los gobiernos locales en la implementación de decisiones, no solo de carácter territorial-local sino de decisiones transterritoriales, que forma parte del orden metropolitano. Sin duda, este involucramiento se encuentra restringido no solo por las condiciones de diseño de la política pública metropolitana, sino por las capacidades municipales disponibles.

En este contexto, los gobiernos municipales, en algunos casos, aunque no tan pocos, han tenido que enfrentar serias dificultades para asumir funciones y responsabilidades, debido a su baja capacidad institucional, por ello el propósito de este trabajo es analizar dichas capacidades y el vínculo de estas tienen con la gobernanza en un contexto complejo, así como aportar un modelo teórico que explique esta relación. El presente texto se encuentra dividido en las siguientes secciones: niveles de análisis de la capacidad institucional, la dimensión institucional de la capacidad

---

\* Estudiante de la maestría en Políticas Públicas de la UAM, Xochimilco.

estatal, gobernanza como expresión de la capacidad institucional y conclusiones.

Actualmente nos encontramos dentro de un proceso de globalización que se consolida como el término más terminado del neoliberalismo que ha generado desiguales relaciones productivas y sociales, la precarización del empleo, bajos salarios, desempleo, pobreza y violencia, determinadas por una inequitativa distribución del ingreso y que han afectado significativamente la organización tradicional del Estado.

Además de lo anterior, en nuestro país el fenómeno urbano se considera un elemento adicional que impacta al ámbito municipal. Según el Sistema Urbano Nacional (SUN) en el 2018 en México existían 401 ciudades agrupadas en 74 zonas metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos, que en total albergaban a 92.6 millones de personas, es decir, 74.2% de la población mexicana (CONAPO, 2018), 14.2% más que el dato previsto por la ONU para el 2030.

Siguiendo con lo anterior, en México existen 2,457 municipios y de las 32 entidades federativas, el Estado de México es la más poblada con 16'187,608 habitantes, que representan 13.5% del total nacional, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2015); le sigue la Ciudad de México, donde viven 8'918,653 de personas, que representan 7.5% del total de habitantes del país; luego Veracruz con 8'112,505 (6.8%); Jalisco con 7'844,830 habitantes (6.6%) y Puebla, que ocupa el quinto lugar, con 6'168,883 personas, que representan 5.2% de los habitantes del país.

Por lo anterior, nos encontramos frente a dos escenarios: el primero, considera que los municipios de México tienen un área determinada administrativamente; mientras que el segundo es el de la densidad poblacional, la cual tiene otras implicaciones, por ejemplo, en los municipios conurbados de las zonas metropolitanas, la forma en que está distribuida la población y la continuidad del espacio social impone problemas a las administraciones locales. En la actualidad, dichas variables necesariamente involucran la necesidad de que existan mecanismos de cooperación entre los gobiernos municipales en materia de servicios públicos como el agua, la recolección de residuos sólidos, el transporte, el alumbrado público, la seguridad pública, la educación, etcétera.

Por ello, dependiendo de la estructura de la población que se ubica en los municipios y sus características físicas, así como sociales y económicas, será necesario el diseño de políticas públicas específicas que promuevan el desarrollo; de acuerdo con la forma en que esté distribuida la población en el espacio será necesario contar con una mayor o menor cantidad de recursos económicos para operar y ello es determinante para ofrecer mejores condiciones de vida a la población.

De modo que hoy en día sigue siendo pertinente la pregunta: ¿hacia qué tipo de Estado nos dirigimos en el siglo XXI? Aunque esta parece una cuestión repetitiva y hasta añeja, la verdad es que resulta oportuna para el contexto en cual nos encontramos: plantear la necesidad de dotar al *nuevo* Estado, en construcción desde la década de los ochenta, de la capacidad institucional suficiente, para hacer frente a la complejidad que ha aumentado la incertidumbre.

Bernardo Kliksberg asegura que:

La discusión en relación con el Estado ha adquirido un tono altamente ideologizado. Abundan los mitos, dogmas, clichés, eslóganes, peticiones de principios, trucos lógicos, sofismas y otros recursos de bajo nivel científico. Suelen lanzarse declaraciones tajantes, sin respaldarlas con evidencia empírica. En su conjunto, el debate es muchas veces de muy precaria calidad (1994, p. 23).

Siguiendo con la argumentación, los cambios gubernamentales derivados del *rediseño, reforma o reinvención* del Estado (Osborne y Plastrik, 1998), que estaban motivados entre otras razones –por la economía global, la crisis fiscal y la insatisfacción de los ciudadanos–, apuntaban hacia las formas y medios de intervención de este más que al grado de intrusión y el tamaño de gobierno, el tema fundamental, entonces, es el papel que juega el Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad, el modo de interacción entre este y la sociedad civil, así como la capacidad de gestión real del mismo “para cumplir el papel que sería conveniente que lleve a cabo históricamente” (Kliksberg, 1994, p. 24).

Sin embargo, dicho fenómeno es difícilmente comprensible a nivel macro debido a su inherente complejidad, por ello, es pertinente entender la naturaleza de estos cambios en el nivel micro, debido su relativa

autonomía respecto del ámbito federal para tomar decisiones, realizar acciones y omisiones sobre el quehacer público cotidiano, considerando que los gobiernos locales y sus instancias subgubernamentales son la más próxima a las necesidades y a las demandas de la población.

En este sentido, como lo menciona Tonatiuh Guillén, tales entidades gubernamentales, “se consolida[n] como una parte activa del debate nacional actual que los ha convertido en un actor público de primer nivel” (Guillén, 1996, p. 13). El ayuntamiento, en la actualidad, además de ser un actor, es una institución con la posibilidad de dar respuesta a las necesidades sociales inmediatas y en donde se pugna por romper con la fuerza centralizadora del sistema político y sus instituciones, a través de demandas que mezclan tanto la descentralización, la democracia y el desarrollo.

Además, es en este espacio en donde se puede dar el encuentro entre el gobierno con el *nuevo* paradigma gerencial, pero como lo explica Kliksberg:

[...] este encuentro no debe producirse neutralmente, sino en el marco de cómo poner el nuevo paradigma desde el Estado al servicio de los papeles que él mismo debería cumplir en los diversos contextos nacionales. Papeles ligados [...] a la competitividad, el desarrollo, la democratización, la equidad, el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación (1994, p. 31).

Así, los gobiernos locales han adoptado la disciplina de las políticas públicas para hacer frente a sus problemas públicos cotidianos, que al mismo tiempo supone el establecimiento de mecanismos institucionales propios de esta disciplina, por ejemplo, la utilización de sistemas de información especializada para el diseño de políticas públicas, la creación de unidades de análisis (formulación) y *staff* de personal especializado en la toma de decisiones, la introducción de nuevas tecnologías de gestión utilizadas en las prácticas burocráticas (administración pública) y en los sistemas decisorios para asegurar la correcta implementación de las políticas públicas, así como la evaluación sistemática de los efectos e impactos de estas.

Por ello, un “gobierno por políticas” representaría el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar. Sin

embargo, la centralización y el modelo *Top-Down* de decisión (Aguilar, 2000), hoy se presentan de modo insistente como un conjunto de actividades “habituales” estructuradas para la asignación de recursos públicos, de decisiones y poder a los gobiernos locales, a pesar de que estos modelos organizacionales vetustos no responden a las condiciones de incertidumbre y cambios continuos de los contextos actuales.

De esta manera, la centralización política y administrativa presenta contradicciones, pues, por un lado, supone la expansión del Estado, mientras que lo que se observa es un achicamiento del Estado nacional, que es seguido por una expansión de los gobiernos locales. La centralización supone un grado alto de homogenización, mientras que la descentralización supone una mayor presencia de la sociedad en los procesos de decisión, gestión y control de las funciones públicas.

Lo anterior está redefiniendo la relación entre la sociedad y el Estado, sin embargo, como lo advierte Oscar Oszlak “reformadores estatales no alcanzan a percibir la esencia de estas transformaciones y colocan el acento exclusivamente en el tamaño del Estado” (1994, p. 72), se tiende así a derribar al Goliat estatal sin sustituirlo por un David más pequeño pero fuerte. Esto aumenta la necesidad de una gestión pública eficaz.

Pero en la práctica, el gobierno local en numerosos casos presenta serias dificultades para asumir demasiadas funciones y responsabilidades, muchas veces no cuenta con la infraestructura administrativa ni con la solidez institucional necesaria para convertirse en el eje del desarrollo local, regional o metropolitano, sin mencionar el repertorio de males tradicionales que se manifiestan en el espacio de este, a saber: “Dependencia, debilidad, ineficiencia, corrupción, clientelismo, caciquismo, carencia de recursos financieros y técnicos, discontinuidad de planes y programas, visión de corto plazo y gestión improvisada” (Massolo, 2003, p. 11).

Lo expuesto deja ver la necesidad de plantear una discusión franca y abierta en torno a varios conceptos que deben incorporarse en la dinámica actual de gobierno en este nivel, las políticas públicas son un ámbito de reflexión, la representatividad y autonomía son elementos importantes, pero la capacidad institucional es una parte esencial para estabilizar una serie de cambios relativos a la relación entre la sociedad y

el gobierno, para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la primera. Aguilar lo explica de la siguiente manera:

Lo distintivo del concepto [gobernanza] desde su origen ha sido mostrar el hecho de que la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados (2006, p. 84).

En este sentido, la capacidad de gobernar está visiblemente conectada a sus procesos de gobernanza, sin embargo, sin un ajuste entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad, pero este ajuste depende de las estructuras (redes) y de los actores. Por lo tanto, las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional y de los actores.

El propósito de este trabajo es analizar las capacidades institucionales como factor determinante de las políticas metropolitanas frente a la insuficiencia de los gobiernos locales, elemento fundamental en la construcción de procesos de gobernanza y su incidencia en las políticas públicas, bajo el supuesto de que las dinámicas actuales del gobierno local exigen la incorporación de diferentes actores en la construcción de soluciones a los problemas y alternativas de acción para el desarrollo local.

Sin dejar de lado el cuestionamiento hecho, en el sentido de si las carencias de capacidades y eficiencia política-técnica mostrada en su desempeño son únicamente el resultado de una alta habilidad o profesionalismo de autoridades y funcionarios, o más bien se inscriben en un marco de restricciones dentro del mismo diseño institucional de nuestro federalismo.

## GOBERNANZA COMO EXPRESIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

El mundo es hoy en día más complejo, dinámico y diverso, lo que no admite una visión única, sino que requiere una aproximación plural. Por ello, los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, no son suficientes ni incluso idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen. Tampoco las aproximaciones al mercado han demostrado su completa efectividad, por ejemplo, la privatización y la desregulación.

En las últimas décadas la capacidad de los gobiernos se ha visto desafiada por diversos factores, tales como la globalización, los cambios en la sociedad, las nuevas formas de gobierno, la emergencia de la nueva gestión pública, la complejidad de las relaciones sociales, la creciente diferenciación, especialización y descentramiento de la sociedad, la independencia y autonomía de las personas, así como los nuevos modos de acumulación (activos intangibles) y las recientes formas de generación de activos. Lo anterior, ha puesto en riesgo su capacidad de gobernar, al mismo tiempo que la aparición de nuevos actores que buscan influir en los procesos de gobiernos vuelve más compleja y diversa la acción gubernamental que demanda una nueva manera de gestión.

Uno de los conceptos cuyo uso ha crecido de forma significativa a lo largo de los últimos años es el de gobernanza, traducción castellana del vocablo inglés *governance*.<sup>1</sup> No solo el empleo del término se ha incrementado, sino que la propia realidad que la noción busca describir se ha tornado más compleja, ofreciendo variantes que empujan a la aceptación de variedades de gobernanza.

El enfoque de gobernanza es un elemento apropiado en las condiciones actuales que enfrentan las ciudades; según Aguilar:

[...] los efectos de ‘destrucción creadora’ (J. A. Schumpeter) que provocan la economía global, la nueva economía y la conectividad informativa, los cambios que experimentan las sociedades nacionales debido a los vientos

---

1 El término *governance* ha sido traducido al castellano también como gobernabilidad, tal el caso de organismos internacionales como el PNUD. Independientemente del uso extensivo o no del vocablo gobernanza, es necesario distinguir entre estos dos fenómenos relacionados pero distintos: gobernabilidad y gobernanza.

de libertad que han traído a sus vidas la democratización, el libre mercado y la apertura cultural, y la persistencia de circunstancias nacionales internas urgidas de desarrollo, seguridad e integración social, hacen absolutamente necesaria la acción de una instancia de conducción social (Aguilar, 2011, p. 39).

Por lo anterior, el gobierno de las ciudades difícilmente podrá tener éxito si continúa usando los anquilosados modos de intervención dirigista gubernamental, por lo tanto, hay que dirigirse hacia un nuevo formato e instrumental en ese ámbito, que permita a la sociedad colaborar y dar sentido de dirección a las acciones de gobierno. De acuerdo con Ziccardi, “la participación ciudadana, es necesaria tanto para movilizar y legitimar la acción de los gobiernos, como para inspirar soluciones creativas y viables” (2020, p. 43).

El Banco Mundial ofrece una serie de componentes de gobernanza con fuertes tintes normativos acerca de lo que debe ser un buen gobierno o buenos sistemas de gobernanza. Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha construido una definición asociada a la capacidad de producir resultados exitosos en términos de calidad de vida de la población, es decir gobernabilidad democrática.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2002) elabora en forma más explícita un concepto de gobernabilidad democrática, entendiendo a esta como aquella que promueve el desarrollo humano. Por un lado, dicha noción se da en un marco dentro del cual pueden diseñarse instituciones eficientes y establecer un entorno macroeconómico y político predecible, como condición necesaria para el crecimiento y un mejor funcionamiento de los servicios públicos. Pero, por otro, hace hincapié en la profundización de la libertad política y los derechos humanos, así como la desaparición de cualquier forma de discriminación.

La gobernabilidad es un enfoque centrado en las capacidades del gobierno, las cuales son potencialidades de acción, por lo que la gobernanza requiere gobernabilidad, pero el gobierno competente con capacidad es solo un factor requerido, ya que la relación del gobierno con la sociedad actualiza las capacidades. En este sentido, Aguilar Villanueva considera el proceso de dirección/gobernación de la sociedad, un proceso estructurado, institucional y técnicamente de acción colectiva donde hay

múltiples actores. En otras palabras, el proceso de dirección a partir de la interlocución entre grupos y sectores para alcanzar metas colectivas.

Así, según Joan Pierre, “las capacidades de gobierno vienen cada vez más de otras fuentes, como, por ejemplo, de las diferentes maneras en las que el gobierno comparte recursos con otros actores. En este sentido, las capacidades estatales son relativas, en vez de representar un rasgo de carácter absoluto, sobre todo el derivado de reglas constitucionales” (2004, p. 3). Si bien este análisis de Pierre arroja pautas sugerentes para analizar de manera más directa los fenómenos de capacidad gubernamental y, por ende, para descubrir patrones de gobernanza en una sociedad, no sería conveniente desechar el marco de gobernanza imperante y que se deriva del marco normativo macro, ya que del mismo se desprenden estructuras de oportunidades para la acción que ofrecen un campo de intervención para las organizaciones estatales.

Renate Mayntz escribe que “la propia palabra gobernanza está experimentando una interesante evolución semántica: inicialmente se utilizó como sinónimo de gobernación o proceso de gobernar a través de las organizaciones gubernamentales” (2005, p. 95). Pero advierte que el campo semántico del vocablo se ha ampliado con dos nuevas acepciones:

[...] hoy se recurre a gobernanza, en primer lugar, para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado, el uso primero del concepto de gobernanza estuvo asimilado al de gobierno, en la medida en que circunscribía las funciones de liderazgo en la sociedad a los instrumentos que directamente estaban en poder de los organismos del estado (2005, p. 95).

Por último, en una segunda variante, Kooiman, considera que la aplicación del concepto de gobernanza fue separada de la noción de gobierno y asociada a la descripción de todas las formas de coordinación social no jerárquicas. Esta línea interpretativa se aplica a cualquier mecanismo de coordinación que intente producir un resultado valorado colectivamente, intervenga o no el gobierno de manera central en este mecanismo.

La idea anterior podría definir lo que conocemos como gobernanza, concepto que no ha permanecido estático y ha tenido una gran influencia en varias disciplinas y subdisciplinas de las ciencias sociales, y que busca cuestionar la validez teórica y práctica de los modelos tradicionales de gobierno para explicar los procesos de política pública, a partir de la identificación de redes de intercambio que se construyen entre diversos actores e instituciones.

La diferencia más importante entre el concepto de gobierno (*government*) y gobernanza (*governance*) es el nivel de interacción entre la sociedad civil y el Estado y, por lo tanto, las distintas maneras de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas. En este sentido, Porras explica que “las distintas concepciones de la gobernanza argumentan grados variables de compatibilidad entre los patrones de interacción que se dan en el modelo tradicional de gobierno y los nuevos paradigmas basados en el establecimiento de redes interinstitucionales” (2007, p. 165).

Por lo expuesto en líneas anteriores, se puede argumentar que el concepto de gobernanza no ha permanecido estático, desde su mención por primera vez en los reportes del Banco Mundial de 1989 y 1992 como un neologismo técnico definido como “el ejercicio del poder político para conducir los asuntos de una nación en el contexto del análisis de los Estados fallidos de África” (Porras, 2007, p. 163). La noción de gobernanza ha evolucionado del ámbito de la economía institucional, la regulación y el “buen gobierno” con un énfasis normativo a lo empírico, es decir, actualmente, se encarga del estudio de “los mecanismos y circunstancias que facilitan el ingreso de actores no gubernamentales en las comunidades de política pública, y las implicaciones que esto tiene en nuestras concepciones de gobierno y bien común” (Porras, 2007, p. 165).

En este sentido, la gobernanza se ha convertido en un tema central para la gobernabilidad de las ciudades, en donde las sociedades han encontrado un mínimo de “seguridad” y atención de sus necesidades, sin embargo, en México las experiencias de gobernanza en el diseño e implementación de políticas o proyectos públicos urbanos no son suficientes, y menos en el ámbito en el metropolitano.

## LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD ESTATAL

En este apartado se aborda el tema de la capacidad institucional, la cual es una de las dimensiones de expresión de la capacidad estatal, en este sentido, investigadores, hacedores de políticas y agencias de cooperación, comparten la observación de que desarrollar capacidad institucional es importante dado que una gran parte de los problemas concernientes a los sectores públicos se imputan a gobiernos poco capaces o con déficits en sus habilidades.

Asimismo, existe cierto acuerdo en el hecho de que las capacidades no son cualidades esenciales de todos los gobiernos, sino que las mismas varían notoriamente de un país a otro y en el tiempo, de igual manera no hay un consenso claro respecto a qué capacidades fortalecer.

Sin embargo, este trabajo se acota a la dimensión de la capacidad institucional del gobierno, ya que es un ámbito fundamental para articular participación política, ciudadana, modelos de gobernanza y diseñar e implementar políticas públicas, por lo que de aquí en adelante se centrará el tema en esta dimensión institucional de la capacidad del gobierno.

El PNUD define capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (junio de 2010, p. 5). Se pretende, en el contexto que tratamos, conseguir instituciones con mayor capacidad para procurar y fomentar el desarrollo humano. Por lo anterior, este concepto está asociado a la fortaleza de las instituciones como factor fundamental para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo. Según el PNUD, esta fortaleza se logra “mediante los procesos de desarrollo de capacidades, se pretende que las instituciones puedan pasar de un estado de capacidades a otro más alto que les permita contribuir de forma significativa al desarrollo humano” (junio de 2010, p. 8).

Actualmente, la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la gobernanza (*governance*). El punto de partida de esta visión es un marco ecológico, bajo el cual los cambios en el papel del Estado con relación a la resolución de problemas públicos afectan la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas.

De acuerdo a Nico Nelissen, “la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (2002, p. 13). En este mismo sentido, el PNUD explica que “de ahí que el interés por medir las capacidades del Estado ha desembocado en una diversidad de metodologías e interpretaciones, pero los intentos recientes de querer medir la capacidad de los gobiernos en particular las unidades subnacionales ha sido muy importante” (2009, p. 99); y podemos verlos reflejados, entre otros, en el índice de calidad gubernamental estatal (ICGE)<sup>2</sup>, el índice de desempeño de los gobiernos municipales (IDGOB)<sup>3</sup> y el índice de desarrollo municipal básico (IDMB)<sup>4</sup>. Es importante hacer notar este tipo de esfuerzos actuales de los gobiernos locales por medir su capacidad institucional, porque significa que ha habido un reciente y

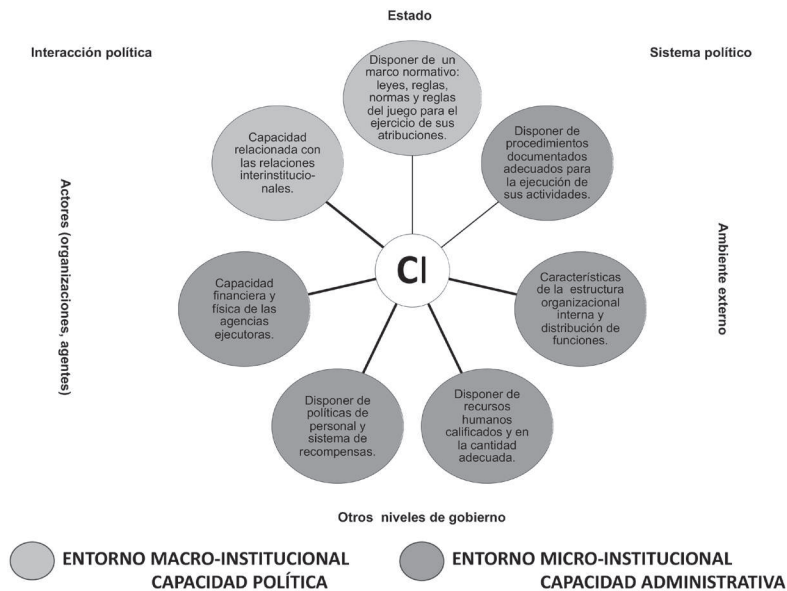
- 
- 2 Índice de calidad gubernamental estatal (ICGE) parte del concepto de calidad de gobierno entendida como la interacción entre la arquitectura institucional (el marco general de reglas que dirigen la acción del gobierno) y las prácticas de gestión (las decisiones y acciones del gobierno) para controlar la discrecionalidad en el gobierno. Más específicamente, la arquitectura institucional refiere a la existencia de reglas claras para el acceso al servicio público, mecanismos de rendición de cuentas, y transparencia y acceso a la información pública. Por su parte, las prácticas de gestión incluyen la administración financiera y de capital, de recursos humanos, de recursos informáticos, así como la orientación estratégica del sector público.
  - 3 El Índice de desempeño de los gobiernos municipales (IDGOB), define al desempeño de los gobiernos municipales como el uso de la capacidad organizacional para conducir tres aspectos de su actividad: captación y uso de recursos económicos; manejo de recursos humanos, y construcción de infraestructura. En la medida que los gobiernos locales realicen de manera eficiente estas tres actividades lograrán un mejor desempeño en la gestión del desarrollo local. El IDGOB implica la utilización del desempeño de los gobiernos locales como variable de aproximación para la medición de la calidad y capacidad de estos como agentes promotores del desarrollo local. Este índice se compone de los siguientes aspectos: servicios públicos, autonomía financiera, eficiencia en el gasto público, mecanismos de financiamiento y creación de infraestructura, entre otros.
  - 4 El índice de desarrollo municipal básico (IDMB) integra elementos ambientales e institucionales con algunas variables tradicionalmente utilizadas en el IDH. De este modo, el IDMB es un instrumento que resume la información de cuatro dimensiones en el ámbito municipal: ambiental, económica, institucional y social.

creciente interés en conocer estos ámbitos de su gestión para mejorar los resultados de sus competencias.

### NIVELES DE ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Los niveles de análisis o dimensiones, son los ámbitos que configuran el espacio de extensión de la capacidad institucional (CI); en el caso de los gobiernos locales, es necesario considerar los otros órdenes de gobierno ya que su capacidad institucional para responder ante un problema público puede estar limitada a otros niveles de gobierno. En el diagrama 1, se presentan los componentes de la capacidad institucional dentro de los círculos (posteriormente se describen en el cuadro 1), este conjunto de círculos contienen los elementos que atañen a la organización y a sus miembros, fuera de ellos, el Estado concebido no solo como una arena sino como un actor con capacidad de decisión e influencia que afecta al sistema político, aunado a ello las organizaciones no operan en el vacío, están constreñidas a sus marcos normativos, a su capacidad de actuar, a su capacidad tanto política como administrativa.

Diagrama 1. Nivel de análisis de la capacidad institucional



Fuente: Elaboración propia.

En este esquema además del Estado como un actor y la organización con sus componentes para el análisis de la capacidad institucional, se incorporan otros elementos relativos al componente político y administrativo. En él, la capacidad política está implícita en el ambiente externo, otras organizaciones, agentes, decisiones del gobierno federal que se transfieren al ámbito subnacional y otros órdenes de gobierno, Estado, interacción política y sistema político; donde factores como la lucha por el poder, la participación política, la voluntad de los actores, sus formas de negociación, las relaciones interinstitucionales, la cooperación, las reglas de juego formales e informales, entre otros, se ponen de manifiesto en la capacidad política.

Todos estos factores inciden en la capacidad administrativa para definir a qué se refieren ambos tipos de capacidad, así que la capacidad política es un componente esencial en la capacidad institucional, ya que en los últimos años pocos han sido los estudios sobre esta última que apuntan a tomar en cuenta la variable política como esencial para cualquier análisis de CI. Según Rosas Huerta:

La capacidad política se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. Por lo tanto, la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública (2008, p. 129).

En lo que respecta a la capacidad administrativa, la misma autora hace alusión a “las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales. En este componente resaltan dos dimensiones, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización” (Rosas, 2008, p. 128). En el cuadro 1 se define cada componente, a su vez cada uno de estos atiende a un nivel o entorno institucional, además de que se indica cuáles aportan a la capacidad política y cuál a la capacidad administrativa.

Cuadro 1. Componentes de la capacidad institucional

	Componente	Descripción	
Entorno macroinstitucional	Disponer de un marco normativo: leyes, reglas, normas y reglas del juego para el ejercicio de sus atribuciones.	Uno de los problemas por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar ciertas tareas se vinculan con trabas normativas: leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas. También entran en esta categoría factores culturales o pautas de interacción socialmente aceptables, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas.	Capacidad política
	Capacidad relacionada con las relaciones interinstitucionales.	Se analiza el conjunto de actores de agencias, organizaciones o actores, involucrados a fin de ejecutar el proyecto. En este sentido pueden existir tanto casos de competencias superpuestas como de colaboración interinstitucional.	
Entorno microinstitucional	Características de la estructura organizacional interna y distribución de funciones.	La estructura interna es sumamente importante a fin de establecer qué unidades organizativas han de hacerse responsables del cumplimiento de las tareas. A veces una misma tarea requiere el concurso de varias unidades de forma simultánea, por lo que es probable que la distribución de funciones no sea la óptima.	Capacidad administrativa
	Disponer de procedimientos documentados adecuados para la ejecución de sus actividades.	Disponibilidad del manual de organización, el cual contiene la estructura y funciones de cada una de las áreas de estructura básica de la dependencia.	

	Componente	Descripción	
Entorno microinstitucional	Disponer de recursos humanos calificados y en la cantidad adecuada.	Se trata de establecer una categoría jerárquica, su grado de conocimiento y si este es suficiente, lo mismo que el nivel de información que maneja, su motivación y habilidades.	Capacidad administrativa
	Disponer de políticas de personal y sistema de recompensas.	Las políticas de personal, y de remuneración cobran singular importancia en los agentes dedicados a tareas gerenciales o técnicas dentro de la organización. Por ejemplo, los aspectos vinculados con la aplicación de normas de concurso, evaluación del desempeño, promoción de la carrera, incentivos salariales, etc.	
	Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.	Su propósito es establecer la cantidad de recursos de que disponen las organizaciones o agencias ejecutoras y las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos o financieros, que requiere la organización para llevar a cabo sus objetivos.	

Fuente: Elaboración propia con base en Ozlak y Orellana (2001) *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, documento de trabajo, Buenos Aires, Mimeo; Alonso, G. V. (2007). Elementos para el análisis de las capacidades estatales. En *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17-40). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros y Rosas Huerta, A. (2008). Gobernanza y políticas públicas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura* (30), otoño. México: UAM, X.

En el cuadro 1, Guillermo V. Alonso caracteriza el entorno macroinstitucional identificando tres tipos de brechas: “Las brechas político-institucionales, la cuales están vinculadas a: régimen de gobierno, Constitución, legislación, marcos regulatorios, así como reglas del juego informales que basadas sobre rasgos culturales pueden funcionar como restricciones o facilitadoras, según el caso” (2007, p. 17).

Lo anterior atiende al entramado de reglas formales e informales que regulan su accionar o cuya construcción debe operar como la condición de posibilidad para su funcionamiento, de acuerdo con los objetivos establecidos. Por lo tanto, un aspecto importante de esta dimensión analítica se refiere a la identificación de brechas en términos del marco normativo y regulatorio.

La segunda brecha referida en el entorno macroinstitucional hace alusión a las que se identifican en el nivel de las relaciones interinstitucionales, donde puede darse que en la elección del universo institucional encargado de implementar una política se descuide una clara distribución de responsabilidades entre todas las agencias involucradas. Esto puede generar problemas de coordinación en el desarrollo de la política.

También pueden observarse problemas de superposición de funciones entre diversas agencias. “La delimitación del universo institucional puede obedecer prioritariamente a una lógica política antes que técnica” (Alonso, 2007, p. 17). El tercer tipo de brechas son las que tienen relación con la carrera en la función pública, en el desarrollo de las administraciones públicas, “en especial la consolidación de un funcionario estable competente suele verse afectado por problemas vinculados a la falta de continuidad política y de incentivos apropiados como la ausencia de incentivos adecuados que estimulen la carrera en la función pública” (Alonso, 2007, p. 30).

El entorno microinstitucional, atiende a la dimensión de las capacidades organizacionales necesarias para alcanzar los objetivos prefijados. Guillermo V. Alonso identifica dos tipos de brechas, “la primera, es el tipo de brechas que están referidas a la organización interna esta dimensión incorpora como capacidad todos los factores que están bajo directo control de la propia agencia” (Alonso, 2007, p. 31).

Una vez que los niveles de decisión política facultan al organismo con roles funcionales y le imputan los recursos necesarios, este debe alcanzar el modo de organizarse más eficientemente para realizar sus objetivos, pero dentro de la organización pueden observarse brechas de capacidad que dificulten el logro de los resultados.

Algunos de los elementos a considerar cuando se trata del análisis de la organización interna se refieren a la existencia de una clara distribución de funciones y delimitación de los flujos de información y decisión

entre las distintas subunidades. Atendiendo así toda la estructuración de relaciones, se halla formalizada en manuales administrativos y de procedimientos. La existencia de manuales técnicos que contemplen de manera precisa y detallada las tareas que lleva adelante la organización.

Entre los déficits más importantes deben considerarse los problemas vinculados a la falta de capacidad financiera, así como lo referido a la disponibilidad de equipamiento o de espacio físico adecuados. Muchas veces dichas restricciones provienen de contextos que escapan al control de la propia organización y suelen tener peso de lo inevitable.

Finalmente, la última brecha contenida en este entorno microinstitucional “es la brecha referida a habilidades y conocimientos, no se contempla en si el nivel individual se atiende a la organización en su conjunto ya que esta brecha se plantea en términos estructurales, lo cual puede configurar un entorno institucional con capacidad de gestión de la organización” (Alonso, 2007, p. 32).

En el mismo cuadro 1 se identifican los componentes que aportan a la capacidad administrativa (CA) y a la capacidad política (CP), los cuales conforman la capacidad institucional; en el diagrama 1 se detalla lo que concierne a estos aspectos.

## EXPRESIÓN DE LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Las formas de expresión de la capacidad estatal pueden visualizarse en los entornos o niveles microinstitucional y macroinstitucional, en su relación con la capacidad política y administrativa. Fabián Repetto propone una lista de formas, en las que se expresan los atributos de la capacidad a través de “la coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia y *accountability* (transparencia y rendición de cuentas)” (2007, p. 60).

- La coordinación: implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto a nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan de modo coherente generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas a favor de cumplir los objetivos públicos previstos.
- La flexibilidad: registra la posibilidad de que las políticas se adecúen a cambios en las circunstancias subyacentes que le

dieran origen, para lo cual es central que los instrumentos de política pública tengan plasticidad.

- La innovación: se asocia a situaciones inusuales a las cuales suelen enfrentarse las políticas públicas, en las que se avanza en la modificación total o parcial de las dinámicas de acción públicas existentes, y/o en la creación de nuevas.
- La calidad: definida como la satisfacción a las demandas a través de mecanismos que también aseguren la transparencia y el ajuste a estándares considerados colectivamente apropiados.
- Sostenibilidad: es necesaria la perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas, y, en particular, que las mismas no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales a nivel contextual.
- Evaluabilidad: se liga a poder determinar en forma fehaciente si la decisión y acción pública alcanza aquellos objetivos y metas que se había propuesto.
- Eficiencia: se define como la asignación óptima de recursos, en un contexto de restricciones de diversa índole.
- Eficacia: se relaciona con el grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar los costos que ello implicó.
- *Accountability* o transparencia y rendición de cuentas: se refiere a un valor y a una serie de mecanismos que deben guiar tanto la acción de gobierno referido a la rendición de cuentas de sus actos ante la sociedad, como el equilibrio de poder de los gobernantes.

El aspecto de la rendición de cuentas es de suma importancia en este trabajo, porque a través de ella podemos ver reflejada la gobernanza local; en la medida en que esta sea exitosa, sería consecuencia de la expresión de una capacidad institucional óptima. Estos buenos niveles de capacidad institucional estarían permitiendo al gobierno local, a la ciudadanía y a los demás actores que interactúen en ese proceso, articular y llevar adelante formas de gobernanza que sean efectivas. Así, la importancia de que los gobiernos posean dicha capacidad y que podamos observar su expresión a través de la coordinación, la innovación, etc., estará ligado al para qué de la capacidad estatal, para que los gobiernos posean legitimidad.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se hace una reflexión sobre el concepto de capacidades institucionales como un factor determinante para que los gobiernos locales formulen y diseñen políticas públicas metropolitanas, en un contexto en el cual la insuficiencia de estos es un común denominador, un gobierno insuficiente es aquel que no tiene la capacidad de resolver por sí mismo los problemas públicos contemporáneos.

A partir de lo anterior, se puede decir que el siglo XXI está determinado por la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos legítimos, lo que implica, pasar de la idea de “gobernar por políticas” para salir de la crisis a un “gobierno por políticas”, con el fin de mejorar la eficacia social de la democracia. En este sentido, un gobierno por políticas públicas implica que estos deben asegurar la existencia de al menos tres elementos: “1) el análisis de las políticas públicas basado en información, conocimiento y cálculo, es decir, decisiones de gobierno efectivas en la medida en que se sustentan en conocimiento causal probado en evidencias; 2) la digitalización del gobierno y la administración pública a través del gobierno electrónico, abierto e inteligente, y 3) la incorporación de la nueva gobernanza pública entre el gobierno y las organizaciones económicas y sociales de manera asociada y en red” (Aguilar, 2019, 27 de septiembre, s. p.).

Además de los puntos anteriores, un cuarto elemento que debe incluirse en esto es el de las capacidades institucionales, las cuales se pueden considerar como el punto inicial para la correcta incorporación del análisis de las políticas públicas, el establecimiento de un gobierno electrónico y la adopción de la nueva gobernanza pública como una forma de gobernar en contextos metropolitanos.

Sin duda, en las últimas décadas la capacidad institucional de los gobiernos se ha visto desafiada por diversos factores, tales como la globalización, los cambios en la sociedad, las nuevas formas de gobierno, la emergencia de la nueva gestión pública, la complejidad de las relaciones sociales, la creciente diferenciación y la especialización e independencia de la sociedad. Lo anterior ha puesto en riesgo su capacidad de gobernar, al mismo tiempo que la aparición de nuevos actores que buscan influir

en los procesos de gobiernos vuelve más compleja y diversa la acción gubernamental que demanda una nueva manera de gobernar.

Por lo expuesto se desprende que la dimensión de la capacidad institucional del gobierno es un ámbito de vital importancia para articular participación política, ciudadana, modelos de gobernanza y diseñar e implementar políticas públicas.

Con respecto a este último punto, los gobiernos metropolitanos enfrentan el dilema de lograr la eficacia en la solución de los problemas públicos, la cual se considera el talón de Aquiles moderno de las políticas públicas, por varias razones. Primero, las sociedades cada vez están más informadas, por lo tanto, son más participativas y buscan intervenir en las decisiones públicas con el propósito de que estas les produzcan mayores beneficios sociales, por lo tanto, “la cuestión acerca de la competencia y eficacia directiva gubernamental” (Aguilar, 2012, p. 52) se han convertido en elementos esenciales entre los ciudadanos y las disciplinas que estudian al gobierno.

Segundo, las nuevas características que definen a las sociedades contemporáneas y las transformaciones económicas han hecho que los problemas públicos y sus soluciones sean más complejas, poniendo en evidencia la capacidad de respuesta de los gobiernos. En este sentido, la disciplina de las políticas públicas se centra en el aseguramiento de la efectividad directiva del gobierno y, particularmente, “en el proceso de elaboración de las decisiones directivas” (Aguilar, 2019, 27 de septiembre, s.p.).

Tercero, un “gobierno por políticas” exige la vinculación de las decisiones y acciones con diversos actores con el propósito de ser eficaces en la solución de problemas públicos, es decir, la política pública es parte de un proceso específico de gobernar, es decir, “acción e instrumento de gobernar del gobierno” (Aguilar, 2019, 27 de septiembre, s.p.).

Con respecto a este último punto, se puede decir que anteriormente las decisiones públicas eran un monopolio del Estado, sin embargo, frente a este contexto de incertidumbre y franca recuperación del espacio público por la sociedad civil, este ha tenido la necesidad de asociarse con otros actores para solucionar parte de los problemas públicos que los aquejan, esta tendencia ha sido una práctica común en los últimos años y, en algunos casos, han sido positivas y en otros no tanto. Según

Cabrero, “en este escenario lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son solo uno de los componentes” (2006, p. 21).

Durante los primeros años del siglo XXI, se llegó a la conclusión de que la disminución de las competencias del Estado era necesaria para contender con el déficit público de los gobiernos de finales del siglo XX. Como consecuencia de este proceso fueron apareciendo Estados y gobiernos que llevan a cabo su labor deficientemente, lo que a su vez ha propiciado intentos por reivindicar la figura del primero, a través de la conformación de Estados modestos o Estados reguladores, que según Cabrero se encuentran “comprometidos con la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos” (Cabrero, 2006, p. 21).

En este sentido, un gobierno por políticas puede dibujar sus propias fronteras entre el Estado y la sociedad, esto quiere decir que los límites entre uno y otro no son rígidos, más bien estos son “irregulares, porosos y cambiantes, y cuyos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites, la captura de nuevos espacios y la deliberada reasignación de competencias movieron alternadamente la frontera en una u otra dirección” (Oszlak, 1994, p. 50).

Continuando con lo anterior, un gobierno por políticas definirá las fronteras entre el Estado y la sociedad a partir de la confrontación y la negociación, y la articulación entre la esfera pública y la privada que se da a partir de tres maneras, según Oscar Oszlak (1994, p. 54):

1. Una articulación horizontal o funcional, relativa al particular esquema de división del trabajo para la gestión social que se establece históricamente entre el Estado y la sociedad. En esta se define qué esfera se ocupa de cada aspecto de la gestión general de la sociedad, en función de la agenda de cuestiones vigente.
2. Una articulación vertical o jerárquica, relativa al particular esquema de relaciones de poder entre ambas esferas. En esta se dirime quién define los contenidos de la agenda y emplea los recursos de poder requeridos

para ejecutar las decisiones tomadas respecto a las cuestiones que integran dicha agenda.

Estas formas de articulación pueden delimitarse de distintas maneras según el contexto, necesidades y orientaciones de gobierno. Como ya se expuso anteriormente, la articulación funcional define la responsabilidad, tanto de la esfera pública como de la privada en la atención de un problema social; por otra parte, la articulación jerárquica determina a qué esfera, pública o privada, le corresponde definir los temas que integran la agenda gubernamental y quién instrumentará la política pública o el programa.

Existe una tercera articulación que Oszlak denomina material, en la cual se establece:

3. “Quién recibe qué, cuándo y cómo” (1994, p. 54), por lo tanto, esta articulación “define la distribución del excedente social, es decir, quiénes ganan y quiénes pierden. Es en este plano donde se concreta la situación relativa de los diferentes sectores sociales en términos de ingreso y riqueza y donde ocurren las transferencias de unos sectores a otros” (1994, p. 54).

Como podemos observar, en la actualidad un gobierno por políticas requiere innovar, es decir, romper los patrones tradicionales de funcionamiento y comportamiento de sus organizaciones y, al mismo tiempo, reinventarse. En algunos casos, los gobiernos han comenzado a instaurar sistemas que separan las decisiones de la prestación de servicios y muchas veces recurren a la esfera privada.

Sin embargo, hay que tener cuidado de contemplar los siguientes puntos (de acuerdo con la figura 1. “Plano del nivel de capacidad institucional por déficit”), que se convertirán en la base para lograr una mejor capacidad institucional que genere políticas públicas metropolitanas consistentes en el futuro:

1. Déficit relacionado con el marco normativo, leyes, reglamentos, normas y reglas del juego para el ejercicio de sus atribuciones.
2. Déficit relativo a capacidad relacionada con las relaciones interinstitucionales: en este caso el déficit mayor está en función del nivel interorganizacional, que se muestra en el cuadrante 2A (véase figura 1). En este se presenta un nivel de conflicto bajo,

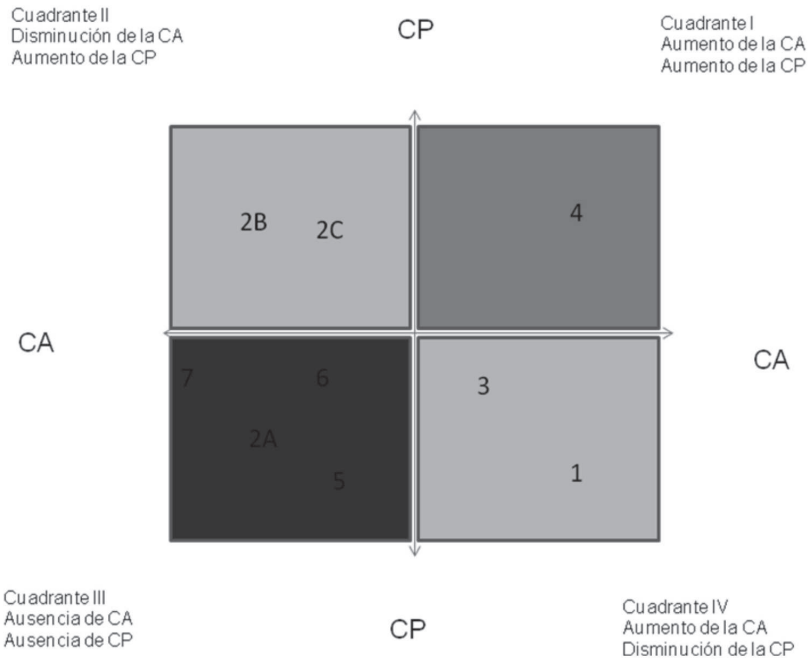
por lo que no es crítico para la organización y es representado como 2B en la figura 1 y, finalmente, el nivel del individuo frente a la organización aparece como 2C en la figura 1.

3. Déficit referido a características de la estructura organizacional interna y distribución de funciones.
4. Déficit derivado de procedimientos documentados, adecuados para la ejecución de sus actividades.
5. Déficit de recursos humanos calificados y en la cantidad adecuada.
6. Déficit de políticas de personal y sistema de recompensas.
7. Déficit de capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.

La figura 1, concluye este trabajo proporcionando un modelo básico para el análisis de las capacidades institucionales de los gobiernos metropolitanos, la cual se asemeja aun plano cartesiano, en el que se ubica el nivel de capacidad institucional por cada déficit. Cada cuadrante es señalado con un color como en un semáforo. Como podemos observar, la capacidad administrativa (CA) está representada en el eje horizontal y la capacidad política (CP) ocupa el eje vertical.

- En el cuadrante I: aumento de la CA + aumento de la CP, indica un nivel alto de capacidad institucional, por lo que sería el ideal operacional donde debieran ubicarse las unidades o, en este caso, los componentes de la capacidad institucional. En este cuadrante se ubicó el déficit 4 referido a los procedimientos, por lo que deja de ser un déficit y se convierte en un elemento que aporta capacidad a la organización.
- Cuadrante II: disminución de la CA + aumento de la CP, en este, señalado en amarillo, lo que disminuye es el componente de la capacidad administrativa, a su vez que aumenta el componente de la capacidad política.

Figura 1  
Plano del nivel de capacidad institucional por déficit



Fuente: Elaboración propia.

En este cuadrante se ubicó el déficit 2B y 2C, referidos a las relaciones intraorganizacionales y el campo del individuo frente a la organización, porque el ámbito de las relaciones interinstitucionales está ligado al componente de la capacidad política, por eso se ubican en este cuadrante y no presentan un grado de capacidad alto ni mucho menos uno muy bajo que entorpezca las funciones de la organización.

- Cuadrante III: ausencia de CA + ausencia de CP, se señala con color rojo el tercer cuadrante porque en él se ubicarían los vacíos e inexistencia de la capacidad institucional, lo que deriva en un nivel crítico de esta capacidad, mismo que afecta los procesos de gestión de la organización.

En este cuadrante se ubicó el déficit 2A, referido al campo de las relaciones interorganizacionales, debido a que presentan un nivel de conflicto alto que afecta de manera directa los resultados

de la organización frente a otras dependencias, además de que, como consecuencia, cuestiones como la coordinación quedan rezagadas en este campo. El déficit 5, referido a los recursos humanos, es ubicado en este cuadrante porque las organizaciones regularmente no poseen el personal necesario ni calificado que les permitan desempeñar sus funciones. El déficit 6, relativo a las políticas de personal, es una brecha innegable, la organización no posee políticas de personal, lo que termina por generar informalidad dentro de ella. Y el déficit 7 sobre la capacidad financiera es importante, puesto que las organizaciones no cuentan con presupuesto y esto limita sus funciones.

Aunque este esfuerzo por trazar un “mapa” del nivel de capacidad de la organización especificando este grado de capacidad a través de sus déficits, solo nos ofrece una visión acotada y nos atreveríamos a decir que rígida, ya que el análisis de la capacidad institucional deber ser integral, debe apuntar a mirar el contexto en el que opera la organización tanto en su entorno macroinstitucional como en el entorno microinstitucional, pues no tendría gran utilidad estudiar una organización aislada de su contexto, de los cambios políticos y sociales en los que se desenvuelve, por ello se insiste en vincular el análisis de la capacidad institucional al contexto de la gobernanza, porque si bien las formas de expresión de la gobernanza local, aun son expresiones efímeras, no son despreciables y se tiene que adecuar, mejorar y reconstruir a nuestras organizaciones para que posean la capacidad de responder a las demandas del entorno cambiante y a las interacciones en el sistema político.

La capacidad institucional deber ser un área fértil para responder a la problemática de las sociedades modernas. La definición de capacidad no debe constreñirse a la visión del simple desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano, ya que si solo se atiende a las variables organizacionales estaríamos ignorando un conjunto de fuerzas importantes, de contrapesos que nos obligarían a tener una visión corta de miras para entender la naturaleza de la capacidad institucional en el sector público.

En el nuevo contexto de cambio se trata de aspiraciones tales como aumentar la productividad del sector público, abrir la burocracia y

redistribuir las responsabilidades públicas hacia otras fuerzas del mercado y de la sociedad civil, promover un proceso de descentralización que permita considerar las necesidades sentidas de las poblaciones desde los niveles locales donde estas emergen, crear políticas públicas que respondan a estas necesidades sentidas, percibir las acciones del Estado como servicio, y asegurar una mayor transparencia y efectividad en la rendición de cuentas de estas acciones. Estas aspiraciones suponen la creación de nuevas formas de gobernanza.

El camino hacia un fortalecimiento conjunto de Estado y sociedad, que habrá de implicar también nuevas pautas y arreglos institucionales, pasa necesariamente por la política y por una traducción de las capacidades institucionales reflejadas en la adecuada coordinación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas.

La construcción de capacidad institucional requiere del largo plazo, así como de que se opte por una visión ampliada, incluyente, que no solo atienda a los procedimientos o estrategias organizacionales, sino que considere atributos y recursos que permiten articular y expresar los intereses y valores del conjunto de la población.

El discurso sobre la capacidad de los gobiernos metropolitanos se caracteriza por su tono normativo, es decir, la capacidad institucional es una aspiración, algo que se busca mejorar constantemente. Dicho concepto se asocia con la idea de que, a mayor capacidad, mayor posibilidad de avanzar hacia un modelo de gobernanza, sin embargo, al carecer de dicha capacidad lo idóneo es que se trabaje en la construcción de esta.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). La reforma del Estado mexicano. En J. L. Méndez (Comp.), *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*. (pp. 137-176) México: El Colegio de México.
- (2010, enero-junio). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22(43).
- (2011). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- (2012). *Política Pública*. México: Siglo XXI Editores.

- (2019, 27 de septiembre). *Presente y Futuro de la Política Pública*. Conferencia magistral dictada a estudiantes de la licenciatura en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma.
- Alonso, G. V. (2007). Elementos para el análisis de las capacidades estatales. *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp. 17-40). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Cabrero, E. (2006). Estudio Introductorio Gestión Pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz? En B. Bozeman, *La Gestión Pública. Su situación actual* (pp. 19-36). México: FCE.
- CONAPO. (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Ciudad de México, México: SEGOB-SEDATU-CONAPO.
- Guillén, T. (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: COLEF-Miguel Ángel Porrúa.
- Informe sobre Desarrollo Humano. (2009). Las capacidades institucionales de los gobiernos locales: un primer mapa de su diversidad, Jalisco.
- INEGI. (2015). *Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal*. Aguascalientes: INEGI.
- Kliksberg, B. (1994). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública-FCE.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-98) Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Estudios goberna).
- Massolo, A. (2003). Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal. En D. Barrera Bassols y A. Massolo (Comps.), *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. México: GIMTRAP-Inmujeres-PNUD. Recuperado de [www.gimtrap.org](http://www.gimtrap.org)
- Nelissen N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review: A Global Journal*, 2, Kluwer Academic Publishers.
- ONU. (2020, 25 de septiembre). *Objetivos de Desarrollo Sostenible Naciones Unidas*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.
- Osborne D, y P. Plastrik. (1998). *Reinventando el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Oszlak, O. (1994). II. Estado y sociedad: las nuevas fronteras. En B. Kliksberg. *El rediseño del Estado Una perspectiva internacional* (pp. 45-78). México: FCE.

- y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Documento de trabajo, Buenos Aires, mimeo.
- Pierre, J. (2004, 2-15 de noviembre). Powertoorpower?: Rethinking States-trength. En *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España.
- PNUD (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009 Superando barreras: Movilidad y Desarrollo Humanos*. Nueva York: PNUD.
- (2010, junio). *Desarrollo de Capacidades: Medición de la capacidad*. Nueva York: PNUD.
- Porras, F. (2001). Policy Netwok o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos*, XIX(3), 721-745.
- (2007, septiembre-diciembre). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales* (69), 161-185.
- Prats Catalá, J. (2005). Modos de gobernación de las ciudades globales. En A. Cerrillo Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 145-172). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Estudios goberna).
- Repetto, F. (1998). *La administración Pública. Escenario actual, estudios y perspectivas crecientes. Ejes para una agenda de investigación*. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad-Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (Documento N° 12).
- (2003, 28-31 de octubre). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *La reforma del Estado y de la Administración pública*. VIII Congreso Internacional del CLAD. Panamá.
- Rosas Huerta, A. (2008, otoño). Gobernanza y políticas públicas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura* (30), 119-134.
- Uvalle, Ricardo (1996). *La Administración Pública en el cambio estructural*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Ziccardi, A. (2020). *Ciudades latinoamericanas: la cuestión social y la gobernanza local*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.



# LA PLURALIDAD POLÍTICA DE LAS 74 ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO

Javier Rosiles Salas  
*Universidad de la Ciénega del  
Estado de Michoacán de Ocampo*

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es establecer el nivel de pluralidad política que existe en las 74 zonas metropolitanas de México. Se da cuenta del origen partidario o del partido postulante de quienes gobiernan los 417 municipios que forman parte de alguna de las zonas metropolitanas reconocidas oficialmente en el país. Se trata de un insumo indispensable para continuar con el estudio de estos territorios y sus problemas, lo cual no puede seguir haciéndose sin responder una pregunta fundamental: ¿quién los gobierna?

Lo que se muestra a continuación es que las zonas metropolitanas mexicanas pasaron de un modelo de pluralidad con predominio de un partido, a uno de alta fragmentación vertical y de dispersión del poder político. En el primero, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernaba 236 (56.59%) de los 417 municipios que hoy se reconocen como metropolitanos, en tanto que a partir de 2018 fue Morena el partido más importante en dichos territorios, aunque gobernando solo 123 municipios (29.5%).

En el primer modelo cabe destacar una presencia más proporcional del partido predominante en las diferentes regiones del país, mientras que en el modelo más reciente Morena es superado por otros partidos en el norte –Partido Acción Nacional (PAN) y PRI–, en el sur –PAN, solo o en alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD)– y, destacadamente, en occidente, superado no solo por el PAN, sino incluso por Movimiento Ciudadano (MC).

Al revisar la totalidad de los municipios metropolitanos y presentar un análisis comparado del total de las zonas metropolitanas mexicanas, se

hace una aportación en el sentido de avanzar en la mejora de las políticas públicas que hasta la fecha se han implementado en materia de desarrollo metropolitano. Se parte aquí de un enfoque político: es necesario identificar a los actores relevantes, examinar el contexto político en el que se desenvuelven, porque las interacciones que existen entre ellos se ven reflejadas en las acciones que emprenden (o no) sus gobiernos.

En la investigación dentro de la cual se inscribe este capítulo,<sup>1</sup> interesa recabar evidencia sobre la fragmentación política en las zonas metropolitanas y sus efectos; en ese sentido, un primer paso es conocer quién las gobierna, esto es, su conformación política. Lo anterior constituye un insumo indispensable para posteriormente examinar cómo ocurre (o por qué no) la coordinación, un tema fundamental en tanto que “las fallas de coordinación que afectan la implementación de políticas de desarrollo urbano y la provisión de bienes y servicios generan ineficiencias con respecto a lo que es socialmente deseable” (CAF, 2017, p. 236).

Se parte de una definición de 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).

Aunque falta todavía recolectar una mayor cantidad de evidencia empírica, se parte de la hipótesis de que, aunque no definitiva ni en todos los casos, la compartición del mismo partido es una variable que facilita la coordinación, el arreglo, el acuerdo entre autoridades municipales vecinas, y los órdenes de gobierno estatal y federal, y que, en contraparte, un diverso origen partidario marca una tendencia hacia dificultar los acuerdos, sin que ello quiera decir necesariamente que estos no puedan ocurrir.

Como advierten Morales y Ahuactzin (2018, p. 393), “en el escenario de política pública intergubernamental se observa un predominio de los vínculos informales sobre los formales, por lo que el partido político al

---

1 El presente documento se inscribe en el marco del proyecto “Elecciones y gobierno en las zonas metropolitanas de México”, financiado con recursos del Programa para el Desarrollo Profesional Docente Tipo Superior (PRODEP) de la Secretaría de Educación Pública.

que pertenece el representante del gobierno cobra un papel importante dentro de la negociación”. Como observa Arellano (2014, p. 101), es necesario “el análisis político de la condición política de la coordinación metropolitana”. Lo anterior es particularmente importante en un entorno como el mexicano, en donde por el momento no son posibles los gobiernos metropolitanos y solo se permite la coordinación y la asociación intermunicipal (Arellano, 2016).

El artículo se divide en tres apartados. Primero se da cuenta de algunos aspectos de las zonas metropolitanas reconocidas en el país, su definición, tamaño y ubicación geográfica. Posteriormente, se hacen algunos planteamientos respecto de la diferencia entre pluralidad y fragmentación política, al tiempo que se argumenta sobre los posibles efectos que en materia de políticas públicas metropolitanas puede tener la configuración política de las zonas metropolitanas. Finalmente, se presenta el panorama político-partidario de dichos territorios.

## LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

Las zonas metropolitanas se definen oficialmente en México como el “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” (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018, p. 35).

En la definición también se toman en cuenta otros criterios aplicables a los municipios para incluirlos dentro de una zona metropolitana: 1) que por sus características particulares sean relevantes para la planeación y política urbana de dichas zonas; 2) que contengan una ciudad de más de 500 mil habitantes; 3) que se encuentren ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera y cuenten con ciudades de 200 mil o más habitantes, y 4) aquellos donde se asienten capitales si es que no forman parte ya de una zona metropolitana (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018, p. 35).

Actualmente, en México se reconocen 74 zonas metropolitanas, en las que habitan poco más de 75 millones de personas, es decir, 62.8% de los mexicanos.

Tabla1. Número de zonas metropolitanas por tamaño poblacional

Rango de habitantes	Número de ZM	Población 2015	Porcentaje
5'000,000 o más	1	20'892,724	17.48
1'000,000 a 4'999,999	12	25'734,673	21.53
500,000 a 999,999	23	17'892,903	14.97
Menos de 500,000	38	10'562,158	8.84
Total ZM	74	75'082,458	62.82
Resto del país	---	44'448,295	37.17
Total nacional	---	119'530,753	100

Fuente: Elaboración propia con base en SEDATU, CONAPO, INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU-CONAPO-INEGI.

Dichas zonas pueden ser de cuatro tipos: 1) conurbaciones intermunicipales (47 ciudades), 2) ciudades de 100 mil o más habitantes (nueve casos), 3) ciudades con más de 500 mil habitantes ubicadas en un mismo municipio y capitales estatales (seis y cinco casos, respectivamente), y 4) metrópolis en franja fronteriza (cinco ciudades) o en la costa (Ensenada y Mazatlán) (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018, pp. 43-44).

El grupo interinstitucional tripartita encargado de delimitar las zonas metropolitanas en México se integra por funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En el más reciente ejercicio de delimitación, las zonas pasaron de 59 a 74, y quedó reconocida por lo menos una en cada entidad federativa.

Tabla 2. Histórico de zonas y población metropolitana en México

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74
Demarcaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32
Población total (millones)	9	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.1
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56	56.8	62.8

Fuente: Elaboración propia con base en SEDATU, CONAPO, INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU-CONAPO-INEGI, p. 18.

Respecto de la ubicación de las 74 zonas, se plantea aquí dividir el territorio nacional en cuatro regiones: norte, occidente, centro y sur, siguiendo la propuesta de Aguilar (2017).

Tabla 3. Municipios metropolitanos por región geográfica del país

Región	Municipios	Porcentaje
Norte Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas	71	17.03
Occidente Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit	46	11.03
Centro Ciudad de México, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala	193	46.28

Región	Municipios	Porcentaje
Sur	107	25.66
Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán		
Total	417	100

Fuente: Elaboración propia.

Como puede advertirse, es la zona centro la que más municipios metropolitanos concentra, 46% de todos los que existen en el país. Es en esta región donde incluso se presenta ya la articulación de las zonas metropolitanas de siete entidades federativas, conformando lo que se conoce como la Megalópolis Región Centro (Moreno, 2016).

#### PLURALIDAD *VERSUS* FRAGMENTACIÓN POLÍTICA

Existe una confusión conceptual que ha llevado a ver en la pluralidad política una desventaja en sí misma o un signo de ingobernabilidad: una condición que hace más difícil el gobernar. Pero es evidente que la pluralidad política, esto es, la presencia de gobiernos provenientes de diversos partidos o grupos políticos no implica necesariamente mayores dificultades para el ejercicio del gobierno. En todo caso, el concepto apropiado sería el de fragmentación política, es decir, cuando la pluralidad constituye un obstáculo para la coordinación de los gobiernos. Es así que una cosa es el origen partidario y otra la manera en la que se conducen los gobiernos: al realizar un análisis agregado, para el primer caso aplica un *continuum* que va de la homogeneidad a la pluralidad, y para el segundo uno en cuyos extremos se encuentra la asociación y la fragmentación.

La confusión deriva del hecho de que se trata de conceptos íntimamente relacionados, puesto que existen razones para pensar que la presencia de un mayor pluralismo influye en las lógicas de negociación política: una mayor variedad y número de actores intervinientes complejiza los procesos de negociación (Integralia, 2018) y por tanto incrementa las dificultades para el trabajo conjunto.

El panorama se vuelve aún más complejo cuando se viven tiempos en los que el pragmatismo es un rasgo preponderante y la identificación o postulación partidaria no es un signo definitivo que permita ordenar los análisis: “Las personas parecen más importantes que los partidos. Aunque los primeros requieren de los segundos, la mala fama de estos hace que en el centro se coloque la personalidad, las cualidades (reales o inventadas) y las destrezas de la persona” (Woldenberg, 2018, p. 197). En una palabra, es necesario profundizar aún más en las relaciones personales y observar más los aspectos informales, más allá de los institucionales y legales.

En este marco se convierten en relevantes las relaciones intergubernamentales, pues “se vuelven ventajosas para aquellos políticos que cuentan con mejores dotes para los vínculos personales, dado que las RIG [Relaciones Intergubernamentales] están muy cargadas de las capacidades personales manifiestas en las actitudes de aquellos que gobiernan” (Sánchez, 2015, p. 100). Importa entonces la dimensión política, la consideración de voluntades, intenciones, acciones y omisiones: “las RIG no se mueven por la acción jurídica, aunque esta es necesaria para la formalidad de las actuaciones, mas están en el campo de las relaciones públicas y personales que definen a la política” (Sánchez, 2015, p. 100).

El enfoque de las relaciones intergubernamentales es de gran utilidad para examinar las zonas metropolitanas, particularmente en un contexto como el mexicano en el que existe actualmente una gran pluralidad en cuanto a los partidos que gobiernan dichos territorios.

El concepto de pluralidad resulta más bien positivo después de un amplio periodo dominado por un solo partido y de un cambio gradual hacia un pluralismo excluyente, en donde existían tres ofertas políticas importantes y en la práctica se limitaban las oportunidades de desarrollo de nuevas opciones políticas (Espinoza y Meyenberg, 2001, p. 359). El asunto es que la deseable pluralidad política se puede traducir en una inoportuna fragmentación que obstaculice el ejercicio de gobierno, que desaliente una todavía incipiente coordinación de autoridades municipales en territorios metropolitanos.

En el caso de México el pluralismo no ha venido acompañado de los entramados institucionales y legales en torno de los cuales se esperaba que los diversos actores pudieran desenvolverse: “La transición democrática no creó el orden político, financiero y administrativo que la

democracia requiere para poder gobernar, resolver problemas, ampliar horizontes, cerrar brechas de inequidad” (Aguilar, 2013, p. 10). La falta de un andamiaje jurídico que obligue a los gobiernos a coordinarse provoca que los procesos se vean sujetos a las voluntades, intereses y posturas de los representantes de los gobiernos; aunque se orientan hacia el logro de objetivos de carácter formal y legal, las interacciones entre políticos, funcionarios y autoridades se desarrollan en medio de arreglos informales (Morales y Ahuactzin, 2018).

En general se asume que hay una ausencia de instituciones y mecanismos de coordinación a nivel metropolitano; el resultado es la fragmentación política, que tiene que ver no solo con el número de municipios que conforman una zona metropolitana,<sup>2</sup> sino también con el accionar de autoridades y la obstaculización de un mejor desarrollo para el conjunto (CAF, 2017). Como se señala en el documento aquí citado del Banco de Desarrollo de América Latina, “si bien no existe evidencia empírica de los efectos de esta fragmentación en América Latina, sería sorprendente que no tuviese alcances negativos como los hallados en otras regiones” (CAF, 2017, p. 239).

En torno a la discusión respecto de la fragmentación, pueden identificarse dos extremos: por un lado, se encontrarían los argumentos basados en la soberanía de entes como los municipios, que los dotaría de decisión plena dentro de su territorio sin importar que algunos de los problemas que enfrentan ya rebasen sus fronteras tradicionales; por otro lado, estarían las posiciones que hacen un llamado a intentar una visión más integral de las acciones de gobierno. Lo cierto es que, por lo menos en lo que respecta al desarrollo metropolitano y tras procesos de descentralización llevados a cabo desde hace algunos años, lo que ha privado es la fragmentación, con escasos ejemplos de asociación o coordinación relevantes.

En ese sentido, cabe discutir la necesidad de una visión más global para la resolución de los problemas públicos de carácter metropolitano. Covarrubias (2017, p. 47) habla de “dejar atrás la vía incremental para proceder de una manera más holística y coordinada”, derivado de que

---

2 En América Latina, 50% de las zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes se conforma por al menos doce municipios (CAF, 2017, p. 239).

“una nueva generación de problemas complejos e interconectados hace necesario mejorar la toma de decisiones no solo dentro de los gobiernos, sino también entre ellos” (Covarrubias, 2017, p. 53). Estos problemas complejos, como lo son los metropolitanos, “solo pueden ser atendidos con intervenciones articuladas, en las que las distintas ‘soluciones’ interactúan y se refuerzan” (Cejudo, 2018, p. 33).

Las políticas públicas “implican un proceso deliberativo en el que entran en juego intereses políticos de toda índole y muy diversas estrategias para salvaguardarlos” (Merino, 2013, p. 53). Son diversas las características relevantes que pueden citarse sobre estas, pero es indudable que una de ellas tiene que ver con que “involucra recursos, ideas, actores e instituciones de diversa índole y se inserta en un sistema político activo con múltiples intereses” (Ortegón, 2015, p. 33).

Como señala Medellín (2004, p. 28):

[...] la estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados.

En este marco, es indispensable identificar las circunstancias en donde se desarrollan las negociaciones y los actores políticos entre los que ocurren los intercambios:

[...] los jugadores son los actores estatales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partido, legisladores, jueces, gobernadores, burocratas), como también los grupos empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diferentes escenarios, los cuales pueden ser formales (como la legislatura o el gabinete) o informales (la calle), y pueden ser más o menos transparentes (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011, p. 13).

Lo que sigue ahora es establecer la configuración política de las zonas metropolitanas, a manera de insumo indispensable para determinar los niveles de fragmentación política y comenzar a explorar sus efectos en materia de políticas públicas.

## ¿QUIÉN GOBIERNA LAS 74 ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO?

Morena es el partido que más municipios metropolitanos encabeza a partir de la elección de 2018, 123 (29.5%), seguido muy de cerca por el PAN con 100 municipios (24%). El PRI se encuentra en tercer lugar con casi 18% de los municipios. Entre los aspectos a destacar está el hecho de que el gran predominio de Morena se encuentra en la región centro. En el norte es superado por el PAN y el PRI, y en el sur por el PAN. En occidente es superado incluso por tres partidos, entre ellos MC, que muestra una presencia importante en dicha región.

Las zonas metropolitanas viven la mayor pluralidad política en toda su historia: sus municipios son encabezados por nueve partidos de alcance nacional; en doce casos por partidos locales, en seis por presidentes que ganaron la elección sin el apoyo de un partido (independientes), en tanto que dieciséis municipios metropolitanos se rigen por usos y costumbres (U y C).

Tabla 4. Partido en el gobierno en los municipios metropolitanos tras la elección de 2018

Partido	Región				Total	Porcentaje
	Norte	Occidente	Centro	Sur		
PAN	23	16	31	30	100	23.98
PRI	23	7	31	15	76	18.23
Morena	17	6	75	25	123	29.50
PRD	3	1	20	5	29	6.95
PVEM	0	0	8	4	12	2.88
Local	0	0	10	2	12	2.88
Panal	2	1	8	3	14	3.36
Independiente	3	0	3	0	6	1.44
MC	0	14	3	4	21	5.04
PES	0	0	1	3	4	0.96
PT	0	1	3	0	4	0.96

Partido	Región				Total	Porcentaje
	Norte	Occidente	Centro	Sur		
UyC	0	0	0	16	16	3.84
Total	71	46	193	107	417	100

Fuente: Elaboración propia

Hace tres elecciones, a nivel local, alrededor de 2009,<sup>3</sup> el panorama era un tanto distinto. Sin la presencia de Morena y sin la posibilidad de acceder a un cargo de elección de manera independiente, durante el gobierno encabezado por el panista Felipe Calderón a nivel federal el PRI gozaba de un gran predominio en las zonas metropolitanas. El partido tricolor gobernaba en 56.59% de los 417 municipios hoy reconocidos como metropolitanos; lo seguía el PAN con 23.26% y el PRD con 10.31%.

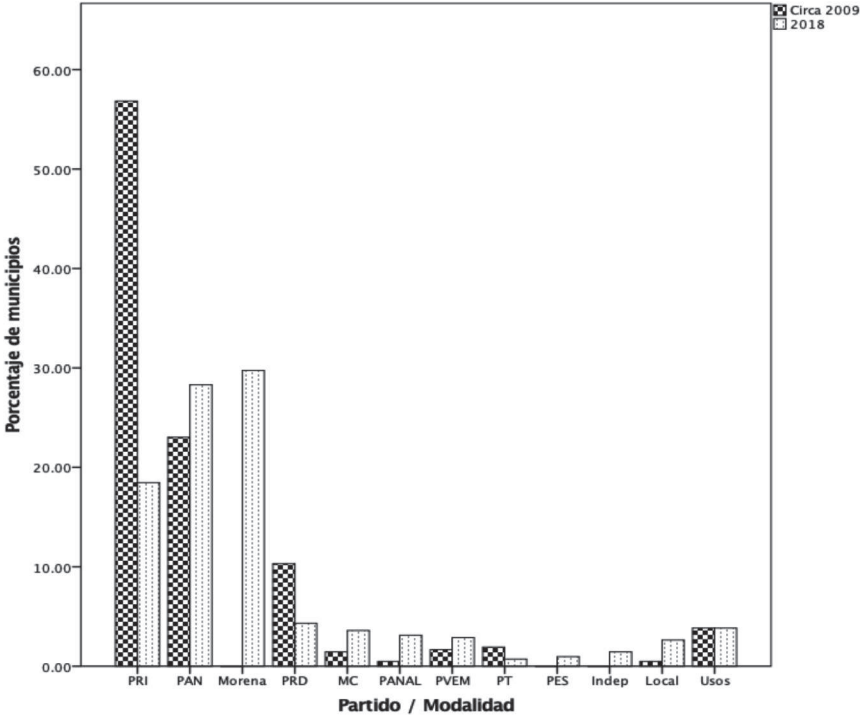
Tabla 5. Partido en el gobierno en los municipios metropolitanos *circa* 2009

Partido	Región				Total	Porcentaje
	Norte	Occidente	Centro	Sur		
PAN	26	12	34	25	97	23.26
PRI	38	29	112	57	236	56.59
PRD	4	2	34	3	43	10.31
PVEM	1	2	1	3	7	1.68
Local	0	0	1	1	2	0.48
Panal	0	0	2	0	2	0.48
Convergencia	1	0	3	2	6	1.44
PT	1	1	6	0	8	1.92
UyC	0	0	0	16	16	3.84
Total	71	46	193	107	417	100

Fuente: Elaboración propia.

3 Los años pueden variar debido a la no concurrencia de todas las elecciones a nivel municipal en el país.

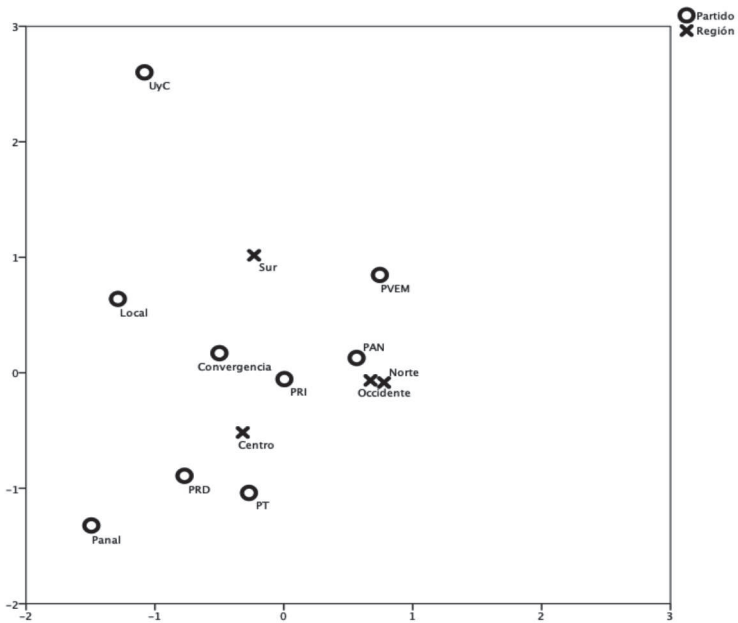
Gráfica 1. Porcentaje de municipios metropolitanos por partido en 2018 y alrededor de 2009



Fuente: Elaboración propia.

De tal modo que la pluralidad en las zonas metropolitanas se ha venido incrementando con el paso de los años. Ha existido una transformación de un sistema plural con preponderancia de un partido, a un sistema plural con alto grado de dispersión. Como se aprecia en la siguiente gráfica, alrededor de 2009 el PRI era el partido predominante en las zonas metropolitanas del país y su fuerza se distribuía en las cuatro regiones aquí contempladas.

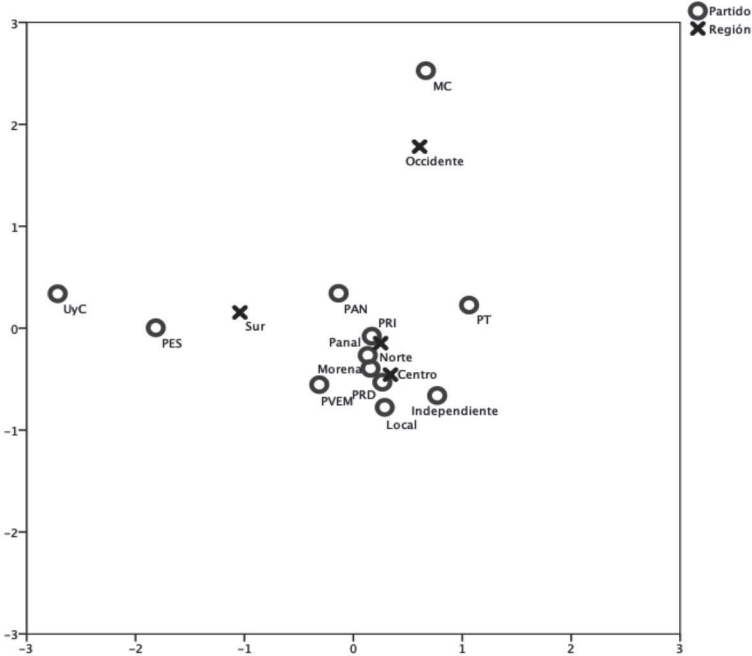
Gráfica 2. Análisis de correspondencia partido en el gobierno en los municipios metropolitanos y región *circa* 2009



Fuente: Elaboración propia.

Para 2018 la influencia priista se vio reducida al norte y al centro del país, aunque también ahí se concentra la fuerza de Morena, el partido ahora predominante en las zonas metropolitanas. Lo que ocurre actualmente es una mayor dispersión, en donde destaca la fuerza del PAN en el norte y el sur –gracias a su alianza con el PRD–, así como la relevancia que adquirió MC en el occidente del país.

Gráfica 3. Análisis de correspondencia partido en el gobierno en los municipios metropolitanos y región, en 2018



Fuente: Elaboración propia.

Esta distribución se ve reflejada en las 39 combinaciones que se presentan tras la elección de 2018, que muestran una fragmentación vertical del poder político, una yuxtaposición de autoridades de diferentes partidos (Trejo y Ley, 2019). La combinación más numerosa es la que se conforma por Morena en el nivel federal, el PRI gobernando el estado y una autoridad municipal postulada por Morena: 65 casos (15.59%). La combinación que hipotéticamente obtendría una mejor coordinación (autoridades provenientes de Morena en los tres órdenes de gobierno), ocurre en apenas 47 casos, lo que representa 11.27% de los 417 municipios metropolitanos.

Tabla 6. Combinaciones de partición del poder con base en los municipios metropolitanos, en 2018

Combinación	Casos	Porcentaje
Morena-Independiente-Independiente	1	0.24
Morena-Independiente-Morena	2	0.48
Morena-Independiente-PAN	6	1.44
Morena-Independiente-PRI	9	2.16
Morena-MC-MC	12	2.88
Morena-MC-PRI	2	0.48
Morena-Morena-Independiente	1	0.24
Morena-Morena-Local	4	0.96
Morena-Morena-MC	3	0.72
Morena-Morena-Morena	47	11.27
Morena-Morena-PAN	30	7.19
Morena-Morena-Panal	3	0.72
Morena-Morena-PES	3	0.72
Morena-Morena-PRD	5	1.20
Morena-Morena-PRI	12	2.88
Morena-Morena-PVEM	4	0.96
Morena-PAN-Independiente	2	0.48
Morena-PAN-Morena	7	1.68
Morena-PAN-PAN	32	7.67
Morena-PAN-Panal	3	0.72
Morena-PAN-PRD	3	0.72
Morena-PAN-PRI	14	3.36
Morena-PAN-PVEM	1	0.24
Morena-PRD-Morena	2	0.48
Morena-PRD-PAN	2	0.48
Morena-PRD-PRI	1	0.24
Morena-PRD-PT	1	0.24
Morena-PRI-Independiente	2	0.48

Combinación	Casos	Porcentaje
Morena-PRI-Local	8	1.92
Morena-PRI-MC	6	1.44
Morena-PRI-Morena	65	15.59
Morena-PRI-PAN	30	7.19
Morena-PRI-Panal	8	1.92
Morena-PRI-PES	1	0.24
Morena-PRI-PRD	21	5.04
Morena-PRI-PRI	38	9.11
Morena-PRI-PT	3	0.72
Morena-PRI-PVEM	7	1.68
Morena-PRI-UyC	16	3.84
Total	417	100

Nota. La combinación se conforma de acuerdo con lo siguiente: partido del presidente de la República-partido del gobernador-partido que encabeza el gobierno municipal.  
Fuente: Elaboración propia.

Los datos anteriores dan cuenta de entornos de gran pluralidad en los cuales se desarrollan las zonas metropolitanas. Existen elementos para pensar que esta pluralidad tiende a traducirse en fragmentación política. Trejo y Ley (2019) aportan evidencia empírica para sostener que la cooperación intergubernamental es más probable entre autoridades del mismo partido. 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, por ejemplo, en el combate a la violencia criminal: “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).

Ahora bien, debe tenerse en consideración que la intensidad de la fragmentación política no podría ser la misma en todas las zonas. Lo anterior no solo por las particulares características de las zonas metro-

politanas, sino por las *posibilidades de su configuración política*. Estas posibilidades distan mucho entre aquellas zonas que se componen de apenas uno o dos municipios y aquellas que integran hasta 76.

Para establecer las posibilidades de configuración política de las zonas metropolitanas se plantea una clasificación de cinco tipos, con base en un índice que mide la fragmentación –a partir de la fórmula de Laakso y Taagepera (1979) para medir el número efectivo de partidos– de acuerdo con lo siguiente:

$$NMPZM_p = 1/\sum p_i^2$$

Donde “NMPZM” es el número de municipios preponderantes en una zona metropolitana y “p” el tamaño poblacional de los municipios que conforman la zona (Rosiles, 2018).

Tabla 7. Tipología de zonas metropolitanas

Tipo	Municipios preponderantes (NMPZM)	Descripción
Unicentral	De 1 a 1.99	Cuenta únicamente con un municipio relevante
Bicentral	De 2 a 2.99	Se presentan dos municipios relevantes
Multicentral	De 3 a 4.99	Se trata de zonas que presentan tres o cuatro municipios preponderantes
Fragmentada	De 5 a 10.99	Se caracterizan por tener cinco o hasta diez municipios con altos niveles de influencia
Atomizada	Igual o mayor a 11	Es el caso de zonas metropolitanas muy complejas tanto por el número de municipios que las constituyen como por el peso político con que cuentan diversos municipios y sus autoridades

Fuente: Elaboración propia.

Sus posibilidades de configuración política colocan a las zonas metropolitanas unicentrales como territorios en los que la fragmentación política sería más fácil de salvar, tanto por el reducido número de municipios que las integran como por la innegable influencia que presenta un municipio, en torno al cual se articula la zona. En esta condición se encuentran 46 zonas metropolitanas, que representan 62.16% del total.

Las zonas metropolitanas unicentrales son gobernadas en 19 casos por Morena, 18 por el PAN (aquí se consideran los casos en alianza con el PRD), cuatro por el PRI, dos por presidentes municipales que lograron el cargo por la vía independiente; un partido local, MC y PRD completan la lista con un caso cada uno.

Tabla 8. Zonas metropolitanas unicentrales y su gobierno en 2018

Zona metropolitana	Entidad/es	Municipios integrantes	NMPZM	Municipio central	Partido
Aguascalientes	Aguascalientes	3	1.39	Aguascalientes	PAN
Ensenada	Baja California	1	1	Ensenada	PRI
Mexicali	Baja California	1	1	Mexicali	PAN
Tijuana	Baja California	3	1.25	Tijuana	PAN
La Paz	Baja California Sur	1	1	La Paz	Morena
Campeche	Campeche	1	1	Campeche	PAN
Piedras Negras	Coahuila	2	1.36	Piedras Negras	Morena
Saltillo	Coahuila	3	1.29	Saltillo	PRI
Tecomán	Colima	2	1.45	Tecomán	Morena
Tapachula	Chiapas	1	1	Tapachula	Morena
Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	5	1.78	Tuxtla Gutiérrez	Morena
Chihuahua	Chihuahua	3	1.09	Chihuahua	PAN
Delicias	Chihuahua	2	1.55	Delicias	PAN
Hidalgo del Parral	Chihuahua	2	1.09	Hidalgo del Parral	Independiente
Juárez	Chihuahua	1	1	Juárez	Independiente
Durango	Durango	1	1	Durango	PAN
Guanajuato	Guanajuato	1	1	Guanajuato	PAN

Zona metropolitana	Entidad/es	Municipios integrantes	NMPZM	Municipio central	Partido
León	Guanajuato	2	1.24	León	PAN
Moroleón-Uriangato	Guanajuato	2	1.98	Uriangato	PRI
San Francisco del Rincón	Guanajuato	2	1.92	San Francisco del Rincón	PRI
Acapulco	Guerrero	2	1.19	Acapulco	Morena
Chilpancingo	Guerrero	2	1.36	Chilpancingo	PRD
Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit	2	1.84	Puerto Vallarta	MC
La Piedad-Pénjamo	Guanajuato-Michoacán	2	1.93	La Piedad	PAN
Morelia	Michoacán	3	1.33	Morelia	Morena
Zamora	Michoacán	2	1.63	Zamora	Morena
Tepic	Nayarit	2	1.27	Tepic	PAN
Tehuacán	Puebla	2	1.16	Tehuacán	Morena
Teziutlán	Puebla	2	1.62	Teziutlán	Local
Cancún	Quintana Roo	2	1.05	Benito Juárez	Morena
Chetumal	Quintana Roo	1	1	Othón P. Blanco	Morena
Rioverde	San Luis Potosí	2	1.78	Rioverde	PAN
San Luis Potosí	San Luis Potosí	3	1.73	San Luis Potosí	PAN
Culiacán	Sinaloa	1	1	Culiacán	Morena
Mazatlán	Sinaloa	1	1	Mazatlán	Morena
Guaymas	Sonora	2	1.63	Guaymas	Morena
Hermosillo	Sonora	1	1	Hermosillo	Morena
Nogales	Sonora	1	1	Nogales	Morena
Villahermosa	Tabasco	2	1.39	Centro	Morena
Ciudad Victoria	Tamaulipas	1	1	Victoria	PAN
Matamoros	Tamaulipas	1	1	Matamoros	Morena
Nuevo Laredo	Tamaulipas	1	1	Nuevo Laredo	PAN
Reynosa	Tamaulipas	2	1.38	Reynosa	PAN
Acayucan	Veracruz	3	1.77	Acayucan	PAN
Coatzacoalcos	Veracruz	3	1.29	Coatzacoalcos	Morena
Mérida	Yucatán	11	1.61	Mérida	PAN

Fuente: Elaboración propia.

Con base en esta clasificación, cabe analizar en trabajos futuros el grado de coordinación alcanzado en estas 46 zonas metropolitanas, así como las interacciones que han ocurrido entre sus autoridades y los resultados que en materia de política pública metropolitana han obtenido. Por lo pronto, cabe dar cuenta de la configuración política de trece zonas metropolitanas en las que se identifica que, o bien existen dos municipios compitiendo por contar con la mayor influencia posible, o que por lo menos existen municipios que pudieran generar algún contrapeso en torno del municipio preponderante. Lo que se presupone en estos casos, por lo menos en principio, son mayores dificultades de coordinación que en los territorios unicentrales. Aunque llama la atención la coincidencia que se presenta del partido en el gobierno en los dos municipios más importantes en diez de los trece casos de zonas metropolitanas.

Tabla 9. Zonas metropolitanas bicentrales y su gobierno en 2018

Zona metropolitana	Entidad/es	Municipios integrantes	NMPZM	Municipios centrales	Partido
La Laguna	Coahuila-Durango	5	2.92	Torreón / Gómez Palacio	PAN / PRI
Monclova-Frontera	Coahuila	4	2.16	Monclova / Frontera	PAN / PRI
Colima-Villa de Álvarez	Colima	5	2.99	Colima / Villa de Álvarez	MC / MC
Celaya	Guanajuato	4	2.03	Celaya / Cortazar	PAN / PAN
Pachuca	Hidalgo	7	2.99	Pachuca / Mineral de la Reforma	PAN / PAN
Tulancingo	Hidalgo	3	2.14	Tulancingo / Cuautepec de Hinojosa	PRI / PRI
Ocotlán	Jalisco	3	2.35	Ocotlán / Poncitlán	MC / MC
Tehuantepec	Oaxaca	5	2.59	Salina Cruz / Santo Domingo Tehuantepec	Morena / Morena
Querétaro	Guanajuato-Querétaro	5	2.10	Querétaro / Corregidora	PAN / PAN
Córdoba	Veracruz	4	2.22	Córdoba / Fortín	PAN / PAN

Zona metropolitana	Entidad/es	Municipios integrantes	NMPZM	Municipios centrales	Partido
Veracruz	Veracruz	6	2.09	Veracruz / Boca del Río	PAN / PAN
Xalapa	Veracruz	9	2.37	Xalapa / Coatepec	Morena / PAN
Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas	5	2.46	Guadalupe / Zacatecas	Morena / Morena

Fuente: Elaboración propia.

Las zonas metropolitanas multicentrales, por otra parte, son de una complejidad mayor. Puede darse en ellas la presencia de un municipio preponderante, pero en el contexto de una multiplicidad de municipios a su alrededor, o pueden darse también casos en donde conviven hasta cuatro municipios que podrían considerarse de gran influencia en la zona. Se identifican nueve casos en el país.

Tabla 10. Zonas metropolitanas multicentrales y su gobierno en 2018

Zona metropolitana	Entidad/es	Municipios integrantes	NMPZM	Municipios centrales	Partido
Tula	Hidalgo	5	3.28	Tula / Atotonilco / Tlaxcoapan	PRI / PES / PAN
Guadalajara	Jalisco	10	4.80	Guadalajara / Zapopan / San Pedro Tlaquepaque / Tonalá	MC / MC / MC / PRI
Tianguistenco	México	6	3.47	Tianguistenco / Capulhuac / Xalatlaco	Morena / Panal / PVEM
Cuatla	Morelos	6	3.81	Cuatla / Yauatepec / Ayala	Morena / PRD / Panal
Cuernavaca	Morelos	8	4.53	Cuernavaca / Jiutepec / Temixco / Emiliano Zapata	Morena / Morena / Morena / PVEM

Zona metropolitana	Entidad/es	Municipios integrantes	NMPZM	Municipios centrales	Partido
Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	39	3.33	Puebla / San Martín Texmelucan / San Pedro Cholula	Morena / Morena / Morena
Tampico	Tamaulipas-Veracruz	5	3.98	Tampico / Ciudad Madero / Altamira	PAN / Morena / PAN
Minatitlán	Veracruz	6	3.16	Minatitlán / Cosoleacaque / Jáltipan	Morena / PRI / Morena
Poza Rica	Veracruz	5	3.66	Poza Rica / Papantla / Tihuatlán	Morena / PAN / PAN

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, a partir de la clasificación propuesta se identifican cinco zonas metropolitanas que se reconocen como fragmentadas. Se integran por entre 13 y 24 municipios, y existen en ellas varios municipios con una influencia importante. La gran pluralidad de sus gobiernos se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 11. Zonas metropolitanas fragmentadas y su gobierno en 2018

Zona metropolitana	Entidad/es	Municipios integrantes	NMPZM	Municipios	Partido
Toluca	México	16	5.13	Toluca / Metepec / Zinacantepec / Almoloya de Juárez / Lerma	Morena / Morena / Morena / Morena / PRI
Monterrey	Nuevo León	18	8.07	Monterrey / Guadalupe / Apodaca / San Nicolás de los Garza / General Escobedo / Santa Catarina / Juárez / García	PRI / PAN / PRI / PAN / PRI / PAN / PRI / Morena

Zona metropolitana	Entidad/es	Municipios integrantes	NMPZM	Municipios	Partido
Oaxaca	Oaxaca	24	5.22	Oaxaca / Santa Cruz Xoxocotlán / Santa Lucía del Camino / Villa de Zaachila / Santa María Atzompa	Morena / PRD / Morena / Local / Usos y costumbres
Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	19	10.60	Tlaxcala / Apizaco / Chiautempan / Contla de Juan Cuamatzi / Yauhquemehcan/ Tetla de la Solidaridad / Panotla / Totolac / Xaloztoc / Santa Cruz Tlaxcala	PRI / PAN / PRI / PRD / PAN / PAN / PRD / PRD / Independiente
Orizaba	Veracruz	13	7.20	Orizaba / Ixtaczoquitlán / Río Blanco / Nogales / Camerino Z. Mendoza / Mariano Escobedo / Ixhuatlancillo	PRI / PAN / Morena / PRI / PAN / PAN / PAN

Fuente: Elaboración propia.

La zona del Valle de México es caracterizada aquí como atomizada. Integrada por 76 municipios, es por mucho la más complicada del país y una de las más complejas del mundo. Con base en el cálculo de su NMPZM (28.34), se identifican 28 municipios preponderantes en los cuales llama la atención la amplia presencia de Morena (21 casos).

Tabla 12. Zona metropolitana del Valle de México y su gobierno en 2018

Entidad	Municipio	Lista Nominal	Partido
Ciudad de México	Iztapalapa	1'470,405	Morena
Estado de México	Ecatepec de Morelos	1'248,615	Morena
Ciudad de México	Gustavo A. Madero	1'045,113	Morena
Estado de México	Nezahualcóyotl	865,265	PRD
Estado de México	Naucalpan de Juárez	686,477	Morena

Entidad	Municipio	Lista Nominal	Partido
Ciudad de México	Álvaro Obregón	606,598	Morena
Ciudad de México	Coyoacán	563,976	PRD
Estado de México	Tlalnepantla de Baz	562,003	Morena
Ciudad de México	Tlalpan	539,660	Morena
Ciudad de México	Cuauhtémoc	478,442	Morena
Estado de México	Chimalhuacán	451,573	PRI
Estado de México	Cuautitlán Izcalli	408,508	Morena
Ciudad de México	Venustiano Carranza	404,572	PRD
Estado de México	Atizapán de Zaragoza	396,803	Morena
Ciudad de México	Azcapotzalco	378,726	Morena
Ciudad de México	Benito Juárez	367,723	PAN
Estado de México	Tultitlán	361,888	Morena
Ciudad de México	Iztacalco	357,004	Morena
Estado de México	Ixtapaluca	344,842	PRI
Ciudad de México	Xochimilco	340,509	Morena
Estado de México	Tecámac	322,728	PRI
Ciudad de México	Miguel Hidalgo	319,499	Morena
Ciudad de México	Tláhuac	294,302	Morena
Estado de México	Nicolás Romero	284,282	Morena
Estado de México	Valle de Chalco	262,331	Morena
Estado de México	Chalco	239,188	Morena
Estado de México	Coacalco	223,214	Morena
Ciudad de México	Magdalena Contreras	196,534	Morena

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en este entorno de dispersión creciente, resulta oportuno resaltar que en 35 de los 417 municipios metropolitanos (8.6%) no se ha presentado alternancia por lo menos durante las últimas cuatro elecciones. En 22 de los casos es el PRI quien ha logrado la hegemonía, en seis el PAN, en cuatro el PRD y en uno tanto MC como el PVEM y Panal.

Tabla 13. Municipios metropolitanos sin alternancia durante cuatro elecciones

Partido	Estado	Zona metropolitana	Municipio
PAN	Ciudad de México	Valle de México	Benito Juárez
	Guanajuato	Celaya	Celaya
	Guanajuato	San Francisco del Rincón	Purísima del Rincón
	Nuevo León	Monterrey	San Nicolás de los Garza
	Nuevo León	Monterrey	Santa Catarina
	Tlaxcala	Tlaxcala-Apizaco	Apizaco
PRI	Chihuahua	Chihuahua	Aquiles Serdán
	Coahuila	Piedras Negras	Nava
	Coahuila	Saltillo	Arteaga
	Coahuila	Saltillo	Ramos Arizpe
	Durango	La Laguna	Gómez Palacio
	Durango	La Laguna	Lerdo
	Hidalgo	Pachuca	Zempoala
	Hidalgo	Tula	Tula
	Hidalgo	Tulancingo	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero
	Hidalgo	Valle de México	Tizayuca
	Jalisco	Guadalajara	Ixtlahuacán de los Membrillos
	Jalisco	Guadalajara	Tonalá
	México	Valle de México	Chimalhuacán
	México	Valle de México	Ixtapaluca
	México	Valle de México	Tecámac
	México	Tianguistenco	Texcalyacac
	México	Toluca	Lerma
	México	Toluca	Rayón
	Nuevo León	Monterrey	Apodaca
	Nuevo León	Monterrey	El Carmen
	Nuevo León	Monterrey	General Escobedo
Veracruz	Orizaba	Orizaba	

Partido	Estado	Zona metropolitana	Municipio
PRD	Ciudad de México	Valle de México	Coyoacán
	Ciudad de México	Valle de México	Venustiano Carranza
	México	Valle de México	Tultepec
	San Luis Potosí	San Luis Potosí	Soledad de Graciano Sánchez
PVEM	México	Valle de México	Tepetlixpa
MC	Oaxaca	Oaxaca	Santa Cruz Amilpas
Panal	Veracruz	Minatitlán	Chinameca

Fuente: Elaboración propia.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las zonas metropolitanas mexicanas, que concentran actualmente 417 municipios y casi 63% de la población de México, viven la mayor pluralidad política de su historia. El modelo en el que el PRI predominaba en ellas, bajo los gobiernos del PAN a nivel federal, no se repitió. La fuerza del partido Morena, que colaboró para que Andrés Manuel López Obrador se convirtiera en el presidente más votado en 2018, no ha significado, por lo pronto, un dominio en las zonas más importantes del país por su número de población e influencia política y económica.

Morena gobierna en tan solo tres de cada diez municipios reconocidos por la Federación como metropolitanos. Domina la región centro del país, pero es superado en el norte por el PAN y el PRI, en el sur por el PAN (ya sea solo o en alianza con el PRD) y en occidente, no solo por PAN y PRI, sino también por MC.

El poder político de las zonas se distribuye entre nueve partidos de alcance nacional (uno ya sin registro, el PES), partidos locales, candidatos independientes y autoridades de municipios regidos por el principio de usos y costumbres. Cabe preguntarse sobre los efectos que tiene esta pluralidad política, sobre si esta distribución no se traduce en fragmentación política: la pluralidad como obstáculo para la indispensable coordinación que se requiere para la resolución de los problemas de corte metropolitano.

Aunque habrá que seguir desarrollando investigaciones al respecto, el panorama que aquí se presenta permite advertir una complicada y compleja relación entre el gobierno federal, los estados y los municipios en cuanto al desarrollo metropolitano se refiere. Tras la elección de 2018, es posible encontrar 39 combinaciones diferentes a partir del origen partidario o tipo de postulación de quienes encabezan los tres órdenes de gobierno que deben articularse en un municipio metropolitano. Una yuxtaposición de autoridades de diferente origen político-partidario que permite anticipar fragmentación antes que colaboración.

En todo caso, lo que se plantea en este artículo es que existen diversas posibilidades de configuración política de las zonas metropolitanas, dependiendo, en primer lugar, de la cantidad de municipios que las integran y, en segundo término, del nivel de preponderancia que en ellas puedan tener uno o varios municipios. Por lo tanto, cabe esperar variaciones en la intensidad de la fragmentación política.

El aporte de esta investigación se encuentra en brindar algunas pistas sobre aspectos de las zonas metropolitanas que tendrán que abordarse en investigaciones posteriores. En un país en donde la coordinación y asociación municipal constituye la vía reconocida jurídicamente para la colaboración, y donde, por lo mismo, las relaciones intergubernamentales, esencialmente informales, cobran relevancia, estudiar quién gobierna las zonas metropolitanas coadyuva en la resolución de los problemas que se presentan en ellas y que padecen quienes las habitan.

## REFERENCIAS

- Aguilar López, J. (2017). Construcción de la identificación partidaria de la juventud en México. En S. Gómez Tagle (Coord.), *La cultura política de los jóvenes* (pp. 157-220). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Aguilar Villanueva, L. (2013). *Gobierno y administración pública*. Ciudad de México: FCE-Conaculta.
- Arellano Ríos, A. (2014). La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México. *Estado, Gobierno, Gestión Pública* (23), 89-119.
- . (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal: experiencias y trazos institucionales*. Ciudad de México: El Colegio de Jalisco-UAM Lerma.

- Bouckaert, G., Guy Peters y Koen Verhoest. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Londres: Palgrave Macmillan.
- CAF. (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Bogotá: Banco de Desarrollo de América Latina.
- Cejudo, G. (2018). La fragmentación de la acción gubernamental: intervenciones parciales frente a problemas complejos. En F. Nieto y E. Velasco (Eds.), *Una agenda para la administración pública: reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo* (pp. 25-42). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Covarrubias Moreno, O. M. (2017). Transversalidad y coordinación en los sistemas federales: el caso de las políticas sobre el cambio climático. En M. Moreno Plata y L. Marquina Sánchez (Coords.). *La gobernanza urbana y metropolitana en la era del cambio climático* (pp. 37-55). Ciudad de México: UACM-Eón.
- Espinoza Toledo, R. y Meyenberg, Y. (2001). Un intento fallido de la reconfiguración del sistema de partidos en México. En Y. Meyenberg (Coord.), *Dos de julio: reflexiones posteriores* (pp. 349-362). Ciudad de México: FLACSO-IIS-UAM-I.
- Integralia (2018). *La negociación política del presupuesto 1997-2018: el impacto sobre la composición y ejecución del gasto público en México*. Ciudad de México: Integralia-Senado de la República. Recuperado de <http://integralia.com.mx/libroNPP.pdf>. Consultada el 1 de agosto de 2019.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Ciudad de México: CIDE.
- Morales González, D. y Ahuactzin Pérez, L. G. (2018). Procesos de descentralización y calidad de la democracia en México, 1980-2017. En R. Figueroa Romero y M. R. González Ibarra (Coords.), *Desafíos para la calidad de la democracia y las políticas públicas para el fortalecimiento de la gobernabilidad en México* (pp. 375-401). Ciudad de México: UAM Lerma-Juan Pablos.

- Moreno Pérez, S. (2016). Conformación política actual en la Megalópolis. Representación dividida. *Reporte CESOP (97)*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 44-52.
- Ortegon Quiñones, E. (2015). *Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Lima: Universidad Continental.
- Rosiles Salas, J. (2018). Las zonas metropolitanas de México: entre la centralización, la fragmentación y el pluralismo político. *Confines, 14(27)*, 93-116.
- Sánchez Ramos, M. Á. (2015). Las relaciones intergubernamentales en la transición política. En J. Espejel Mena (Coord.), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales* (pp. 89-114). Ciudad de México: Fontamara.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (Eds.) (2011). ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 1-31). Bogotá: BID.
- SEDATU, CONAPO, INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU-CONAPO-INEGI.
- 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.
- Woldenberg, J. (2018). ¿Un nuevo sistema de partidos? Pragmatismo y personalismo en el centro. En Á. Arreola Ayala y R. Trejo Delarbre (Coords.), *La transición presidencial: México 2018* (pp. 191-202). Ciudad de México: Orfila.



# MORENA EN LAS CAPITALES DE LOS ESTADOS: 2015-2020

Juan Pablo Navarrete Vela  
*Universidad de La Ciénega  
del Estado de Michoacán*

## LA IMPORTANCIA DE LA ALTERNANCIA Y DE GOBERNAR LAS CIUDADES

El propósito de este capítulo es reflexionar sobre la importancia de las ciudades capitales en el mapa de poder a nivel subnacional. Haremos una revisión del acomodo político del partido que estaba a cargo del gobierno de estas, qué tipo de pluralismo existía y cómo la llegada de Morena al sistema de partidos modificó gradualmente el lugar de los partidos tradicionales como el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), no solo políticamente, sino en el manejo del presupuesto.

El objetivo es identificar cuál es el estatus político y electoral de Morena en las capitales del país en el periodo 2015-2020. Esto nos permitirá establecer los cambios en el sistema de partidos a nivel local. El supuesto del capítulo es que Morena en un corto plazo (2015-2020) logró debilitar al PRI como el principal partido en las ciudades capitales y, en menor medida, al PAN y al PRD. La originalidad del texto es que analiza un ámbito poco explorado en la literatura sobre Morena en las capitales. Como un elemento exploratorio ofrecemos datos que vinculan las ciudades capitales y las zonas metropolitanas, aunque debe precisarse que esta relación requiere mayor profundidad y solo es un primer acercamiento.

La democratización del sistema político mexicano y la llegada de las alternancias en los ámbitos subnacionales, arrojó cambios significativos en las últimas tres décadas desde 1990. Cedillo (2006, p. 23) destaca que “la alternancia política, referida al cambio de los partidos gobernantes,

es un fenómeno relativamente nuevo en México”. En ese sentido, los primeros recambios del partido gobernante en los últimos 30 años se habían enfocado preeminentemente entre el PRI, el PAN y el PRD, pero con la llegada de Morena al sistema de partidos en el 2015, tanto a nivel federal como subnacional, cambiaría la competencia electoral, debido a la inclusión de un partido emergente, del tipo ideológico en su momento fundacional (2015-2017), pero convertido en un partido pragmático electoral en otro (2018-2020) (Navarrete y Rosiles, 2019, p. 184).

En el mapa de poder en la década de 1990-2000, las ciudades capitales representaban un potencial muy importante de control político y económico, y de concurrencia con el gobernador, sobre todo si ambos eran del mismo partido. Los procesos de alternancia en el ámbito subnacional también vinieron acompañados por una nueva relación política entre partidos de diferente espectro electoral, denominado yuxtaposición política. Sobre ese tema, Corona Armenta define a esta última como “una demarcación territorial gobernada por dos o más partidos en sus distintos órdenes de gobierno: federal, estatal o municipal” (2009, p. 58).

De lo que expone el autor, destacamos el proceso de gobernabilidad que trajeron los gobiernos divididos, los cuales se pueden considerar como una expresión de resistencia desde las ciudades que tienen mayor cantidad de habitantes; de igual forma, esa relación yuxtapuesta es más notoria entre dos partidos distintos, el que está en la gubernatura y quién está a cargo de la capital del estado. De Remes concuerda en que “el fenómeno de gobiernos yuxtapuestos se da cuando una unidad territorial [...] es gobernada por un partido diferente del que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado)” (1999, p. 230). Eso provocó nuevas interacciones políticas. Sobre el tema, Arellano y Torres (2019, p. 158) mencionan que alrededor de los gobiernos yuxtapuestos también están presentes variables como las pugnas de los gobiernos locales y los votos como medio de calificar a los gobiernos.

Además de los procesos de alternancia política, Bey destaca nuevos desafíos en el ámbito local como “captar financiamientos, incrementar el poder municipal y [...] la necesidad de rendir cuentas a toda la población” (2007, p. 171). En ese caso, no solamente está involucrado el peso político de los municipios, sino también el manejo de los recursos,

ya sean los del propio municipio o de presupuestos compartidos entre varios de ellos.

Además de lo anterior, entra en escena analizar la importancia de gobernar las ciudades, sobre todo las más pobladas del país. De lo anterior, Bassols y Arzaluz subrayan que las primeras experiencias opositoras al PRI, sobre todo del PAN, comenzaron a mostrar una tendencia hacia la mejora de la administración municipal. Los autores lo definen así: “Entre los gobiernos municipales dirigidos por partidos de oposición, vale la pena destacar aquellas experiencias que se han distinguido por la forma de conducir los asuntos que involucran al municipio o por la importancia local de una determinada gestión” (1996, p. 114). En ese sentido, se comenzaron a implementar instrumentos de modernización de los procesos de gerencia municipal. Una evidencia que también sostiene Peter Ward en el mismo periodo: “La política clientelar esta[ba] siendo gradualmente desplazada por una manera de gobernar más tecnocrática en el ámbito municipal” (1998, p. 96). En ese lapso de tiempo se podía vislumbrar una forma más organizada de gobernar.

Además de los aspectos político-electorales, cuáles son los principales problemas que enfrentan las ciudades metropolitanas cuando llega un nuevo partido y, por ende, un nuevo gobierno. Sobre este tema, Carrión sostiene que “en otras palabras, se trata de una ciudad distinta, consecuencia de las mutaciones demográficas y [...] el surgimiento de nuevas modalidades de gobierno urbano” (2007, p. 40). En ese sentido, se involucran diferentes aspectos, desde temas poblacionales y las interacciones políticas, así como asuntos económicos de empleo, infraestructura, en otras palabras, gobernar los asentamientos urbanos no es igual a gobernar zonas rurales o en franco crecimiento. Para Medina (2019, p. 217) el gobierno metropolitano tiene mayor éxito cuando “se favorece la idea de una nueva institucionalidad basándose en la legitimidad política, el otorgamiento de autonomía a diferentes escalas de poder, el amplio rango jurisdiccional y la gran comprensión (extensión) territorial”. Esos elementos pueden generar mejores oportunidades de realizar una gestión administrativa más eficaz, aunque no debemos perder de vista que se encuentran en el ámbito del deber ser. Sobre este mismo tema, Tomàs señala cuatro aspectos de vital importancia: “La fragmentación del territorio, las competencias de naturaleza metropolitana, el tipo

de financiación y el tipo de representación” (2018, p. 55). Esto, desde luego, implica la conexión de aspectos estructurales, administrativos y no podemos perder de vista que el ámbito político también está en juego.

Clark considera acerca de los desafíos que enfrentarán las ciudades en una época más global: “Deberán adaptarse a un sistema urbano y metropolitano cambiante e integrado en un marco socioeconómico amplio y cada vez más frágil, en el que las jerarquías urbanas nacionales pierden importancia” (2007, p. 96). Las ciudades más grandes encararán una creciente demanda de servicios urbanos, por lo cual se necesitará una interconexión con ámbitos más regionales, los cuales vamos a denominar metropolitanos, es decir, problemáticas que son comunes para municipios cercanos y que exigen, en última instancia, mayor interacción gubernamental entre gobiernos vecinos, sean o no de su mismo partido político. Por su parte, Ruiz señala que “una estructura descentralizada de los gobiernos podría ser más eficiente y estar dotada de incentivos [...] entre gobiernos subnacionales” (2020, p. 77). Esto va más allá de buenas intenciones, ya que se precisan modificaciones institucionales en el régimen político, tanto a nivel federal como local, lo cual requiere de mayorías para procesar cambios constitucionales y legales.

Sobre el tema anterior, la opinión de Kunz y González es más que pertinente, ya que sostienen que los cambios requieren de la combinación de diferentes niveles: “Un esquema en dos etapas o niveles: una etapa institucional, en la que se establecen las reglas para la coordinación metropolitana, y una etapa contractualista” (2019, p. 464); en ese sentido, la eficacia no se reduce a la voluntad política o incluso a un caudal de recursos, sino a la armonía entre las normas institucionales y claras reglas de operación.

Ahora bien, históricamente la organización de las zonas metropolitanas (ZM) en México, deviene desde por lo menos la década de 1940 y con el paso del tiempo estas han enfrentado “falta de acuerdos, diferencias y serios obstáculos para el adecuado funcionamiento y desarrollo de las metrópolis” (CONAPO, 2005, p. 7). Como mencionamos previamente, se requiere de la disposición de dos o más gobiernos, incorporar proyectos comunes y construir por medio de la gobernabilidad acuerdos que beneficien a la población como la clase trabajadora o la que establece negocios en municipios cercanos.

Zentella también pone en la mesa de discusión otras problemáticas que deben atenderse en las zonas metropolitanas, en donde destacan problemas comunes como la “pobreza, marginación, segregación, desempleo y subempleo, delincuencia, explotación de recursos naturales, etc.” (2007, p. 9). Estos temas, bastante sensibles y actuales, que implican el movimiento de grandes cantidades de personas, que requieren educación, ingresos y acceso a servicios públicos. Sobre esa materia, Ruiz señala que “cada vez que la mancha urbana sobrepasa los límites de un municipio y llega a otro para formar Zonas Metropolitanas (ZM), los problemas se vuelven más complejos” (2018, p. 26).

Ese diagnóstico es más que realista sobre la dinámica política y económica de las grandes ciudades que conforman las zonas metropolitanas en México (actualmente 74). Esas limitaciones pueden ser por desconocimiento de la normativa, por la falta de experiencia de los integrantes del nuevo gobierno o por el bloqueo político de niveles superiores. Con base en el escenario anterior, analicemos ahora el estatus de Morena en las capitales del país.

#### MORENA Y SU GOBIERNO EN LAS CAPITALS DEL PAÍS

En los 32 estados, excepto en la CDMX, las entidades cuentan con una capital, en donde residen los poderes del Estado en el ámbito federal. El antes Distrito Federal es un espacio simbólico-cultural, además de ser la ciudad con mayor población del país. Asimismo, tiene una cantidad importante de distritos electorales de mayoría del Congreso federal (24 distritos). Las capitales del país, en algunos casos, representan el lugar de manifestación pública, y la sede de universidades y centros de investigación con alcance nacional.

Ely Chain, citada por Aldret, señala que “los municipios centrales de las grandes áreas metropolitanas (usualmente las capitales estatales) gozan de los mayores grados de autonomía financiera de manera que el Fondo Metropolitano suele servir de fondo extra para que el gobernador intervenga con relativa discrecionalidad en dichas ciudades a costa de la coordinación y de la planificación integral” (2018, pp. 141-142). De manera que la interacción de los diferentes niveles de gobierno sí resulta

más que relevante, pero causará mayores tensiones políticas cuando se presenta la yuxtaposición de gobiernos.

Antes de la llegada de Morena en el 2015, el sistema de partidos se mantenía como un pluralismo moderado concentrado en tres partidos políticos (Espinoza Toledoy Meyenberg, 2001; Martínez-Hernández y Rama, 2018, p. 45), un sistema con la preeminencia del PRI, PAN y PRD, quienes en los últimos 25 años se disputaban gubernaturas, el Congreso federal y desde luego las ciudades capitales. Desde el año 2015, Morena gradualmente fue disputando esos espacios. A partir del 2018 el peso electoral de los partidos tradicionales fue disminuyendo y el mapa ahora presenta a un nuevo partido como el principal receptor de votos.

Como referente del pasado reciente, Espinoza Valle realizó un estudio muy pertinente, en donde podemos ver claramente el predominio del PRI y del PAN y, en menor medida, del PRD en las ciudades capitales en el año 1999. De lo anterior, de las 31 capitales del país, el Revolucionario Institucional gobernaba un total de quince capitales<sup>1</sup> y 6'380,283 de habitantes. Acción Nacional, por su parte, once capitales<sup>2</sup> y 7'341,576 habitantes; mientras el partido del sol azteca, 758,573 habitantes y cuatro capitales.<sup>3</sup> Una capital era gobernada por una coalición (2002, p. 85). En general, entre el PRI y el PAN gobernaban 26 de 31 capitales, equivalente a 83.87% del total.

En el 2018, Morena se coloca como el partido gobernante con más ciudades capitales con catorce, equivalente a 9'050,434 habitantes. En segundo lugar, se encuentra el PAN, quien es el partido gobernante en once ciudades capitales, con 4'530,400 de habitantes. Eso coloca a Morena y al PAN con 25 de 31 capitales (80.64%) del total. Con casi tres décadas de diferencia, cambió el acomodo de los dos principales partidos, el PRI fue desplazado por Morena y el PAN se mantuvo. Ahora

---

1 Las capitales gobernadas por el PRI: Campeche, Saltillo, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Chilpancingo, Pachuca, Toluca, Morelia, Puebla, Chetumal, Culiacán, Villahermosa, Tlaxcala y Ciudad Victoria.

2 El PAN gobernaba las siguientes capitales: Aguascalientes, Mexicali, Tuxtla Gutiérrez, Guadalajara, Cuernavaca, Monterrey, Oaxaca, Querétaro, Hermosillo, Mérida y San Luis Potosí.

3 El PRD gobernaba las siguientes capitales: La Paz, Colima, Xalapa y Zacatecas. Mientras en Tepic gobernaba una coalición.

el tricolor se coloca en un lejano tercer lugar con tres ciudades capitales. En cuarta posición se ubica el sol azteca con solamente dos ciudades capitales, mientras en la última posición, Movimiento Ciudadano con una, pero una importante ciudad capital como lo es Guadalajara (1'460,148 habitantes).

De los datos anteriores, Morena en el 2018 gobierna 45.16% de las capitales del país; el PAN, 35.48%; el PRI, 9.67%; el PRD, 6.45% y MC solamente 3.2%. Eso convierte a Morena en el partido con mayor crecimiento en los últimos años. El partido de Andrés Manuel López Obrador está muy cerca de gobernar la mitad de las ciudades capitales, mientras el partido que perdió más terreno fue el Revolucionario Institucional. Veamos el detalle de las catorce capitales gobernadas por el morenismo en la tabla 1.

Tabla 1. Catorce capitales gobernadas por Morena desde 2018

Capital	Partido	Año de inicio del periodo de gobierno	Votación de Morena en la capital
Villahermosa	Morena	2018-2021	69.41
Oaxaca	Morena	2018-2021	50.44
Zacatecas	Morena	2018-2021	48.31
Mexicali	Morena	2019-2022	47.03
Puebla de Zaragoza	Morena	2018-2021	46.37
Chetumal	Morena	2019-2022	44.44
Culiacán	Morena	2018-2021	44.16
Xalapa	Morena	2018-2021	42.17
Tuxtla Gutiérrez	Morena	2018-2021	41.98
La Paz	Morena	2018-2021	40.00
Toluca	Morena	2019-2022	39.38
Hermosillo	Morena	2018-2021	33.91
Cuernavaca	Morena	2018-2021	30.62
Morelia	Morena	2018-2021	22.54
		<i>Promedio</i>	<i>42.91</i>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OPLE e INE. Recuperado de <https://www.ine.mx/>.

Con base en los datos recabados, el promedio de votos de Morena en las catorce capitales fue de 42.91%, es decir, en general se presentaron victorias muy contundentes en la elección de cada una de esas capitales. La victoria más amplia fue 69.41% en Villahermosa y Oaxaca con 50.44%. En ocho elecciones la votación de Morena estuvo en un rango de 40% y 49.9%; tres en un rango de 30% a 39.9%; dos en un rango de 20% a 29.9%, mientras la elección más cerrada fue Morelia, en donde apenas ganó la capital con 22.54% de los votos.

Después de ver el promedio de votos, veamos ahora el tamaño poblacional y la lista nominal de las ciudades capitales en donde Morena es el partido gobernante. También nos interesa explorar a cuál zona metropolitana (ZM) pertenece la capital. Los datos se exponen en la siguiente tabla.

Tabla 2. Población de las capitales donde Morena es el partido gobernante

Capital	Partido	Zona metropolitana y municipios	Población	Lista nominal
Puebla de Zaragoza	Morena	ZM 28 Puebla-Tlaxcala Integrada por 39 municipios	1'576,259	1'280,473
Mexicali	Morena	ZM 68 Único	988,417	794,900
Culiacán	Morena	ZM 61 Único	905,265	321,953
Hermosillo	Morena	ZM 62 Único	884,273	399,284
Toluca	Morena	ZM 18 Integrada por 15 municipios	873,536	641,016
Morelia	Morena	ZM 20 Integrada por 3 municipios	784,776	552,861
Villahermosa	Morena	ZM 35 Integrada por 2 municipios	684,847	505,368

*Morena en las capitales de los estados: 2015-2020*

Capital	Partido	Zona metropolitana y municipios	Población	Lista nominal
Tuxtla Gutiérrez	Morena	ZM 8 Integrada por 5 municipios	598,710	440,458
Xalapa	Morena	45 Integrada por 9 municipios	480,841	350,887
Cuernavaca	Morena	ZM 23 Integrada por 8 municipios	366,321	231,195
La Paz	Morena	ZM 63 Único	272,711	186,574
Oaxaca	Morena	ZM 26 Integrada por 24 municipios	264,251	209,361
Chetumal	Morena	ZM 66 Único	224,080	148,129
Zacatecas	Morena	ZM 47 Integrada por 5 municipios	146,147	108,518
		<i>Total</i>	<i>9'050,434</i>	<i>5'820,090</i>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de población de INEGI (2015). *Información por entidad*. Recuperado de [http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/div\\_municipal.aspx?tema=me&e=10e1NEhttps://www.ine.mx/](http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=10e1NEhttps://www.ine.mx/). Consultada el 20 de agosto de 2020.

De la tabla podemos destacar que Morena gobierna una capital con una población mayor a un millón de habitantes, Puebla de Zaragoza, pero muy cerca Mexicali y Culiacán, con más de 900,000 cada una. También encontramos dos capitales con un rango de 800,000 a 900,000: Hermosillo y Toluca. Tres capitales con un rango de 500,000 a 700,000: Morelia, Villahermosa y Tuxtla Gutiérrez. Además, seis ciudades con un rango entre 146,000 hasta 499,000: Xalapa, Cuernavaca, La Paz, Oaxaca, Chetumal y Zacatecas.

Estas catorce capitales son, además, municipios cabecera de las ZM a las que pertenecen, lo cual les otorga un doble valor político y económico. En el caso de Puebla de Zaragoza, se encuentra dentro de la ZM 28 y es el municipio más grande de los 39 que la integran. Mexicali por sí misma es la ZM 68, por la cantidad de habitantes que tiene, lo cual arroja una gran importancia, porque está en una zona fronteriza que trae su propia complejidad, por la cantidad de servicios públicos que se requieren para una población de casi un millón de habitantes. Culiacán también por sí solo integra la ZM 61.

Hermosillo es parte de la ZM 62, de hecho integrada por un solo municipio, ya que la cantidad de población es muy grande. Toluca es la ciudad más emblemática del estado de México, y pertenece a la ZM 5, en donde también es el municipio más grande. Está conformada por quince municipios en total, la mayoría de ellos de menor tamaño. Además, es una ciudad emblemática e histórica para el país.

Morena también gobierna Morelia, la capital de Michoacán, la cual es parte de la ZM 20, integrada por tres municipios, aunque Morelia es la ciudad más grande de esa zona. Villahermosa es el principal municipio de la ZM 35, la componen solamente dos municipios, siendo la capital el más poblado, por lo que sobresale su importancia política y económica. Tuxtla Gutiérrez, ZM 8, integra a cinco municipios.

De las demás capitales gobernadas por Morena, también se encuentran algunas mayores a 146,000 personas y hasta 499,000 habitantes. En ese caso está la capital de Veracruz, Xalapa, parte de la ZM 45, que está integrada por nueve municipios en total. Morena también está al frente de la capital de Morelos, nos referimos a Cuernavaca, que es parte de la ZM 23, que está conformada por ocho municipios. En estos dos casos, las capitales son la principal ciudad de la zona metropolitana. Mismo caso que Oaxaca capital, parte de la ZM 26, que está integrada por 24 municipios más pequeños. Finalmente, las últimas ciudades capitales gobernadas por Morena son La Paz y Chetumal, las cuales son las ZM 63 y 66, respectivamente, integradas por un solo municipio, y Zacatecas, la ZM 47 que está conformada por cinco municipios. En resumen, Morena gobierna 14 de 31 capitales en el país, lo cual implica una población de 9'050,434 de personas, de las cuales, representan un potencial de 5'820,090 de electores, de acuerdo a la lista nominal.

Ahora bien, cuál es la fuerza de los otros partidos que gobiernan las demás capitales. El PAN es el partido que sigue los pasos a Morena. Acción Nacional gobierna once capitales del país, y 4'530,400 habitantes con un potencial de 4'513,766 millones de electores. Cinco ciudades con un rango de población entre 800,000 y 900,000 personas (Chihuahua, Querétaro, Aguascalientes, San Luis Potosí y Mérida).

Por su parte el PRI, otrora partido hegemónico, solamente gobierna en tres capitales del país (Saltillo, Monterrey y Tlaxcala), las cuales suman una población de 2'011,759 de habitantes. Destaca Monterrey con más de un millón de habitantes. Por su parte, tiene un potencial de 1'560,713 millones de electores en su lista nominal.

En el caso del PRD, únicamente gobierna dos ciudades capitales (Chilpancingo y Tepic), en donde suma 686,714 mil habitantes y un potencial de 413,608 mil electores en la lista nominal. Finalmente, la última capital de las 31 a nivel nacional está gobernada por MC, nos referimos a Guadalajara, que tiene más de un millón de habitantes y también de posibles electores en su lista nominal. Los datos generales de la población gobernada por los partidos en las capitales del país y su potencial de electores, se observa en la siguiente tabla.

Tabla 3. Capitales gobernadas por partido político: 2018-2020

Capitales gobernadas	Partido	Capitales con más de un millón de habitantes	Población	Lista nominal
14	Morena	1	9'050,434	5'820,090
11	PAN	0	4'530,400	4'513,766
3	PRI	1	2'011,759	1'560,713
2	PRD	0	686,714	524,429
1	MC	1	1'460,148	1'242,990
31	5	3	15'727,696	13'661,988

Fuente: Elaboración propia con base en datos de población de INEGI (2015) *Información por entidad*. Recuperado de [http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/div\\_municipal.aspx?tema=me&e=10](http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=10) INEhttps://www.ine.mx/. Consultada el 20 de agosto de 2020.

De los datos anteriores podemos concluir que Morena es mayoritario en casi todos los indicadores: gobierna más capitales, más población y tiene más potencial de votos a través de la lista nominal de electores, aunque el PRI y MC, gobiernan una capital de más de un millón de habitantes (Monterrey y Guadalajara, respectivamente).

#### EL REPARTO POLÍTICO DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL

Las interacciones políticas en un estado de la república son varias, por un lado, es relevante identificar a cuál partido pertenece el gobernador, por otro lado, quién está al frente en la capital y también le agregamos cuál partido controla los distritos electorales federales de mayoría. Duque señala que en comicios regionales las relaciones de poder incluyen “una constelación de grupos de poder faccional con maquinarias locales que compiten por recursos y posiciones” (2019, p. 65). Lo anterior nos ayuda a ver de forma general cómo está distribuido el poder político en diferentes ámbitos de competencia. Por ejemplo, sobre cómo un partido en el gobierno se mantiene, Armesto considera que “cuanto más tiempo tienen los partidos en el gobierno, más amplios serán los lazos con la ciudadanía y los efectos de ventaja oficialista hasta alcanzar un punto de saturación. Cuando no quedan más votantes susceptibles de ser movilizados o persuadidos, entonces los rendimientos electorales de la antigüedad del control del gobierno deberían comenzar a declinar” (2017, p. 83). En ese sentido, el PRI a nivel de ciudades capitales comenzaría con un proceso de desconexión con sus electores, lo cual fue aprovechado por Morena como partido emergente.

Respecto si las relaciones entre partidos son yuxtapuestas, es decir, si proceden de diferente formación, ello requiere de mayor gobernabilidad, respecto a cuando hay control por parte de un mismo partido político. En ese caso, en este apartado nos preguntamos cómo se encuentra el estatus político de Morena.

Veamos los datos desagregados en los estados en donde Morena ganó la gubernatura en 2018 y 2019. En esos dos años, obtuvo seis gubernaturas: Morelos, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Puebla y Baja California, además de la jefatura de gobierno en la CDMX. En los

primeros seis estados Morena también ganó la capital: Baja California y su capital, Mexicali; Chiapas y su capital, Tuxtla Gutiérrez; Morelos y su capital, Cuernavaca; Puebla y su capital, Puebla de Zaragoza; Tabasco y su capital, Villahermosa, así como Veracruz y su capital, Xalapa. Morena también gobierna la CDMX, pero ahí no hay una alcaldía que sea la capital.

Morena además gobierna otras ocho capitales: La Paz, Baja California Sur; Toluca, en el estado de México; Morelia en Michoacán; Oaxaca en Oaxaca; Chetumal en Quintana Roo; Hermosillo en Sonora; Culiacán en Sinaloa, y Zacatecas en Zacatecas. El balance general de las catorce capitales en donde gobierna se puede observar en la tabla 4, además de identificar los estados en donde se puede notar un gobierno compartido entre el partido del gobernador y el partido que ganó la capital.

Tabla 4. Gobiernos estatales y partidos gobernantes en la capital, 2018-2020

Estado	Gobernador	Periodo	Partido	Capital	Partido	Periodo	Votación de Morena en la capital
Baja California	Jaime Bonilla	1 de noviembre de 2019-2021	Morena	Mexicali	Morena	2019-2022	47.03
Chiapas	Rutilio Escandón	8 de diciembre de 2018	Morena	Tuxtla Gutiérrez	Morena	2018-2021	41.98
Morelos	Cuauhtémoc Blanco	1 de octubre de 2018	Morena	Cuernavaca	Morena	2018-2021	30.62
Puebla	Miguel Barbosa	1 de agosto de 2019	Morena	Puebla de Zaragoza	Morena	2018-2021	46.37
Tabasco	Adán Augusto López	1 de enero de 2019	Morena	Villahermosa	Morena	2018-2021	69.41
Veracruz	Cuitláhuac García Jiménez	1 de diciembre de 2018	Morena	Xalapa	Morena	2018-2021	42.17

Estado	Gobernador	Periodo	Partido	Capital	Partido	Periodo	Votación de Morena en la capital
CDMX	Claudia Sheinbaum	5 de diciembre de 2018	Morena				
Baja California Sur	Carlos Mendoza Davis	10 de septiembre de 2015	PAN	La Paz	Morena	2018-2021	40.00
Michoacán	Silvano Aureoles	1 de octubre de 2015	PRD	Morelia	Morena	2018-2021	22.54
Quintana Roo	Carlos Joaquín González	25 de septiembre de 2016	PRD	Chetumal	Morena	2019-2022	44.44
Sonora	Claudia Pavlovich	13 de septiembre de 2015	PRI	Hermosillo	Morena	2018-2021	33.91
Sinaloa	Quirino Ordaz	1 de enero de 2017	PRI	Culiacán	Morena	2018-2021	44.16
Zacatecas	Alejandro Tello	12 de septiembre de 2016	PRI	Zacatecas	Morena	2018-2021	48.31
Oaxaca	Alejandro Murat	1 de diciembre de 2016	PRI	Oaxaca	Morena	2018-2021	50.44
México	Alfredo del Mazo Maza	17 de septiembre de 2017	PRI	Toluca	Morena	2019-2022	39.38

Fuente: Elaboración propia con base en hemerografía y páginas de los ayuntamientos.

De los datos de la tabla, Morena tiene seis gobernadores y en esos estados también ganó la capital del país (Baja California, Chiapas, Morelos, Puebla, Tabasco y Veracruz). Eso implica que hay un predominio de los dos espacios más relevantes.

Con respecto del PAN, cuenta con la gubernatura de Baja California Sur, pero la capital está en manos de Morena. Es el mismo caso de los gobernadores de Quintana Roo, encabezado por el PRD, pero en cuya capital, Chetumal, gobierna Morena. De igual forma, el gobernador

perredista de Michoacán, pero Morelia a cargo de Morena. En ese sentido, lo que tenemos es un gobierno compartido en esos dos ámbitos de competencia, lo que se clasifica como yuxtaposición de partidos.

En otros cinco estados, los gobernadores son del PRI, pero las cinco capitales están en manos del partido obradorista. Los casos son Sonora y su capital, Hermosillo. Sinaloa y su capital Culiacán, Zacatecas y la capital Zacatecas. Oaxaca y su capital Oaxaca de Juárez y México y su capital, Toluca. En esos estados también observamos un gobierno compartido entre dos partidos políticos diferentes, que se clasifican como yuxtapuestos.

Veamos ahora una variable adicional, lo referente a las alternancias en las catorce capitales durante el periodo 2015-2020. Esos datos en la siguiente tabla.

Tabla 5. Alternancias y distritos electorales en las capitales: 2015-2020

Capital	Partido gobernante en la capital 2015-2018	Distritos electorales federales	Partido que ganó los distritos en el 2015	Partido gobernante en la capital 2018-2020	Partido que ganó los distritos en el 2018
Puebla de Zaragoza	PAN	4	PRI 3 PAN 1	Morena	Morena 4
Mexicali	PAN	3	PAN 3	Morena	Morena 3
Hermosillo	PAN	2	PAN 1 PRI 1	Morena	Morena 2
La Paz	PAN	1	PAN 1	Morena	Morena 1
Chetumal	PAN/PRD	1	PRI 1	Morena	Morena 1
Toluca	PRI	2	PRI 2	Morena	Morena2
Culiacán	PRI	1	Independiente 1	Morena	Morena 1
Zacatecas	PRI/PVEM	1	PRI 1	Morena	Morena 1
Tuxtla Gutiérrez	PRI/PVEM/PANAL	2	PRI 2	Morena	Morena 2
Xalapa	PRI	2	PRI 1 Morena 1	Morena	Morena 2
Oaxaca	PRI/PVEM	1	PRD/PT 1	Morena	Morena 1
Villahermosa / Centro	PRD/PT	2	PRI 2	Morena	Morena 2

Capital	Partido gobernante en la capital 2015-2018	Distritos electorales federales	Partido que ganó los distritos en el 2015	Partido gobernante en la capital 2018-2020	Partido que ganó los distritos en el 2018
Morelia	Exintegrante del PAN Independiente	2	PRI 2	Morena	Morena 2
Cuernavaca	Partido Socialdemócrata	1	PAN 1	Morena	Morena 1

Fuente: Elaboración propia con base en hemerografía y páginas de los ayuntamientos.

Los datos de la tabla también muestran los movimientos de alternancia política en las capitales a partir del año 2015-2016, en donde las catorce capitales mostraban una geografía electoral más plural. El PAN gobernaba cinco (Puebla, Mexicali, Hermosillo, La Paz y Chetumal). El PRI, por su parte, gobernaba seis (Toluca, Culiacán, Zacatecas, Tuxtla Gutiérrez, Xalapa y Oaxaca). En el caso de dos capitales más, estaban gobernadas por un candidato independiente (Morelia) y el Partido Socialdemócrata (Cuernavaca).

A diferencia del periodo 2015-2018 en donde se ve claramente un mapa plural en esas catorce ciudades capitales, a partir de 2018, todas ellas son gobernadas por Morena. De lo anterior, será necesario esperar hasta los resultados de los comicios de 2021-2022 para ver si Morena permanece en esas ciudades y se convierte en un partido predominante, tal como lo propone Sartori (2005), es decir, un partido que compite en elecciones abiertas y competitivas, pero gana de manera consecutiva.

Además de lo anterior, también podemos analizar otro ámbito de competencia y nos referimos a los distritos electorales federales que están adscritos a las capitales de los estados. Recordemos que una entidad federativa está integrada por una determinada cantidad de distritos con base en la población. En ese caso, cada capital tiene una cantidad de distritos.

De acuerdo con lo anterior, en esas catorce capitales había 25 distritos electorales federales. Comparemos la distribución de distritos a partir de los resultados de las elecciones de 2015 y 2018. En las cinco capitales gobernadas por el PAN en 2015, se presentó yuxtaposición en los distritos en tres casos: Puebla, Hermosillo y Chetumal. En las seis

capitales gobernadas por el PRI, se presentó yuxtaposición en los distritos en Culiacán, Xalapa y Oaxaca. Finalmente, en los últimos tres casos, también se presentó yuxtaposición en Villahermosa, Morelia y Cuernavaca. Eso implicó que se presentó una mayor competencia y pluralismo en nueve de las catorce capitales. En la tabla anterior se puede ver la distribución de los 25 distritos entre cinco partidos políticos en el 2015.

Ahora bien, en el 2018, los 25 distritos asignados a las catorce capitales, fueron ganados por Morena, por lo cual en el ámbito capital-distrito de mayoría, no se presentó ninguna yuxtaposición. En Puebla capital, hay cuatro distritos y todos los ganó Morena. En Mexicali, tres, también en manos del partido del presidente. En Toluca dos distritos, bajo el mando de Morena. En Villahermosa también dos, en los cuales el obradorismo triunfó. En Hermosillo, dos distritos, que gobierna ese partido. En la capital de Michoacán, en Morelia, dos distritos, ambos en manos del partido de López Obrador. Ese mismo caso, se presenta en Tuxtla Gutiérrez y Xalapa, con dos distritos. Finalmente, seis capitales (Culiacán, Zacatecas, Cuernavaca, Oaxaca, La Paz y Chetumal) con un distrito, en los cuales también el morenismo resultó triunfador. En total, la presencia política de Morena es contundente, pues tiene el control de los 25 distritos federales de mayoría que pertenecen a las catorce capitales.

#### EXPLORATORIO DE LAS CAPITALES Y LAS ZONAS METROPOLITANAS

En este apartado final realizamos un trabajo exploratorio sobre la importancia del presupuesto de las capitales y de las zonas metropolitanas en 2016 y 2017. Se toma como marco de referencia ese periodo, dado que había un fondo de recursos que se repartía entre estas últimas, pero que a partir de 2018 con la llegada de la cuarta transformación (4T), las reglas de operación hicieron concursable dichos montos (González, 24 de septiembre de 2019), aunque queda pendiente identificar cuáles ZM presentaron proyectos y cuáles fueron montos asignados. Por lo pronto, la distribución de los recursos se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 6. Presupuesto de catorce zonas metropolitanas: 2016-2017

Capital	Partido gobernante	Presupuesto municipal 2018-2020, en millones de pesos <sup>1</sup>	Zona metropolitana y municipios	Millones de pesos del Fondo Metropolitano	Año	Millones de pesos del Fondo Metropolitano	Año
Mexicali	Morena	4,257	ZM 68 Único	39	2016	12	2017
Toluca	Morena	4,186	ZM 18 Integrada por 15 municipios	419	2016	130	2017
Capital	Partido gobernante	Presupuesto municipal 2018-2020, en millones de pesos <sup>1</sup>	Zona metropolitana y municipios	Millones de pesos del Fondo Metropolitano	Año	Millones de pesos del Fondo Metropolitano	Año
Culiacán	Morena	3,580	ZM 61 Integrada por uno	s/d	2016	s/d	2017
Morelia	Morena	3,237	ZM 20 Integrada por 3 municipios	42	2016	13	2017
Hermosillo	Morena	3,198	ZM 62 Integrada por uno	s/d	2016	s/d	2017
Villahermosa/ Centro	Morena	2,899	ZM 35 Integrada por 2 municipios	119	2019	37	2017
Xalapa	Morena	2,144	45 Integrada por 9 municipios	24	2016	7	2017
Cuernavaca	Morena	1,971	ZM 23 Integrada por 8 municipios	54	2016	17	2017
La Paz	Morena	1,603	ZM 63 Integrada por 1 municipio	s/d	2016	s/d	2017
Oaxaca	Morena	1,558	ZM 26 Integrada por 24 municipios	78	2016	24	2017
Puebla de Zaragoza	Morena	1,300	ZM 28 Puebla-Tlaxcala 39 municipios	361	2016	113	2017

*Morena en las capitales de los estados: 2015-2020*

Capital	Partido gobernante	Presupuesto municipal 2018-2020, en millones de pesos <sup>1</sup>	Zona metropolitana y municipios	Millones de pesos del Fondo Metro-politano	Año	Millones de pesos del Fondo Metro-politano	Año
T u x t l a Gutiérrez	Morena	1,234	ZM 8 Integrada por 5 municipios	90	2016	28	2017
Chetumal /Othon P. Blanco	Morena	898	ZM 66 integrada por 1 municipio	s/d	2016	s/d	2017
Zacatecas	Morena	551	ZM 47 Integrada por 5 municipios	60	2016	19	2017

1. Para la recopilación de los presupuestos nos basamos en hemerografía de diarios locales y páginas oficiales de los ayuntamientos, las cuales se consultaron en línea. La liga electrónica completa en cada caso se puede revisar en las referencias.

Fuente: Elaboración propia con base en hemerografía, páginas de los ayuntamientos y CONAPO (2005). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. INEGI. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas\\_metropolitanas/completoZM2005.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas/completoZM2005.pdf). Consultada el 20 de agosto de 2020.

El total del presupuesto municipal de las catorce capitales gobernadas por Morena para el ejercicio fiscal del año 2018-2020 fue de 32,616 millones de pesos, los cuales los podemos clasificar por el tamaño del presupuesto: dos municipios con más de 4 mil millones, Mexicali y Toluca. Tres municipios entre tres mil y menos de 4 mil millones: Hermosillo, Culiacán y Morelia. Dos capitales entre 2 mil y menos de tres mil millones: Villahermosa y Xalapa. Cinco ciudades entre mil y menos de 2 mil millones: Puebla, Tuxtla Gutiérrez, Cuernavaca, Oaxaca y La Paz. Y finalmente, dos municipios con un presupuesto menor a mil millones de pesos.

Con base en los datos anteriores, la derrota del PAN en las capitales de Puebla, Mexicali, Hermosillo, La Paz y Chetumal en el 2018, no solo implicó perder esos espacios políticos ante Morena, sino el control de 11,256 millones de pesos de presupuesto de esos cinco municipios. En el caso del PRI, la derrota en el 2018 de las capitales de Toluca, Culiacán, Zacatecas, Tuxtla Gutiérrez, Xalapa y Oaxaca ante Morena, representó la pérdida de 13,253 millones de pesos. Tratándose del PRD, la derrota ante Morena en Villahermosa arrojó la pérdida de 2,899 millones de pesos.

Así que el partido que más presupuesto perdió fue el Revolucionario Institucional.

Ahora bien, para 2019 y 2020 los recursos del Fondo Metropolitano fueron concursables, mientras que el panorama para 2021 fue todavía más sombrío, porque con la desaparición de los 109 fideicomisos se puso en riesgo que el Fondo Metropolitano no sea considerado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 (Ramírez, 2 de octubre de 2020).

Veamos ahora de manera desagregada cada una de las capitales con algunos datos generales. Nos enfocamos en el presupuesto con el que cuenta para atender las problemáticas de sus ciudadanos.

Mexicali es una ciudad fronteriza con Calexico, en los Estados Unidos, para el año 2020, contó con un presupuesto de 4,257 millones de pesos, lo cual la colocó como la capital gobernada por Morena con la mayor cantidad de recursos disponibles (Jiménez, 10 de diciembre de 2019); pertenece a la ZM 68, en donde los recursos del Fondo Metropolitano presentaron un descenso, pues pasaron de 39 a 12 millones de pesos entre 2016 y 2017, lo cual representó 69% menos que el año anterior. Como dato adicional, en el estado de Baja California durante el periodo 2014-2016, 19 de los 45 proyectos financiados, fueron obras viales.<sup>4</sup>

Mexicali integra por sí sola una zona metropolitana. Entre los principales desafíos están los siguientes: la apertura comercial y la reestructuración económica, junto al surgimiento de nuevas tendencias en la distribución poblacional y en la expansión e interacción de las ciudades (Plan Estratégico de la Zona Metropolitana de Mexicali 2015-2029, p. 8).

Toluca, la capital del estado de México, es el segundo municipio con mayor cantidad de presupuesto en manos de Morena como partido gobernante, pues cuenta con 4,186 millones de pesos (*Quadratin*, 25 de febrero de 2019). La capital pertenece a la ZM 18, del cuales el municipio más poblado, y cabe señalar que constituye uno de los corazones políticos del estado y lugar prominente de las inversiones. No obstante, los datos de 2016 y 2017 presentaron un descenso significativo de las transferencias de recursos, pues pasaron de 419 a 130 millones de pesos,

---

<sup>4</sup> Los datos de los proyectos y en qué tipo de obra se gastaron en el estado se retoman del trabajo de Rosiles Salas (2020, p. 125).

lo cual implica un reto para mantener en curso el crecimiento de las ciudades que integran la ZM, y que representó un descenso de 68% respecto al año anterior. En el estado de México, entre 2014 y 2016, de los proyectos beneficiados con recursos fueron 97, 43 de ellos obras viales.

El empuje de Toluca tiene un antecedente como bien lo señala Arteaga que “desde hace poco más de veinte años, la zona sur de Toluca ha vivido un proceso acelerado de metropolización alrededor de la ciudad, que le da nombre al valle” (2005, p. 72). Ese proceso de crecimiento se enfocó en mayor industrialización y crecimiento del sector terciario en las últimas décadas.

Morelia, la capital del estado de Michoacán es la cuarta ciudad gobernada por Morena con el mayor presupuesto para el 2020, pues le fueron asignados 3,237 millones de pesos (Ayuntamiento de Morelia, 27 de diciembre de 2019). Respecto de la ZM 20 con cabecera en Morelia, los recursos federales destinados para esta pasaron de 42 a 13 millones de pesos, lo cual representó un descenso importante para la capital del estado, y que significó una disminución de 69% respecto del año anterior. En el estado de Michoacán, en el periodo 2014-2016, diez de los dieciséis proyectos principales también fueron obras viales. Además de lo anterior, las principales preocupaciones de los miembros integrantes de la zona se han enfocado “en el desarrollo urbano, sustentable y mejora de servicios públicos” (Ruiz, 21 de mayo de 2019).

Por su parte, Villahermosa, Tabasco, es la sexta ciudad gobernada por Morena con la mayor cantidad de presupuesto disponible con 2,899 millones de pesos para el ejercicio fiscal de 2019 (*XEVT*, 11 de diciembre 2018). La ZM 35 de Villahermosa, es una zona que solamente integra dos municipios del estado y al igual que las ciudades capitales antes mencionadas, también presentó una disminución en las transferencias federales, pues pasaron de 119 a 37 millones de pesos, lo que constituye una disminución de 68%, respecto del año anterior. En el periodo 2014-2016 en el estado de Tabasco, cinco de ocho proyectos beneficiados se enfocaron en obras viales. De las principales actividades de la ZM, según el diagnóstico de Molina (2015, p. 6) “existen 1,754 empresas industriales, siendo las empresas dedicadas a la fabricación de productos químicos básicos, las que aportan 90.2% del volumen de producción total y 1,222 empresas comerciales”.

Xalapa, la capital de Veracruz, cuenta con un presupuesto de 2,145 millones de pesos (Ayuntamiento de Xalapa, 2019), lo cual la convierte en la séptima ciudad con mayores recursos de las que gobierna Morena. La ZM 45 con cabecera en Xalapa, está integrada por nueve municipios. En esta se presentó una disminución de 24 a 7 millones de pesos, en ese caso una reducción de 74% respecto al año anterior. En el estado de Veracruz, ocurrió lo mismo, 16 de los 29 proyectos que recibieron recursos federales se enfocaron en obras viales. “El caso de la ZMX, particularmente conflictivo desde varios puntos de vista, parece sintetizar el retraso de los procesos de democratización de la vida local en México. La persistencia de las prácticas autoritarias en el ejercicio del poder y la continuación de ciertas lógicas de toma de decisiones de antaño” (Zentella, 2005).

La capital de Morelos, Cuernavaca, para el periodo fiscal 2019 obtuvo un presupuesto de 1,971 millones de pesos (*Diario de Morelos*, 28 de septiembre de 2018). La ZM 23 incluye a Cuernavaca y está conformada por ocho municipios, siendo la capital de Morelos la demarcación más poblada. La tendencia en la disminución del presupuesto de la zona también se presentó aquí, pues pasó de 54 a 17 millones de pesos, lo cual implicó 68% menos recursos que el año anterior. En el estado de Morelos, de los principales proyectos financiados, 13 de 28 se enfocaron en agua y saneamiento, específicamente en el tratamiento de los residuos sólidos. Se puede decir que el municipio de Cuernavaca es el área de mayor crecimiento de las áreas urbanas y metropolitanas, aunque enfrentan “urbanizaciones cerradas (UC) han sido importantes como artefactos o dispositivos que contribuyen a fragmentar o fracturar el tejido metropolitano” (Ruiz, Alvarado y Coronado, 2015, p. 2).

Oaxaca capital, para el ejercicio fiscal 2020 obtuvo un presupuesto de 1,558 millones de pesos, siendo el décimo más alto de las ciudades gobernadas por el morenismo (*Informativo Oaxaca*, 28 de noviembre de 2019). La ZM 26 correspondiente a Oaxaca es de las más grandes, integrada por 24 municipios, siendo la capital el más importante en términos poblacionales. También siguió la misma tendencia a la baja en los recursos enviados por la federación, pues pasaron de 78 a 24 millones de pesos, lo cual representó una pérdida de 69% respecto del año anterior. Al igual que en Morelos, en el estado de Oaxaca 18

de los 47 proyectos beneficiados con recursos se orientaron en agua y saneamiento. Los principales indicadores de la problemática de la zona se enfocan en los siguientes aspectos: “ambientales, residuos sólidos, rezago social, marginación y desarrollo humano” (Pérez, Velasco, Moreno, Martínez, 2019, p. 79).

A la capital de Puebla para el ejercicio fiscal 2020, se le asignaron 1,558 millones de pesos (*Central*, 26 de diciembre de 2019). La ZM 28, en donde Puebla de Zaragoza es el principal municipio, presentó una disminución de las transferencias de recursos, pues pasó de 361 a 113 millones de pesos, lo cual representó 68% menos que el año anterior. Una de las principales actividades económicas se enfoca en la producción de manufactura (García de León, 2018, p. 171). Por lo menos, tres de seis de los principales proyectos financiados entre 2014-2016 para el estado de Puebla fueron obras viales, de las cuales se ha beneficiado la capital.

A la capital de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, para el ejercicio fiscal 2018, le fueron asignados 1,235 millones de pesos (Gobierno Municipal de Tuxtla Gutiérrez, 2018). Por otra parte, la ZM 8 de Tuxtla Gutiérrez se integra de cinco municipios. Al igual que otras ZM, también se presentó la disminución de los recursos disponibles, pasaron de 90 a 28 millones de pesos, lo que significó 68% respecto del año anterior. En el estado de Chiapas, durante el mismo periodo descrito en las anteriores zonas, de los proyectos beneficiados cuatro de diez también fueron obras viales. Para Silva, García y Hernando, la ZM de Tuxtla Gutiérrez es el “resultado de una compleja relación socioeconómica a escala regional el territorio de la ZMTG se ha modificado plausiblemente en las últimas décadas. Se advierte un marcado incremento de la mancha urbana” (2015, p. 36).

A la capital de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2019, le fueron asignados 551 millones de pesos (Ayuntamiento de Zacatecas, 2019). En el caso de la ZM 47 con sede en Zacatecas también se presentó una disminución del presupuesto, pasó de 60 a 19 millones, lo cual reduce el margen de maniobra para las diferentes obras públicas de los cinco municipios que integran la zona. Esa reducción representó una baja de 68% respecto del año anterior. En el estado de Zacatecas, en el periodo 2014-2016, 10 de los 16 proyectos que recibieron apoyo de la federación fueron obras viales. Entre los principales retos en el estado se encuentra

“la ocupación urbana, y pendiente la dotación de infraestructura básica y la realización de obras de urbanización en general” (PPDZ, 2007-2030, p. 10).

De acuerdo a las fuentes consultadas sobre la distribución del Fondo Metropolitano no encontramos datos disponibles de cuatro zonas: la ZM 66 Chetumal; la ZM 63 de La Paz; la ZM 62 de Hermosillo y la ZM 61 de Culiacán.

A Chetumal, la capital de Quintana Roo, para el ejercicio fiscal 2019 le fueron asignados 898 millones de pesos (*Novedades Quintana Roo*, 31 de diciembre de 2018). Culiacán, por su parte, fue la tercera capital gobernada por Morena con la mayor cantidad de presupuesto, pues para el 2020 le fueron asignados 3,580 millones de pesos (Elizalde, 20 de diciembre de 2020). La ciudad de Hermosillo es la quinta ciudad gobernada por el morenismo con el mayor presupuesto, con 3,198 millones de pesos (Presupuesto Ciudadano Hermosillo, 2019). La Paz, capital de Baja California, para el ejercicio fiscal 2020 obtuvo un presupuesto de 1,603 millones de pesos (Gobierno de La Paz, 2020). Finalmente, en Quintana Roo, en el periodo 2014-2016, 7 de 24 proyectos se concentraron en equipamiento urbano. Por último, sobre Baja California Sur, Sonora y Sinaloa no encontramos datos disponibles.

## REFLEXIÓN FINAL

Las ciudades capitales representaron un recurso político muy importante en la década de 1990-2000. Los principales partidos fueron el PRI y el PAN, quienes concentraban la mayoría de ellas. Con la adición del PRD, el estatus del sistema de partidos a nivel subnacional se clasificaba como un pluralismo de tres partidos.

Uno de los principales efectos políticos del avance democratizador en los municipios fue el gobierno dividido y la presencia de gobiernos yuxtapuestos en diferentes ámbitos (gobernador-capital-districtos). La llegada de partidos opositores como el PAN permitió la implementación de modelos más gerenciales y menos clientelar. Otro de los efectos fue la necesidad de atender temas como el empleo, infraestructura y el crecimiento acelerado de la mancha urbana, lo cual obligó a los munici-

pios a pensar más en temas metropolitanos que implicaron mayores ejercicios de gobernabilidad.

En los últimos cinco años (2015-2020), el partido de Andrés Manuel López Obrador comenzó un proceso gradual de disputa de espacios de gobierno antes dominados por los tres partidos tradicionales. El periodo de mayor éxito se presentó a partir de 2018, ya que, de 31 capitales en el país, el obradorismo gobierna en catorce. Tiene un gobierno sin yuxtaposición en seis estados, en donde Morena controla la gubernatura y la capital Morelos (Cuernavaca), Chiapas (Tuxtla Gutiérrez), Veracruz (Xalapa), Tabasco (Villahermosa), Puebla (Puebla de Zaragoza) y Baja California (Mexicali).

Los reacomodos son notorios, en 1999, el PRI gobernaba quince capitales, el PAN once, el PRD cuatro y una en coalición. En el 2018, Morena controla catorce capitales, el PAN se mantiene con once y el PRI fue desplazado solamente con tres capitales. Completa MC con una. El gran perdedor fue el partido tricolor. En total, Morena es el partido que gobierna más personas en las capitales del país con más de 9 millones.

La geografía electoral arroja que, en las catorce capitales, Morena cuenta con el gobernador-capital en seis estados. El PAN un gobernador, pero comparte la capital con Morena. El PRD gobierna dos y también los comparte con Morena, mientras el PRI gobierna en cinco estados, pero yuxtapuestos con el obradorismo.

Sobre las alternancias en esas catorce capitales, en 2015 el PAN gobernaba en cinco, el PRI en seis, el PRD en una, un independiente y uno del Partido Socialdemócrata. Eso reflejó claramente un pluralismo de partidos, pero eso cambió a partir del 2018, en donde Morena tiene en su control las catorce capitales. Aunado a lo anterior, los 25 distritos federales de mayoría asentados en las capitales en el 2015 estaban repartidos entre cinco partidos políticos distintos, escenario que ahora es todo marrón, ya que Morena en el 2018 ganó los 25 distritos con la coalición Juntos Haremos Historia.

Finalmente, realizamos un ejercicio exploratorio sobre el presupuesto total de las catorce capitales, el cual fue de 32,616 millones de pesos, de los cuales los partidos tradicionales perdieron de 2015 a 2018. El PAN perdió 11,256 millones de pesos, el PRI 13,253 millones, mientras el PRD 2,899 millones de pesos.

Respecto de los recursos destinados a las zonas metropolitanas en el periodo 2016 a 2017, disminuyó en las catorce ZM estudiadas. En general, la reducción del presupuesto en la mayoría de estas fue de 68% respecto del año anterior, lo que indica que independientemente de los partidos políticos que gobernaban en 2017, la disminución de los recursos federales fue homogéneo y no respondió a una estrategia de debilitar económicamente a una ZM en particular. Los principales proyectos financiados fueron obras viales, lo cual se explica porque conectan vía terrestre a varios municipios. Los datos correspondientes a 2018-2020 deben ser estudiados en otro momento, pues este capítulo solamente fue un apartado exploratorio.

La llegada de la 4T vino a cambiar la lógica de los recursos disponibles que antes se transferían a las ZM, primero, porque los recursos fueron concursables y segundo, porque para 2021 existe un riesgo latente que el FM (Fondo Metropolitano) no tenga presupuesto. Queda pendiente estudiar si la llegada de Morena a las capitales que son cabeceras de las ZM contribuyó a canalizar más recursos o, por el contrario, la disminución de presupuesto siguió la tendencia a la baja, ya sea por la austeridad o por el desconocimiento de los procedimientos administrativos.

## REFERENCIAS

- Arellano Ríos, A. y Torres Verdín, A. D. (2019). Democracia y gobiernos locales: rutas y temas de investigación. En A. Sánchez Bernal, M. L. García Bátiz y J. Arellano Rosas (Coords.), *La trayectoria de los estudios municipales en México: Tres décadas de investigación* (pp. 157-188). México: MAPorrúa-Universidad de Guadalajara.
- Armesto, A. (2017). Antigüedad del control del gobierno local y efectos electorales indirectos. *Estudios Políticos*, 9(41), 81-103.
- Arteaga Botello, N. (2005). Los estudios sobre la zona metropolitana del valle de Toluca: Aproximaciones estructurales y centradas en los actores. *Región y sociedad*, 17(33), 70-105.
- Bassols Ricárdez, M. y Arzaluz Solano, S. (1996, julio-diciembre). Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas. *Frontera Norte*, 8(16), 103-124.

- Bey, M. (2007, enero-abril). Alternancia política y cambios en el escenario político local: el caso de Cuquío. *Espiral*, 13(38), 169-195.
- Carrión, F. (2007, noviembre-diciembre). El desafío político de gobernar la ciudad. *NUSO*, (212), 36-52.
- Cedillo Delgado, R. (2006). La alternancia política en los municipios del Estado de México. *Espacios Públicos*, 9(18), 122-151.
- Corona Armenta, G. (2009, septiembre-diciembre). Efectos de la alternancia en el poder municipal del Estado de México (1996-2006). *Revista Multidisciplina* (4), 57-68.
- Clark, G. (2007). La gobernanza y la ciudad del futuro: Colaboración entre ciudades británicas y ciudades españolas. En J. M. Pascual Esteve (Coord.), *El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones* (pp. 95-135). España: Junta de Andalucía.
- De Remes, A. (1999). Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. *Política y Gobierno*, VII(1), 225-253.
- Díaz Aldret, A. (2018, junio). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 121-154.
- Duque Daza, J. (2019). Democracia electoral fraudulenta. La trashumancia electoral como estrategia para ganar elecciones locales en Colombia. *Estudios Políticos* (55), 61-86.
- Espinoza Toledo, R. y Meyenberg, Y. (2001). Un intento fallido de la reconfiguración del sistema de partidos en México. En Y. Meyenberg (Coord.), *Dos de julio: reflexiones posteriores* (pp. 349-361). México: Flacso-IIS-UAM.
- Espinoza Valle, V. A. (2002). Alternancia política y gobiernos locales en México. *Estudios Sociológicos*, XX(1), 67-89.
- García de León, A. (2018). Zonas metropolitanas de Puebla-Tlaxcala: Crecimiento poblacional y actividad manufacturera. En A. García de León (Coord.), *Empresas, actores sociales e instituciones en la organización productiva del territorio y la innovación para el desarrollo local* (pp. 156-175). México: UNAM.
- 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.

- Martínez-Hernández, A. y Rama Caamaño, J. (2018, enero-junio). Asaltando el poder: el cambio en los sistemas de partidos mexicano y español en perspectiva comparada (2000-2016). *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, (2), 47-74.
- Medina-Garzón, A. (2019). Gobernanza urbana y metropolitana en el accionar público contemporáneo. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 19(36), 217-222.
- Navarrete Vela, J. P. y Rosiles Salas, J. (2019, enero-abril). El liderazgo de Andrés Manuel López Obrador de la derrota electoral a gobernar la victoria. *Argumentos* (89), 177-201.
- Pérez Pérez, M., Velasco, M., Moreno Avendaño, J. y Martínez García, K. A. (2019). Educación media superior y desarrollo sustentable en las ciudades del estado de Oaxaca, México, *Perfiles Educativos*, XLI(163), 69-87.
- Rosiles Salas, J. (2019, diciembre-2020, junio). Fondo Metropolitano: distribución y aplicación en México. *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, 6(1), 108-132.
- Ruiz, C. A. (2020). Intervención pública y jurisdicciones en economías metropolitanas: una revisión teórica. *Cuadernos de Economía*, XXXIX(79), 73-101.
- Ruiz López, C. F., Alvarado Rosas, C. y Coronado Amaro, F. (2015, 17-20 de noviembre). Dinámicas territoriales y fraccionamientos cerrados en la Zona Metropolitana de Cuernavaca. *20° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México*. Cuernavaca, Morelos, AMECIDER-CRIM-UNAM. pp. 1-27.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Silva, M., García A. y Hernando, A. (2015). Crecimiento de la mancha urbana en la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez (Chiapas, México). *Quehacer Científico en Chiapas*, 10(2), 35-41.
- Tomàs, M. (2018). Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (20), 53-64.
- Ward, P. (1998). De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México. *Política y Gobierno*, V(1), 95-133.
- Zentella Gómez, Juan Carlos (2005). Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 20(2), 229-267.

----. (2007). ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo. En T. Cieslik (Comp.), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020* (pp. 7-26). México: Friedrich-Naumann-StiftungFür die Freiheit.

### *Fuentes electrónicas*

Ayuntamiento de Morelia. (27 de diciembre de 2019). Aprueba Cabildo de Morelia proyecto de Presupuestos de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2020. *Gobierno municipal de Morelia*. Recuperado de <http://www.morelia.gob.mx/comunicacion/ejercicio-fiscal-2020/>. Consultada el 26 de agosto de 2020.

Ayuntamiento de Xalapa (2019). *Comunicado 1777*. Recuperado de <https://ayuntamiento.xalapa.gob.mx/home/-/blogs/en-2019-presupuesto-historico-en-obra-publica-para-xalapa/maximized>. Consultada el 26 de agosto de 2020.

Ayuntamiento de Zacatecas. (2019). *Presupuesto de Egresos de Zacatecas, Zacatecas*. Recuperado de <http://transparencia.capitaldezacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/03/PRESUPUESTO-DE-EGRESOS-DEL-MUNICIPIO-DE-ZACATECAS-2019.pdf>. Consultada el 26 de agosto de 2020.

Central. (26 de diciembre de 2019). Sin gastar hasta el 76% aprobado el Puebla capital. *Central*. Recuperado de <https://www.periodicocentral.mx/2019/municipio/item/28864-sin-gastar-hasta-76-de-dinero-aprobado-en-puebla-capital>. Consultada el 26 de agosto de 2020.

CONAPO (2005). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. INEGI. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas\\_metropolitanas/completoZM2005.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas/completoZM2005.pdf). Consultada el 20 de agosto de 2020.

Diario de Morelos. (28 de septiembre de 2018). Aprueban presupuesto de egresos para Cuernavaca. *Diario de Morelos*. Recuperado de <https://www.diariodemorelos.com/noticias/aprueban-presupuesto-de-egresos-para-cuernavaca>. Consultada el 26 de agosto de 2020.

Elizalde, M. (20 de diciembre de 2020). Aprueban presupuesto de egresos por 3 mil 580 mdp para Culiacán. *Debate*. Recuperado de <https://www.debate.com.mx/culiacan/Aprueban-presupuesto-de-egresos-por-3-mil-580-mdp-para-Culiacan-20191220-0086.html>. Consultada el 26 de agosto de 2020.

- Gobierno de La Paz (2020). *Aprueba Cabildo paceño de ingresos para el ejercicio fiscal 2020*. Recuperado de <https://lapaz.gob.mx/noticias/aprueba-cabildo-paceno-presupuesto-de-ingresos-para-el-ejercicio-fiscal-2020>. Consultada el 26 de agosto de 2020.
- Gobierno Municipal de Tuxtla Gutiérrez. (2018). *Presupuesto Egresos Tuxtla Gutiérrez 2018*. Recuperado de [https://innovacion.tuxtla.gob.mx/informacionfinanciera/archivo/pdf/581a7277\\_13052019\\_1957.pdf](https://innovacion.tuxtla.gob.mx/informacionfinanciera/archivo/pdf/581a7277_13052019_1957.pdf). Consultada el 26 de agosto de 2020.
- González, F. (24 de septiembre de 2019). En riesgo de perderse, \$260 millones para proyectos metropolitanos de Veracruz. *ABC Radio*. Recuperado de <https://www.abcradio.com.mx/republica/en-riesgo-de-perderse-260-millones-para-proyectos-metropolitanos-de-veracruz>. Consultada el 29 de octubre de 2020.
- INEGI (2015). *Información por entidad*. Recuperado de [http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/div\\_municipal.aspx?tema=me&e=10](http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=10). Consultada el 20 de agosto de 2020.
- Informativo Oaxaca. (28 de noviembre de 2019). Aprueba Cabildo de Oaxaca de Juárez proyecto de ley de ingresos 2020. *Informativo Oaxaca*. Recuperado de <https://informativoax.net/aprueba-cabildo-de-oaxaca-de-juarez-proyecto-de-ley-de-ingresos-2020>. Consultada el 26 de agosto de 2020.
- Jiménez, A. (10 de diciembre de 2019). Aprueban en Cabildo la Ley de Ingresos y presupuesto 2020. *El Imparcial*. Recuperado de <https://www.elimparcial.com/mexicali/mexicali/Sin-alza-en-el-predial-aprueban-ley-de-ingresos-para-Mexicali-2020-20191209-0018.html>. Consultada el 26 de agosto de 2020.
- Molina Rodríguez, C. B. (2015). Impactos económicos y sociales de la expansión urbana. La Zona Metropolitana de Villahermosa ¿Una ciudad global? Panel 11. *Semana Nacional del Emprendedor*. Secretaría de Economía. Recuperado de [http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/SNE\\_CEDRUS\\_CM.pdf](http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/SNE_CEDRUS_CM.pdf).
- Novedades Quintana Roo. (31 de diciembre de 2018). Othon P. Blanco tendrá más recursos en 2019. *Novedades Quintana Roo*. Recuperado de <https://sipse.com/novedades/ano-nuevo-othon-p-blanco-cabildo-aprueba-presupuesto-egresos-mas-recursos-chetumal-novedades-quintana-roo-320752.html>. Consultada el 26 de agosto de 2020.

- PEZMM. *Plan Estratégico de la Zona Metropolitana de Mexicali 2015-2029*. Recuperado de <http://www.mexicaligranvision.com/pdf/PLAN%20DE%20ZONA%20METROPOLITANA/Version%20Tecnica%20PEMMer%202015-2029.pdf>. Consultada el 18 de agosto de 2020.
- PPDZ. *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Zona Poniente Zacatecas 2007-2030*. Recuperado de <http://cit.zacatecas.gob.mx/documentos/programas/PPDU%20Zona%20Poniente%20Zacatecas%203.pdf>. Consultada el 18 de agosto de 2020.
- Presupuesto Ciudadano Hermosillo (2019). Recuperado de [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9pna\\_kmGhqIJ:https://www.hermosillo.gob.mx/pages/archivos/PRESUPUESTO%2520CIUDADANO%25202019.docx+&cd=4&chl=es-419&ct=clnk&gl=mx&client=safari](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9pna_kmGhqIJ:https://www.hermosillo.gob.mx/pages/archivos/PRESUPUESTO%2520CIUDADANO%25202019.docx+&cd=4&chl=es-419&ct=clnk&gl=mx&client=safari). Consultada el 26 de agosto de 2020.
- Quadratin. (2019, 25 de febrero). Aprueba Toluca presupuesto para el ejercicio fiscal 2019. *Quadratin*. Recuperado de <https://edomex.quadratin.com.mx/aprueba-toluca-presupuesto-para-el-ejercicio-fiscal-2019/>. Consultada el 26 de agosto de 2020.
- Ramírez, I. (2020, 2 de octubre). Ven precarización de ciudades por extinción de Fondo Metropolitano. *La Silla Rota*. Recuperado de <https://lasillarota.com/metropoli/ven-precarizacion-de-ciudades-por-extincion-de-fondo-metropolitano-fideicomisos-shcp-fideicomiso-alcaldes/440568>. Consultada el 29 de octubre de 2020.
- Ruiz, C. (2019, 21 de mayo). Ayuntamientos conforman la Asociación de la Zona Metropolitana de Morelia. *Mi Morelia*. Recuperado de <https://www.mimorelia.com/ayuntamientos-conforman-la-asociacion-de-la-zona-metropolitana-de-morelia/>. Consultada el 18 de agosto de 2020.
- Ruiz, O. (2018). *Zonas Metropolitanas vs. Autoridades Fragmentadas*. Recuperado de <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/h.Zonas-metropolitanas-ICU-2018.pdf>. Consultado el 26 de agosto de 2020.
- XEVT. (2018, 11 de diciembre). Aprueban presupuesto 2019 para Tabasco. *XEVT*. Recuperado de <https://www.xevt.com/primeraplana/aprueban-presupuesto-2019-para-tabasco/55768>. Consultada el 6 de agosto de 2020.



# PLANEACIÓN DE POLÍTICAS MUNICIPALES EN SEGURIDAD PÚBLICA CON PERSPECTIVA METROPOLITANA

Pablo Pineda Ortega  
*Universidad de Guadalajara*

## INTRODUCCIÓN

Se prevé que para el 2050 la población mundial prácticamente se duplicará, lo que plantea que una de las mayores tendencias transformadoras lo será la urbanización. Los retos entonces se presentan en variados campos de la vida en las ciudades, tales como las actividades de desarrollo social, las prácticas culturales y el crecimiento económico, así como en la sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura, servicios públicos y, de la mayor relevancia para este estudio, en materia de seguridad pública (ONU, 2017, p. 3).

De hecho, ya a partir del 2007 más de la mitad de la población mundial radica en zonas urbanas y se calcula que para el 2050, esta alcanzará 66% del total; en el caso de nuestro país, en el 2015 ya ocupábamos el octavo lugar en número de habitantes en zonas urbanas con 99 millones, debajo de Japón, pero por encima de Nigeria y Paquistán, países también densamente poblados (INEGI, 2018, p. 9).

La urbanización misma se acompaña de una creciente problemática en el momento actual porque persiste la pobreza y la desigualdad social, así como una creciente degradación ambiental con inocultable segregación espacial en las ciudades a lo largo del globo (ONU, 2017), factores que no le son ajenos a nuestro país. Sin embargo, de entre la amplia problemática que enfrenta en la actualidad y en cierta medida agudizada por los efectos de la pandemia, lo es el de la inseguridad pública. Dado que en México un porcentaje muy importante de la población vive en ciudades y dado que el crecimiento de estas ya ha rebasado en muchos casos la jurisdicción municipal, el estudio de la institucionalidad de las políticas públicas en materia de seguridad pública en las zonas metropolitanas (ZM) se

vuelve de primera importancia. Lo es no solo porque el fenómeno de la delincuencia en un municipio no se interrumpe cuando se cruza a otro, sino también porque la intensidad y complejidad del mismo vuelven a la acción municipal ineficaz e insuficiente ante este reto.

Un avance parcial en la solución de este problema en el orden local, por ello, atraviesa necesariamente por el fortalecimiento de los acuerdos de coordinación entre municipios colindantes, a lo que sin embargo en México no se le ha concedido la debida importancia; ante esta insuficiencia y, desde luego, ante la ineficacia de las estrategias nacionales y el colapso económico que acompaña a la pandemia, el escenario es de pronóstico reservado y se vuelve necesario entonces conocer con detalle esta circunstancia en las distintas ZM del país, tarea que se propone este ensayo.

En este orden de ideas, en el siguiente apartado se estudia en qué consiste el flagelo de la inseguridad a través del análisis de las teorías más socorridas en este campo y se revisa también cuál es la intensidad del mismo en nuestro país. En el punto dos, por su parte, se analizan los principales rasgos del crecimiento urbano en México, mismo que ha adquirido una enorme dimensión y que viene orillando a la implementación de políticas que rebasen el ámbito puramente municipal.

Sobre esta base, en la siguiente sección se estudian los retos implicados en la gobernanza metropolitana, para analizar con cierto detalle en el cuarto apartado la planeación de políticas públicas en las tres ZM aquí consideradas: Guadalajara, Monterrey y Puebla, si bien restringiéndonos a lo formulado en sus respectivos planes de desarrollo vigentes; es en esta sección en donde desarrollamos el concepto de Institucionalidad Metropolitana de la Planeación en Seguridad Pública, mismo que nos permite evaluar y comparar el avance alcanzado en la materia, en cada municipio. Por último, en las conclusiones derivamos una reflexión integral y de conjunto sobre estos grandes temas, destacando las insuficiencias que nuestras ZM presentan y, con ello, el reto de acelerar el paso en materia de coordinación de políticas locales.

LA SEGURIDAD PÚBLICA: SUS DESAFÍOS  
Y LAS TEORÍAS QUE LA ABORDAN

La inseguridad es sin duda uno de los temas de mayor preocupación en nuestro país y nótese en ese sentido la percepción existente en torno a los más acuciantes problemas en la siguiente tabla. Se aprecia ahí que es justo la delincuencia y la seguridad pública el que es considerado el mayor problema que se tiene, según responde 28% de los encuestados, muy por encima del segundo mayor porcentaje de respuestas y que solo tiene la mitad, que es la corrupción. Adicionalmente, destaca que son justo las mujeres quienes mayormente perciben a la inseguridad como la mayor problemática, lo que da luz sobre la vulnerabilidad que enfrenta este sector de la población y sobre lo cual, todo indica, poco se ha logrado. No es un dato menor que la respuesta “problemas con la policía” también merezca una mención importante, 13%, ocupando así el tercer lugar y destacando con ello que para un sector no menor de la población en este generalizado clima de inseguridad en el país, la policía parece formar parte del problema y no de la solución.

Tabla 1. Percepción sobre los problemas más importantes en el país  
Pregunta: En su opinión, ¿cuál considera usted que es el problema más importante en el país?

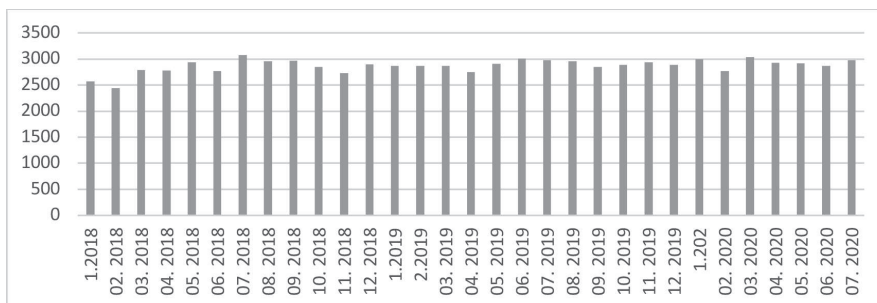
	Total	Sexo del entrevistado		Edad del entrevistado			
		H.	M.	15-25	26-40	41-60	61 y más
Pobreza	50	19	31	12	13	15	10
Desocupación/ desempleo	108	52	56	20	35	38	15
Economía/problemas económicos	138	52	86	36	58	36	8
Problemas de Educación	55	24	31	14	27	11	3
Delincuencia/seguridad pública	331	155	176	48	98	125	60
Corrupción	169	106	63	41	62	49	17

	Total	Sexo del entrevistado		Edad del entrevistado			
		H.	M.	15-25	26-40	41-60	61 y más
Problemas de la política	152	88	64	24	50	48	30
(N)	1,200	576	624	228	396	384	192

Fuente: Latinobarómetro. (2018). *Informe México 2018*, p. 3. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Consultada en agosto de 2020.

Lo anterior da cuenta solo de la percepción que se tiene sobre la inseguridad y conviene, por ello, complementarlo con los datos objetivos más sobresalientes en la materia; véase en la siguiente gráfica el desempeño del que es considerado el delito más grave y lesivo de todos, el homicidio, en donde se muestra una tendencia creciente en los últimos años, si bien no del todo consistente.

Gráfica 1. Víctimas de homicidio doloso. Cifras mensuales, 2018-2020



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2020). *Informe de Incidencia Delictiva Fuero Común*. Información con corte al 31 de julio de 2020, p. 10.

Ahora bien, es importante destacar que la inseguridad y la delincuencia afectan al desarrollo porque “degradan la calidad de vida de los ciudadanos y obstaculizan el acceso al empleo al mantener alejada la actividad empresarial”; en este orden de ideas, “los costos de la delincuencia y la justicia penal reducen los fondos disponibles para el desarrollo social, que no se puede alcanzar si no se mantiene la seguridad”(ONU, 2010, p. 5).

Pero ¿a qué nos referimos específicamente con la inseguridad, la violencia y la delincuencia, y cuáles son los modelos explicativos del fenómeno? De entre las teorías más conocidas al respecto, se han formulado las siguientes tres que aquí referimos de manera muy apretada (PNPVD, 2014). Está en primer lugar la llamada teoría ecológica del delito, según la cual este fenómeno se da en un contexto sistémico y para enfrentarlo, la atención debe abordar todos los planos del desarrollo de manera integral; la teoría epidemiológica del delito, misma que se enfoca a ambos, los factores de riesgo y los factores protectores, a través de lo cual busca diseñar estrategias *ad hoc* para los mismos y focalizar mejor las intervenciones, con el propósito de que logren incidir en los sectores y lugares que más lo demandan; finalmente la teoría de la eficacia colectiva, entiende la criminalidad como un problema eminentemente colectivo pero que termina incidiendo en la conducta individual, razón por la cual se vuelve necesario establecer y fortalecer comunidades mejor organizadas con más elevados niveles de solidaridad y confianza, contribuyendo así a una mayor cohesión social y seguridad.

Si bien no se corresponden de manera puntual con estas teorías, se han desarrollado tres enfoques para la prevención del delito que tienen sus claras similitudes con ellas (ONU, 2010, p. 3), se trata de la prevención social, la prevención basada en la comunidad y la prevención de situaciones propicias del delito. La primera, más vinculada con la teoría ecológica, se propone mejorar el bienestar general, para lo cual contempla acciones en los campos de la salud, la educación y el empleo, entre otros. El segundo enfoque, el de la prevención basada en la comunidad, busca modificar las condiciones de los barrios con mayor riesgo fortaleciendo así la cohesión comunitaria, razón por la cual se vincula mayormente con la teoría de la eficacia colectiva. Finalmente, el enfoque de prevención de situaciones propicias del delito, al plantearse el reducir las oportunidades y los incentivos para delinquir, así como maximizar el riesgo de ser aprehendido y reducir los beneficios de delinquir, se identifica más con la teoría epidemiológica, misma que como se dijo se enfoca mayormente a los factores de riesgo, identificando a partir de ello los factores protectores.

Sobra decir que no se trata de teorías y enfoques contrapuestos o acaso ajenos entre sí, sino que, como se ve, destacan una o varias facetas y factores de entre el cúmulo de componentes que generan el caldo de

cultivo para la delincuencia e inseguridad, o bien buscan integrar de manera sistémica este conjunto de factores. Dicho de manera breve y a tono con la ONU (2010), la prevención del delito abarca todo el conjunto de acciones tendientes a reducir el riesgo de que se cometan actos delictivos, y sus efectos dañinos para las personas y la sociedad, debido a lo cual se procura influir sobre las variadas causas de la delincuencia.

Nótese en todo caso que, dada la naturaleza claramente local de un gran número de actos delictivos, también han sido locales muchas de las estrategias para enfrentarlos y más aún, variadas políticas en este campo definidas en otros órdenes de gobierno terminan implementándose a nivel local.<sup>1</sup> Lo anterior también es entendible por la capacidad que pueden y deben desarrollar los gobiernos locales para innovar en estrategias que aborden de manera puntual el fenómeno en cada una de sus comunidades.

Los logros en la prevención, si bien parciales, han sido posibles a nivel local justo porque son los gobiernos más próximos a los ciudadanos los que mejor conocen su entorno, así como los problemas de sus comunidades en cada barrio o territorio específico. Debido a ello son los municipios en particular, pero también las instancias de coordinación metropolitana –cuando existen– en donde estos participan, los que juegan un papel central en el diseño, implementación y seguimiento de las estrategias en materia de prevención y combate al delito.

## CRECIMIENTO URBANO Y DESARROLLOS METROPOLITANOS

En las últimas décadas, las vigorosas transformaciones económicas y en el campo de lo social han conducido a una relocalización de todo tipo de actividades a lo largo del globo, en donde las ciudades se han venido posicionando de manera ventajosa sobre las zonas rurales; baste señalar que en nuestra región, América Latina, las primeras concentran ya dos terceras partes de la riqueza generada y es en ellas en donde se concentra el grueso de la actividad industrial y del sector servicios (INEGI, 2018,

---

1 “Si bien las estrategias nacionales y subnacionales son fundamentales para la prevención de los delitos en aumento, las ciudades son el lugar a donde las mismas se ponen en práctica” (BID, 2016, p. 1).

p. 10). Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo la expansión urbana que acompaña a este proceso ha generado un irracional consumo de suelo y dispersión de la población, con una integración funcional de las actividades económicas muy deficiente en términos de preservación ambiental y uso óptimo del territorio.

De este modo, aunque por un lado la expansión de las zonas urbanas incrementa las oportunidades en materia educativa y de salud, además de ampliar las opciones laborales de la población, se asocia también a una creciente insuficiencia de infraestructura, aumento promedio de la movilidad, sobre todo para el traslado a los centros de empleo, así como al crecimiento de desarrollos habitacionales monofuncionales y desintegrados de su contexto urbano. Todo lo anterior se da en el marco de claros contrastes entre las extensas zonas marginadas que no disponen de la provisión mínima de servicios básicos, y las zonas exclusivas para las familias de altos ingresos que por distintos mecanismos se apropian del espacio público, lo que conduce a una ofensiva segregación espacial que no es sino una expresión adicional de la inequidad en el ingreso y las oportunidades, pero que reproduce también modelos de discriminación fincados en la inequidad económica, el color de piel y el género, entre otras expresiones. La situación se ve agravada, además, por el hecho mismo de que los endémicos flujos migratorios del campo a la ciudad han orillado a que los nuevos habitantes se instalen en zonas irregulares sin mínima o muy pobre urbanización, asentándose con frecuencia en zonas de riesgo<sup>2</sup>; el hecho de ser zonas irregulares genera además una clara incertidumbre jurídica que dificulta que se les provea de la infraestructura social básica. ¿Cuán grave es esta situación en México? Considérese que inclusive el porcentaje de viviendas irregulares es aún mayor que el porcentaje de los trabajadores que operan en la economía informal sobre el total, esto es, 67% contra 59% (IMCO, 2015, p. 41).

Esta breve descripción se aprecia desde luego en todas las ciudades del país, grandes y pequeñas, y se ha venido agudizando en el campo materia de este ensayo, el de la inseguridad ciudadana, misma que mina

---

2 A nivel nacional, 11% de las viviendas en localidades urbanas se ubican cerca o sobre el cauce de un río; 2.3% se encuentra sobre rellenos sanitarios, cuevas o minas, y 9% sobre barrancas (PNDU, p. 3)

la tranquilidad y la certidumbre de la gente, violenta sus espacios, y desalienta la inversión y la generación de nuevas fuentes de empleo. Lo anterior, como se sabe, se ha visto agravado por los efectos sociales y económicos de la pandemia, con lo que el deterioro del tejido social es aún mayor.

Sin embargo, el proceso de expansión urbana en el país no habrá de detenerse en el corto plazo, si bien para las grandes urbes la tasa de crecimiento se ha contraído.

Lo cierto es que para el 2015 las 74 zonas metropolitanas –que integran a 417 municipios en las 32 entidades del país– ya concentraban 75.1 millones de habitantes, 62.8% de la población nacional, con una tendencia de crecimiento que si bien a la baja, se mantiene sostenida. El INEGI (2018, p. 19) sintetiza esta tendencia en los siguientes términos:

La evolución desde 1960 señala que el número de zonas metropolitanas se ha sextuplicado, su población se ha multiplicado por ocho, el monto de demarcaciones territoriales y municipios se ha incrementado en más de seis veces y su participación en la población nacional ha crecido poco más del doble.

De hecho, el Estado mexicano dispone de un organismo, el Consejo Nacional de Población, que actualiza periódicamente la información del llamado Sistema Urbano Nacional (SUN) y en él se distingue entre zonas metropolitanas caracterizadas “por su tamaño e intensa integración funcional”; las conurbaciones que se identifican “por la continuidad física entre dos o más localidades que constituyen un conglomerado”, y finalmente los centros urbanos que son solo localidades individuales (CONAPO, 2018, p. 7). En la actualidad, el SUN se integra por 74 ZM, en donde radican casi 80 millones de habitantes y de las cuales dos aglutinan a poco menos de 27 millones, esto es, apenas debajo de la quinta parte de la población del país, y dispone además de trece ZM con más de un millón de personas, así como 22 ZM más que tienen entre medio millón y un millón de habitantes.

## GOBERNANZA METROPOLITANA

Dada la problemática que enfrentan las ZM del país, se vuelve necesario un esfuerzo institucional sistemático del Estado mexicano para darles viabilidad económica, pertinencia social y sostenibilidad, lo cual implica que estas alcancen un verdadero “desarrollo metropolitano”. De manera específica, la ley entiende por este:

El proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones (LGAHOTDU, art. 3, f. XIV).

Lo cierto es que el modelo de organización política federal que en México se ha dado genera obstáculos para el logro de este objetivo,<sup>3</sup> lo cual requiere una breve explicación. En nuestro país los estados se encuentran divididos política y geográficamente en municipios, y no existe autoridad intermedia entre ambas instancias; nótese asimismo lo dicho en el artículo 115 de la Constitución: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano [...] teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”. Por su parte, la Ciudad de México se integra de delegaciones, mismas que, al igual que los municipios, disponen de cierta autonomía para la toma de decisiones en materia de provisión de bienes y servicios públicos, así como de gobernanza.

Justo por la autonomía del órgano de gobierno municipal, el cabildo y por las claras delimitaciones geográficas de los municipios, la problemática descrita del crecimiento urbano no ha podido abordarse de manera integral en ellos, pues la misma rebasa tales delimitaciones.

---

3 Que es justo lo que da origen a la Ley General de Asentamientos Urbanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), misma que en su artículo 7 señala: “Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución... y esta Ley...”.

Expresado en otros términos, los ingentes rezagos en infraestructura social, preservación medioambiental y las insuficiencias en movilidad que la gente demanda dada la expansión urbana, así como la inseguridad, la pobreza y la discriminación que acompañan los crecientes procesos de exclusión espacial del desarrollo urbano, no se constriñen ni se interrumpen con el límite municipal. De hecho, esta inconsistencia ha llevado a concluir que “el desbordamiento territorial de las relaciones funcionales y económicas no se ha acompañado de políticas, herramientas o instrumentos de planeación, gestión o gobernanza acordes con esta compleja realidad de las ciudades” (INEGI, 2018, p. 9).

En este orden de ideas y dada la necesidad de concertación y coordinación de acciones en materia de desarrollo urbano entre los tres órdenes de nuestro régimen federal, la referida LGAHOTDU establece atribuciones a los mismos, y define también instancias consultivas como el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Adicionalmente esta ley contempla la necesidad de formular ambos, un Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como programas estatales en este campo, temática en la que por razones de espacio no podemos detenernos.

Pero no solamente les compete a estas instancias intervenir en la planeación y gestión metropolitana, sino que la legislación abre espacio también al involucramiento de la sociedad civil, tal y como lo establece el artículo 92 de esta ley: “[los tres niveles de gobierno] promoverán la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano”.

Ahora bien, el simple hecho de legislar en la materia no garantiza que en automático se generen los incentivos deseados para que las instancias involucradas se comprometan a trabajar de manera coordinada. De forma principal, tales instancias lo son los municipios conurbados así como la autoridad estatal en donde se asientan tales municipios, y si la conurbación abarca dos estados entonces se requiere la participación de sus respectivos gobiernos; finalmente y como recién se dijo, debe participar también la sociedad civil organizada en estos procesos de acuerdo y de cooperación, todo lo cual se da en esquema multinivel con actores gubernamentales así como con variados agentes e instancias fuera del aparato público.

Se trata, pues, de un verdadero proceso de gobernanza, mismo que es definido por Hufty en los siguientes términos:

Nos referimos a la gobernanza como los procesos de acción colectiva que organizan las dinámicas de actores y normas sociales, con los cuales una sociedad determina su conducta. La conducta de una sociedad se refiere a la manera de tomar y ejecutar decisiones referidas al conjunto social, y a los arreglos de los actores entre sí. Estos procesos comprenden a la vez los actores, las acciones colectivas y las normas, tanto formales como informales (Hufty, 200, p. 38).

En ese sentido, señala nuestro autor, “la gobernanza se integra de: los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas del juego (informales y formales), con las cuales una sociedad determina sus conductas” (Hufty, 2006, p. 36).

Dada la complejidad de planos implicados, esquemas de cooperación, actores participantes y ámbitos de actuación en todo proceso de gobernanza, Aguilar ha hecho un esfuerzo de conceptualización del vocablo, señalando que abarca distintos componentes y de los cuales solo destacamos los más relevantes (Aguilar, 2007, pp. 9-11).

Implica un proceso social mediante el cual se define el sentido de dirección a través del cual los actores plantean sus objetivos de cooperación; se trata de un proceso de dirección estructurado y estable en términos institucionales y técnicos, esto es, fincado en un sistema de valores, por un lado, pero en el cual para el alcance de sus metas se requiere de “normas causales de producción, que derivan de la ciencia, tecnología y gerencia” (Aguilar, 2007, p. 9), por el otro; como proceso de dirección que implica una acción colectiva precisa de una instancia de gobierno que coadyuve al alcance de la cooperación; se trata de un proceso de dirección que proviene de la interlocución entre grupos y que por ello no es necesariamente racional, incluyente y pacífico, si bien a la dirección del mismo le corresponde corregir los errores y desencuentros que se generen, y finalmente, se trata de un proceso que opera bajo una estructura en la que intervienen sociedad y gobierno, y en donde el peso de ambos es cambiante, si bien el segundo ejerce una mayor función directiva.

Como se ve, en la perspectiva de Aguilar el alcance de acuerdos y la coordinación entre actores para definir un sentido de dirección no es un proceso sencillo ni es tampoco lineal y, por ello, la gobernanza misma puede implicar desencuentros que impidan –o retrasen, según el caso– el logro de propósitos parcialmente compartidos, debido a lo cual deben necesariamente existir los adecuados estímulos para la coordinación. El asunto puede ser aún más complejo si como lo referimos aquí, se involucran actores con atribuciones distintas que no necesariamente coinciden en sus proyectos, o que ejercen sus potestades en áreas delimitadas pero que son adyacentes con otras más con las cuales hay una vinculación permanente. En todo caso, el marco legal que en principio abona a esta coordinación se encuentra en la fracción III del citado artículo 115 constitucional:

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.

Ahora bien, ¿cuáles son considerados los planos más importantes en los que debiera haber un acuerdo para la construcción de una verdadera gobernanza multinivel para la problemática metropolitana? Ruiz (2019, p. 29) ha listado los siguientes:

- El reconocimiento del fenómeno metropolitano y el establecimiento de un marco institucional para la planeación, coordinación y gestión con concurrencia de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil bajo una perspectiva intersectorial.
- La definición de Comisiones de Ordenamiento Metropolitano, de Consejos Consultivos de Desarrollo Metropolitano y de organismos técnicos para asegurar la gobernanza metropolitana y la participación de la sociedad.
- La obligatoriedad de la elaboración de programas y planes de orden metropolitano.
- La atribución a las Comisiones de Ordenamiento Metropolitano de la coordinación, formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

Alcanzados acuerdos básicos en todos o algunos de estos planos para una adecuada coordinación, el otro gran tema, el verdaderamente sustantivo, es el de la definición de los ámbitos de intervención para la gobernanza metropolitana, esto es, en qué áreas de gestión pública no solo tiene sentido, sino que además se vuelve necesario trabajar de manera conjunta entre todas las instancias involucradas. Si bien la respuesta a esta temática queda abierta y seguirá enriqueciéndose, en la siguiente tabla se sintetizan los ámbitos de intervención o materias de interés urbano y/o metropolitano propuestos por los siguientes referentes: en primer lugar aparece la temática de la *Nueva Agenda Urbana*, NAU (2017) de la ONU y, a continuación, el trabajo *Dinámicas espaciales y planeación estratégica en áreas metropolitanas*, formulado para las zonas metropolitanas europeas, para presentar en tercer lugar las metas del *Objetivo del desarrollo sostenible* número once, “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

En la cuarta columna se contempla la temática del INAFED del sexenio pasado, denominada *Agenda para el Desarrollo Municipal*, que incluye todos los ámbitos en los que los municipios tienen injerencia según la legislación nacional, y en las dos últimas columnas se listan las áreas propuestas por las leyes de Coordinación Metropolitana de la Ciudad de México y del estado de Jalisco; aunque por su naturaleza estos dos referentes son mayormente de forma y no de fondo o contenido, ambos contemplan de manera genérica variados campos de actuación metropolitana.

De todos estos referentes, el que ha alcanzado la adhesión de todos los países afiliados a la ONU lo es el de la NAU, y a continuación listamos los tres ejes que compendian su temática:

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

Por cuestiones de espacio no nos detenemos en el desarrollo de los diez temas contemplados en la tabla –que por lo demás son autoexplicativos– y baste decir que su mención da cuenta de la envergadura de la gestión

metropolitana, y la necesidad, en consecuencia, de contar con la adecuada infraestructura institucional y de recursos que haga posible la multicitada gobernanza.

Tabla 2. Ámbitos de intervención metropolitana

Materia y temáticas contempladas	Agenda Urbana	DEPEAM	Metas ODS no. 11	ADM	LCMCM	LCMEJ
Demografía (crecimiento poblacional y migración)	✓	✓	✓	✓		
Estructura espacial, aumento de la urbanización inclusiva y sostenible		✓	✓	✓	✓	✓
Desarrollo económico	✓	✓	✓	✓		
Vivienda	✓	✓	✓	✓		
Bienestar social (derechos sociales, infraestructura social básica)	✓	✓		✓	✓	✓
Infraestructura de transporte y mejora de la seguridad vial	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Medio ambiente y acceso universal a zonas verdes y reducción del impacto ambiental negativo per cápita	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Espacios públicos seguros			✓	✓	✓	
Instituciones y gobernanza	✓	✓		✓	✓	✓
Protección y salvaguarda del patrimonio cultural		✓	✓	✓		

Fuente: Elaboración propia con base en diversos ordenamientos y documentos.

A partir de este entramado de campos de intervención pública en el ámbito local, en esta investigación nos concentramos en el relativo a la seguridad pública y nos detenemos en las estrategias emprendidas en tres importantes ZM del país. Sin embargo, dado el número de municipios que las integran –Guadalajara 10, Monterrey 18 y Puebla-Tlaxcala 39– y la inexistencia de un marco institucional homogéneo para la coordinación en estas ZM, solo nos concretamos en el análisis del municipio de mayor importancia en estas, destacando si existe o no en ellos una perspectiva verdaderamente metropolitana en materia de seguridad pública.

#### PLANEACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Las tres ZM elegidas para esta investigación, Guadalajara, Monterrey y Puebla, se encuentran entre las cuatro más grandes del país y se excluye la de la Ciudad de México dado su estatus distinto por tratarse de la ciudad capital, lo que le confiere una complejidad y naturaleza jurídico administrativa diferenciada. Ahora bien, teniendo como referente a la LGAHOTDU, cada entidad federativa ha legislado en materia urbana y/o metropolitana contemplando distintas instancias que abordan su problemática. Sin embargo, la importancia asignada a la ZM como tal para crearle así un marco jurídico *ad hoc* es desigual a lo largo del país, y de las tres que examinaremos solo una cuenta con una ley en la materia que crea tres órganos de actuación (Jalisco), en tanto que las otras dos no poseen una ley adecuada y en su legislación solo contemplan una Comisión de Conurbación (Puebla y Nuevo León), recogiendo el espíritu de la citada ley.

Esto al final del día ha significado que el proceso de gobernanza metropolitana se encuentre claramente institucionalizado en Jalisco (si bien no por ello está exento de problemas), en tanto que en Puebla y Nuevo León su alcance es parcialmente incierto e inconsistente. Dicho lo anterior, nos detenemos ahora en el análisis de las acciones emprendidas en tales ZM en nuestro tema central de interés, la seguridad pública, para lo cual insertamos esta temática en el marco más amplio de las políticas públicas de los municipios y ZM de estudio. De este modo, la siguiente tabla se integra de dos partes, en la primera se incluyen los grandes

ejes de política contemplados en los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) de los municipios más importantes en cada una de nuestras ZM, alineándolos a los tres grandes planos citados en el apartado previo sobre la NAU;<sup>4</sup> dado que en tales planes se incluye un eje relativo al plano institucional y de gestión del aparato de gobierno, en el último renglón de su primera se inserta tal eje, mismo que no está contemplado en la NAU. En la segunda parte de la tabla, por su parte, se incluyen los planos y/o estrategias relativos al ámbito de la seguridad pública, mismos que se desagregan del eje respectivo del PMD, todo lo cual merece una breve explicación.

De la tabla se desprende que, en efecto, en todos los municipios hay estrategias claramente orientadas al ámbito medioambiental, al de la promoción económica y al desarrollo social, las tres principales preocupaciones de la NAU, si bien y a diferencia de esta, en nuestros municipios y dada la gravedad del problema de la inseguridad pública en México, en todos los PMD se incluye un eje adicional para la atención de este flagelo –segunda parte de la tabla– sobre el que nos detenemos ahora con destalle.

En el caso de Guadalajara se contemplan seis ejes y el de nuestro interés, III “Guadalajara Justa, Segura y en Paz”, se desagrega en los tres objetivos estratégicos de la tabla con sus respectivas estrategias e indicadores; en el caso de Monterrey, el eje de interés, 1 “Seguridad total y policía inteligente”, se descompone en los cuatro objetivos de la tabla con sus estrategias, cada una con sus líneas de acción, y en el caso de Puebla se cuenta con el eje 4, “Ciudad Segura participativa por una cultura de paz”, que se integra de los cuatro programas indicados, mismos que disponen de 60 líneas de acción.

Con base en la discusión previa relativa a los niveles de inseguridad y violencia en el país, así como la relevancia que han adquirido las ZM y la necesidad de establecer en ellas políticas públicas que atiendan la continuidad urbana, se evalúan los siguientes temas para los tres

---

4 Estos ejes son los que aparecen en sus respectivos Planes Municipales de Desarrollo vigentes que, a tono con los procesos de planeación de la gestión de gobierno en México, según se contempla en el artículo 26 de la Constitución Política, deben diseñarse (o actualizarse) para cada administración municipal.

municipios de estudio, tal y como aparece en sus PMD. En primer lugar se examina si existe o no sobre el tema de la seguridad una perspectiva metropolitana para encararla; en un segundo punto se revisa si las acciones, a tono con lo estudiado, se vinculan claramente a estrategias de prevención; como tercer punto se estudia si existen o no, también en materia de seguridad, estrategias o acciones puntuales de coordinación explícita con los otros dos órdenes de gobierno, y finalmente se indaga si se cuenta con una metodología de la planeación y desagregación sistemática del eje de análisis en estrategias y acciones, así como si se dispone de instrumentos de control y evaluación. Para propósitos de comparación y como se explica más adelante, a este conjunto de referentes lo denominamos Institucionalidad Metropolitana de la Planeación en Seguridad Pública (veáse tabla 3).

#### *Existencia de una perspectiva metropolitana*

En Guadalajara en el cuadro matricial de objetivos, estrategias y líneas de acción del eje de relevancia no aparece ninguna mención, ni en sus objetivos ni en sus estrategias y líneas de acción, a la perspectiva metropolitana, por lo que tampoco aparecen indicadores y metas para ello.

En Monterrey en nuestro eje de interés no aparece ninguna mención al tema metropolitano en ninguno de sus objetivos y estrategias, como tampoco en las líneas de acción en que se desagregan estas.

En Puebla, el eje de interés incluye además de la seguridad otras temáticas, de manera que solo nos detenemos en el programa del mismo que resulta de mayor relevancia, “Ciudad segura y participativa”. Este programa cuenta con 57 líneas de acción y de manera particular el número 16 aborda nuestro tema: “Celebrar convenios de coordinación metropolitana a efecto de articular la estrategia de seguridad en las zonas limítrofes del municipio...”.

Tabla 3. Estructura de la planeación municipal desde el enfoque de la NAU y estrategias en materia de seguridad

Nueva Agenda Urbana	Guadalajara	Monterrey	Puebla
Desarrollo urbano sostenible para la inclusión social	II. G construyendo Comunidad	2. Bienestar social y servicios públicos	1. Ciudad incluyente centrada en las personas y la cultura
	III G Justa, Segura y en Paz.	1. Seguridad total y policía inteligente	Eje 4. Ciudad Segura participativa por una cultura de paz
	IV. G Funcional y con Servicios de Calidad		
	Prosperidad urbana sostenible e inclusiva	I. G. Próspera e Incluyente	4. Empleo y estabilidad económica
Desarrollo urbano resiliente y sostenible ambientalmente	V. G Ordenada y Sustentable	3. Desarrollo urbano sustentable y movilidad ágil y moderna	2. Ciudad sostenible ambientalmente por un planeta más resiliente
Desarrollo institucional y Gestión	VI. G Honesta y Administrada	5 Gobierno eficiente, abierto y con participación ciudadana	5. Ciudad con alianzas locales por una gestión territorial incluyente

Estructura del eje relativo a seguridad pública en la planeación municipal		
III. Guadalajara Justa, Segura y en Paz	Monterrey 1. Seguridad total y policía inteligente	Puebla Eje 4. Ciudad Segura participativa por una cultura de paz
O9. Proteger la vida y patrimonio de todas las personas que cohabitan en Guadalajara, garantizando el ejercicio de sus derechos, con perspectiva de igualdad de género, en un ambiente favorable para su desarrollo integral. Con seis estrategias.	O 1.1. Fortalecer el desempeño policial de los elementos municipales de seguridad pública para reducir la incidencia delictiva. Con cuatro estrategias.	Programa 16. Ciudad segura y participativa.
O10. Salvaguardar la integridad de las personas, bienes y entorno comunitario ante situaciones de emergencia, riesgo y peligro derivado de fenómenos naturales y socioorganizativos, fortaleciendo en la ciudadanía la cultura de gestión integral de riesgos, prevención y mitigación. Con cuatro estrategias.	O 1.2. Contribuir a disminuir la violencia social en Monterrey. Con dos estrategias.	Programa 17. Gobernabilidad democrática basada en la legalidad, el diálogo, la no discriminación y el interés colectivo.
O11. Garantizar la justicia y paz social en el territorio aplicando los reglamentos de gobierno y fomentando la mediación, el diálogo y la prevención en favor de los derechos humanos, la inclusión y perspectiva de género. Con tres estrategias.	O 1.3. Contribuir a la adecuada calificación y sanción de faltas administrativas a reglamentos municipales. Con una estrategia.	Programa 18. Acceso a la tutela jurisdiccional efectiva y adecuación de la legislación municipal para la protección de los derechos humanos.
	O 1.4. Fortalecer la cultura de Protección Civil. Con una estrategia.	Programa 19. Gobierno honesto y sin corrupción para una Ciudad incluyente

Fuente: Ayuntamiento de Guadalajara. (2018). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Guadalajara 2042*; Ayuntamiento de Monterrey. (2019). *Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021*; Ayuntamiento de Puebla. (2018). *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021*; y ONU-Habitat. (2017). *Nueva Agenda Urbana (NAU)*. Recuperado de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>.

*Vinculación del tema con acciones más amplias de prevención*

En Guadalajara además de los seis ejes referidos se incluyen tres “pilares fundamentales” que son Orden, Combate a la Corrupción y Seguridad, en el que se plantea la necesidad de establecer estrategias coordinadas de prevención y combate del delito. Adicionalmente, en el eje de interés se incluyen líneas de acción en materia preventiva tales como el programa de Policía de Proximidad y recuperación de espacios públicos, así como “Implementación de programas recreativos y deportivos con enfoque en la prevención delincinencial”, entre otros (p. 115).

En Monterrey se plantean como estrategias “Desarrollar esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad”, misma que contiene cuatro líneas de acción, así como “Promover el diseño e implementación de programas y proyectos integrales y multidisciplinarios de prevención social...”, con dos líneas de acción (p. 32).

En Puebla, del referido programa se destacan varias líneas de acción que refieren la temática de la prevención, entre otras las siguientes. La 17 se plantea “Desarrollar un modelo de proximidad social a través del fortalecimiento de la cohesión ciudadana con la policía, en un ambiente de cercanía y confianza”; la 21 habla de detectar los factores de riesgo en los espacios públicos y la 26 se plantea vincular a los policías de proximidad con líderes de redes ciudadanas, así como la 33 que habla de diseñar políticas en materia de seguridad para prevenir la comisión de delitos, entre las más importantes.

*Coordinación explícita con los otros órdenes de gobierno y sus estrategias*

En Guadalajara de la Estrategia E9.2 “Reducir las tasas delictivas” se desagrega la línea “Coordinación con las autoridades de los tres niveles de gobierno” pero no existe mayor desarrollo ni un indicador o una meta en la materia.

En Monterrey se asocia cada eje del plan con el correspondiente del Plan Estatal, y el eje de análisis se vincula con el Eje estatal “Seguridad y Justicia”, y se señala que no se le asocia con los ejes del PND porque este

aún no estaba concluido. Sin embargo, en la desagregación del eje en objetivos y estrategias, estos ya no se vinculan a las correspondientes al plan estatal. El objetivo 1.1 incluye entre sus líneas de acción: “Fortalecer el apoyo a autoridades federales, estatales y municipales en la investigación y persecución de delitos”.

En Puebla se establece la vinculación de cada uno de los ejes de su plan a los correspondientes de ambos, el plan estatal y el PND, pero más allá de precisar cuál corresponde a cuál, no se hace mayor desarrollo. Y por lo que va a las líneas de acción del programa de interés, se plantea “fortalecer la coordinación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno...”, pero es la única línea de tal carácter.

*Metodología de la planeación y desagregación sistemática del programa en estrategias y acciones con criterios de evaluación*

Guadalajara recoge la Metodología de Marco Lógico (MML) en su planeación y para cada uno de los ejes la estructura es la siguiente: diagnóstico situacional; análisis de problemas; análisis de oportunidades; objetivos, estrategias y líneas de acción y, por último, indicadores y metas por objetivo. De manera específica el eje de relevancia cuenta con tres objetivos, y de cada uno se dispone de indicadores y metas.

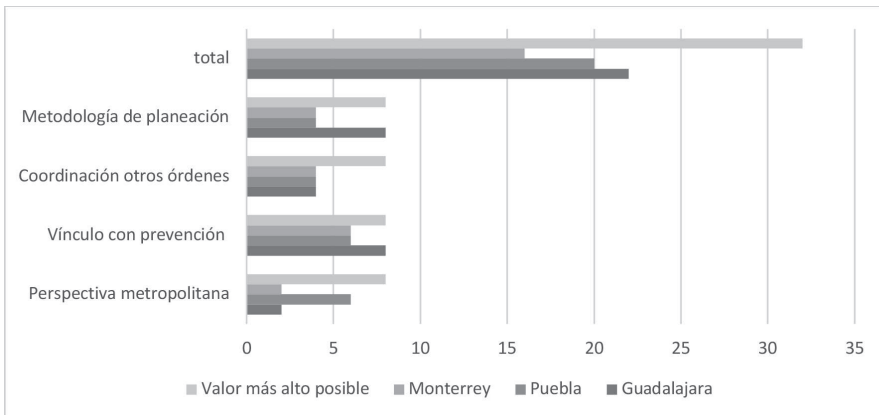
En Monterrey se afirma que se utilizó la Planeación estratégica y la gestión para resultados con la MML, desagregando cada uno de los ejes en objetivos, estrategias y líneas de acción; se formulan además metas e indicadores para la evaluación y el seguimiento. El eje de interés tiene cuatro objetivos cada uno con el número de estrategias indicadas y el plan lista las líneas de acción en que se desagregan tales estrategias. Sin embargo, los indicadores y sus metas no se vinculan a ningún objetivo específico.

En Puebla se cita como marco referencial la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de cada uno de sus cinco temas se agrupan las problemáticas diagnosticadas. También se afirma que se utilizó la MML y cada uno de los ejes se integra de los siguientes apartados: diagnóstico estadístico; objetivo general; estrategia general y programas y líneas de acción, y se dispone, por último, de una matriz estratégica de seguimiento. Para el caso de nuestro programa, la única meta establecida

no hace referencia alguna a los índices de delincuencia o inseguridad, de modo que para el control y la evaluación prácticamente no hay nada.

A partir de la atención o no y el nivel de la misma de los cuatro referentes considerados, presentamos ahora una métrica que busca cuantificar y comparar dicha atención estableciendo cuatro rangos: atención plena, a la que se le asignan ocho puntos; atención avanzada, con seis; pobre atención, con cuatro puntos y, finalmente, nula atención con solo dos. Como ya se adelantaba, al valor alcanzado en este puntaje le denominamos grado de Institucionalidad Metropolitana de la Planeación en Seguridad Pública, y cuyo desempeño aparece en la siguiente gráfica que ahora se explica. Por lo que respecta al primer punto, “Existencia de una perspectiva metropolitana”, Puebla plantea la celebración de convenios, de modo que alcanza seis puntos, pues se infiere que estos aún no existen, en tanto que los otros dos nada dicen al respecto por lo que solo tienen dos puntos. Con relación a “Vinculación del tema con acciones más amplias de prevención”, si bien los tres municipios plantean acciones en la materia, Guadalajara es la que lista una relación más amplia que abarca estrategias claramente vinculadas con la política social; por ello, a este municipio se le asigna un puntaje de ocho en tanto que a los otros dos solo de seis.

Gráfica 2. Institucionalidad Metropolitana de la Planeación en Seguridad Pública



Fuente: Elaboración propia.

En lo que se refiere al tercer punto de análisis, “Coordinación explícita con los otros órdenes de gobierno...”, aunque los tres municipios la mencionan, lo hacen de una manera imprecisa y general, por lo que solo queda como un ideario sin etapas ni especificaciones adicionales, de modo que los tres reciben un puntaje de cuatro. De hecho y a tono con ello, el último punto de análisis, “Metodología de la planeación...”, aunque en Guadalajara sí se establecen indicadores y metas para sus estrategias, razón por la cual alcanza ocho puntos, en el caso de Monterrey los indicadores no se vinculan a objetivos y estrategias en particular y, tratándose de Puebla la establecida es irrelevante para medir la inseguridad, por lo que los dos alcanzan el valor de cuatro.

Nótese en primer lugar en la gráfica que la distancia entre el valor más alto posible y el mejor puntaje alcanzado —el de Guadalajara— es amplia, lo que documenta el insuficiente esfuerzo de nuestros municipios, que no obstante ser tres de las cuatro ZM más importantes del país, no han avanzado mucho en el tema de planeación municipal en seguridad pública desde una perspectiva metropolitana. De manera específica, el mayor rezago aparece en el enfoque metropolitano sobre el que, salvo la excepción de Puebla, poco se ha hecho; si bien en Guadalajara, como antes se dijo, sí se dispone de una ley en la materia, pero cuyos avances no aparecen en su PMD. En los criterios de metodología de la planeación y coordinación con los otros órdenes, los valores también son bajos, con la excepción en el primero de Guadalajara. Finalmente, el mejor desempeño es el del vínculo con la prevención, en que Guadalajara nuevamente reporta un logro importante.

## CONCLUSIONES

La inseguridad pública es claramente un fenómeno multifactorial y su presencia en México es altamente preocupante, al grado de que el número de presuntos delitos por cada 100 mil habitantes asciende a 120, cifra muy elevada desde cualquier comparativo internacional, y la diferencia al interior del país de este flagelo es alta, pues mientras Campeche solo reporta trece delitos, Colima presenta 270, con toda una variedad de números entre ambos en las demás entidades federativas.

Para explicar la complejidad de este fenómeno, la literatura ha propuesto distintos enfoques, de entre los que destacan la llamada teoría ecológica del delito, la teoría epidemiológica del delito y la teoría de la eficacia colectiva, de entre los más relevantes, que orientan su análisis a distintos componentes de este y les conceden una variada ponderación, pero que desde luego no son perspectivas incompatibles sino todo lo contrario. En ese sentido, el diseño de una política integral en la materia que abarque ambas, tanto estrategias preventivas que reduzcan el riesgo de la comisión de delitos como del combate mismo a la delincuencia, debe sustentarse en visiones complementarias del fenómeno y proponer acciones que recojan estas visiones de manera completa.

De modo particular es en el ámbito local de la gestión pública en donde pueden alcanzarse mayores logros en esta tarea, porque es el gobierno local el que mejor conoce las preocupaciones de cada barrio y porque dispone de recursos, si bien limitados, para implementar estrategias de cohesión y fortalecimiento del tejido social que contribuyan a reducir el riesgo de conductas violentas y delictivas. No es casual que en la región latinoamericana sea en las ciudades y a través de acciones mayormente de sus gobiernos locales, en donde se han alcanzado mayores logros en la reducción de los índices delictivos.

Pero las urbes, debido a su crecimiento, cuentan cada vez menos con un solo gobierno que de manera homogénea defina políticas que atiendan las necesidades ingentes de su población; antes bien, lo que tenemos y de manera creciente, son grandes conglomerados en los que se involucran diversas autoridades, pues la continuidad de las interacciones sociales y económicas que ha acompañado la expansión territorial de las grandes ciudades rebasa las jurisdicciones de los gobiernos municipales. Lo anterior es aún más evidente en países como México, en donde el crecimiento poblacional urbano es y ha sido mayor que el del campo, pero en donde también la expansión de las ciudades tiene una tasa mayor al de su crecimiento poblacional; como se desprende de este estudio, esta última circunstancia dificulta aún más la provisión de servicios de valor público por parte de sus gobiernos locales, donde desde luego se incluye la seguridad ciudadana.

Lo cierto es que, dada la dificultad de alcanzar acuerdos entre los distintos gobiernos municipales, que en razón de la continuidad urbana

enfrentan demandas compartidas, se han desarrollado distintas alternativas de coordinación entre sus autoridades, así como instancias de planeación y ejecución de acciones, todo lo cual constituye el marco institucional para la coordinación. También se han definido los campos de intervención no solo de estas instancias de intervención sino más en general de los gobiernos locales; en este ensayo recogemos la llamada Agenda Urbana de la ONU que destaca los campos de desarrollo social, crecimiento económico y preservación ambiental. No obstante el rigor de su diseño, lo cierto es que dicha agenda no le concede un lugar preponderante al tema de la seguridad pública, que es sin duda una de las grandes preocupaciones en el país, de manera que para este estudio se inserta esa problemática en el marco general de intervención de políticas en los gobiernos locales.

De manera específica se estudian aquí tres de las cuatro más importantes ZM de México, las de Guadalajara, Monterrey y Puebla, pero dada la complejidad del tema de la planeación de políticas en materia de seguridad, así como la inexistencia de un marco institucional homogéneo en ellas, nos concretamos en el estudio de dicha problemática en el municipio más importante de cada una de estas. Para ello desarrollamos el concepto Institucionalidad Metropolitana de la Planeación en Seguridad Pública, mismo que nos ayuda a entender si en tales municipios realmente existe una perspectiva metropolitana en este campo; si sus estrategias de combate al delito se encuentran o no vinculadas con acciones más amplias de prevención; si existe una coordinación explícita con los otros órdenes de gobierno y sus estrategias y, por último, si se cuenta o no con una metodología de la planeación y desagregación sistemática del programa en estrategias y acciones con criterios de evaluación.

Lo cierto es que, no obstante las dimensiones y capacidades de los municipios de estudio, el desempeño mostrado en estos cuatro componentes no es el mejor y es solo Guadalajara quien reporta avances de cierta significación. Es muy probable que esto se explique porque es este el único municipio que dispone de una infraestructura institucional para la coordinación de políticas metropolitanas, lo que da cuenta de la importancia de constituir esta infraestructura no solo en las otras dos ZM sino en general en todas las del país.

En este orden de ideas se puede concluir que la adecuada atención de los grandes problemas nacionales, la mayoría de los cuales tiene su dimensión local como en efecto es el caso de la seguridad pública, demandan la institucionalización de la gestión metropolitana. Esta tarea no solo implica el disponer de las instancias de planeación y gestión necesarias, tales como una Junta de Coordinación Metropolitana, sino el contar con las capacidades necesarias para el diseño de políticas del orden local, así como de sólidos instrumentos de participación ciudadana.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Carrión Mena, F., Pontón, J. y Armijos, B. (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Flacso: Ecuador. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/274789026/120-Estrategias-y-36-Experiencias-de-Seguridad-Ciudadana>.
- Hufty, M., Báscolo E. y Bazanni, R. (2006). Gobernanza en Salud, un aporte conceptual y analítico para la investigación, *Cad. Saúde Pública*, 22, Sup: S35-S45. Río de Janeiro, 35-45.
- Pineda Ortega, P. (2017). La agenda metropolitana en los municipios grandes de México. En R. Arias de la Mora (Coord.), *Gobernanza Metropolitana y Federalismo en México* (pp. 35-60). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Repetto, F. (s.f.). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. En Biblioteca Virtual TOP. Recuperado de <http://www.top.org.ar/ecgp/bibliotecavirtual.aspx>.
- Ruiz O. (2019). Zonas metropolitanas vs. autoridades fragmentadas. En IMCO, *Índice de Competitividad Urbana 2018*. México: IMCO. Recuperado de [http://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Urbana/2018-11-02\\_0900%20Califica%20a%20tu%20alcalde:%20Manual%20urbano%20para%20ciudadanos%20exigentes/Documentos%20de%20resultados/ICU%202018%20Libro%20completo.pdf](http://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Urbana/2018-11-02_0900%20Califica%20a%20tu%20alcalde:%20Manual%20urbano%20para%20ciudadanos%20exigentes/Documentos%20de%20resultados/ICU%202018%20Libro%20completo.pdf)

Simeonova, V. I., Tosics y G. Sankjaer-Hanssen (2018). Spatialdynamics and strategicplanning in metropolitan áreas. *ESPONEGTC*. Oslo. Recuperado de <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>.

### *Otras fuentes*

Banco Interamericano de Desarrollo. (2016) *Haciendo de las ciudades lugares más seguros: innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina*. Nueva York: BID

Causa en Común (s.f). La eficacia de las políticas públicas de Seguridad Ciudadana en AL y el Caribe.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. México: Consejo Nacional de Población.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2015). *Índice de Competitividad Urbana 2014*.

----. (2018) *Índice de Competitividad Urbana 2018*.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). (2017). *Agenda para el Desarrollo Municipal*.

INEGI (2018) *Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2015*.

Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Consultada el 12 de junio de 2020.

ONU (2010). *Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito*. Doceavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Salvador, Brasil.

----. (2020). *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.pactomundial.org.mx/wp-content/uploads/2020/04/ODS>. Consultada el 21 de marzo de 2020.

ONU Habitat. (2016). *Nueva Agenda Urbana (NAU)*. Recuperado de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>. Consultada el 21 de junio de 2020.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2019). *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*.

----. (2020). *Informe de Incidencia Delictiva Fuero Común*. Información con corte al 31 de julio de 2020.

Pablo Pineda Ortega

*Leyes, planes y programas*

- Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. -----. *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAHOTDU).
- Congreso de la Ciudad de México. *Ley de Coordinación Metropolitana de la Ciudad de México*.
- Congreso del Estado de Jalisco. *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco*.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2014). Programa Nacional para la Prevención de la Violencia 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*.
- , (2020) Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024. *Diario Oficial de la Federación*.
- PMDGG (2018). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Guadalajara 2042*. Ayuntamiento de Guadalajara. (2018).
- Ayuntamiento de Monterrey. (2019). *Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021*.
- Ayuntamiento de Puebla. (2018). *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021*.

ESTUDIOS DE CASO, INSTITUCIONES O POLÍTICAS  
METROPOLITANAS ESPECÍFICAS



# LA CONCIENCIA MUNICIPAL METROPOLITANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNANZA METROPOLITANA. EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE PUEBLA-TLAXCALA

Carlos Alfredo Zamora Oropeza  
*El Colegio de la Frontera Norte*

## INTRODUCCIÓN\*

Los mecanismos intermunicipales de colaboración y decisión a escala metropolitana son imprescindibles para la gobernanza de las zonas de esta índole. En México son ampliamente conocidas las experiencias de Guadalajara y Monterrey en esta materia. No obstante, existen muchas zonas metropolitanas en las que no existen o funcionan dichos mecanismos. La Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala (ZMPT), con casi tres millones de habitantes, es la cuarta más grande del país (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU], Consejo Nacional de Población [CONAPO] e Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2017), solo precedida por las del Valle de México, Guadalajara y Monterrey. Pese a esto, no existe en esta un mecanismo de colaboración y decisión que aglutine al menos a los 27 municipios centrales que la constituyen.

¿A qué se debe esta escasez de colaboración intermunicipal en México? Existen diversas explicaciones. Algunas sostienen que las capacidades institucionales municipales al ser limitadas imposibilitan la colaboración; otras refieren que los municipios no colaboran debido a que experimentan altos costos de transacción y, otras más señalan que la colaboración intermunicipal a escala metropolitana no prolifera porque no se hace efectiva su obligatoriedad establecida en la Constitución. Todas estas explicaciones han mostrado cierta evidencia empírica, no

---

\* 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*.

obstante, ninguna de ellas concibe la gobernanza metropolitana como un proceso construido socialmente y, por lo tanto, no alcanza a identificarla conciencia metropolitana como un factor que posibilita la colaboración intermunicipal a escala metropolitana.

Es por esto que el presente trabajo propone mirar a la gobernanza metropolitana como un proceso que se construye colectiva e incrementalmente, con el fin de poder explorar y desentrañar cuán importante es la formación de una conciencia municipal metropolitana en la construcción de mecanismos intermunicipales de colaboración y decisión a escala metropolitana. Todo esto a partir de un estudio de caso de la ZMPT.

Se escogió dicha zona porque sus características hacen que el proceso de gobernanza metropolitana sea más complejo y difícil de construir que en otras zonas. El alto número de municipios, 39, que la conforman, las grandes asimetrías municipales y la pertenencia de los municipios metropolitanos a dos entidades federativas generan una alta diversidad de actores que complica el proceso de “ponerse de acuerdo” y echar a andar proyectos conjuntos en la ZMPT.

Para cumplir con el objetivo de este trabajo, en un primer apartado se exponen algunas explicaciones sobre la escasez de prácticas colaborativas intermunicipales en México. Más tarde, en un segundo apartado, se da cuenta a grandes rasgos del proceso que implica la construcción de gobernanza metropolitana, mientras que, en un tercero, con la finalidad de poderla identificar empíricamente, se define qué se entiende por conciencia municipal metropolitana y se traza el papel que esta desempeña en dicho proceso. Posteriormente, se presenta una breve descripción de la ZMPT y de la situación que guardan los mecanismos intermunicipales de colaboración en esta.

Más adelante, en la quinta sección: 1) se abordan las cuestiones metodológicas del trabajo: la selección de los informantes, las técnicas de recolección de información y la construcción de municipios tipo que sirvieron para identificar empíricamente el estado de la conciencia metropolitana; y 2) con base en la información obtenida en el trabajo de campo, se describe y discute la situación de la conciencia municipal metropolitana en la ZMPT.

Finalmente, en un último apartado, a manera de conclusiones, se establecen asociaciones entre el estado de la conciencia municipal

metropolitana en la ZMPT y la situación de los mecanismos intermunicipales. Se evidencia que la conciencia municipal metropolitana requiere ser una categoría considerada entre los factores que explican la colaboración intermunicipal a escala metropolitana.

#### EXPLICACIONES SOBRE LA ESCASEZ DE COLABORACIÓN INTERMUNICIPAL

El fenómeno metropolitano refiere al crecimiento de las ciudades más allá de los límites político-administrativos que las contuvieron en un inicio (Zamora, 2020). Dicho fenómeno supone, por lo tanto, el surgimiento de problemas sociales cuyas causas se sitúan espacialmente más allá de las fronteras municipales y cuyas soluciones requieren, en consecuencia, de recursos y capacidades adicionales a las del municipio en cuestión. Recursos y capacidades provenientes no únicamente de otros municipios y órdenes de gobierno supralocales, sino también de actores no gubernamentales.

Con todo, y ante la imposibilidad de un gobierno metropolitano,<sup>1</sup> el fenómeno que estudiamos ha hecho evidente la necesidad de una gobernanza metropolitana. Es decir, de una colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales para la solución de los problemas sociales metropolitanos y el desarrollo mismo de las zonas. De manera que la construcción de mecanismos de colaboración y de decisión en esa escala ha sido colocada como el derrotero para alcanzar dicha gobernanza.

La gobernanza metropolitana requiere de cooperación si no exclusiva, sí necesaria entre gobiernos municipales. En México, los mecanismos de colaboración intermunicipal a escala metropolitana si bien diversos, son escasos (Ramírez, 2012, p. 516). Dicha escasez de prácticas colaborativas ha sido explicada de diferentes maneras y desde diversos enfoques.

---

1 La fracción I del artículo 115 constitucional no permite la existencia de un gobierno intermedio entre el municipio y los gobiernos estatales: “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, 8 de mayo de 2020).

*Las capacidades municipales limitadas y  
la resistencia de los gobiernos supralocales*

Una primera explicación tiene que ver con que el municipio mexicano posee dificultades para asociarse con otros municipios debido a la debilidad de sus capacidades institucionales (Carrera, 2005) y a la resistencia que ejercen los gobiernos supralocales frente al asociacionismo intermunicipal (Carrera, 2016). Para esta explicación, si bien el gobierno municipal obtuvo en 1983 amplias competencias constitucionales en materia de desarrollo social y ordenamiento del territorio,<sup>2</sup> estas no se dieron de manera paralela a la construcción de capacidades institucionales (Carrera, 2005, p. 29).

Así, por el contrario, la política fiscal controlada por el gobierno federal ha vuelto más dependiente política y financieramente al municipio respecto a los gobiernos supralocales (Carrera, 2005, p. 18); el efecto crisis,<sup>3</sup> generado por la recesión económica de 2008 y el problema de inseguridad y de combate al narcotráfico, ha recentralizado recursos financieros y competencias recientemente reconocidas como municipales, como la seguridad pública; y el paternalismo, ejercido por los gobiernos supralocales mediante obstáculos jurídicos, ha limitado y desincentivado el asociacionismo intermunicipal (Carrera, 2016, pp. 224-226).

De manera que, en suma, el municipio encuentra actualmente dificultades tanto intrínsecas, relacionadas con sus capacidades financieras y técnicas limitadas, como estructurales, vinculadas con su contexto,

---

2 La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional reconoció al municipio como el responsable de la provisión de servicios públicos básicos –agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito–, y como el orden de gobierno facultado para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo municipales. Al proveer los servicios públicos más elementales, el municipio se convirtió en un promotor del desarrollo social, y al ser el administrador y regulador de los usos del suelo, el municipio se convirtió en un gestor del desarrollo urbano y económico (Zamora, 2020, pp. 21-22).

3 Entendida como la recentralización de los recursos bajo el supuesto de que los gobiernos supralocales pueden resolver de mejor manera, con dichos recursos, los problemas generados por crisis sociales o económicas.

como son las restricciones de los gobiernos federal y estatal, al momento de querer asociarse con sus homólogos (Zamora, 2020).

*Los costos de transacción*

Un segundo planteamiento sostiene que la colaboración intermunicipal en México no es frecuente debido a que los municipios enfrentan altos costos de transacción para emprenderla. Desde esta perspectiva, la colaboración es producto de una toma de decisión en función de costos y beneficios (Meza, 2016, p. 4). Así, estos últimos están dados por una situación específica y es menester investigar y entender las dinámicas que limitan o facilitan la decisión de colaborar.

De esta manera, las capacidades institucionales pueden incidir no solo positiva, sino negativamente en el asociacionismo (Meza, 2016, pp. 20-21). Lo mismo ocurre con otros factores como el número y la homogeneidad de los municipios, la filiación partidista de los gobiernos municipales, la incidencia de los gobiernos supralocales, los temas o problemas de colaboración, las asimetrías entre municipios metropolitanos, el cambio de administraciones y de partidos políticos en los gobiernos municipales o el poder de las élites locales (Meza, 2016, pp. 5-12). Pese al carácter casuístico de estos factores, hay evidencia de que en México existen “obstáculos institucionales y sistémicos que impiden que las regiones metropolitanas tengan costos de transacción bajos para establecer marcos de colaboración en atención a problemas públicos” (Meza, 2016, p. 1).

*La ausencia de una obligatoriedad efectiva de la coordinación y la colaboración*

Una tercera explicación sobre la escasez de prácticas colaborativas intermunicipales a escala metropolitana tiene que ver con la ausencia de una obligatoriedad efectiva de la coordinación y la colaboración intermunicipales. Desde esta perspectiva, el problema central no son las capacidades institucionales limitadas, sino la voluntad municipal para colaborar. Existe una dificultad para alinear los intereses de los actores políticos —generalmente de presidentes municipales, centrados

en intereses individuales y en carreras políticas a corto plazo— con los intereses metropolitanos —centrados en el interés colectivo a largo plazo (Kunz y González, 2019, pp. 473-475).

A lo anterior, debe sumarse que los actores políticos asumen posiciones de suma cero frente a la colaboración: ante todo buscan la maximización de beneficios y la minimización de costos (Kunz y González, 2019, p. 474). De manera que la colaboración difícilmente se dará a menos que se haga efectiva la obligación constitucional de coordinación para todas las autoridades políticas, mediante mecanismos que la incentiven, sancionen la descoordinación, y compensen costos y beneficios entre colaboradores (Kunz y González, 2019, pp. 486-488).

### *La conciencia metropolitana: ¿una categoría descuidada?*

Como se ha visto, si bien las tres explicaciones sobre la escasez de colaboraciones intermunicipales en México se han presentado como independientes, lo cierto es que no las son, pues convergen o se complementan. De hecho, se trata de fragmentos teóricos que ayudan a explicar la fotografía del rezago institucional a escala metropolitana.

No obstante, se les ha colocado como independientes porque divergen respecto a la manera con que se explica o se asume que el municipio se posiciona frente a la colaboración. Así, el planteamiento de las capacidades institucionales ve en el municipio a un actor que, no importando su voluntad, considera restringido todo intento de colaboración con otro municipio metropolitano debido a sus capacidades institucionales limitadas y a la resistencia de los gobiernos supralocales a apoyar o facilitar prácticas intermunicipales. El municipio es, entonces, víctima de una condición estructural de la cual difícilmente puede escapar.

Por otra parte, la explicación de los costos de transacción concibe al municipio como un actor que toma decisiones basadas en una lógica de maximización de utilidad, un actor racional que siempre se asocia o no en función de costos y beneficios. De manera que, si el municipio no colabora, no es porque carezca de la voluntad, sino porque los altos costos lo hacen inviable. Finalmente, el planteamiento de la ausencia de una obligatoriedad efectiva de la coordinación y la colaboración

asume que la acción municipal es presa de presidentes municipales cuyos intereses si bien racionales, son completamente individuales y políticos. El municipio es, en consecuencia, un actor condenado a no colaborar a causa del egoísmo político y el uso de recursos y capacidades públicos para fines privados.

De esta forma, el problema es que, pese a las diferencias con que lo entienden, estas explicaciones desproveen al posicionamiento municipal de la necesidad de una concepción sobre lo metropolitano. Sin más, pasan por alto que la acción municipal, como todo tipo de acción, está sustentada en una noción sobre el orden de las cosas, y que es a la luz de este que se sopesan los costos y beneficios de la asociación intermunicipal. Dicho de otra forma, no consideran que no es posible valorar la viabilidad de la colaboración intermunicipal a escala metropolitana si esta no existe como posibilidad en el plano de las ideas de los tomadores de decisión.

Así, en contraposición, el presente trabajo sostiene que la voluntad, la valoración de costos y beneficios, o la negativa a empatar la agenda política con la metropolitana únicamente son viables una vez que existe una “conciencia” sobre lo metropolitano. Sin ella, lo demás no es posible, pues no se puede estimar o desestimar algo que no se conoce. Cabe señalar que esta falta de consideración de la conciencia metropolitana, como un factor que incide en la decisión de colaborar, se debe a que las tres explicaciones perciben dicha colaboración como algo aislado, y no como algo inserto en un proceso de construcción de gobernanza metropolitana.

#### LA GOBERNANZA METROPOLITANA COMO PROCESO

La colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales a escala metropolitana, además de necesaria, no es algo que se dé en automático o que se pueda decretar desde los gobiernos supralocales. Por el contrario, como la experiencia internacional sugiere, se construye socialmente, por lo que resulta compleja y difícil de alcanzar. Se trata de un proceso de largo plazo en tanto su evolución supone el desarrollo de capacidades y la superación de obstáculos (Zamora, 2020, p. 15).

Basados en la revisión de estudios de caso, Rojas y Robertson (2019) sostienen que los procesos de gobernanza transitan por cuatro etapas que

van desde la descoordinación hasta el funcionamiento de mecanismos de colaboración y decisión a escala metropolitana. La fase cero está constituida por un escenario de fragmentación institucional, debido a la falta de coordinación de los actores metropolitanos (Rojas y Robertson, 2019, p. 137). De manera que en esta fase hay nula o poca conciencia metropolitana.

La formación de una conciencia metropolitana consiste en que “los problemas metropolitanos ganen ‘voz’, es decir, que se hagan parte del debate público y de la agenda política de las entidades territoriales” (Rojas y Robertson, 2019, p. 139). Así, la fase uno radica precisamente en dar “voz” a los problemas metropolitanos en el espacio público a través de talleres o foros.

La fase dos, por su parte, tiene como principales objetivos la búsqueda de acuerdos y la construcción de una agenda metropolitana. Esta última contempla acciones prioritarias y mecanismos de gobernanza que son necesarios para poner en marcha dichas acciones. De tal forma que cuando se construye una agenda, se construye también consenso político y, en consecuencia, legitimidad política en torno a la colaboración a escala metropolitana (Rojas y Robertson, 2019, p. 139).

En la fase tres se generan y se ponen a prueba los mecanismos de gobernanza a partir de la formulación y ejecución de proyectos. Aquí los proyectos constituyen “obras de confianza” de cuyo éxito depende que tanto la población como la clase gobernante legitimen los mecanismos de gobernanza construidos (Rojas y Robertson, 2019, p. 139). Cuando esto sucede, se alcanza legitimidad funcional de los mecanismos, dado que existe claridad sobre los actores que intervienen y las estrategias que se utilizan en la solución de los problemas metropolitanos (Rojas y Robertson, 2019, p. 139).

Finalmente, en la fase cuatro, los mecanismos de gobernanza ya instalados funcionan de manera óptima en tanto posibilitan la provisión conjunta de servicios públicos y la solución eficaz y eficiente de los problemas metropolitanos (Rojas y Robertson, 2019, pp. 139-140). Para entonces, se alcanza la legitimidad operacional de los mecanismos de gobernanza.

Aunado a lo anterior, resulta necesario señalar que este proceso, que parece fácil de describir, se da, de acuerdo con la literatura, con

ciertas precisiones. 1) Se construye bajo una lógica *bottom-up* o de “abajo hacia arriba”, es decir, a partir de las visiones, capacidades, necesidades y acciones de todos los actores locales. 2) Se realiza socialmente de manera incremental a partir de redes. Como refiere Klink: “La creación de redes de política horizontal y vertical conlleva cambios incrementales de abajo hacia arriba, en oposición a las propuestas abruptas de arriba hacia abajo” (2005, p. 137). 3) Dado que se lleva a cabo socialmente de “abajo hacia arriba”, no existe una receta o camino único para consolidarlo. El proceso y sus resultados están en función de las capacidades y necesidades del territorio metropolitano (OECD, 2001, p. 36).

Y 4) se construye timoneado por el sujeto gobierno. Como señala Zabaleta (2012), el timoneo gubernamental de las redes de política resulta necesario para garantizar los fines públicos de las mismas.<sup>4</sup> Sin embargo, el proceso de gobernanza requiere ser emprendido por el gobierno municipal, ya que se trata del orden de gobierno idóneo para timonear este proceso.<sup>5</sup> Su ubicación intermedia entre los gobiernos supralocales y la sociedad local le posibilitan desempeñar el rol de vaso comunicante para la generación de redes y acciones colectivas (Zamora, 2020, p. 23). De esta manera, el gobierno municipal se convierte en el orden de gobierno que puede emprender, por su proximidad con lo local, un proceso de gobernanza bajo la lógica *bottom-up* a partir de la formación de una conciencia metropolitana.

---

4 Esto debido a que el gobierno, dada su investidura democrática, constituye el único agente metropolitano que puede asegurar que todos los actores metropolitanos participen y que los beneficios de la colaboración no sean capturados por intereses privados (Zamora, 2020, pp. 12-16).

5 El gobierno municipal es el actor que cuenta con las mayores capacidades para detonar un proceso colaborativo a escala metropolitana en ambientes en los que la federación se ha retirado de las regiones como parte del “adelgazamiento” del Estado iniciado en los años ochenta; el tema metropolitano está ausente, y no existen actores no gubernamentales interesados en colaborar (Zamora, 2020, p. 3).

EL PAPEL DE LA CONCIENCIA MUNICIPAL METROPOLITANA  
EN LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNANZA METROPOLITANA

Para analizar cuán importante es la conciencia metropolitana en el proceso de construcción de la gobernanza metropolitana se requiere hacer un “desdoblamiento” de esta categoría y concebirla también como un proceso. Partir del supuesto de Rojas y Robertson (2019), de que se construye conciencia metropolitana a partir de hacer que los problemas metropolitanos “ganen voz” en el espacio público es un avance útil, pero no suficiente. La conciencia metropolitana puede referir en términos generales a la noción de que, así como existen y tienen alguna utilidad las escalas federal, estatal y municipal, la escala metropolitana también existe y tiene una razón de ser.

No obstante, el municipio para desempeñarse como gestor del proceso de gobernanza que se ha expuesto líneas arriba requiere de una conciencia de mayor maduración o desarrollo. De una conciencia que en este trabajo se ha dado en llamar conciencia municipal metropolitana. Esta es desarrollada por los funcionarios municipales políticos y técnicos. Ello porque, con base en lo propuesto por Rojas y Robertson (2019), de los políticos, generalmente tomadores de decisiones como los presidentes municipales, depende la generación de consenso político. Y de los técnicos, generalmente profesionales encargados de la formulación de proyectos, depende la generación de consenso técnico o claridad sobre los actores que intervienen y sobre las estrategias que se emprenden en la solución de los problemas metropolitanos.

De esta manera, siguiendo la idea de que la gobernanza se construye incrementalmente, el presente trabajo propone mirar la conciencia municipal metropolitana como un proceso que es desarrollado por funcionarios municipales políticos y técnicos al interior de uno, de mayor envergadura, que es el de la construcción de gobernanza metropolitana.

Así, con el objetivo de definirla y de poderla identificar de manera empírica, resulta útil plantear que la conciencia municipal metropolitana es un conjunto de nociones –sobre el fenómeno metropolitano, la necesidad de colaborar intermunicipalmente, la situación de la zona metropolitana en cuestión y la manera en cómo es posible colaborar con otros municipios y actores no gubernamentales para solucionar los problemas

metropolitanos— que al transitar del discurso o su mera enunciación a su comprensión —entendimientos—, y de esta a su accionamiento —posicionamientos y acciones— por parte de los funcionarios políticos y técnicos, posibilita la detonación del proceso de construcción de gobernanza metropolitana.

La conciencia municipal metropolitana resulta ser el intangible (nociones) que en un inicio, sitúa o “da voz” a la cuestión metropolitana en la agenda pública; posteriormente, deviene en el insumo (entendimientos) para la discusión pública, la generación de consenso político y consenso técnico sobre qué rumbo debe tomar lo metropolitano y, finalmente, se concreta en los posicionamientos y acciones que crean los espacios institucionales que aseguran la gobernanza metropolitana. Se puede establecer entonces que la conciencia municipal metropolitana transita por cuatro fases de desarrollo o maduración: inconsciente, discursiva, comprensiva y activa. Cada fase genera los elementos necesarios para el desarrollo de la siguiente. Esto debido a que no puede haber posicionamientos y acciones sin entendimientos sobre la cuestión metropolitana y, a su vez, no pueden existir dichos entendimientos si no hubo noción alguna que los precediera.

#### *La fase cero o inconsciente*

Aquí inicia el proceso. En la fase cero o inconsciente, los funcionarios manifiestan pleno desconocimiento sobre la existencia de zonas metropolitanas y sobre la pertenencia de su municipio a una.

#### *La fase uno o discursiva*

En la fase uno, la conciencia metropolitana se materializa discursivamente. En esta, las nociones que son necesarias para la construcción de gobernanza metropolitana se encuentran instaladas en el argot de los funcionarios políticos y técnicos. De tal suerte que, los funcionarios: 1) señalan que es de utilidad la delimitación de zonas metropolitanas que realiza el grupo interinstitucional. 2) Afirman que la solución efectiva —eficaz y eficiente— de los problemas metropolitanos está en función de la colaboración intermunicipal.

3) Sostienen que los problemas metropolitanos son de naturaleza sistémica, es decir, las causas de estas problemáticas se encuentran ubicadas más allá del territorio municipal, por lo que la solución de estas es posible únicamente a partir de la colaboración intermunicipal.

4) Declaran que la solución de los problemas metropolitanos no solo requiere de la participación de los actores gubernamentales, sino también de los no gubernamentales. Los funcionarios manifiestan que no hay gobierno municipal capaz de resolver los problemas por sí solo.

5) Consideran que, así como la solución de los problemas metropolitanos tiene implicaciones a escala municipal, también la solución de las problemáticas municipales posee alcances a escala metropolitana. De manera que no hay problemas exclusivamente municipales ni exclusivamente metropolitanos. 6) Sentencian, haciendo referencia al artículo 115 constitucional, que el municipio debe participar en la solución de los problemas metropolitanos. 7) Declaran saber qué son las zonas metropolitanas y que su municipio pertenece a una zona metropolitana en cuestión. 8) Sostienen que conocen los municipios que integran la zona metropolitana a la que pertenece su municipio.

9) Expresan que están familiarizados con los criterios utilizados para la delimitación de zonas metropolitanas que realiza el grupo interinstitucional, la cual ha sido un referente para la puesta en marcha del Fondo Metropolitano –la política federal más importante en materia metropolitana–. Y 10) Refieren que conocen los mecanismos de gobernanza establecidos en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU),<sup>6</sup> los mecanismos de gobernanza que funcionan actualmente en la zona

---

6 El artículo 36 de la LGAHOTDU establece mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio para asegurar la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad. Entre ellos se encuentran: la comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación encargada de la formulación, aprobación, gestión, evaluación y cumplimiento de los programas metropolitanos; el consejo consultivo de desarrollo metropolitano encargado de la consulta pública e interinstitucional en la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; los mecanismos de carácter técnico; las instancias para la provisión de servicios públicos; y los mecanismos y las fuentes de financiamiento para acciones metropolitanas como el Fondo Metropolitano (LGAHOTDU, 6 de enero de 2020).

metropolitana a la que pertenece su municipio, así como el Fondo Metropolitano.

*La fase dos o comprensiva*

En la fase dos, la conciencia se manifiesta comprensivamente. Los funcionarios, a partir de sus respuestas, evidencian una comprensión (entendimiento) de lo que sostienen que conocen (nociones) en la fase uno. De esta manera: 1) al señalar que es de utilidad la delimitación de zonas metropolitanas, los funcionarios conciben la zona metropolitana como una escala de intervención gubernamental que hace posible resolver problemas de manera eficaz.

2) Cuando afirman que la eficacia en la solución de los problemas metropolitanos está en función de la colaboración intermunicipal, los funcionarios reconocen con facilidad los principales problemas metropolitanos y los incentivos para colaborar con otros municipios, tales como problemas comunes, economías de escala o complementariedades. De igual forma, tienen la convicción arraigada de que la colaboración no es una pérdida de tiempo, pese a que puede tener resultados que no siempre son redituables o seguros.

3) Al sostener que los problemas metropolitanos se resuelven únicamente con la colaboración de todos los municipios metropolitanos, los funcionarios identifican en consecuencia cuáles y cómo funcionan las principales estructuras organizacionales para la solución de dichos problemas. 4) Dado que declaran que se requiere de la colaboración de actores no gubernamentales, los funcionarios identifican los principales mecanismos de participación ciudadana a escala metropolitana, tales como los consejos de participación ciudadana, los observatorios ciudadanos, los presupuestos participativos o las consultas públicas. De igual manera, reconocen instrumentos de cogestión de proyectos entre gobierno y actores no gubernamentales.

5) Al sostener que no hay problemas exclusivamente municipales o metropolitanos, los funcionarios comprenden perfectamente que los segundos tienen diferentes geometrías territoriales, las cuales no empatan perfectamente con las geometrías jurídico-administrativas que pretenden resolver dichos problemas (Ugalde, 2007, p. 448). 6) Cuando

sentencian que el municipio debe participar en la solución de los problemas metropolitanos, los funcionarios entienden que el municipio es el orden de gobierno idóneo para gestionar colaboraciones bajo una lógica *bottom-up*. Con este entendimiento, conciben al municipio como el agente central del proceso de gobernanza metropolitana líneas arriba descrito.

7) Al declarar que saben qué son las zonas metropolitanas y que su municipio pertenece a una, los funcionarios vislumbran que una zona metropolitana es un conjunto de interdependencias políticas, económicas y culturales, e identifican con facilidad las interdependencias sobre las que se puede y debe trabajar intermunicipalmente en su zona en concreto.

8) Dado que sostienen que conocen los municipios metropolitanos, los funcionarios identifican tanto a estos como a los funcionarios políticos y técnicos que laboran en ellos. Los funcionarios tienen una idea general de la conformación municipal y política de la zona metropolitana: comprenden a qué tipo de zona metropolitana pertenece su municipio.

9) Al expresar que están familiarizados con los criterios del grupo interinstitucional, los funcionarios enuncian sin mayor problema dichos criterios. Y, con base en ellos, comprenden que las zonas metropolitanas pueden ser delimitadas a partir de la acción colectiva de los propios municipios. De tal suerte que los funcionarios alcanzan a dimensionar que no solo es posible, sino necesario que las zonas metropolitanas se delimiten y construyan “de abajo hacia arriba”. 10) Al referir que conocen los mecanismos de gobernanza establecidos en la LGAHOTDU, así como las herramientas que funcionan actualmente en la zona metropolitana en cuestión, incluido el Fondo Metropolitano, los funcionarios conocen cómo trabajan dichos dispositivos; *grosso modo* quiénes los integran, qué han hecho y cómo toman decisiones.

### *La fase tres o activa*

En la fase tres, la conciencia metropolitana se materializa en posicionamientos y acciones. Los funcionarios, tras señalar que conocen (nociones) y comprenden (entendimientos) el fenómeno metropolitano, actúan y se posicionan en consecuencia. De esta forma: 1) tras concebir que las zonas metropolitanas son escalas de intervención gubernamental, los

funcionarios utilizan con frecuencia la escala metropolitana como un referente para el entendimiento y la solución de los problemas municipales y, por lo tanto, para la formulación de los proyectos municipales.

2) No solo reconocen, sino que los funcionarios promueven la solución de los principales problemas metropolitanos y aprovechan los incentivos para colaborar con otros municipios. Aunado a esto, al tener la convicción de que la colaboración no es una pérdida de tiempo, gestionan la provisión intermunicipal de servicios públicos y la ejecución intermunicipal de acciones o políticas. 3) Al identificar cuáles y cómo funcionan las principales estructuras organizacionales para la solución de los problemas metropolitanos, los funcionarios tienen un posicionamiento claro sobre las fortalezas y debilidades de cada estructura. 4) Los funcionarios, además de identificar, promueven y practican tanto los principales dispositivos de participación ciudadana a escala metropolitana como los mecanismos de cogestión de proyectos entre gobierno y actores no gubernamentales.

5) Dado que dimensionan que existe una discordancia entre las geometrías de los problemas y las de las estructuras organizacionales, los funcionarios gestionan las geometrías organizacionales necesarias para la solución de los problemas metropolitanos. 6) Toda vez que entienden que el municipio es el orden de gobierno idóneo para gestionar colaboraciones bajo una lógica *bottom-up*, los funcionarios son los detonadores de las colaboraciones intermunicipales a escala metropolitana. 7) Al identificar las interdependencias, los funcionarios gestionan proyectos intermunicipales articulados por estas. 8) Toda vez que tienen una idea general de la conformación municipal y política de la zona metropolitana, los funcionarios tienen un posicionamiento sobre las fortalezas y debilidades de dicha conformación e identifican con cuáles actores metropolitanos se puede colaborar, así como qué papel puede desempeñar su municipio en las colaboraciones.

9) No solo conocen a profundidad, sino que se posicionan claramente frente a la conveniencia de utilizar los criterios propuestos por SEDATU, CONAPO e INEGI para la delimitación de las zonas metropolitanas. Los funcionarios son terminantes al apoyar su continuidad o transformación. Además, al comprender que la demarcación de la zona metropolitana puede ser establecida por la acción colectiva intermuni-

cial, los funcionarios incentivan el reconocimiento o la modificación de la realizada por el grupo interinstitucional. Y, 10) tomando en cuenta que conocen cómo funciona la gobernanza, los funcionarios gestionan la creación de los mecanismos establecidos en la LGAHOTDU y participan en los que actualmente se llevan a cabo en la zona metropolitana, incluido el Fondo Metropolitano.

## LA ZONA METROPOLITANA DE PUEBLA-TLAXCALA

La ZMPT, con 2'941,988 habitantes, es la cuarta zona metropolitana más grande del país y una de las siete interestatales –conformadas por municipios de dos o más entidades federativas– que hay en México (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017). De acuerdo con el grupo interinstitucional, la ZMPT está constituida por 39 municipios, de los cuales 19 pertenecen al estado de Puebla y 20 al estado de Tlaxcala (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017). Además, cabe señalar que de estos 39 municipios, 27 son centrales y 12 exteriores.<sup>7</sup>

En dicha zona existen muchos problemas metropolitanos,<sup>8</sup> sin embargo, cinco aglutinan la necesidad de una colaboración intermunicipal: 1) el exacerbado peso demográfico, económico y territorial del municipio de Puebla respecto a los 38 municipios restantes, el cual genera una región metropolitana altamente asimétrica y produce altos costos municipales de transacción para colaborar; 2) la terciarización de la economía que impacta a todos los municipios metropolitanos; 3) los problemas ambientales como la contaminación de los principales afluentes que recorren de norte a sur la zona, el deterioro de los mantos acuíferos y la contaminación atmosférica; 4) la inseguridad pública, y el robo y venta ilegal de combustibles; y 5) el crecimiento

---

7 Los municipios centrales son aquellos que presentan integración física (conurbación) y funcional (identificada a partir del porcentaje de población residente de un municipio metropolitano que viaja a otro para trabajar), mientras que los exteriores son aquellos considerados como metropolitanos con base en criterios estadísticos y geográficos, así como de planeación y política urbana (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2017, pp. 35-39).

8 Para una mayor profundización sobre los problemas sociales en la ZMPT, véase Zamora (2020, pp. 95-100).

urbano desordenado que genera bajos niveles de densidad de población, deseconomías, pérdida de áreas verdes y altos costos en la provisión de servicios públicos (Zamora, 2020, pp. 95-100).

Pese a que los problemas sociales afectan en mayor o menor medida a todos los municipios metropolitanos y, por lo tanto, pueden implicar puntos de convergencia para la colaboración intermunicipal, lo cierto es que en la ZMPT no existe mecanismo alguno de colaboración y de decisión que aglutine al menos a sus 27 municipios centrales. La necesidad de una gobernanza de la ZMPT ha estado latente en el debate público de la región desde hace más de veinte años. Esta discusión inició con el reconocimiento de la zona por parte de los gobiernos estatales de Puebla y Tlaxcala a finales de los años noventa, pero el reconocimiento y los intentos para que dicha gobernanza se concrete a partir de la colaboración intermunicipal aún son incipientes.

En 2015, se firmó el Acuerdo Específico Intermunicipal de Colaboración, Cooperación y Apoyo Técnico en materia de Seguridad Pública Municipal y se construyó una Agenda de Coordinación Metropolitana (Gobierno del Estado, Poder Legislativo, 29 de diciembre de 2017). No obstante, en estos mecanismos participaron únicamente ocho de los diez municipios centrales poblanos que integran actualmente la zona, mientras que los compromisos estuvieron acotados a los periodos gubernamentales de las administraciones firmantes. Más adelante, en 2018, se llevaron a cabo foros para la colaboración intermunicipal metropolitana, pero en ellos participaron únicamente algunos municipios centrales tlaxcaltecas (Reyes, 21 de febrero de 2018).

Finalmente, en 2019, como resultado de la convocatoria de los municipios de Puebla y Tlaxcala, se construyeron, a partir de diversas mesas de trabajo, cuatro estrategias de cuidado de los espacios naturales metropolitanos. Estas estuvieron contenidas en la Carta de Intención para la Gobernanza de los Espacios Metropolitanos, la cual fue signada por 73 municipios poblanos y tlaxcaltecas del área de influencia de la cuenca alta del río Balsas (Puebla Capital, 01 de julio de 2019). Desafortunadamente, pese a que la iniciativa apelaba a la solución de los problemas a nivel sistémico —establecía como eje de referencia la cuenca y no la delimitación del grupo interinstitucional en la que el municipio de Tlaxcala no está incluido—, lo cierto es que actualmente no se conoce

de manera pública a partir de qué proyectos se concretarán las estrategias, ni cuál es el avance o situación de estos.

De manera que, sin más, la existencia de mecanismos intermunicipales de colaboración y decisión a escala metropolitana continúa siendo un tema pendiente en la ZMPT. Esto es cierto si se toma en cuenta que en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la ZMPT, que es el único mecanismo de gobernanza que funciona actualmente en la zona, la participación municipal es inexistente (Zamora, 2020, p. 103).

#### LA CONCIENCIA METROPOLITANA EN LA ZONA METROPOLITANA PUEBLA-TLAXCALA

Con el fin de dar cuenta de la conciencia metropolitana en una zona tan grande en número de municipios, se procedió a determinar tipos de municipios entre los 27 que son centrales.<sup>9</sup> Dado que, al menos en esta zona metropolitana, las capacidades institucionales están dadas en función de la capacidad financiera y esta, a su vez, en función del tamaño de la población (Zamora, 2020), se identificó en cada una de las entidades federativas: con la letra “A”, el municipio central más grande en población; con la “B”, el municipio central más grande en población contiguo a “A”; con la letra “C”, el municipio central más grande en población no contiguo a “A”; y con la “D”, el municipio central más pequeño en población y más alejado respecto a “A”.

Esta tipificación permitió analizar cómo se comportaba la conciencia metropolitana en función de las capacidades institucionales, el grado de conurbación y la ubicación municipal en la zona metropolitana (central, intermedia o periférica). Para la recolección de información, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los titulares de direcciones municipales vinculadas con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial durante los meses de enero, febrero y marzo de 2020.<sup>10</sup> De los ocho informantes identificados, únicamente se pudo entrevistar a siete. Uno, de los

---

9 Se descartó a los municipios exteriores ya que no cumplen con los criterios de conurbación e integración económica funcional. Esto bajo el razonamiento de que sería más fácil identificar la conciencia metropolitana entre los municipios conurbados y funcionalmente integrados, que entre los que no lo están.

10 Para la revisión del cuestionario utilizado véase Zamora (2020).

municipios B, no pudo ser entrevistado debido a la contingencia sanitaria generada por el SARS-CoV-2. Para los fines de esta investigación, los entrevistados son anónimos, así como sus municipios.

Así, se eligió a los informantes técnicos en detrimento de los políticos. Las razones: por un lado, en medio de la contingencia sanitaria fue más fácil agendar entrevistas con los funcionarios técnicos que con los funcionarios políticos; por otro, en un contexto en el que la gobernanza metropolitana está marginada, los primeros son la voz al interior de las administraciones municipales que pueden colocar la necesidad de colaboración intermunicipal en el debate público. Por último, cabe señalar que se escogió a funcionarios en el ámbito del desarrollo urbano porque se trata del área municipal que ha tenido mayor contacto con el asunto metropolitano. A continuación, se da cuenta del estado que guarda la conciencia metropolitana en la ZMPT.

#### *La fase uno o discursiva en la ZMPT*

Una revisión rápida de la tabla 1, sugiere que, no importando el tipo de municipio, las nociones generales sobre la existencia de la ZMPT y la necesidad de una colaboración intermunicipal están instaladas en el argot de los funcionarios técnicos. Así, todos ellos coincidieron en que: 1) los problemas metropolitanos tienen una naturaleza sistémica; 2) los problemas municipales son susceptibles de ser resueltos a escala metropolitana; y 3), el municipio debe participar en la solución de los problemas metropolitanos.

No obstante, por otro lado, resulta interesante señalar que hay nociones que aún no se encuentran en el argot de los funcionarios técnicos. Por ejemplo, únicamente los informantes A y B dijeron conocer los municipios metropolitanos, estar familiarizados con los criterios del grupo interinstitucional y conocer los mecanismos de gobernanza que funcionan actualmente en la ZMPT.

Mientras que, en cuanto al supuesto de que se requiere de la participación de los actores no gubernamentales para la solución de problemas metropolitanos, únicamente un informante A apoyo este supuesto. Los demás sostuvieron que no es deseable la participación de ciudadanos y asociaciones civiles. Acaso para algunos fue deseable, en

cierta medida, la participación de empresas, universidades, organismos internacionales, consultorías o colegios de profesionistas.

Aunado a lo anterior, resultó revelador que, por una parte, ninguno de los informantes dijo conocer los mecanismos de gobernanza establecidos en la LGAHOTDU. Y, por otra, que todos los informantes refirieron conocer el Fondo Metropolitano. Hecho que refuerza la idea de que lo metropolitano ha sido colocado en el debate público regional por el gobierno federal a partir de dicho fondo. Esto, al grado de que el Fondo Metropolitano y la ZMPT parecen funcionar como sinónimos en el discurso de los informantes C y D.

Finalmente, ante el cuestionamiento sobre la utilidad del reconocimiento de la ZMPT por el grupo interinstitucional, la respuesta fue dividida a primera vista. A y B creyeron que era de utilidad, mientras que C y D no. Pero una revisión atenta de las respuestas permitió identificar que, al valorar la utilidad del reconocimiento, los informantes concibieron dicho reconocimiento de manera diferente. Mientras A y B lo percibieron como un referente que mostró que la ZMPT existía y necesitaba ser planeada, C y D fueron más allá y lo vieron como una delimitación del gobierno federal que falla en el intento de funcionar como un referente para la colaboración. Por lo que al final, en esencia, todos valoran que el reconocimiento es de utilidad, solo que C y D realizan tal valoración en función de su utilización.

### *La fase dos o comprensiva en la ZMPT*

En la fase dos no hubo informante que manifestara un entendimiento sin una noción que lo precediera en la fase uno, pero sí algunos que, al responder a los cuestionamientos, evidenciaron si comprendían las nociones de la fase uno. Así: 1) si los cuatro señalaron que la delimitación del grupo interinstitucional era de utilidad, únicamente A, B y uno de los C hicieron alusión, aunque muy vaga, a que la zona metropolitana es una escala de intervención gubernamental.

2) Si bien todos expresaron que la colaboración intermunicipal era necesaria para la solución efectiva de los problemas, todos tuvieron dificultades para la identificación de estos. Los cuatro tipos reconocieron la contaminación de ríos, la contaminación atmosférica, la movilidad

y la inseguridad pública, mientras que únicamente A, B y C el rezago en materia de ordenamiento territorial. Pese a esto, ninguno consideró como problemas las grandes asimetrías municipales, el peso que ejerce el municipio de Puebla respecto a los demás, la terciarización de la economía, el rezago en materia de planeación económica, la polarización social y espacial, y el propio rezago en materia de coordinación intermunicipal a escala metropolitana.

En cuanto a los incentivos para colaborar con otros municipios, todos ubicaron los problemas comunes, pero nadie refirió alguna economía de escala o complementariedad que pudiera ser aprovechada para ello. Hecho que advierte que aún los funcionarios técnicos no piensan la gestión municipal en términos metropolitanos. Este argumento toma mayor fuerza cuando únicamente A refirió que la colaboración intermunicipal no es una pérdida de tiempo.

3) Pese a que los cuatro sostuvieron que la naturaleza de los problemas metropolitanos es sistémica, ninguno de los informantes reconoció cuáles y cómo podrían funcionar las principales estructuras organizacionales para la solución de estos. Por el contrario, los informantes refirieron a la necesidad de que los gobiernos estatales convoquen a la colaboración y decidan la estructura de la misma.

4) Dado que solo uno de los municipios, A, sostuvo que se requiere de la participación de los actores no gubernamentales, dicho municipio fue el único que identificó un mecanismo para la participación de tales actores: la consulta y cogestión de proyectos con empresarios, universidades, asociaciones civiles y colegios de profesionistas a escala metropolitana. Pese a ello, este municipio nunca señaló mecanismos de participación como la consulta pública, los observatorios y los consejos ciudadanos. Cabe señalar que si bien en los municipios A, B y C se practican en alguna medida dichos mecanismos, lo cierto es que ninguno de los informantes los refirió como susceptibles de llevarse a cabo a escala metropolitana.

5) Toda vez que los cuatro tipos de municipio sostuvieron que no hay problemas exclusivamente municipales o metropolitanos, evidenciaron, aunque no plenamente C y D, que existe una discordancia entre la geometría de los problemas y la de las estructuras organizacionales. 6) Si los cuatro sustentaron que el municipio debe participar en la solución de

los problemas metropolitanos, solo A reconoció que el municipio puede construir colaboraciones intermunicipales “de abajo hacia arriba”. Pese a esto, A no estuvo de acuerdo en que el municipio fuera el orden de gobierno idóneo para hacerlo. Desde la óptica del resto de los municipios, los responsables de la colaboración son los gobiernos federal y estatal y, en el último de los casos, los municipios más grandes en población y en territorio, que tienen las capacidades institucionales para hacerlo.

7) Pese a que todos afirmaron saber qué es una zona metropolitana y que su municipio pertenecía a la ZMPT, únicamente A y B la vislumbraron como un conjunto de interdependencia; se identificaron, aunque de manera escasa, las interdependencias sobre las que se debe y puede trabajar en esta zona. Las interdependencias referidas estuvieron constreñidas al ordenamiento territorial, por lo que se dejaron de lado las concernientes al desarrollo económico y social.

8) Si A y B dijeron conocer los municipios metropolitanos, únicamente A pudo, con dificultad, identificar los poblados y tlaxcaltecas, así como los funcionarios políticos y técnicos de aquellos más grandes. El resto solo reconoció municipios contiguos; no identificó municipios metropolitanos medianos o pequeños pertenecientes a una entidad federativa diferente a la suya y asumió, erróneamente, municipios como metropolitanos o como no metropolitanos. Situación que evidencia que los funcionarios técnicos no tienen una imagen mental del territorio metropolitano.

9) Únicamente A y B dijeron conocer los criterios utilizados por el grupo interinstitucional, pero lo cierto es que no hicieron referencia adicional al criterio de conurbación, dejando de lado el criterio de funcionalidad económica. Aunado a esto, ni A ni B indicaron que la delimitación puede ser realizada por los municipios. Para ellos, como para el resto de los municipios, lo metropolitano es algo que se define físicamente a partir de la conurbación y no socialmente partiendo de la colaboración intermunicipal.

10) Dado que ningún municipio sentenció conocer los mecanismos de gobernanza establecidos en la LGAHOTDU, fue lógico que ninguno manifestara cómo funcionan. 11) Pese a que A y B expresaron conocer los mecanismos que funcionan actualmente en la zona, únicamente identificaron los gestionados por ellos, pero no así los mecanismos

del Fondo Metropolitano, tales como el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la ZMPT. 12) Si bien todos aseguraron conocer el Fondo Metropolitano, solo A y B pudieron dilucidar, con mucha dificultad, en qué consistía el fondo, pero no cuál era la situación actual del mismo en la ZMPT.

*La fase tres o activa en la ZMPT*

En la fase tres no hubo municipio que accionara un entendimiento no manifestado en la fase dos. De esta forma, resulta interesante señalar que únicamente A se posicionó y actuó en la fase tres. Algo lógico si se toma en cuenta que A fue en muchos casos el único que presentó, aunque no de manera plena, un entendimiento de los supuestos de la fase uno. Pese a esto, resulta necesario señalar que A no accionó todos sus entendimientos de la fase dos y que cuando los accionó lo hizo de manera no satisfactoria.

Así, si bien A es el único que asume prácticas favorables para la gobernanza metropolitana, estas no son ni constantes ni características de su acción pública. El municipio A: utiliza esporádicamente la escala metropolitana como referente para sus proyectos; promueve la solución de muy pocos problemas metropolitanos; aprovecha los problemas comunes, pero no las economías de escala o las complementariedades para colaborar; gestiona acciones, pero no políticas intermunicipales o provisión de servicios públicos a escala metropolitana; realiza, pero no de manera intensiva y a escala metropolitana, proyectos en cogestión con actores no gubernamentales; promueve escasas geometrías organizacionales para la solución de problemas metropolitanos; gestiona proyectos con base en interdependencias geofísicas, pero no sociales, políticas o económicas; e identifica con cuáles actores puede colaborar en la solución de algunos problemas, pero no asume por completo la convicción de que el municipio es el orden de gobierno idóneo para generar colaboraciones intermunicipales.

Tabla 1. El estado de la conciencia municipal metropolitana por municipio tipo en la ZMPT

Fase 1. Discursiva. El funcionario sostiene que:				Fase 2. Comprensiva. El funcionario reconoce o identifica:				Fase 3. Activa. El funcionario:			
El reconocimiento de las ZM por parte de SEDATU, CONAPO e INEGI es de utilidad.				Que la ZM es una escala de intervención gubernamental para resolver problemas de manera eficaz y eficiente.				Utiliza la escala metropolitana como referente para la formulación de proyectos municipales.			
A	B	C	D	A	B	C1*	D	A*	B	C	D
La colaboración intermunicipal es necesaria para la solución efectiva de los problemas metropolitanos.				Los principales problemas de la ZM.				Promueve la solución de los principales problemas metropolitanos.			
				A*	B*	C*	D*	A*	B	C	D
				Incentivos (problemas comunes, economías de escala, complementariedades) para colaborar con otros municipios.				Aprovecha incentivos (problemas comunes, economías de escala, complementariedades) para colaborar con otros municipios.			
				A*	B*	C*	D*	A*	B	C	D
				Que la colaboración no es una pérdida de tiempo pese a que puede tener resultados no redituables ni seguros.				Gestiona provisión intermunicipal de servicios públicos y ejecución de acciones o políticas intermunicipales.			
A	B	C	D	A	B	C	D	A*	B	C	D
Los problemas metropolitanos, dada su naturaleza sistémica, se resuelven únicamente con la colaboración de todos los municipios metropolitanos.				Cuáles y cómo funcionan las principales estructuras organizacionales para la solución de problemas metropolitanos.				Tiene un posicionamiento claro sobre la viabilidad de las principales estructuras organizacionales y prefiere unas sobre otras.			
A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Se requiere que los actores no gubernamentales participen en la solución de problemas metropolitanos.				Mecanismos de participación ciudadana a escala metropolitana.				Promueve o practica mecanismos de participación ciudadana a escala metropolitana.			
				A1*	B	C	D	A	B	C	D

				Mecanismos de cogestión de proyectos entre gobierno y actores no gubernamentales a escala metropolitana.				Realiza proyectos en cogestión con actores no gubernamentales a escala metropolitana.			
A1	B	C	D	A1*	B	C	D	A1*	B	C	D
Los problemas municipales son susceptibles de ser resueltos a partir de la colaboración a escala metropolitana.				Los problemas metropolitanos tienen geometrías que no empatan con las geometrías jurídico-administrativas.				Promueve o gestiona la construcción de las geometrías organizacionales necesarias para la solución de problemas metropolitanos.			
A	B	C	D	A	B	C*	D*	A*	B	C	D
El municipio debe participar en la solución de los problemas metropolitanos.				Que el municipio es el orden de gobierno idóneo para construir colaboraciones bajo una lógica <i>bottom-up</i> .				Gestiona colaboraciones intermunicipales a escala metropolitana.			
A	B	C	D	A*	B	C	D	A	B	C	D
Sabe qué es una ZM y que su municipio pertenece a una.				La zona metropolitana como un conjunto de interdependencias políticas, económicas, culturales, etc.				Gestiona colaboraciones intermunicipales a escala metropolitana.			
				A	B	C	D				
A	B	C	D	A*	B*	C	D	A*	B	C	D
Conoce los municipios de la ZM a la que pertenece su municipio.				Los municipios que integran la ZM.				Tiene un posicionamiento concluyente sobre la viabilidad de la conformación de la ZM.			
				A*	B	C	D	A	B	C	D
A	B	C	D	A*	B	C	D	A	B	C	D

Fase 1. Discursiva. El funcionario sostiene que:	Fase 2. Comprensiva. El funcionario reconoce o identifica:	Fase 3. Activa. El funcionario:
Está familiarizado con los criterios utilizados por SEDATU, CONAPO e INEGI para delimitar zonas metropolitanas.	Los criterios utilizados por SEDATU, CONAPO e INEGI para delimitar zonas metropolitanas.	Apoyan la continuidad o la transformación de los criterios utilizados por SEDATU, CONAPO e INEGI para delimitar zonas metropolitanas.
	A*   B*   C   D	A   B   C   D
	La delimitación de la ZM puede ser establecida por los municipios.	Incentiva el reconocimiento o la modificación de la delimitación de la ZM.
A   B   C   D	A   B   C   D	A   B   C   D
Conoce los mecanismos de gobernanza establecidos en la LGAHOTDU.	Cómo funcionan los mecanismos de gobernanza establecidos en la LGAHOTDU.	Gestiona la creación de los mecanismos de gobernanza establecidos en la LGAHOTDU.
A   B   C   D	A   B   C   D	A   B   C   D
Conoce los mecanismos de gobernanza que funcionan actualmente en la ZM.	Cuál es la situación de los mecanismos de gobernanza que funcionan actualmente en la ZM.	Participa en los mecanismos de gobernanza que funcionan actualmente en la ZM.
A   B   C   D	A*   B*   C   D	A   B   C   D
Conocer el Fondo Metropolitano.	Cómo funciona el Fondo Metropolitano	Participa en los mecanismos del Fondo Metropolitano.
A   B   C   D	A*   B*   C   D	A   B   C   D

En sombreado si el municipio tipo A, B, C o D manifestó el atributo. / “1” refiere a que solo uno de los dos municipios entrevistados manifestó el atributo. / \* Atributo manifestado, pero no satisfactoriamente.

Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

La evidencia empírica, mostrada a manera de resumen en la tabla 1, permite sostener que la cuestión metropolitana no es algo completamente conocido por los funcionarios técnicos, que son las voces profesionales –teóricamente más informadas sobre lo metropolitano– al interior de las administraciones municipales. La misma tabla permite también visualizar, con ayuda del sombreado, la maduración de dicho conocimiento en diferentes latitudes de la ZMPT. Como se puede observar, la conciencia metropolitana, no importando la fase de desarrollo (discursiva, compresiva o activa) ni la entidad federativa (Puebla o Tlaxcala), está concentrada en los municipios de mayor población. De manera que se puede concluir que esta, además de desarrollarse incrementalmente, se desarrolla de manera no homogénea.

Una segunda conclusión derivada del análisis de la tabla 1, es que si bien concentrada, la conciencia metropolitana presenta rezagos en cada una de sus fases en todos los municipios entrevistados. Sorprende en la fase uno el desconocimiento de la zona y de los mecanismos establecidos en la LGAHOTDU, así como que no sea deseable la participación de la sociedad civil en la solución de los problemas de esa índole. En la fase dos, llaman la atención la concepción de la colaboración intermunicipal como pérdida de tiempo y el desconocimiento “comprensivo” respecto a la conformación de la zona, los incentivos de colaboración, las estructuras organizacionales, los criterios del grupo interinstitucional, el papel idóneo del municipio para la generación de colaboración y los mecanismos de participación, cogestión y gobernanza. En la fase tres, resulta evidente cuán imposible les resulta a los municipios de la ZMPT generar un proceso de gobernanza metropolitana. Sin las nociones y los entendimientos de las fases uno y dos, los municipios difícilmente pueden posicionarse, discutir y generar consenso político y técnico en torno al rumbo que debe tomar lo metropolitano. Esto quizá explique el rezago institucional de la zona.

De tal suerte que, además de mirar si hay capacidades institucionales, voluntad política de los gobiernos supralocales y municipales, así como bajos costos de transacción para colaborar intermunicipalmente, hará

falta considerar si existe una conciencia metropolitana que hilvane estos elementos y detone el proceso de construcción de gobernanza metropolitana. Por esto, valdrá la pena reflexionar sobre esta categoría cuando se trate de estudiar qué explica la colaboración intermunicipal en las zonas metropolitanas de México. Aunque parezca obvia, no se ha tratado con seriedad la idea de que, para un municipio, tomar la decisión de colaborar con otro homólogo implica comprender previamente que existe esa posibilidad.

## REFERENCIAS

- Carrera Hernández, A. P. (coord.) (2005). *Hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales: caso de estudio 'Valle de Santiago'*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- . (2016). El asociativismo intermunicipal en México. En D. Cravacuore y A. Chacón (Eds.), *El asociativismo intermunicipal en América Latina* (pp. 203-232). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (08 de mayo de 2020). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf).
- Gobierno del Estado, Poder Legislativo (29 de diciembre de 2017). Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que crea el organismo público descentralizado denominado 'Instituto metropolitano de planeación del estado de Puebla'. *Periódico Oficial del Estado de Puebla*. Recuperado de [http://periodicooficial.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/T\\_17\\_29122017\\_Canon.pdf](http://periodicooficial.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/T_17_29122017_Canon.pdf).
- Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 127-191). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kunz Bolaños, I. C. y González Herrera, G. (2019). ¿Es posible la gobernanza metropolitana en México? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (235), año LXIV, 463-494.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). (2020, 6 de enero). *Diario Oficial de*

- la Federación*. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_060120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_060120.pdf).
- Meza Canales, O. D. (2016). *¿Por qué las ciudades metropolitanas se resisten a cooperar? 15 hipótesis de trabajo, e implicaciones de política, para el caso mexicano*. México: CIDE (Documento de trabajo, núm. 300).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2001). *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. París: OECD.
- Puebla Capital (2019, 1 de julio). Fortalecen estrategias para la conservación del Río Atoyac. *Puebla Capital*. Recuperado de <http://www.pueblacapital.gob.mx/noticias/noticias-destacadas/item/13043-fortalecen-estrategias-para-la-preservacion-del-rio-ayotac>.
- Ramírez de la Cruz, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(2), 491-520.
- Reyes, F. (21 de febrero de 2018). Integrarán comité en Zona Metropolitana. *El Sol de Tlaxcala*. Recuperado de <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/municipios/integraran-comite-en-zona-metropolitana-1017864.html>.
- 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. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/construyendo-gobernanza-metropolitana>.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Consejo Nacional de Población (CONAPO) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU-CONAPO-INEGI. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonasmetropolitanas-de-mexico-2015>.
- Ugalde Saldaña, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), 443-460.
- Zabaleta Solís, D. (2012). La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica. En F. Porras Sánchez (Ed.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México* (pp. 119-155). México: Instituto Mora.
- Zamora Oropeza, C. A. (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).



# DEL CONFLICTO A LA COORDINACIÓN EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS METROPOLITANAS: EL CASO DEL PIMUS LAGUNA, 2013-2019

Laura Georgina Ahuactzin Pérez  
*Cámara de Diputados*

## INTRODUCCIÓN

El proceso de las políticas públicas es una constante búsqueda de resolución de conflictos, si a esto se añade la participación de más de un ámbito de gobierno, como en el caso de las zonas metropolitanas en las que confluyen tres autoridades sobre un territorio, el proceso se vuelve aún más complejo.

El desarrollo de metropolización en nuestro país ha cobrado fuerza en los últimos años debido a múltiples factores económicos, sociales y políticos. En 2005 se reconocían 56 zonas en las que se concentraba 56% de la población; en 2010 hubo un pequeño aumento de tres zonas metropolitanas, por lo que se contabilizaban 59, en las que habitaba 56.8% de la población; sin embargo, en 2015 el crecimiento fue mayor y se agregaron 15 zonas y se reconoció que 62.8% de la población habitaba una de estas (CONAPO, 2018).

Es indiscutible el crecimiento acelerado y la importancia que están cobrando las metrópolis en México, sin embargo, el fenómeno metropolitano ha rebasado a la estructura institucional de nuestro país por lo que a la par que crece el número de zonas metropolitanas, aumentan los retos de gestión pública y de regulación institucional que permitan a los actores que confluyen en uno de estos territorios, asumir los problemas administrativos y políticos que conlleva la dinámica metropolitana.

El reto de la gestión pública se debe a que las zonas sobrepasan los límites político-administrativos de gobiernos locales (municipales y en algunos casos estatales). Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo explican que las zonas metropolitanas son áreas que se expanden y

cambian continuamente, por lo que la falta de fronteras contradice los principios políticos de la soberanía, la cual demanda que las sociedades estén contenidas dentro de un estado o bien, dentro de provincias, distritos, municipios o unidades geográficas bien definidas. Las zonas metropolitanas aparecen, por tanto, como ingobernables, porque no están contenidas dentro de límites definidos (Rodríguez y Oviedo, 2001).

En este contexto, se observa que las estructuras de los gobiernos son insuficientes en su capacidad institucional, definida esta como la suma de la capacidad administrativa, técnica, financiera, legal y política de un gobierno. La premisa de la que parte el presente capítulo es ¿qué sucede cuando los gobiernos se deben coordinar para atender la dinámica social, económica y política de una zona metropolitana?

Si bien es cierto que en el marco legal de las relaciones intergubernamentales se reconoce la posibilidad de los municipios para asociarse (artículo 115 constitucional), no existe un ordenamiento legal que establezca los lineamientos, responsabilidades y derechos que asumen los gobiernos cuando deciden hacerlo. Aunado a esto, existen asuntos metropolitanos en los que asociarse no es una opción debido a que la magnitud del problema, o bien la posible solución, requiere de la participación de los gobiernos de un territorio metropolitano.

La complejidad en la resolución de problemas metropolitanos se agrava ante lo que Rosique Cañas define como “vacíos en la estructura institucional”, ya que explica que existe una fuerte confusión entre el concepto urbano y metropolitano, que a su vez está relacionado con el análisis del proceso de urbanización que ha fundamentado las políticas urbanas en nuestro país (Rosique Cañas, 2014, p. 157).

Para el autor, las políticas urbanas en nuestro país no responden al fenómeno metropolitano como tal, sino que han sido diseñadas a partir de un enfoque urbano que no contempla la complejidad de las interacciones al interior de una unidad política que concentra un determinado número de actores políticos de los diferentes ámbitos gubernamentales (Rosique Cañas, 2014, p. 158). Ante la situación, plantea que es necesario entender el proceso de metropolización, con la finalidad de identificar aquellos conceptos propios que están presentes en las relaciones que sostienen los distintos órdenes de gobierno para la resolución de un conflicto que involucra sus ámbitos de acción.

Para ejemplificar lo complicadas que pueden ser las relaciones intergubernamentales en procesos de formulación e implementación de políticas metropolitanas, se ha escogido el caso de la Zona Metropolitana de La Laguna (ZML). La elección de esta metrópoli se debe principalmente a su condición interestatal, es decir, que involucra a dos gobiernos estatales (Coahuila y Durango); la segunda característica que se contempló fue que en 2013 era una de las pocas zonas metropolitanas en las que coincidía un partido político (PRI) en los gobiernos federal, estatal y municipal, lo que permitiría analizar si es que la coincidencia partidaria permitía una mejor coordinación en la política pública.

Para elegir esta última se consideró una problemática que por su naturaleza involucrara a los gobiernos municipal, estatal y federal en sus distintas atribuciones, por lo que se eligió la movilidad urbana. Pues este problema es intrínseco a las zonas metropolitanas. Obregón-Biosca explica que existen dos modelos para definir la estructura interna de las actividades de una zona metropolitana, el monocéntrico y el policéntrico, y ambos consideran al transporte como un factor determinante. En el primero se reconoce una concentración del empleo en una ciudad, mientras que el segundo:

Proceso mediante el cual una sociedad se aleja paulatinamente de una estructura espacial caracterizada por la existencia de un solo centro de empleo, dirigiéndose hacia una nueva estructura espacial donde coexisten varios centros de empleo del mismo o diferente orden jerárquico (García citado en Obregón-Biosca, Romero-Navarrete y E. Betanzo-Quezada, 2015, p. 168).

De acuerdo con el autor a que nos referimos, la estructura interna de la zona metropolitana está vinculada con los desplazamientos urbanos, por lo que el problema de movilidad se relaciona con la búsqueda de alternativas que mejoren esta materia a partir del sistema de transporte, así como el cambio en la accesibilidad como resultado de las obras viales.

El reconocimiento de la movilidad urbana como un problema multidimensional promovió el diseño de estrategias encaminadas a buscar variedad en los medios de transporte, además de la formulación de estrategias que no afecten al medio ambiente. En consecuencia, durante el año 2012, el gobierno federal promovió estudios que presentaran

alternativas para las zonas metropolitanas, resultado de este ejercicio fue la promoción de los planes de Movilidad Urbana Sustentable.

En 2013, el gobierno de Torreón a través del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), empezó el desarrollo del proyecto PIMUS (Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable) Torreón, el cual se enfrentó a distintos conflictos desde el inicio, principalmente por el tema de la coordinación entre los gobiernos involucrados, situación que se agravó con la alternancia de partidos políticos en los gobiernos del estado de Durango (2017) y del municipio de Torreón (2018). Finalmente, en 2019 el presidente municipal de Torreón promovió la coordinación entre los gobiernos municipales que conforman la ZML para continuar los trabajos del Metrobus Torreón, que aún no concluyen.

De acuerdo con este planteamiento, la pregunta guía del capítulo es ¿cómo fue el proceso de coordinación entre los gobiernos pertenecientes a la ZML en el proceso de diseño e implementación del PIMUS en el período de 2013 a 2019?

Es importante señalar que, para los fines del presente, las relaciones intergubernamentales entre los ámbitos federal, estatal y municipal son analizadas a través de dos dimensiones: la coordinación y la planeación. La primera parte retoma ambos conceptos para que puedan ser analizados en el ámbito metropolitano; en una segunda, se realiza un recuento de hechos en el que se relata el proceso de formulación y posterior implementación del PIMUS Laguna en la ZML; la tercera parte pretende establecer los elementos de coordinación y planeación que implementó el gobierno municipal de Torreón para continuar con la construcción del Metrobus Laguna, en este apartado se hace énfasis en las limitantes institucionales que llevaron a los gobiernos a sufrir una parálisis en la implementación del programa.

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL ESPACIO METROPOLITANO

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.

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. Marga Gómez explica que 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 y Linares, 2018, p. 460)

El análisis de Gómez-Reino coincide con el argumento de Daniel Pérez Torres acerca de que las zonas metropolitanas implican una redistribución del poder político. El autor 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 (Pérez Torres, 2013).

De los modelos del federalismo se recupera el denominado “de cooperación”, en el que se asume que los asuntos públicos deben ser atendidos a través de atribuciones, responsabilidades y decisiones compartidas por los ámbitos de gobierno involucrados, por lo que en este modelo se entiende que la coordinación sustituye a la subordinación y, en consecuencia, se promueve un gobierno en el que cada ámbito asuma una responsabilidad y funciones sobre determinado tema.<sup>1</sup>

Para considerar la participación del ámbito municipal dentro de los asuntos metropolitanos es necesario remitirnos a los argumentos de María Eugenia González Alcocer, en los que señala que la asociación de municipios constituye un desafío para el marco jurídico que regula al sistema federal mexicano debido a que se necesita realizar un reparto de facultades y recursos menos centralizados, que conlleve a transitar a un modelo de federalismo de autoridad coordinada con relaciones de interdependencia entre los estados y municipios (González Alcocer, 2009, p. 321).

---

1 A pesar de que Pérez Torres reconoce en nuestro país un modelo de federalismo cooperativo, con la revisión del marco jurídico de las relaciones intergubernamentales se concluye que la normatividad no ha sido del todo adecuada para equilibrar el poder político de cada ámbito gubernamental además de que no se han establecido las responsabilidades de cada orden en los asuntos metropolitanos (Pérez Torres, 2013).

La autora en comento hace énfasis en que el papel del gobierno federal es de vital importancia debido a que considera que es este quien debe articular las relaciones intergubernamentales para que en espacios como las zonas metropolitanas se tomen en cuenta las necesidades económicas, sociales y especialmente las políticas (González Alcocer, 2009, p. 321).

González Alcocer retoma el modelo de autoridad traslapada, que se caracteriza por la relación interdependiente y de negociación que mantienen los gobiernos federal, estatal y municipal. En ese sentido, la autora propone que a través de este modelo los gobiernos que confluyen en una zona metropolitana, se establezcan los lineamientos necesarios para que exista una mejor distribución de recursos a las metrópolis, se permita la participación de la sociedad y se promueva la funcionalidad del poder a partir de la negociación política.<sup>2</sup>

Por su parte, Enrique Cabrero (2004) estima que más allá de solo analizar que hubo un tránsito de un modelo federal jerárquico a uno cooperativo, es preciso reconocer que en México se vive un federalismo disperso debido a que los gobernadores centralizan múltiples espacios, por lo que no existe una cooperación con los gobiernos municipales.

El argumento de Cabrero coincide con el planteamiento del problema descrito al inicio del capítulo, en el que se argumenta que las decisiones intergubernamentales son establecidas a voluntad de los gobiernos debido al vacío jurídico en el marco de los asuntos metropolitanos, en consecuencia, dicho vacío es ocupado por las reglas no formales, que en algunos casos pueden conducir a una parálisis derivada del conflicto en procesos comunes (Cabrero, 2004). Desde esta perspectiva, en el actual modelo de relaciones intergubernamentales, los municipios tienen una mínima participación por lo que las decisiones son tomadas de forma centralizada.

Esta revisión teórica sobre las relaciones intergubernamentales en las metrópolis mexicanas, permite observar el reto legislativo que representa la coordinación del fenómeno metropolitano, debido a que se deben

---

2 En este punto se debe aclarar que el texto de González Alcocer pertenece a una recopilación realizada por el Congreso de la Unión con la finalidad de promover las reformas en materia metropolitana en 2009, por lo que es necesario visualizar el escenario actual del fenómeno metropolitano a la luz de las leyes que lo regulan.

encontrar los mecanismos de participación de los ámbitos de gobierno, a partir de las facultades que les brinda el marco jurídico mientras se mantiene el cuidado de no romper el equilibrio federal.

Como un análisis del marco normativo de las zonas metropolitanas desde el ámbito federal, es posible destacar que, a pesar de los intentos legislativos por establecer claramente las competencias de cada uno de los ámbitos de gobierno, la distribución jurídica presenta problemas de duplicidades, ambigüedades, omisiones e incluso contradicciones que significan obstáculos para el seguimiento de las normas federales y estatales. Estos problemas se magnifican por la división política de México, debido a que es insuficiente para las grandes extensiones territoriales y de población que conforman a las ciudades mexicanas. Por tanto, las relaciones intergubernamentales en zonas metropolitanas deben observarse a la luz del concepto de coordinación.

Para abordar el tema de la coordinación intergubernamental en el proceso de las políticas públicas metropolitanas es necesario analizar cómo han interactuado los ámbitos de gobierno a partir de los procesos descentralizadores en materia de planeación y administración.

La coordinación intergubernamental surge a partir de dos formas mediante las cuales se desarrolló el proceso de descentralización. La primera es la político-administrativa, en la que se busca evitar la fuerte concentración de funciones a cargo de la administración pública federal. Esta forma de descentralización tiene su fundamento constitucional en las facultades concurrentes entre los órdenes de gobierno federal y estatal, como el servicio de salud, educación, asentamientos humanos, cultura política, entre otros. La segunda es la económico-financiera, que está directamente vinculada al papel que cubre el Estado en cuanto a su cometido redistributivo de la riqueza social y de rectoría económica, así como en la política fiscal, dando pie a convenios de coordinación fiscal.

La descentralización político-administrativa permitió que los gobiernos municipales tuvieran la facultad de asociarse para atender problemas que rebasan sus límites territoriales. En consecuencia, la atención de los asuntos metropolitanos fue llevada a cabo a partir de la idea de que los gobiernos debían coordinarse para obtener objetivos comunes.

Con este supuesto, se entiende que la atención de asuntos metropolitanos requiere de la coordinación para que los gobiernos establezcan una agenda común en la que se enlisten los problemas del área metropolitana y que, a partir del reconocimiento de las problemáticas comunes, se establezcan grupos de trabajo que vinculen a las instancias de los distintos gobiernos que confluyen, a fin de que se encuentre una solución en la que estén de acuerdo los participantes.

Por tanto, se reconoce que el concepto clave para desarrollar políticas públicas metropolitanas debe ser la coordinación intergubernamental, la cual es conceptualizada 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 en estas dos últimas materias 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. Por su parte, para Rowland (2000, p. 10) la coordinación intergubernamental se entiende como la manera 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. Las definiciones de Martínez Cabañas y Rowland se ajustan a la situación política de las zonas metropolitanas debido a que el problema que enfrentan implica un reacomodo de las atribuciones a partir de su capacidad de asociación, definida en el artículo 115 constitucional.

Para Ramos Chávez y Torres Salcido (2008), la observación de la implementación de políticas públicas en espacios urbanos ha revelado la necesidad de establecer formas de coordinación intergubernamental en los espacios geográficos donde se aplican las políticas. Este argumento obliga a contemplar que el concepto de coordinación intergubernamental debe adaptarse al contexto nacional, de esta forma la alternancia política cobra un papel fundamental en las relaciones intergubernamentales, considerando que fue en el ámbito local en el que comenzó el cambio de partido político y con lo que se modificó la forma en la que se relacionaron los actores políticos locales.

Retomando los modelos de autoridad que describe Deil Wright (1978), en México se identifica un modelo de autoridad inclusiva, debido a que existe una dependencia a la jerarquía y una centralización tanto en los ámbitos políticos y administrativos como en el económico.<sup>3</sup> Tal modelo contrasta con la coordinación intergubernamental que se sugiere debe existir en un proceso común como lo son las políticas públicas metropolitanas, por lo que se observa que el modelo no contribuye para que los gobiernos que confluyen en la ZML puedan establecer diversas relaciones que tengan como fin el maximizar los recursos, la mejora de los servicios públicos, mejorar y aumentar su capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, así como identificar y sobrepasar las limitaciones institucionales propias del modelo federal.

Si bien es cierto que el sistema político limita la coordinación, el hecho de que el artículo 115 reconozca la facultad de asociación permite que algunos gobiernos locales establezcan relaciones de acuerdo con su voluntad de gobernar a partir de políticas públicas, planes y programas con esquemas intergubernamentales para lograrlo.

Existe una estrecha relación entre las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales debido a que el proceso de las políticas implica un intercambio de información, recursos y decisiones entre diversas instancias gubernamentales. Roberto Espinoza Moreno expone que en la administración pública es necesario hablar de relaciones interinstitucionales, debido a que se trata de un conjunto de procesos y acciones que establecen las instituciones de cada uno de los gobiernos

---

3 Wright ofrece modelos de relaciones nacionales, estatales y locales en los que se destacan dos elementos fundamentales: la relación y la pauta de autoridad. A partir de estos dos elementos crea tres modelos de coordinación intergubernamental: el primero, denominado modelo autoridad coordinada; el segundo, llamado de autoridad inclusiva y el tercero, conocido como de autoridad traslapante. De acuerdo con Wright, en el modelo de autoridad inclusiva se resalta la dependencia y la alta jerarquía prevaleciente, es propio de países altamente centralizados tanto política como administrativamente e inclusive en el plano económico. Las características del modelo de autoridad inclusiva, que hacen alusión no solo a una fuerte centralización sino a RIG (relaciones intergubernamentales) que correrían fundamentalmente del centro a la periferia con una escasa realimentación en el sentido inverso y con una también escasa participación de la ciudadanía, excepción hecha quizá a los denominados grupos de interés (Wright, 1978.)

para concretar acciones para resolver problemáticas comunes (Espinoza Moreno, 2009, pp. 132-133).

De esta reflexión surge el concepto de planeación metropolitana, el cual involucra tanto la capacidad técnica de las instancias intergubernamentales como la capacidad política de establecer acuerdos con otros gobiernos a fin de atender los desafíos de los espacios metropolitanos.

A partir de este breve recorrido en la conceptualización de las relaciones intergubernamentales y específicamente de la coordinación y planeación metropolitana se establece la base para entender el conflicto que surge en la ZML cuando se trata de formular e implementar una política pública de movilidad urbana.

#### LA ATENCIÓN DEL PROBLEMA DE MOVILIDAD URBANA EN LA ZML A TRAVÉS DE LA POLÍTICA PÚBLICA METROPOLITANA PIMUS LAGUNA

La teoría de las políticas públicas señala que el primer paso para la formulación es el reconocimiento de un problema común, en el caso de una zona metropolitana. La situación descrita en el apartado anterior acerca de la falta de estructura institucional para regular los conflictos metropolitanos, además de las condiciones del propio modelo federal mexicano, dificultan el inicio de una política metropolitana.

Como primer punto, es necesario describir las condiciones sociales de la ZML para entender la dinámica social en la que se reconoce la problemática de la movilidad urbana. De igual forma, conocer a grandes rasgos los elementos políticos presentes en ella, permite identificar los inicios del conflicto en la búsqueda por implementar una política en ese sentido.

La Zona Metropolitana de La Laguna (ZML) se ubica en el noroeste de México y está conformada por cuatro municipios: Torreón y Matamoros (ubicados en Coahuila) y Gómez Palacio y Ciudad Lerdo (ubicados en Durango). La región es conocida como La Laguna, debido a los cuerpos de agua (trece lagunas) que existían anteriormente en el área.

Imagen 1. Ubicación de la Zona Metropolitana de La Laguna



Fuente: Elaboración propia.

Según cifras de la delimitación de Zonas Metropolitanas, en 2015 la ZML contaba con una población de 1'342,195, distribuida en los municipios que conforman el área metropolitana, en una extensión de 5078.9 km<sup>2</sup> (CONAPO, 2018).

En materia de densidad poblacional, los municipios delimitados en la ZML presentan la siguiente información, en la tabla se puede observar también el porcentaje que la población de cada municipio ocupa respecto a la zona metropolitana, a fin de reconocer la importancia social y económica que ocupa cada municipio dentro de esta.

Tabla 1. Características demográficas de los municipios que conforman la Zona Metropolitana de La Laguna

Municipio	Estado	Población (2010)	Superficie km <sup>2</sup>	Porcentaje de la población de la zona metropolitana
Torreón	Coahuila	639,629	1282.7	52.60 %
Matamoros	Coahuila	107,160	806.0	8.81%
Gómez Palacio	Durango	327,985	842.4	26.97%
Ciudad Lerdo	Durango	141,043	2147.7	11.60%
		1'215,817	5078.9	100%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por el sitio oficial del IMPLAN Torreón. (2015) *Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) de La Laguna*, 2015. IMPLAN Torreón. Recuperado de [http://www.torreon.gob.mx/pdf/PIMUS\\_LAGUNA.pdf](http://www.torreon.gob.mx/pdf/PIMUS_LAGUNA.pdf).

De acuerdo con los datos anteriores, el perfil demográfico de la zona metropolitana muestra una fuerte concentración de la población en Torreón, con 52.60%, seguido por Gómez Palacio, donde se concentra 27% de la población total de la metrópoli. Los municipios de Ciudad Lerdo y Matamoros son los que poseen el menor porcentaje de población con 11.60 y 8.81%, respectivamente. Estos datos permiten entender el peso social que tiene cada municipio en la dinámica metropolitana de La Laguna (IMPLAN Torreón, 2015).

A estos datos se suman algunas consideraciones en materia económica, ya que en el municipio de Torreón se concentra la actividad industrial y comercial, en segundo lugar se encuentra Gómez Palacio, por lo que el traslado de la población de los municipios exteriores a los dos con mayor actividad económica y social se hace evidente. La ZML es una metrópoli policéntrica.

Esta condición convierte a la ZML en un espacio político en el que interactúan autoridades fragmentadas que se enfrentan a la complejidad de los problemas desde dos perspectivas: como un problema político y como un problema de políticas. Desde el primero, la movilidad implica que la resolución de conflictos depende de la negociación entre las distintas fuerzas de la ZML; mientras que al considerar la movilidad

como un problema de políticas, requiere de una estrategia político-administrativa en la que se involucren las autoridades de los municipios y estados.

El problema político surge por el contraste entre la unidad social y la estructura institucional. La primera se refiere a la identidad que comparten los habitantes de la ZML, que se refleja en la falta de identificación de límites territoriales, en contraste con la segunda, ya que en la conformación de la ZML se reconocen dos entes separados con diferentes leyes, distintos actores políticos e incluso distinta estructura interna, es decir, cada entidad administra su sistema de transporte con todo lo que conlleva: definición de rutas, de medios de transporte y de tarifas.

Con el análisis del problema de la movilidad en la ZML, se puede observar el impacto de la fragmentación gubernamental dentro de la dinámica metropolitana. De tal modo, la falta de coordinación en ese nivel, para el tema de la movilidad, tiene un alto costo social ya que las consecuencias recaen sobre los habitantes que sufren los problemas de la fragmentación espacial y administrativa.

Ejemplo de esto son las cifras que presenta el gobierno de Torreón. De acuerdo con un estudio realizado por el IMPLAN Torreón (2014), la movilidad es el segundo gasto mayor de los hogares del municipio; mensualmente este solamente es superado por el gasto en la alimentación, que ocupa 36% y está por encima de conceptos como la educación y esparcimiento (12.14%), la vivienda (10.74%) y la salud (1.60%). A ello se suma a la información registrada en la Encuesta Intercensal 2015, en la que se expone que en Torreón la mayoría de la población se mueve en algún medio de transporte sostenible, es decir, transporte público, transporte escolar/laboral, bicicleta o caminado; estos concentran 66.95% de los traslados escolares y 54.39% de los laborales (INEGI, 2015).

Con esta información, el IMPLAN Torreón realizó los estudios promovidos desde el ámbito federal a fin de establecer las estrategias generales, entre las que se encuentran: crecimiento ordenado, controlado y compacto; priorizar modos no motorizados de transporte; desarrollo de un sistema de transporte público integrado, y gestión integral de la movilidad.

En la siguiente tabla se resumen dichas líneas, seguidas de las acciones que las apoyan y que dan origen a los programas locales.

Tabla 2. Líneas estratégicas y acciones del PIMUS

Línea estratégica	Acción
1. Crecimiento urbano ordenado, controlado y compacto	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Incentivo del uso no urbano para evitar presiones de urbanización</li> <li>b. Definición con claridad de los límites urbanos</li> <li>c. Fomento a la ocupación de los vacíos urbanos</li> <li>d. Aprovechamiento del suelo y la infraestructura de manera óptima</li> <li>e. Poner en valor el patrimonio urbano, paisajístico y cultural de la región</li> </ul>
2. Priorizar modos no motorizados de transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Definición de corredores peatonales y espacios públicos</li> <li>b. Definición de red de ciclistas</li> <li>c. Implementación de zonas 30</li> <li>d. Prioridad de la movilidad peatonal y ciclista sobre el automóvil</li> </ul>
3. Desarrollo de un sistema de transporte público integrado	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Puesta en marcha del primer corredor troncal de la Laguna</li> <li>b. Definición de la articulación de una red complementaria de rutas e integración con otros modos de transporte.</li> <li>c. Propuesta de corredores troncales posteriores</li> </ul>
4. Racionalización del tránsito y vialidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Optimización y/o modificación de intersecciones</li> <li>b. Propuestas y ampliaciones de vialidades de integración regional y urbana</li> <li>c. Gestión de estacionamientos</li> <li>d. Propuesta de puentes y pasos a desnivel</li> </ul>
5. Gestión Integral de la Movilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Coordinación institucional para el desarrollo de proyectos estratégicos en la región</li> <li>b. Gestión integral de transporte, vialidad y movilidad no motorizada</li> <li>c. Definición de mecanismos de participación ciudadana</li> <li>d. Fortalecimiento del Control y Supervisión de los servicios de transporte público.</li> </ul>

Fuente: *Estudio Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable en La Laguna. (PIMUS) de La Laguna* (2015). IMPLAN Torreón. Recuperado de [http://www.torreon.gob.mx/pdf/PIMUS\\_LAGUNA.pdf](http://www.torreon.gob.mx/pdf/PIMUS_LAGUNA.pdf).

Dentro de las estrategias se observan las acciones a seguir para cumplir con los objetivos y acciones establecidas, para lo cual se necesita que los gobiernos que pertenecen a la ZML se reúnan y coordinen esfuerzos administrativos y políticos a fin de implementar cada acción en su región. En este punto es importante destacar que desde el diseño de los Planes Integrales de Movilidad Urbana por parte del gobierno federal, uno de los puntos medulares de las estrategias es la construcción de un corredor de transporte masivo integral BRT (Bus Rapid Transit), el cual se conoce como Metrobus.

De acuerdo con las especificaciones del documento PIMUS Laguna, el proyecto del sistema de Metrobus consta de cuatro características principales: autobuses de gran capacidad, carriles exclusivos (o prioritarios) para su circulación, las estaciones o paradas fijas con plataformas, y la inversión de módulos para el pago de la tarifa del transporte (PIMUS, 2015).

Asimismo, dentro de las líneas estratégicas que propone dicho plan son: la priorización de modos no motorizados de transporte y la racionalización del tránsito y vialidad. En este punto se puede observar la participación de actores no gubernamentales dentro del proceso ya que se ubica a organizaciones de ciclistas como los principales promotores de la inclusión de ciclovías y bicicletas públicas dentro del PIMUS Laguna (Animal Político, 2013).

En el documento se explica que el propósito del PIMUS es desarrollar un sistema de movilidad urbana que conecte a los cuatro municipios que integran la ZML y a su vez promueva el desarrollo sustentable de la región a través de los modos no motorizados de transporte. Si bien la estrategia coordinada por el IMPLAN Torreón pretendía resolver la problemática de la movilidad urbana de una forma técnicamente viable, la falta de voluntad de los gobiernos, la alternancia de partidos en los gobiernos de la ZML, así como las diferencias entre las estructuras institucionales de los estados provocaron conflictos que llevaron a una parálisis en la implementación del PIMUS Laguna.

DEL CONFLICTO A LA COORDINACIÓN  
EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PIMUS LAGUNA

Para iniciar el recorrido sobre la implementación del PIMUS Laguna es necesario identificar las relaciones político-administrativas presentes en esta etapa.<sup>4</sup> Una vez que fue presentado el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable, los gobiernos municipales pretendieron establecer reuniones de trabajo a partir de las cuales se delegarían las obligaciones de cada uno de los organismos gubernamentales involucrados. Sin embargo, el inicio del tiempo electoral en Durango (2016) quitó la atención de las administraciones por el proyecto metropolitano y se centraron a la contienda local.

Las tensiones que se suscitaron a raíz de la transición política en el gobierno estatal de Durango provocaron que los gobiernos de Gómez Palacio y Lerdo tuvieran dificultades para asumir una postura para la implementación del PIMUS. El gobierno estatal de Durango suspendió la aprobación de diversos proyectos, entre los que se encuentran algunos relacionados con el PIMUS, hasta que el nuevo gobierno asumiera sus funciones y determinara si dicho programa estaba alineado con su planeación estatal (Castañón Cuadros, 4 de mayo de 2016).

La diferencia en los tiempos electorales, Durango (2016) y Coahuila (2017) es la razón de que el primero detuviera por unos meses la aprobación del proyecto para su implementación mientras que el segundo se mostraba insistente para el seguimiento del proyecto debido a que pretendían evitar que el tema se interrumpiera por su propio proceso electoral.

Ante la premura del fin de administración estatal, tanto de Durango como de Coahuila, se decidió implementar el programa de manera parcial, considerando solo algunas de las líneas que se habían

---

4 La información para realizar el análisis sobre los conflictos que se suscitaron en la implementación del PIMUS Laguna fue obtenida de una serie de entrevistas con funcionarios de los gobiernos estatales y municipales que confluyen en la ZML, para la redacción de la tesis doctoral titulada *Relaciones Intergubernamentales en las zonas metropolitanas dentro del Sistema Federal Mexicano. Caso: Zona Metropolitana de La Laguna (2013-2016)*.

propuesto inicialmente. Fue entonces que el IMPLAN Torreón planteó la construcción del Metrobus Laguna, en favor de no frenar todo el plan e intentar dar solución al problema de la movilidad identificado previamente. De esta forma, los gobiernos aceptaron implementar solo una parte del PIMUS, correspondiente a la construcción de un transporte que pudiera tener un carril exclusivo para que el traslado de los pasajeros fuera más rápido. Durante las reuniones que se llevaron a cabo en 2015, la negociación de los actores tuvo como resultado la planeación de la construcción del Metrobus.

Entre los principales obstáculos a los que se enfrentaron los gobiernos municipales destaca la falta de acuerdo respecto a la ruta que debía tomar el Metrobus. A partir de los estudios técnicos realizados principalmente por el IMPLAN Torreón, se planeó una ruta que permitiría disminuir el tiempo de los ciudadanos para los traslados cotidianos; en contraparte, los titulares de los gobiernos de Gómez Palacio y Lerdo desarrollaron otra planeación de la ruta en la que se consideraban vialidades que representaban un mayor beneficio político para su propia administración.

La falta de acuerdo entre los actores municipales dio como resultado la separación de los gobiernos para la implementación del programa del Metrobus, por lo que Torreón asumió la responsabilidad de construir la ruta de dicho transporte en compañía del municipio de Matamoros y ambos apoyados por el gobierno de Coahuila.

En la presentación del inicio del proyecto los representantes de los gobiernos municipales de Matamoros y Torreón, así como el titular del gobierno de Coahuila manifestaron su voluntad para coordinarse en favor del proyecto metropolitano (*Sin Censura*, 3 de mayo de 2016). Para los medios locales, ante el desacuerdo con los municipios del estado de Durango, la Dirección General de Vialidad y Movilidad Urbana del municipio de Torreón retomó el proyecto con el apoyo de la Dirección de Obras Públicas y el IMPLAN Torreón. El nuevo trazado de la ruta del Metrobus mantuvo un trayecto que pudiera conectar a los municipios de Matamoros y Torreón (*Sin Censura*, 3 de mayo de 2016).

En el año 2016 se iniciaron las obras del Metrobus, con la administración municipal de Riquelme y la estatal de Moreira, sin

embargo, desde el primer momento existieron diversos conflictos con los concesionarios de transporte tanto de Torreón como de Matamoros.<sup>5</sup>

Los gobiernos afiliados al PRI, estatal y municipal, que iniciaron el proyecto del PIMUS y que posteriormente concretaron sus esfuerzos en el Metrobus, terminaron su periodo gubernamental sin dar respuesta a las demandas del sector transportista, sin presentar la estrategia de implementación ni dar certeza a los inversionistas del proyecto. Entre los problemas más graves del fin de administración municipal es que ya se habían iniciado algunos trabajos, sin tener la certeza del proyecto, por lo que la nueva administración recibió un trabajo iniciado, con un gasto en terminales y repavimentación, sin que se tuviera una ruta definida ni un plan que permitiera conocer el costo de inversión y el tiempo de recuperación de los recursos económicos utilizados (Magallanes, 18 de diciembre de 2017).

Una vez que entró la administración panista al gobierno municipal de Torreón, se reiniciaron los procesos de negociación para la implementación del programa, esta vez con la intervención estatal. El gobierno de Coahuila presentó a las autoridades de Torreón el estudio de reestructuración de rutas del Metrobus Laguna, con la intención de conformar el modelo de negocios para presentar a la empresa CISA.

El gobierno estatal nombró a un responsable del proyecto BRT Laguna, quien promovió varias reuniones con la Dirección General de Vialidad y Movilidad Urbana de Torreón, así como con la presidenta de la Comisión de Movilidad, para establecer el estudio de reestructuración de rutas. De acuerdo con el encargado del proyecto, esta última debía considerar los movimientos que siguen los ciudadanos, a fin de mejorar la afluencia y la frecuencia de las unidades.

---

5 Un medio de comunicación local expuso que los concesionarios de transporte de Torreón y Matamoros argumentaron que no hay transparencia ni información respecto a los aforos del proyecto. En la nota se destaca la falta de canales de comunicación entre las autoridades y los concesionarios ya que los segundos expresaron que ni el alcalde Miguel Riquelme ni el gobernador Rubén Moreira se habían presentado a las reuniones de trabajo que habían agendado en un intento por mantener la tranquilidad en la construcción del Metrobus (Gómez, 17 de noviembre de 2016).

Respecto al problema con los concesionarios, se pretendía establecer un modelo de negocios con un esquema accionario, en el que existiera una junta de gobierno y fideicomiso encargada de dar mantenimiento a camiones y el pago de impuestos, sueldos y beneficios a los choferes (Alcalá, 2018, 20 de abril).

Por su parte, en 2016 el Partido Acción Nacional asumió la gubernatura del estado de Durango, con lo que se detuvieron definitivamente los trabajos sobre el PIMUS. La administración panista renovó los proyectos al interior de ese estado y dejó fuera los proyectos provenientes de la administración representada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), como el PIMUS.<sup>6</sup>

De los gobiernos municipales, Gómez Palacio pretendía continuar con el proyecto mientras que Lerdo tenía sus reservas debido a la planeación de la ruta. No obstante, el principal obstáculo fue que en Durango la planeación urbana y los proyectos sobre transporte público están centralizados y los controla el gobierno estatal, por esta razón, pese a que el gobierno de Gómez Palacio pretendía continuar con los trabajos en conjunto, la estructura institucional, es decir, las leyes estatales, no permitían que el municipio decidiera sobre ese asunto.

Tras detener el proyecto por algunos meses, el municipio de Torreón decidió continuar con el proyecto, por lo que la segunda fase del PIMUS consistió en el trabajo de los municipios de Torreón y Matamoros. En esta etapa el gobierno del estado de Coahuila, a través de la Secretaría de Gestión Urbana, Agua y Ordenamiento Territorial, permitió que el municipio llevara a cabo las acciones necesarias para la planeación y construcción del Metrobus Torreón.

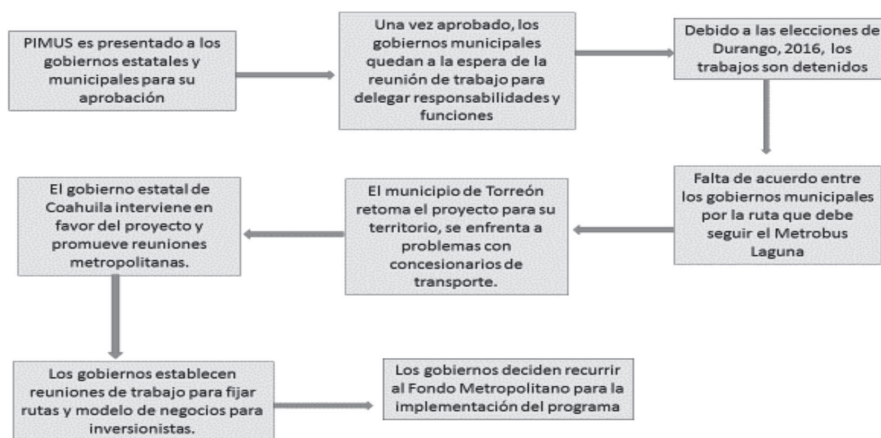
---

6 La reconfiguración política de la ZML inició en 2016 con las elecciones de Durango y continuó en 2017 con las de Coahuila. Tras los procesos electorales de 2017 y 2018, la configuración política de la ZML cambió, en primer lugar, por la llegada del Partido Acción Nacional al gobierno del estado de Durango, con José Rosas Aispuro, y un año después con el cambio del Partido Revolucionario Institucional al Partido Acción Nacional en Torreón, con Jorge Zermeño Infante. Por su parte, el PRI mantuvo la gubernatura de Coahuila con Miguel Riquelme, después de un proceso muy competido en contra de Guillermo Anaya Llamas. De esta forma, la configuración política de la ZML cambió de monopartidista a bipartidista.

En esta etapa el municipio de Matamoros también fue excluido debido a que, en el trazo de la ruta, el territorio de dicho municipio no estaba marcado como prioritario. De acuerdo con el representante de Matamoros, en las reuniones de trabajo se acordó que la primera fase solo abarcaría al municipio de Torreón, mientras que en una segunda ya estaría contemplado el municipio de Matamoros.

Con el siguiente diagrama se explica el procedimiento mediante el cual los actores intentaron superar los obstáculos en la implementación del PIMUS. Entre los principales problemas se encuentra la falta de acuerdo entre las autoridades y los transportistas locales, quienes no coincidían con la estrategia que implicaba un cambio en el sistema de transporte.

Diagrama 1. Proceso político-administrativo de los gobiernos de la ZML para la implementación del Metrobus Laguna



Fuente: Elaboración propia.

Entre las negociaciones políticas que sostuvieron los actores para lograr poner en marcha el Metrobus Laguna se encuentra el diseño de la ruta, debido a que los intereses de las autoridades se contraponían con los resultados del estudio técnico que indicaban los puntos donde debían instalarse las estaciones.

La resolución del conflicto inició con la coordinación técnica, la cual surge ante la necesidad de crear instrumentos que permitan a

los gobiernos coincidir en los procesos, mediante reglas de operación, como en el caso del Fondo Metropolitano, a fin de que puedan lograr un objetivo específico, en este caso, la implementación de una política pública metropolitana.

Si bien es cierto que la coordinación intergubernamental es un verdadero reto para los gobiernos que pertenecen a una zona metropolitana, también es cierto que cuando se trata de obtención de recursos, los gobiernos aportan los elementos necesarios para conseguir dicho financiamiento. El caso de estudio no es la excepción, por lo que desde la etapa de definición del problema hasta el diseño de la ruta del Metrobus Laguna, por momentos, los gobiernos de la ZML debieron coordinarse, aunque fuera técnicamente para conseguir fuentes de financiamiento al proyecto PIMUS.

Estos acuerdos se fortalecieron con la llegada del Partido Acción Nacional al gobierno municipal de Torreón, momento en el que se abrió una nueva etapa dentro de la implementación del PIMUS Laguna ya que, con los constantes conflictos sociales que existían y la falta de acuerdos entre los gobiernos que confluyen en la ZML, el proyecto se había detenido en diversas ocasiones. El alcalde de Torreón decidió comenzar las negociaciones, en primer lugar, con el gobierno estatal y posteriormente inició reuniones de trabajo con los tres presidentes municipales restantes.

A mediados del año 2018 y con una fuerte presión social por parte de los habitantes de Torreón debido a las obras inconclusas del Metrobus iniciadas en 2016, el presidente municipal emprendió reuniones de trabajo con la finalidad de establecer el modelo de negocios del Metrobus Laguna; entre los actores que participaron en los nuevos acuerdos fue el gremio de transportistas y el secretario de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad.

La intención de incorporar al gremio transportista responde a la intención de llegar a acuerdos económicos que permitan dar continuidad a la implementación del programa sin denuncias sociales. Los acuerdos entre el gobierno municipal y estatal se basaron principalmente en otorgar seguridad y estabilidad económica para el gremio. El primero fue que el gobierno del municipio de Torreón y gobierno del estado de Coahuila diseñarían estrategias para combatir a los grupos informales que afectan

a los trabajadores de la ruta y que provocan la disminución de los usuarios; con el segundo acuerdo se pretende reunir a los principales actores del transporte en Torreón, como los transportistas, concesionarios de taxis urbanos y suburbanos, para explicarles lo que la ley y el reglamento les permite hacer con respecto a subir y bajar pasaje una vez que entran a las zonas urbanas, a fin de que no se sientan vulnerados ante las nuevas rutas.

En cuanto al tercer acuerdo, se proponía reunir a los representantes de las principales rutas que inciden en el corredor con la parte técnica del Ayuntamiento de Torreón, representada por la Dirección General de Movilidad Urbana y del Estado, con el director del Organismo Descentralizado de Transporte, con la finalidad de establecer una tercera instancia, que brinde confianza al gremio y permita recibir la información directamente de los gobiernos estatal y municipal, a fin de disminuir las fallas en la comunicación.

Es importante destacar que la estrategia del alcalde de Torreón involucró tanto a las instancias políticas como a las instancias técnicas, con el objetivo de coordinar las acciones y abandonar las prácticas desarticuladas, aunado a los conflictos técnicos-políticos que habían estado presentes desde el inicio del ciclo de la política pública.

Para mayo de 2019, en los medios de comunicación se señalaba que hasta ese momento seguían existiendo disputas técnicas y políticas que no habrían permitido concluir la obra. De acuerdo con la nota, la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad de Coahuila (SIDUM) informó al Congreso del Estado que la conclusión del proyecto del Metrobus Laguna se había retrasado por la complejidad de la obra, el cambio de gobierno y fallas en la proveeduría del pavimento asfáltico (Montenegro, 4 de abril de 2019).

Las disputas descritas en este apartado ponen de manifiesto que, ante los vacíos en el marco jurídico, los aspectos no formales son determinantes en la implementación de una política intergubernamental (PIMUS), por lo que tanto el conflicto que llevó a la parálisis de la política, así como la coordinación para retomar la obra del Metrobus, fueron producto de decisiones a voluntad de quienes están (o estaban) al frente de las administraciones locales.

## CONCLUSIONES

En el análisis sobre cómo se relacionaron los tres ámbitos de gobierno para la implementación del PIMUS Laguna se reconoce una fragmentación político-administrativa debida, en primer lugar, a la falta de acuerdos por parte de los gobiernos que confluyen en la ZML y posteriormente por la resolución de conflictos sociales y técnicos no previstos en la etapa de formulación de la política pública, que costaron tiempo y recursos económicos al gobierno de Torreón, quien fue el que continuó por un tiempo la obra. Estas limitaciones llevaron a un retraso de casi dos años, en los que se perdió la continuidad en la asignación de recursos por parte del Fondo Metropolitano y en el que además se pasó por un cambio en los titulares del Consejo Metropolitano.

El conflicto en la implementación del PIMUS Laguna se debió principalmente a que la debilidad del marco jurídico para los municipios se agravó cuando inició el proceso de metropolización en nuestro país, con el cual los municipios que pertenecen a alguna de las zonas metropolitanas reconocidas debieron asumir los retos de ordenamiento territorial, movilidad, calidad del aire, asentamientos humanos y provisión de servicios públicos básicos a través de políticas públicas que debían ser concebidas e implementadas en territorios fuera de su jurisdicción, lo que obligó a los gobiernos a unirse sin contar con los instrumentos que los apoyaran en dicho proceso.

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 debido a la fragmentación que políticamente existe en las metrópolis debido a los diferentes gobiernos que confluyen en ellas.

Los estados de Coahuila y Durango regulan a sus municipios a través de sus normativas locales, sin embargo, no existe una ley estatal que regule el fenómeno metropolitano ni han diseñado instrumentos de coordinación que contribuyan a la consolidación de la acción común en las metrópolis de sus respectivos estados.

Las legislaturas de los estados no son compatibles ya que cada una de las entidades regula de diferente manera los temas metropolitanos, además, de que en el caso de Durango existe un centralismo en las decisiones. La diferencia entre las estructuras políticas de las entidades que confluyen en las zonas metropolitanas incide directamente en la toma de decisiones respecto a los temas en el ámbito que estudiamos.

Cuando una zona metropolitana se ubica en un solo estado, la implementación de una política pública tiene menos obstáculos debido a que no existe otra entidad con la que se deba negociar, por lo que se tiene la posibilidad de adecuar las estructuras estatal y municipales para la consecución de los objetivos, sin embargo, en el caso de La Laguna, la diferencia estructural entre los estados y la fuerte identidad de la región provoca constantes conflictos políticos que impactan en la coordinación de los municipios que conforman dicha metrópoli.

A partir de lo anterior, se observa que en no hay coordinación metropolitana debido a que no existen instrumentos legales que aseguren la permanencia de los acuerdos asumidos en torno a una política pública, como el caso del PIMUS en ambas metrópolis. Si a lo anterior se añade que en los últimos años los involucrados han sufrido alternancias en las representaciones de sus gobiernos, es posible entender que la coordinación intergubernamental, a pesar de la voluntad de los actores, se queda sujeta a los tiempos electorales, a los partidos que representan las autoridades electas y a los cambios estructurales que traen consigo los cambios de administración gubernamental.

Los temas metropolitanos son manejados desde la esfera federal y estatal, los municipios, pese a los arreglos institucionales que se han aprobado en los últimos años, no tienen gran participación en la toma de decisiones sobre temas comunes como la movilidad. Es cierto que los actores municipales son tomados en cuenta para la recolección de datos y apoyo en el proceso de las políticas metropolitanas, sin embargo, en ambos casos la participación de los municipios se limitó a que

proporcionaran los datos necesarios, los planes y las sugerencias para hacer el proyecto de los PIMUS.

Además, se observa la debilidad institucional en las relaciones intergubernamentales que se establecen en el contexto metropolitano, ya que las reformas que se han aprobado a diversas leyes no lo han resuelto. Una de las posibles causas es que no existe la visión metropolitana en los municipios, por el contrario, las obras son urbanas y se limitan al territorio municipal.

Esta debilidad del marco normativo y las características particulares del federalismo mexicano permiten que tanto el peso político de los gobiernos estatales o municipales que confluyen en la metrópoli, así como la afinidad política de los representantes del gobierno y las relaciones interpersonales que establecen sean un factor determinante en el proceso de una política pública metropolitana.

Entre los principales problemas que se identificaron en las relaciones intergubernamentales que se observaron en la zona metropolitana de La Laguna 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, mucho menos trasciende dicho lapso. En la medida en que los gobiernos metropolitanos comprendan la dimensión de las decisiones comunes y la acción colectiva, iniciarán procesos políticos internos en los que ayuden a equilibrar los intereses de los actores en la problemática común en favor de la coordinación metropolitana.

## REFERENCIAS

- Cabrero, E. (2004). *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*. México: CIDE
- Espinoza Moreno, R. (2009). *Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México*. México: MA Porrúa.
- Gómez-Reino, M. y Linares, E. (2018). La distribución territorial del poder: Estados Unitarios y Federales. En S. Martí i Puig, J. M. Solís Delgadillo y F. Sánchez (Eds.), *Curso de Ciencia Política* (pp. 449-490). México: Senado de la República-UASLP-Universidad Salamanca-Universitat de Girona.
- González Alcocer, M. E. (2009). La asociación de municipios: un desafío a los esquemas de relación intergubernamental. En R. Eibenschutz Hartman y L. González García de Alba (Coords.), *El Legislativo ante la gestión metropolitana* (pp. 319-350). México: Cámara de Diputados-Porrúa-UAM.
- Martínez Cabañas, G. (1992). *La administración estatal y municipal en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Obrégón-Biosca, S. A., Romero-Navarrete, J. A. y Betanzo-Quezada, E. (2015). La Movilidad en una Zona Metropolitana Mexicana, Caso de Estudio: Querétaro, México. *Revista Transporte y Territorio* (12), 167-197.
- Pérez Torres, D. E. (2013). *Las Zonas Metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México: UAM-PUEM.
- Ramos Chávez, H. A. y Torres Salcido, G. (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 50(203), 75-95.
- Rodríguez, A. y Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas (serie Medio Ambiente y Desarrollo).
- Rosique Cañas, J. A. (2014). *Megalópolis ingobernables: Más allá de las Revoluciones Urbanas*. México: UAM Xochimilco.
- Rowland, Allison M. (2000). *Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental*. México: CIDE.
- Wright, D. S. (1978). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima-FCE.
- . (2000). *Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos*. México: Editorial Reus.

*Fuentes electrónicas*

- Consejo Nacional de la Población (CONAPO). (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>.
- INEGI. (2015). *Encuesta intercensal 2015*. INEGI. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.
- IMPLAN Torreón. (2015) *Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) de La Laguna, 2015*. IMPLAN Torreón. Recuperado de [http://www.torreon.gob.mx/pdf/PIMUS\\_LAGUNA.pdf](http://www.torreon.gob.mx/pdf/PIMUS_LAGUNA.pdf).

*Hemerografía*

- Alcalá Mejía, B. (2018, 20 de abril ).Pretenden ahorro del 25 a usuarios del Metrobus.*Milenio*. Recuperado de <http://www.milenio.com/politica/comunidad/pretenden-ahorro-del-25-a-usuarios-del-metrobus>. Consultada en abril de 2018.
- Animal político (2013). *Recuperar La Laguna en bicicleta y de noche*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2013/05/recuperar-la-laguna-en-bicicleta-y-de-noche/>.Consultada en febrero de 2019.
- Castañón Cuadros, C. (2016, 4 de mayo). Metrobus Laguna. *El Siglo de Torreón*. Recuperado de <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1220888.metrobus-laguna.html>.Consultada en marzo de 2018.
- Gómez, S. (2016, 17 de noviembre). Concesionarios se manifiestan en obra de Metrobus Laguna. *Vanguardia*. Recuperado de <https://vanguardia.com.mx/articulo/concesionarios-se-manifiestan-en-obra-de-metrobus-laguna>, consultado en abril de 2018.
- Magallanes, A. (2017, 18 de diciembre).Termina Gobierno sin modelo de negocios de Metrobus. *Milenio*. Recuperado de <http://www.milenio.com/estados/termina-gobierno-sin-modelo-de-negocios-de-metrobus>. Consultada en abril de 2018.
- Milenio. (2019, 17 de junio).¿Por qué el Metrobus Laguna se canceló y qué pasará con los recursos? *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/comunidad/metrobus-laguna-por-que-se-cancelo-el-proyecto>.Consultada en julio de 2019.

Laura Georgina Ahuactzin Pérez

Montenegro, A. (2019, 4 de abril). Metrobus de La Laguna estará listo hasta 2020. *Vanguardia*. Recuperado de <https://vanguardia.com.mx/articulo/metrobus-de-la-laguna-estara-listo-hasta-2020>. Consultada en abril de 2019.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2019). *Modernizar el transporte público en la región lagunera. Primera etapa*. Recuperado de [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/Transparencia/rendicion-de-cuentas/MD/56\\_MD.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/Transparencia/rendicion-de-cuentas/MD/56_MD.pdf). Consultada en enero de 2019.

Sin censura. (2016, 3 de mayo). Compromiso presidencial 116: Metrobus Laguna una realidad. *Sin censura*. Recuperado de <http://www.sincensura.com.mx/2016/05/08/compromiso-presidencial-116-metrobus-laguna-una-realidad-575/>. Consultada en abril de 2018.

# EL ÁREA METROPOLITANA DE OCOTLÁN, JALISCO: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN EN LA REGIÓN CIÉNEGA

Magdiel Gómez Muñiz  
*Universidad de Guadalajara*

## INTRODUCCIÓN

A un año de finalizar la segunda década del siglo XXI, México ha obtenido notables avances en relación al estudio, desarrollo y evaluación de las metrópolis, distinguiéndose por un sistema-red de ciudades que cubren gran parte del territorio azteca. En este sentido, podría asegurarse que a partir de distintas transformaciones nucleares, se tienen conjuntos de localidades que, en orden descendiente, contribuyen a acrecentar la riqueza del Estado por medio de una redistribución eficiente de recursos físicos y humanos, para potencializar el crecimiento de las regiones.

El abordaje de la disquisición posee dos núcleos principales: 1) Las metrópolis como motores regionales de impulso económico y su función de dotar de servicios públicos a las áreas metropolitanas (en lo particular la que se constituye por los municipios de Ocotlán, Poncitlán y Jamay), además de ser entendidas como bastiones competitivos de los tres sectores básicos de la economía; 2) Las multicentralidades (esquemas para repensar los ecosistemas de bienestar y desarrollo) como nueva condición para entender el fenómeno ontológico de las metrópolis y minimizar el riesgo de padecer lo disperso, distante, desconectado y desigualen sus trazas, y dar paso a un diseño equitativo, cercano, conectado y compacto; modelo al que se le denominará “4D-C3E” y que fue construido como plan maestro para brindar soporte estratégico a los trabajos de coordinación metropolitanos. Por consiguiente, las metrópolis han comenzado una metamorfosis en la lógica de uso de suelo, recuperación de espacios públicos, respeto tácito por las agendas verdes, sin dejar de lado los procesos económicos para conformar regiones que finquen objetivos intersectoriales vinculados a gobiernos locales, jerarquías e ideologías políticas.

Es preciso señalar que la reproducción de patrones sociales y económicos, tiende a operar uno de los transdisciplinarios de ciudad que se integran paulatinamente en el discurso del gobierno y comienzan a producir nodos solidarios con multicentralidades funcionales; rebasando a la centralización como cordón umbilical y generando un *spin* de dispersión que induce a cocrear una planeación resiliente de pentahélice para una gestión eficaz. La lógica multicentral de gestión pública no es sinónimo de federalismo o descentralización, conlleva otras condiciones que bien tenderían a una desconcentración de las funciones de Estado.

Por lo anterior, esta investigación tendrá un enfoque documental con registro de información previa, recuperada de los trabajos realizados en las tres áreas metropolitanas del estado de Jalisco; se hizo énfasis (en Guadalajara y Ocotlán) atendiendo las agendas municipales comunes y se orientó el debate en la búsqueda de asumir los retos y oportunidades de frente a una sociedad que se construye desde acuerdos relacionados con los ecosistemas económicos y sociales que cada día se vuelven más complejos, en una lógica de factibilidad y *praxis*. El análisis de los hallazgos obtenidos, se abordará en las aproximaciones finales, que plantearán un decálogo de acciones para ser consideradas en Juntas de Coordinación Metropolitana y, paralelamente, al interior de las comisiones edilicias de cada uno de los municipios integrantes de las áreas metropolitanas, en pos de validar el ciclo de intervención de políticas públicas y brindar presupuestación al capítulo de temas de coaliciones y alianzas gubernamentales.

En el apartado de conclusiones, el abordaje de las problemáticas metropolitanas debe llevar la misión de reasignar funciones gubernamentales y apostarle a ampliar capacidades de respuesta a las demandas ciudadanas, especialmente al papel que juegan los factores de capacidades fiscales, geografía jurisdiccional y prácticas políticas. Con ello se puede garantizar la puesta en marcha de iniciativas metropolitanas que lleven un acompañamiento y aval de los institutos metropolitanos de planeación y así crear gobiernos intermunicipales más fuertes, con capacidad administrativa potencializada, con cercanía directa al Ejecutivo estatal y comisiones legislativas funcionales para hacer alianzas correspondientes a las agendas urbanas.

## LAS METROPÓLIS 2.0

El concepto de metrópoli se elevó a los espacios epistemológicos y pragmáticos en los Estados Unidos, con el vocablo compuesto de las *American Metropolitan Areas*. Todo empezó por los años veinte en ese país cuando, en paralelo, inició la construcción de la red de supercarreteras que hoy en día interconectan a toda la zona estadounidense. Fue cuando el crecimiento residencial (asentamientos urbanos-periferias) se adicionaban con las actividades productivas emplazadas en los espacios que sobrepasan los límites políticos administrativos relativos a los condados norteamericanos. Esta composición detonó la extraordinaria hiperexplotación del territorio y con ello una carrera de expansión urbana tendiente a tejer el *American Way of Life*. Así aparecieron viralmente los núcleos urbanos en constante transformación y desarrollo, tales como Nueva York, Chicago y Los Ángeles, por mencionar unos cuantos.

En México este mismo fenómeno (con las dimensiones guardadas) se hizo presente a partir de 1940, no tanto por la construcción de redes de autopistas, sino más bien por el índice de primacía que la Ciudad de México imprimió en la conformación del sistema de ciudades mexicanas. A este respecto, Luis Unikel y otros investigadores del Colegio de México lo hicieron patente en una publicación de 1978 (Unikel, 1978). Poco más tarde, para 1980, otras dos urbes mexicanas comenzaron a configurar su propio contorno metropolitano: Guadalajara y Monterrey. La primera con municipios y cabeceras municipales adyacentes, tales como Zapopan y Tlaquepaque. Monterrey haciendo lo propio con Santa Catarina, San Nicolás de los Garza, Garza García y Guadalupe.

De esta manera fue hasta los años 90 del siglo pasado cuando se reconoce en México que el desarrollo urbano del país estaba siendo liderado por una nueva figura, las áreas metropolitanas. Por tanto, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) comienzan una serie de investigaciones con miras a delimitar las Zonas Metropolitanas de México. En el 2004, aparece la primera publicación con datos del Censo General de Población y Vivienda del año 2000 (Secretaría de Desarrollo

Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004).<sup>1</sup>

Posteriormente, para los años 2010 y 2015, se actualizaron los estudios geográficos inicialmente emprendidos y reportaron un, cada vez mayor, número de áreas metropolitanas perfectamente identificadas.

Cuadro 1. Evolución de las Áreas Metropolitanas en México 1960-2015

Concepto	1960*	1986**	1990	2000	2005	2010	2015
Número de Áreas Metropolitanas en México	12	26	37	55	56	59	74
Población en Áreas Metropolitanas mexicanas (millones de personas)	9.0	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.2
Porcentaje de población residente en Áreas Metropolitanas en el total nacional	25.6%	39.1%	38.8%	52.8%	56.0%	56.8%	63.0%

\* Identificación de Zonas Metropolitanas por Unikel, L. (1978). *El desarrollo urbano de México*. México: El Colegio de México.

\*\* Identificación de Zonas Metropolitanas por Negrete Salas, M. E. y Salazar Sánchez, H. (1986). Zonas metropolitanas en México, 1980. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1(1), 97-124.

---

1 En la delimitación de las áreas metropolitanas de México, existió un común denominador en cuanto a intereses institucionales, mismo que se puede observar a partir del siguiente párrafo: “En el año 2003, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), integraron un grupo de trabajo encargado de formular una delimitación exhaustiva y sistemática de las zonas metropolitanas del país. Este interés surge de la necesidad de contar con un referente territorial común en el que coincidan distintos objetivos y esfuerzos institucionales: para la SEDESOL, en la conducción de la política nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio; para el INEGI, en la generación de información estadística y geográfica relevante para la planeación del desarrollo; y para el CONAPO, en la formulación de políticas que armonicen el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable” (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004).

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2004) *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas\\_metropolitanas2000/completo.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas2000/completo.pdf); SEDATU, CONAPO, INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU-CONAPO-INEGI.

En especial para la SEDESOL era importante la identificación de las áreas metropolitanas, porque a partir de ello se cifró el planteamiento de una nueva estrategia de política pública, al dar por supuesto que la inversión pública localizada en esos núcleos metropolitanos podría tener un multiplicador de mayor potencia, para efectos de dinamizar el crecimiento y también el desarrollo socioeconómico de México:

Las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano nacional, en ellas se genera 71% del Producto Interno Bruto del país y tienen el potencial de incidir favorablemente en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones. Al fungir como centros de actividad económica y de prestación de servicios a nivel regional, las zonas metropolitanas representan una gran oportunidad para propagar el desarrollo económico y social más allá de sus propios límites territoriales, lo que requiere del óptimo aprovechamiento de sus ventajas competitivas, incluidos sus recursos humanos y materiales (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004).

### *Definición del Área Metropolitana*

La definición que inicialmente ofreció Luis Unikel (1978) de Área Metropolitana, fue sugerida por expertos de Naciones Unidas en 1966, y señala lo siguiente:

[...] la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a esta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa (Unikel, 1978).

Aunque si bien, importante es indicar que esta definición es estrictamente para el concepto de Zona Metropolitana, no Área Metropolitana,<sup>2</sup> que tienen sus acepciones muy bien identificadas para el territorio nacional mexicano. No son sinónimos. Sin embargo, una definición actualizada de acuerdo con el primer trabajo de delimitación de áreas metropolitanas llevado a cabo en el 2004, señala que el concepto se remonta a:

[...] partir de la revisión de los trabajos anteriores, la presente propuesta de delimitación adopta una definición de zona metropolitana como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004).

El caso es la insistencia de una *ciudad o localidad central*, desde donde se originó el desarrollo urbano posterior y con ello una serie de *municipios exteriores*, partiendo del supuesto que una ciudad es la sumatoria inconexa de tres grandes fenómenos que, en voz de Castells (2008), presuponen: 1) una especificidad de la estructura de clases, derivada de la dinámica del desarrollo desigual, y consistente, sobre todo en el proceso de sobrepoblación relativa, articulado estrechamente a

---

2 En la literatura sobre el tema del desarrollo urbano, se insiste en que los conceptos de Zona Metropolitana y Área Metropolitana no son sinónimos. El primer concepto hace referencia a la agregación de los municipios de ciudades que con el tiempo llegan a conurbarse. Incluyendo para ello a localidades de los mismos municipios que no se han conurbado con la ciudad central, pero como se encuentran dentro de los municipios, pasan en automático a formar parte de la Zona Metropolitana. Importante es señalar que en este documento sí se consideran como sinónimos y en este sentido, se prefiere el concepto de Área Metropolitana (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004).

la expansión del sector monopolista hegemónico ligado a la lógica del capital multinacional. Tal es la problemática de la marginalidad; 2) una especificidad del proceso de reproducción colectivo de la fuerza de trabajo, que determina la no exigencia estructural de la reproducción de una parte de dicha fuerza, desde el punto de vista estricto de la acumulación del capital. La consecuencia es la “urbanización salvaje” connotada por la problemática de la marginalidad “ecológica”; 3) la asistencia pública al nivel de consumo, para las masas populares en términos de una estrategia populista de movilización social (Castells, 2008). Esferas que, si no producen simbiosis, fracturan la ideología de *corpus* colectivo e identidad originaria del tejido social; o sea que la unidad a la que se pretende invocar surge precisamente de la taxonomía de metrópolis como forma paralela de construir un hábitat integrado. Conectar las tres esferas (lucha de clases-marginalidad de consumo-disparidad económica) bajo la posibilidad de albergar un pujante desarrollo homogéneo abre el debate para entender que la diversidad social y económica, deben converger desde estudiar el fenómeno de habitar los espacios públicos bajo la reducción de brechas de desigualdad en regímenes democráticos y, principalmente, en economías emergentes donde las zanjas entre los que más tienen y los desprotegidos del Estado, son inmensas. La ciudad como ser ontológico de unidad deberá entenderse como una ética de igualdad en el espacio público de supramunicipalidades.

Para unificar mapas en el contexto metropolitano, se deberán visibilizar dos conceptos polisémicos: exterioridad y centralidad, que ambas variables impulsan el espíritu de urbe dentro de las estructuras políticas con resultados de oportunidad para el desarrollo, luego un municipio exterior se caracterizará por dinámicas ralentizadas e intermitentes que se diferencian de municipios centrales donde las agendas públicas tienen por común denominador un dinamismo permanente y un constante desarrollo urbanizador; a manera de aproximarse a los conceptos, se debe señalar lo siguiente.

Los municipios exteriores, definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, son aquellos que son contiguos a los anteriores, cuyas localidades no están conurbadas a la ciudad principal, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la

zona metropolitana, determinados a través del cumplimiento de cada una de las siguientes condiciones:

- Su localidad principal está ubicada a no más de diez kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril, de la localidad o conurbación que dio origen a la zona metropolitana en cuestión.
- Al menos 15% de su población ocupada residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10% o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última.
- Tienen un porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios mayor o igual a 75%.
- Poseen una densidad media urbana de por lo menos 20 habitantes por hectárea.

Por consiguiente, una aspiración legítima del Estado y de su régimen gubernamental es construir territorios más o menos homogéneos, para garantizar gobernabilidad en los mandatos y disminución de fricciones bajo la lógica de lucha de clases, y una presunción de acumulación de capital de forma desigual, lo que avala un discurso incluyente en donde todos los habitantes pueden aspirar a indicadores de prosperidad en el imperio de la ley, además de lo anterior, debe prevalecer en las nuevas metrópolis la reducción de brechas de desigualdad; urbanización salvaje; marginalidad ecológica y exclusión social.

Las experiencias han dejado que al parcelizar el país en Zonas Metropolitanas (74, al corte del 2020) se reducen costos en los servicios y se maximizan resultados en la cobertura de necesidades, pero nada más incierto que plasmar utopías de desarrollo a partir de nuevos pactos sociales con criterios de unidad en situaciones dispares.

Las metrópolis serán nodos geopolíticos que constituyen bastiones carentes de un *corpus* regional que pudiese especular en el mercado del desarrollo bloques unitarios y atractivos para la inversión externa. Ello implica un elevado grado de interacción de la localidad central con las exteriores, situación que se refleja en un elevado número de viajes de péndulo de la población residente en todas las localidades de las áreas metropolitanas y regiones en cuestión.

*Jalisco y sus metrópolis*

Con doce regiones caracterizadas por una multidiversidad, el Estado de Jalisco posee tres de las áreas metropolitanas más representativas de la zona occidente que, bajo un enfoque de regionalización, se encuentran catorce municipios que dan vida al Área Metropolitana de Guadalajara, el Área Metropolitana de Ocotlán y el Área Metropolitana de Vallarta.

El Área Metropolitana de Guadalajara está integrada por diez municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo y Acatlán de Juárez. El Área Metropolitana de Ocotlán, integrada por tres municipios: Jamay, Ocotlán y Poncitlán. Finalmente, el Área Metropolitana Interestatal de Vallarta, integrada por los municipios de Puerto Vallarta, perteneciente al Estado de Jalisco, y el municipio de Bahía Banderas perteneciente al Estado de Nayarit. Estas tres áreas metropolitanas contribuyen al planteamiento de parlamentos globales de gestión para tomar fuerza en la participación urbana; para Andersson (2019, p. 79):

[un] área metropolitana puede estar formada ya sea: (i) a través del crecimiento saliente de una ciudad a lo largo del tiempo; o (ii) a través de la expansión de varios asentamientos separados que en algún momento forman un área metropolitana integrada e interdependiente. El núcleo del concepto de aglomeración es la interacción (relaciones funcionales) entre personas, empresas y otras entidades en diferentes ubicaciones. Sin embargo, a menudo es difícil medir las relaciones funcionales; por lo tanto, la mayoría de los enfoques de demarcación utilizan sustitutos espaciales.

Indiscutiblemente, de las acepciones entre zona y área (enfoques federal y estatal respectivamente) esta situación representa en Jalisco, como también en el contexto nacional, la oportunidad para la construir una nueva composición social, más aún en las áreas geográficas en donde apenas está operacionalizándose el proceso de metropolización, porque ello significa la posibilidad de llevar a cabo un ordenamiento ecológico territorial en áreas que se encuentran todavía abiertas, con una urgente necesidad de redensificación.

El reto, además de potenciar el desarrollo económico, es el de vincular agendas verdes que permitan construir espacios públicos (ciudades) que ofrezcan una digna calidad de vida a sus residentes para con ello poder reconstruir un tejido social que en la actualidad se encuentra seriamente lesionado. Montar sitios en donde sea posible la sana convivencia entre los ciudadanos, en donde se tenga un equilibrio en cuanto a superficies arboladas, parques y jardines que garanticen el ocio y esparcimiento de quienes residen en dichos lugares. Que ofrezcan la posibilidad de un mejor aprovechamiento del tiempo para sus ciudadanos al implicar tiempos breves de recorrido para los muy diversos propósitos.

Pero, también es importante construir nuevos espacios urbanos metropolitanos competitivos, que tengan la capacidad de atracción de nuevas inversiones para la generación de empleos. En la actualidad las áreas públicas de nuestras ciudades se han expandido bajo modelos dispersos, distantes, desconectados y desiguales, lo que ha profundizado el problema de la pobreza y la disímil distribución de oportunidades e ingresos. Ahora, con los medios para centrar el interés en la metropolización, se tiene la posibilidad de transformar nuestros espacios urbanos en lugares compactos y redensificados, cercanos, eficientemente conectados y competitivos y, por ende, más equitativos.

Un diagnóstico altamente funcional confeccionado por Gutiérrez (2019) es el denominado 4D-C3E, deja a flote que hay una grave situación que padecen las ciudades por estar dispersas, distantes, desconectadas y desiguales y se debe aspirar para transitar hacia una transformación positiva, una “movilización social” efectiva en la que se produzcan ciudades cercanas, conectadas, compactas y equitativas. Situación que obliga a las municipalidades a repensar todo el andamiaje jurídico para no estar al margen de la ley. Una metrópoli es la coronación del rescate de experiencias y buenas prácticas puestas en marcha de manera conjunta. Hay quienes podrían sostener que la aparente falta de éxitos al desarrollar organismos metropolitanos efectivos es en gran medida un problema desde la planeación urbana y/o el diseño institucional, pero lo que no se debate es que el rol de sector público ya no está esbozado para entender a los municipios como parcelas o feudos aislados, hoy estos se deben entender como células que se reproducen para dar vida una nueva especie de ente supragubernamental. Sin embargo, hay aspectos

que aún se deben resolver: 1. La eficiencia y capacidad económica en la provisión de servicios públicos; 2. La disparidad de recursos municipales; 3. La seguridad con enfoques de proximidad social. El país y sus zonas metropolitanas, requieren una política de Estado para el reordenamiento territorial y la mejora integral urbana, que sea capaz de implementar instrumentos y mecanismos específicos que permitan un aprovechamiento del espacio edificado y por edificar, así como el rediseño y clasificación de las ciudades existentes para dar paso a nuevos desarrollos verdes, con el fin de alcanzar un óptimo social. Desatar el potencial de los asentamientos humanos debe llevar el mensaje de alcanzar dimensiones de inclusión, con visión de agencias transdisciplinarias.

#### MARCO CONTEXTUAL GEOGRÁFICO DEL ÁREA METROPOLITANA DE OCOTLÁN (AMO)

El Área Metropolitana de Ocotlán (AMO) en el estado de Jalisco se integra por tres municipios que se encuentran en la parte centro oriente del mismo. Los tres municipios se delimitan sobre la ribera norte del lago de Chapala y también tienen colindancia con lo que actualmente se conoce como Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), con vecindad con el municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos. Esta área tiene también colindancia con los municipios de Zapotlán del Rey, Tototlán y Atotonilco el Alto hacia el norte y con La Barca, hacia el oriente. En su conjunto, el Área Metropolitana de Ocotlán tiene una agraciada colocación geoestratégica y por su proximidad con el Área Metropolitana de Guadalajara, asimismo, posee una muy competitiva infraestructura económica, así como microclimas que le aprueban detonar agendas sustentables focalizadas en ecosistemas sostenibles. La inigualable localización obedece a que se encuentra en el paso de la intensa interacción que existe hoy en día entre la Guadalajara y la Ciudad de México, lo que le permite contar con línea de ferrocarril, además de una carretera libre de doble carril que la conecta con el Área Metropolitana de Guadalajara. Por si fuese poco y como alternativa de conexión también por el municipio de Ocotlán se tiene la autopista de peaje concesionado (cuota) que conecta a las dos metrópolis más importantes: Guadalajara y el Valle de México.

Resulta relevante señalar que por la cercanía del AMO con Guadalajara, infraestructura económica que significa ventajas competitivas al AMG además, posiciona a AMO, causando de esta manera el aprovechamiento de importantes economías externas que podrían suponerse de exclusividad para Guadalajara y su *hinterland*. Este es el caso del aeropuerto internacional de la Ciudad de Guadalajara, que se encuentra aproximadamente a 65 kilómetros de la localidad o ciudad central de AMO. Lo mismo puede decirse del macrolibramiento del AMG, de reciente inauguración, pues ello les facilita a los tres municipios de esta área metropolitana comunicarse de forma rápida con la costa del pacífico, Manzanillo y con el noroeste del país, sin necesariamente tener que atravesar el AMG.

De esta manera, se fortalece el supuesto que Castells señala como el fenómeno de asistencia pública de los mercados y sus dinámicas de consumo para las masas populares, a través de interconexiones territoriales que fomenten dinámicas y redes de interdependencia funcional para las estructuras productivas. Una metrópoli debe tener miras de amplitud territorial con el fin de consolidarse como región híbrida entre la mixtura de lo urbano y rural.

#### DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO DEL ÁREA METROPOLITANA DE OCOTLÁN (AMO)

##### *La actividad económica y la base económica de AMO*

Esta área metropolitana se caracteriza por tener dentro de sus límites una sustancial proporción del Lago de Chapala, así como por estar surcada por la primera parte del trayecto del río Santiago. El área metropolitana –por decirlo así– se encuentra ubicada en el centro del sistema Lerma-Chapala-Santiago. La presencia de significativos lagos y ríos explica la importancia de la pesca en los municipios de esta área metropolitana, pero también, al hacer un reconocimiento de la buena calidad de tierras agrícolas que se tiene en los valles interiores, en especial de los municipios de Ocotlán y Jamay, se puede explicar la importancia de la actividad agrícola, ganadera y del enorme potencial que tiene hoy en

día la agroindustria; ello, en voz de Unikel (1978), contribuye a poner en coordinación las unidades político-económicas con características mixtas.

En cuanto a la actividad industrial, se tiene una tradición desde 1935, año en que se instaló la primera planta de la empresa internacional Nestlé. Con posterioridad, en 1947, también se emplazó la empresa Celanese Mexicana, misma que, en sus mejores tiempos, durante la década de los ochenta del siglo pasado, llegó a generar más de tres mil empleos directos. Desafortunadamente las acciones empresariales de esta última planta han llegado ya a su fin (2018), quedando algunos remanentes relacionados con la desinstalación de esta enorme factoría. A partir de la actividad de la empresa Nestlé se iniciaron las primeras industrias productoras de muebles, acción mueblera que se ha mantenido durante las últimas décadas y que es la responsable de la creación de múltiples empleos en la ciudad y municipio de Ocotlán, aunque también en los municipios de Poncitlán y Jamay. Hoy en día pueden observarse no menos de 50 puntos de exhibición y venta de muebles a lo largo de la carretera libre Ocotlán-Poncitlán-Guadalajara, en especial en el tramo de Santa Cruz El Grande-Ocotlán- Jalisco.

Otro aspecto que es propio de esta área metropolitana es su cercanía e identificación con el Área Metropolitana de Guadalajara, a tan solo 78 kilómetros, según la señalética de la carretera libre que sale de la ciudad de Ocotlán con dirección a Guadalajara. Esta situación hace que toda esta zona geográfica se vea beneficiada por el dinamismo económico de la segunda gran metrópoli nacional, el AMG. El resultado es que muchas regiones del estado de Jalisco han mostrado un relativo estancamiento en sus crecimientos de población, los municipios de esta área metropolitana han seguido creciendo en tanto que Ocotlán y Poncitlán presentan una base económica sustentada en la manufactura, mientras que Jamay se perfila como un centro de ocio y esparcimiento, en especial para los residentes de Ocotlán.

Visualizado lo anterior, es fundamental entonces, desarrollar y mover las metrópolis en función de principios donde se busque planear, gobernar y administrar lo público donde el centro principal sea la gente, y con ello fortalecer principios de legislación urbana y sistemas de ciudades con marcos financieros efectivos en los colectivos tanto locales,

nacionales como internacionales.

*Evolución de la población en AMO*

Así, la evolución de la población en los municipios que integran AMO, puede revisarse en el siguiente cuadro 2, en donde se describe la evolución poblacional desde 1990 a 2015, con un pronóstico hacia el año 2020, teniendo en cuenta la tasa promedio anual de crecimiento durante el lapso 2010-2015.

La localidad o ciudad principal es Ocotlán (ZM-23), cabecera municipal del municipio del mismo nombre, el cual presumiblemente alcanzará para finales del 2021 los 106,800 habitantes, seguido de los municipios de Poncitlán y Jamay, con 57,100 y 26,100 habitantes para ese mismo año, según proyecciones. Es importante señalar que las distancias por una carretera libre que comunica hacia el poniente con el AMG son: de Poncitlán a Ocotlán, 16 kilómetros y de Ocotlán a Jamay, 10 kilómetros. Encontrando a la cabecera municipal en el centro. Siendo un aproximado de 85 kilómetros la distancia aproximada desde la localidad o ciudad central del AMO al núcleo central del AMG.

Cuadro 2. Evolución de la población de los tres municipios que integran el Área Metropolitana de Ocotlán, 1990 a 2020

Municipio	1990	1995	2000	2005	2010	2015	T. de C. media anual 2010-15	2021*
Ocotlán	69,646	78,128	84,200	89,340	92,967	99,461	1.36	106,800
Poncitlán	32,259	36,893	40,827	43,817	48,408	51,944	1.42	57,100
Jamay	19,145	18,685	21,157	21,223	22,881	24,753	1.59	26,100
AMO	121,050	133,706	146,184	154,380	164,256	176,158	1.41	190,000

\*Cifras de población de acuerdo a las tasas de crecimiento promedio anual de 2010 a 2015.

Fuente: INEGI. (2005). *Censos Generales de Población y Vivienda de 2000 y 2010 y Conteo de Población de 2005*. Recuperado de <https://inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/> e INEGI (2015). *Censos Generales de Población y Vivienda de 1995, 2000 y Conteo de Población de 1995, 2005 y encuesta intercensal de 2015*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1995/>.

El cuadro 3, que a continuación se presenta, contiene información de la evolución de la población las tres cabeceras municipales del AMO, así como sus respectivas tasas de crecimiento promedio anual durante el lapso 2000-2010. Fenómeno que ya contempla Castells sobre la recomposición de movilización social y la marginalidad ecológica, que produce una clara taxonomía en la estructura de clases.

Cuadro 3. Evolución de la población residente en las cabeceras municipales de los tres municipios que integran el Área Metropolitana de Ocotlán (AMO) 2000-2015

Localidad (cabecera municipal)	2000	2005	2010	T de C. Media anual 2000-10	2020**
Ocotlán*	81,071	86,577	89,743	1.02	99,342
Poncitlán	12,418	13,105	13,581	0.90	14,074
Jamay	15,498	15,498	17,204	1.05	19,098
Total	108,987	115,180	120,528	1.01	132,514

\* La población de Ocotlán incluye la población de tres localidades del municipio de Poncitlán, conurbadas con la cabecera municipal del municipio de Ocotlán. Macías García, Del Toro Chávez y Suárez Castellanos (2018). El proceso de desarrollo urbano y concentración de la población en el Estado de Jalisco, 1950-2010. Una interpretación en torno a la evolución de la jerarquía urbana y metropolización en Jalisco. *Estudios de la Ciénega* (38), año 19, julio-diciembre, 149-172.

\*\* Cifras de población de acuerdo con las tasas de crecimiento promedio anual de 2000 a 2010.

Fuente: INEGI. (2005). *Censos Generales de Población y Vivienda de 2000 y 2010 y Censo de Población de 2005*. Recuperado de <https://inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/> e INEGI (2015). *Censos Generales de Población y Vivienda de 1995, 2000 y Censo de Población de 1995, 2005 y encuesta intercensal de 2015*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1995/>.

### *Perspectivas del AMO 2030*

De igual manera, el cuadro 4 presenta información de las tres áreas metropolitanas reconocidas oficialmente hasta principios de 2019 en el estado de Jalisco: Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) (14.1),

Área Metropolitana de Ocotlán (AMO) (14.2) y el Área Metropolitana de Puerto Vallarta (AMPV) (14.03), en donde 14 es relativo al número del estado de Jalisco en la clasificación nacional, y el 01, 02 y 03, corresponden a la numeración de estas tres áreas metropolitanas en esa entidad.

Por otra parte, también en dicho cuadro se puede consultar la evolución de la población de los municipios que integran las áreas metropolitanas (clasificadas como zonas metropolitanas en el contexto nacional) desde el año 2000 hasta el 2015. Del mismo modo, se tiene información de dos áreas metropolitanas referentes, las más cercanas a AMO, por decirlo de manera llana, ambas implican al estado de Michoacán, la primera es el Área Metropolitana de Pénjamo-La Piedad (AMP-LP) y la segunda, el Área Metropolitana de Zamora-Jacona, a una distancia aproximada de 80 a 90 kilómetros. La primera señalada, la AMP-LP, representa la puerta de entrada al Bajío, al centro del país. La segunda, la AMZ-J, significa el acceso a la meseta tarasca, tierra caliente y la costa del estado de Michoacán.

Entre los aspectos interesantes a notar, es que las áreas metropolitanas jaliscienses muestran un mayor dinamismo, por cuanto a sus pautas de crecimiento promedio anual de población de 2010 a 2015. A este respecto, el porcentaje más bajo es la de AMO, que no obstante es superior a las tasas de crecimiento que exhiben las dos áreas metropolitanas de Michoacán.

Cuadro 4. Evolución poblacional de las áreas metropolitanas referentes del estado de Jalisco y las más próximas a AMO en el estado de Michoacán, 2000-2015

No.	Áreas Metropolitanas	2000	2010	2015	T de C media anual 2010-2015
9.01	Área Metropolitana del Valle de México (AMVM)	18'396,677	20'116,842	20'892,724	0.76%
14.01	Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)	3'772,833	4'521,755	4'887,383	1.57%
14.02	Área Metropolitana de Ocotlán (AMO)	146,184	164,256	176,158	1.41%

No.	Áreas Metropolitanas	2000	2010	2015	T de C media anual 2010-2015
14.03	Área Metropolitana de Puerto Vallarta (AMPV)	244,536	379,886	425,890	2.31%
16.01	Área Metropolitana La Piedad-Pénjamo (AMP-LP)	229,372	249,512	254,272	0.38%
16.03	Área Metropolitana de Zamora-Jacona (AMZ-J)	216,048	250,113	265,952	1.24%

Fuente: Gutiérrez Padilla, R. M. (2019). *El proceso de metropolización de La Ciénaga. Área Metropolitana de Ocotlán, AMO Ocotlán*, Jalisco: Gobierno Municipal de Ocotlán.

Con toda la información presentada, resulta de interés hacer una prospectiva de esta área metropolitana en el mediano y largo plazo. Primeramente, es relevante considerar que por ahora esta área metropolitana se encuentra sobre la carretera libre que, desde el AMG, va hacia La Barca, localidad y municipio que desde el siglo XIX se ha distinguido por su producción de granos a partir de la buena calidad de tierras agrícolas de sus valles, que se extienden desde el macizo de la sierra Cóndiro Canales hasta la ribera nororiental del Lago de Chapala. La Barca se encuentra en el trazo de la carretera libre, a solo 30 kilómetros de la cabecera municipal de Jamay. Desde La Barca se puede arribar al estado de Michoacán, llegando primero a lo que es conocido como La Ciénaga michoacana. Y efectivamente desde Briseñas, municipio michoacano conurbado con La Barca por dos de sus localidades, el Paso de Hidalgo y la misma cabecera municipal, Briseñas, se divide la carretera libre en dos rutas: 1) hacia el oriente, una carretera por la cual se puede llegar a la localidad de Vistahermosa,<sup>3</sup> a diez kilómetros de La Barca-Briseñas, para poder arribar después a otras localidades, en orden de aparición, Tanhuato y

---

3 En esta localidad, Vistahermosa, se bifurca la carretera para llegar a Ixtlán de los Hervores, marcando esta última el final de la región de La Ciénaga michoacana, con lo cual se puede llegar al Área Metropolitana de Zamora-Jacona, ya en otra región natural de transición hacia la Meseta Tarasca, Tierra Caliente y Costa del Estado de Michoacán.

Yurécuaro, marcando así la conclusión de la región de la Ciénega para pasar al Bajío por su puerta de entrada desde Jalisco, La Piedad; 2) otra carretera hacia el sur, rodeando el extremo oriente del Lago de Chapala para llegar a varias localidades en un recorrido de solo 18 kilómetros: Cuatro Esquinas, San Gregorio, El Fortín, Cumuatillo y San Pedro Karo (Venustiano Carranza), para después, a menos de diez kilómetros más, arribar a Sahuayo, ciudad media de gran actividad comercial que siempre se ha ostentado como el “corazón de la Ciénega”, con su ciudad satélite, Jiquilpan, a una distancia de tan solo diez kilómetros.

Para entonces ya las localidades de Sahuayo-Jiquilpan se encuentran sobre lo que fue la primera carretera que se construyó para comunicar a Guadalajara con la Ciudad de México, tocando Zacapú y Morelia. En síntesis, desde la localidad o ciudad central de Ocotlán, hasta las Áreas Metropolitanas de La Pénjamo-La Piedad o Zamora-Jacona se hace un tiempo de recorrido de hora y media. Para todo esto, es importante concluir que todo el recorrido, desde Ocotlán hasta Jamay, de Jamay a La Barca y de La Barca hasta Sahuayo-Jiquilpan es notoria una base económica sustentada en la agricultura, la ganadería y la agroindustria, aspectos todos ellos que deben potencializarse si lo que interesa es la producción de alimentos.

Luego entonces, la perspectiva que se quiere presentar, es la de discurrir que, en el mediano y largo plazo es factible considerar la formación de corredor metropolitano (con puertos secos o también conocidos como terminales intermodales de mercancías en determinadas regiones económicas) que iría desde Poncitlán hasta Sahuayo-Jiquilpan a lo largo de una carretera que toca como principales centros de población a Ocotlán, Jamay, La Barca-Briseñas, San Pedro Karo (Venustiano Carranza) para llegar finalmente a Sahuayo-Jiquilpan. Con la alternativa de tener una salida al Bajío siguiendo la ruta de La Barca-Briseñas, Vistahermosa y Yurécuaro. Circuito metropolitano que, por una parte, permitirá un corredor a través del cual se podrán diseñar políticas públicas interestatales que procuren la conservación del equilibrio del medio, por tanto, que se estaría sobre un corredor de ciudades en torno a la ribera norte y poniente del Lago de Chapala, aun cuando se consideran entidades del estado de Michoacán.

Otro sustento de este perímetro metropolitano se puede encontrar en el fomento al crecimiento de áreas urbanas que contribuyan a la desconcentración de la inercia de incremento y congestión de población, y actividades económicas que están en curso en el AMG.

El AMO ofrece un reto para construir espacios urbanos metropolitanos más amigables para el ser humano, que hagan viable la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en un mediano plazo, a través de un ordenamiento territorial policéntrico en un corredor metropolitano que garantice una visión colectiva de cocreación e integración a través de una gobernanza, con un gobierno honesto y eficaz, a partir de una efectiva participación ciudadana. Se debe señalar también, que al menos con los cambios municipales que están inconexos y al corte del 2020 como Área Metropolitana de Ocotlán, la propuesta de desdoblar sus componentes para un sistema integral de desarrollo metropolitano, tiene sus bases en la siguiente agenda multifactorial de operación y resultados, pero sin duda los compromisos transformadores para el desarrollo comprenden: a) entender la prosperidad policéntrica intermunicipal como un espacio de oportunidades para todos los que la constituyen; b) mejorar el eje de sustentabilidad para la gobernanza metropolitana y c) crear una gran comisión legislativa que vea el desarrollo metropolitano como factor primordial la disminución de la pobreza y desigualdad a partir de una serie de agendas comunes: 1) Ordenamiento territorial metropolitano; 2) Medio ambiente y desarrollo sustentable; 3) Gestión integral del agua; 4) Protección civil y bomberos; 5) Movilidad; 6) Desarrollo industrial.

De las agendas metropolitanas (que parten del supuesto de ser prioritarias bajo un análisis de cada uno de los planes municipales de desarrollo) se puede inducir a la realización de políticas públicas que busquen articular la administración eficaz en relación con la gestión para la gobernanza y gobernabilidad, así como detonar las capacidades institucionales que cada municipio aporte para la programación, presupuestación y supervisión de actividades y, sobre todo, de la optimización de procesos de participación ciudadana en un espacio de democracia deliberativa.

*Necesidad de un IMEPLAN para AMO*

El año de 2019 marcará el inicio de la creación de un Instituto Metropolitano de Planeación y si bien, desde 2004 la federación reconoció en los municipios de Ocotlán y Poncitlán una zona metropolitana, fue cuestión de tiempo para que el municipio de Jamay se agregara al proyecto de metropolización en la Ciénaga jalisciense. Para febrero del mismo año, el Congreso del Estado de Jalisco reconoció la existencia del Área Metropolitana de Ocotlán, hecho que dio lugar a la firma del convenio de coordinación metropolitana por los presidentes municipales de los tres municipios, lo que sin duda obligó al planteamiento de un nuevo diseño político en el que, a partir de la reconsideración de las comisiones edilicias ya existentes, se diera comienzo a homogeneizar las actividades estatutarias al interior de los cabildos de cada unidad municipal.

Legitimado el proceso por parte de la federación y firmados los acuerdos en las comisiones legislativas de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado (y la unificación de criterios por cada uno de los municipios interesados), un miércoles 2 de septiembre de 2020 a las 10:25 de la mañana (pese a la contingencia sanitaria) se celebró la Primera Sesión Ordinaria de la Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Ocotlán en el Recinto de Casa Jalisco, con la presencia del gobernador del estado, Ing. Enrique Alfaro Ramírez, así como la participación de las siguientes figuras políticas: C. Luis Miguel Núñez López (presidente municipal de Poncitlán, emanado del Partido Movimiento Ciudadano); C. Paulo Gabriel Hernández Hernández (presidente municipal de Ocotlán, reelecto y emanado del Partido Movimiento Ciudadano); C. Juan Luis Aguilar García (presidente de Jamay, reelecto y emanado del Partido Revolucionario Institucional); con la titularidad del Instituto Metropolitano de Ocotlán, el C. José de Jesús Cervantes Flores (expresidente municipal interino de Ocotlán y emanado del Partido Movimiento Ciudadano); también con la participación del diputado local, presidente de la Comisión Legislativa de Gestión Metropolitana, Héctor Pizano Ramos; la presencia del diputado local, presidente de la Comisión de Desarrollo Productivo Regional del Distrito XV-La Barca, Carlos Eduardo Sánchez; la coordinadora general estratégica de Gestión del Territorio, Patricia Martínez Barba,

y el director general del IMEPLAN Guadalajara, Mario Silva Rodríguez. Todos ellos se dieron cita para conformar el Instituto Metropolitano de Planeación Ocotlán, así como la aprobación del Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana, que en su carácter de Comisión Temporal fungiesen como articuladores de la Zona Metropolitana Número 23, con la presencia de un representante de la federación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU). Lo anterior significó un avance considerable en la necesidad de construir la consolidación administrativa y jurídica del área metropolitana.

A este respecto, las autoridades gubernamentales en sus diferentes órdenes reconocen como organismo público descentralizado intermunicipal, de acuerdo al artículo 32 del Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Ocotlán el IMEPLAN de Ocotlán con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía financiera, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones el elaborar, proponer y coordinar lo siguiente: 1) Diseñar instrumentos de planeación metropolitana; 2) Promover la cultura de la transparencia para el uso de los recursos y fortalecimiento de buenas prácticas; 3) Conformar y capacitar permanente la profesionalización de perfiles; 4) Emitir opiniones técnicas para actualizar instrumentos de planeación municipal; 5) Vincular instituciones para la consecución y logro de agendas metropolitanas.

En este sentido, se puede señalar lo siguiente:

La gestión de las zonas metropolitanas implica la concurrencia de dos o más gobiernos municipales, y en ocasiones estatales, con sus respectivas autoridades, quienes pueden tener planes y proyectos no necesariamente convergentes. La falta de acuerdos en la atención de los problemas de las metrópolis, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental, representan serios obstáculos para el adecuado funcionamiento y desarrollo de las metrópolis, particularmente en lo que se refiere a la planeación y regulación de su crecimiento físico, la provisión de servicios públicos y el cuidado de su entorno ambiental. Por lo anterior, la planeación, coordinación y administración metropolitana son instrumentos clave para incidir positivamente en el patrón de organización espacial, en el ordenamiento del territorio y en la sustentabilidad de estos centros difusores del desarrollo.

Esta situación plantea nuevos retos en materia de definición de competencias y de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que posibiliten la planeación y administración integral del territorio, la gestión eficiente de los servicios públicos y el ejercicio pleno de los derechos de sus ciudadanos, elementos indispensables para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable de las metrópolis del país (Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2004).

#### APROXIMACIONES FINALES

Los procesos de gestión supramunicipales sugieren el decálogo de funcionalidad que a continuación enlista una serie de ítems replicables para el buen y eficiente funcionar de los institutos metropolitanos de planeación y, en consecuencia, los indicadores de prosperidad de área metropolitana.

1. Consideraciones en torno al gasto de los residentes del área metropolitana, así como la distribución geográfica del mismo;
2. Registro de unidades empresariales en los diversos sectores de actividad económica;
3. Registro de unidades de ocio y esparcimiento para la población;
4. Atlas de riesgos de los municipios que integran el área metropolitana;
5. Identificación de espacios y zonas ecológicamente vulnerables frente al emplazamiento de actividades económicas en los municipios metropolitanos;
6. Inventario hídrico del área metropolitana, su situación en cuanto a niveles de contaminación;
7. Inventario de la flora y la fauna del área metropolitana, sus riesgos ante el avance de la urbanización;
8. Identificación de grupos humanos y sus intereses para conocer su potencial intervención en los procesos de desarrollo social del área metropolitana, lo que conducirá a diseños alternativos de participación social en el proceso de metropolización;
9. Diagnóstico del sistema educativo de los municipios metropolitanos;

10. Diagnóstico de las diversas problemáticas, entre ellas la relacionada con el aseo público, vertederos y redes de recolección de la basura.

Estos son solo algunas orientaciones destinadas a jugar un papel decisivo en el mantenimiento del Estado de derecho, a partir de un enfoque metropolitano que asume como propio un nuevo pacto social de supramunicipalidades y protogobiernos de las no fronteras.

## CONCLUSIÓN

La metropolización para las tres áreas metropolitanas, pero con especial énfasis en el Área Metropolitana de Ocotlán, obliga a considerar todos sus múltiples aspectos, por ser un fenómeno que se origina a partir de la diaria cotidianidad de la convivencia entre los seres humanos, es un desafío complejo que no debe eludirse. Al hablar de metrópolis debe dar por sentado que se ha de enfrentar, desde todas sus aristas, el reto de poner en marcha un proceso de desarrollo socioeconómico sustentable creador que conduzca hacia un mayor bienestar humano, en equilibrio con ecosistemas resilientes. Por lo anteriormente expuesto, es importante posicionar aspectos que el desarrollo urbano ha dejado de lado, razón por lo cual nuestras ciudades han crecido de manera caótica, afectando en su vida diaria al ser humano, contaminando y dañando seriamente el equilibrio del medio. Se pueden señalar aspectos que deben privilegiarse desde el principio de un proceso de planeación urbana, temas como el de la vialidad, la existencia de una supercarretera con especificaciones detalladas que, a manera de columna vertebral, faciliten el rápido traslado de personas y mercancías y, en paralelo, una vía colateral que permita el ascenso y descenso de personas, así como la distribución *in situ* de mercancías. Ambas vías, la supercarretera y la vía alterna complementándose para dar un eficiente servicio de movimiento.

Se debe señalar en este apartado que se corrobora el planteamiento de Anderson en el que las áreas metropolitanas se forman a través del crecimiento socioeconómico de una sumatoria de ciudades para privilegiar estrategias que van desde el diseño de una red de ciclovías que prioricen y faciliten la movilidad, hasta un replanteamiento de

ciudad con nuevas dimensiones de los viajes casa-trabajo, en donde los residentes metropolitanos tengan la opción de hacer sus traslados a pie o en bicicleta, que comuniquen lugares de trabajo con zonas residenciales, pero que a la vez ofrezcan oportunidades de acondicionamiento físico a las personas. El ordenamiento del territorio debe ser de tal manera que permita a los residentes de los varios centros de población mantenerse a cortas distancias de los lugares para laborar, buscando en todo momento que los traslados de los seres humanos, en especial por motivos de trabajo, sean breves. Ello debe priorizarse para que los residentes de la nueva metrópoli puedan hacer un uso eficiente de su tiempo, con lo cual disfrutará en plenitud su existencia.

El diseño de una metrópoli en La Ciénega debe insistir en la construcción de espacios residenciales que por ningún motivo se conviertan en espacios dormitorios. Este es el riesgo que toda la región está enfrentando en la actualidad con la presencia de zonas industriales en el municipio de El Salto y en general el AMG, además de una total ausencia de planeación y ordenamiento del territorio, situación que ha estado en contra de los residentes de la región Ciénega. Un aspecto sumamente importante, es la protección de la tierra para fines de producción de alimentos, dada la necesidad de estos y la buena calidad de las tierras agrícolas de la región. Luego entonces, deben alternarse parques de producción de alimentos, zonas de manufactura y zonas residenciales. Una alternancia en cuanto a ubicación de actividades que incluso puedan ofrecer a la ciudadanía la posibilidad de convertir determinadas tareas productivas, en especial la producción de alimentos, en una atracción que sea para el disfrute de la misma población residente a través de la práctica del ocio y el esparcimiento familiar en días de asueto, o bien puntos de atracción turística para visitantes que lleguen desde otros sitios del país o del extranjero.

Se concluye que son todos estos aspectos los que demandan y requerirán información básica para a partir de ella ofrecer opciones de ordenamiento territorial para la metropolización de La Ciénega. Corresponde a la participación ciudadana estimular una nueva faceta de la democracia que en todo esfuerzo de planeación metropolitana debe estar presente. De aquí la necesidad de poner en acción los consejos de participación ciudadana, para que sean los residentes en la nueva metrópoli

los que decidan el ordenamiento territorial y su reglamentación. Por ahora, participan tres municipios (AMO), que colindan parcialmente. En un mediano plazo la incorporación del municipio de Zapotlán del Rey, incluso el municipio de Tototlán, conforme crece la mancha urbana. Pero sin duda, el reto es construir una región interestatal-metropolitana con la creación de un corredor metropolitano hasta Sahuayo-Jiquilpan en el estado de Michoacán. Más aún cuando ya ocurre una gran interacción entre residentes de toda esta zona por motivos comerciales, educativos, de redes de parentesco y hasta de esparcimiento familiar. El reto se encuentra en el aire, un desafío nada sencillo, pero que debe asumirse en favor de las generaciones futuras en un espacio de simbiosis con el desarrollo holístico vital.

#### REFERENCIAS

- Andersson, M. (2019). Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida. En David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno y Gabriel Lanfranchi (Eds.). *Gobernanza Metropolitana. El Gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 78-91). Guadalajara: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castells, M. (2008). *La Cuestión Urbana* (15 ed.). México: Siglo Veintiuno.
- Gutiérrez Padilla, R. M. (2019). *El proceso de metropolización de La Ciénega. Área Metropolitana de Ocotlán, AMO*. Ocotlán, Jalisco: Gobierno Municipal de Ocotlán.
- Macías García, L. A., Del Toro Chávez, H. L. y Suárez Castellanos, M. (2018, julio-diciembre). El proceso de desarrollo urbano y concentración de la población en el Estado de Jalisco, 1950-2010. Una interpretación en torno a la evolución de la jerarquía urbana y metropolización en Jalisco. *Estudios de la Ciénega* (38), año 19, 149-172.
- Negrete Salas, M. E. y Salazar Sánchez, H. (1986). Zonas Metropolitanas en México, 1980. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 97-124
- Unikel, L. R. (1978). *El Desarrollo urbano de México*. México: El Colegio de México.

#### *Fuentes electrónicas*

- Asociación de Empresarios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas A.C., C. N. (2016). *Observatorio Integral de la Región Turística PV-BB*. Recuperado de

<http://observatorioit.org/archives/pages/2016/08/Ago2016-observatorio-conurbacion.pdf>.

IIEG. (2020). *Diagnóstico del Área Metropolitana de Ocotlán. Agosto 2020*. Ocotlán. Recuperado de <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2020/08/1rea-Metropolitana-de-Ocotl%C3%A1n-1.pdf>.

INEGI. (2005). *Censos Generales de Población y Vivienda de 2000 y 2010 y Conteo de Población de 2005*. INEGI. Recuperado de <https://inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>.

----- (2015). *Censos Generales de Población y Vivienda de 1995, 2000 y Conteo de Población de 1995, 2005 y encuesta intercensal de 2015*. INEGI. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1995/>.

IMEPLAN. (2018). *Nuestra Ciudad*. Guadalajara. Recuperado de [https://www.imeplan.mx/en/ciudad?fbclid=IwAR21e2q7LWnIF\\_cHCm\\_tdi0BIID\\_X6BY5HZx-NO23F4l7ERSXjkdflDHL34](https://www.imeplan.mx/en/ciudad?fbclid=IwAR21e2q7LWnIF_cHCm_tdi0BIID_X6BY5HZx-NO23F4l7ERSXjkdflDHL34).

Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2004). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. Ciudad de México. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas\\_metropolitanas2000/completo.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas2000/completo.pdf).

# LA POLICÍA METROPOLITANA DE GUADALAJARA. APRENDIZAJES DE UN PROCESO FALLIDO

Lenin Cuauhtémoc Ríos Checa  
*Universidad de Guadalajara*

## INTRODUCCIÓN

El tema de la seguridad pública es una demanda ciudadana que desde hace varios años se ha presentado en México, y hasta hoy en día se mantiene. Los abordajes para su atención a través de Políticas Públicas han privilegiado las más de las veces acciones gubernamentales no coordinadas cuyos resultados parecen ser poco efectivos. Si bien una de las dificultades que implica el abordaje de los temas de la seguridad pública es la competencia concurrente, en la cual, todos los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen atribuciones constitucionales en la materia; a su vez, el propio marco constitucional en México ofrece como mecanismos para la actuación intergubernamental, la asociación y/o coordinación (artículos 115, III, penúltimo párrafo y 11, VII). No obstante, los resultados con base en el uso de dichas herramientas institucionales hasta ahora no muestran resultados relevantes, si partimos de la base de que la demanda ciudadana de seguridad pública permanece en la agenda pública de los tres órdenes de gobierno.

Un componente de complejidad para la atención al tema que nos ocupa, existe en áreas conurbadas entre dos o más entidades político administrativas, a saber, municipios y/o entidades federativas. En los cuales se presentan inconvenientes derivados de las competencias-atribuciones legales de los municipios (y en su caso entre entidades federativas), se circunscriben a su respectivo ámbito territorial. En este escenario resulta necesario, por no decir obligado, el que se logre una coordinación-asociación efectiva, para atender los problemas de la transterritorialidad (urbanos o metropolitanos) presentes en los municipios o entidades federativas colindantes.

Una de las alternativas que se han explorado para atender el reto que impone la atención de temas de transterritorialidad, lo es, a través de la coordinación o asociación de las entidades político administrativas involucradas, que puede comprender la definición de áreas conurbadas o metropolitanas.<sup>1</sup>

#### EL CASO DEL ÁREA CONURBADA Y METROPOLITANA DE GUADALAJARA

En el caso del área conurbada y, posteriormente, metropolitana de Guadalajara, se han realizado varios intentos de coordinación o asociación intergubernamental en materia de seguridad pública desde los años ochenta del siglo pasado, de los cuales se pueden recuperar algunos aprendizajes (véase Ríos, 1999 y Chapa, 2019, pp. 253-283).

Según lo expone Benjamín Chapa en su reciente publicación sobre el tema (2019, pp. 261-277), durante un periodo de 35 años (1984-2019) se han realizado cuatro intentos de coordinación intergubernamental para atender el tema de la seguridad pública (1984-1990, 2007-2010, 2010-2012 y 2019-2021), destacando para los propósitos del presente análisis el primero y el cuarto, debido a que en el segundo y tercero no se concretaron proyectos con respecto a la operación de una policía intermunicipal o metropolitana.

Para los fines del presente estudio procederemos de la siguiente manera: primero, realizar una revisión general de los esfuerzos realizados en el área conurbada, poniendo énfasis en el primer y último intento, en virtud de que en esos casos las acciones fueron encaminadas hacia la concreción de una policía metropolitana, con la participación de varios actores gubernamentales, tanto municipales, como el estatal; segundo, a través de una revisión general de modelos de policía metropolitana,<sup>2</sup> tanto teóricos como empíricos para identificar elementos en común

---

1 Su diferencia básica consistiría en que el área metropolitana comprende territorios no conurbados.

2 Lo cual puede comprender cualquier otra denominación que implique acciones de seguridad enfocadas a un territorio conurbado o metropolitano.

y nuevos que permitan valorar las ventajas y desventajas en el modelo adoptado para la Policía Metropolitana de Guadalajara (PMG).

Con base en lo anterior, contar con elementos que permitan a través de un análisis del proceso de las políticas públicas, así como desde la perspectiva del institucionalismo, revisar el intento más reciente de policía metropolitana en el AMG (2019-2021) e identificar las etapas en que se pueda advertir oportunidades de mejora y/o replanteamientos de fondo en el proceso de esta nueva apuesta de política pública en materia de seguridad en el AMG.

#### ANTECEDENTES DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ÁREA CONURBADA Y METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Para este propósito se parte de la revisión realizada por Benjamín Chapa, antes referida, en la cual se pueden señalar algunos elementos en cada uno de los eventos examinados, con miras a identificar los puntos controversiales para la concreción de las propuestas de atención intergubernamental en el tema de la seguridad pública en el área conurbada y posteriormente metropolitana de Guadalajara. Por otra parte, reconocer las vías a través de las cuales se formalizaron los acuerdos de coordinación intergubernamental, aun cuando en dos de los cuatro intentos, estos no se concretaron.

En el primer intento, se identificaron como aspectos controversiales, más allá de los aspectos políticos, los siguientes: línea de mando (quién designa al director de la PIM y a los altos mandos); cobertura (cuántos policías corresponden a cada uno de los municipios participantes y en qué áreas); jurisdicción (a quién le corresponde dar órdenes y dónde) y presupuesto (cuánto dinero debía aportar cada uno de los municipios y cuánto el gobierno del estado, y qué criterios deberían usarse para establecer los montos) y, junto con este, la capacitación del personal (debido a que para su atención también se requerían recursos). La vía a través de la cual se concretaron los acuerdos para su creación, y modificaciones posteriores fue a través de Convenios de colaboración suscritos de manera formal por los presidentes municipales y el gobernador del estado.

Por su parte, en la segunda prueba, más allá de que no se logró un acuerdo para la implementación de un modelo de policía intermunicipal o metropolitana, los temas controversiales que estuvieron en la discusión fueron además del político, jurídicos, presupuestales, línea de mando, jurisdicción y cobertura.

En lo relativo al tercer intento tampoco se consiguió un convenio para la implementación de un modelo de policía intermunicipal o metropolitana, los temas controversiales fueron los mismos, a saber: además del político, jurídicos, presupuestales, línea de mando, jurisdicción y cobertura. Aun cuando no se consiguió un acuerdo, sí se alcanzó uno para mejorar la comunicación operativa en materia de seguridad, el cual se formalizó a través de un convenio de colaboración intergubernamental, suscrito por los presidentes municipales y el gobernador del estado.

#### EL INTENTO MÁS RECIENTE DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN MATERIA DE SEGURIDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA (AMG), 2019-2021

Para una mejor comprensión del proceso de cambio institucional en materia de integración intergubernamental en materia de seguridad pública en el AMG,<sup>3</sup> es necesario hacer referencia a sus antecedentes inmediatos, a saber, la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad.

El 31 de octubre de 2016, los municipios que integran el AMG<sup>4</sup> y el Gobierno del Estado de Jalisco, a través de un convenio, crearon la Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara (Convenio de Coordinación Metropolitana, 3 de febrero de 2014), la cual tenía como propósito: “formular, instrumentar y proponer

---

3 Creada por Decreto 23021/LVIII/09 publicado en el *Periódico Oficial el Estado de Jalisco*, el día 26 de diciembre de 2009, por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco, aprobó la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos, mimeo.

4 El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo.

programas y políticas públicas municipales metropolitanas, así como realizar estudios y análisis que permitieran encontrar los mecanismos de interés público que garantizaran en derecho humano a la seguridad...” (cláusula tercera).

De manera expresa se señaló que la AMS no tendría competencia ni funciones sobre la operación policial y mando, conservando los municipios, íntegras sus facultades en la materia. Asimismo, se estableció que el órgano máximo de gobierno (institución política) se integraría por una junta conformada por los presidentes municipales y el gobernador del estado, quien la presidiría (cláusula cuarta).<sup>5</sup> Y se determinó que las decisiones de la junta de gobierno se tomarían por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

#### *La creación de la Policía Metropolitana de Guadalajara (PMG)*

Con el antecedente mencionado, el 26 de julio de 2019 los municipios que integran el AMG –salvo el de San Pedro Tlaquepaque– y el Gobierno del Estado, decidieron crear la Policía Metropolitana de Guadalajara:

[...] como un modelo integral de seguridad pública para el Área Metropolitana de Guadalajara, que responda a las necesidades y retos actuales de las ciudades, bajo un esquema de colaboración institucional para la construcción de seguridad; regido por el estudio, generación e implementación de políticas públicas orientadas a la prevención de la violencia y el delito, así como el fortalecimiento y mejoramiento de las corporaciones, bajo un esquema de mando único para la prevención, acción, protección y combate delincriminal (Antecedente VIII del Convenio Específico de Coordinación y Asociación en materia de Seguridad Metropolitana, para la creación del organismo público descentralizado denominado Policía Metropolitana de Guadalajara, mimeo).

La visión para la PMG era la de consolidarse como un componente primordial, coadyuvante para lograr la paz y la tranquilidad de la sociedad, a través de una efectiva prevención y combate del delito, en coordinación con la AMS, para implementar y ejecutar las políticas

---

5 Igualmente se estableció la posibilidad de nombrar representantes con suficientes facultades para la toma de decisiones (cláusula quinta).

públicas necesarias para mantener el orden público. (Antecedente VIII del Convenio Específico de Coordinación y Asociación en materia de Seguridad Metropolitana, para la creación del organismo público descentralizado denominado Policía Metropolitana de Guadalajara: 5).

El objeto de la PMG consistía en “ejercer la función y prestar el servicio de seguridad pública”. Llamó la atención el que la circunscripción territorial de actuación de la PMG no se incluía al municipio de San Pedro Tlaquepaque, pese a formar parte del AMG.

En cuanto a su forma de organización y operación, a la PMG se le dio la de Organismo Público Descentralizado (OPD), compuesto por una Junta de Gobierno (como órgano máximo) integrado por el gobernador del estado (quien la preside) y los presidentes municipales de los municipios suscriptores, así como un comisario general y un secretario técnico (cláusula tercera).

Para la toma de decisiones por parte de la Junta de Gobierno se estableció que, salvo las que expresamente se señalaran en el convenio en las que se requiera de unanimidad de sus integrantes, las decisiones se tomarían por el voto de la mitad más uno de sus integrantes.<sup>6</sup> Además se otorgó voto de calidad al presidente de la Junta de Gobierno.

Un tema polémico fue lo dispuesto en la cláusula décima del convenio,<sup>7</sup> en la cual se estableció que, mediante acuerdo unánime de la Junta de Gobierno, las facultades, derechos y obligaciones establecidos a cargo de los municipios con relación al servicio de seguridad pública, en cualquier ordenamiento legal o reglamentario, así como en contratos, convenios o acuerdos celebrados con dependencias o entidades del Gobierno del Estado o con dependencias o entidades de la administración

---

6 Si bien una mayoría simple ayuda a facilitar la toma de decisiones, también se corre el riesgo de incumplimientos a los acuerdos por parte de los representantes municipales que no asistan, debido a cuestiones de normatividad interna de los municipios. O en otro caso, a manera de ejemplo, al no participar en el nombramiento del comisario general y el secretario técnico, cuando el primero de ellos pasaría a ser el coordinador operativo de los comisarios municipales, según lo dispuesto en la cláusula novena.

7 En virtud de que dicha cláusula literalmente transfería la competencia municipal a la PMG. Lo cual es sin duda ampliamente cuestionable desde el punto de vista legal. Tal como lo hizo notar el Pleno del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque (20 de agosto de 2019), al manifestar su rechazo a la suscripción del convenio.

pública federal, y de los municipios, así como con cualquier persona física o jurídica, serán asumidos por la PMG, conforme a la liquidación que presente cada uno de sus integrantes y que esta sea autorizada por la Junta de Gobierno.

Por lo que ve a la forma de separación de alguno de los municipios participantes, se estableció un mecanismo, que podría decirse, de dos tiempos:

- I. Podría realizarse en cualquier momento, en caso de que no hubiese unanimidad en la aprobación del Modelo Operativo que proponga el comisario general a la Junta de Gobierno;
- II. Sin embargo una vez aprobado el mismo y ratificado por mayoría calificada en los ayuntamientos [el municipio] perdería cualquier derecho a recuperar las aportaciones que haya hecho, en la medida en que no se afecte su capacidad para prestar el servicio de seguridad pública; perderá cualquier derecho de propiedad sobre los bienes que haya adquirido a partir de la operación de la PMG; perderá el derecho para acceder al financiamiento, proyectos y programas que se estén ejecutando hasta que se finiquite su participación; y deberá garantizar los recursos suficientes, en la proporción correspondiente, para solventar los pasivos contratados [por la PMG] hasta la fecha de solicitud de separación.

La creación de la PMG sin la participación de un gobierno municipal integrante del AMG, requiere una revisión a detalle de las razones por las cuales el municipio de San Pedro Tlaquepaque no participó, debido no solo a la implicación política y operativa que traería consigo la puesta en marcha de una nueva institución metropolitana sin la participación de uno de los municipios más representativos del AMG, sino además, por la pertinencia que pudieran aportar a la viabilidad o inviabilidad de la política pública, a partir de los señalamientos realizados por dicho gobierno municipal.

Las razones expuestas por este último (Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, 20 de agosto de 2019) y su decisión de rechazar la suscripción del mismo en los términos acordados por el resto de los

municipios y el Gobierno del Estado,<sup>8</sup> se sintetizan en los siguientes puntos:

- La vaguedad con respecto a sus alcances (responsabilidades, obligaciones, procedimientos y mecanismos).
- Las cargas materiales y económicas impuestas al municipio.
- Imprecisiones sobre cuestiones laborales, salario, mandos, entre otros.
- Falta de previsión presupuestal.
- La ausencia de propuestas de los reglamentos para la operación.
- Se señalan vicios en la legalidad, debido a que no se aprobó por mayoría calificada de los ayuntamientos, y se cuestionan probables violaciones a la Constitución y otras normas legales.

### *Cambio de ruta en la conformación de la PMG*

Derivado de los cuestionamientos y renuencia inicial a suscribir el convenio original por parte del Gobierno Municipal de San Pedro Tlaquepaque, se realizó un cambio de ruta para la conformación de la PMG, debido a que en un primer “saque”, se llevó a cabo un convenio de coordinación entre los municipios integrantes del AMG y el Gobierno del Estado de Jalisco, sin la participación de ese municipio.

Para corregir el rumbo, se realizó una adenda al Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la creación del OPD denominado AMS del AMG, con fecha del 31 de octubre de 2016, en el cual participaron todos los municipios de esta última, incluyendo el de San Pedro Tlaquepaque.

Vale la pena hacer notar que parte de la explicación del cambio de trayecto en la conformación de la PMG, no solo se debió a la posición del Gobierno Municipal de San Pedro Tlaquepaque, sino a otras cuestiones tanto de forma como de fondo en la firma del Convenio Específico de Coordinación y Asociación en materia de Seguridad Metropolitana, para la creación del organismo público descentralizado denominado Policía Metropolitana de Guadalajara, con fecha del 26 de julio de 2019. A saber:

---

8 Debido a lo extenso de los cuestionamientos, se acompañan como anexo I.

- a) El documento (convenio) firmado por el Gobernador del Estado y los municipios que integran el AMG era solo una carta de intención, no un compromiso formal (convenio) por parte de los gobiernos municipales.<sup>9</sup> Ello se desprende de lo establecido en la cláusula segunda del documento, en la cual expresamente se estableció que los respectivos ayuntamientos deberían aprobar la celebración del convenio y “autorizar” a los funcionarios públicos correspondientes a signarlo.<sup>10</sup>
- b) El cuestionamiento de falta información previa y falta de claridad en los compromisos por parte de los municipios.<sup>11</sup>
- c) La falta de acuerdos previos al interior de los municipios.<sup>12</sup>

Posteriormente, el 12 de noviembre de 2019, la JCM (Junta de Coordinación Metropolitana) del AMG, aprobó una modificación al Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la creación del Organismo Público Descentralizado denominado Policía Metropolitana de Guadalajara. En la justificación de la nueva adenda, la JCM señaló que se buscaba concluir la consolidación de la policía metropolitana, a través de la modificación de la cláusula cuarta a la décima primera, adicionando la cláusula décima cuarta a la décima sexta.<sup>13</sup>

---

9 Como se desprende no solo de lo expuesto en el documento del convenio, sino en las declaraciones realizadas por el presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga, en sesión extraordinaria de ayuntamiento, celebrada el 30 de julio de 2019, según se hizo constar en el Acta 582 a foja 12-18, mimeo.

10 El dato es relevante debido a que la impresión que se dio a la población través de las notas de prensa del día siguiente a la firma del convenio (27 julio 2019), fue que ya se había formalizado la creación de la PMG, y no una carta de intención. De hecho, una nota de prensa del Gobierno del Estado de Jalisco (26 de julio de 2019), se titula “Gobernador y alcaldes firman convenio para crear la policía metropolitana”, mimeo.

11 Como se puede advertir en la sesión de ayuntamiento del municipio de Tlajomulco de Zúñiga celebrada el 30 de julio de 2019, por parte de tres regidores, mimeo.

12 En la sesión de Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga (30 de julio de 2019) en la que se sometió a aprobación la adhesión al Convenio de creación de la PMG, el regidor Miguel Ángel León Corrales, en su intervención, manifestó: “nos pidieron opinión [...] pero cuando ya se había firmado el convenio el viernes pasado...”, mimeo.

13 El texto de la reforma se incorpora como anexo II, mimeo.

En síntesis, lo que se propuso con la nueva modificación al convenio fue replicar, con algunos cambios, el *Convenio Específico de Coordinación y Asociación en materia de Seguridad Metropolitana, para la creación del organismo público descentralizado denominado Policía Metropolitana de Guadalajara*, firmado el 26 de julio de 2019, por el Gobierno del Estado de Jalisco y los municipios que integran la AMG, salvo el de San Pedro Tlaquepaque.

### *Resultados de la PMG al cierre del 2019*

En información obtenida por medio de la plataforma INFOMEX, sobre los resultados de la PMG a partir de su creación, se hizo entrega de diversos documentos, entre otros, uno denominado Informe de actividades 2019 AMS. Este *último* es realmente pobre debido a la carencia de resultados. Si bien, en dicho informe se señala que una de las cuatro políticas públicas diseñadas ya se encuentra implementada, no existe evidencia alguna al respecto.

Por lo que concierne al tema de políticas públicas, se da cuenta de dos. Homologación salarial y condiciones laborales para policías del AMG y Política de Formación Policial PMG. En el primer caso se trata de un documento de alrededor de 100 hojas en el cual se plantea la propuesta de homologación salarial y condiciones laborales, pero no queda claro si dicha política ya se está implementando y, en su caso, en qué etapa se encuentra. Ya que, si bien se presenta un escenario de implementación en los años 2019 a 2021, no se precisa si se está cumpliendo, y en qué medida. Tratándose del denominado Política de Formación Policial de la PMG, se trata más bien de una propuesta, en la cual no se precisa en qué etapa se encuentra.

En la información se incluye un documento denominado Plan de Trabajo 2020 Policía Metropolitana de Guadalajara. Este consta de 18 hojas, en el cual señalan algunas acciones o programas pero que carecen de indicadores y planes de seguimiento. Es decir, no hay una calendarización de las mismas por lo que no habrá manera de poder evaluar los resultados que se obtengan al finalizar el año 2020.

A continuación, para estar en condiciones de realizar un análisis más completo del objeto de estudio, resulta necesario echar un vistazo a los modelos de policía y particularmente de la policía metropolitana.

## MODELOS DE POLICÍA

En el modelo gubernativo, nos encontramos ante una policía como órgano dependiente del poder ejecutivo. El gobierno decide y ordena las actuaciones a los cuerpos de policía correspondientes, y ante quién o a qué se debe realizar dicha actuación. La relación de la policía con el Ejecutivo se elabora a partir de: la separación de poderes que existe en el Estado; el principio de legalidad, por el cual el ejercicio de todos los poderes públicos existentes están obligados a actuar bajo la ley vigente, y la garantía de los derechos de los ciudadanos, ya que la policía debe actuar garantizando la seguridad y protección de la ciudadanía (Benlloch, 2019, p. 13).

Por su parte, el modelo profesional, tiene su origen a principios del siglo XX en EEUU, de la mano de August Vollmer, jefe de la policía local de Berkeley. Se caracteriza por disminuir esa dependencia y ese sometimiento a la ley por parte del funcionamiento del sistema político. Como bien se denomina este modelo como profesional, poco a poco se han ido estableciendo las bases que definen a la policía como una profesión (Benlloch, 2019, p. 15).

Como promotor del modelo comunitario, encontramos a Robert Peel, tras la creación de la policía metropolitana de Londres en 1829. Este autor expone una definición de esta policía como servicio público, con la finalidad de que se pueda dar un significado más certero, por lo que se le atribuyen las siguientes características: el consenso ciudadano se consigue a partir del cumplimiento de la ley, de la aprobación social y de la prevención; el uso de la fuerza por parte de los agentes de policía como la imposición del orden serán los últimos mecanismos a utilizar, decantándose por diálogo para minimizar los daños y solucionar los problemas existentes (Benlloch, 2019, p. 16).

En cuanto a los modelos de policía metropolitana, no existe adhesión a un prototipo, sino que se parte de los modelos de policía en lo general.

*Modelos de policía metropolitana en México y en otras latitudes*

En una revisión general sobre modelos de policías metropolitanas o regionales, se puede dar cuenta de lo siguiente.

Un primer dato relevante es que no existen muchos modelos de policía metropolitana o regional en México o en otras latitudes fuera de la República mexicana. Es decir, que aun cuando pareciera resultar atractiva la idea de una policía metropolitana, no es una práctica común en nuestro país ni a nivel internacional.

En la revisión en México, existen algunos antecedentes hacen referencia a lo “metropolitano”, pero aluden a agrupamientos de policía, por lo común corporaciones de nivel estatal (subnacional) que tienen la denominación de metropolitana, como pueden ser los casos de Fuerza Metropolitana de la Laguna o Fuerza Metropolitana de San Luis Potosí. En el primer caso se trató de un “mando especial” que formalmente tuvo una vigencia de un año, de enero a diciembre de 2017 (Convenio de Coordinación y Colaboración, SEDENA Coahuila-Durango, 1 de enero de 2017) en que participó el gobierno federal y los estados de Coahuila y Durango y tuvo como propósito operar en la zona conurbada de la Comarca Lagunera de los estados de Coahuila y Durango.<sup>14</sup> Y en el segundo caso, se trata de una agrupación dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí (SLP), en el que no tienen participación los municipios del área conurbada de dicho estado.

Por lo que concierne al ámbito internacional, el caso emblemático es el de la Policía Metropolitana de Londres, en Inglaterra, la cual fue creada 1829 por medio de un acto legislativo,<sup>15</sup> en la cual se brinda el servicio de seguridad en la gran Londres, exceptuando la Ciudad de Londres. Es decir, que al igual que en algunas regiones en México, se trata de una institución creada por ley para dar el servicio de seguridad pública en una región, en la cual no tienen participación las entidades político administrativas en las cuales opera dicha corporación policiaca.

---

14 Cabe señalar que los municipios en los cuales se realizó la aplicación del acuerdo (Torreón y Matamoros en el caso de Coahuila, y Gómez Palacios y Lerdo en el caso de Durango), no participaron en la suscripción del convenio.

15 *Metropolitan Police Act*, aprobada por el Parlamento británico.

## ANÁLISIS DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA PMG

Tomando como referencia el proceso clásico de las políticas públicas que comprende la entrada a la agenda gubernamental, definición del problema, diseño, implementación y evaluación, procederé a realizar una valoración somera, debido a que el proceso de la política pública de la PMG aún se encuentra en proceso de definición, a la fecha de corte de su revisión.

Con respecto a la entrada a la agenda gubernamental, se da por justificada ampliamente, a partir de los antecedentes señalados con respecto a que el problema de la inseguridad es un tema de interés público y de demanda social permanente. Además, ha sido reconocido así de manera expresa por las autoridades asentadas en el AMG.

Por lo que concierne a la definición del problema, no se advierte que exista un análisis profundo con respecto a este, lo cual, limita la valoración que se puede realizar en la etapa de diseño de la política pública que debiera derivar de ello.

Lo anterior resulta relevante debido a que si bien la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública en una región, como lo es el caso de la AMG, resulta pertinente e incluso necesaria, ello en sí mismo es insuficiente para definir la política pública, sino se cuenta con un diagnóstico que muestre que la respuesta al problema de la seguridad pública en el AMG lo sea la creación de una policía metropolitana con las características de la PMG.

Por otra parte, en el propio diseño de la política pública se advierte que no se atendieron cabalmente, el cómo, es decir, la forma en que el modelo de policía adoptado para el AMG, pudiera cumplir con los objetivos definidos en la política pública. Muestra de ello es que varios de los temas controvertidos en los intentos previos en el área conurbada y posteriormente metropolitana de Guadalajara, no fueron definidos claramente, como lo son los jurídicos, presupuestales, línea de mando, jurisdicción y cobertura. Y como ejemplo, se encuentran los cuestionamientos realizados por el gobierno municipal de San Pedro Tlaquepaque.

Otro aspecto no queda justificado en la política pública es el modelo de policía adoptado. El punto es relevante debido a que este último tiene

amplias complicaciones, derivado de un insuficiente marco institucional para su operación. Es decir, que el modelo adoptado para la PMG, para crear una nueva organización policial, a partir de integrar las policías de los gobiernos municipales participantes, si bien puede parecer que tenga sentido, si se parte de una visión de integración y eficiencia de los recursos, pierde de vista la complejidad que ello trae consigo. Y que se traduce en los problemas que han sido recurrentes en todas las experiencias previas, tal como se mostró con anterioridad.

Aunado a ello, en la revisión de los modelos policiales, es completamente atípica la fórmula que se adoptó para la creación de la PMG, debido a que lo regular es que existan policías específicas para cada espacio territorial y, a partir de ello, se puedan generar los procesos de coordinación u asociación. Esto es, que la fusión de diversas policías de órganos de gobierno, es algo –por decir lo menos– inusual. Salvo que dicha entidad pueda definir un nuevo territorio de actuación y que su creación sea a través de una o varias leyes, y no de convenios de coordinación intergubernamental.

Los magros resultados que en la realidad muestra hasta ahora la gestión de la PMG se pueden explicar en buena medida por un diagnóstico poco profundo de la problemática que se debe atender en la AMG en materia de seguridad, y por un diseño que tiene su mayor debilidad en la falta de un marco institucional que permita su debida operación.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

Con base en lo expuesto, queda de manifiesto que más allá de las vicisitudes en el proceso de creación de la PMG, se advierte que de fondo hay un problema de origen en el proceso de la política pública, el cual, como se muestra en los antecedentes no es nuevo, al menos no en varios de sus aspectos, y que se refiere al diagnóstico y, como consecuencia, al diseño.

Por otra parte, se pasa por alto que el tema de la seguridad pública no se puede resolver solo con la voluntad de los gobiernos involucrados y difiere de fondo con respecto a otros que pueden ser materia de acuerdos a nivel metropolitano (tales como residuos, agua, movilidad, etc.). El aspecto de seguridad pública implica, más que ningún otro, una cuestión

de poder, el cual si bien puede ser solventado, para ello se requiere la configuración de un marco normativo amplio que ofrezca las vías que permitan alcanzar un acuerdo estable.

La adopción del modelo de policía no debe pasarse por alto, debido a que la vía del convenio de coordinación intergubernamental no parece ser la mejor alternativa, con base en la evidencia de la creación de estos prototipos tanto en el plano teórico, como empírico. Máxime cuando se carece de un marco institucional formal (a través de leyes), que brinde mayor certeza en la toma de decisiones de los actores involucrados.

Por último, queda pendiente como definición de fondo, la apuesta por la participación efectiva de actores no gubernamentales, debido a que como se muestra, una de las constantes en la definición de la política pública de seguridad en el AMG, ha sido la ausencia de la llamada participación ciudadana. Pero que en un contexto de gobernabilidad democrática resulta indispensable que para alcanzar los objetivos idealmente propuestos.<sup>16</sup>

Respecto a la participación de otros actores en la integración de las políticas públicas de seguridad ya existen trabajos previos (véase Arellano, 2019), los cuales deben ser retomados y puestos sobre la mesa de discusión en aras de que la próxima apuesta en materia de seguridad en el AMG, pueda brindar mayores augurios de éxito.

---

16 “[...] consolidarse como un componente primordial, coadyuvante para lograr la paz y la tranquilidad de la sociedad, a través de una efectiva prevención y combate del delito, en coordinación con la AMS, para implementar y ejecutar las políticas públicas necesarias para mantener el orden público”. Véase el Antecedente VIII del Convenio Específico de Coordinación y Asociación en materia de Seguridad Metropolitana, para la creación del organismo público descentralizado denominado Policía Metropolitana de Guadalajara: 5, mimeo.

## ANEXO I

*Cuestionamientos y observaciones realizados al Convenio específico de coordinación y asociación en materia de seguridad metropolitana, para la creación del organismo público descentralizado intermunicipal denominado “Policía Metropolitana de Guadalajara”, realizados por el Pleno del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque.*

- El Convenio no establece claramente el objeto de la asociación y de la coordinación, no señala ninguno de los dos casos.
- No se advierte la participación y alcances del Gobierno del Estado (solo menciona la aportación a la homologación salarial, pero no la participación del recurso humano, económico e infraestructura).
- No son claras las responsabilidades, obligaciones, procedimientos y mecanismos para cumplir a cabalidad con el objeto del convenio.
- Existe un desequilibrio convencional para el municipio, al trasladar o entregar los recursos humanos, materiales y financieros relativos a la policía municipal, que derivarán en la inviabilidad para cumplir en su totalidad con las obligaciones contraídas.
- No establece claramente en qué calidad estarán los elementos policiacos que se encuentren a disposición.
- No establece cómo se genera la nómina de la creación de los mandos y directivos del OPD.
- Resulta necesario tener claramente definido el formato de anexo, para que el municipio identifique, los recursos y elementos necesarios.
- Establecer a detalle con base en las características de los recursos, la aplicabilidad de la figura de comodato, desincorporación o alguna otra.
- No se aclaran los alcances totales de la sustitución patronal.
- No se integra la contingencia en caso de la ausencia presupuestal de los municipios por supresión de fondos federales, o inoperatividad de los lineamientos o las bases para su transferencia a un tercero.
- Hay reglamentos posteriores que van elaborar y que no se conocen, el tema del poder centralizado, la transparencia y rendición de cuentas.
- La inestabilidad laboral de los elementos, manejo de los recursos, respecto a fondo que se envía a los municipios por parte de la federación, no existe en ninguna parte del mundo donde un OPD maneje la seguridad pública, jamás se deja a los municipios sin sus policías, pedirle al estado que se haga una policía metropolitana con sus elementos, que se lance una propuesta para que se cree una ley y

se trate de fondear con recursos ese OPD, se está por la homologación de nuestros cuerpos policiacos, por un presupuesto extraordinario por parte del Cabildo para la compra de chalecos antibalas, que cumplan con los requisitos de calidad necesarios y la conducción y el control de la policía municipal de Tlaquepaque.

- Para la creación de un OPD dentro de los municipios, se tiene que aprobar por el ayuntamiento por mayoría calificada, situación que no aconteció, en la firma del presente convenio por parte de los demás municipios, lo anterior con fundamento en el artículo 36 fracción 11 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.
- En la cláusula primera del referido convenio existe una probable violación al artículo 115 fracción 111, inciso b) y fracción VII, los cuales mencionan, como un servicio público municipal, la Policía Preventiva Municipal, misma que estará al mando del presidente municipal.
- En la cláusula cuarta fracción VII, se establece que la Junta de Gobierno aprobará la cuenta pública, dejando al municipio sin la posibilidad de cumplir con las obligaciones de enviarla directamente para efectos de fiscalización de la Auditoría Superior del Estado y la Auditoría Superior de la Federación, pudiendo tener responsabilidad por ello, toda vez que los recursos federales están etiquetados para el ejercicio de los municipios y sobre todo para su fiscalización. De los fondos federales, el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) está etiquetado para la nómina de los elementos policiacos; mientras que el FORTASEG constituye un subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública, etiquetado para pago de equipamiento, profesionalización control de confianza e infraestructura, entre otros, solo para los municipios, no es dable que se ejerzan por el OPD, en virtud de que no hay certeza de la transferencia de recursos.
- En la cláusula décima segunda existe una flagrante violación a las facultades y obligaciones de los ayuntamientos y de sus integrantes, dejando la facultad exclusiva de estos en una Junta de Gobierno, misma que pueda modificar, derogar o adicionar el convenio se aprobará por dicha junta y no por el pleno uso de sus atribuciones constitucionales.

## ANEXO II

*Propuesta de modificación acordada por la Junta de Coordinación Metropolitana de la AMG en sesión del día 12 de noviembre de 2019 al Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la creación del OPD denominado AMS del AMG, con fecha 31 de octubre de 2016.*

CLÁUSULA CUARTA.-La ‘Policía Metropolitana de Guadalajara’ contará con una Junta de Gobierno como su órgano máximo, integrada con carácter de permanente por el Gobernador del Estado de Jalisco, quien la presidirá y los Presidentes Municipales de los municipios suscriptores con derecho a voz y voto; así como por el Comisario General y un Secretario Técnico, con derecho a voz, que serán designados por la Junta de Gobierno a propuesta de su Presidente.

Se invitará a formar parte de la Junta de Gobierno con derecho a voz, al Comandante de la Décimo Quinta Zona Militar y al enlace de la Guardia Nacional para el Estado de Jalisco, con el objetivo de alinear la función del organismo con la política y programas nacionales en materia de seguridad pública.

La ‘Policía Metropolitana de Guadalajara’ contará con un Comisario General quién ejercerá la representación legal del organismo y tendrá las facultades y atribuciones que el Reglamento Interno le otorgue.

Además del personal necesario para su correcta operación, la ‘Policía Metropolitana de Guadalajara’ contará con un Administrador General y un Secretario Técnico.

CLÁUSULA QUINTA.- La Junta de Gobierno tomará sus decisiones por la mitad más uno de sus integrantes, salvo que se trate de nombrar o remover al Comisario General, Administrador General y al Secretario Técnico; aprobar el modelo operativo, administrativo y financiero y sus modificaciones; la modalidad para la designación de los recursos humanos, materiales y administrativos de los municipios al organismo; los montos que corresponda aportar a las partes del organismo; que se tomaran por unanimidad de los integrantes.

El presidente de la Junta de Gobierno, contará con voto de calidad.

CLÁUSULA SEXTA.- Además de las que señalen el Reglamento Interno, la ‘Policía Metropolitana de Guadalajara’ contará con atribuciones para prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas que determinen la legislación y los reglamentos aplicables, auxiliar al Ministerio Público en la investigación de los delitos, bajo la conducción y el mando de este, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, desarrollar estudios, recomendaciones

y propuestas relacionadas con ‘Ciudades y Espacios Públicos Seguros’ y el Programa ‘Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres’ que son derivadas de la reforma de Naciones Unidas que crean ONU-Mujeres y todos sus instrumentos internacionales.

CLÁUSULA SÉPTIMA.- ‘Los municipios’ y ‘el Estado’ convienen que la ‘Policía Metropolitana de Guadalajara’ sistematizará, cotejará y ejecutará las políticas públicas municipales metropolitanas orientadas a resolver y avanzar en los principios contemplados en el Programa de Desarrollo Metropolitano, y tendrá atribuciones para acoger sesiones concurrentes especiales, con la participación de ciudadanos, académicos, representantes de la sociedad civil y con la participación que se determine de los funcionarios públicos y empresarios. La ‘Policía Metropolitana de Guadalajara’ en materia de política pública, orientará su funcionamiento, tomando en cuenta las recomendaciones del ‘Programa Ciudades más Seguras’ de ONU-Hábitat, y el programa de cooperación internacional ‘Juntos para la Prevención de la Violencia’ de la agencia USA/O, en lo que no se contrapongan a las disposiciones generales y locales en materia de seguridad pública.

CLÁUSULA OCTAVA.- ‘Los municipios’ y ‘el Estado’ convienen que la Junta de Gobierno determinará por acuerdo unánime de sus integrantes los montos que les corresponda aportar a la ‘Policía Metropolitana de Guadalajara’, sujetos a la disponibilidad presupuestal de cada una de ellas, así como los mandatos necesarios en las tesorerías y administraciones de las partes firmantes.

CLÁUSULA NOVENA.- ‘El Estado’ y ‘los municipios’, a través de la Secretaría de Hacienda Pública y de los tesoreros o responsables de la hacienda pública municipal, respectivamente, harán las ministraciones a la ‘Policía Metropolitana de Guadalajara’, de las aportaciones que les corresponda en los tiempos y formas que se determinen por la Junta de Gobierno conforme al marco normativo vigente.

CLÁUSULA DÉCIMA.- Las adquisiciones que se realicen por los municipios firmantes respecto a las áreas de seguridad en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán ser homologadas a los objetivos e imagen de la ‘Policía Metropolitana de Guadalajara’ conforme sea aprobado por la Junta de Gobierno.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA.- ‘Los municipios’ y ‘el Estado’ convienen que para la extinción de la ‘Policía Metropolitana de Guadalajara’ y la liquidación de su patrimonio, deberá contarse con la previa aprobación de la terminación del presente Convenio por todas sus partes.

La Junta de Gobierno aprobará los lineamientos de disolución, mismos que contendrán, entre otras, la custodia de los archivos y documentos resguardados por la Agencia. Los instrumentos y programación para la liquidación de los bienes y recursos presupuesta/es de la misma.

Cada ayuntamiento de 'los municipios' o el titular de 'el Estado' podrán aprobar los términos de la legislación correspondiente, la terminación unilateral anticipada del Convenio de Seguridad únicamente para efectos de ese orden de gobierno, y hará del conocimiento de la Junta de Gobierno el acuerdo correspondiente, con cuando menos tres meses de anticipación a la de fecha en que solicita su conclusión. Recibida la solicitud por la Junta de Gobierno, esta abrirá un periodo de análisis y en un periodo máximo de dieciocho meses aprobará los lineamientos para la rescisión anticipada del Convenio, únicamente para el solicitante, mismo que contendrá las bases necesarias para ellos.

La terminación unilateral anticipada no extingue las obligaciones nacidas con anterioridad a esta y que a la fecha de conclusión de la relación convencional no hubieren sido cubiertas en su totalidad, ya sean las originadas o contraídas por 'los municipios' y 'el Estado'; ni participaciones federales y estatales que reciba hasta por la cantidad equivalente necesaria para resolver las obligaciones de referencia.

El párrafo anterior será vigente a partir de la creación de la 'Policía Metropolitana de Guadalajara'.

CLÁUSULA DÉCIMA CUARTA.- 'Los municipios' y 'el Estado' convienen que las facultades, derechos y obligaciones establecidos a cargo del organismo público descentralizado que cambia de denominación, o de sus titulares, en cualquier ordenamiento legal o reglamentario, así como en contratos, convenios o acuerdos celebrados con dependencias o entidades de Gobierno del Estado o con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, y de los municipios, así como con cualquier persona física o jurídica, se entenderán conferidas a la 'Policía Metropolitana de Guadalajara'.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA.- Los asuntos, procedimientos, juicios y recursos en trámite, en los que la Agencia Metropolitana de Seguridad sea parte o haya sido señalada como autoridad responsable, serán continuados por la 'Policía Metropolitana de Guadalajara' a través de quien ostente su representación jurídica.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA.- 'Las partes' acuerdan que el contenido y demás cláusulas del contrato quedarán en los mismos términos y serán vigentes de conformidad al convenio principal.

## REFERENCIAS

- Arellano, A. (2019). La Agencia Metropolitana de Seguridad: un análisis político institucional. En M. P. Moloeznik y J. Hurtado (Coords.), *Seguridad pública y justicia penal en Jalisco y zonas metropolitanas* (pp. 326-343). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Benlloch, A. (2019). *Modelos Policiales Comparados* (tesis de grado en Criminología y seguridad). Universitat Jaume I, provincia de Castellón, España.
- Chapa, B. (2019). Los desacuerdos para el establecimiento de una policía metropolitana en Guadalajara. Treinta y cinco años de polarización. En *Trabajo, exclusión y segregación urbana. El impacto de las políticas gubernamentales en el mercado de trabajo y el territorio en la Zona Metropolitana de Guadalajara* (pp. 253-283). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Ríos, L. (1999). *Balance de la Seguridad Pública en la Zona Metropolitana de Guadalajara 1995-1997* (tesis de maestría en Derecho). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (26 de julio de 2019). Gobernador y alcaldes firman convenio para crear la policía metropolitana. Recuperado de <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/91985>.

## *Documentos*

- Acta de sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno del OPD Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara de fecha 20 agosto 2019.
- Acta de sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno del OPD Policía Metropolitana de Guadalajara de fecha 19 septiembre 2019.
- Acta de sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno del OPD Policía Metropolitana de Guadalajara de fecha 15 de octubre 2019.
- Acta de sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno del OPD Policía Metropolitana de Guadalajara de fecha 31 octubre 2019.
- Ayuntamiento de Guadalajara. (30 de julio de 2019). Acta de sesión del Ayuntamiento de Guadalajara.
- . (14 de agosto de 2019). Acta de sesión del Ayuntamiento de Guadalajara.

Lenin Cuauhtémoc Ríos Checa

----- (26 de agosto de 2019). Acta de sesión del Ayuntamiento de Guadalajara.

----- (29 de enero de 2020) Acta de sesión del Ayuntamiento de Guadalajara.

Ayuntamiento de Ixtlahuacán de los Membrillos (26 de agosto de 2019). Acta de sesión del Ayuntamiento de Ixtlahuacán de los Membrillos.

----- (21 de noviembre de 2019). Actas de sesión del Ayuntamiento de Ixtlahuacán de los Membrillos.

Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque. (20 de marzo de 2019). Acta número 25 de sesión ordinaria del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque.

----- (20 de agosto de 2019). Acta número 16 de sesión del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque.

----- (24 de septiembre de 2019). Acta número 18 de sesión ordinaria del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque.

----- (14 de noviembre de 2019). Acta número 20 de sesión ordinaria del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque.

----- (6 de diciembre de 2019). Acta número 21 de sesión ordinaria del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque.

Convenio de Coordinación Metropolitana para el Área Metropolitana de Guadalajara, de fecha 3 de febrero de 2014.

Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la creación del Organismo Público Descentralizado denominado “Agencia Metropolitana de Seguridad del Área Metropolitana de Guadalajara” de fecha 31 de octubre de 2016.

Convenio Específico de Coordinación y Asociación en materia de Seguridad Metropolitana para la creación del Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado “Policía Metropolitana de Guadalajara”, firmado el día 26 de julio de 2019.

Informe de actividades 2019 Agencia Metropolitana de Seguridad.

Política de Homologación Salarial y condiciones laborales para policías del AMG.

Política de Formación Policial de la Policía Metropolitana de Guadalajara.

Plan de Trabajo 2020 de la Policía Metropolitana de Guadalajara.

*Hemerografía*

- Escamilla, J. L. (8 de octubre de 2019). Acuerdan reducir presupuesto para la policía metropolitana. *Notisistema*. Recuperado de <https://www.notisistema.com/noticias/acuerdan-reducir-presupuesto-para-la-policia-metropolitana/>.
- Herrera, L. (15 de enero de 2020). La simulación de la Policía metropolitana. *Reporte Índigo*. Recuperado de <https://www.reporteindigo.com/reporte/la-simulacion-de-la-policia-metropolitana-resultados-seguridad-evaluacion-politicas/>.



# INSTITUCIONES METROPOLITANAS EN BARCELONA, ESPAÑA, Y GUADALAJARA, MÉXICO

Alberto Arellano Ríos  
*El Colegio de Jalisco*

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo contrasta el diseño de instituciones en el Área Metropolitana de Barcelona (AMB)<sup>1</sup> y el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), instauradas en la segunda década del siglo XXI. Parte de precisar que el diseño institucional es el arte-técnica de crear intencionalmente reglas de comportamiento social y/o estructuras políticas. En este sentido, el diseño institucional tiene un valor normativo o que su trazo, al ser descriptivo, resulte de utilidad política y social, al querer transformar e incidir en tales realidades. De ahí que el diseño institucional, contextualizado y considerando diferentes procesos políticos, sociales o económicos, permite explicar el origen y el cambio dentro de fenómenos más amplios.

El análisis institucional inicia con la descripción de procesos sociourbanos de mediano plazo que expliquen las instituciones metropolitanas en estas dos grandes áreas urbanas. Se busca comprender su lógica, la forma en cómo responden a sus exigencias de gobernar y gestionar sus territorios, teniendo en cuenta sus dinámicas locales y su relación con otras escalas externas, regionales, nacionales y globales. Para la consecución de tal fin, se utiliza el marco de la gobernanza metropolitana en la parte de los mecanismos de gestión y gobierno metropolitano; y se hace un examen comparativo procesual, aplicado a dos procesos urbanos que culminan con la creación de instancias metropolitanas que están en fase de formulación.

---

1 La información que corresponde al caso del Área Metropolitana de Barcelona es resultado de una estancia de investigación (durante los meses de marzo y abril de 2017) en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

## INSTITUCIONES Y GOBERNANZA METROPOLITANA

Al término de la segunda década del siglo xx existe un consenso generalizado, el cual indica que los temas metropolitanos son un asunto multiescalar; esto es así porque en los últimos años las áreas, regiones y/o zonas metropolitanas son las unidades económicas dominantes en el sistema global. Razón por la cual la “política o políticas metropolitanas”, es decir, la forma de gobernar y gestionarlas se vuelve importante, toda vez que en ellas hay una multiplicidad de actores e instituciones que rebasan los límites político-administrativos. Hay, de tal modo, múltiples escalas o niveles de gestión e interacción. Ante la debilidad y fragmentación institucional o gobiernos yuxtapuestos, se condiciona que haya dificultades de coordinación y cooperación. Lo anterior ha provocado que las aglomeraciones metropolitanas busquen una institucionalidad que afronte tales desafíos. Surge así una “metropolítica” (véase Alfonso, 2009) que intenta dotar de una institucionalidad para afrontar los problemas y proponer nuevas alternativas de desarrollo metropolitano.

En la primera mitad de la década de este siglo, el debate en torno a los gobiernos de las metrópolis se inscribió en los esquemas de la gobernabilidad y en la idea de buscar un buen gobierno local. Esto requería un sistema de reglas e incentivos bien diseñados bajo los siguientes principios: que deriven del sistema de relaciones intergubernamentales y definieran las responsabilidades y los recursos disponibles para cada nivel de gobierno; los que se originaran en la estructura de gobierno local, que determinaban el grado de participación de la comunidad en las decisiones, así como el control que ejerce sobre los mandatarios; los que relacionaran con la capacidad institucional de los gobiernos locales para desempeñar las funciones que les han sido asignadas, y los que se originaban en los mecanismos de financiación de las actividades e inversiones de los gobiernos locales (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, 2005, pp. 47-48).

Jeroen Klink resaltó que no existe un modelo único de gobierno metropolitano. En su análisis encontró que en la búsqueda de una buena gobernabilidad metropolitana se admite más de una respuesta; esto visto como un proceso que depende de la forma en la cual los gobiernos locales, grupos de interés y las propias comunidades se comprometen

en la búsqueda de modelos más eficientes, efectivos y equitativos, considerando su contexto y territorio (Klink, 2005, pp. 217-191).

Luego emergió la noción de “gobernanza metropolitana”, que se centró en la atención de prácticas de innovación (véase Newman, 2006). El problema de gobernar y gestionar dichos conglomerados urbanos condicionó que se propugnen por una “gobernanza metropolitana”. Al respecto, se debe precisar que la noción de gobernanza hace énfasis en la gestión local vía la coordinación y cooperación. Pero cuando se habla de “gobernanza metropolitana” lo que destaca son alusiones a cuestiones de diseño institucional. Esto hay que aclararlo porque la gobernanza en el ámbito metropolitano tendría que ver con las prácticas políticas y sociales de innovación, cooperación y coordinación (Aguilar, 2006).

Si bien diversos estudios hacen referencia a la complejidad de los contextos metropolitanos y que estos responden a realidades concretas, se ha concluido que un fin para alcanzar es la “gobernanza metropolitana”, la cual consiste en considerar: a) la diversidad territorial y social; b) la fragmentación política; c) la globalización económica y la competitividad; y d) los conflictos sociopolíticos. De tal modo que para atender estas problemáticas se erigen alternativas institucionales en tres pilares: 1) un reformismo supramunicipal; 2) un policentrismo territorial; y 3) un nuevo regionalismo (Sellers y Hoffman, 2008, pp. 276-279).

El proceso anterior generaría que se instituyan instituciones que garanticen la gobernanza metropolitana a partir de: a) una cobertura espacial; b) la consideración institucional para la cooperación intergubernamental; c) la intensidad democrática; d) la relación con los gobiernos de nivel superior; y e) la diversidad sectorial y los límites de la convergencia (Sellers y Hoffman, 2008, pp. 279-284). De tal modo que una agenda metropolitana se sustenta en: 1) una gobernanza con distintos núcleos; 2) mayores niveles de participación en la gobernanza metropolitana; 3) un cuidado del medio ambiente más sólido; y 4) la erradicación de desigualdades sociales y territoriales (Sellers y Hoffman, 2008, p. 290).

En los mecanismos de gobernanza metropolitana se ha buscado gobernar o gestionar estos espacios urbanos con la creación de diversos modelos que responden a realidades y contextos particulares en relación con otras dimensiones espaciales. Pero desde el punto de vista prescriptivo se debe considerar: a) que la ciudad sea para los ciudadanos;

b) que haya coherencia en la política; c) que exista y se dé la coordinación intergubernamental; d) se impulse una perspectiva de desarrollo endógeno; e) se cuente con una eficiente gestión financiera; f) haya flexibilidad para hacer frente a los procesos globales; g) se impulse y exista la participación ciudadana; h) se atienda la particularidad; i) fomente la cohesión social; j) exista subsidiariedad; y k) y haya sostenibilidad (OCDE, 2006).

No obstante, y reiterándolo, se puede notar que aun cuando se utilice la noción de gobernanza metropolitana, se pone el acento en las instituciones y los mecanismos de interacción política para la toma de decisiones. En este señalamiento la cuestión del diseño institucional es importante, en la medida que se busca configurar un gobierno para la ciudad o mecanismos de gestión que resuelvan sus problemas. Luego, la participación ciudadana y la toma de decisiones son fundamentales porque así se verá si el modelo es centralizado o descentralizado (Grin, Hernández y Abrucio, 2017, p. 10).

Entonces en la relación instituciones y gobernanza metropolitana, su fin último será profundizar en los procesos de interacción del gobierno con la sociedad y el mercado. Y la forma más visible para ver destellos de la misma son los esfuerzos de reconstrucción institucional. La innovación, por tanto, se percibe como la introducción de cambios organizacionales o lidiar con arenas administrativas y territoriales que involucran diferentes actores políticos y sociales. Pero se agota cuando se entra al tema de la gobernabilidad porque dichos diseños institucionales no dependen (en la mayoría de los casos) de la ciudad sino de la legislación regional y nacional (Grin, Hernández y Abrucio, 2017, p. 20).

Esto obliga a situarnos en un escenario caracterizado por la complejidad y la incertidumbre y pensar de manera integral. En la gobernanza metropolitana lo complejo e híbrido se afronta a través de la discontinuidad; así, la integralidad de las políticas públicas donde las instituciones públicas aseguren el buen desarrollo del debido proceso político. Esto implica la negociación entre formas de realidad provenientes de las diversas fuentes de integralidad. El proceso se basa en la experimentación de la compatibilidad entre escenarios posibles. También de renuncia a proposiciones rechazadas. En el marco de la negociación y el proceso de combinación entre versiones, se producen tensiones, conflictos e incompatibilidades no solo en términos de intereses, también materiales

y técnicos. Esto es así porque la política no gestiona un mundo preexistente, sino que intervienen en la producción de escenarios posibles y en el acontecer de un escenario común. Para ello se necesita, por lo tanto, una concepción híbrida de la democracia. Una democracia de híbridos, en la que los colectivos socio-técnicos se sitúen en el centro del escenario (Grau, Iñiguez y Subirats, 2011, pp. 78-80).

La gobernanza metropolitana es entonces una mezcla de descentralización intramunicipal y coordinación intergubernamental. Entonces en el tema de la gobernanza metropolitana se deben distinguir aspectos de innovación social con carácter prescriptivo de los mecanismos institucionales. En la cuestión normativa, la gobernanza metropolitana es un reto pendiente porque incorpora elementos de complejidad que otras escalas de gobernanza no tienen. Como práctica ayuda a reducir las diferencias sociales y urbanas, y se relaciona con los elementos de desarrollo sostenible al considerar una transición ecológica de la economía metropolitana (Gomá, comunicación personal, 17 de marzo de 2017). Y si bien el debate en torno a la gobernanza es amplio, eso no excluye o niega el concepto. De ahí que el debate sea sobre modelos y tipos de gobernanza más allá del tradicional monopolismo democrático (Gomá, comunicación personal, 17 de marzo de 2017). En palabras más precisas, nos dice Ricard Gomá:

[...] Es necesario realizar un debate sobre diferentes modelos de gobernanza [...] no sería lo mismo un modelo de gobernanza basado en elementos de jerarquía o de conflicto que un modelo de gobernanza basado en elementos de horizontalidad y de cooperación, o un elemento de gobernanza reticente a la participación ciudadana o proclive a la participación ciudadana [...] (comunicación personal, 17 de marzo de 2017).

Reiterando, la gobernanza metropolitana se sitúa en un territorio multiescalar. Hay una parte regional, otra hacia el Estado nacional y lo global, así como otra línea hacia el municipio y sus barrios. Ello permite minimizar la complejidad y asumirla como tal. Y esto supone ya no distribuir funciones sino hacer lo que se llama trabajo en red:<sup>2</sup> que este

---

2 “Yo creo [que] las dinámicas metropolitanas son dinámicas mucho más horizontalizadas, mucho más en red, tenemos un área metropolitana pluricéntrica, plurimunicipal y eso [...] ya no se discute, vamos, nadie desde Barcelona discute

se lleva a cabo “entre todos”. Por eso, las áreas metropolitanas son un buen espacio para aprender a trabajar en red, puesto que las decisiones no se basan en la competencia formal, sino en establecer mecanismos de diálogo entre las partes y aprenderlo requiere de un tiempo (Brugué, comunicación personal, 15 de marzo de 2017). Desde luego esto requiere observar el proceso de gobernanza y detallarla, pero la conformación de una institucionalidad de carácter metropolitana es un elemento de innovación en sí.

Cabe decir que en México el debate era gobierno metropolitano *versus* municipio libre como resultado de discutir el artículo 115 constitucional, pero a la mitad de la segunda década del siglo XXI el tema se inscribió en la coordinación intergubernamental (Arellano, 2013 y 2016) en términos formales e institucionales, así como en la gobernanza en tanto proceso de consenso, articulación y canalización del conflicto hacia la cooperación (Arellano, 2019).

#### LAS COORDENADAS ANALÍTICAS

En este texto se realiza un análisis comparativo procesual de mucho uso en la antropología social para contrastar el AMB y el AMG. Este método es importante cuando se encaran fenómenos políticos o se intenta comprender dinámicas políticas en dos o varios casos. La noción de tiempo utilizada no es la histórica sino el tiempo que permite introducir la diacronía, es decir, armar casos de situaciones sociales sin relacionarlos en términos causales o cronológicos. Es fundamental tener una actitud comparativa para la descripción, pero lo más importante en este método es el análisis sistemático de semejanzas y diferencias (Rosato y Boivin, 2013).

Cabe decir que el método comparado clásico enseña a considerar todo rasgo de la vida social en su contexto, en su relación con las demás características del sistema particular en que se encuentre. Pero muy pocas veces se enseña a considerarlo dentro del contexto más amplio de las sociedades humanas en general. Este tipo de estudio comparado,

---

que la configuración metropolitana debe ser reticular, deber ser horizontal, debe ser plurimunicipal...” (Gomá, comunicación personal, 17 de marzo de 2017).

sobre todo de los procesos, lleva a formular generalidad/universales y ratificaciones afirmativas sobre los sistemas sociales y sus regularidades para observar el cambio social. La noción de proceso involucra tres momentos del tiempo, que generalmente se separan. El proceso establece una relación entre pasado, presente y futuro. Y, además, el tiempo tiene dos estados: la diacronía y la sincronía. Mientras lo diacrónico, refiere a una sucesión de hechos a través del tiempo, lo sincrónico nombra la coincidencia de los hechos en el tiempo. El proceso remite no al tiempo historiográfico sino a los tres momentos del tiempo y a sus dos estados (diacronía y sincronía) (Rosato y Boivin, 2013).

Desde luego, se tienen en cuenta las diferencias socioculturales e históricas más profundas o que un país pertenezca a un sistema autonómico y otro al sistema federal. Pero la comparación no es en los términos del derecho o la ciencia política. La comparación es en el plano de la analogía, esto significa que, si bien son dos casos diferentes, se consideran sus elementos de semejanza o las características que pueden compartir. De ahí que en este texto más bien se contrasta un fenómeno de creación de instituciones metropolitanas en dos espacios urbanos. Los procesos de creación de instituciones metropolitanas en un marco de gobernanza pueden ser equiparables en algunos aspectos: a) ambas áreas urbanas son las segundas más grandes de sus respectivos países; b) su historia local y regional se construye y explica en oposición a la capital nacional y al centralismo del Estado; c) su acelerado crecimiento urbano aconteció a partir de la segunda mitad del siglo xx; d) lo metropolitano se incrusta en un proceso político de democratización y descentralización en el último tercio del siglo xx; e) el territorio es fragmentado institucionalmente o hay gobiernos yuxtapuestos; y f) las áreas metropolitanas se insertan en dinámicas económicas globales.

BARCELONA, ESPAÑA

El actual AMB fue fundado formalmente en el año de 2010 y se integra por 36 municipios.<sup>3</sup> Cuenta con 3'239,337 de habitantes. Un antecedente

---

3 Los municipios son: Barcelona, La Palma de Cervelló, Hospitalet de Llobregat, Badalona, Santa Coloma de Gramanet, Cornellá de Llobregat, San Baudilio de

de creación de otra área metropolitana se dio en 1968. El AMB tiene urbanizado 48% de los 636 km<sup>2</sup> que conforman su territorio. El resto lo ocupan 25 km de playas y más de 25 mil hectáreas de zonas naturales. Este espacio urbano ocupa una posición estratégica en el corredor del mediterráneo, pues comunica a España con el resto de Europa.<sup>4</sup>

El crecimiento urbano del AMB se aceleró en la segunda mitad del siglo xx. Este se comprende en tres grandes periodos. El primero va de 1950 a 1960, cuando se consolidó el área metropolitana; el segundo, de 1980 al año 2000 con migraciones internas que no propiciaron crecimiento demográfico; en tanto que el tercero va de 2000 a 2010 con nuevos flujos migratorios que propiciaron su crecimiento (AMB, 2012, pp. 168-170). A la par y en términos económicos, del año de 1956 a 1976 el AMB presenta una autoarquía que se hace un lado con la liberación de la economía. Desde entonces vive una reconversión económica que impacta su territorio (AMB, 2012, p. 184).

La transición española y el proceso de descentralización con el estatuto de las autonomías, junto con la idea de ordenar el territorio y apostar por la planeación en el AMB, así como aprovechar la designación de Barcelona como sede de los Juegos Olímpicos de 1992, hicieron que la ciudad optara por infraestructura y reordenamiento de los espacios urbanos. No obstante, ya iniciado el siglo xxi las nuevas transformaciones urbanas y centralidades provocaron segregación y desigualdad por la falta de vivienda (AMB, 2012, pp. 184-190).

---

Llobregat, San Cugat del Vallés, El Prat de Llobregat, Viladecans, Castelldefels, Sardañola del Vallés, Esplugas de Llobregat, Gavá, San Feliu de Llobregat Ripollet, San Adrián de Besós, Moncada y Reixach, San Juan Despí, Barberá del Vallés, San Vicente dels Horts, San Andrés de la Barca, Molins de Rey, San Justo Desvern, Badia del Vallès, Corbera de Llobregat, Castellbisbal, Pallejá, Montgat, Cervelló, Santa Coloma de Cervelló, Tiana, Begas, Torrellas de Llobregat, El Papiol y San Clemente de Llobregat. Véase AMB, s.f.

4 Véase AMB, s.f.

Mapa 1. El Área Metropolitana de Barcelona



Fuente: Área Metropolitana de Barcelona (AMB) s. f. Recuperado de <http://www.amb.cat/>.

La ciudad vieja se encontró deseosa de reconstruirse después que el franquismo la castigó por ser un bastión del movimiento republicano y anarquista. En esta época se crea el Plan Metropolitano de Barcelona y hay una cuantiosa inversión pública e internacional.<sup>5</sup> Con el paso del tiempo la urbe que estudiamos deja de ser una ciudad de paso y turismo de playa para ser un centro de servicios de carácter internacional (García y Degen, 2008).<sup>6</sup>

No obstante, entrado el siglo XXI el llamado “modelo Barcelona” empieza a ser cuestionado y entra en crisis.<sup>7</sup> Jordi Borja lo calificaba como un modelo político, dialéctico, procesal y más empírico que teórico cuando se abordaba el tema de la ciudad y los espacios públicos. La crisis del modelo urbano estaba en tensión al encontrarse en medio del modelo democrático y el modelo capitalista. Pero aún subsistía porque Barcelona era la ciudad dirigente frente al centralismo del Estado español (Borja, 2011, p. 203). Hay, de este modo, un modelo económico-urbano de articulación de una red metropolitana de ciudades (Trullen, 1998).

Al respecto conviene destacar que Cataluña tiene una amplia historia donde en su territorio los barrios y comunidades poseen una identidad local, pero conservan una unidad regional basada en la lengua, cuyas relaciones sociales son de tipo comarcal y de articulación socioterritorial. De ahí que el sistema de organización político-administrativo del territorio sea de tipo neocorporativo y considere una amplia participación ciudadana. En este marco, que se hable de procesos y modelos de gobernanza tiene sentido toda vez que son una práctica real.

---

5 Los planes previos fueron el Plan Cerdá y las primeras anexiones. Luego le siguió el Plan de Distribución en Zonas del Territorio Catalán, el Plan Comarcal de 1953 y el Plan Provincial de 1959 (AMB, 1972).

6 Los proyectos metropolitanos que se impulsaban en 2017 eran el Aeropuerto de Barcelona; el Puerto; el distrito económico Gran Vía; Sincrotró; Parque de Investigación Biomédico; Frente marítimo; el AVE (tren comercial para pasajeros); Línea Orbital Ferroviaria; Línea 9 del Metro y la bicicleta eléctrica.

7 Modelo Barcelona se denominó a las políticas urbanas que priorizaron el espacio público como vía para capitalizar la ciudad, y generar cohesión social y urbana. Este urbanismo democrático se enfrentó ya en el siglo XXI, a que en el desarrollo de la ciudad los municipios perdieran autonomía en los proyectos urbanos para cederla a inversores privados que priorizaron la especulación y generaron un urbanismo fragmentado (véase Sasa, 2013).

En cuanto a los espacios o ámbitos de gobierno, existe la Generalitat de Cataluña, la Región Metropolitana de Barcelona, el AMB, las comarcas y los municipios, entre ellos el de Barcelona, así como los barrios y comunidades. Esto es, y siguiendo a Ferrey y Nel-lo (1998), que la cuestión urbana y territorial fue acompañada de fórmulas político-administrativas que piden o exigen la cooperación y la coordinación para la planeación, aun cuando Barcelona tenga el peso simbólico más fuerte.<sup>8</sup>

En cuanto a instauración de las actuales instituciones metropolitanas en la segunda década del siglo XXI, Ricard Gomá nos dice que en 1987 la Corporación Metropolitana de Barcelona fue abolida del régimen local. En el contexto barcelonés acontecía una lucha política por el territorio entre maragallistas y puyolistas, pero en la que los municipios se veían poco reflejados. Esto truncó la maduración de un gobierno metropolitano y se plasmó un modelo territorial monocéntrico. En el año de 2010 el Parlamento restituyó la dimensión institucional del AMB. Se instituyó un debate que consistió en valorar la cuestión metropolitana y el elemento barrial de la región en un entorno de desigualdad y segregación social (Gomá, comunicación personal, 17 de marzo de 2017).

El AMB sustituyó a las tres entidades metropolitanas vigentes hasta entonces (Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, Entidad del Medio Ambiente y Entidad Metropolitana del Transporte) con la voluntad de racionalizar y simplificar la gobernanza metropolitana. Por lo que su entramado metropolitano es el siguiente: el Consejo Metropolitano, que es el máximo órgano de gobierno del AMB. Entre sus tareas está el nombramiento y cese de la presidencia del AMB; la aprobación del Plan de actuación metropolitano; la aprobación de las ordenanzas y de los reglamentos, así como la determinación de las tarifas de los servicios metropolitanos.<sup>9</sup>

---

8 “...A diferencia de Madrid en el siglo XX que fusionó todos los municipios para crear un solo ente, en Barcelona su territorio es una compleja articulación de territorios. El Área Metropolitana de Barcelona se va ampliando porque hay pueblos y ciudades alrededor, que a lo mejor no hay continuo urbano pero hay una intensa relación muy potente. Hay un escalado multinivel dentro de la propia región metropolitana...” (Brugué, comunicación personal, 15 de marzo de 2017).

9 Está integrado por 90 consejeros metropolitanos. El número se determina en proporción a su peso demográfico. Los 36 alcaldes son miembros natos del Consejo

Luego está una Junta de Gobierno, que es el órgano que asiste a la presidencia en el día a día de la administración metropolitana. Sus tareas son delegadas por el Consejo Metropolitano y por la presidencia, con el objetivo de garantizar la agilidad en la toma de decisiones y de facilitar el trabajo de la administración metropolitana.<sup>10</sup>

Los demás órganos de gobierno son la Presidencia, quien dirige el gobierno y la administración metropolitana; la Vicepresidencia Ejecutiva, que coordina la acción del gobierno y el desarrollo de los proyectos; las vicepresidencias, que sustituyen la presidencia en los casos determinados por la ley; los Consejo de Alcaldes, órgano que integra los alcaldes de los 36 municipios metropolitanos; la Comisión Especial de Cuentas, que el organismo encargado del control de la gestión económica de la AMB; y los Grupos Políticos Metropolitanos, que son familias ideológicas en que se organizan los consejeros y consejeras metropolitanos.

Pero, como dice Ricard Gomá, no se alcanza el potencial para establecer capacidades de gobierno sobre las principales políticas públicas metropolitanas. Aún hay un factor que obstaculiza y es que todavía no se ha llegado a un acuerdo entre el conjunto de municipios metropolitanos para establecer un sistema de elección directa y transparente de los órganos metropolitanos de gobierno. Otra cuestión es que la identidad de Barcelona como ciudad es tan potente y expansiva que las demás localidades la perciben como un riesgo para sus identidades locales (Gomá, 2017, 17 de marzo).

Si bien en el siglo XXI se abandonó una entidad básicamente gerencial y gestora de servicios por una más integral, aunque hay reticencia de la Generalitat de Cataluña. Además de que los municipios compiten entre ellos por recursos, entonces cada cual está jugando su partida, lo que genera desasosiego, esto sin contar con las diferencias y desigualdades sociales, en ello radican los obstáculos para crear un gobierno y ciudadanía

---

Metropolitano, además de los concejales y concejalas designados y estipulado para cada municipio. Véase AMB, s.f.

10 La integran la presidencia del AMB y los consejeros y consejeras metropolitanos nombrados por la presidencia a propuesta del Consejo Metropolitano, y se reúne como mínimo dos veces al mes. Está formada por el presidente del consejo metropolitano y otros trece consejeros metropolitanos, nombrados a propuesta del Consejo Metropolitano. Véase AMB, s.f.

metropolitana el AMB (Brugué, comunicación personal, 15 de marzo de 2017). En suma, la gobernanza es multinivel.

Este último término fue acuñado por el Comité de las Regiones de Europa en 2009. Se construyó con el propósito de concebir al continente como “asociación”. El término se aplica a un proceso de toma de decisiones que busca ser inclusivo. La gobernanza multinivel significa entonces 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, diciembre de 2015, p. 3).

#### GUADALAJARA, MÉXICO

En el año de 2018 en el país se reconocían 74 zonas metropolitanas y en ellas habitaban 75.1 millones de personas. Y entre ellas está el AMG, que se integra por los municipios de San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y el citado Guadalajara (capital del estado) que en conjunto comparten una constante conurbación. Es la segunda área urbana más poblada de México y solo es superada por el Área Metropolitana del Valle de México. En 2011 tenía una población total de 4'427,618 habitantes y una densidad promedio de catorce habitantes por hectárea de superficie total. Se ubica en el centro occidente del país y está conectada globalmente, principalmente, con algunas zonas de Estados Unidos de América y Canadá. Además de ser un importante centro comercial, de servicios, cultural y educativo. Aunque son municipios, jurídicamente iguales, los más poblados e importantes no solo en el estado sino también en el país son Guadalajara y Zapopan. Guadalajara tiene el papel simbólico e histórico por ser la capital estatal, aunque sea este último el más importante económicamente. En la toma de decisiones y por sus recursos, ambos municipios son quienes marcan la pauta en la agenda y la política metropolitana.<sup>11</sup>

---

11 Diversos proyectos se han formulado para posicionar al AMG en el contexto de las ciudades globales: “Puerta Guadalajara”, la infraestructura derivada de los

El AMG se creó por el Decreto N° 25400 expedido por el Congreso del estado. Así como en Barcelona no es lo mismo área metropolitana y región metropolitana, en Jalisco zona y área tampoco lo son, aunque geográficamente coincidan. En el ámbito de la planeación se le conoce como Zona Metropolitana de Guadalajara y como resultado de los órganos centrales de planeación (CONAPO, SEDATU e INEGI, 2018) (véase mapa 2). Pero como resultado de la Ley de Coordinación Metropolitana, jurídicamente en Jalisco es Área Metropolitana de Guadalajara.

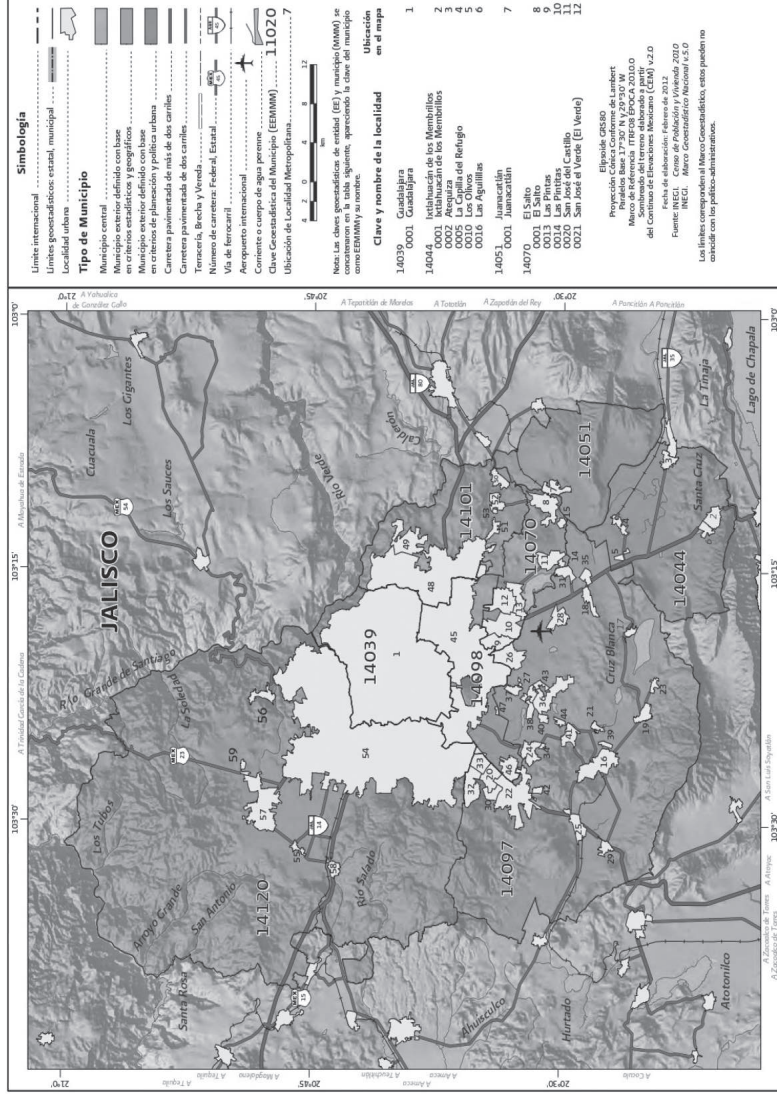
En lo que respecta a la historia urbana del Área Metropolitana de Guadalajara hay tres momentos. En el primero, que va de 1950 a 1980, la ciudad vivió sus mejores momentos de desarrollo económico y crecimiento urbano como resultado de una planeación o mayor control; se da en un contexto del milagro mexicano (urbanización e industrialización del país) y del régimen autoritario del PRI (Partido Revolucionario Institucional). Luego siguió el segundo momento, de 1980 a 1999, que fue una fase de transición política y descentralización, donde se transformaron las condiciones urbanas y se suscitaron grandes cambios sociales que trajeron múltiples problemas urbanos y económicos. Y, finalmente, la tercera fase que se da a partir del año 2000 hasta la fecha (2020), cuando en el AMG se ha instituido en un enorme, complejo, discontinuo y conflictivo espacio metropolitano (véase Arellano, 2016, pp. 75-103).

En el contexto anterior, la promulgación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco ha sido resultado de un entorno en donde hay consenso, hay una visión metropolitana vía la coordinación intergubernamental; situación que no ha sido fácil, dadas las limitaciones internas y externas. Pero en la historia del AMG, en relación con otras partes del país, existe una tradición por instituir mecanismos de coordinación. El problema es que ahora el marco político-institucional es más complejo. De este modo, el tema metropolitano en tanto fenómeno es parte de la agenda de problemas públicos. La línea histórica ha ido de

---

XVI Juegos Panamericanos y sus polémicas Villas Panamericanas, el Centro Cultural Universitario, la Ciudad Creativa Digital, la línea 3 y 4 del Tren Ligero, el Peribus, entre otros. Cada uno tiene su historia, pero coinciden en ser proyectos intermitentes o se replantean.

Mapa 2. La Zona Metropolitana de Guadalajara



Fuente: IIEG, s.f. Recuperado de <https://iieg.gob.mx/ns/>.

la problemática de la planeación hasta la idea de concretizar mecanismos de gobernabilidad metropolitana, pasando por los de índole en la gestión urbana y de servicios.

En una línea histórica de dicha tradición está que en 1947 el Congreso local promulgó una Ley para el mejoramiento urbano de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala. Quizá el primer instrumento que vislumbraba la cuestión metropolitana al limitarse a la promoción de obras de colaboración. Luego en 1967 se creó la Comisión de Coordinación Urbana del Valle de Atemajac, la cual, aunque no tuvo carácter legal, fue el primer intento de coordinación intermunicipal. Para 1978 el Congreso de Jalisco emitió la declaración de conurbación y en ese mismo año se conformó la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara.

En 1978 se creó el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), en sustitución de un patronato en la materia (constituido a su vez en 1952). En 1980 la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara elaboró y aprobó dos años después el Plan Regional Urbano de Guadalajara, y el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara. No obstante, la realidad vino a señalar que la planeación es más indicativa que ejecutiva. Para 1989 se creó el Consejo Metropolitano de Guadalajara como un órgano de concertación integrado por ocho municipios conurbados y varias dependencias estatales y federales. Pero es a partir de 1995 cuando con claridad inicia una nueva fase de coordinación metropolitana. Previamente, en 1993, la Ley de Desarrollo Urbano definió al Consejo Metropolitano como un organismo de coordinación administrativa y como una instancia de sanción jurídica de los planes urbanos intermunicipales. Para 1997 comenzó a operar el Fondo Metropolitano para el financiamiento de obras de infraestructura de gran magnitud, aunque fue hasta el año 2000 cuando funcionó a partir de los acuerdos tomados en el seno del Consejo Metropolitano. Institucionalmente en el AMG dos organismos han demostrado ser sólidos y tener cierta estabilidad: el Siapa y el Consejo Metropolitano de Guadalajara; su solidez y estabilidad institucional se debe a un marco normativo y/o por una práctica política.

Entrada la segunda década del siglo XXI se diseñaron instituciones metropolitanas como resultado de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. La primera es una institución política que recaerá

en la Junta de Coordinación Metropolitana; la segunda, un organismo técnico que sería el Instituto de Planeación Metropolitana y, finalmente, el Consejo Ciudadano Metropolitano, institución que atendería la demanda de participación ciudadana.

*Grosso modo*, las instituciones formuladas se integran por tres instancias: una política, una técnica y otra ciudadana, y comenzaron a operar en 2014. El diseño de la coordinación metropolitana pensado en Jalisco y para esta área urbana en particular, descansa en tres organismos: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano.<sup>12</sup>

La Junta de Coordinación Metropolitana se integra por los presidentes municipales del Área Metropolitana de Guadalajara. En términos generales se encargan de elaborar y ejecutar la agenda metropolitana; coordinar y vigilar la ejecución de los planes y programas metropolitanos, instrumentos de planeación y programación; aprobar y publicar la convocatoria para seleccionar integrantes del Consejo Ciudadano Metropolitano; constituir el Fideicomiso Metropolitano; aprobar el programa de inversión para proyectos metropolitanos, entre otras atribuciones.

El Instituto Metropolitano de Planeación es el órgano técnico encabezado por un director nombrado por la Junta de Coordinación Metropolitana y a su vez secretario técnico en las reuniones de esta. Se encarga de elaborar y proponer a la Junta de Coordinación el plan de ordenamiento metropolitano, su programa y proyectos, los instrumentos de planeación; evaluar los instrumentos de planeación metropolitana; elaborar documentos técnicos encomendados por la Junta de Coordinación; ejecutar acuerdos y resoluciones de la Junta de Coordinación, entre otras atribuciones.

Finalmente, el Consejo Ciudadano Metropolitano es el órgano de participación ciudadana, tiene como atribuciones elaborar opiniones, realizar consultas, hacer propuestas y recomendaciones a los municipios

---

12 En febrero de 2014 se creó el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana como órgano colegiado integrado por representantes de los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Guadalajara, del Gobierno del Estado, del Imeplan, y otras dependencias del gobierno federal, nacionales o internacionales como enlace institucional y apoyo técnico de las instancias de coordinación metropolitana.

y a la Junta o al Instituto Metropolitano de Planeación; señalar anomalías y vigilar el funcionamiento de las instancias de coordinación, entre otras competencias. En suma, en este caso la gobernanza es jerárquica y vertical.

Aunque se han diseñado instituciones metropolitanas que intentan ordenar y planear de mejor manera el AMG, en ella persisten las asimetrías, desigualdades y segregación. Las instancias apenas están ideando la creación de varias agencias en temas de seguridad, infraestructura para la movilidad, bosques urbanos, cooperación internacional, residuos sólidos y/o servicios médicos, que no terminan por cristalizarse. Pues el crecimiento urbano en la práctica está dirigido por el mercado, en específico por grupos y empresas inmobiliarias quienes tienen como rehén a los ciudadanos al tener amplio poder frente a los gobiernos locales que están desarticulados.

Pero en el tema de la creación de instituciones metropolitanas la gobernanza es vertical o jerárquica, la cual busca una coordinación entre los órdenes de gobierno central, regional y local, y una coherencia y complementariedad entre ellos. Es la forma tradicional de gobernar en la medida que este interviene mediante la legislación o políticas públicas en la sociedad, lo que hace que se encuentra más inclinada hacia la gobernación (Kooiman, 2005, pp. 65-69). Aunque siendo más preciso, y en una interpretación más rigurosa o clásica, son mecanismos institucionales encaminados para buscar la gobernabilidad metropolitana vía la coordinación intergubernamental (Arellano, 2018).

Tabla 1. Las instituciones metropolitanas diseñadas

AMB	AMG
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Metropolitano (máximo órgano de gobierno)</li> <li>• Junta de Gobierno (asiste a la presidencia)</li> <li>• Presidencia (dirección del gobierno y la administración metropolitana)</li> <li>• Vicepresidencia ejecutiva</li> <li>• Vicepresidencias</li> <li>• Consejo de alcaldes</li> <li>• Comisión Especial de Cuentas</li> <li>• Grupos Políticos Metropolitanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Junta de Coordinación Metropolitana (instancia política)</li> <li>• Instituto Metropolitano de Planeación (instancia técnica)</li> <li>• Consejo Ciudadano Metropolitano (de participación ciudadana)</li> <li>• Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana (órgano técnico intergubernamental)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## EL BALANCE FINAL

Los casos nos indican que el contexto importa, aunque metodológicamente se intentaron contrastar, sin que ello implicara forzar la elemental comparación. Que la gobernanza requiere de procesos en los que la innovación está condicionada por las limitaciones estructurales pero que la capacidad de agencia de los actores es importante, en la medida que pueden ser ejemplo para aquello que se llama transferencias de políticas o adaptación de procesos de innovación. En tal sentido, en ambos casos hay muestras de innovación en diferentes grados. Atienden a su historia y contexto, pero coinciden en que sus instituciones están en una fase de incipiente funcionamiento e implementación de acciones con visión metropolitana.

Más allá del diseño institucional y mecanismos de coordinación construidos, los procesos de gobernanza metropolitana dan cuenta de que mientras en el AMB hay un proceso de cooperación neocorporativo y multiescalar, la innovación es descentralizada y se da una gobernanza multinivel. En tanto que en el AMG es más intergubernamental vía la coordinación entre entes formales, la innovación se da en el marco de una gobernanza vertical y jerárquica. Mientras en el AMB se aspira local y regionalmente a la conformación de un gobierno y ciudadanía metropolitana, en el caso del AMG es imposible por disposición de la Constitución federal. Mientras en el caso catalán dichas pretensiones dependen de la relación y buena voluntad que el AMB tenga con el Estado español, pues es una atribución como premio y castigo de Madrid, en el caso jalisciense la rigidez del sistema federal mexicano obliga a pensar en los términos gubernamentales establecidos. Se tiene así, por un lado, una gobernanza más horizontal, descentralizada y multiescalar en el AMB (gobernanza multinivel) y, por el otro, una gobernanza más vertical, centralizada y de mayor juridicidad en los espacios de interacción (gobernanza vertical y jerárquica).

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Alfonso, O. (2009). Metropolitica: un análisis de algunas experiencias metropolitanas globales. *Cuadernos Metrópole* (21), 53-74.
- AMB. (1972). *El área metropolitana de Barcelona: génesis y problemática*. Madrid: Editorial Moneda y Crédito.
- (2012). 50 años de transformaciones territoriales: 1956-2006. *Área y región metropolitana de Barcelona* (pp. 176-223). Barcelona: Área Metropolitana de Barcelona.
- Arellano Ríos, A. (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-El Colegio de Jalisco.
- (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal: experiencias y trazos institucionales*. Zapopan: El Colegio de Jalisco-UAM, Lerma.
- (2019). *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Borja, J. (2011). *Luces y sombras del urbanismo en Barcelona*. Barcelona: Universidad Oberta de Catalunya.
- Consorcio Coopenergy. (2015, diciembre). *Guía para la gobernanza multinivel. Para autoridades públicas locales y regionales*. Europa: Cofunded by the Intelligent Energy Europe Programme of the European Union.
- Ferrey, A. y Nel-lo, O. (1998). Cap. 12. Las políticas urbanísticas en la Barcelona Metropolitana (1976-1997). En Q. Brugué y R. Gomá (Coords.), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social y políticas públicas, promoción económica y territorio* (pp. 189-210). Barcelona: Ariel.
- García, M. y Degen, M. (2008). El camino Barcelona: espacio, cultura y sociedades. En M. García (Ed.), *La metaciudad* (pp. 9-44). Barcelona: Anthropos Editorial.
- Grin, J. E., Hernández, B. y Abrucio, F. (2017). Introducción. Gobernanza y Descentralización en las ciudades latinoamericanas. En *El Gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y Descentralización en las Metrópolis de América Latina* (pp. 9-31). Santiago de Chile: CLAD-Universidad Autónoma de Chile.
- Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Rouray y J. M. Fernández, *Gobernar las metrópolis* (pp. 127-191). Washington: BID.

- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública Institute Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Montgomery, M., Stren, R., Cohem, B. y Reed, H. (Eds.) (2003). Cap. 9. The challenges of urban governance. En *Cities Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World* (pp. 355-409). Londres: EARTHSCAN.
- Newman, M. (2006). La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala. *Urbano*, 11(2), 6-23.
- Rojas, E. (2005). Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura y J. M. Fernández (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 35-59). Washington: BID.
- Rosato, A. y Boivin, M. (2013). Los tipos de análisis: etnográfico, comparativo y procesual. Diferencias, semejanzas y cruces. *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social*. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Antropológicas-UBA.
- SEDATU, CONAPO e INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU-CONAPO-INEGI.
- Sellers, J. y Hoffman, M.V. (2008). Metropolitan Governance. En *Cities and Local Governments. World Report and Decentralization and Local Democracy* (pp. 225-279), Washington: World Bank.
- Trullen, Joan (1998). Cap. 8. El modelo de Barcelona de desarrollo económico-urbanístico a la búsqueda de la flexibilidad territorial. En Q. Brugué y R. Gomá (Coords.), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social y políticas públicas, promoción económica y territorio* (pp. 133-144). Barcelona: Ariel.

### *Fuentes electrónicas*

- AMB. (s. f). Área Metropolitana de Barcelona. Recuperado de <http://www.amb.cat/>. Consultada en agosto de 2020.
- Arellano Ríos, A. (2018). La gobernabilidad metropolitana en México: mecanismos institucionales posibles y existentes. *An@lítica* (1). Recuperado de <http://revista-csh.ler.uam.mx/index.php/rda/article/view/41>.

Alberto Arellano Ríos

- CONAPO (2020). *Documentos*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/archivo/documentos>. Consultada en agosto de 2020.
- Geoportal Planejament AMB (2020). *Planejament urbanístic refós*. Recuperado de <https://geoportalplanejament.amb.cat/>. Consultada en agosto de 2020.
- Grau-Solés, M., Íñiguez-Rueda L. y Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional, *Athenea Digital 11*(1), marzo, 63-84. Recuperado de <http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/827>. Consultada en agosto de 2020.
- OCDE (2006). Part I. Chapter 3. The Emerging Role of Metropolitan Regions. En *OECD Territorial Review, Competitive Cities in The Global Economy*, OCDE. Recuperado de [https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/oecdterritorialreviewscompetitivecitiesintheglobaleconomy.htm#part\\_1\\_chapter\\_1](https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/oecdterritorialreviewscompetitivecitiesintheglobaleconomy.htm#part_1_chapter_1). Consultada en agosto de 2020.
- Sasa, Z. (2013, noviembre). La Transformación de Barcelona: El Modelo Barcelona a Través de sus Modelos y su Historia, *Revista Arquis*, 2(2). Recuperada de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/revistarquis/article/view/12276>. Consultada en agosto de 2020.
- Transparencia IMEPLAN (2020). *Potment*. Recuperado de <http://www.imeplan.mx/>. Consultada en agosto de 2020.

### *Entrevistas*

- Brugué, Quim (2017, 15 de marzo). Investigador de la Universidad de Girona. Barcelona, España.
- Gomá, R. (2017, 17 de marzo). Investigador del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, España.



*Políticas e instituciones metropolitanas en México*  
se terminó de imprimir en octubre de 2021  
en los talleres gráficos de Pandora Impresores  
Caña 3657, Col. La Nogalera  
44470, Guadalajara, Jalisco

Tiraje: 250 ejemplares

Diagramación  
*Mercedes Guadalupe González Sánchez*

Corrección  
*Fanny Enrigue*

**L**os textos que integran esta obra colectiva tienen como objetivo debatir, reflexionar y analizar diversas políticas e instituciones metropolitanas en su proceso de formulación, diseño o implementación. La obra se estructura en dos grandes coordenadas analíticas: lo que podría llamarse políticas metropolitanas, y el otro, instituciones metropolitanas, ambas como los elementos que incentivan el debate. De ahí se desprenden miradas nacionales, estudios de caso, análisis de políticas específicas o estudios comparados.



**TEMAS DE ESTUDIO**

