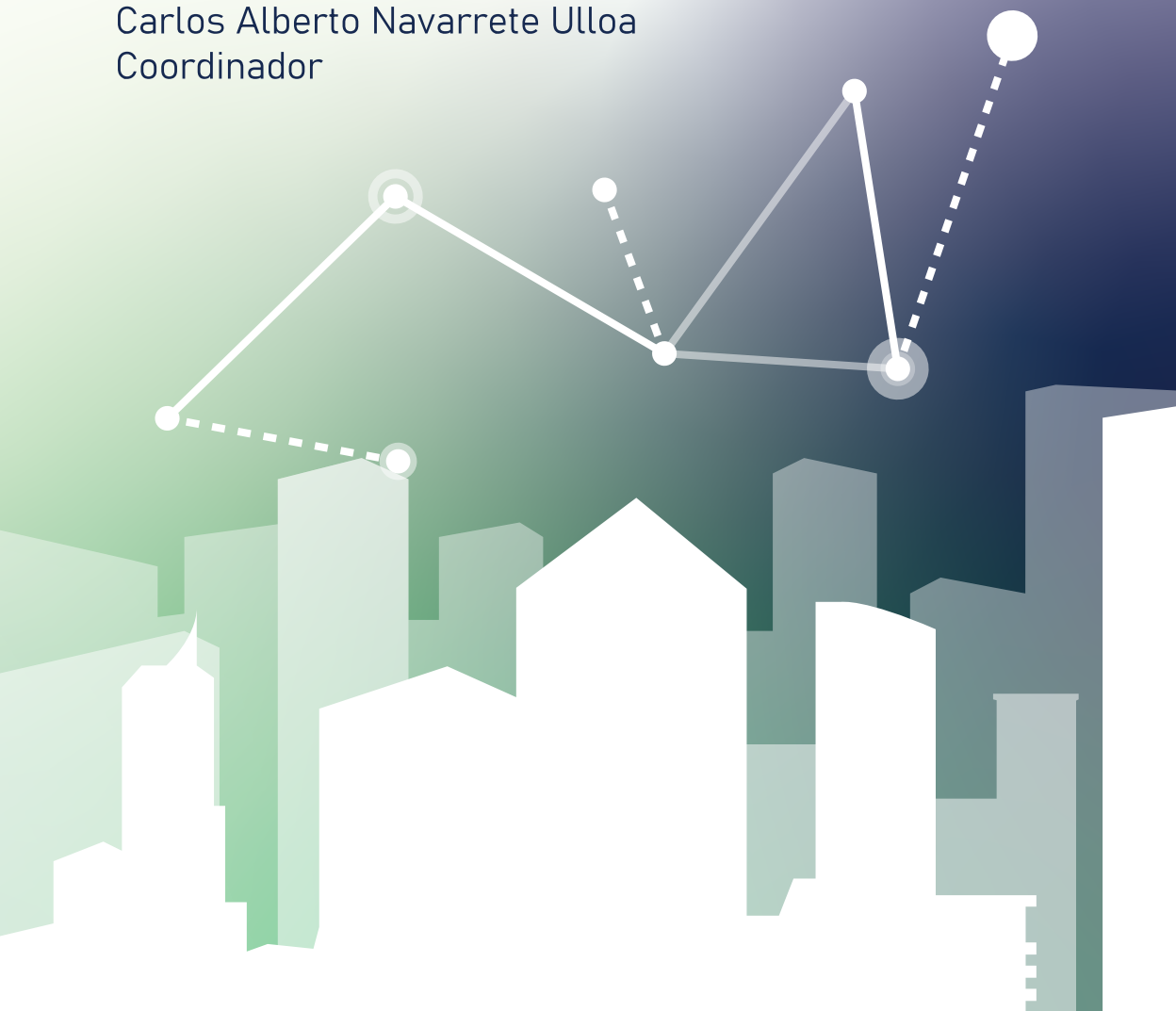


MODELOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

de la gobernanza metropolitana

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Coordinador



MODELOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

de la gobernanza metropolitana

MODELOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS de la gobernanza metropolitana

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Coordinador

Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 27 del mes de mayo del año 2019 y aceptada para su publicación el día 21 del mes de junio del año 2019

351.8 M689

Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana / Carlos Alberto Navarrete Ulloa, coordinador y estudio introductorio ; Gerardo Alberto Silva, Josep Pont-Vidal, Javier Hurtado ... [et al.] -- 1ª. ed. -- Zapopan, Jalisco : El Colegio de Jalisco, 2019.

374 p. : gráfs., tablas ; 22x16.5 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-8657-09-4

1. Administración pública - Investigación - América Latina. 2. Gobierno municipal - América Latina - Estudio de casos. 3. América Latina - Ciencia política - Investigación. 4. México - Emigración e inmigración - Estudio de casos. 5. América Latina - Política y gobierno.

I. Navarrete Ulloa, Carlos Alberto, coord. II. Silva, Gerardo Alberto, aut. III. Pont-Vidal, Josep, aut. IV. Hurtado, Javier, aut.

La edición de este libro se realizó con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) bajo el proyecto No: 295446 del Programa de Apoyos para Actividades Científicas, Tecnológicas y de Innovación, cuyo fondo financió el proceso de investigación y colaboración de foros, talleres y un Coloquio Internacional. Las opiniones, resultados, conclusiones o recomendaciones expresadas en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del CONACYT, de El Colegio de Jalisco o de sus instituciones de adscripción.

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

Diseño editorial y de portada
Prometeo Editores
por Abraham Romero Torres

ISBN: 978-607-8657-09-4

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Primera edición, noviembre 2019

© D.R. 2019, El Colegio de Jalisco, A.C.

5 de Mayo 321, Loma Blanca
45100 Zapopan, Jal.

MODELOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

de la gobernanza metropolitana

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Coordinador



ÍNDICE

Estudio introductorio: la cuestión metropolitana en tiempos de complejas transformaciones sociopolíticas <i>Navarrete Ulloa, Carlos Alberto</i>	9
--	---

I. Modelos Metropolitanos

Modelo de gobernanza metropolitana en México. Principios generales para la definición de hechos metropolitanos y su medición <i>Navarrete Ulloa, Carlos Alberto</i>	33
--	----

Desafíos institucionales de la gobernanza metropolitana en Brasil: las agencias metropolitanas, los consorcios públicos intermunicipales y el Estatuto de la Metròpoli <i>Silva, Gerardo Alberto</i>	53
---	----

La complejidad como nexo entre cambios sociopolíticos, territorio y gobernanza metropolitana <i>Pont-Vidal, Josep</i>	69
--	----

Modelos de gestión metropolitana: una propuesta para el caso mexicano <i>Hurtado, Javier</i>	89
---	----

II. Políticas públicas de la gobernanza metropolitana

Gobernanza y políticas en materia de producción y empleo. Un análisis en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina <i>Carmona, Rodrigo</i>	117
--	-----

No somos iguales: exclusión social y movilidad en el Área Metropolitana de Guadalajara. Retos vigentes de la gestión metropolitana <i>Arriaga Cordero, Eugenio</i>	135
---	-----

Concentración de <i>Think Tanks</i> en la metrópolis. Su participación en el diseño de combate a la corrupción. <i>Soto Guerrero, Héctor Eduardo</i>	155
---	-----

Gobernanza en metrópolis turísticas de playa <i>Velázquez García, Mario Alberto</i>	171
--	-----

Gestión integral del agua en la cuenca del Río Verde en Los Altos de Jalisco
Berger García, Marco Antonio..... 185

Gobernanza y seguridad en la Ciudad de México. El caso del Plan Giuliani
Jiménez Sánchez, Fernando 199

III. Metrópolis: entre racionalidad e imaginarios sociales

La gobernanza metropolitana desde la planeación urbana y territorial
Demerutis Arenas, Juan Ángel.....217

Colonialismo espacial en Colombia. El caso Paisa
Tabares Osorio, Oliver Augusto 235

Las competencias constitucionales y la seguridad metropolitana
Mendoza Salazar, César Augusto 251

IV. La cuestión rural en la esfera metropolitana

La ciudad ejidal. Algunos apuntes para (des)entenderse
Flores Rodríguez, Carlos Enrique269

Importancia de los productores agrícolas en la gobernanza,
en la Zona Metropolitana La Piedad-Pénjamo
Sánchez Mancilla, Ana Belem y Mejía Guadarrama, Leticia289

V. Impactos migratorios en la gobernanza metropolitana

Construcción de indicadores de gestión para la migración mexicana de
retorno en Jalisco
Santiago Hernández, Julio; De Jesus Desidério, Edilma;
Vega Villaseñor, Heriberto y Quintero Castellanos, Carlos Emigdio311

Migración regional, agentes inmobiliarios
y gobiernos locales en ciudades del sur de Hidalgo
Pérez Marcial, César Raúl 327

Prácticas micropolíticas de sostenimiento de la vida.
El caso de El Refugio Casa del Migrante
Camus Bergareche, Manuela y Vega Villaseñor, Heriberto 353

ESTUDIO INTRODUCTORIO

NAVARRETE ULLOA, CARLOS ALBERTO

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA-EL COLEGIO DE JALISCO

Profesor Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-Conacyt), es fundador y responsable técnico de la Red Temática CONACYT “Gobernanza Metropolitana” (@RedGobMet) y del Cuerpo Académico “Gobernanza Metropolitana” (UDG-CA-957). Contacto: @docCANavarrete.

LA CUESTIÓN METROPOLITANA EN TIEMPOS DE COMPLEJAS TRANSFORMACIONES SOCIOPOLÍTICAS

La cuestión metropolitana está inmersa en complejos procesos de cambio social, con esto se generan presiones conceptuales que incorporan o resaltan elementos anteriormente menos significativos o inexistentes. Para usar el argot de la informática, es sugestivo hablar de *conurbación* como el momento Metròpoli 1.0, en tanto que *la cuestión metropolitana* sería Metròpoli 2.0, y *la cuestión metropolitana en gobernanza* reclamaría su distinción como Metròpoli 3.0

Todas las periodizaciones son arbitrarias y aceptan cuestionamiento, pero al igual que los mapas y modelos, permiten representar la complejidad en sus aspectos más relevantes para el propósito del observador. No es la intención de este trabajo definir los cortes de estos periodos, sino proponer que la idea de conurbación surgida en los EUA a principios del siglo XX ha evolucionado a la par de la dinámica del cambio social. En la actualidad la conurbación entendida como continuidad del área construida deja de ser un significante apropiado para el carácter polifacético rural-urbana, el cual exige nuevas formas de significar la compleja interconexión entre lo rural y lo urbano. Las nuevas segregaciones en las metròpolis son más sociales, económicas y territoriales que claras continuidades urbanas seguidas de una imborrable vida rural.

El estudio del fenómeno metropolitano ha sido adoptado principalmente por las tradicionales disciplinas urbanas, desde la arquitectura el diseño y la planeación urbana. Existen marginalmente aproximaciones de la antropología, la economía, los estudios fiscales, derecho urbano y la ciencia política, con contribuciones que tratan de comprender aspectos institucionales, culturales, así como dinámicas y procesos socioeconómicos y sociopolíticos. En México destacan los estudios demográficos con enfoques estructu-

ral-funcionalistas, estudios sobre desarrollo y planeación, de gestión pública y coordinación metropolitana, pero la cuestión metropolitana con perspectiva de gobernanza es una asignatura reciente que se está destacando por agregar disciplinas a la reflexión, y quizás más importante, ha ampliado los espacios de investigación interdisciplinaria.

Este libro intenta dar un paso hacia la configuración del estudio de la cuestión metropolitana en gobernanza, o *Metrópoli 3.0*. Como ocurre con todo lo que está en transición, el proceso implica querellas sobre significados y significantes, en nuestro tema muchos estudios hablan de gobernanza de temas (del agua, del territorio, del transporte, etcétera) sin ocuparse mucho en problematizar la cuestión de la gobernanza, razón por la cual aquí enfatizamos que nos interesa reflexionar la *metrópoli* teniendo siempre en mente el reto de hacerlo en clave de gobernanza, como lo sintetizaremos en este estudio introductorio cuando hablamos de la *Metrópoli 3.0*.

Aquí presentaremos las coordenadas conceptuales, analíticas y metodológicas que se desprenden del estudio de casos y hechos metropolitanos en México, Argentina y Brasil. Los autores han partido de una base común de reflexión que son los planteamientos conceptuales de la cuestión metropolitana en gobernanza (Navarrete Ulloa y Robles Torres, 2018), madurados en seminarios, coloquios y reuniones de la Red Temática Gobernanza Metropolitana. Debemos anticipar que el proyecto se encuentra en fase inicial, responde a procesos complejos en red e interdisciplinariamente, por lo que reconocemos que los alcances aún son limitados en sus hallazgos o aportaciones concretas, no obstante, se establece una base común desde la cual se intenta convocar a la comunidad estudiosa de lo metropolitano para configurar una agenda de reflexión e investigación que extienda el campo de lo macro-sociopolítico, a lo meso y micro-sociopolítico. Este libro arriesga algunas aproximaciones a dicho propósito.

CONTEXTO GENERAL

Dos son los senderos por los cuales se busca afrontar el reto metropolitano: uno en la investigación teórico-conceptual, y el segundo por el sendero de la puesta en práctica de instrumentos para la gobernanza de áreas y regiones metropolitanas. La investigación observa que las *metrópolis* son el ámbito de emergencia de diversas formas de fragmentación: jurisdiccional, identitaria, socioeconómica, productiva. La fragmentación representa oportunidades, retos y amenazas que se esperaría fueran orientados con sentido racional, sin embargo, la fragmentación responde a lógicas históricas, culturales, sociales, económicas e incluso institucionales (formales e informales) que crean resistencias a la planeación tradicional, de allí que con frecuencia el socorrido “el problema se debe a falta de planeación”, esconda mucho más que lo que pretende explicar.

Como observa Rodrigo Carmona, la fragmentación “plantea dificultades para el desarrollo local pensado de manera endógena y enfatiza la importancia de examinar con mayor detalle la complejidad de este tipo de territorios”. De lo anterior se deriva otro de los factores centrales de la metropolización: la complejidad desprendida de la interacción entre las partes

—los municipios o sectores fragmentados—, y al interior de las mismas partes, además de las interacciones entre estos y su entorno inmediato o remoto (regional, nacional, global).

Justo las dimensiones translocal, transterritorial y transjurisdiccional agregan elementos de complejidad que repercuten en las capacidades y competencias de los gobiernos locales. Josep Vidal y Rodrigo Carmona reflexionan aquí el problema de la sobrecarga de demandas en lo local, sin la correspondiente dotación de recursos para hacerles frente. Paradójicamente, la transferencia de responsabilidades al ámbito local presiona a los gobiernos a buscar estrategias de innovación y legitimación de su accionar que redundan en nuevas formas de acción pública, o mecanismos de actuación en gobernanza.

Frente al escepticismo sobre la importancia y necesidad del enfoque de gobernanza, los llamados *wicked problems*, o problemas irresolubles, evidencian la insuficiencia e incapacidad del gobierno tradicional que estructura verticalmente su accionar para dar respuesta efectiva a estos necios problemas que se resisten a las jerarquías y las burocracias. Navarrete reflexiona sobre la necesidad de afrontar los problemas con rostro irresoluble mediante la articulación multiactoral en red, lo cual exige coordinación, innovación, acción pública horizontal y *bottom up*, con actores no gubernamentales como ejes que densifican la deliberación y posibilidades de un desarrollo local y regional que atienda principios de subsidiaridad y sostenibilidad.

En el segundo sendero, el de la puesta en práctica de instrumentos para la gobernanza de áreas metropolitanas, se presta atención especial a los casos de Brasil y México. El reconocimiento institucional de las regiones metropolitanas en Brasil data de 1967 a nivel constitucional y 1973 en su regulación federal, digamos que en la etapa de la Metrópoli 2.0, no obstante, como la realidad es tenaz, su reconocimiento en la ley no trascendió efectivamente en los hechos debido a que no se avanzó en sentidos de financiamiento o institucionalidad, como narra Gerardo Silva, “este auspicioso inicio, sin embargo, no rendirá frutos, y la cuestión permanecerá estancada por largos años ... los intereses desarrollistas del gobierno militar tenían otras prioridades”, sin pasar por alto que la actuación necesariamente tendría la impronta autoritaria y vertical propios de la dictadura. La cuestión se complicaría más cuando en 1988 la reforma constitucional reconoció a los municipios como entes federativos, con lo cual se amplían las resistencias a la creación de instrumentos de gobernanza metropolitana.

Sin embargo, es destacable el caso brasileño por su ímpetu en crear normas federales, primero con un Estatuto de la ciudad en 2001, y en 2015 con el Estatuto de la Metrópoli. Aún es muy temprano para saber si estas disposiciones avanzan hacia un modelo de Metrópoli 3.0.

En México la cuestión metropolitana ha sido atendida fundamentalmente en el primer sendero, el de la reflexión teórica-conceptual y metodológica, pero esto ha repercutido en diseños de políticas públicas con consecuencias presupuestarias y de inversiones públicas de amplia relevancia. En la década de 1960 el Ing. Luis Unikel (1966) retomó la experiencia del *International Urban Research Center* de la Universidad de California, y lo adaptó para establecer la primera delimitación del área metropolitana de la Ciudad de

México, estamos en la década que podría marcar el inicio de la Metrópolis 2.0, momentos de una metropolización posfordistas (Montejano, 2013). Para 1993 Jaime Sobrino identificaba 37 zonas metropolitanas con criterios de contigüidad e integración, y estadísticos (población, urbanización, PIB manufacturero, y cobertura de agua potable) (Sobrino, 1993, pp. 125-133). En el nuevo siglo se conformó un grupo interinstitucional que a la fecha ha presentado cuatro ejercicios de delimitación metropolitana (2004, 2007, 2010 y 2018), en el primer ejercicio se identificaron 55 zonas metropolitanas, y en el más reciente, que es analizado en el capítulo en que escribe Navarrete, con novedades en los criterios de delimitación, se identificaron 74 metrópolis en México.

En los estudios metropolitanos es un acuerdo extendido el reconocimiento de que las ciudades son espacios que generan economías de escala¹, por lo cual concentran actividades industriales, económicas, culturales, educativas y de innovación. En el contexto de la globalización y del modelo económico de corte neoliberal, un puñado de metrópolis se situaron como ciudades globales colocándose estratégicamente como centros financieros y manufactureros (Sassen, 1991), pero muchas otras metrópolis aspiran a valorizarse como centros de innovación, culturales, polos turísticos, de forma real o simbólica, como analiza Oliver Tabares cuando identifica a Medellín como “Ciudad Vitrina”.

Pero también las metrópolis atraen actividades criminales, son destino o lugares de tránsito del crimen organizado, y como analiza Fernando Jiménez, las ciudades globales han mostrado su vulnerabilidad frente a grupos terroristas, por lo cual se hace imperante el surgimiento de nuevas formas de acción pública que sumen las capacidades de los sectores privado y social al gubernamental. En definitiva, la ciudad metropolitana congrega actualmente las mejores oportunidades para el desarrollo, pero también se convierte en atractivo central para violentar el orden y amenazar los intereses mercantiles sin pasar por alto los riesgos medioambientales que se generan en y desde la ciudad.

CONCEPTOS Y APROXIMACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICOS EN LOS ESTUDIOS METROPOLITANOS

El análisis se puede segmentar en cuatro conceptos específicos: metropolización, gobernanza, gobernanza metropolitana y espacio-territorio. La metropolización es el proceso de complejización de la ciudad detonado por la dinámica de crecimiento, esto implica intensificación y densidad de acciones, interrelaciones y movilidad, derivados del crecimiento poblacional, lo cual se acompaña de la expansión de la mancha urbana desbordando límites municipales. En palabras de Katz y Bradley,

La revolución metropolitana es como nuestra era: multitud de fuentes en lugar de fuentes cercanas, empresarial en lugar de burocrática, en red en lugar de jerárquica. En un mundo en el que las personas viven, operan, se comunican y se involucran a través de redes, las metrópolis emergen como la super-red (uber-network): empresas interconectadas, instituciones y personas que trabajan juntas a través de sectores, disciplinas, jurisdicciones, fronteras políticas artificiales y,

sí, incluso los partidos políticos. En el proceso, se está generando un nuevo tipo de liderazgo metropolitano [...] Son tomadores de riesgo. No tienen una lealtad partidista; tienen una actitud política. (Katz y Bradley, 2013, pp. 6-7).

Quizás la forma más próxima para imaginar el cambio implicado en la metropolización es reflexionar la evolución del tipo y cantidad de desplazamientos en y desde la ciudad: el transporte y la movilidad se han convertido en uno de los retos más sentidos por todos los ciudadanos, personas que crecieron con la mentalidad del automóvil como signo de éxito, hoy padecen —sin terminar de comprender cómo ajustarse a la nueva realidad— el efecto de deseconomías de escala por el incremento de automotores y la incapacidad para crear la infraestructura suficiente para mantener los niveles de eficiencia en la transportación privada existente aún a inicios de la década de 1990.

El sentimiento de impotencia del ciudadano del transporte privado, al encontrar dislocadas sus creencias e ideales —por la insuficiencia de espacios de estacionamiento e infraestructura vial—, tiene su reflejo en las formas verticales y burocráticas del gobierno cuando quedan dislocadas frente a los retos que representa la complejidad metropolitana. En uno y otro caso es inexorable un cambio de mentalidad y paradigma de actuación. Se evidencia la necesidad de nuevas estrategias de transporte —lo cual se torna en oportunidades para nuevas asociatividades ciudadanas que aprovechan la caducidad del modelo incrementalista de creación de infraestructura para la movilidad motorizada— y nuevas formas de acción pública, exigencia a la que se busca dar respuesta desde la teoría y práctica de la gobernanza metropolitana.

Tres retos deben ser afrontados mediante instituciones y mecanismos meta-burocráticos, meta-jerárquicos y meta-gubernamentales (en una palabra, de gobernanza):

1. Proveer “servicios de calidad y de manera eficiente en entornos altamente complejos”.
2. Crear dinámicas institucionales y mecanismos de coordinación interjurisdiccional en “áreas donde múltiples gobiernos deben coexistir”.
3. Ampliar la capacidad sistémica para “incorporar las preferencias y la participación ciudadana en asuntos metropolitanos” (Ward, 2015, p. 77).

Para afrontar dichos retos existen problemas prácticos previos, el primero es la delimitación de las áreas metropolitanas, cuestión determinada en parte por la concepción de metrópoli que se adopte. En el caso brasileño, narrado por Gerardo Silva, el Estatuto de la Metrópoli la define por la continuidad territorial del espacio urbano que “en razón de su población y relevancia política y socioeconómica, tiene influencia nacional o sobre una región que configure, como mínimo, el área de influencia de una capital regional, conforme a los criterios adoptados por la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE”, y se le distingue de conurbaciones incipientes a las que se les llama *aglomeraciones urbanas*.

En México las zonas metropolitanas son definidas por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como “Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional”.

En Brasil es determinante la relevancia poblacional, política y socioeconómica, mientras que en México se incluye el factor complejidad y de interacciones, pero en ambos casos las definiciones son grandes contenedores que exigen de precisión mediante la intervención de instituciones nacionales especializadas en materia estadística y urbanística.

En general la relevancia de zonas metropolitanas es incontrovertible para los habitantes de las regiones de influencia, esto es aún más claro cuando se trata de capitales en provincias de alta influencia dentro y fuera de las fronteras nacionales. El caso de Medellín cuenta con una fuerte imagen, “epicentro de múltiples encuentros en todas sus manifestaciones” como contempla Tabares, lo cual incluso puede tener amplias implicaciones discursivas que crean imaginarios efectivos para atraer turismo y esconder realidades de injusticia social. Los imaginarios creados en torno a las metrópolis esconden, revelan y crean expectativas con efectos reales, como Soto observa, la metrópolis es el espacio en el que “se desarrollan constructos sociales y políticos que buscan generar cambios sociales con base en la concentración de capital humano que posee conocimientos, tecnología, recursos económicos y capacidad de innovación” con lo cual se convierten en polos de atracción para emprendedores de distinta índole, como los creadores de *think tanks*.

Carlos Flores destaca el efecto diluidor de límites entre lo rural y lo urbano y su capacidad organizadora de otras ciudades en su contorno, por lo que destaca sobre la contigüidad física la “interdependencia en centralidad”. Flores hace un recorrido conceptual e histórico en torno a las diferentes concepciones de la ciudad y sus formas de organización, de manera que el caso de México es abordado en un discurso pedagógico sobre los estudios urbanos y sus influencias. La ciudad ejidal de Flores es integrada al tejido urbano por absorción, y está compuesta por núcleos agrarios, de manera que la metrópoli agrega a la ciudad ejidal además del *hinterland* de la ciudad primada. Debido a que Flores considera inapropiada pensar la ciudad como una dualidad entre la zona urbana y la rural, hablar de ciudad ejidal es hablar de un componente inherente a la metropolización en México.

Cuando se busca pasar a la comprensión empírica del fenómeno metropolitano los problemas reflexivos se multiplican, en palabras de Sartori, las ciencias no experimentales se basan en hechos (cosas hechas), con lo cual la pregunta que da sentido al programa empírico es “¿cómo convertir un concepto en un recolector de hechos válido?” (Sartori, 1998, p. 285). Aquí los estudios empíricos de lo metropolitano disgregan de continuo, y esto es en parte por el desinterés en los fundamentos teórico-epistemológicos y en menor medida metodológicos, en parte porque la tradición urbanística ha sido colonizada por “especialistas” funcionarios públicos y consultores, los cuales toman al pie de la letra los mantras de organismos supranacionales sin atender a las implicaciones teórico-epistémicas.

¿Qué es un hecho metropolitano y cómo medir su evolución? La pregunta invita a organizar un taller, convocando a “especialistas” —¿quien más sino ellos para conocer cómo resolver problemas públicos? — con técnicas que sobre el mapa como objeto colocan problemas, temas y estrategias de acción pública; sistematizar los datos y elaborar un programa de actuación. El resultado es comúnmente un popurrí de temáticas según el órgano o normativa. En contraste, Navarrete hace un análisis de posibles hechos metropolitanos que se desprenden de la legislación y otros sugeridos normativamente por la teoría. Aún cuando la cuestión es recurrente en los estudios metropolitanos, no es común la problematización del tema. En *Repensar la Metrópoli II* (Eibenschutz y Ramírez, 2015; Ramírez y Eibenschutz, 2015), durante la discusión sobre los temas prioritarios, Francisco Covarrubias Gaitán, Director General de Coordinación Metropolitana de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en 2013, entre los temas prioritarios propone cuestiones de reforma constitucional (constitucionalizar la temática metropolitana), asuntos de gestión pública (racionalización en los consumos energéticos, de infraestructura (patrones sustentables de movilidad), de política social (combate a la pobreza, empleos remunerativos) y de sustentabilidad urbana y gestión del territorio (densificar, contener la expansión urbana): salvo la incomprensible omisión del tema de seguridad pública y protección civil o servicios de emergencias, se cargan al ámbito metropolitano todo tipo de hechos que ocurren en ella sin distinguir asuntos reservados y asuntos concurrentes.

La gama de problemas públicos formulados parece rebasar las capacidades locales, con lo cual implícitamente se sugiere la necesidad de la coordinación y concurrencia vertical. Como se observa, Covarrubias conjuga, sin más, servicios públicos municipales, con asuntos de desarrollo que pueden ser de atención concurrente con el estado y la federación (combate a la pobreza) y otros de alta complejidad y resolución en el orden federal (la reforma Constitucional).

En efecto, el fenómeno metropolitano implica a todos los órdenes de gobierno, pero el planteamiento de hechos metropolitanos exige su delimitación a la acción para atender cuestiones de impacto metropolitano. Por ejemplo, en el estudio comparativo de seis países federales del Continente Americano, Spink, Ward y Wilson, (2012) analizan 14 cuestiones: transporte público, autopistas y calles, salud, educación, seguro social, vivienda, capacitación laboral, seguridad pública, servicios de emergencia (médicos y de bomberos), sistemas de agua y drenaje, manejo de residuos sólidos, planeación regional, planeación de usos de suelo, protección ambiental y ordenación del crecimiento. Los políticos por su parte son más pragmáticos, simplifican el mensaje buscando agregar en grandes contenedores la diversidad de retos metropolitanos.

Hasta aquí queda en evidencia la falta de categorías dotadas de poder discriminatorio, como alerta Sartori “Si nuestros contenedores de datos son conceptualmente indefinidos y confusos, resultarán de ellos datos ambiguos y falsos, datos que mezclan en una misma masa lo semejante y lo diferente.” (Sartori, 1998, p. 289). En el primer capítulo de esta obra Navarrete hace una primera aproximación mediante la búsqueda de criterios para delimitar el ámbito de los hechos metropolitanos a ser tratados mediante el sistema de

la gobernanza, y la comprensión de lo metropolitano como la convergencia de formas de fragmentación, por lo que habla de impactos transterritoriales, translocas, transectoriales y transescalares; además incluye en su análisis factores de heterogeneidad de actores y riesgos metropolitanos.

Aquí entra en juego el segundo de nuestros conceptos clave, gobernanza. La complejidad es quizás la categoría que mejor acompaña a la gobernanza, esto es, siempre que se habla de gobernanza se connota la acción pública en condiciones de alta complejidad. En palabras de Klijn y Koppenjan “La complejidad va más allá de lo complicado porque se refiere a la dinámica dentro de los sistemas. Los componentes no solo interactúan de maneras impredecibles y cambiantes, sino que también las características de los componentes son difíciles de conocer y están sujetas a cambios” (2016, p. 12). Por tal razón, se debe resolver el carácter del hecho metropolitano, si su comportamiento es propio de la complejidad entonces su atención en clave de gobernanza es ineludible, reflexiona Navarrete.

Por su parte, Josep Vidal desde la teoría general de sistemas caracteriza la gobernanza retomando la categoría *complejidad* además de la *diversidad* y el *dinamismo* (para simplificar le podemos llamar ensamble 2D-C que equivale a dinamismo-diversidad-complejidad): *diversidad* implica heterogeneidad de actores. Contra lo que algunos investigadores sostienen (sin mucha reflexión), que la gobernanza no integra el conflicto y los asuntos del poder (Arellano Ríos, 2014, p. 94; Ramírez, 2015, p. 488), el *dinamismo* es consecuencia de las tensiones entre actores y sistema, resultado de la *complejidad* y la *diversidad*. Por tanto, gobernanza comprende la acción pública en un mundo hiperconectado y reclama el diseño decisional en atención a las contingencias propias de la interacción en redes multiactorales, las cuales actúan en configuraciones institucionales que establecen restricciones y oportunidades, esto significa, expectativas más o menos predecibles pero dilemáticas, lo que a su vez se traduce en un ámbito de incertidumbre que es propio del dinamismo en gobernanza.

Actuar en clave de Gobernanza es el reconocimiento de la incertidumbre, el dinamismo y la intervención de múltiples actores en fluidas redes que varían su forma y composición en el tiempo, es decir, de la complejidad propia del espacio público. Es justo un llamado a reconocer la inadecuación de las fórmulas jerárquicas y burocráticas (racional-legales) para resolver los nuevos problemas de carácter líquido, y la necesidad de nuevas formas de acción pública que, reconociendo la fricción-conflicto propia de la acción política y social, procuren la innovación como respuesta a la incertidumbre, la inclusión en atención a la complejidad y diversidad de hechos que ocurren en el espacio público, y la articulación en red para recuperar la suficiencia en la atención a problemas y oportunidades en esferas de diversidad, complejidad y dinamismo, como lo es la esfera metropolitana.

En tal lógica, Rodrigo Carmona estudia estrategias de desarrollo territorial sobre el eje de gobernanza, y Fernando Jiménez plantea que la “gobernanza en seguridad ... utilizada generalmente para el análisis de los sistemas complejos de seguridad internacional, ha mostrado ser de gran utilidad para comprender la forma en que interactúan

en las ciudades diversos actores en el campo de la seguridad.” Reconociendo que el conocimiento se encuentra disperso en la pluralidad de actores públicos y privados, Soto considera que “la interacción entre *think tanks* y actores gubernamentales da cabida a la transformación hacia la gobernanza a partir de un modo de gobierno basado en la asociación e interdependencia con actores estratégicos”. Para Navarrete gobernanza es un proceso configurado por matrices de instituciones (el complejo formal-informal) que surge por el reconocimiento de la insuficiencia de actores únicos, como sería el caso del actor gobierno, con esta idea se resalta que gobernanza no es un llamado literal al “gobernar sin gobierno” (Rhodes, 1996), sino al gobierno en red, donde el gobierno es un actor más, esto es, a “gobernar con el gobierno”, donde el tradicional gobierno jerárquico y los actores auto-organizados son complementarios (Kooiman, 1993, p. 256). Pero como el propio Rhodes alerta, la insuficiencia del gobierno como hecho (cosa) realizada, es el resultado de procesos que desatan otros procesos, con lo cual perduran factores de los procesos “iniciales”:

El vaciamiento del estado es otra forma de describir los problemas de la gestión de redes interorganizacionales en el gobierno británico. La interdependencia, la fragmentación, los límites a la autoridad central, la autonomía de agencia y la responsabilidad atenuada son todas características de la gobernanza (Rhodes, 1996, p. 663).

En otras palabras, la gobernanza es el resultado del vaciamiento del estado ocasionado por el *new public management*. El vaciamiento erosiona la capacidad del estado para coordinar y planificar. Por tanto, Rhodes referirá a la gobernanza como redes interorganizacionales auto-organizadas según reglas del juego negociadas y acordadas por los participantes en las redes (Rhodes, 1996, p. 660).

Conforme a Velázquez una carencia de las definiciones de gobernanza es que prestan poco o ningún interés en los mecanismos de autorregulación de los actores sociales, crítica además la conceptualización que se concentra en la acción del gobierno sin atender la necesidad de regular a grupos que demandan mantener privilegios. En parte el enfoque en competencias gubernamentales (Mendoza) atiende parcialmente este reclamo de Velázquez, a costa de cargar la atención en el factor gobierno. En contraste, Flores entiende que la gobernanza está hecha de acuerdos no reglados, “no visibles hechos de mitos o creencias que esperan pasar por ideas o conocimientos cuando participan en la construcción de esta *pax urbana* que, eufemísticamente, llamamos gobernanza en metrópoli”. Los tres autores referidos piensan críticamente la gobernanza desde la regulación sin incursionar en los densos horizontes de la discusión teórica de la gobernanza, notoriamente circunscribiendo su crítica a las concepciones difundidas por organismos supranacionales y recurrentemente encuadradas como “nueva gobernanza”.

Por contraste, Navarrete propone reservar el concepto gobernanza a situaciones de la acción pública en las cuales para su resolución sean determinantes cuatro condiciones: actuación en complejidad, innovación en la acción pública, redes multiactorales, y

procesos sociopolíticos (cuya comprensión exige remitirse mínimamente a la obra de Jan Kooiman). A este marco se suman dos orientaciones interpretativas: entre gobierno y gobernanza existe una dialéctica que actores tradicionales resuelven a favor del gobierno, pero nuevos agentes inclinan hacia gobernanza; la relación es también dilemática, lo que implica que las soluciones son la decisión resultante de la puesta en juego de un conjunto de alternativas promovidas por diversos actores.

Finaliza esta sección con una breve referencia a los conceptos de espacio y territorio. Las disciplinas urbanas (arquitectura, diseño y planeación) tienen sus propios conceptos espaciales. La ordenación del territorio es uno de los temas centrales de la cuestión metropolitana, existen implicaciones jurídicas, teóricas y epistémicas sobre la cuestión de espacio y territorio. En el territorio se materializan diversas formas de fragmentación, la constitutiva de las zonas metropolitanas es la fragmentación jurisdiccional tanto horizontal (entre autoridades locales) como vertical (entre federación, estado y municipio).

Se sabe que la fragmentación jurisdiccional crea deseconomías de escala, externalidades positivas y negativas, así como problemas de bienes comunales (Feiock, 2009, p. 357). En la búsqueda de explicaciones a la fragmentación urbana se identifican 3 formas de argumentación (Kozac, 2011): 1) desplazamiento cultural, producto del abandono del ideal de integración urbana; 2) los efectos de lo global y el neoliberalismo (cambio político-económico) y 3) un cambio tecnológico que influyó la producción de infraestructura urbana. Desde tales enfoques se busca comprender la forma de organización espacial dominada por el principio de exclusión en la capacidad de usar y atravesar el espacio reduciendo la cantidad de lugares de encuentro (Kozac, 2011, p. 57). La fragmentación urbana comporta “descomponer, fraccionar o seccionar la forma y estructura existente de la ciudad y de los sistemas de ciudades” (Burgess, 2011, p. 64), se distingue de la segregación espacial, la cual consiste en la distribución no uniforme de grupos sociales en el espacio (Burgess, 2011, p. 89). Paradójicamente, la segregación puede ser el resultado de la búsqueda de certidumbre mediante algunas formas de planificación del territorio.²

El territorio es algo más que espacio geográfico (Pont-Vidal), es lugar de componentes económicos y sociopolíticos, las formas de la territorialización se derivan de los ambientes sociales. El territorio es eje estructurante de desigualdades (Arriaga) como se puede observar en las periferias metropolitanas de Latinoamérica, caracterizadas por la segregación residencial. En el territorio se materializan las relaciones sociales, de allí que Pérez Marcial retome de Henri Lefebvre, Castells y Garza y Scheingart conceptos clave como la *espacialización* de las relaciones sociales, la dinámica espacio/sociedad expresada en la región metropolitana, y esta entendida como territorios aledaños.

MÉTODOS Y ENFOQUES

Llama poderosamente la atención la confluencia espontánea de estudios cualitativos en una obra como la presente, cuestión que se repite en otras obras colectivas de México (Azuela, 2016; Eibenschutz y Ramírez, 2015; Ramírez y Eibenschutz, 2015). Únicamente Eugenio Arriaga se inclinó por el estudio estadístico a partir de dos interrogantes “¿De

qué manera afecta la desigualdad territorial el viaje al trabajo en Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga? ¿Cómo varía el viaje al trabajo por nivel de ingreso entre los habitantes del AMG?” Aspectos atendidos mediante la Encuesta Intercensal realizada por INEGI en 2015, y aplicando la técnica de la regresión logística ordinal. En contraste Carmona, Mendoza, Flores, Berger y, Camus y Vega, se decantan explícitamente por el método cualitativo. Mendoza con una visión jurídica y el análisis constitucional analiza las competencias federales el principio de coordinación y la seguridad como derecho fundamental. Flores adopta una “posición hermenéutica” para explorar la “ciudad ejidal” haciendo primero un repaso teórico del estudio de las ciudades. Berger realiza un estudio de caso de un proyecto para identificar su grado de adecuación al marco conceptual de las políticas públicas. Carmona hace lo propio, tomando varios casos para analizar la matriz de políticas orientadas a la producción y al empleo en municipalidades de la periferia metropolitana de Buenos Aires. Camus y Vega realizan un interesante análisis de micro-política y etnografía enfocando al individuo como parte de la sociedad y las relaciones del Estado con la ciudadanía comunitaria, todo para explicar dinámicas de acción social frente al fenómeno migratorio en la ciudad de Guadalajara.

Josep Vidal se adhiere al enfoque sistémico argumentando que “los marcos teórico-conceptuales habituales han mostrado sus límites, por lo que aparece necesario la procura de nuevas arquitecturas explicativas y formas de observación con capacidad de captar la complejidad ... En el ámbito municipal, la gobernanza y el territorio aparecen como elementos fundamentales en estos procesos de cambios, incertidumbres y paradojas”, para lo cual propone el concepto de complejidad sistémica interesado en aprehender la gobernanza metropolitana. La empresa la proyecta contrastando el pensamiento de Habermas al de Luhmann, a partir de este último plantea que “la construcción de un sistema sirve para reducir la complejidad del mundo”, en la comprensión de que la complejidad se vincula con la capacidad de los sistemas para operar fricciones, a mayor complejidad mayor capacidad.

Finalmente, Rodrigo Carmona recurre al enfoque de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) buscando comprender la formación de instrumentos de política municipal y su impacto, y detectando las interacciones entre unidades gubernamentales del aparato estatal, entendiendo que “las RIG son los mecanismos políticos y administrativos que colaboran en regular, organizar y, en última medida, viabilizar la gestión pública entre los diferentes niveles que integran un Estado...”

TEMAS Y FRAGMENTACIÓN DISCIPLINAR EN LOS ESTUDIOS METROPOLITANOS

¿Qué temas se congregan en los estudios metropolitanos? Se puede anticipar que está toda la gama de asuntos urbanos, de servicios públicos, y de recursos y capacidades público y privadas. Sin embargo, la autonomía y especificidad de lo metropolitano respecto a lo urbano con frecuencia queda diluido en fronteras porosas de temas y problemas, como reflexionamos en el apartado conceptual. Al inicio del presente estudio

planteamos que la obra colectiva se fraguó en un proceso colectivo de múltiples espacios de encuentro y reflexión en torno a la Red Temática Gobernanza Metropolitana. Sin dudas esta peculiaridad define el perfil de los problemas que se estudian. Por ejemplo, en el marco de los eventos organizados por Universidad Autónoma Metropolitana en octubre de 2013 y publicado bajo el título “Repensar la Metrópoli II” (Eibenschutz y Ramírez, 2015; Ramírez y Eibenschutz, 2015), se congregan cincuenta reportes de investigación conferencias y discusiones plenarias. Un análisis escrupuloso permite identificar el carácter de la convocatoria: el 52 por ciento de los participantes pertenecen a disciplinas urbanísticas (arquitectura, diseño, planeación urbana y urbanismo) predominando los arquitectos (21 por ciento); 32 por ciento surgen de disciplinas de las Ciencias Sociales (derecho, geografía, ciencia política, historia), y un escaso 8 por ciento viene de las ciencias económicas, igual cifra reportan las ingenierías.³

Tales perfiles preconfiguran las preferencias temáticas, delimitaciones teóricas, metodológicas y capacidad de diálogo entre disciplinas. La moda temática se encuentra en aspectos de desarrollo sustentable, dentro de cuya materia predominan los estudios de planeación, le siguen los de protección ambiental y ordenamiento del crecimiento. Es importante la cifra de estudios sobre acción colectiva, al igual que los de gestión de la ciudad, de cerca le siguen los de ordenamiento del territorio. Los temas presentes que menor interés atraen son de seguridad, economía, política social e infraestructura.⁴

Dado que el reto metropolitano tiene dos respuestas principales, la expansión jurisdiccional (para internalizar las externalidades), y la coordinación estratégica (Ward, 2015), y dado que en México no se vislumbra la posibilidad de la primera solución, son frecuentes los estudios del segundo caso, y en gran medida se suelen centrar en la legislación, a lo que laxamente llaman “diseño institucional” sin mayor discusión teórica.⁵ Por tanto el tema de la coordinación metropolitana es poco y débilmente estudiado, sobresale atendiendo asociaciones intermunicipales (no es estudio de metrópolis) el trabajo de Galván y Santín del Río (Galván Meraz y Santín del Río, 2012), el cual se nutre de la riqueza de datos que permite ser parte de una política pública, aun cuando también adolece las deficiencias de los estudios de autoridades gubernamentales, por ejemplo, los obstáculos e insuficiencias son escasamente señalados.

Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez con enfoques estadísticos recurrieron a la base de datos de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, para identificar la proclividad a cooperar observando factores como recibir asesoría de otras organizaciones, endeudamiento como impulsor hacia la cooperación y algunas variables *dummies*. Los resultados son modestos, por ejemplo, se observó que “existe una mayor tendencia a asociarse entre los municipios de marginación media y baja, que entre los de marginación alta”, y “los gobiernos estatales y el federal pueden desempeñar un papel sustancial en el aumento de incentivos para que se concreten este tipo de asociaciones. Ugalde (2007) anticipa la relevancia de la coordinación como instrumento para la gobernación metropolitana. Los mejores aportaciones encontradas se realizan desde el derecho urbano, centrado principalmente en EE.UU y Canadá, el trabajo de Mariana Valverde (2016) analiza la configuración de instituciones que aquí

podríamos llamar paramunicipales, o instituciones con fines especiales según la obra, y de paso cuestiona que las asociaciones público-privadas sean invento del neoliberalismo. Pero destaca sobre todo la obra de Ward *et al.*, que estudia la colaboración intermunicipal en metrópolis Latinoamericanas (Spink *et al.*, 2012; Ward, 2015), de múltiples hallazgos retomamos uno: entre los temas complejos a resolver, por falta de instituciones metropolitanos, destaca el de las estrategias de desarrollo económico *versus* la provisión de servicios, planificación de uso del suelo y el desarrollo de infraestructura (Ward, 2015, p. 82), una de las consecuencias inmediatas es el de la inequidad en la distribución de infraestructura, desarrollo y servicios.

En la presente obra los autores reproducen varias de las insuficiencias antes referidas, en especial comparten con aquella literatura la notable fragilidad del diálogo interdisciplinar, aun cuando los autores se han nutrido de la discusión en espacios comunes, reflexionando en torno a obras previas de la Red Gobernanza Metropolitana, se mantiene en general una concepción limitada de gobernanza acompañada de estudios cerrados a la comunidad temática y disciplinar del autor. Hecha la crítica, se reconoce el esfuerzo por dar un paso adelante, la mayoría de los trabajos se orientan al análisis de políticas públicas en mayor o menor medida metropolitanas. Carmona estudia instrumentos de desarrollo y empleo en relaciones intergubernamentales de municipalidades metropolitanas sin articulación horizontal. Soto revisa el proceso decisor de *think tanks* que aprovechan las economías de escala en materia de conocimiento compartido de la ciudad de México, en el caso de la co-creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en una colaboración de “élites sociales” con el gobierno.

Fernando Jiménez y César Mendoza incursionan en un campo poco estudiado, el primero estudia el vínculo entre seguridad y gobernanza a través del análisis de la gestación de un modelo de atención a la seguridad que involucró a actores público y privados. Por su parte, Mendoza intenta captar el marco competencial en materia de seguridad como una primera aproximación a un estudio en curso sobre la materia en el ámbito metropolitano. Velázquez estudia metrópolis turísticas de playa interesado en el funcionamiento del orden social dictado por la regulación. Marco Berger analiza el modelo decisional del proyecto Presa El Zapotillo en el contexto de la gestión integral del Río Verde, y los posibles modelos de gobernanza ambiental hídrica implicados. Finalmente, en este conjunto de reflexiones de políticas públicas metropolitanas, Arriaga analiza el desajuste espacial entre el hogar y el trabajo que se traduce en injusticia territorial entre los municipios de Guadalajara metropolitana.

Un segundo corpus temático gira en torno a cuestiones rurales de las metrópolis. Sánchez y Mejía estudian el espacio rural-metropolitano. El documento ofrece reflexiones fruto de entrevistas, datos históricos y del registro agrario entre otros, mediante los que busca representar la importancia del sector agrario en la metrópolis La Piedad-Pénjamo. Carlos Flores se suma a la cuestión aportando el concepto de *ciudad ejidal*, su análisis conduce a interrogar cómo es condicionado el desarrollo metropolitano por los cambios en la tenencia y estructura territorial y de los propietarios, y visualiza el surgimiento de sistemas de redes de cogobierno no reglados como un componente de la

gobernanza, señala el autor que “en sus indeliberadas formas de hacer y administrar la ciudad, su suelo y su relación metropolitana, se identifican características de autogestión y asociacionismo que, contradictoriamente, se descubren como una providencial, silenciosa y fortuita opción de gobernanza.” Este trabajo remite al antes referido de Mariana Valverde, ya que en ambos casos el foco de atención se fija en configuraciones autónomas a las que Antonio Azuela llama “gobiernos locales de facto”, ejemplificados por el ejido, “porque no son ni públicos ni privados, ni rinden cuentas al conjunto de los ciudadanos del territorio que gobiernan, y al igual que los híbridos de nuestros vecinos del norte, son arreglos institucionales cuyos orígenes históricos hay que explicar” (Azuela, 2016, pp. 20-21).

El último corpus temático de este libro lo conforman los estudios de imaginarios y migración, Camus y Heriberto Vega contrastan las macropolíticas de la migración (acuerdos y tratados internacionales y legislación nacional), con las cotidianas micropolíticas, “se resaltan más bien las acciones que surgen desde espacios cercanos de encuentro, de relaciones y de apoyos propios de una comunidad pobre, marginal y al mismo tiempo solidaria” en el caso de las personas migrantes en tránsito en El Refugio Casa Migrante de Guadalajara. Para el caso del estado de Hidalgo, Pérez Marcial analiza una migración intraurbana caracterizada por la precariedad, en un ciclo de expansión urbana carente de coordinación y por consecuencia difusa. Julio Santiago, De Jesus Desidério, Vega Villaseñor y Castellanos dan cuenta de la carencia de indicadores en materia migratoria de retorno. Y la obra se completa con los estudios de Demerutis y Tabares, en el primer caso entretejiendo la disciplina de la planeación con la gobernanza de lo metropolitano, en tanto que Tabares se coloca frente al aparato propagandístico de la ciudad de Medellín, Colombia. Analiza la identidad del ciudadano de dicha metrópoli el cual se identifica como “Paísa”, y a partir de su caracterización a través de cancioneros, poemas, referencias históricas y de primera mano, ofrece un rostro que reclama ser observado como primera escala hacia la búsqueda de una ciudad más humana, autocrítica y consciente de los impactos negativos propiciados por una identidad mitificada.

ACTORES E INSTRUMENTOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA METROPOLITANA

Lo metropolitano es lugar de encuentro de actores que analíticamente se observan como jerárquicamente ordenados según la disposición de recursos y capacidad de movilizarlos, sin duda el gobierno y los agentes privados del mercado económico son los más influyentes. Pero la complejidad metropolitana es crisol de expresiones que muchas veces tienen manifestaciones muy locales pero que el tipo de expresión social surge aquí y allá sin una aparente articulación lógica solo la que los motiva a la acción pública.

En México los estudios clásicos en materia urbana son de alcances macrosociales o de grandes estructuras, por ejemplo, Garrocho (Garrocho, 2012) observa a la misma ciudad como actor, por tanto analiza la estructura funcional de la red de ciudades con enfoque de la geografía clásica y la teoría de la interacción espacial. La estructura económica de

las ciudades es también reportada. Jaime Sobrino (2003, 2016) desde la demografía y la economía urbana estudia las capacidades competitivas de las ciudades. Desde su perspectiva analítica “el estudio de lo urbano se enfoca sobre tres áreas principales: 1) las transformaciones de una ciudad a medida que se incrementan su población, su actividad económica y su extensión física; 2) las características de sus principales mercados de vivienda, trabajo, transporte y servicios públicos, y 3) la interrelación funcional de una zona urbana con su entorno y con otras localidades urbanas.” (Sobrino, 2003, p. 449). Alfonso Iracheta concreta su propuesta de cinco instancias metropolitanas a impulsar: institutos metropolitanos de planeación, observatorios, agencias y fondos metropolitanos, y empresas de servicios metropolitanos (Iracheta Cenecorta, 2010).

Sobre las instancias metropolitanas, Sellers plantea que “el nivel metropolitano puede adoptar la forma de un simple consejo de desarrollo metropolitano, de autoridad de desarrollo metropolitano, o de verdadero gobierno metropolitano” (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008, p. 281). En Guadalajara el primer germen para la creación de organismos de carácter metropolitano se estableció en la Ley Orgánica Municipal de 1971 (Decreto 8213) (referencia rescatada de Madrigal Figueroa, González Romero, Rivera Borraro, y Bertoux, 2014). En 1982 nace el primer instrumento de coordinación intermunicipal, el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (Decreto 10959) (García Yerena y Orendain Verduzco, 2014, p. 114). Y siete años después se crea el Consejo Metropolitano (Decreto 13566) como instancia de coordinación integrada por siete municipios, organismos federales y estatales, integrando las figuras de concertación social y coordinación gubernamental.

Ward ofrece una propuesta elaborada, distingue entre iniciativas colaborativas, organizativas e institucionales. Las primeras dependen de la voluntad de los actores involucrados, las organizativas “requieren acciones concretas para crear o alterar en un sentido formal la estructura de los procedimientos organizativos” (Ward, 2015, p. 90); las iniciativas institucionales incluyen concilios y autoridades gubernamentales. En Brasil predominan las colaborativas, en Canadá las organizativas, y en USA las institucionales.

En estudios recientes se presta atención a movimientos sociales (Moreno Galván, 2015), organizaciones vecinales (Mejorada Fernández, 2015), pueblos originarios en defensa del agua (Alba y Cruz, 2015), en los tres casos en tanto actores colectivos, a diferencia de los estudios que se enfocan en actores institucionales como son las dependencias de gobierno (Benlliure Bilbao y González García de Alba, 2015; Silva, 2015).

En nuestro libro se enfocan actores de élite o institucionales, como los *think thanks* (Soto), agentes inmobiliarios (Pérez Marcial), el gobierno (Soto) y la propia legislación (Mendoza); se otorga el carácter de actor al paisaje y la montaña (Tabares) y a núcleos agrarios (Flores); y se da voz a actores de la sociedad como la Casa del Migrante (Camus y Vega) y productores agrícolas de núcleos agrarios (Sánchez y Mejía).

Al gobierno se le reconoce su rol clave y determinante en la acción directiva por brindar el orden al interés colectivo. Los núcleos agrarios son reconocidos como un tipo de Estado dentro del Estado debido a que se auto-organizan y posean alta autonomía decisoria y financiera, además de administrar y gestionar servicios públicos. Los agentes

inmobiliarios son actores de alta relevancia en la dinámica urbana por el acceso que tienen al mercado del suelo con lo cual inciden en el orden ambiental, cultural y poblacional.

Con relación a los instrumentos metropolitanos, Gerardo Silva introduce el caso de los consorcios públicos (creados por la Ley no. 11.107 del 2005) mediante convenios de cooperación entre municipios de Brasil, orientados a asuntos del desarrollo urbano de interés común, sin embargo, aún no logran penetración relevante, limitando su actuación a diagnósticos regionales e iniciativas de articulación intermunicipal. Para el caso mexicano Navarrete caracteriza el fondo metropolitano del que se desprende la creación de al menos tres instancias: Consejo para el Desarrollo Metropolitano, encargado de proponer los proyectos de infraestructura al Grupo de Trabajo; la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, y el Comité Técnico del Fideicomiso, el cual aprueba los proyectos propuestos por el Consejo mediante la integración del Grupo de Trabajo del Comité. Un instrumento vinculado al Fondo Metropolitano es la Delimitación de Zonas Metropolitanas, la que además incide en reformas legales en las entidades federativas con el fin de alinear sus instancias metropolitanas a la estructura de oportunidades diseñada desde la federación. Y finalmente está la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGauotydu), que incluye la creación de instancias que recuerdan las propuestas de Iracheta: la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, para coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, los Observatorios Ciudadanos, la Red Metropolitana, el Sistema de Información y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial. Esta matriz se encuentra aún en proceso de gestión razón por la cual queda pendiente la revisión de su realización.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: ALCANCES Y RETOS DEL ESTUDIO Y PRÁCTICA DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Pensar en alcances y retos remite a los procesos que convergen en la Metrópoli 3.0, e invita a contrastar los senderos por los que se busca dar respuesta al reto metropolitano: la teoría y práctica de la gobernanza metropolitana. Nuestro análisis arroja algunas pistas sobre el nivel de realización de la Metrópoli 3.0:

La primera impresión es que en México se tienen mayores avances en la comprensión teórica del problema que en la empresa práctica, pero en ambos casos con avances aún insuficientes para insertar al mundo de la ciencia y la investigación en el espacio de los actores con capital y las capacidades necesarias para hacer frente al reto en modo de gobernanza. Dicho de otra manera, los actores de la ciencia y la investigación requieren la articulación colaborativa en red entre ellos y con actores de los ámbitos público, privado y social. Justo las redes temáticas CONACYT han sido en los años recientes el mejor instrumento para cerrar la brecha de la desarticulación colaborativa entre sectores. La Red Temática Gobernanza Metropolitana es un proyecto sumado a otros que por vías

diversas procuran el mismo propósito, como el aquí analizado de Repensar la Metrópoli II (que por cierto en octubre de 2018 celebró su tercer encuentro).

De forma específica, los alcances están determinados en medida importante por los propios retos a los que se hace frente cotidianamente. Los retos a futuro son ampliamente los que han sido en los años recientes, y los podemos agregar en dos tipos:

- I. Retos teóricos. 1) el acceso a datos de gobierno; 2) crear bancos de datos metropolitanos y sistemas para su actualización periódica; 3) incrementar el número y tipo de técnicas de análisis de datos; 4) el diálogo interdisciplinar; 5) acordar e impulsar agendas de estudio e investigación entre instancias de investigación y de gobierno.
- II. Retos prácticos. 1) la articulación en espacios comunicativos entre sectores; 2) impulsar estrategias y acciones para superar los obstáculos en las prácticas de gobierno; 3) impulso a la función pedagógica de la participación y la deliberación, mediante estrategias para el cambio de mentalidades en funcionarios, políticos y sectores importantes del mundo académico, como prerrequisito para la creación de condiciones para la emergencia de una ciudadanía vigorosa; 4) instituir manifiestos de ética en la movilidad entre los sectores privado (consultoría), público (gobierno) y científico (investigadores).

Subyace al planteamiento de retos una perspectiva en procesos sociales y reglas no escritas, lo que en algún momento se institucionaliza informalmente estableciéndose senderos de actuación y comportamientos poco dúctiles al cambio. Es importante reconocer que frente a nuevas formas de acción pública preexisten condiciones sociales de carácter contingente, situado e histórico que determinan las posibilidades de éxito en nuevas realidades sociopolíticas, por tanto, las buenas prácticas en la gestión y la acción pública observadas en “casos de éxito” del mundo, no pueden simplemente ser adaptadas o “tropicalizadas”.

Los programas empírico y teórico deberían ser complementarios, nutrirse mutuamente. Los conceptos de la investigación social son por antonomasia abarcadores, gracias a ello permiten incorporar aspiraciones sustantivas y contextualizar deontológicamente los asuntos concretos, pero además incorpora la reflexión sobre las implicaciones de los distintos tipos de soluciones y arreglos formales e informales; en contraste, el programa empírico se inclina pronto a lo específico restringiendo lo más posible las connotaciones. Los riesgos son evidentes en ambas aproximaciones, el primer caso puede desentenderse de los recursos y requerimientos prácticos para incidir efectivamente en el mundo “real”; el programa empírico en su afán práctico suele desestimar los dilemas implicados en los diseños decisorios al grado de atribuir a la técnica carácter de inexorable, riesgos patentes en la autorreferenciación entre actores gubernamentales, consultores y el discurso axiomático de organismos internacionales.

El enfoque para la metrópoli 3.0 invita a comprender las exigencias planteadas por la fragmentación y sus efectos; de la interdependencia y por consecuencia insuficiencia

de los actores involucrados en la cuestión metropolitana, así como de las exigencias que surgen de la actuación en complejidad. Aquí hemos destacado la importancia de trascender el discurso de la participación como el elemento de la gobernanza, y comprender la necesaria densificación de la deliberación-participación atendiendo principios de subsidiaridad y sostenibilidad. Para lo cual debemos impulsar la creación de mecanismos meta-jerárquicos, meta-gubernamentales, meta-burocráticos y tendríamos que agregar a la luz de las líneas anteriores, meta-especializados. Por tanto, en lugar de hablar de “diseño institucional” (lo que sea que quieran significar quienes habla de este), invitamos a pensar en procesos que configuran matrices institucionales entendidas como plexos formal-informales. Reconocemos que la gobernanza ocurre en contextos históricos-situados y dentro de procesos atravesados por dilemas e incertidumbres, todo lo cual obliga a actuaciones públicas codificadas en ensambles que incorporan diversidad, dinamismo y complejidad (ensambles 2D-C) como categorías explicativas.

En resumen, el reto metropolitano tiene más que las dos respuestas tradicionales (expansión jurisdiccional y coordinación interjurisdiccional), la tercera vía tiene que ver con la configuración de instituciones paramunicipales con fines especiales que trascienden a las formaciones público-gubernamentales, las cuales suelen ser referidas como iniciativas institucionales, o diseños institucionales; esta obra ofrece algunas claves para comprender a lo que aquí llamo tercera vía, que no es excluyente de la primera o segunda vía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alba, F. D., y Cruz, C. (2015). ¿Defender el agua o saciar la sed de la metrópolis? El equinoccio del desarrollo urbano en la noción de nuevos territorios hídricos. En B. R. Ramírez y R. Eibenschutz (Eds.), *Repensar la metrópoli II. Reflexiones sobre la planeación y procesos metropolitanos. Tomo II* (pp. 444-459). México, D.F.: UAM.
- Arellano Ríos, A. (2014). La definición jurídica del fenómeno metropolitano en el ámbito subnacional mexicano. *Opinión Jurídica*, 13(26), 91-107.
- Arias de la Mora, R. (Ed.) (2013a). *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arias de la Mora, R., y Arellano Ríos, A. (2013b). El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana. En A. Arellano Ríos y I. Ortiz Barba (Eds.), *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco* (pp. 27-60). Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa.
- Arias de la Mora, R. (2017). *Gobernanza metropolitana y federalismo en México*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Azuela, A. (Ed.) (2016). *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Benlliure Bilbao, P., y González García de Alba, L. (2015). Institucionalidad y patrones de urbanización. En R. Eibenschutz y B. R. Ramírez (Eds.), *Repensar la metrópoli II. Política e instrumentos para la gestión metropolitana. Tomo I*. México, D.F.: UAM.
- Burgess, R. (2011). Determinismo tecnológico y fragmentación urbana: un análisis crítico. En E. Pradilla Cobos (Ed.), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas* (pp. 63-98). México, D.F.: UAM Xochimilco, Porrúa.
- Eibenschutz, R., y Ramírez, B. R. (Eds.). (2015). *Repensar la metrópoli II. Política e instrumentos para la gestión metropolitana. Tomo I*. México, D.F.: UAM.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377. doi:10.1177/1078087408324000
- Galván Meraz, F. J., y Santín Del Río, L. (2012). *Asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*. Guadalajara: Arlequín.
- García Yerena, M. L., y Orendain Verduzco, T. E. (2014). Nueva planeación urbana y metropolización en Guadalajara. En D. González Romero y R. E. Partida Rocha (Eds.), *Ciudad-Metrópoli Guadalajara: su presente y escenarios* (pp. 324-363). Guadalajara: Universidad de Guadalajara, STAUdeG.
- Garrocho, C. (2012). *Estructura funcional de la red de ciudades de México*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/112502/Estructura_funcional_de_la_red_de_ciudades_de_Mexico.pdf
- Iracheta Cenecorta, A. (2010). Hacia nuevas estructuras de planeación, administración y participación metropolitana. En L. Álvarez Enríquez, C. Sánchez-Mejorada Fernández, y C. San Juan Victoria (Eds.), *La gestión incluyente en las grandes ciudades: Estructura urbana, movilidad, seguridad y pluriculturalidad* (pp. 51-65). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Katz, B., y Bradley, J. (2013). *Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*. Washington: Brookings Inst.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Oxon: Routledge.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Kozac, D. (2011). Fragmentación urbana y neoliberalismo global. En E. Pradilla Cobos (Ed.), *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas* (pp. 13-32). México, D.F.: UAM Xochimilco, Porrúa.
- Madrigal Figueroa, G. G., González Romero, D., Rivera Borrayo, E., y Bertoux, L. (2014). Guadalajara y sus procesos. En D. González Romero y R. E. Partida Rocha (Eds.), *Ciudad-Metrópolis Guadalajara: su presente y escenarios* (pp. 99-115). Guadalajara: Universidad de Guadalajara, STAUdeG.
- Mejorada Fernández, C. S. (2015). ¿Construir confianza? Las estrategias gubernamentales para “responder” a la lucha de las organizaciones vecinales, en su derecho a defender una vida digna y de calidad. En R. Eibenschutz y B. R. Ramírez (Eds.), *Repensar la metrópoli II. Política e instrumentos para la gestión metropolitana. Tomo I* (pp. 166-183). México, D.F.: UAM.
- Melé, P. (2016). Incertidumbres y regulaciones urbanas: el papel de la calificación jurídica del espacio. En A. Azuela (Ed.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Montejano, J. A. (2013). Nuevos procesos de metropolización del territorio. *Espacialidades, Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 3(2), 36-66.
- Moreno Galván, F. d. J. (2015). Políticas de participación ciudadana y movimientos sociales en la Zona Metropolitana del Valle de México. En R. Eibenschutz y B. R. Ramírez (Eds.), *Repensar la metrópoli II. Política e instrumentos para la gestión metropolitana. Tomo I* (pp. 148-165). México, D.F.: UAM.
- Navarrete Ulloa, C. A., y Robles Torres, D. (Eds.). (2018). *La cuestión metropolitana en gobernanza*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, Red Gobernanza Metropolitana.
- Ramírez, B. R. (2015). Repensar la metrópolis II. En B. R. Ramírez y R. Eibenschutz (Eds.), *Repensar la metrópoli II. Reflexiones sobre la planeación y procesos metropolitanos. Tomo II* (pp. 477-491). México, D.F.: UAM.
- Ramírez, B. R., y Eibenschutz, R. (Eds.). (2015). *Repensar la metrópoli II. Reflexiones sobre la planeación y procesos metropolitanos. Tomo II*. México, D.F.: UAM.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Sartori, G. (1998). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Sellers, J., y Hoffmann-Martinot, V. (2008). Gobernanza metropolitana. En G. Marcou (Ed.), *La descentralización y la democracia local en el mundo: Primer Informe Mundial*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

- Silva, S. (2015). Relaciones intergubernamentales en la Comisión Ambiental Metropolitana. En R. Eibenschutz y B. R. Ramírez (Eds.), *Repensar la metrópoli II. Política e instrumentos para la gestión metropolitana. Tomo I* (pp. 324-377). México, D.F.: UAM.
- Sobrino, J. (1993). *Gobierno y administración metropolitana y regional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, A. C.
- Sobrino, J. (2003). *Competitividad de las Ciudades en México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Sobrino, J. (2016). Ciclos económicos y competitividad de las ciudades. En A. Sánchez Almanza (Ed.), *Economía de las metrópolis* (Vol. 03, pp. 186-237). Cd. de México.
- Spink, P. K., Ward, P. M., y Wilson, R. H. (Eds.). (2012). *Metropolitan Governance in the Federalist Americas Strategies for Equitable and Integrated Development*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno de las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos* 22(2), 443-460.
- Unikel, L. (1966). La urbanización y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. *Comercio Exterior*, XVI(11), pp. 839-849. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/index.jsp?idRevista=653>
- Valverde, M. (2016). Gobernanza ad hoc: las autoridades públicas y la infraestructura local en Estados Unidos y Canadá a través de la historia. En A. Azuela (Ed.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Ward, P. (2015). Colaboración intergubernamental en áreas metropolitanas de los Estados federalistas americanos. En B. R. Ramírez y R. Eibenschutz (Eds.), *Repensar la metrópoli II. Reflexiones sobre la planeación y procesos metropolitanos. Tomo II*. México, D.F.: UAM.

NOTAS

- ¹ Para designar a la disminución en el costo unitario que se genera con el incremento de la producción, se dice entonces que a mayor tamaño de la población es mayor la eficiencia económica.
- ² Sobre los efectos de las reglas de planificación se recomienda consultar (Melé, 2016).
- ³ Se tomaron los grados declarados por el autor, en casos de autores reconocidos se buscó en internet el grado superior del autor cuando este no lo reportó, en el caso de autores que no declararon el pregrado se les agrupó en el pregrado alineado al posgrado inferior reportado.
- ⁴ Algunos autores se centran en más de un tema de los referidos.
- ⁵ Por ejemplo (de forma específica en Arellano Ríos, 2014, pp. 95 y 98; Arias de la Mora, 2013a, 2017; Arias de la Mora y Arellano Ríos, 2013).

I. MODELOS METROPOLITANOS

MODELO DE GOBERNANZA METROPOLITANA EN MÉXICO

PRINCIPIOS GENERALES PARA LA DEFINICIÓN DE HECHOS METROPOLITANOS Y SU MEDICIÓN

NAVARRETE ULLOA, CARLOS ALBERTO
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA-EL COLEGIO DE JALISCO

Profesor Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI – Conacyt), es fundador y Responsable Técnico de la Red Temática CONACYT “Gobernanza Metropolitana” (@RedGobMet) y del Cuerpo Académico “Gobernanza Metropolitana” (UDG-CA-957). Contacto en @docCANavarrete.

RESUMEN

En México el reto metropolitano es atendido en la acción de gobierno con dos estrategias: la creación del Fondo Metropolitano, y la Delimitación de Zonas Metropolitanas (ZMs). Al inicio del 2018 el Grupo Interinstitucional del Gobierno Mexicano publicó la nueva delimitación de zonas metropolitanas en México, con lo cual se elevó de 59 a 74 el número de estas aglomeraciones urbanas reconocidas oficialmente, representando el 63% de la población nacional. Los nuevos criterios buscan en parte alinearse a los criterios de la OCDE (en SEDATU, INEGI, y CONAPO, 2018). Mediante el análisis de la estrategia para afrontar el reto metropolitano en México, se observan sus implicaciones en la reflexión sobre hechos e impactos metropolitanos. Se analiza el marco institucional que hipotéticamente da forma a la gobernanza metropolitana en México, con el propósito de identificar criterios para identificar hechos y definir indicadores metropolitanos de gobernanza metropolitana.

Palabras clave: México, gobernanza metropolitana, Red Temática CONACYT, hechos metropolitanos.

MODELO DE GOBERNANZA METROPOLITANA EN MÉXICO: PRINCIPIOS GENERALES PARA LA DEFINICIÓN DE HECHOS METROPOLITANOS Y SU MEDICIÓN¹

El propósito de este documento es plantear una primera aproximación a la conceptualización de hechos metropolitanos como paso previo para el diseño de instrumentos de medición de impactos metropolitanos y de indicadores de gobernanza en la materia. En virtud de la escasez de reflexión académica en la materia, iniciaremos con la presentación del marco institucional de la gobernanza metropolitana (gobMet) en México. Aun cuando dicho marco no constituya una base sólida para una verdadera gobMet, la caracterizaremos con el objetivo de contrastar el modelo con los postulados de la teoría, de manera que el estudio inicia con una sintética reflexión teórica, posteriormente se analizan los tres componentes del modelo gobMet en México y se finaliza con la reflexión sobre hechos e indicadores de la gobMet, sección que se aborda con enfoque cualitativo.

MARCO CONCEPTUAL

Los diversos ámbitos en los que se usa gobernanza y la variada conceptualización identificada en diversas disciplinas (Porras, 2016), obliga a buscar su especificidad para fines empíricos. Klijin y Koppenjan (2016) proponen cuatro significados dominantes en la literatura: 1) gobernanza como buena gobernanza o como gobernanza corporativa, en este caso el énfasis se marca en la operación del gobierno, más que la manera como se organiza; 2) gobernanza como New Public Management, centrada en mejorar el rendimiento y la rendición de cuentas, de manera que el papel del gobierno es dirigir y no remar, con lo cual la prestación de servicios se depositan en instancias externas al gobierno; 3) gobernanza multinivel o relaciones intergubernamentales, centrada en específicos tipos de redes con predominio de actores gubernamentales de distintos niveles, y 4) gobernanza como redes de gobernanza, en donde la gobernanza ocurre dentro de redes de actores públicos y no públicos.

De acuerdo con Luis F. Aguilar (2016) gobernanza es un proceso de acción intencional, orientado a la definición de los valores, fines y objetivos de la sociedad, y es un proceso causal, que define, decide y lleva a cabo las acciones que se consideran procedentes y eficaces. En consecuencia, no es un proceso discrecional, aleatorio, sino uno que está estructurado por las instituciones y por el conocimiento. (p. 73)

Destaca en la idea de Aguilar que la gobernanza es un proceso con dos componentes centrales: la acción intencional y la causalidad. Es entonces un proceso configurado por las matrices institucionales (el complejo formal-informal) al igual que por la ciencia y la

tecnología. La idea de gobernanza surge con el reconocimiento de una nueva realidad caracterizada por la insuficiencia del gobierno en contraste con enfoques previos centrados en las deficiencias en eficiencia y eficacia. De manera que el significado de gobernanza formula explicaciones a la insuficiencia del gobierno y el surgimiento de nuevo modo de gobernar.

El planteamiento causal de Aguilar explica la transformación de la sociedad como efecto de la democratización de los regímenes autoritarios, e implicancias de la globalización y las recientes revoluciones tecnológicas. La emergencia de nuevas condiciones socioeconómicas se acompaña de nuevos imaginarios, relatos y expectativas. Los problemas públicos son redefinidos en clave de insuficiencia del gobierno tradicional, validándose teóricamente gobernanza como la respuesta a dichas condiciones (p. 70). Se hace posible por concretos factores relacionados con la sociedad más que con el gobierno, lo cual comprende capacidades y recursos sociales, disposiciones de confianza, respetabilidad, etcétera. Por contraste, la vieja gobernanza es el modo probable de gobierno en condiciones de una sociedad institucionalmente débil. (pp. 92-3).

Esta concepción de gobernanza abre múltiples oportunidades de reflexión sobre los mecanismos e instrumentos para la ocurrencia de la nueva gobernanza, y sugiere incógnitas a indagar sobre las posibilidades de modos de gobernanza en sociedades caracterizadas por una institucionalidad social débil.

El enfoque de redes de gobernanza emerge como una alternativa que promete dar respuestas a las incógnitas abiertas por el anterior enfoque. Por *governance networks* se puede entender a “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, que se agrupan en torno a un problema de política, un programa de políticas y/o un conjunto de recursos y que surgen, se mantienen y se modifican a través de una serie de interacciones” (Klijn y Koppenjan, 2016, p. 21). Las redes de gobernanza suelen ser arreglos horizontales difíciles de controlar por instituciones verticales, esto las caracteriza como mecanismos de democracia directa que pueden competir o complementar la democracia representativa. En esta tesitura, la articulación en red de múltiples actores se configura con la promesa de propiciar procesos educadores, como señala Amartya Sen, “la práctica de la democracia ofrece a los ciudadanos la oportunidad de aprender unos de otros” lo cual la dota de importancia constructiva (Sen, 2001, p. 20) o función educativa.

Existen al menos cuatro malentendidos sobre la gobernanza: que se encuentra en todos lugares, que se le asimila a la nueva gestión pública, que es apolítica o tecnocrática y que se compone de redes autónomas (Klijn y Koppenjan, 2016, pp. 8-9). Se debe aclarar, no todos los asuntos públicos son abordables mediante el modo gobernanza, en cuestiones como las fiscales, militares, servicios de salud, justicia penal, entre otros, se impone como ineludible la organización burocrática clásica.

Pero la centralidad de enfocar gobernanza como redes se deriva de uno de los componentes presentes en todas las concepciones de la gobernanza: la complejidad como factor inherente de la acción pública contemporánea. Las redes de gobernanza son la respuesta a los *wicked problems*, los cuales exigen un cambio de formas verticales de gobierno a enfoques cooperativos horizontales. Los problemas insolubles son de naturaleza

inextricable y dinámica, o dinámica dentro de lo inextricable. Por consecuencia les es propia la incertidumbre, sus componentes interactúan de forma dinámica e impredecible, pero a su vez ellos mismos resisten el análisis mediante cálculos o recolección de información. Estos problemas con rostro irresoluble exigen la articulación multiactoral en red, o acción en redes de gobernanza, lo cual comporta: 1) coordinación interactoral, 2) abordajes no convencionales de los problemas, 3) alternativas a las formas jerárquicas y las respuestas de la nueva gestión pública, 4) reconocimiento de la interdependencia e imposibilidad de que actores actúen de forma aislada o en la lógica agente-principal (Klijn y Koppenjan, 2016, pp. 12-13).

Así las cosas, se reconoce que ningún actor es suficiente en contextos de complejidad, y la efectividad en estos contextos exige la acción coordinada en red de múltiples actores. Ahora bien, en el orden metropolitano, se reconoce que múltiples actores del gobierno tradicional actúan de forma fragmentada, incurriendo en deseconomías de escala, externalidades, entre otros problemas relacionados con recursos urbanos y naturales de disfrute compartido (Feiock, 2009, p. 357).

Cada enfoque teórico del estudio de la cuestión metropolitana enfatiza aspectos diferentes de la compleja realidad de estos conglomerados urbanos. En la tradición de la reforma metropolitana se atribuyó el problema metropolitano a la fragmentación; con inspiración Weberiana se depositó la confianza en una racionalidad burocrática, buscando la consolidación del gobierno vía la anexión de suburbios a la ciudad central o creando gobiernos metropolitanos (Heinelt y Kübler, 2005, p. 9). Pero en los nuevos contextos de alta complejidad sumada la fragmentación propiciada por los procesos de metropolización, se exige también de un giro del viejo gobierno local a una gobMet. Los debates en esta materia se alinean a los antes referidos en la literatura general de la gobernanza, existen comunidades similares, así como los mismos malentendidos.

ESTRATEGIAS PARA AFRONTAR EL RETO METROPOLITANO EN MÉXICO

Se identifican tres componentes centrales en la política de atención al reto metropolitano en México: la creación del Fondo Metropolitano (FM), la Delimitación de Zonas Metropolitanas (ZMs) y propiamente el Marco Institucional de la GobMet, los tres aspectos diseñados centralmente por el gobierno federal.

FONDO METROPOLITANO

Destacan dos momentos en el origen del Fondo Metropolitano, el primero es su nacimiento, en el año 2006, el segundo lo definen las primeras reglas de operación, en el 2008. El FM se creó como bolsa para financiar programas y proyectos de infraestructura conforme a criterios de viabilidad y sustentabilidad. En la actualidad pretende impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las ZMs así como mitigar vulnerabilidades o riesgos. También se propone aprovechar las ventajas competitivas del espacio territorial de las ZMs (DOF, 2018, enero 31).

Las Reglas de Operación definen las prioridades destacando las obras de infraestructura y su equipamiento. Hasta el año 2015 cuatro eran las prioridades:

1. La sustentabilidad, la competitividad económica y el fortalecimiento de las capacidades productivas;
2. La disminución de la vulnerabilidad o riesgo por la ocurrencia de fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica;
3. La consolidación urbana; y
4. El aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas. Dichos objetivos deberán orientarse preferentemente a programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento en las siguientes vertientes: desarrollo urbano; ordenamiento territorial; provisión de servicios públicos; y equipamiento ambiental.

Pero en 2016 se presentó un cambio significativo al incluir la planeación regional y la movilidad no motorizada en los siguientes términos:

La adecuada planeación del desarrollo regional, metropolitano y urbano: el transporte público y la movilidad no motorizada; así como el ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica.

En 2018 se simplificaron las reglas y su rango, ahora serían Lineamientos, en los cuales se contempla que las Reglas de Operación serán emitidas por el Comité Técnico del Fideicomiso (COTEFI) y establecerán entre otras cuestiones:

Las disposiciones específicas para su operación; los criterios presupuestarios para el ejercicio de los recursos; el procedimiento y requisitos para que las entidades federativas puedan tener acceso a los recursos del Fondo Metropolitano, así como lo relativo a la aplicación, control, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas de los recursos otorgados.

Esta disposición amplía la discrecionalidad del gobierno federal al tiempo que la transparencia de entrada queda cuestionada en virtud de la mayor opacidad para acceder a las Reglas de Operación emitidas por un COTEFI que no cuenta con sitio oficial en internet. Dentro de los Lineamientos quedaron definidos dos rubros:

- a) Proyectos de infraestructura pública y su equipamiento en materia de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos, entre otros rubros prioritarios de interés metropolitano, para contribuir al ordenamiento territorial, y
- b) Elaboración de evaluaciones costo y beneficio o estudios de preinversión, para determinar la conveniencia de llevar a cabo un programa o proyecto de infraestructura en el ámbito regional y urbano.

La figura del Consejo para el Desarrollo Metropolitano (Codem) de cada Zona Metropolitana se establece como instancia de interés público encargado de definir los objetivos, prioridades y políticas. El Codem es el órgano que propone los programas o proyectos de infraestructura al “Grupo de Trabajo”. Se incluyen diversas estrategias de transparencia como la obligación del Codem de remitir a la Comisión de Desarrollo Metropolitano (COMDEM) de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión información de los proyectos financiados por el FM.

Otra medida de transparencia es la de remitir “informes trimestrales sobre el destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero y de la evaluación de los resultados alcanzados” a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la propia COMDEM. En el mismo sentido se exige al Codem hacer del conocimiento de la COMDEM sus acuerdos y sus actas de sesiones.

En la integración del Codem queda plasmada la estrategia de gobernación, dispone que será presidido por el gobernador de la entidad federativa y en su integración se incluyen siete secretarías dependientes del Ejecutivo estatal, más el Comité Estatal para el Desarrollo, en tanto que por la federación integra a la SEDATU y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Queda abierta la posibilidad de que el Codem decida qué otras instancias se invitan y bajo qué modalidad, pero finalmente se configura un modelo escasamente representativo de la pluralidad metropolitana. A los municipios se les reserva la posibilidad de presentar iniciativas y participar en las sesiones del Codem cuando se traten asuntos de su jurisdicción, competencia o interés. La cartera de proyectos de inversión y el respectivo calendario de ejecución es integrada por un Comité Técnico del Fideicomiso (COTEFI), que tiene una integración similar a la del Consejo.

Se consolida así un modelo escasamente representativo y pobremente incluyente. El esquema es de una gobernación de arriba hacia abajo, y no contempla mecanismos participativos de la ciudadanía. Las reglas sostienen un modelo tradicional de gobierno inclinado a la clase política la cual decide los proyectos más importantes de las metrópolis en México. La lógica de la integración del modelo es opaca y discrecional en lo que toca a la vinculación entre los organismos contemplados por la legislación local y los organismos previstos por las Reglas de Operación del FM (Figura 1).

La Figura 1 muestra fragmentados los regímenes federal y estatal de gestión del FM. En la práctica los actores políticos podrían buscar equilibrios como es propio del proceso político, las interrelaciones pueden ser de cooperación o competencia, de coordinación, fricción o incluso confrontación, la cuestión queda a la contingencia de las disposiciones de los políticos y el arreglo partidista de cada momento.

En el caso de Guadalajara se sabe que históricamente las decisiones se logran por consenso; debido al juego político, la compleja red de interacciones cupulares entre actores políticos, económicos y sociales, en el horizonte ha tendido al establecimiento de acuerdos del tipo ganar-ganar. Sin embargo, la opacidad y la pluralidad limitada suele tener efectos negativos para la colectividad, ya que la configuración establecida no

protege al sistema contra el predominio de intereses particulares o elitistas por sobre los de la colectividad.

En resumen, la Ilustración 1 insinúa un esquema de gobernanza de pluralidad limitada, con un fuerte componente vertical en la gestión del proceso y una destacada ausencia de actores sociales con capacidad de veto. Ahora bien, subsiste una dinámica interactoral sustantiva, consistente en la necesidad de búsqueda de acuerdos entre actores autónomos, orientados a una coordinación suficiente en atención al sostenimiento de sus intereses políticos, en la arena de competencia por los espacios de representación política.

DELIMITACIÓN DE ZONAS METROPOLITANAS

La Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015 (SEDAU, INEGI, y CONAPO, 2018) define metrópoli como la intersección de distintas demarcaciones municipales en una sola unidad [urbana] territorial, que por sus dimensiones y concentración de recursos puede ser estratégica en el sistema urbano nacional (p. 10). Debe destacarse y recordarse que la definición habla de más de una demarcación municipal.

El documento se alinea a los instrumentos internacionales que plantean la agenda global para las metrópolis. Atendiendo a Hábitat III, se observa la urgencia de poner fin a la pobreza, reducir las desigualdades, promover el crecimiento económico, sostenible, inclusivo y sostenido; fomentar la resiliencia, proteger el medio ambiente entre otros. De igual manera, se retoman aspiraciones de ONU-Hábitat, estado de las ciudades de América Latina y el Caribe, que se pronuncia por contener la expansión urbana, barrios y condominios cerrados, la falta de cohesión social, entre otros en materia de migración e inclinación por el confort individuales sobre intereses colectivos. Además, plantea la preocupación por el incremento de superficie urbana de manera desproporcionada con el crecimiento poblacional.

El Grupo Interinstitucional del Gobierno Mexicano elevó de 59 a 74 el número de estas aglomeraciones urbanas reconocidas oficialmente, representando el 63% de la población nacional. Los nuevos criterios buscan en parte alinearse a los criterios de la OCDE (2012). Es facultad del gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) formular la delimitación de zonas metropolitanas, en tanto que el Presupuesto de Egresos de la Federación establece que el Fondo Metropolitano se aplicará en zonas metropolitanas (ZMs) definidas por el Grupo Interinstitucional, por lo tanto, la SEDATU se convierte en coordinador de dicho grupo.

El universo de ZMs se incrementó mediante la adición de ciudades fronterizas y costeras, por un cambio en el criterio, así como por la inclusión de capitales de entidades federativas y ciudades desde 500 mil habitantes. También se reconocieron nuevas ZMs por el cambio de criterio geoestadístico y la propia dinámica de dichas ciudades. En sentido estricto, principalmente se incrementó el número de ZMs no conurbadas (interjurisdiccionales).

Frente a tal modelo, la reflexión sobre los hechos metropolitanos necesita un desplazamiento, del enfoque en la fragmentación interjurisdiccional, a varios tipos de fragmentación, incluyendo la translocal y transescalar en conglomerados urbanos que por

sus dimensiones territoriales y demográficas resienten similares efectos que las ciudades intermunicipales dada la complejidad que es inherente a la acción pública en ámbitos urbanos de gran dinamismo y diversidad multiactoral-sectorial-escalar-territorial.

El documento oficial entiende por ZMs a la “agrupación de centros de población conurbados de dos o más municipios, o a un centro de población importante ubicado en un solo municipio” (SEDAU *et al.*, 2018, p. 21). Tres son los criterios de agrupación:

1. Población, distancia entre Centros de Población (CP), integración física y funcional (IFyF), densidad media urbana,
2. ubicación fronteriza y
3. decisiones de planeación y política pública; así como su “papel en el desarrollo nacional por sus funciones en el desarrollo social y económico, la toma de decisiones y gobernanza, y la seguridad nacional; considerando también el tamaño de la población y la ubicación geográfica” (*Ibidem.*). El acotamiento físico-espacial incluye el área completa del o los municipios conurbados.

La SEDATU define una ZM conforme a cinco componentes pero reconoce el mismo estatus a ciudades que no lo son en el sentido de tradicional pero que cumplen con dos criterios. En sentido tradicional una ZM es el conjunto de dos o más municipios donde:

1. Se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes,
2. cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio,
3. incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos,
4. con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica,
5. incluyendo aquellos municipios relevantes para la planeación y política urbana de las zonas metropolitanas en cuestión.

En sentido no tradicional, son ZMs aquellos municipios que cuentan con:

1. Una ciudad de más de 500 mil habitantes;
2. ciudades de 200 mil o más habitantes ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera; y
3. aquellos donde se asienten capitales estatales, estos últimos cuando no están incluidos en una zona metropolitana.

Para incluir municipios en el primer conglomerado de ZMs, las que aquí llamamos tradicionales, se distingue entre municipios centrales y exteriores. Son centrales los municipios que contienen la ciudad central (CiCe) que da origen a la ZM y que cumplen con las características del Cuadro 1. Conforman una ZM en sentido tradicional, o no tradicional en cuyo caso el municipio central es CiCe y ZM (casos 1c y 1d del cuadro 1).

Los municipios exteriores se definen por criterios estadísticos y geográficos y por planeación y política urbana.

1. Por criterios estadísticos y geográficos. Son municipios contiguos a los centrales, aquellos:
 - a) cuyas localidades geoestadísticas urbanas (LGU) no están conurbadas a la ciudad central,
 - b) con carácter predominantemente urbano,
 - c) y alto grado de integración funcional con los municipios centrales,
 - d) determinados a través del cumplimiento de cada una de las condiciones del Cuadro 2.
2. Por planeación y política urbana. Los reconocidos por los gobiernos mediante los instrumentos que regulan el desarrollo urbano y ordenamiento territorial (DUyOT). Para su incorporación deben cumplir los criterios 2b, 2c y 2d del Cuadro 2, y/o al menos una de las condiciones 3a, 3b o 3c del Cuadro 3.

MARCO INSTITUCIONAL DE LA GOBERNANZA

El esquema institucional metropolitano en México tiene rasgos de verticalidad, en general no responde a las aspiraciones de los enfoques de gobernanza horizontal, construida desde lo local y las comunidades. Las metrópolis del país quedan sujetas a la visión centralista de la Ciudad de México, a sus expertos, técnicos y políticos que suelen ser los mismos que promueven las legislaciones y diseñan los instrumentos de políticas públicas como es la propia delimitación de ZMs.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115 plantea la concurrencia en la planeación y regulación conjunta entre órdenes de gobierno. Los municipios están facultados para coordinarse y asociarse en la prestación de servicios, con la aprobación de las legislaturas estatales; también pueden convenir con el Estado para prestar servicios coordinadamente o para que este se haga cargo temporalmente de algunos de ellos (DOF, 2017, septiembre 15).

En materia de planeación, los municipios están facultados (Fracción V) para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal,
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- d) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- e) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; [y]
- f) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial. (DOF, 2017, sep. 15, p. 147).

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAUOTyDU) presentada durante LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, el

1 de septiembre de 2016, en su exposición de motivos destaca el “descontrolado proceso de urbanización” que deriva en fenómeno metropolitano con una creciente influencia en la vida nacional, al grado que se insiste en la necesidad de reconocer constitucionalmente las zonas metropolitanas.

La motivación argumenta que la iniciativa de ley es fruto de una amplia consulta deliberativa a académicos y consultores, organismos públicos, empresariales y no gubernamentales. Se busca “cumplir con el derecho de todas las personas a vivir y disfrutar de ciudades y asentamientos humanos sustentables, resilientes, productivos, incluyentes, democráticos y seguros” (p. 5).

Se valoran los barrios y ciudades con espacios edificables consolidados y compactos, de mayores densidades y usos mixtos, ya que redundan en una mejor calidad de vida. Sin indicar responsables se habla del fracaso del modelo urbano del siglo XX en México, en el diseño y desarrollo del espacio público, se dice que una causal fueron los “excesos inmobiliarios” por una mala regulación.

Del estudio de SEDESOL, La expansión de las ciudades 1980-2010, retoman el señalamiento de un crecimiento exponencial del territorio urbano respecto a la población y la incapacidad para propiciar un crecimiento compacto e incluyente, y se denuncian las regulaciones que han incentivado el uso de transporte motorizado privado.

Por todo lo anterior el legislador se cuestiona el modelo vigente y plantea al reto de un modelo acordado entre sociedad y gobierno con visión de largo plazo y considere holísticamente las visiones del desarrollo urbano. De manera que definen los aspectos que se cubren con la iniciativa, a saber: 1) El rol del gobierno en el desarrollo urbano: el espacio público; 2) Ciudades orgánicas: incluyentes y compactas; ecológicas; competitivas; financieramente sostenibles; 3) GobMet, y 4) Políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial: incluye coordinación metropolitana con enfoque de coherencia y participación horizontal y vertical, así como planeación urbana que otorgue certidumbre jurídica a ciudadanos e inversiones.

La Ley se promulgó el 28 de noviembre de 2016. El Artículo 8, en su fracción XIX otorga a la federación la atribución de emitir los criterios y lineamientos para la delimitación de zonas metropolitanas y conurbaciones. Dado que la Ley establece que todas las atribuciones son concurrentes entre los tres órdenes de gobierno, para la delimitación se deben consultar y escuchar a los gobiernos estatales y municipales. Se deposita además en la SEDATU la atribución de expedir normas oficiales mexicanas en materia de: 1) redes de vialidades primarias, 2) custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, 3) homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o programas de Desarrollo Urbano, 4) homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y 5) prevención y atención de contingencias en los Centros de Población.

La Tabla 1 (ver anexo) resume las principales atribuciones (se excluyen las explícitas de carácter constitucional previas a la Ley) de la federación, estados y municipios. La selección de principales atribuciones deja ver un amplio margen de acción otorgado a

la federación (19 atribuciones seleccionadas), seguido en importancia por las entidades federativas (11) y la menor cantidad de precisiones se depositan en los municipios (8).

La federación concentra la rectoría con la formulación de la Estrategia Nacional en la materia y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la delimitación de zonas metropolitanas, expedición de lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y medio ambiente, la ejecución de programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales, la expedición de normas oficiales mexicanas, la creación del Sistema de Información Territorial y Urbano y la Red Metropolitana para el intercambio de información y experiencias.

A las entidades federativas también reciben importantes atribuciones, como la de formular dictámenes de congruencia estatal de los planes o programas de desarrollo urbano municipales. Así, los ayuntamientos requieren dictamen favorable del estado sobre la congruencia, coordinación y ajuste del instrumento municipal a la planeación estatal y federal “En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes.” (artículo 44).

La cuestión de la gobMet es abordada en el Título Cuarto, denominado Sistema de Planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano. En su capítulo quinto afirma la concertación –entre los tres órdenes de gobierno–, para constituir ZMs, su planeación y regulación. Enlista catorce temas de interés metropolitano, seguridad pública, movilidad, residuos sólidos, riesgos y cambio climático, gestión integral del agua y recursos hídricos, políticas habitacionales y de equipamiento, uso eficiente del territorio, suelo y reservas territoriales, infraestructura vial-tránsito-transporte-movilidad (artículo 34).

La gobMet es tratada de forma reduccionista ya que sólo plantea la intención de garantizar la coordinación institucional mediante la creación de diversas instancias (artículo 36):

1. La Comisión de Ordenamiento Metropolitano (COM) o de Conurbación que coordinará la formulación y aprobación de los programas metropolitanos.
2. El Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano.
3. Instancias para la prestación de servicios públicos comunes, y
4. “Mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano”.

En resumen, se encontró un solo recurso de gobernanza horizontal, los “observatorios ciudadanos”, su materialización podría hablar de mecanismos *bottom-up* de gobernanza, no obstante, la Ley no contempla procesos ni formas para que se haga efectiva la creación de dichas instancias.

CRITERIOS DE HECHOS E INDICADORES GM

En una aproximación a la gobernanza local se entiende que la gobernanza “trata de los procesos mediante los cuales se toman e implementan las decisiones de política pública”

(Nahem, s.f., p. 5). Procesos que resultan de interacciones, relaciones y redes entre sectores sociales y de gobierno, e involucra decisiones, negociaciones y diferentes relaciones de poder. El concepto denota calidad, efectividad y eficiencia en la provisión de servicios públicos. De manera que la esfera de la gobernanza comprende instituciones, mecanismos y procesos estatales y no estatales, a través de los cuales los ciudadanos articulan sus intereses y necesidades. La importancia de valorar la gobernanza a nivel local se desprende de su naturaleza: la vida diaria e interacciones intensivas de los ciudadanos, por lo cual la evaluación de lo local exige mayor sensibilidad que en lo nacional frente a las necesidades de grupos de actores (Nahem, s.f., p. 7).

La demanda y consumo de servicios en las metrópolis suele moverse entre territorios generando a unos externalidades positivas y negativas para otros. La contaminación ambiental es quizás uno de los problemas transmunicipales más imperante que exige corresponsabilidad entre municipios. Aun cuando existen cuestiones que demandan la interacción de actores gubernamentales para atender su lógica transmunicipal, lo más común en la actualidad es la ausencia de coordinación o colaboración entre autoridades municipales de las diferentes demarcaciones.

Un inicio básico para hablar de hechos metropolitanos en ambientes de gobernanza es la definición de temas. El artículo 34 de la LGAHOTyDU (DOF, 2016, noviembre 28) define los temas “de interés metropolitano”, en líneas generales se sintetizan así:

1. Ordenamiento territorial y asentamientos humanos.
2. Infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad.
3. Suelo y las Reservas territoriales.
4. Densificación, consolidación urbana.
5. Políticas habitacionales.
6. Equipamiento regional y metropolitano.
7. Espacios para desarrollo industrial.
8. Gestión integral del agua y los recursos hidráulicos.
9. Preservación y restauración del equilibrio ecológico.
10. Gestión integral de residuos sólidos.
11. Riesgos y efectos del cambio climático.
12. Infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad.
13. Accesibilidad universal y movilidad.
14. Seguridad pública

Parafraseando a Emile Durkheim (2001) podríamos decir que lo metropolitano (lo social) no es igual a la suma de las partes, el sistema metropolitano representa una realidad específica que tiene signos propios, al agregarse un conjunto de jurisdicciones territoriales se da origen a una entidad con cierta individualidad no preexistente en cada una de sus partes, los hechos metropolitanos son condiciones que existen al interconectarse dos o más unidades urbanas principalmente municipales, la suma de lo que ocurre en cada parte separada no permite acceder al núcleo que ocurre transterritorial o translocalmente ya que de la suma emerge

algo específico y distinto al hecho propiamente municipal. Por tanto, delimitar los hechos metropolitanos a temas abstractos no ilumina la especificidad de orden metropolitano.

De igual manera, no es fiel al fenómeno metropolitano reducirlo a todo lo que afecta simultáneamente en dos o más de sus unidades en conurbación. La inseguridad pública como tema genérico afecta simultáneamente regiones enteras, pero sólo algunas de sus expresiones exigen la coordinación de las distintas municipalidades, por ejemplo, la policía de proximidad puede ser mejor gestionada en una lógica meramente local que en una homogénea translocal, si bien es necesario que en su localidad sea multiactoral.

Una fórmula pragmática para definir hechos metropolitanos es abstraerlos de instrumentos de planeación y otros documentos elaborados por cuerpos técnicos y consultores: se identifican temas recurrentes, se les organiza y anidan por comunales. Sin embargo, con tal estrategia no se avanza sustantivamente respecto a la previa por temas desprendidos de la legislación.

Una cuestión por disipar necesariamente es la siguiente: ¿se resuelven convenientemente los problemas de orden metropolitano mediante la acción municipal individual de sus partes? Si la respuesta es negativa entonces debemos buscar mecanismos trans-locales para resolverlos.

El objetivo de identificar qué asuntos son de carácter metropolitano se debe enmarcar con relación a los asuntos que generan externalidades intermunicipales o interlocales. Si un problema transita entre municipios y los efectos de ese transitar involucran una intervención de agentes de las diferentes demarcaciones afectadas, entonces tenemos un asunto sujeto de acción metropolitana. Ahora bien, cuando interesa no sólo la cuestión metropolitana, sino su encuadre en clave de gobernanza (Navarrete Ulloa y Robles Torres, 2018), entonces estamos frente a un nuevo reto de precisión conceptual.

Propongo partir del reconocimiento de cuatro conceptos ampliamente presentes cuando se habla de gobernanza: actuar en la complejidad, innovación en la acción pública, redes multiactorales, y procesos sociopolíticos. Por lo tanto, si queremos identificar hechos metropolitanos en gobernanza estos tendrían que ser parámetros orientativos. Sobre un hecho en particular se podrían plantear cuatro interrogantes:

1. ¿Exige de la acción en complejidad para la cual los actores gubernamentales individuales son insuficientes?
2. ¿Las viejas fórmulas han dejado de ser efectivas e incluso hay frustración por los resultados del gobierno tradicional, cuestión que reclama nuevas formas de acción pública?
3. ¿La insuficiencia no sólo es de los gobiernos locales, sino de la suma de gobiernos locales de la metrópoli, por lo cual demandan su inclusión otros actores de sociedad civil, quasi-gubernamentales y privados?
4. ¿Es insuficiente la lógica técnico-experta y los procesos sociopolíticos determinan la efectividad de las intervenciones?

Debemos adelantar que las formas de acción pública están en disputa, existe una dialéctica entre gobierno y gobernanza que tiende a resolverse a favor del gobierno por parte de actores tradicionales como partidos políticos y burocracias, pero que presiona al cambio desde la sociedad civil y organismos diversos no gubernamentales. La relación no sólo es dialéctica, también es dilemática, para robustecer y enriquecer la gobernanza es importante la apertura y disposición de actores institucionales para generar oportunidades, o incluso apostar a sembrar acciones de largo plazo que deriven en generación de capital social y una sociedad crecientemente vigorosa.

En materia de inclusión y participación ciudadana para impulsar mecanismos de gobernanza se identifican obstáculos revelados en las prácticas de gobierno:

1. Existen actores cerrados a la inclusión de nuevos agentes.
2. Otros poco imaginativos y dispuestos a innovar para generar mecanismos que den voz a sectores marginados.
3. Otros que si tienen la disposición no son perseverantes y claudican a los primeros intentos.
4. También se observan iniciativas que se visten de la legitimidad que es propia a las dinámicas participativas y deliberativas, pero sin un auténtico compromiso de generar nuevos procesos y lógicas de gobernanza.
5. Más común son las iniciativas que suman a actores no gubernamentales, y repiten en todos los casos al mismo pequeño grupo de actores convertidos en una nueva élite en la sociedad civil y por tanto pobremente representativo de intereses y necesidades sociales, pero además se convierten involuntariamente en coautores de una acción pública que sostiene y fortalece viejas estructuras y lógicas de gobierno.

Si nos interesan los hechos metropolitanos en gobernanza, se deben tener claros los obstáculos dialécticos y dilemáticos, mismos que se pueden resumir en dos tipos de obstáculos-resistencias, a la innovación y a la interdependencia:

- a) Obstáculos a la innovación: Resistencia de actores tradicionales tenedores (holders) de recursos de estructuras institucionales. expertos tecnocráticos insensibles a lo político, simulación en el recuso a instrumentos de participación y deliberación para legitimar políticas verticales. ineficacia de débiles iniciativas de apertura y cambio, inexistencia de agentes institucionales proclives al cambio de paradigma.
- b) Obstáculos a la interdependencia: consultores y desarrolladores cazadores de rentas, indisposición a ceder espacios de poder a cambio de colaboración, diferencias partidistas intermunicipales, inexistencia de incentivos y mecanismos externos (de otros órdenes de gobierno), distribución por cuotas de recursos para inversión en infraestructura.

Por tanto, los hechos metropolitanos pueden observarse como necesidades o como oportunidades para el impulso de políticas públicas en gobernanza. Se presentan condi-

ciones favorables para la gobMet cuando se exhibe al gobierno tradicional como insuficiente. Pueden ser temas de gran preocupación pública, los cuales exigen de ductilidad para facilitar una alta capacidad de reacción en contextos cambiantes. Implica asuntos diluidos entre fronteras que exhiben la necesidad de interdependencia entre municipios e incluso entre estos y otros órdenes de gobierno. Como oportunidades conviene observar si existen redes de colaboración que actúan o influyen en diversas demarcaciones de la ciudad, agentes que movilizan sus recursos a escala transmunicipal.

Un factor más a considerar es la complejidad del hecho metropolitano, si es un problema complicado pero no complejo puede no ser necesario la acción en clave de gobernanza, y sí suficiente la tradicional coordinación intermunicipal. En palabras de Klijin y Koppenjan “La complejidad va más allá de lo complicado porque se refiere a la dinámica dentro de los sistemas. Los componentes no solo interactúan de maneras impredecibles y cambiantes, sino que también las características de los componentes son difíciles de conocer y están sujetas a cambios” (2016, p. 12). Por tal razón, se debe resolver el carácter del hecho metropolitano, si su comportamiento es propio de la complejidad entonces su atención en clave de gobernanza es ineludible.

En el mismo sentido, es importante identificar el ámbito de impacto en términos 1) transterritoriales, que podemos reservar para fenómenos que son afectados significativamente por la globalización); 2) translocales, en cuyo caso pueden ser afectaciones entre municipios, o entre localidades urbanas de orden diverso; 3) transectoriales-transversalidad, cuando implique una necesaria coordinación entre actores de diferentes entidades gubernamentales y ramas de gobierno, y 4) transescalares, cuando implican la intervención de distintos niveles de gobierno.

No menos importante es la definición del grado de heterogeneidad de los actores locales involucrados, lo cual conducirá al establecimiento de medidas subsidiarias cuando existan asimetrías importantes de capacidades y recursos entre actores municipales, locales, sociales y económicos. De la mano se debe abordar la cuestión de lo que podemos llamar riesgos metropolitanos, esto con la idea de establecer salvaguardas ante impactos en el orden metropolitano por factores endógenos, como la acción individual de sus partes, o exógenos como puede ser la intervención de una entidad transnacional, federal o estatal.

Finalmente, no se puede hablar de hechos metropolitanos en gobernanza si no se generan dialécticas de sinergia entre procesos formales e informales. La generación de políticas efectivas en clave de gobernanza, para atacar la inequidad y la segregación en la ciudad, reclaman el involucramiento, la inclusión, de los ciudadanos en el contexto del hecho metropolitano, con un horizonte y visión de largo plazo para potenciar las capacidades sociales y vigorizar esquemas de co-creación y por ende de corresponsabilidad, la cual no se puede exigir emerja por generación espontánea. Una sociedad vigorosa demanda periódicamente ser incluida, pero no emerge una sociedad vigorosa en sectores postergados sin incluirlos continua y densamente en el proceso de las políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano, (2018, enero 31).
- DOF. (2016, noviembre 28). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*.
- DOF. (2017, septiembre, 15). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo14166.doc>
- DOF. (2018, enero 31). *Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano*.
- Durkheim, E. (2001). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Akal.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377. doi:10.1177/1078087408324000
- Heinelt, H., y Kübler, D. (Eds.). (2005). *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. NewYork: Routledge.
- Iracheta, A. X. (Ed.). (2011). *III Informe Final de evaluación externa 2010 y su resumen ejecutivo. Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, BID, El Colegio Mexiquense.
- Klijn, E. H. y Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Oxon: Routledge.
- Nahem, J. (Ed.). (s.f.). *A Users' Guide to Measuring Local Governance*. Bratislava, Eslovaquia: UNDP Oslo Governance Centre.
- Navarrete Ulloa, C. A. (2017). La Gestión del Fondo Metropolitano en el Área Metropolitana de Guadalajara. En C. M. Sánchez Jáuregui (Ed.), *Capacidades gubernamentales, sociales y económicas*. Zapopan: Universidad de Guadalajara.
- Navarrete Ulloa, C. A., y Robles Torres, D. (Eds.). (2018). *La cuestión metropolitana en gobernanza*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, Red Gobernanza Metropolitana.
- Porras, F. (2016). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- SEDAU, INEGI, y CONAPO. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015-149891>
- Sen, A. (2001). La democracia como valor universal. *ISTOR*, I (4), 10-28.

NOTAS

- ¹ Una versión previa de este capítulo fue presentada en el IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, en Madrid en septiembre de 2018.

TABLAS Y CUADROS

Cuadro 1. Características de los Municipios Centrales

1a. Comparten una conurbación intermunicipal (CIm)

- Se entiende por CIm a la unión física (UF) entre dos o más localidad geoestadística LGe urbanas de diferentes municipios, cuya población en conjunto asciende a 100 mil o más habitantes,
- La CIm conforma la CiCe de la metrópoli.
- Los municipios sobre los que se extiende la CIm poseen características urbanas.
- Se entiende por UF entre las LGs a la continuidad en la conformación del amanzanamiento.

1b. Tienen localidades geoestadísticas de 100 mil o más habitantes

- Que muestran un alto grado de IFyF con municipios vecinos urbanos.

1c. Cuentan con ciudades de 500 mil o más habitantes

- o capitales estatales siempre y cuando no pertenezcan ya a una zm.

1d. Poseen ciudades de 200 mil o más habitantes

- que se ubican a una distancia máxima de 20 kilómetros de la franja fronteriza norte y sur, o ubicadas en las costas.

Cuadro 2. Criterios estadísticos y geográficos

2a. Distancia a la ciudad central.

- La localidad geoestadística (LGe) con el mayor número de habitantes, se ubicada a no más de 15 kilómetros, por carretera pavimentada y de doble carril, de los límites de la ciudad central.

2b. Integración funcional por lugar de trabajo.

- Al menos 15 por ciento de su población ocupada de 15 a 70 años residente trabaja en los municipios centrales (MCs) de la ZM, o bien,
- Al menos 10 por ciento de la población que trabaja en el municipio reside en los MCs .

2c. Población ocupada en actividades no primarias.

- Población ocupada de 15 a 70 años en actividades secundarias y terciarias mayor o igual a 75 por ciento.

2d. Densidad media urbana.

- Por lo menos 20 habitantes por hectárea de la superficie total del centro urbano.

Cuadro 3. Condiciones de política urbana

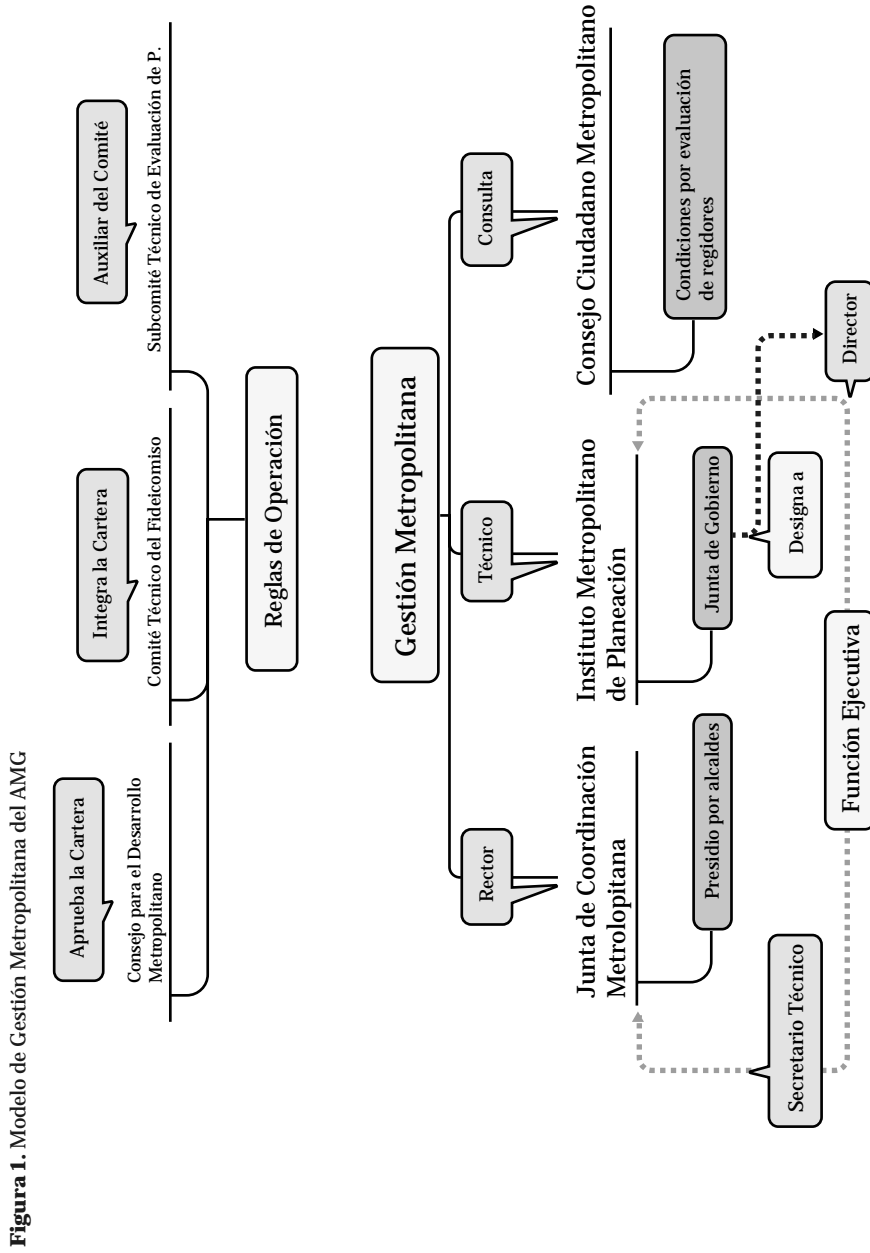
- 3a. Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente.
- 3b. Estar considerados en el respectivo programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana.
- 3c. Estar considerados en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

Tabla I. Atribuciones de federación, estados y municipios en la LGAHOTyDU

Atribución				
Verbo	Tema	Fed.	Edo.	Mpio.
Formular	Proyecto de estrategia nacional	X		
Participar	Planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos	X	X	
Expedir	Lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente	X		
Prever	las necesidades de tierra para Desarrollo Urbano (DU) y vivienda	X		Generar instrumentos
Elaborar, apoyar y ejecutar	programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de Provisiones y Reservas territoriales	X	Participar	Participar
Planear, diseñar	promover y evaluar, mecanismos de financiamiento para el Desarrollo Regional (DR), urbano, y rural	X		
Promover	construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el DR urbano, y rural	X		
Formular y ejecutar	programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (OTyDU)	X		
Participar	identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas (ZMs)	X	X	X
Proponer	creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos	X		
Asesorar	en la elaboración y ejecución de sus planes o programas DU	X		
Emitir	criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de ZMs y conurbaciones (ZCs)	X		
Expedir	NOMs	x		
Participar	ordenación y regulación de ZCs de Centros de Población (CdeP) ubicados en el territorio de varios estados	X		
Crear y administrar	el sistema de información territorial y urbano (SITU)	x		
Integrar	una Red Metropolitana de intercambio de experiencias e información	X		
Aprobar	estrategia nacional de ordenamiento territorial (ENOT)	X		
Impulsar	programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones	x		
Elaborar	programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero	X		
Aplicar y ajustar	sus procesos de planeación a la ENOT		X	

Formular	Programa Estatal de OTyDU		X	
Formular	Dictámenes de Congruencia Estatal (de ordenamientos de DU locales con los estatales)		X	
Establecer y evaluar	Normas de evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio		X	
Participar	en la dotación de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos (IEySU)		X	
Participar	Protección del Patrimonio Natural y Cultural	X	X	X
Intervenir	prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares		X	X
Participar	planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones		X	X
Establecer	Instancias de Coordinación Metropolitana		X	
Convenir	La transferencia de facultades estatales a los municipios en materia urbana		X	
Prevenir y evitar	asentamientos humanos en zonas de alto riesgo		X	
Formular	ejecutar, evaluar y vigilar planes o programas municipales de DU de CP			X
Regular, controlar y vigilar	Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios			X
Formular	la Zonificación de los Centros de Población			X
Convenir	Asociación con otros municipios			X
Convenir, acordar, concertar	Coordinación con Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios, demarcaciones territoriales o particulares			X
Intervenir	en la regularización de la tenencia de la tierra urbana			X
Formular y ejecutar	acciones de promoción y protección a los espacios públicos			X
Crear	Mecanismos de consulta ciudadana			X

FIGURAS



Fuente: Navarrete Ulloa, C. A. (2017).

DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN BRASIL

LAS AGENCIAS METROPOLITANAS, LOS CONSORCIOS PÚBLICOS
INTERMUNICIPALES Y EL ESTATUTO DE LA METRÓPOLI¹

SILVA, GERARDO ALBERTO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC (UFABC), BRASIL.

Geógrafo, formado por la Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina). Maestría en Planificación Urbana y Regional por la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil) y Doctorado en Sociología por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro / UCAM (Brasil). Actualmente es profesor del Programa de Post-Graduación en Planificación y Gestión del Territorio de la Universidad Federal del ABC (UFABC). Contacto: gerardo.silva@ufabc.edu.br

RESUMEN

Las primeras regiones metropolitanas del Brasil fueron reconocidas institucionalmente en 1973, a través de una Ley federal que delimitaba los conjuntos de municipios que habrían de conformarlas y creaba una institucionalidad propia para las mismas. Este cuadro cambió con la reforma constitucional de 1988, que otorgó a los Estados la prerrogativa de la creación o reconocimiento de regiones metropolitanas dentro de su territorio. De esta manera, el número oficial de regiones metropolitanas con más de un millón de habitantes pasó de 9 en 1973 a 27 en 2016. A pesar de esta importante trayectoria institucional, las regiones metropolitanas del Brasil nunca consiguieron condiciones de autonomía política o financiera. En 2015, las regiones metropolitanas recibieron un nuevo impulso y fue sancionada la Ley 13.089, también conocida como Estatuto de la Metrópoli. El objetivo principal de esta Ley en vigencia es promover la integración entre los municipios que forman cada una de las regiones metropolitanas para la solución de problemas comunes tales como: transporte público, saneamiento básico, habitación, planos de drenaje, protección ambiental y recolección de basura, entre otros. A su vez, el Estatuto de la Metrópoli va al encuentro de

un instrumento anterior, también bastante innovador, y sobre el cual se depositan nuevas expectativas para el desarrollo metropolitano: la Ley 11.107 de 2005, que abre la posibilidad de constituir Consorcios Públicos Intermunicipales en ese contexto territorial. Es decir, asociaciones entre municipios pueden adquirir personería jurídica de derecho público o privado, según la conveniencia, para tratar de problemas comunes y/o vinculados. ¿En qué medida estas innovaciones institucionales serán capaces de solucionar antiguos impases de los gobiernos metropolitanos brasileños?

Palabras clave: Brasil, regiones metropolitanas, trayectorias institucionales, gobernanza interfederativa.

DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN BRASIL: LAS AGENCIAS METROPOLITANAS, LOS CONSORCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPALES Y EL ESTATUTO DE LA METRÓPOLI

La problemática de las grandes ciudades o metrópolis nos acompaña desde hace bastante tiempo. En sentido moderno, las mismas crecieron y se desarrollaron con el capitalismo y la revolución industrial. Las metrópolis, en efecto, ya estaban presentes en la segunda mitad del siglo XIX, pero alcanzaron su auge a lo largo del siglo XX. La novedad en este proceso de desarrollo metropolitano, que llamaremos aquí de “cuestión metropolitana”, era que, por un lado, el mismo representaba la propia modernidad expresada en el territorio; mas, por el otro, también se revelaba un problema de grandes proporciones, al asumir un ritmo de crecimiento frenético y casi siempre al borde del caos – cuando no directamente caótico, como en las ciudades latinoamericanas. En épocas más recientes, la cuestión metropolitana ganó un nuevo impulso en el contexto de la globalización, cuando las metrópolis comenzaron a ser valorizadas como los principales nexos de las redes transnacionales de producción de valor (*cf.* Sassen, 1998). De esta forma, las mismas han permanecido como una preocupación central de la planificación urbana a lo largo de este extenso periodo sin que hasta ahora se hayan encontrado respuestas adecuadas a los desafíos que plantean.

En Brasil, la cuestión metropolitana adquiere estatuto institucional en 1973, cuando el gobierno federal decide crear, a través de la Ley Complementar 14, nueve regiones metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém y Rio de Janeiro, esta última en 1974. A pesar de que este acto institucional ya estaba previsto en la Constitución Brasileña de 1967, es en este preciso momento que la cuestión metropolitana sale a luz y adquiere dimensión pública (*cf.* Losada, 2010; Garson, 2009). Entre los fundamentos de la referida Ley, que tenía por objetivo la planificación integrada de los municipios de cada región metropolitana, se encontraba la necesidad de instituir un marco legal adecuado para el financiamiento público, así como el de dotar a las regiones metropolitanas de una institucionalidad propia y específica. Así, en su artículo 2º la Ley establece que habrá en cada región metropolitana “un Consejo Deliberativo y un Consejo Consultivo, creados por ley estadual [i.e. de los Estados federados]”. Este auspicioso inicio, sin embargo, no rendirá frutos, y la cuestión permanecerá estancada por largos años.

Las razones por las cuales se avanzó muy poco (prácticamente nada) en este aspecto, a pesar de la sanción de la Ley, son de índole diversa. Por un lado, porque los intereses

desarrollistas del gobierno militar tenían otras prioridades, tales como, por ejemplo, el estímulo a la industria petrolera y a la cadena de insumos básicos para la sustitución de importaciones, previstos en el II Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979) (cf. Fausto, 2000). Por otro lado, porque la creación de las regiones metropolitanas no consiguió (ni lo pretendía) resolver el impasse institucional que traía embutido, es decir, el problema del federalismo. Al final, quién sería responsable en última instancia por las decisiones relativas a los problemas metropolitanos: ¿los Estados o los municipios? Al otorgarse esa prerrogativa a los Estados, la Ley no innovaba demasiado. Solo que los municipios no iban a aceptar fácilmente renunciar a su potestad territorial, no sin al menos hacer valer su poder de negociación. O sea, sin la prioridad y sin los recursos del gobierno federal, nada podría cambiar ese delicado equilibrio político entre Estados y municipios. Por fin, el hecho de tratarse de un gobierno militar, de índole centralizadora y autoritaria, y que podría conducir verticalmente el proceso, no significó mucho para la cuestión metropolitana brasileña.

A pesar de los resultados inocuos de la Ley, sin embargo, un primer paso había sido dado: la cuestión metropolitana había sido objeto de escrutinio público, y aunque luego desaparecería de la agenda de gobierno, la misma permanecería en estado latente. Y diríamos que más que en estado latente, porque a lo largo de los quince años posteriores, hasta la reforma de la Constitución de 1988, el problema metropolitano no dejó de existir sino que continuó ampliándose y consolidándose en los hechos. Entre 1970 y 1991, en efecto, la población brasileña pasó de 94 para 146 millones (IBGE, 2000), la población urbana aumentó de 53 para 110 millones (por lo tanto, un acelerado proceso de urbanización en el cual la proporción de población urbana sobre la población total creció de 56% a 75%), y la población viviendo en regiones metropolitanas pasó de aproximadamente 23,2 millones para 42,5. O sea, en ocasión de la última reforma constitucional de 1988 alrededor de 30% de la población total y 46% de la población urbana brasileña residía en el conjunto de las regiones metropolitanas citadas anteriormente.

De manera simultánea con el proceso de expansión de las grandes ciudades, se produce el crecimiento de las periferias metropolitanas, que representará una de las principales singularidades de la urbanización brasileña y latinoamericana (cf. Maricato, 1995; Clichevsky, 1990). Dos fenómenos convergentes ayudan a explicar ese proceso. Por un lado, la propia demanda del desarrollo industrial, que exige terrenos más generosos y mayores espacios para la circulación de cargas; por otro lado, la disponibilidad de tierras para la vivienda de los trabajadores, sea a través de complejos habitacionales, sea a través de la casa propia en terrenos individuales, o sea también a través de ocupaciones ilegales —dígase de paso, en sentido contrario a la experiencia norteamericana, que, en términos generales, dejó los trabajadores en áreas próximas al centro de la ciudad y expandió su mercado inmobiliario de alta renta en dirección a los suburbios (cf. Holston, 2013). De una manera o de otra, las extensas periferias metropolitanas consolidadas a lo largo de las décadas de '60, '70 y '80, pasarían a jugar un papel importante en la propia dinámica de la metropolización.

El sentido de esta rápida presentación sobre la emergencia de la cuestión metropolitana en Brasil tiene por finalidad caracterizar la institucionalidad y la situación de las metrópolis antes de la reforma constitucional de 1988, que abrirá un nuevo capítulo en esa tentativa de dotar las mismas de un principio de organización adecuado a los grandes desafíos que representan. Como veremos a continuación, ese nuevo capítulo puede ser sintetizado a partir de tres momentos: 1) la cuestión metropolitana en la Constitución de 1988; 2) la sanción de la ley de los consorcios públicos, en 2005; 3) la sanción, en 2015, de la ley 13.089, también conocida como Estatuto de la Metròpoli. En nuestra exposición, que tiene por objetivo principal examinar este proceso de renovación de la cuestión metropolitana en Brasil, apenas realizaremos una inversión de la secuencia cronológica de los dos últimos momentos, una vez que los consorcios públicos, que anteceden al Estatuto de la Metròpoli, se vieron resignificados (o revalorizados), en la escala metropolitana, con la sanción de esta última ley.

LA CUESTIÓN METROPOLITANA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1988

La Constitución brasileña de 1988, también llamada de constitución ciudadana, es fruto de un largo ciclo de luchas contra la dictadura militar iniciada en 1964. Desde finales de la década del '70, en efecto, había comenzado un periodo de distensión institucional en el cual las fuerzas políticas iniciaron su proceso de reconstitución (aun cuando habría que esperar todavía una década hasta el retorno de la democracia en 1990). En ese contexto, el pacto de reapertura del régimen democrático fue concebido (y establecido) en torno de una reforma constitucional, cuyo proceso fue iniciado en febrero de 1987 y finalizado en noviembre de 1988. En términos generales, el resultado fue el de una Constitución de carácter liberal conservador, pero introduciendo elementos importantes de modernización de la gestión pública y del papel del Estado, así como preceptos y garantías de protección social y derechos civiles ampliados. La efectividad de la norma constitucional, sin embargo, en sus aspectos políticos, iba a depender en gran medida de la fuerza social de los actores comprometidos con su materialización.

En tal sentido, uno de esos aspectos que no podrían concretizarse sin una fuerza social concomitante es el de la función social de la propiedad, correspondiente al Art. 5º Inciso XXIII. En lo que se refiere específicamente a la política urbana, el Art. 182 Párrafo 2º establece que “La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del ordenamiento de la ciudad expresas en su Plan Director”. Para evitarse cualquier ambigüedad sobre el sentido otorgado a esta norma, en el mismo artículo se faculta al poder público municipal a valerse de instrumentos tales como el parcelado o edificación compulsiva de los terrenos ociosos, y la aplicación de un impuesto predial progresivo en el tiempo (i.e. IPTU progresivo), ambos con la finalidad de controlar la especulación inmobiliaria. Y en el artículo siguiente, Art. 183, se reconoce el derecho de usucapión en los siguientes términos: “Aquel que posea área urbana hasta 250 m², durante cinco años, sin interrupciones ni oposición, utilizándola

para su vivienda o de su familia, podrá adquirir su dominio, desde que no sea propietario de otro inmueble urbano o rural”. Como se puede prever, se trata de cláusulas de muy difícil aplicación, aun cuando contenidas en normas constitucionales.²

Otro elemento importante introducido por la Constitución de 1988 que tendrá implicaciones en la cuestión metropolitana, es la autonomía otorgada a los municipios (y al Distrito Federal, Brasilia). Como vimos anteriormente, una de las dificultades de la institucionalización de las regiones metropolitanas antes de la reforma constitucional era la relación entre Estados y municipios, que reforzaba o poder de los primeros y dejaba a los segundos en posición subordinada. Ya con la nueva constitución, los municipios pasan a tener estatuto de entes federativos, es decir, salen extremadamente fortalecidos desde el punto de vista institucional (aun cuando se trate de un ente federativo sin representación directa en las cámaras legislativas del congreso nacional). Reza el Art. 18: “La organización político administrativa de la República Federativa del Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución”. Evidentemente, esta “reconfiguración” del federalismo en el Brasil traería consecuencias sobre las definiciones de la cuestión metropolitana.

En lo que se refiere específicamente a las metrópolis, la nueva Constitución reafirma la injerencia estadual, pero esta vez de forma un poco diferente. Si anteriormente cabía al gobierno federal su reconocimiento, como en la ley complementar n° 14 de 1973, y a los Estados liderar el proceso de organización de ambos consejos consultivo y deliberativo, ahora serán estos últimos los que pasarán a gozar de tal potestad: “Los Estados podrán, mediante ley complementar, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por agrupamiento de municipios limítrofes, para integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés común” (Art. 25 § 3°). Por otro lado, no se establece cual deberá ser la forma de organización, ni el tipo de institucionalidad (mismo que genérica) que sería más conveniente. Todo eso quedaría a criterio de la ley complementar estadual. Como veremos posteriormente, el resultado sería una especie de “banalización” de la cuestión metropolitana en Brasil, que, hasta la fecha, registra 63 nuevas regiones metropolitanas (que se suman a las nueve iniciales), algunas con menos de 100.000 habitantes.

A pesar de la cuestión metropolitana haber sido contemplada en la Constitución de 1988, y de haber tenido efectos concretos en la creación de las mismas, la prioridad institucional y política fue otorgada a la reglamentación de las normas constitucionales correspondientes a la Política Urbana de las ciudades (i.e. los Art. 182 y 183). En tal sentido, en julio de 2001 es sancionada la ley 10.257, también conocida como Estatuto de la Ciudad, que establece “normas de orden pública e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana para la promoción del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental”. Con esta reglamentación (de los preceptos constitucionales) quedó definitivamente establecido un ordenamiento jurídico para el planeamiento urbano, lo que puede ser considerado un avance significativo en términos de la voluntad política de llevar adelante sus objetivos principales. El Estatuto

obliga, por ejemplo, a los municipios de más de 20.000 habitantes o conurbados, a crear sus Planos Directores, considerados el principal instrumento de regulación urbana.

Una innovación institucional complementaria pero no menos importante, fue la creación, en el año 2003, con la llegada del Partido dos Trabalhadores (PT) al gobierno, del Ministerio de las Ciudades. Con esta medida, se consolidaba el marco institucional que permitiría atacar los profundos problemas de desigualdad, segregación y acceso a los bienes y servicios públicos en las ciudades brasileñas. Como afirma Maricato (2007):

La propuesta del Ministerio de las Ciudades ocupó un vacío institucional que ausentaba al gobierno federal de la discusión sobre la política urbana y el destino de las ciudades. Además de la ausencia de un enfoque más general, teníamos la ausencia de marcos institucionales o regulatorios claros para las políticas sectoriales urbanas, como en el caso de las áreas de saneamiento, vivienda y transporte. El Ministerio de las Ciudades fue estructurado considerando os tres problemas sociales principales que afectan a las poblaciones urbanas y que están relacionados con el territorio: la vivienda, el saneamiento ambiental (agua, alcantarillado, drenaje y recolección y destinación de residuos sólidos) y las cuestiones del transporte de la población urbana - movilidad y tránsito.

Con excepción del corto periodo entre 2003 y 2005, en el cual el Ministerio, bajo la conducción del ministro Olívio Dutra, respaldó de hecho el inicio de una política de “reforma urbana”, en los años posteriores la orientación política del ministerio cambió radicalmente, y pasó a ser más “permeable” a intereses inmobiliarios, empresas constructoras y proveedoras de servicios. De esta forma, se multiplicaron las licitaciones para proyectos puntuales o específicos relativos a obras de ingeniería en saneamiento básico, transporte urbano, redes de agua potable, redes de alcantarillado, entre otros. La mayoría de estas obras son realizadas a través de convenios con Estados y municipios, que establecen las prioridades y se encargan de los aspectos técnicos y del control de la ejecución. Por otro lado, el apoyo a las políticas de control del uso del suelo urbano y la aplicación de los instrumentos de regulación previstos en la Constitución, mencionados anteriormente, fue interrumpido.

EL ESTATUTO DE LA METRÓPOLI (2015)

A pesar de los impasses de la política urbana y de sus avances iniciales, en enero de 2015 fue sancionada la ley 13.089, conocida como el Estatuto de la Metrópoli. La misma fue concebida como desdoblamiento del Estatuto de la Ciudad, sobre el cual se basa pero que también modifica en varios aspectos.³

Sobre el propósito de la ley, reza el Art. 1º: “Esta Ley, denominada Estatuto de la Metrópolis, establece directrices generales para la planificación, la gestión y la ejecución

de las funciones públicas de interés común en regiones metropolitanas y en aglomeraciones urbanas instituidas por los Estados, normas generales sobre el plan de desarrollo urbano integrado y otros instrumentos de gobernanza interfederal, y criterios para el apoyo de la Unión a acciones que involucren gobernanza interfederal en el campo del desarrollo urbano”. El primer destacado evidente, por lo tanto, sobre el cual volveremos posteriormente, es el concepto de “gobernanza interfederal”.

Un segundo elemento a ser destacado es la propia definición de metrópoli, que se distinguiría, para los efectos de la ley, de las aglomeraciones urbanas. De acuerdo con el Estatuto, las primeras serían “el espacio urbano con continuidad territorial que, en razón de su población y relevancia política y socioeconómica, tiene influencia nacional o sobre una región que configure, como mínimo, el área de influencia de una capital regional, en conformidad con los criterios adoptados por la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística-IBGE” (Art. 2º Inciso V); las aglomeraciones urbanas, por su parte, se definen como el espacio urbano continuo, resultante de un proceso de conurbación aún incipiente, pero que pueden o tienen condiciones de evolucionar en el sentido de una solución metropolitana. Por último, en término de definiciones, también se reconocen, como parte del conjunto de configuraciones territoriales a los que se refiere la ley, las microrregiones, o sea, los agrupamientos de municipios limítrofes sin la densidad de conexiones urbanas que caracterizan a las anteriores. En cualquiera de los tres casos, las mismas deberán ser instituidas por ley Estadual.⁴

Si, a través de la reforma constitucional de 1988, la cuestión metropolitana pasó a ser un asunto de injerencia estadual: ¿cuál sería el sentido de una ley federal? Antes de responder a esta pregunta, sin embargo, será preciso ir un poco más a fondo en el espíritu de la normativa. Se trata, en primer lugar, de una problemática urbana específica, que no puede ser circunscripta a un municipio, sino a un conjunto de municipios cuya dinámica territorial se encuentra física y económicamente interconectada. En los términos del Estatuto, se objetiva “integrar la organización, la planificación y la ejecución de funciones públicas de interés común” (Art. 3º). Esta función pública de interés común se define como la política pública o acción institucional “cuya realización por parte de un Municipio, aisladamente, sea inviable o cause impacto en municipios limítrofes” (Art. 2º Ítem II). En segundo lugar, se establece como elemento central y estratégico para la toma de decisiones a escala metropolitana la elaboración de un Plano de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI), a ser revisado a cada 10 años y al cual deberán adaptarse los Planos de Desarrollo Urbano de cada municipio.

Volviendo a la pregunta planteada en el párrafo anterior, el Estatuto parece un intento de recuperar la iniciativa del gobierno federal sobre la cuestión metropolitana, haciendo valer su poder normativo. Aun cuando las regiones metropolitanas requieran del reconocimiento estadual, el Estatuto establece las cláusulas que deberán ser seguidas una vez constituidas en cuanto tales, sobre todo si se quiere participar del “reescalonamiento” federativo⁵. En cierto modo, el Estatuto de la Metrópoli torna la norma constitucional según la cual “Los Estados podrán, mediante ley complementar, instituir

regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por agrupamiento de municipios limítrofes, para integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés común” (Art. 25 § 3º), una disposición más formal que efectiva. Por otro lado, lo que está en juego es el establecimiento de un marco institucional y legal más amplio para canalizar recursos públicos para esos territorios, y viabilizar fuentes de financiamiento. En suma, sin una organización institucional adecuada ni claridad en los objetivos estratégicos, se tornaría extremadamente difícil establecer mecanismos de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

De esta forma, otro de los aspectos relevantes de la Ley es la definición de un marco de actuación del gobierno federal, en este caso de la Unión. En el capítulo V del Estatuto, que trata específicamente de este asunto, se estipula: “Art. 13. En sus acciones incluidas en la política nacional de desarrollo urbano, la Unión apoyará las iniciativas de los Estados y de los Municipios dirigidas a la gobernanza interfederal, observadas las directrices y los objetivos del plan plurianual, las metas y prioridades fijadas por las leyes de directrices presupuestarias y el límite de las disponibilidades propiciadas por las leyes presupuestarias anuales”. A su vez, este apoyo queda supeditado: 1) a la formalización y delimitación de la región metropolitana mediante ley complementaria estadual; 2) a una estructura de gobernanza interfederal propia, en los términos del art. 8 de esta Ley;⁶ y 3) a la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI) aprobado mediante ley estadual. Es decir, habrá apoyo del gobierno federal siempre y cuando se cumplan las condicionalidades impuestas en la Ley – obsérvese que el Estatuto no establece un criterio cuantitativo de población urbana para la definición de metrópoli.

¿De qué se trata al final la “gobernanza interfederal”? Este es probablemente el concepto clave en el Estatuto de la Metrópoli. La dimensión interfederal es, en nuestra opinión, bastante evidente, una vez que se trata de una escala de actuación sin referente institucional. La Metrópoli, en efecto, configura un territorio que no corresponde ni a los municipios individualmente, ni a los Estados, ni a la Unión. Podemos afirmar que se trata de un espacio *sui generis*, en el cual resultaría posible, bajo determinadas condiciones, la cooperación entre los entes de la federación, en arreglo a “la ejecución de funciones públicas de interés común”. El problema, sin embargo, continúa siendo el modo de alcanzarlo. En tal sentido, la introducción del concepto de “gobernanza” parece traer una nueva perspectiva en lo que respecta a la forma en que se establecen los acuerdos y se organiza la agenda de planificación. La gobernanza, como sabemos, presupone mecanismos más flexibles y más horizontales en la toma de decisiones sobre las políticas públicas (cf. Navarrete Ulloa y Torres, 2018; Iracheta, 2016; Klink, 2010).

LA ALTERNATIVA DE LOS CONSORCIOS PÚBLICOS

Una de las alternativas que el Estatuto reconoce como fuente de innovación para la cuestión metropolitana en Brasil son los llamados consorcios públicos intermunicipales, tal como caracterizado en su Art. 23º - “Independientemente de las disposiciones de esta

Ley, los Municipios pueden formalizar convenios de cooperación y constituir consorcios públicos para actuar en funciones públicas de interés común en el campo del desarrollo urbano, observada la Ley no 11.107, de 6 de abril de 2005”. Como los Consorcios pueden adquirir configuraciones variables, dependiendo de los acuerdos y de los propósitos, se abre aquí una brecha en la propia concepción homogeneizadora del Estatuto. Los mismos no solo podrán constituirse en función de objetivos específicos, y tener una duración determinada, sino que también podrán asociar diferentes municipios o entes federativos a cada vez. La única reserva en ese sentido es que la Unión “solamente participará en consorcios públicos cuando también formen parte todos los Estados en cuyos territorios estén situados los Municipios consorciados” (Artº 1º § 2º).

Para el desenvolvimiento de los Consorcios, la Ley establece varios requisitos. En primer lugar, existen dos tipos de consorcio: asociación pública y persona jurídica de derecho privado sin fines económicos (*sic*). En el caso de esta última, la Ley dispone que “el consorcio público observará las normas de derecho público en lo que concierne a la realización de licitación, celebración de contratos, rendición de cuentas y admisión de personal, que se regirá por la Consolidación de las Leyes del Trabajo – CLT” (Art. 6º § 2º). Las finalidades, sin embargo, permanecen las mismas. En segundo lugar, “el consorcio público estará constituido por contrato cuya celebración dependerá de la previa suscripción de protocolo de intenciones” (Art. 3º). El protocolo de intenciones es el documento que define los propósitos y la forma de organización institucional, así como el modo de funcionamiento. El mismo también deberá ser ratificado a la hora de celebrarse el contrato y publicado en la prensa oficial.

En tercer lugar, en lo que se refiere específicamente al contrato, existe en la Ley lo que se denomina “contrato de programa”. A través del mismo, deberán ser constituidas y reguladas “las obligaciones que un ente de la Federación establezca para con otro ente de la Federación o para con consorcio público en el ámbito de gestión asociada en que haya la prestación de servicios públicos o la transferencia total o parcial de encargos, servicios, personal o bienes necesarios para la continuidad de los servicios transferidos” (Art. 13º). Es decir, bajo determinadas condiciones, los entes de la Federación que participan del Consorcio pueden transferir los recursos pertenecientes a cada administración que se consideren necesarios para su funcionamiento y que aseguren su continuidad. Por otro lado, los entes consorciados solamente entregarán recursos financieros al consorcio público mediante contrato de prorrato (Art. 8º).

En lo que respecta a los recursos financieros no provenientes del prorrato, los mismos pueden originarse en otras fuentes de recursos públicos tales como “convenios, contratos, acuerdos de cualquier naturaleza, [pudiendo también] recibir ayudas, contribuciones y subvenciones sociales o económicas de otras entidades y órganos del gobierno” (Art. 2º Inciso I). La Ley prohíbe, sin embargo, cualquier tipo de aplicación financiera o de crédito de cualquiera de esos recursos, así como la posibilidad de contraer deudas y/o recurrir a fuentes de financiamiento privado. Si por un lado, por lo tanto, los Consorcios abren la oportunidad de establecer relaciones más flexibles entre los

entes federativos en el ámbito de las metrópolis, por el otro pasan a ser dependientes, en términos de financiamiento, de las demandas y de los recursos provenientes de otras instancias de la administración pública, o bien de las “instancias superiores”, sea de los Estados o de la propia Unión.

En el año 2015, de acuerdo con la investigación realizada por Baldissera (2015), existían en el país 400 Consorcios de naturaleza pública y 96 de índole privada. Aun cuando no se pueda demostrar, según el autor, que todos ellos continúen activos desde su creación, el número bastante elevado de Consorcios revela la gran expectativa generada en torno de este dispositivo institucional – que en parte ya venía siendo aplicado, sobre todo en la área de la salud, desde antes de la sanción de la Ley (Salgado, 2014). En ese sentido, nos parece importante conocer cuáles son las áreas de actuación declaradas por los mismos (véase la tabla 1).

Volviendo a la relación entre los Consorcios Públicos y la cuestión metropolitana, la agenda es aún bastante reciente, lo que torna difícil una evaluación general. Sin embargo, podemos señalar algunos ejemplos ilustrativos. En 2013 fue creado un Consorcio Público Intermunicipal para gestión de residuos sólidos (con énfasis en los descartes de la construcción civil y desechos voluminosos) en la Baixada Fluminense, uno de los territorios más populosos de la región metropolitana de Río de Janeiro, con cerca de 3 millones habitantes. De acuerdo con la información oficial del Estado de Río de Janeiro, el Consorcio estaría compuesto por los 6 principales municipios de esa región, y contaría con financiamiento del Fondo de Conservación Ambiental y Desarrollo Urbano (Fecam) para la construcción de instalaciones y áreas de acopio y selección de material reciclable (SEA/RJ). Por su parte, la Agencia de Desarrollo Metropolitano de Belo Horizonte anuncia en su portal la constitución de un Consorcio con las mismas finalidades, pero considerando la totalidad de los municipios que componen la región metropolitana (RMBH/MG). En Porto Alegre, en la región sur del país, la creación del Consorcio de los Municipios de la Región Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL), recupera la experiencia de la antigua Asociación de los Municipios de la Región Metropolitana de Porto Alegre, fundada en 1985, y que reúne 14 de los 32 municipios que componen esa Región. Las áreas priorizadas por el GRANPAL son: Salud, Seguridad, Movilidad, Residuos Sólidos y Turismo (GRANPAL/RS).

Entre las grandes y bien caracterizadas metrópolis brasileñas, la región metropolitana de São Paulo, con cerca de 20 millones de habitantes, es la que parece haber avanzado más en la estrategia de vincular el desarrollo metropolitano a las posibilidades de los Consorcios –por lo menos en su diseño formal. La mayoría de los municipios que forman la región metropolitana, en efecto, se encuentran consorciados (35 sobre 39), solo que por subregiones. De esa forma, existen formalmente 5 consorcios subregionales, a saber: Consorcio Intermunicipal de la Región Oeste, Consorcio de Desarrollo de los Municipios del Alto Tietê, Consorcio Intermunicipal de la Cuenca del Río Juqueri, Consorcio Intermunicipal de la Región Sudoeste del Gran São Paulo, y Consorcio Intermunicipal del Gran ABC paulista (obsérvese que el municipio de São Paulo, que también integra

la región metropolitana, no se encuentra consorciado). Pero a pesar de esta interesante configuración geográfica de los Consorcios en la metrópoli paulista, y con excepción del último de los Consorcios listados (ABC paulista), que viene actuando en el territorio desde la década de los '90 del siglo pasado, los restantes permanecen –por ahora– sin desenvolver proyectos significativos de cooperación intermunicipal.

CONCLUSIONES

Bastante se ha avanzado en Brasil sobre la cuestión metropolitana, sobre todo en términos institucionales. Como vimos, desde la década de '70, mas principalmente después de la Constitución de 1988, las metrópolis han permanecido en el horizonte de los problemas de la urbanización y de la planificación urbana más allá de la preocupación académica. En ese sentido, el Estatuto de la Metrópoli (sancionado en 2015) viene a corroborar esa trayectoria, y a consolidar los dispositivos institucionales que permitirían actuar sobre las mismas. Por otro lado, la Ley de los Consorcios Públicos Intermunicipales abrió una brecha para formas de cooperación más horizontales y autónomas, aun cuando el Estatuto establezca su propia normativa para la participación de los consorcios en ámbitos metropolitanos. Nuevamente, la cuestión de la “gobernanza interfederal” aparece como una cuestión estratégica, aunque creemos que todavía no muy bien resuelta en el nuevo dispositivo institucional.

Tal vez la gran cuestión que tiene que ser respondida sea la siguiente: ¿Cómo crear un juego metropolitano que no tenga perdedores (*zero-sum game*), sino apenas ganadores? Estamos hablando de los entes de la federación, evidentemente. Al reconocer a los municipios como equivalentes, a pesar de sus especificidades institucionales, a los otros miembros de la organización del Estado (a nivel federal, la Unión), la Constitución de 1988 creó una nueva correlación de fuerzas entre éstos y los Estados federados que, para muchos, representó un retroceso en lo que respecta a la gobernanza metropolitana. Para los críticos del “autarquismo” municipal, en efecto, la dificultad de encontrar mecanismos de cooperación intermunicipal para atender a la cuestión metropolitana solo aumentó (*cf.* Garson, 2009). Y para otros, entre los cuales nos situamos, la mayor autonomía de los municipios puede representar una oportunidad para identificar y atender mejor sus problemas comunes, sin imposiciones o constreñimientos – y es posible que a través de los Consorcios Públicos Intermunicipales se consiga avanzar en ese punto, pero también va a depender del posicionamiento de los otros entes de la federación.

El gran desafío que permanece, sin embargo, es que a pesar de los avances institucionales poco se ha conseguido en la práctica. Por lo general, las grandes inversiones en infraestructura en las regiones metropolitanas continúan en manos de los Estados, que la mayoría de las veces actúan sin intención de hacer participar a los municipios, a no ser para resolver aspectos legales (i.e. licencias ambientales). Existe también el problema de los ciclos políticos y de las alianzas que se establecen entre los municipios y entre éstos y los Estados, lo que trae como consecuencia, en los casos más extremos,

el completo abandono de los planes y proyectos ya elaborados y consensuados en las gestiones anteriores. Por último, la dependencia financiera, derivada de la imposibilidad de obtener recursos de otras fuentes que no sean las públicas, hace que actualmente la actuación de los consorcios sea bastante limitada, reduciendo su protagonismo a la elaboración de diagnósticos regionales y/o iniciativas de articulación institucional. Por fin, la inestabilidad política del país desde 2016 no permitió que el debate se profundice, pero la expectativa es que con la normalización institucional en curso el mismo pueda ser retomado en algún momento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baldissera, D. S. (2015). *Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil: Panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Dissertação de Mestrado.
- Brasil. Câmara dos Deputados. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 (Estabelece regiões metropolitanas no Brasil). Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-14-8-junho-1973-367020-norma-pl.html>. Acessos múltiplos, 2018.
- Brasil. Câmara dos Deputados. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Consórcios Públicos). Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11107-6-abril-2005-536328-publicacaooriginal-26791-pl.html>. Acessos múltiplos, 2018.
- Brasil. Câmara dos Deputados. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole). Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13089-12-janeiro-2015-780060-norma-pl.html>. Acessos múltiplos, 2018.
- Clichevsky, N. (1990). *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires: GEL (Grupo Editor Latinoamericano).
- Fausto, Boris (2000). *História do Brasil*. São Paulo: Edusp-FDE (8º ed.).
- Garson, S. (2009). *Regiões metropolitanas: Porque não cooperam?* Belo Horizonte: Letra Capital.
- Holston, J. (2013). *Cidadania Insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Iracheta, A. (Comp.) (2016). *Metrópolis y Gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*. Ciudad de México: Siglo XXI-Eap.
- Klink, J. (org.) (2010). *Governança das Metrôpoles. Conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: AnnaBlume.
- Losada, P. (2010). "O Comitê de Articulação Federativa e o desafio da governança metropolitana no Brasil". En Jeroen Klink (org.), *Governança das Metrôpoles. Conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: AnnaBlume.
- Maricato, E. (1995). *Metrôpole na periferia do capitalismo. Ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.
- Maricato, E. (2007). "O Ministério das Cidades e a Política Urbana no Brasil". En AU, edição nº 156, março/2007. Recuperado de [-u17.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44395-1.aspx](http://u17.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44395-1.aspx). Consultado el 15 de mayo de 2018.
- Navarrete Ulloa, C. y Torres, Daniel R. (Coord.) (2018). *La cuestión metropolitana en gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Salgado, V. (2014). *Consórcios Públicos Intermunicipais, no Âmbito do SUS. Aspectos Básicos*. Brasília: Ministério da Saúde (documento/relatório).
- Sassen, S. (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Nobel.

NOTAS

¹ Este trabajo fue presentado y debatido en el XXIII Congreso Internacional del CLAD, realizado en la ciudad de Guadalajara entre los días 6 y 9 de noviembre de 2018. La participación en el referido congreso fue en parte financiada y posibilitada por la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Brasil.

² La mayoría de estos instrumentos de regulación urbana que tienen como objetivo principal hacer cumplir el precepto constitucional de la función social de la propiedad, han sido incorporados a los Planes Directores Urbanos, pero no se puede afirmar que hayan sido aplicados de manera sistemática. De hecho, han sido utilizados de manera bastante aleatoria y limitada a casos específicos.

³ “En la aplicación de las disposiciones de esta Ley, se observarán las normas generales de derecho urbanístico establecidas en la Ley 10.257, de 10 de julio de 2001 - Estatuto de la Ciudad, que regula los Arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, y en otras leyes federales, así como las reglas que disciplinan la política nacional de desarrollo urbano, la política nacional de desarrollo regional y las políticas sectoriales de vivienda, saneamiento básico, movilidad urbana y medio ambiente” (Estatuto da Metr poli, Art. 1 ,   2 ).

⁴ “La institución de región metropolitana o de aglomeración urbana que involucre a Municipios pertenecientes a más de un Estado será formalizada mediante la aprobación de leyes complementarias por las asambleas legislativas de cada uno de los Estados involucrados” (Estatuto da Metr poli, Art. 4 ).

⁵ Por “reescalonamiento” federativo entendemos el intento de recuperación de una instancia pública de comando central en una perspectiva que, de modo general, podemos llamar de neokeynesiana.

⁶ Art. 8  La gobernanza interfederal de las regiones metropolitanas y de las aglomeraciones urbanas comprender  en su estructura básica: i) instancia ejecutiva compuesta por los representantes del Poder Ejecutivo de los entes federativos integrantes de las unidades territoriales urbanas; ii) instancia colegiada deliberativa con representación de la sociedad civil; iii) organización pública con funciones técnico consultivas; y iv) sistema integrado de asignación de recursos y de rendición de cuentas.

⁷ La definición de “gobernanza interfederal” en el Estatuto de la Metr poli es extremadamente genérica: “compartir responsabilidades y acciones entre entes de la Federación en términos de organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común” (Art. 2 , Inciso IV).

TABLAS

Tabla 1. Cantidad y porcentual de consorcios por área de actuación, 2015

Área de Actuación	Cantidad	Porcentual
Abastecimiento	3	0,6%
Abrigo (Niños y Adolescentes)	5	1,0%
Cultura	1	0,2%
Defensa Civil	1	0,2%
Desarrollo	103	20,8%
Educación Profesional	1	0,2%
Iluminación Pública	1	0,2%
Informática	2	0,4%
Infraestructura	55	11,1%
Medio Ambiente	27	5,4%
Multifinalidad	29	5,8%
Residuos Sólidos	58	11,7%
Saneamiento	12	2,4%
Salud	182	36,7%
Seguridad	5	1,0%
Transporte	1	0,2%
Turismo	10	2,0%

Fuente: Baldissera (2015), con base en datos de la Receita Federal y OCPF.

LA COMPLEJIDAD COMO NEXO ENTRE CAMBIOS SOCIOPOLÍTICOS, TERRITORIO Y GOBERNANZA METROPOLITANA

PONT-VIDAL, JOSEP

Licenciatura en Sociología (Universidad Bielefeld, Alemania). Doctorado en Sociología Política (Universidad de Barcelona), postdoctorado UPC. Profesor e investigador del Núcleo de Altos Amazónicos (Universidad Federal de Pará, Belém, Brasil). Profesor visitante en universidades latinoamericanas, brasileñas. Actuación en las áreas de Sociología, Administración y Gestión pública, Teoría de las organizaciones, Políticas Públicas. Contacto josevidal@ufpa.br

RESUMEN

Las modernas y complejas sociedades actuales están cambiando rápidamente superando viejos modelos, paradigmas analíticos y formas de actuar -de tal forma que nos encontramos en un periodo que denominamos *nuevos tiempos* o *entre dos épocas*-. Fenómenos políticos ponen de manifiesto que los marcos teórico-conceptuales habituales han mostrado sus límites, por lo que aparece necesario la procura de nuevas arquitecturas explicativas y formas de observación con capacidad de captar la complejidad de las respectivas esferas o sistemas del ámbito social y municipal. El contexto social, económico y político actual es descrito por diversas publicaciones como una “des-territorialización” en el que la sociedad se transforma en un “lugar de corrientes renovadoras” y “nuevas subjetivaciones” en el contexto de la sociedad del conocimiento. En el ámbito municipal, la gobernanza y el territorio aparecen como elementos fundamentales en estos procesos de cambios, incertidumbres y paradojas. ¿De qué perspectivas conceptuales se dispone para analizar los nexos entre el territorio-política y gobernanza?

Palabras clave: complejidad, gobernanza urbana, territorio, tridiferenciación, democracia, mercado, desarrollo humano sostenible.

LA COMPLEJIDAD COMO NEXO ENTRE CAMBIOS SOCIOPOLÍTICOS, TERRITORIO Y GOBERNANZA METROPOLITANA

Las modernas y complejas sociedades actuales están cambiando rápidamente superando viejos modelos, paradigmas analíticos y formas de actuar -de tal forma que nos encontramos en un periodo que denominamos *nuevos tiempos* o *entre dos épocas*. Las ciudades y las metrópolis no se encuentran ajenas a estos cambios como ya han sido extensamente descritos. Diversos estudios de organismos internacionales ya adelantan que el siglo actual es el “siglo metropolitano” (OCDE, 2015) al vivir en ellas alrededor del 80 por ciento de la población mundial. Frente a la multidimensionalidad y complejidad de los problemas y desafíos que aparecen en las ciudades aparece necesario establecer nuevos nexos de análisis y observación en el plano municipal entre tres ámbitos estrechamente relacionados: los cambios sociopolíticos, el territorio y la gobernanza urbana y metropolitana. Mientras que los cambios sociales han sido descritos (desempleo, violencia, envejecimiento de la población, migraciones, vivienda, entre otros) el impacto de los cambios políticos originados en las ciudades aparece como una novedad. El caso más reciente del impacto decisivo del voto político en las ciudades en Brasil, país en el que ciudades tradicionalmente gobernadas por el *Partido dos Trabalhadores* votaron masivamente al candidato de extrema derecha Jair Bolsonaro (Porto Alegre, Bolsonaro, con 56.85 por ciento, Curitiba, 76.54, São Bernardo do Campo, 59.57 respectivamente) fueron decisivas para el triunfo del candidato ultraconservador obtenido en las regiones con renta per cápita mayor. Los cambios económicos en el territorio y su organización y respuestas aparecen como una de las consecuencias directas del proceso de globalización. La gobernanza en el ámbito urbano y metropolitano es decisiva en sus estrategias para formular políticas públicas, iniciar modelos participativos sobre nuevas bases epistemológicas y conceptuales y ofrecer soluciones a estos desafíos. La administración urbana o local, sin embargo, se encuentra en un marco también marcado por la complejidad: el asumir más competencias en todos los ámbitos, en un contexto presupuestario restrictivo y en un contexto político jurídico todavía de competencias estratégicas limitadas.

Esta situación ha sido identificada por autores (Hiernaux, 2004; Lévy, 1999) que expresan la necesidad de un “giro geográfico” o sea, la construcción de un “nuevo edificio teórico de base plural” y que incorpore los avances y las reflexiones sobre el concepto de espacio y de territorio que se han producido en las distintas ciencias sociales.

En un contexto caracterizado por el riesgo, la complejidad y los rápidos e imprevisibles cambios políticos aparece necesario iniciar un debate teórico y conceptual sobre

la gobernanza en el ámbito urbano y metropolitano. La complejidad aparece como nexo entre cambios sociopolíticos, territorio y gobernanza metropolitana. Los conceptos y lógicas de pensamiento que han dominado las ciencias sociales y políticas han mostrado sus límites para identificar los nuevos fenómenos, desafíos, demandas y las paradojas que surgen constantemente. Los intentos y expectativas de diálogo interdisciplinar entre las disciplinas y de coordinación transversal entre instituciones bajo la lógica tradicional (pensamiento lineal) y puntos de vista conceptuales habituales (*public choice*, institucionalismo) no han dado los resultados esperados para una mejor identificación de algunos problemas y riesgos que emergen en las metrópolis en este contexto marcado por la complejidad. Aparece la necesidad de procurar otros caminos todavía poco explorados. La noción de complejidad, fundamentada en las relaciones que se establecen entre diversos campos científicos, áreas de conocimiento y conceptos aparece como la posibilidad de relación entre disciplinas y en el análisis de fenómenos relacionados con los cambios sociopolíticos, el territorio y la gobernanza en las sociedades modernas actuales.

En base a estas cuestiones conceptuales iniciales es necesario abordar la cuestión metropolitana a partir de reflexiones interdisciplinarias que permitan avanzar en la identificación de diversos riesgos y problemáticas para conformar una agenda de investigación sobre la cuestión metropolitana. Este escrito se trata de un análisis analítico y exploratorio que parte de la idea central de “complejidad”. No tiene pretensiones de ofrecer una exposición teórica-conceptual. No obstante, para no caer en simples ejemplos o descripciones anecdóticas –siempre escogidas subjetivamente- y poder realizar un aprendizaje y extraer algunas conclusiones, debemos recurrir a una cierta abstracción para permitir identificar algunos patrones transversales. Por ello nos limitaremos a exponer:

1. Una breve descripción introductoria en las ciencias sociales y en la filosofía sobre las sociedades actuales, en el que destaca la finalización de una época e inicio de otra, y que abarca todos los ámbitos de la vida desde la cultura hasta la política y que se extiende en las disciplinas científicas.
2. En el plano epistemológico identificamos los límites conceptuales de las teorías habitualmente utilizadas y proponemos el concepto de complejidad sistémica como posibilidad de relacionar los conceptos y categorías de cambios sociopolíticos, territorio y gobernanza urbana y metropolitana.
3. En un plano macrosocial, replanteamos la superación del binomio conceptual todavía imperante de coordinación de la sociedad entre Estado-Mercado para substituirlo por la propuesta en forma tridimensional que contempla Democracia-Mercado-Desarrollo Humano Sostenible, con una propuesta observacional y normativa.

DESCRIBIENDO LAS SOCIEDADES

La afirmación que estamos en una situación de pensamiento, acción y análisis entre dos épocas no es nueva. Para las Naciones Unidas nos encontramos en una época “entre

nuevas sensibilidades”, “nuevos tiempos” en expresión de Karl Polanyi¹, “tiempo de cambios complejos” según Peter Sloterdijk (2010) o en la “entrada en una nueva era” Jeffrey Sachs (2017). En la perspectiva histórica, Reinhard Koselleck (1979) extiende esta tesis al vincularla con la renovación de los métodos y sus semánticas: “nuevos métodos originan nuevas experiencias”, o la frase sinónima “antiguas expresiones se enriquecen con nuevos contenidos”. En un plano ecológico y vinculado con la responsabilidad subjetiva va más lejos al diagnosticar incluso el fin de la Era del Holoceno para entrar en la Era del Antropoceno² o en la “Edad de los humanos” en las que la acción de estos está cambiando de forma negativa (e irreversible) las relaciones ecológicas y biológicas del Planeta.

Los inicios de la descripción actual de la sociedad y sus posibilidades, provienen de las transformaciones y análisis de la sociedad en los dos últimos siglos y que coinciden con el inicio de la diferenciación funcional moderna. En ella se han disuelto las representaciones tradicionales del orden religioso y se descubre la posibilidad de “*realizabilidad*” del mundo, o sea la posibilidad de construirlo por medio de la acción racional y la diferenciación funcional. Esta “posibilidad” o auto-orientación se vincula con las posibilidades que aparecen en las sociedades modernas altamente complejas y en las paradojas resultantes. Este tipo de sociedad ha estado organizada por el tradicional binomio de orden social entre Estado-Mercado. Al igual como hizo en su momento Karl Polany, y medio siglo más tarde Helmut Willke nos distanciamos críticamente de la “utopía de mercado autorregulado” (y de su expresión en el liberalismo económico y de sus defensores) al cual le atribuimos un significado muy diferente del que le han dado las utopías clásicas. La cultura neoliberal del mercado no es una utopía, sino que se trata más bien -en palabras de Willke- de una “atopía” (2001), o sea el sentido de una visión sobre la “irrelevancia del lugar” y de una sociedad “sin lugar global”³.

Pensadores y filósofos han definido el fenómeno como una “desterritorialización” (Félix Guattari, 1992; Roberto Nigro y Gerald Raunig, 1992; Zygmund Bauman, 1999; Hubert Mazurek, 2006) y como “respuestas a una sociedad desorientada”, Gilles Lipovetsky, (2010) define las sociedades modernas actuales como “Pos(hiper)modernas” o instauradas en la “la ética indolora de los nuevos tiempos democráticos”.

Las teorías utilizadas para la observación y análisis de la sociedad en la Sociología y la Ciencia Política han mostrado sus límites. Uno de las más utilizadas son los marcos interpretativos neo-institucionalistas —a pesar de su heterogeneidad-, los cuales han centrado su interés básicamente en los procesos de la ejecución de las políticas, al ser vistos como un patrón interpretativo legitimado. En su análisis destacan y se centran en los agentes de difusión involucrados cuya acción está determinada por patrones racionales y con lógicas economicistas, demostrándose sus limitaciones.

La perspectiva sociológica (Mayntz y Nedelmann, 1987) ha sido muy limitada en el análisis de las estructuras relegando a los actores. Anthony Giddens (en “*dualización de las estructuras*”, 1999) y Pierre Bourdieu (*habitus y campo*, 1992) se han ocupado de este problema al comprender la función de las instituciones y sus efectos determinantes (y la influencia recíproca) instituciones-actores, aunque con estos puntos de vista se rechaza

claramente la lógica de la teoría general de sistemas. Recientes aportaciones identifican y profundizan los conceptos de “orientación contextual” (Willke, 2001) y “regulación contextual procesual” (Pont-Vidal, 2016) y sistemas comunicativos en los que se resalta en estos últimos el papel determinante del sentido dado a las comunicaciones y a la acción social mediante las decisiones en la conciencia.

El problema surge a la hora de establecer un nexo conceptual entre los diversos ámbitos y esferas de la sociedad, en este caso los cambios sociopolíticos, el territorio y la gobernanza en el ámbito de las ciudades. La perspectiva de la teoría de sistemas autorreferenciales focaliza principalmente las lógicas de percepción, procesos, toma de decisiones y transformación de la comunicación resultante entre las diversas esferas o sistemas. Inicialmente esta lógica ha sido posible observarla en las organizaciones en las que se ha tenido en cuenta en la preocupación de ser innovadoras, pero también en los procesos de toma de decisiones en las ciudades y metrópolis.

Diversos diagnósticos de carácter cuantitativo y cualitativo han identificado que en los países de América Latina se detecta un “cansancio democrático” generalizado (Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, 2019), o incluso, como el *Latinobarómetro*⁴ en la edición argentina definía: “es una democracia diabética que no alarma, con un lento paulatino declive de múltiples indicadores”. Este proceso no se limita al continente americano, sino que en Europa se refleja en la emergencia de partidos populistas de extrema derecha: en Liga Matteo Salvini (Italia), Andrzej Duda (Polonia), Viktor Urban (Hungría), Sebastian Kurs (Austria). Falta todavía analizar en profundidad, si la emergencia de estos actores y acciones colectivas se debe a la hipótesis del “cansancio de la democracia” liberal o a la inversa, o a otras causas.

Trabajos recientes muestran una idea pesimista –en parte debido a las evidencias de fracasos y retrocesos acumulados– al introducir la idea compleja de democratización, admitiendo el riesgo potencial de regresión y reversión de la idea de democratización respecto a estos procesos son “potencialmente reversibles” (O’Donnell, 2003), o incluso aventuran la noción de des-democratización (Tilly, 2010). En el caso de México destaca el diagnóstico de Bovero (2010) y en América Latina Vargas Cullell (2003). Desde la ciencia política y sociología son diversas las explicaciones dadas. Para los politólogos Steven Levitsky y Daniel Ziblatt en *Cómo mueren las democracias* (2018) ha sido un factor más que refuerza la crisis de la democracia en las democracias occidentales y que se manifiesta mediante la utilización del sistema democrático por parte de partidos populistas y extremistas liderados por líderes demagógicos para alcanzar el poder.

El territorio y las ciudades y metrópolis tienen un papel decisivo en estos cambios de orientación política. El citado cambio radical de voto en algunas metrópolis brasileñas ilustra este fenómeno. Este tipo de paradojas también es observable cuando se analizan municipios con larga experiencia y actuación de los *Conselhos Gestores* de Políticas Públicas y las propuestas participativas. En estos habría según la hipótesis un desencanto de estos procesos debido a una organización y dirección regulada por una instrumentalización partidista, teniendo como resultado unos limitados resultados para los procesos

de aprendizaje para la ciudadanía. La respuesta no ha sido una radicalización democrática. En la perspectiva de la planificación, Samuel Pupo y Laura Machado de Melo (2102, p. 135), en una observación en el municipio brasileño de Jundiá (São Paulo) revelan: “la contradicción existente entre, por un lado, la expectativa en los procesos participativos depositada por la influyente literatura de las áreas de urbanismo y ciencia política en un contexto de transición y reforma democrática, y de otro, el mantenimiento de un modelo extremadamente desigual de acceso a la ciudad”.

Un caso inverso es México, país en el cual el presidente López Obrador en las elecciones de 2018 ha logrado un giro a la izquierda con el 53.19 por ciento de votos, siendo el presidente más votado de la historia reciente. Aquí, el componente territorial y urbano-rural en el voto han tenido un papel fundamental en los resultados con notables asimetrías entre los estados de Tabasco (80% de votos), Ciudad de México (57.2%), o Jalisco (41.4%). Aparecen de nuevo paradojas en cuanto al funcionamiento y actuación práctica en el caso de los Consejos en Brasil, y de las desigualdades territoriales-regionales y metropolitanas entre ambos países. Diversas son las hipótesis y explicaciones posible de este fenómeno que habrá que estudiar con mayor profundidad en futuros estudios en especial los procesos de aprendizaje participativo puestos en práctica en las dos últimas décadas y sobre el equilibrio territorial. Ejemplos similares podemos encontrarlos en diversos países, como en España⁵.

Diversos diagnósticos intentan explicar estos cambios. La propuesta de *Dystopia* formulada por Helmut Willke, aborda la crisis del conocimiento en la sociedad moderna (Willke, 1998). Así la *Distopía* se refiere al “otro lado” de la sociedad *atópica*. En su libro *Dystopia* mantiene la tesis de que la política de la “sociedad del conocimiento” en su conjunto está bajo observación. Este análisis se dirige a los símbolos y constituye el proceso central de este tipo de sociedad en la que la posibilidad de una anarquía simbólica sería su sombra (*distópica*). La crisis se extiende desde las formas de vida, del conocimiento, en la economía hasta en la gobernanza. La conclusión a la que llega, es que en lugar de un sentimiento para la armonía y de totalidad en la vida, en la actualidad domina el desorden, la deconstrucción y el dominio de la “heteronomía del orden del poder”, “la heterogeneidad del orden del conocimiento” y la “heterodoxia del orden de las creencias” (Willke, 1998). En un plano macro o global, en *Heterotopia* (2003) describe cómo puede actuar una gobernanza global en un contexto de disolución de la unidad orden/desorden en un orden mundial simbólico. La *heterotopia*, como contraposición a las anteriores y a la utopía como un lugar sin una localización real, se refiere a un mundo que se despierta de una auto-hipnosis de un orden superior organizado a nivel nacional y ahora se encuentra frente a otra realidad. Esta situación es la consecuencia de las imposiciones de las contingencias extremadamente elevadas de *atopía* como a las distorsiones simbólicas de la *distopía*, pero también es un mundo cuyo orden como sistema es fundamentalmente confuso⁶.

La idea de *heterotopia* intenta describir esta resolución del orden de las sociedades hiper-complejas cuya hipótesis teórica la examina a partir de tres ejemplos:

1. el predominio del “no-conocimiento” o crisis del conocimiento;

2. la generación de riesgos sistémicos por el uso económico de la ignorancia (crisis de la actividad económica);
3. la política simbólica como sustituto de una capacidad estratégica de la política (crisis de la política). Este término abre nuevas perspectivas de observación en la perspectiva del análisis urbano.

Las heteropías urbanas como espacios de poder se manifiestan de diferentes formas. Desde las luchas del *Movimiento sem-teto* (MTST) en Río de Janeiro y São Paulo hasta los procesos de autoorganización vecinal y de autoconstrucción en muchas ciudades latinoamericanas, a partir de sus formas de reapropiación y reconfiguración de los espacios urbanos. En las ciudades europeas estos procesos han tenido lugar desde la década de los años 1980 en diversas ciudades con los movimientos de ocupaciones de casas (Copenhague, Berlín, Barcelona, entre otras).

TERRITORIALIZACIÓN / DESTERRITORIALIZACIÓN

El binomio territorialización/desterritorialización es una de las consecuencias del proceso de globalización. Consiste en el hecho de que las sociedades hasta ahora basadas en el estado-nación están siendo cuestionadas en sus fundamentos debido al debilitamiento de ciertos sistemas funcionales (economía, ciencia, arte) del contexto de la fijación territorial y social, por otro lado, los nuevos medios de reestabilización todavía no han logrado llenar este vacío y proceso. Esta falta de reestabilización se debe a que las capacidades para un autocontrol global no están todavía institucionalizadas. Destacan aquí dos enfoques en los que se diagnostican los problemas y paradojas de las sociedades modernas.

La división entre estos “mundos simbólicos” de los sistemas (*mundo paralelo* y el *mundo real*, o en otras palabras, mundo económico y científico y mundo de reestabilización) tiene impactos en el territorio. Requiere un tipo de política que permita comprender, y superar la racionalidad del sistema, superar el conocimiento mediante la organización descentralizada de forma real. En este sentido, Habermas propone que solo de esta manera podría eliminar la “diferencia fatal entre los problemas de control y comprensión” (Habermas, 1985, p. 421) reivindica las exigencias de la vida frente a la propuesta de sistema de Luhmann. Así Habermas propone una utopía en la que intenta superar la objetividad sistémica con el retorno a la subjetividad, teniendo como objetivo final vincular la teoría y la praxis. Por el contrario, Luhmann prioriza la descripción en el momento presente, en el que la propuesta habermasiana de consenso comunicativo aparece como de un tipo de sociedad idílica o imaginaria.

Hablemos ahora del fenómeno de la desterritorialización en el contexto macro de la globalización. Habitualmente el territorio no ha sido visto como un elemento clave, siendo analizado básicamente desde la perspectiva científica de la Geografía o de la Antropología. Este fenómeno de desterritorialización se manifiesta en especial en el espacio económico con impacto en el social. Contrariamente a lo que se podría suponer con

su idea no significa dirigirse a una multiterritorialización de inspiración conflictivista (como propone Haesbaert, 2004)⁷- sino a otro tipo de sociedad, en este caso la sociedad del conocimiento, ya expuesta por diversos autores (Drucker, 1994; Lundvall y Johnson, 1994; Stehr, 1996; 2000; Willke, 1998; Weingart, 2001; Krüger, 2006).

Con el fenómeno de la globalización, el territorio adquiere una importancia decisiva básicamente en el ámbito económico y también sociopolítico. El territorio no es visto e interpretado solamente espacio geográfico, sino como un punto con componentes económicos y sociopolíticos. Recientes fenómenos en los que se vincula el territorio, una serie de expectativas no cumplidas y la falta de capacidad de la gobernanza política (el sistema político) para reconducir los efectos e impactos de la crisis económico-financiera desencadenada en el año 2007, han sido causantes con diversos movimientos espontáneos (Francia, rebelión de los “chalecos amarillos”, contra las políticas de económicas de austeridad de Emmanuel Macron)⁸ o de tipo nacionalista e independentista en España y en particular en Cataluña y el País Vasco con “contramovimientos” asimétricos de respuesta. En este último caso se podrá también interpretar como un intento de reterritorialización sociopolítica.

El territorio es un producto de la territorialización de los *milieus* y de los ritmos. No se trata de los espacios geográficos originales o de las unidades estáticas, sino de procesos dialécticos de definición entre la reterritorialización y de desterritorialización. Esta dialéctica en forma bipolar no debe entenderse de forma excluyente una de otra: desterritorialización - deterritorialización; dispersión-unión; alisamiento-división del espacio, son complementarias. El territorio no es visto e interpretado solamente espacio, sino como un punto con componentes “semiótico, lingüístico, discursivo y no-discursivos (“territorios existencialistas”) en los que tienen lugar micropolíticas que abren nuevas posibilidades. Félix Guattari en *Caosmosis* (1992) delinea tres paradigmas para explicar el fenómeno de la desterritorialización y sus impactos en el ser humano: “proto-astético” (determinado por territorios colectivos y existenciales), el paradigma “parcial-astético” (determinado por medio de universalidades transcendentales) y el paradigma “ético-astético” (determinado por medio de su inmanencia procesual). En una perspectiva filosófica posestructuralista Roberto Nigro y Gerald Raunig (2012) amplían estas exposiciones sobre las formas de desterritorialización (huida, éxodo y dispersión) en las que aparece necesario recuperar la reivindicación una reterritorialización mediante el conflicto: “la vuelta a la huelga, la ocupación de la auto-administración.

En la descripción de Manuel Castells (1999)⁹ —la “sociedad red”, “como un tipo específico de estructura social”— de la sociedad, se transforma de un “espacio de lugares” a un “lugar de corrientes” renovadoras, aunque ningún ciberespacio puede reemplazar al espacio físico. El espacio de flujos es la organización material de prácticas sociales de tiempo compartido que funcionan por medio de flujos. La idea de que existe una nueva forma espacial característica de las prácticas sociales que dominan y moldean la sociedad en red. El futuro ya no es más un lugar en el que sea posible proyectar la autorrealización personal. Castells, define “espacio de flujos” en el que se da el espacio informacional de

la red. La lógica organizacional de redes y de flujos es un conjunto de interacciones en las que la “nación, estado y territorio definen los límites de la sociedad” (Castells, 2009, p. 42). Bajo las condiciones actuales de la globalización donde ya no existen límites fijos para las redes, el concepto de sociedad de una “forma estable de organización social” se disuelve rápidamente. La sociedad red es el nuevo modelo de sociedad que surge “formada por configuraciones concretas de redes globales, nacionales y locales en un espacio multidimensional de interacción social” (*Ibid.*, p. 44).

En un plano normativo surgen en el trabajo que presentamos las preguntas centrales: ¿qué tipo de sociedad tenemos? y ¿qué tipo de sociedad queremos? Vivimos en una época de confusión e inseguridad generalizada, en los aspectos de confusión de las racionalidades y de los riesgos.

En la óptica de sistemas autorreferenciales, Helmut Willke identifica los límites de la relación con base al binomio Estado-Mercado y la política actuales al vincular estos ámbitos con cuatro desafíos: globalización (vinculada a la interdependencia y los riesgos sistémicos), democracia (igualdad, participación y legitimidad), complejidad (intransparencia y no-conocimiento) e inteligencia (vinculada con la base del conocimiento, los expertos y al analfabetismo tópico). Consideramos que a estos habría que añadir las consecuencias de la inclusión/exclusión y los impactos en la desigualdad social. En el proceso de gobernanza (global) —como en la gobernanza metropolitana— aparecen múltiples actores e intereses en conflicto. El contexto es la “sociedad del conocimiento”¹⁰, (formada por superestructuras e infraestructuras de la gobernanza macro, global) y en un plano de análisis múltiple que comprende cronológicamente individuos, organizaciones, sistemas funcionales, culturales, naciones y ciudades.

Daniel Hiernaux y Alicia Lindón (2004, p. 78) proponen un “humanismo geográfico” y “las sociologías de la vida cotidiana de corte fenomenológico”. En el plano económico asistimos a la construcción de nuevas identidades sociales —y también la recuperación de antiguas identidades políticas, con los movimientos nacionalistas e independentistas—. En el plano estrictamente económico el retorno al lugar viene a significar la valoración de la diferencia (del producto, de la calidad o del origen), como una ventaja competitiva. Las empresas multinacionales y las entidades financieras y bancarias han descubierto estas posibilidades dedicando fondos de ayuda o colaboración con la cultura y el mantenimiento del patrimonio y obras sociales vinculadas con el territorio.

La apropiación del territorio, de los centros histórico-culturales de las áreas urbanas tiene consecuencias con el aumento de la gentrificación, entendida esta como un proceso mediante el cual la población autóctona de un barrio es progresivamente desplazada por otra. Habitualmente este proceso se produce en zonas y barrios en los que una clase social es sustituida por otra con mayor capacidad económica. El resultado es la revalorización del barrio por medio de la expulsión de sus antiguos habitantes. Con la reapropiación de estos espacios resurgen las ventajas competitivas para inversiones en el ámbito del ocio, de la cultura y del consumo en general. Esta reapropiación direccionada a controlar estos espacios conduce a lo que se ha denominado ciudad “revanchista”.

La otra cara de este tipo de ciudad es la pauperización de las periferias, o en el caso de ciudades europeas, de la pauperización de los centros antiguos urbanos. Para Pierre Pellegrino en la ciudad pauperizada se introduce en todas partes la “suburbanización” o sea: “otra forma de negación de la identidad tradicionalmente localizada, negación que corresponde al en ninguna parte, espacio inapropiable, no-territorio, extensión de soledad en donde la singularidad no tiene sentido, porque es una errancia en ausencia de reconocimiento social, una ausencia de existencia para los otros” (Pellegrino, 2000, p. 48). El “en ninguna parte” toma el lugar entre lo privado y lo público y se interpone allá donde la lógica de poner distancia es relativizada por una lógica de integración. El en ninguna parte emerge de la destrucción de las relaciones de vecindario.

LA COMPLEJIDAD COMO POSIBILIDAD DE NEXO ANALÍTICO

Las teorías explicativas habituales neoinstitucionalistas y de orientación neomarxista han mostrado sus límites. Estas se basan en una lógica lineal y estado-céntrica, que a nuestro entender están superadas por un enfoque policéntrico basado en la lógica observacional circular. En la óptica de sistemas autorreferenciales permite presentar la sociedad de una dinámica organizativa jerárquica a otra autoorganizativa. Para ello asumimos como premisa analítica inicial de partida la superación de la relación causa-efecto mediante la utilización del constructivismo y en particular el constructivismo operativo” propuesto por Luhmann (1984; 1986¹¹) en la que la causa y el efecto están separadas y el efecto se produce después de la causa. Buscar el efecto próximo a la causa puede incluso llevarnos a falsas conclusiones, por lo que lo importante es pensar en el patrón entre la causa y el efecto, no en las diversas explicaciones que se den en cada ocasión. En la presentación de la complejidad como punto inicial de partida superar el binomio causa-efecto significa tener en cuenta un aumento de los elementos y de las relaciones resultantes entre estos y que cualquier tipo de modificación específica afectarán o solo lo que se pretende transformar o modificar sino que también cambiara el contexto de las relaciones del elemento. El resultado de esta operación puede ser que al final lo perjudique. Así las políticas urbanas de mejora y accesibilidad a la vivienda para jóvenes trabajadores y estudiantes pueden al final excluirlos al no cumplir las condiciones para su solicitud puesto que el número de los que no trabajan ni estudian en España alcanza el 31 por ciento. Otros ejemplos ilustran esta paradoja: si los desahucios de viviendas estuviesen prohibidos, nadie se arriesgaría a alquilar una vivienda, o en el caso de sobreproteger al trabajador, éste no sería nunca contratado. La política no puede quedar inmóvil, sino que en este caso debe ser abordado como una motivación para regular los efectos de la regulación. La complejidad en el ámbito urbano y metropolitano adquiere un protagonismo específico. En la gestión de las ciudades se ha vuelto tan compleja que ni los ciudadanos ni los gestores poseen la información necesaria para tomar decisiones informadas sobre los procesos sociales.

En la línea argumentativa de este trabajo, la idea de complejidad no es conjunto de problemas complicados o la existencia de diversos elementos interrelacionados. Desde

la óptica sistémica la construcción de un sistema sirve precisamente para reducir la complejidad del mundo. La complejidad no es una propiedad, sino un concepto multidimensional independiente puesto que la perspectiva de complejidad se cuestiona la validez de las perspectivas mono-causales y lineales de pensamiento, al tiempo que permite establecer la unidad en la diferencia mediante la confección de sistemas.

Un conjunto de elementos es complejo cuando cada uno de los elementos no puede relacionarse libremente en cada momento con los otros elementos por causa de su “limitación inherente” (complejidad interna de cada elemento) y a la “capacidad unitaria” (capacidad para conectarse entre sí). Este tipo de relaciones permiten a un sistema su sustentabilidad. La complejidad sistémica remite a variables cuantitativas (cantidad de elementos y posibles relaciones) y cualitativas (diferenciación horizontal y vertical).

No admite pues la lógica de las perspectivas lineales de pensamiento, a la vez que establece la unidad en la diferencia. Es independiente del sujeto o de la situación en que se registra. En la perspectiva de sistemas, la complejidad es un exceso de relaciones, una apertura a infinitas relaciones posibles, que para poder diferenciarse entre ellas requieren una operación selectiva y conectiva. Permite, por un lado a la abstracción para poder identificar y entender lo que no se entiende en un momento dado, por otro, a la relación entre sistema y entorno, entendido este como el mundo¹². Esta operación selecciona y limita que determinados elementos formen parte de un sistema y margina a otros. El concepto de complejidad conduce a la obligatoriedad de la selección, que a su vez nos remite a la contingencia.

La complejidad tiene sentido cuando el sentido que se atribuye a los procesos internos del sistema se pueden solucionar a partir de las reflexiones que el observador establece en el sistema. En otras palabras, cuando el observador diferencia el sistema/entorno y elementos/ relaciones como premisas de la complejidad, se establece también una semántica de ideas directrices. Con la diferenciación inicial sistema/entorno por parte del observador, el sistema también puede dinamizarse, o sea, permite una reducción de las relaciones que surgen de la interacción comunicacional entre sus elementos internos. Posibilita también al sistema tomar la decisión de seguir, detenerse o modificarse, con lo que se incrementa la posibilidad de limitar la estructura del sistema, al mismo tiempo que se mantiene el equilibrio de las relaciones internas del sistema. Así es posible referirse a una mayor complejidad en un sistema cuando aumenta la selectividad de las relaciones posibles de acuerdo con su tamaño y la estructura.

En este contexto argumentativo de establecer un nexo analítico entre los cambios políticos, el territorio y la gobernanza urbana, aparece pertinente previamente necesario preguntarse por la función del sistema puesto que existen sistemas precisamente para la reducción de la complejidad del mundo. Entendemos en este trabajo que el territorio y los cambios sociopolíticos forman parte del entorno de los que diferenciamos y definimos como sistema o ámbito de gobernanza urbana.

En este sistema, la complejidad vincula elementos y sus posibles relaciones. Por un lado, los elementos tienen unas relaciones complejas cuando poseen unas limitaciones

internas. Por otro lado, se refiere a que no es posible que un elemento se relacione en cada momento con otro elemento. Complejidad no significa un problema nuevo para un sistema, como tampoco se trata de una nueva abstracción teórica, sino que cuanto más complejo sea un sistema, mejor podrá operar fricciones o estadísticas distanciadas del mundo real. La observación de la complejidad precisa de variables cuantitativas (número de elementos, posibles relaciones entre ellos y tipos de diferenciación e interdependencia entre ellos). Por ello es necesario establecer un tipo de selección que a su vez significa contingencia. Aquí la complejidad nos remite también a la relación entre el sistema y su entorno y a las posibles relaciones resultantes. Así pues, la complejidad está fundamentada por las relaciones que se establecen y la consecuencia resultante de las decisiones y en consecuencia la selección de los impactos que permitan al sistema su mantenimiento. Con las decisiones internas del sistema, éste experimenta cambios internos con impactos en el tamaño de su estructura, en sus relaciones y el aumento de riesgo producidos.

La complejidad es pues un exceso de relaciones, o una apertura a infinitas relaciones posibles. La forma de superar este aumento de relaciones es mediante operaciones selectivas en las que se discriminan algunos elementos y a su vez se excluye a otros.

COMPLEJIDAD EN EL ÁMBITO METROPOLITANO

En el ámbito urbano (metropolitano) –quizás de forma menos aguda de como sucede en el ámbito estatal- la capacidad regulatoria también ha empeorado en los últimos años. La complejidad domina las decisiones de los ámbitos político y técnico. Este ámbito es complejo al intervenir innúmeros actores, estructuras, interacciones y poderes con innúmeras relaciones estructuralmente posibles en el propio gobierno municipal y los elementos que lo componen como la estructura política (consejos, comisiones) y la estructura ejecutiva (distritos, institutos, empresas, comisiones de expertos). Las interrelaciones que se emprenden entre sistemas sociales, organizaciones, grupos e individuos, todo ello con el objetivo de satisfacer las necesidades funcionales de los sistemas.

Las actuales administraciones municipales se caracterizan por la *diversidad*, la *complejidad* y el *dinamismo* de sus decisiones, acciones y políticas como ya ha sido descrito en diversos trabajos (Navarrete 2018a, 2018b; Pont-Vidal 2018a, 2018b, 2018c, 2019).

La *diversidad* engloba las características de sistema y el grado en que éstas difieren, así como a los actores del sistema sociopolítico urbano (hacemos referencia a los objetivos, intenciones, poderes). Un municipio está compuesto por una heterogénea cantidad de actores económicos, sociales y políticos con objetivos, funciones y lógicas de operación diversas. Estos actores forman parte de diversos ámbitos. Encuentros y congresos de entidades muestran la riqueza de este sector y la complejidad de sus propuestas y demandas.¹³ Así, las demandas de una asociación de defensa de los inmigrantes pueden estar en contradicción con el ámbito de las posibilidades y competencias jurídicas posibles desde el poder municipal. Similar puede ser la situación del poder municipal respecto a las demandas para los desahucios de viviendas. En ambos casos se espera que

el municipio ofrezca algún tipo de solución al problema planteado mediante la propuesta de políticas públicas o acciones a paliar el origen del problema.

La *complejidad* es un indicador de la arquitectura de relaciones de un sistema entre partes y conjunto y entre sistema y entorno (hace referencia a las estructuras, intenciones, poderes). La diversidad expuesta significa una complejidad tanto en la diferenciación entre la estructura política como en la estructura ejecutiva local, y entre el ente del ayuntamiento como un sistema y el resto de entidades adscritas en la ciudad. En el primer caso, en la mayoría de las experiencias la composición multipartidista del poder municipal constituye un elemento que eleva el grado de complejidad, al poseer cada formación política lógicas y objetivos diferenciados, en numerosas ocasiones con intereses diametralmente opuestos.

El *dinamismo* surge como consecuencia de las tensiones entre el sistema y los actores (referente a los problemas y oportunidades). Es el resultado de los dos indicadores anteriores. Aquí la categoría tiempo es una variable fundamental al incidir directamente en las lógicas de las decisiones y en sus impactos.

En este contexto aparece la cuestión central: ¿Cómo son posibles los acuerdos y entendimientos? Las respuestas varían entre la propuesta de “acoplamiento estructural” (Luhmann) y la “regulación contextual” (Willke). En este trabajo proponemos el delineamiento observacional de una regulación contextual procesual (Pont-Vidal, 2018a). Este delineamiento viene a ser un esbozo normativo y práctico de la gobernanza metropolitana.

Complejidad mantiene como premisa la existencia de esferas o sistemas autorregulados, con capacidad interna para la creación de sus propias estructuras. Significa que poseen capacidad de autorregulación y autoorganización. La autoorganización en el plano municipal viene a ser y ofrecer un abanico de posibilidades operativas: mantener la riqueza de detalles, mantener relaciones dinámicas (entre sí misma y entre sí y otros subsistemas), poseer la capacidad de innovación, mantener la diversidad, impulsar la descentralización y poseer la capacidad de variabilidad de las partes. Diversas ciudades y metrópolis latinoamericanas y europeas ya han iniciado la incorporación de modelos y prácticas de autoorganización (de forma similar a organizaciones modernas). Propuestas de “nuevo modelo de gestión” (Hereu, J. y Puig, A., 2011, p. 104) de los servicios que se concretizan en prácticas de cogestión son un ejemplo. Son cadenas de complejidad cuyos elementos son la decisión, el riesgo, el peligro y la regulación. Estos sin embargo, no pueden ser evitados sino que solo pueden ser abordados por medio de la problematización de nuevas cuestiones.

DEMOCRACIA, MERCADO Y DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE EN EL ÁMBITO DEL MUNICIPAL

Identifico los cambios en las sociedades modernas y como afectan hoy por hoy la democracia en su extensión en el municipio. La democracia aparece como régimen de orientación en la que la innovación adquiere un papel central en la diferenciación tridimensional: Mercado- Democracia- Desarrollo Humano Sostenible.

Debemos aquí indicar que no se trata de una comparación de lo político-administrativo (Jerarquía) o de una forma de coordinación económica (Mercado) sino de una comparación de dos modelos de coordinación en el que la principal forma de rendimiento y eficacia es la coordinación. La jerarquía se puede utilizar como un modelo gerencial de coordinación designada y determinada externamente. Con el mercado no nos referimos aquí a una economía política del mercado –y los supuestos analíticos normativos subyacentes-, sino a la posibilidad de entender el mercado como subsistema económico y con ello su capacidad de autodescribirse, o sea, como un sistema autopoietico sobre la base de una comunicación (Luhmann), en el que la economía es un sistema autopoietico policontextual. Aunque esta tesis ha sido objeto de lecturas superficiales y por lo tanto negativas, también supone en el plano teórico y práctico limitaciones. Para resolver estos los límites recurrimos a la propuesta de Willke de “regulación contextual”, como veremos más adelante. Por otro lado, también vemos los límites de la democracia tal y como ha sido concebida en las “democracias occidentales” con repetidas acciones de las instituciones financieras como “golpes de estado antidemocráticos”.

Partimos aquí de la trilogía Democracia – Mercado - Desarrollo Humano Sostenible (DHS). Al haber ya hecho referencia a la democracia y al mercado en las páginas anteriores, finalizaremos con una breve descripción introductoria sobre el DHS en la óptica de la teoría de sistemas. Es necesario señalar que el DHS es un objetivo aún no realizado en ninguna sociedad o región. Este concepto surge de forma separada entre el Desarrollo Sostenible y el DHS a partir de diferentes preocupaciones, movimientos y organizaciones. En el confluyen diversas propuestas (Anand, S. y Sen, A., 1996).

En la perspectiva del Mercado, en especial visible del sector bancario, ya están emergiendo intenciones y propuestas orientadas hacia lo que denominan “una economía sostenible”, considerada por algunos de sus representantes como “catalizador de un cambio sin precedentes en modelos de crecimiento económico”. El argumento central es que las finanzas sostenibles se han convertido en una cuestión clave para la supervivencia de estas entidades económicas. Estas expresiones de responsabilidad social se asientan en una motivación por combinar comportamientos internos que afectan a los públicos. Así el sector político tiene como objetivo impulsar la transición energética hacia modelos económicos y financieros menos intensos en carbono y más respetuosos con el medio ambiente por medio del sector financiero. En la perspectiva del sistema político-administrativo la Comisión Europea ha planteado en la reforma del mercado de emisiones, con lo que el coste de emisión de CO² tendrá un sobreprecio mediante una estrategia de compra y venta de los derechos de emisión a partir del año 2019.

CONCLUSIONES

Hemos expuesto la propuesta de triple diferenciación Democracia-Mercado-Desarrollo Humano Sostenible a partir del concepto de complejidad. Es concepto multidimensional independiente del sujeto o de la situación en que se registre. En cuanto multidimensio-

nal, niega la validez de las perspectivas unívocas y lineales, al tiempo que establece la unidad en la diferencia. La complejidad es un exceso de relaciones. Es una apertura a infinitas relaciones posibles que para poder discriminarse requieren de una operación selectiva y conectiva. No es pues sólo la cantidad de las relaciones estructuralmente posibles, sino su selectividad. La complejidad tiene su unidad por lo que es de naturaleza relacional. Abordar la complejidad significa utilizar el discurso de la diferencia como una forma de entender la racionalidad que a su vez “es la racionalidad que surge de la unidad de la diferencia”.

Sin embargo, la perspectiva de sistemas autorreferenciales de Luhmann también ha mostrado sus límites en la preocupación sobre las cuestiones sociales al quedar relegadas a un segundo plano. Publicaciones de las dos últimas décadas en la óptica neo-sistémica han rescatado esta limitación inicial (Stichwehr, 1987). Niklas Luhmann y Jürgen Habermas coinciden en diagnosticar los diversos problemas en las sociedades modernas, aunque con respuestas diametralmente diferentes. Habermas propone una utopía, mientras que Luhmann se conforma con describirlo en el momento presente y en proyección. Un sistema humano y un sistema social no son sistemas en equilibrio.

Quedan todavía por responder algunas interrogantes: ¿Cómo se explican los acuerdos y entendimientos entre los actores?, ¿Cuál es el tipo de sociedad y de ciudad que deseamos?, ¿Qué tipo de sociedad tenemos?

La gobernanza de los sistemas representa un tema central en la gestión urbana y metropolitana actual. No obstante surgen múltiples, paradójicas y cuestiones: ¿Qué capacidad de orientar y conducir tiene una metrópoli? ¿En qué dirección orienta? ¿Cómo el sistema mercado invade a otros subsistemas? Es necesario analizar y responder este tipo de cuestiones frente a la complejidad y las relaciones de los subsistemas que la componen. El modelo jerárquico de orientación social ha mostrado sus límites. Es necesario un nuevo tipo de coordinación que vincule la democracia el Mercado y el Desarrollo Humano Sostenible en la que el sistema político deberá seguir manteniendo un tipo superior de orientación

En este marco descriptivo la gobernanza (o teoría de la orientación de la sociedad) se encuentra hoy por hoy en una situación de escepticismo y crisis –aunque con posibilidades de transformación en la que los mecanismos de autorregulación no funcionan y no tienen resultados positivos. En este panorama caracterizado por la inseguridad el riesgo y la complejidad, es necesario y urgente iniciar un debate teórico conceptual sobre la gobernanza urbana y metropolitana.

Seguimos encontrándonos en una época de ignorancia colectiva cuya transformación y cambio efectivos solo tendrán lugar cuando la sociedad pueda tener en cuenta las consecuencias de sus efectos, y en definitiva cuando el cambio se inicie en la cabeza de las personas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (1994). *Antologías de política pública*. 4 vols. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Anand, S. y Sen, A. (1996). *Consumption and Human Development: concepts and issues*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/sen-amartya_anand-sudhir_consumption.pdf
- Anand, S. y Sen, A. (2000). Human Development and Economic Sustainability. En *World Development*, 28(12), pp. 2029-2049.
- Bauman, Z. (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*. México: FCE.
- Becerra, G. (2014). El “constructivismo operativo” de Luhmann. Una caracterización relacional con el constructivismo de inspiración piagetiana y el constructivismo radical. En *Enfoques*, XXVI(2), pp. 29-54.
- Boutros-Ghali, B. (2003). *The interaction between Democracy and Development*. Executive Summary. París: UNESCO.
- Bovero, M. (2010). La democracia y sus condiciones. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LX(253), Ciudad de México, pp. 11-29.
- Carricart, P. E. (2012). Procesos de territorialización y desterritorialización en el mundo cooperativo, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, (36), Recuperado de semestre.http://ciea.com.ar/uploads/files/Procesos_de_territorializaci%C3%B3n_y_desterritorializaci%C3%B3n_en_el_mundo_cooperativo_757.pdf
- Castells, M. (1999). *A Sociedade em rede*. Vol. I Vol. II. São Paulo: Paz e Terra.
- Castells, M. (2009). *Communication Power*. New York: Oxford University Press.
- Castells, M. y Cardoso, G. (org.) (2005). *A Sociedade em Rede Do Conhecimento à Acção Política*, Conferência promovida pelo Presidente da República 4 e 5 de Março, Centro Cultural de Belém.
- Consell d'Associacions de Barcelona (2011). *2n Congrés d'Associacions de Barcelona*, 2010-2011. Recuperado de <http://www.cab.cat/Noticies/les-associacions-en-defensa-de-les-iniciatives-ciutadanes.html>
- Cucó, J. (ed.) (2013). *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria.
- Cargas Cullell, J. (2003). Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos. En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta, Jorge Vargas Cullell (comps.). *Desarrollo Humano y Ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosário: *Homo Sapiens/PNUD*, pp. 149-221.
- Deleuze G. y Guattari F. (1992). *Tausend Plateaus. Kapitalismus und Schizophrenie 2*. Berlin: SpringerLink.
- Deleuze G. y Guattari F. (2002). *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: Editorial Pre-textos.
- Deleuze G. y Guattari F. (2005). *Qu'est-ce que la philosophie?* París: Éditions de Minuit.
- Drucker, P. (1994). *Administração de organizações sem fins lucrativos: princípios e práticas*. São Paulo: Pioneira.

- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*, Vol. 1. Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung, Suhrkamp: Frankfurt am Main.
- Haesbaert, R. (1994). O mito da desterritorialização e as “regiões-rede”. *Anais do V Congresso Brasileiro de Geografia*. Curitiba: AGB, pp. 206-214.
- Haesbaert, R. (1997). *Des-territorialização e Identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste*. Niterói: EdUFF.
- Haesbaert, R. (2004). *Dos múltiplos territórios á multiterritorialidade*. Recuperado de <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>
- Hereu, J. y Puig, A. (2011). *Barcelona. Modelo avanzado de gestión pública*. Barcelona: Planeta.
- Hiernaux, D. y Lindón, A. (2004). Desterritorialización y reterritorialización metropolitana: la ciudad de México, *Doc. Anál. Geogr.*, (44). Recuperado de <https://ddd.uab.cat/pub/dag/02121573n44/02121573n44p71.pdf>
- Koselleck, R. (1979). *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Krüger, K. (2006). El concepto de “sociedad del conocimiento”. En *Biblio 3W*, XI(683). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-683.htm>
- Latinobarómetro. Informe 2017. Recuperado de www.latinbarometro.org/Latdocs?F00006344-Infolatinbrometro2017.pdf
- Lévy, P. (2000). *A Conexão Planetária: o mercado, o ciberespaço, a consciência*. São Paulo: Editora 34.
- Levitsky, E. y Ziblatt, D. (2019). *How Democracies Die*. Estados Unidos: Paperback.
- Lipovetsky, G. y Serroy, J. (2010). *La Cultura-mundo. Respuestas a una sociedad desorientada*. Barcelona: Anagrama.
- Luhmann, N. (1984). *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1986). *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1992). *Beobachtungen der Moderne*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lundvall, B-A. y Johnson, B. (1994). The Learning Economy. En *Journal of Industry Studies*, 1(2), pp. 23-42.
- Mayntz, R. y Nedelmann, B. (1987). Eigendynamische soziale Prozesse. En *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, (39), pp. 686-688.
- Mazurek, H. (2006). *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*. La Paz: U-PIEB.
- Navarrete, C. (2018a). Estudio introductorio: reflexionar la cuestión metropolitana en clave de gobernanza. En Navarrete, C. y Robles, D. (coord.). *La cuestión metropolitana en Gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 11-19.
- Navarrete, C. (2018b). Redes e instituciones informales como marcos explicativos de la gobernanza metropolitana. En Navarrete, C. y Robles, D. (coord.). *La cuestión metropolitana en Gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 33-54.

- Navarrete, C. (2018c). Gobernanza de la ciudad creativa digital en Guadalajara. En Navarrete, C. (coord.). *Gobernanza de distritos creativos y culturales en metrópolis latinoamericanas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 27-75.
- Navarro, B. y Sánchez, B. (2018). Crisis como alarma: de la urgencia a la convergencia de las expectativas sociales. *Revista MAD*, (38), pp. 53-83. Recuperado de <https://revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/view/51048/53453>
- Nigro, R. y Raunig, G. (1981). *Territorium*. Recuperado de <https://www.diaphanes.net/titel/territorium-1981>
- OCDE. (2015). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*. París: Editorial OCDE. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>
- Pellegrino, P. (2000). *Les formes du patrimoine architectural*. Paris: La biblioteque des formes.
- Pont-Vidal, J. (2016). *Sistemas y Ser humano. Pensamiento autorreferencial en la Amazonia*, Barcelona: Icaria.
- Pont-Vidal, J. (2018). *Por meio da Teoria*. Belém: Paka-Tatu editora.
- Pont-Vidal, J. (coord.). (2018a). Observando la Gobernanza. *Working Paper monográfico Gobernanza*. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid: GIGAPP.
- Pont-Vidal, J. (coord.) (2018b). *Da Governança Hierárquica à Interativa. Observações e análises*. Belém: Paka-Tatu.
- Pont-Vidal, J. (2018c). "Gobernanza municipal y desarrollo sostenible. ¿Por qué es tan difícil la efectividad?" Documento presentado en el *IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. Madrid, 24-27 de septiembre.
- Pont-Vidal, J. (2019). *Gobernanza. Para uma nova coordenação da sociedade*. Rio de Janeiro: Tirant Brasil.
- Pujol, R. (2012). *BUIIS Urbans Autogestionats. Processos de participació ciutadana en la transformació ecològica de les ciutat*. Tesis de Máster de Sostenibilitat, Director Francesc Magrinyà. Barcelona: UPC
- Polanyi, K. (1944/1989). *La gran transformación*. Madrid: La piqueta.
- Pupo, S. y Machado de Melo, L. (2012). Entre avanços e retrocesos. En *Estudos Urbanos e Regionais*, 14(1). Recuperado de <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/1910>
- Seixas, J. (2008). Dinámicas de gobernanza urbana y estructuras del capital socio-cultural en Lisboa. En *Boletín de la A.G.E.* (46), pp. 121-142.
- Stehr, N. (1996). Wissensgesellschaften oder die Zerbrechlichkeit modernen Gesellschaften. Vortrag Forschungszentrum Karlsruhe 12. September. Recuperado de <http://www.itas.fzk.de/deu/archivd/stehr.htm>
- Stehr, N. (2000). *Die Zerbrechlichkeit moderner Gesellschaften*. Weilerswist: Velbrück.
- Stichweh, R. (1987). Professionalisierung, Ausdifferenzierung von Funktionssystemen, Inklusion. pp. 261-293. DewE, Bernd; Ferchhoff, Wolfried. *Professionen und Disziplinen - Formen der Differenzierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Sachs, J. (2017). *La era del desarrollo sostenible*, (1). Recuperado de https://www.inegi.org.mx/rde/rde_20/doctos/rde_20_art5.pdf

- Sloterdijk, P. (2010). *Ira y Tiempo*. Madrid: Siruela.
- Sutcliffe, Robert B. (1995). Desarrollo frente a Ecología. *Ecología Polítéed*, (9), 1er. semestre, pp. 27-49.
- Tilly, C. (2007). *Democracia*. Petrópolis: Vozes.
- Universitat Politècnica de Catalunya (ed.) (1997). ¿Sostenible? Tecnología, desarrollo sostenible y desequilibrios. Barcelona: Icaria.
- Vergara Estévez, J. (2002). La contribución de Hinkelammert a la crítica latinoamericana al neoliberalismo, *Polis. Revista latinoamericana* (2). Recuperado de <https://journals.openedition.org/polis/8011?lang=en>
- Weingart, P. (2001). *Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*. Weilerswist.
- Willke, H. (1998). *Supervision des Staates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Willke, H. (2001). *Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Willke, H. (2002). *Dystopia: Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkam
- Willke, H. (2003). *Heterotopia. Studien zur Krisis der Ordnung moderner Gesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

NOTAS

- 1 Karl Polanyi, en *The Gread Transformation* (1944) (Trad. portugués, *A grande transformação*, 1980) se refiere a la necesidad última de una “reforma de la conciencia humana” (1980, p. 135). La reforma institucional y no está acompañada por la reforma del espíritu del hombre (si no posee “una inspiración espiritual” no servirá de nada. En una sociedad compleja el camino de la libertad pasa por su comprensión.
- 2 Conclusiones del 35 Congreso Internacional de Geología, Ciudad del Cabo, 2016.
- 3 En este sentido nos remitimos a la denominada democracia económica basada en los valores sociales humanos de comportamientos y de interacción.
- 4 *Latinobarómetro*. Informe 2017, en: www.litinbarómetro.org/Latdocs?F00006344-Infolatnbrometro2017.pdf
- 5 En el año 2009, la población de Almería de El Ejido, de más de 80.000 habitantes, disponía de la renta per cápita más alta de España y una de las más altas de Europa. Una riqueza que empezó a finales de 1960, gracias al sol y sobre todo a la utilización de cubrir las plantaciones con plásticos. Estos conforman miles de invernaderos, con una factura de 3.000 millones anuales. En el año 2017 ni siquiera aparece entre los 30 primeros de la provincia.
- 6 Aquí es posible identificar algunas raíces estructuralista foucaultnianas con su descripción de heterotopía y de los lugares que están fuera de otros lugares aunque estos sean localizables como es el caso en el interior dela cultura.
- 7 Rogério Haesbaert (2004) es taxativo: “o se trabaja con la multiplicidad de nuestro territorios, o no se alcanzará ningún cambio positivamente innovador”.
- 8 Una pancarta rezaba: “*peuple en colère*”. La rebelión de “los chalecos amarillos” no responde sólo a la ira de los automovilistas por el alza del precio de la gasolina sino del abandono administrativo de las zonas rurales y periféricas de Francia.
- 9 No obstante, Castells no especifica cómo se comunican estas redes y la emergencia de nuevas relaciones de poder, jerarquía y posibilidades dentro de estas redes. La crítica feminista cuestiona la aparente neutralidad de estas redes.
- 10 Importante para el objetivo de presentación de la “sociedad del conocimiento” son los tipos de conocimiento producidos (conocimiento tácito, conocimiento tácito colectivo y conocimiento tácito guía).
- 11 Para un análisis detallado: Gastón Becerra, *Enfoques XXVI*, n. 2, 2014, p. 29-54.
- 12 Luhmann (2000, pp. 10-11) señala que: “Entre más complejo es un sistema, más podrá operar con negociaciones, ficciones, presuposiciones analíticas o estadísticas que se distancian del mundo tal como es.”
- 13 En el caso de Barcelona han tenido lugar dos congresos de las asociaciones. I Congrè d’Associacions de Barcelona, participantes: 500 asociaciones. 2n Congrè d’Associacions de Barcelona, 2010-2011, participantes: 250 asociaciones y 190 entidades de segundo nivel (ASN). En <http://www.cab.cat/Noticies/les-associacions-en-defensa-de-les-iniciatives-ciutadanes.html>

MODELOS DE GESTIÓN METROPOLITANA

UNA PROPUESTA PARA EL CASO MEXICANO

HURTADO, JAVIER
EL COLEGIO DE JALISCO

Doctor en Ciencias Sociales, por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador y presidente de El Colegio de Jalisco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

RESUMEN

Se analizan los modelos de gestión metropolitana desde un enfoque histórico, conceptual y comparado, así como de las definiciones ciudad, aglomeración urbana, megalópolis bajo esta misma metodología de estudio. Asimismo, se llevan a cabo una revisión holística y estadística de las zonas metropolitanas mexicanas, para culminar con una propuesta de gobernación metropolitana a la luz de superar las complejidades y circunstancias descritas en este mismo documento para su gobernabilidad.

Palabras clave: metrópolis, gobernanza, modelos, ciudades, megalópolis, gobernación.

INTRODUCCIÓN

El Estado moderno y sus ciudades son, sin lugar a dudas, dos de las más grandes invenciones que ha realizado el género humano. Estas dos formas de asociación y organización, cuya expresión más acabada son las metrópolis, surgen de la necesidad del hombre de obtener beneficios por vivir en sociedad y pertenecer a un Estado. Puede decirse que frente a estas, creaciones de carácter tecnológico como la computadora, el internet o el smartphone, se advierten como secundarias, puesto solo han sido posibles gracias a las ventajas que puede significar vivir en un espacio estructurado con cierta racionalidad y sujeto a normas de convivencia social.

Empero, junto a esta evolución, un problema típico de nuestros tiempos es que las grandes aglomeraciones urbanas de la actualidad, han provocado tensiones en los conceptos y paradigmas que les dieron vida: la autonomía municipal, en contraposición a la soberanía de los Estados; la distribución territorial del poder basada en divisiones político-administrativas, frente a realidades urbanas multifuncionales que trascienden los límites territoriales de los tradicionales entes gubernamentales. Así, el principio de soberanía y autoridad sobre un territorio chocan con la *transterritorialidad* y *transgubernamentalidad*¹ de los asuntos públicos (como seguridad, medio ambiente, movilidad, disposición de residuos sólidos o la necesaria planeación urbana con criterios metropolitanos), que exigen un tratamiento integrador que vaya más allá de los acostumbrados límites territoriales y sus gobiernos.

Debe señalarse que la problemática de las zonas metropolitanas es consustancial a la insuficiencia que también presenta el Estado-Nación para afrontar retos y problemas de orden global, que rebasan con mucho el horizonte para el que fue creado, junto con sus categorías definitorias, tales como soberanía, autodeterminación e independencia. Por lo anterior, no resulta extraño que el municipio -una institución anterior al surgimiento del Estado moderno- se encuentre superado ante el fenómeno de las zonas metropolitanas, de la misma forma que el Estado-Nación lo está con relación a la interdependencia y globalidad de los problemas del mundo contemporáneo. Resulta, por tanto, necesario tratar de explicar y buscar resolver estas nuevas configuraciones socio-urbanas, con conceptos y categorías más acordes a la realidad que pretenden explicar.

Los términos ciudad² y zona metropolitana con frecuencia son utilizados como sinónimos. Empero, conviene precisar que no son lo mismo. Por lo regular, una zona metropolitana es un conjunto de ciudades asentadas en dos o más municipios. En cambio, una ciudad puede existir dentro de un solo municipio, ser un municipio o incluso ser un Estado³; en tanto que, como metrópoli o megalópolis, su Alcalde o autoridad ejecutiva puede ser más importante que la de una entidad federativa, provincia o departamento, dependiendo si se trata de un Estado unitario o federal. Por otra parte, una megalópolis es la ciudad más importante de un país o región, producto de una articulación de zonas metropolitanas o de ciudades enlazadas que implican un espacio urbano multifuncional articulado racionalmente, y es a la vez sede de poderes formales, informales y espirituales en un país determinado.

En lo que concierne a las ciudades, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017), las define como “una unidad administrativa local donde la mayoría de su población, de al menos 50 mil habitantes, vive en un centro urbano.” En ese sentido, el escenario internacional de las ciudades se observa por demás desafiante: las poblaciones humanas se concentran cada vez más y con mayor definición en centros urbanos. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas, en 2018, 55% de la población mundial reside en áreas urbanas, y se prevé que para el año 2050 este porcentaje ascienda al 68% (ONU, 2018, párr. 1).

En América Latina y en México, las políticas modernizadoras tienden a configurar centros urbanos, por ser vistos como ejemplo de progreso y aspiración de vida. Junto a esta política, la migración del campo a las ciudades en búsqueda de mejores condiciones de vida y de acceso a un mayor número de satisfactores -derivada de la depresión en que fue sumido el mundo rural-, trajeron como consecuencia la cada vez más creciente concentración de asentamientos humanos en zonas urbanas. No obstante, esos esperados beneficios generalizados por vivir en una ciudad, solo han sido posibles para unos cuantos.

Hoy en día, la degradación de la calidad de vida y el rompimiento de las más elementales normas de convivencia social⁴ en los cinturones de pobreza, son los factores comunes que prevalecen en los estratos mayoritarios de población en todas las grandes ciudades o zonas metropolitanas.

Así las cosas, las zonas metropolitanas son un espacio en que la población desarrolla actividades económicas, productivas, culturales, de ocio, de recreación, delincuenciales, y todo aquello que la imaginación y las leyes permitan, sin que las fronteras, límites territoriales, competenciales o jurisdiccionales puedan significar un obstáculo.

Usualmente, para distinguir las áreas urbanas de las rurales, se analiza principalmente la infraestructura de que disponen esos espacios, los sectores de su economía y la población que se dedica a cada uno de ellos, así como la densidad poblacional, para determinar si una

determinada concentración de personas vive en una ciudad o en una zona rural. Luis Unikel (1974, p. 181), conceptualiza las zonas o áreas metropolitanas como:

La extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta (o a otras unidades pertenecientes a la mencionada zona metropolitana) que tienen características metropolitanas (tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a las actividades no agrícolas), y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud con la ciudad central (o con el área urbana).

De acuerdo a esta visión, si bien las zonas metropolitanas son consideradas como una realidad socio-urbana contemporánea, no se introducen en el análisis aspectos jurídicos, competenciales o politológicos, lo que a nuestro juicio representa la mayor deficiencia en los estudios sobre la materia. Debe entonces aceptarse que las zonas metropolitanas son una realidad moderna y contemporánea, que existe con una estructura jurídica, política y administrativa anacrónica, obsoleta e insuficiente. Por lo tanto, las divisiones políticas, administrativas y jurisdiccionales basadas en estructuras municipales y estatales representan un obstáculo para la gestión y gobernación, adecuada y eficiente.

No obstante tales vacíos e insuficiencias, en los últimos años el evidente proceso de *megaconcentración* poblacional en zonas urbanas, propició otro fenómeno aún más provocador y complejo para su gobernación: la megalópolis. La Organización Meteorológica Mundial (OMM, 2018, párr. 2), de la ONU, las conceptualiza así:

Suelen definirse como ciudades cuya población supera los 10 millones de habitantes, abarcan hoy en día menos del 0,2% de la superficie terrestre y, sin embargo, acogen a una de cada diez personas de nuestro planeta. La mayoría de los habitantes [...] viven en ciudades de países en desarrollo y menos adelantados.

Por otro lado, para Platt (2010, p. 223) la megalópolis es una:

Región urbana súper-metropolitana posterior a la Segunda Gran Guerra. Representa un nuevo asentamiento geográfico caracterizado por una densidad poblacional muy alta, mayores flujos internos y externos de personas, bienes, dinero e información, desenfoque de la tierra urbana y rural, y la adquisición de un papel dominante en la economía nacional e internacional.

En México, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en su artículo 3, fracción XXIII, es coincidente con estas definiciones, al entender la megalópolis como el:

Sistema de zonas metropolitanas y Centros de Población, y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una Megalópolis es de 10 millones de habitantes.

Hoy en día, 20 son las megalópolis existentes en todo el orbe. Como lo advierte la OMM, son fenómenos urbanos que se observan sobre todo en el tercer mundo o países en vías de desarrollo –excepción hecha de Japón–, debido al bajo índice de prevalencia del Estado de derecho y de inobservancia de planes de urbanización racionales.

Por último, la ONU (2014, párr. 7) coincide al identificar que las megalópolis son un fenómeno propio de países emergentes o en vías de desarrollo pues “16 están en Asia, 4 en América Latina, 3 en África, 2 en América del Norte y uno en Europa”. Más aún, conviene destacar que, si bien es cierto que en 1990, existían apenas diez megalópolis en todo el planeta, para 2014, el número prácticamente se triplicó (28).

MODELOS TEÓRICOS DE GESTIÓN METROPOLITANA

Estudios académicos y doctrinarios en materia de gestión metropolitana advierten que, con sus respectivos matices, existen dos tipologías para la administración gubernamental de las metrópolis: la intermunicipal y la supramunicipal. Salinas Arreortua (2017, p. 147), lo refiere así:

Se reconocen, de manera general, por lo menos dos modelos para la gestión metropolitana: el primero es un gobierno ‘supramunicipal’ [...] Se trata de una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobierno estatal. En este modelo, las autoridades son electas directamente; el gobierno tiene recursos propios establecidos por ley sobre cuyo uso tiene autonomía; y sus competencias están determinadas y son diferentes de otros niveles de gobierno, superiores o inferiores. Por tanto, es un modelo puro, porque tiene legitimidad política directa, autonomía financiera definida, diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio funcional. El segundo modelo se basa en una coordinación de gobiernos locales (municipal y estatal) para la gestión metropolitana, un modelo ‘intermunicipal’, el cual corresponde a un tipo de gobierno cuya legitimidad es indirecta, ya que reside en las autoridades miembros de las unidades territoriales (municipios o delegaciones). Generalmente no tiene autonomía financiera, su financiamiento lo constituyen los municipios miembros o bien a través del presupuesto estatal o federal. Las competencias las definen los propios gobiernos de cada autoridad local.

Conviene precisar, sobre lo anterior, que en el modelo intermunicipal se habla de coordinación entre dos órdenes de gobierno local: el municipal y el estatal, por lo que

más bien debería denominarse *interlocal*. Sobre esta materia, el reconocido urbanista francés Christian Lefèvre (2005, p. 201) sostiene lo siguiente:

La creación de instituciones metropolitanas se ha logrado por medio de arreglos 'supramunicipales' e 'intermunicipales'. Normalmente, los primeros conllevan la creación de un nuevo escalón gubernamental, que sea independiente de las unidades de gobierno locales existentes. Los segundos, por su parte, implican la creación de una institución que no sea un nuevo nivel del gobierno por derecho propio y que dependa de las unidades de gobierno existentes (normalmente de las municipalidades) para su financiación y funcionamiento. Estos últimos constituyen las formas más frecuentes de arreglos metropolitanos, mientras que los 'supramunicipales', cristalizados en lo que se llama 'modelo metropolitano', son menos frecuentes.

Respecto al modelo de gobierno supramunicipal, el autor gallo destaca cinco de sus más importantes características:

1. Legitimidad política de la autoridad metropolitana mediante elecciones directas.
2. Territorio jurisdiccional que iguala más o menos al territorio funcional de la metrópoli.
3. Recursos financieros propios, principalmente a través de su propia fiscalidad.
4. Responsabilidades y competencias relevantes.
5. Dotación de personal adecuado para elaborar y ejecutar políticas y acciones relevantes. (2005, p. 201)

A efecto de captar las diferencias entre el modelo de gobernación intermunicipal y supramunicipal, véase la tabla 1, referente a los modelos de gobierno de áreas o zonas metropolitanas, que ha sido muy citada en la literatura especializada. En esta, las dos columnas que se presentan tanto en el modelo supramunicipal como en el intermunicipal, se infiere que hacen referencia en el primer caso a países con un sistema unitario de organización política, mientras que la segunda columna alude a los gobiernos autónomos que serían propios de estados federales.

Es conviene enfatizar en que la cooperación *intermunicipal*, a efectos de proveer mejores servicios públicos, registra larga data: sus primeros antecedentes se remontan al siglo XIX en Europa. Ulteriormente, dichas asociaciones municipales se multiplicaron exponencialmente, lo mismo que el catálogo de servicios públicos que son *metropolizados* a través de este modelo de gestión *colaboracionista*. Por otro lado, la gobernación supramunicipal de las aglomeraciones urbanas o metrópolis surgió en las postrimerías del siglo XX, en países como Alemania, España, Italia, Países Bajos y Canadá. Esta particular y novedosa forma de gobernar las metrópolis ha requerido: 1) legitimidad política derivada de elecciones democráticas directas, 2) autonomía financiera y 3) creación de

un orden de gobierno intermedio entre las municipalidades y los gobiernos locales. Derivada de esta evidente complejidad, este modelo de gobernanza metropolitana es replicado en menor cantidad (IMCO, 2010, p. 188). En la actualidad, los modelos más acabados de gobiernos supramunicipal lo representarían: Métropole du Grand Paris, Greater London Authority y el County of Los Angeles.

En el caso de los 36 países miembros de la OCDE, la forma como se gestionan en su interior los asuntos metropolitanos, asume cuatro modalidades principales, partiendo del modelo más fuerte a los más débiles: 1) ciudades metropolitanas, 2) autoridades supramunicipales, 3) autoridades intermunicipales y 4) coordinación informal/suave. Como se puede observar en la gráfica 1 (Distribución porcentual de las áreas metropolitanas de la OCDE por tipo de gobernación), lo que más predomina es en orden inverso a lo que constituiría un gobierno propio de las áreas metropolitanas.

Con relación a lo anterior, la OCDE (2015c, p. 4) explica cada una de las modalidades con base en la manera en que operan, tal como queda de manifiesto en la tabla 2 (Cuatro categorías amplias de órganos de gobernanza metropolitana en áreas metropolitanas de OCDE).

Ahora bien, esos cuatro tipos de coordinación o gobernación metropolitana adquieren competencias definidas y vinculatorias en tan solo 18% de los casos, en tanto que los organismos metropolitanos con facultades meramente recomendatorias y/o consultivas son predominantes, mientras que casi una tercera parte de las áreas metropolitanas de la OCDE no tienen ningún órgano de gobierno metropolitano, ya sea supramunicipal, intermunicipal, informal/suave o con categoría de ciudad metropolitana, según podemos ver en la gráfica 2 (Porcentaje de áreas metropolitanas registradas en los países de la OCDE con o sin gobierno metropolitano).

Por otro lado, en la gráfica 3 (Población promedio en áreas metropolitanas de la OCDE por tipo de modelo de gobernación metropolitana) es patente cómo la experiencia demuestra que mientras mayor sea el número de población en un área metropolitana esta tiende a generar un modelo de gobierno autónomo o de ciudad metropolitana; mientras que a menor población, lo que predomina es la coordinación intermunicipal suave o la ausencia de órganos de gobierno o planeación metropolitana.

Esto quiere decir que conforme pase el tiempo, necesariamente cada vez será mayor el número de ciudades metropolitanas o de órganos supramunicipales de gobernación metropolitana, ya que conviene precisar que, a nivel mundial, en 1950, había 77 ciudades que superaban el umbral de un millón habitantes. No obstante, en el año de 1970, el número prácticamente se duplicó, al registrarse un total de 144; para 1990, la cifra ascendió a 270; en 2015, creció a 501; y se prevé que para el año 2030 sean 663 las urbes con más de un millón de habitantes presentes en el planeta (INEGI, 2018, p. 15)⁵.

Habría que analizar para esa fecha, cuántas de esas 663 urbes constituyeron organismos supramunicipales o migraron al modelo de una ciudad metropolitana con gobierno autónomo. Como quiera que sea, la gráfica 4 (Número promedio de organismos de go-

bierno metropolitano creados por los países de la OCDE por década) muestra que, desde 1990, la tendencia es ascendente.

Ahora bien, en lo que respecta a las áreas o asuntos sujetos de coordinación o gobernanza metropolitana, conviene destacar que las materias que predominan son las relativas al desarrollo y planeación del territorio, así como transporte y agua. En este caso la seguridad sería un factor que de manera escasa o esporádica se presenta en ciertos gobiernos metropolitanos como lo sería el Condado de Los Ángeles. (Véase la gráfica 5: Porcentaje de órganos de gobierno metropolitano activos en el campo de la política).

LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

Tanto en México como en el mundo, el esquema más antiguo y más utilizado para la gestión de los problemas comunes de las zonas metropolitanas ha sido el de los convenios de colaboración intermunicipal, que tienen su origen y fueron inicialmente utilizados en Europa durante el siglo XIX. En México no es sino hasta 1976 cuando se introduce un párrafo a la fracción V del artículo 115 constitucional, en que se reconoce la existencia de dos o más centros urbanos, de municipios de dos o más entidades federativas, a los que se les faculta para coordinarse, con apego a la entonces en vigor Ley General de Asentamientos Humanos⁶.

Es a partir de 1960 que en México las zonas metropolitanas empiezan a ser registradas en la estadística nacional, como se observa en la tabla 3 (Zonas metropolitanas en México 1960-2015).

A pesar de que la Constitución contempla la posibilidad de asociaciones entre municipios, en México solo el 20% cuenta con un acuerdo de asociación y de estos únicamente el 8% son municipios en zonas urbanas. Lo anterior quiere decir que, a diferencia de otros países, en el nuestro apenas 43 municipios urbanos se han asociado para ofrecer mejores servicios públicos (IMCO, 2010, p. 6).

Aunado a ello, conviene destacar que de 2005 a 2015, el fenómeno metropolitano en nuestro país ha crecido de manera importante: las zonas metropolitanas pasaron de 56 a 74, y comprendieron 72 municipios más, y tres entidades federativas adicionales, para abarcar en la actualidad un total de 417 municipios o demarcaciones territoriales en las 32 entidades federativas. Más aún, es preciso señalar que en ese mismo periodo su población se incrementó 30%, para así incluir un total de poco más de 75 millones de habitantes, lo cual representa casi 63% de la población nacional.

Asimismo, la tabla 3 advierte que en 55 años (1960-2015) el número de zonas metropolitanas en México ha incrementado 84% y el número de demarcaciones o municipios que forman parte de una metrópoli pasó de 64 a 417. A su vez, de acuerdo al INEGI las zonas metropolitanas se clasifican de la siguiente manera: a partir de una conurbación intermunicipal (40), interestatales (07), con base en criterios estadísticos y geográficos (9), por tamaño y por ser capitales estatales (11), y aquellas definidas con base en criterios de franjas fronterizas y costas (7)⁷.

Podría decirse que, actualmente, las 74 zonas metropolitanas mexicanas representan 73% del PIB nacional, albergan 63% de la población del país, concentran 82% de las personas con educación superior y son depositarias del 93% de la inversión (IMCO, 2018, pp. 10 y 13).

Lo anterior muestra que en México el fenómeno de la metropolitanización es más acentuado que lo que viene ocurriendo en el orbe, ya que mientras en la actualidad solo 54% de la población mundial reside en zonas urbanas y tendría que llegar el año 2050 para que las dos terceras partes de la población del planeta habite en ciudades, en nuestro país ese escenario se presentó por lo menos con 35 años de anticipación, pero con retraso de casi 23 años en materia intermunicipal y de casi 30 años en materia de órganos supra-municipales o ciudades metropolitanas, que surgieron en otros lugares del mundo.

Dicho esto, conviene ahora revisar la evolución jurídica y constitucional de la regulación urbana, de asentamientos humanos y en materia metropolitana en nuestro país, desde 1976 a la fecha, para lo que nos remitimos a la tabla 4, en que se muestra dicha evolución.

De lo expuesto en la tabla mencionada, se desprende que desde 1976 la regulación de los asentamientos humanos (y zonas metropolitanas) es y sigue siendo una facultad exclusiva de la Federación. Es un esquema centralista, porque solamente existe una zona metropolitana a partir de lo cual la Federación se arroga el derecho de legislar sobre la materia, por ser la megalópolis, ser sede de los poderes federales o por tratarse de una zona interestatal.

No se menciona la posibilidad de que dentro de la megalópolis se puedan dar acuerdos o crear organismos para zonas metropolitanas interestatales dentro de esta. Por ejemplo, Cuernavaca y Tlaxcala no tienen nada que ver entre sí, a no ser su pertenencia a la megalópolis. En cambio, la Ciudad de México y Cuernavaca, o la primera y cualquiera de los municipios conurbados de la Ciudad de México, sí comparten territorio contiguo, lo que permitiría que pudieran establecerse organismos y acuerdos para esas zonas interestatales que forman parte de la megalópolis.

Debe destacarse que el Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar en materia de zonas metropolitanas, pues esta solo se le confiere en el artículo 27, párrafo tercero, y en el artículo 73, fracción XXIX-C, para hacerlo en materia de asentamientos humanos, e indebidamente en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se definen las zonas metropolitanas y la megalópolis. Conviene señalar, en cuanto a lo primero, que las facultades para legislar en materia de asentamientos humanos no se refiere exclusivamente a las zonas metropolitanas, ya que un asentamiento humano puede ser urbano o rural, además de que no distingue criterios demográficos, funcionales ni de articulación entre municipios conurbados. Un asentamiento humano es un conglomerado de gente y una zona metropolitana es un conjunto de municipios, aunque si bien los municipios se integran también por población, estos tienen además un territorio y gobierno propio, lo que los hace distintos a los denominados asentamientos humanos.

¿Cómo resolver y atender asuntos que trascienden tanto autonomías (municipios) como soberanías (entidades federativas), con autoridades propias y sin que signifique la eliminación de los municipios o de las entidades federativas involucradas? Esta pregunta, sin lugar a dudas, plantea uno de los retos y desafíos más importantes de las disciplinas de la Ciencia Política, la Administración Pública y el Derecho Constitucional en la actualidad.

Tratar de dar respuesta a las nuevas problemáticas metropolitanas, en el marco de los convenios de coordinación o de asociación gubernamental —en donde los entes que pactan son los mismos que representan los principales obstáculos para su adecuada y eficaz gestión—, significa generar paliativos o subterfugios; o, en el mejor de los casos, *soluciones* a corto plazo que nunca van a producir los efectos esperados. Todo hace suponer que la solución no se va a lograr en un plano horizontal, basado en la supuesta coordinación entre autoridades, las cuales aportan una infinidad de elementos de juicio para pensar que no van a dejar de ejercer *sus* atribuciones en *su* territorio.

Luis F. Aguilar ha señalado, con meridiana claridad, que los problemas de los gobiernos existentes en las metrópolis más que residir en su *ineficiencia*, radican en su *insuficiencia* para “abordar asuntos públicos que hoy son de transterritorialidad”. Adicional a lo anterior, dicho autor hace una atinada connotación al advertir que el abordaje de estas nuevas realidades “ha impulsado dos corrientes: la intergubernamental y la supra-gubernamental. Las metrópolis y megalópolis no son gobernables más que mediante inter-gubernamentalidad, supra-gubernamentalidad, o nuevas relaciones gobierno-sociedad” (2017, p. 8).

Empero, debe considerarse que, en todo caso, gobernar las metrópolis mediante la intergubernamentalidad, solo puede funcionar en el marco de la supragubernamentalidad. Hacerlo sin considerar esto último, sería tanto ineficiente como insuficiente. Lo que se requiere es que las autoridades tradicionales cedan parte de sus competencias a autoridades o instancias supragubernamentales para el tratamiento de asuntos transterritoriales, sin que por esta razón dejen de existir las divisiones político-administrativas. Por supuesto, debe considerarse que estos órganos supragubernamentales tampoco pueden ser autónomos ni autosuficientes.

Como bien observa Aguilar: “El rasgo más característico de los asuntos transterritoriales, y de su tratamiento o solución, es la interdependencia” (2017: 9). Así entonces, un gobierno o gobernanza metropolitana implicaría la armónica coexistencia entre autoridades territoriales y supraterritoriales, para la gestión de asuntos públicos de naturaleza distinta, y con la mayor participación social posible. Para ello, se requiere un pacto o acuerdo constitutivo que lo posibilite.

Intentar resolver la problemática urbana y social de las zonas metropolitanas a través de convenios de colaboración intermunicipal, o de los municipios con los gobiernos de los estados, puede ser una medida que no vaya al fondo de los problemas debido a que,

invariablemente, se pactaría entre entes públicos que no pueden renunciar al ejercicio de sus competencias y que no admiten autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y los Estados; por lo que, en todo caso, los efectos de dichas acciones serían meramente paliativos o a corto plazo. De esta manera, el principal obstáculo para la gestión adecuada de la problemática de las zonas metropolitanas es la autonomía municipal y la soberanía de los Estados. El mecanismo jurídico-institucional que se ha ideado para eludir estas restricciones es el de formar organismos o agencias intermunicipales que tampoco van al fondo del asunto porque los entes que las pactan son los mismos municipios que, desde luego, no van a renunciar a su autonomía ni a ceder competencias.

Es por ello que, con el fin de superar lo anterior y no incurrir en la homologación competencial entre municipios disímboles (en lo que sí incide nuestro Pacto Fundamental, en el 115 constitucional), conviene pensar que en nuestro país podrían distinguirse distintos órdenes o ámbitos competenciales involucrando al número de municipios, lo cual se presenta en la tabla 5 (Propuesta de distribución competencial en municipios y zonas metropolitanas, con base en las concedidas actualmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano).

Considerado lo anterior, a continuación se esbozan algunas instancias supragubernamentales que pudieran concebirse para la gobernanza de las zonas metropolitanas.

1. Un *Parlamento Metropolitano*, electo popularmente en las elecciones constitucionales de los otros órdenes de gobierno, para legislar exclusivamente en asuntos de interés metropolitano.
2. Un *Consejo Metropolitano*, integrado por tres miembros de los cabildos de cada municipio, más un miembro adicional por cada 300 mil habitantes en los municipios que excedan de ese número, y sería órgano colegiado de planeación y deliberación de las políticas metropolitanas. La mayoría absoluta implicaría el 51% o más de los votos, siempre y cuando representen, al menos, el 60% de la población; en tanto que, la mayoría calificada, implicaría las 2/3 partes tanto de votos como de población⁸.
3. Un *Ejecutivo Metropolitano*, electo por las 2/3 partes de los integrantes del Consejo Metropolitano, auxiliado por agencias metropolitanas de prestación de servicios.

Otro reto de la mayor importancia es resolver lo referente a la relación entre: 1) las ciudades de la metrópoli; 2) las ciudades con la metrópoli; y 3) la metrópoli con las ciudades. Asimismo, resulta de vital importancia afianzar las garantías de control jurisdiccional respecto de cada una de sus decisiones. Como bien lo anota Enric Argullol (2005, p. 15):

el contexto político-institucional de las organizaciones metropolitanas se concreta en numerosas cuestiones: ciudad central y pequeños municipios; municipalismo y su posiciones ante el fenómeno metropolitano; nivel de con-

fianza de los niveles superiores de gobierno; convivencia entre metropolitani-
zación y descentralización de las ciudades; distribución territorial y uso de los
servicios; sociedad civil y organización metropolitana; polarización partidista
y colaboración institucional; participación y colaboración y la cuestión de la
responsabilidad; no equidad en la distribución de los recursos; incentivación
financiera de la cooperación y sus efectos.

La creación de estas instancias, supone superar dificultades importantes. Se advier-
ten, entre otras, el método de elección de las nuevas autoridades (directo o indirecto); el
origen del mandato que las crea (sufragio universal o sufragio limitado y/o ponderado);
el carácter de las nuevas autoridades (unipersonales o colegiadas); los efectos de sus
actos de autoridad (vinculantes o recomendatorias); la renovación de sus órganos (es-
calonada o total); el sistema de elección de las autoridades colegiadas (por planillas o
por demarcaciones territoriales o personas); la participación o no participación de los
partidos políticos en la elección de estas autoridades; el tipo de democracia a utilizar (su-
fragio popular y universal o elección por sorteo); la exigencia o no exigencia de perfiles y
requisitos para el ejercicio de ciertas responsabilidades; la reelección o no reelección de
las autoridades; y la responsabilidad política de estas autoridades. Más importante aún:
cuál será el carácter de estas nuevas instancias o autoridades, ¿dependerán de los órde-
nes de gobierno y/o poderes actualmente existentes, serán organismos constitucionales
autónomos o constituirán un nuevo orden de gobierno?⁹

Como se ve, la complejidad de las instituciones requeridas es similar a la realidad
que se pretende gobernar. Frente a ello, no caben adscripciones permanentes a viejos
paradigmas, ni considerar que las instituciones actualmente existentes son suficientes
para resolver cualquier problema de la vida pública en las metrópolis. Vale la pena echar
a andar la imaginación. Cuanto antes, mejor. Después, será demasiado tarde.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (2017). El Despertador Regional, *I*(1), publicación semestral. En "Diálogo entre Luis F. Aguilar y Joan Subirats". Seminario Internacional Áreas Metropolitanas del siglo XXI. Nuevas perspectivas y retos de gobernanza". Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Argullol, E. (2005). *Organización y funciones de las metrópolis*. Recuperado de <https://docplayer.es/7767184-Organizacion-y-funciones-de-las-metropolis-estudio-comparado.html> Consultada el 22 de agosto de 2019.
- Brunt, P. A. (1991). Voz: "Ciudad-Estado". *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*. Alianza Editorial.
- Cámara de Diputados (2010). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. *Los resultados de los fondos metropolitanos en México*. [Versión digital con acceso el 29 de agosto de 2019]. Recuperado de: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:EJb7dtUUTAIJ:www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/238239/665035/file/Resultados_fondos_metropolitanos_docto_87.pdf+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx
- Chuanglin, F. y Danlin, Y. (2016). Urban agglomeration: An evolving concept of an emerging phenomenon. Ed. Elsevier, Estados Unidos. Recuperado de <https://www.journals.elsevier.com/landscape-and-urban-planning> Consultada el 29 de junio de 2018.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf
- IMCO (2010). *Acciones urgentes para las ciudades del futuro*. Recuperado de <https://imco.org.mx/ciudades2010/PDFS/SeccionIII-Coordinacionintermunicipal.pdf>. Consultada el 22 de agosto de 2019.
- IMCO (2018). Índice de competitividad urbana 2018. Recuperado de https://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%3A%20Manual%20urbano%20para%20ciudadanos%20exigentes/Documentos%20de%20resultados/ICU%202018%20Libro%20completo.pdf Consultada el 29 de agosto de 2019.
- INEGI (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/309815/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_23_de_febrero.pdf Consultada el 29 de junio de 2018.
- Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/en/governing-metropolis-principles-and-cases> Consultada el 10 de agosto de 2019.
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/en/governing-metropolis-principles-and-cases> Consultada el 10 de agosto de 2001.

- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_140519.pdf
- OCDE (2015a). *Gobernando la ciudad. Las políticas en resumen*. Recuperado de <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Governing-the-City-Policy-Highlights-ES.pdf> Consultada el 10 de agosto de 2019.
- OCDE (2015b). *El Siglo Metropolitano. Entendiendo la Urbanización y sus Consecuencias*. Recuperado de <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Metropolitan-Century-Policy-Highlights-ES.pdf> Consultada el 29 de junio de 2018.
- OCDE (2015c). *Governing the City*. Recuperado de https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/governing-the-city_9789264226500-en#page1 Consultada el 1 de septiembre de 2019.
- OCDE (2017). Eurostat Statistics Explained. Voz: "Ciudad". Recuperado de <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:City> Consultada el 29 de junio de 2018.
- OMM (2018). "Desarrollo urbano-Megalópolis". Recuperado de <https://public.wmo.int/es/development-urbano-%E2%80%93-megal%C3%B3polis-0> Consultada el 29 de junio de 2018.
- ONU (2014). "Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo". Recuperado de <http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html> Consultada el 29 de junio de 2018.
- Platt, Rutherford H. (2010). Megalopolis: An Enduring Enigma. En *Technology and Culture*. 51(1), 223-226. Estados Unidos: The Johns Hopkins University Press and the Society for the History of Technology. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40647001> Consultada el 29 de junio de 2018.
- Rodríguez, A. y Oviedo, E. (2001) Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Salinas-Arreortua, L. A. (2017). *Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política*. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v23n91/2448-7147-pp-23-91-00143.pdf> Consultada el 10 de agosto de 2019.
- Unikel, Luis (1974). La dinámica del crecimiento de la Ciudad de México. En Calnek, Edward E. y Moreno Toscano, A. *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*. 507-516. México: Secretaría de Educación Pública.

NOTAS

- 1234Según el Banco Mundial, en 2017 casi 55% de la población mundial vivía en zonas urbanas. En México, en 2010, este porcentaje era casi de 78% con una tendencia creciente (IMCO, 2018, p. 13).
- 6Es importante destacar que la Ley Federal que preveía la reforma constitucional del 6 de febrero de 1976, en materia de Asentamientos Humanos, fue publicada hasta el 21 de julio de 1993, es decir, 17 años después.
- 7Las zonas metropolitanas mexicanas comienzan a contabilizarse desde 1960, no es sino hasta el año 2006 que se crea el Fondo Metropolitano, y que, en un principio, se destinó solo a la construcción de obra pública en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Es a partir de 2008, que los recursos del fondo comenzaron a distribuirse entre más zonas metropolitanas (Cámara de Diputados, 2010, p. 16).
- 8La “mayoría absoluta” implicaría 51% (o más) tanto de los votos como de la población representada por los municipios que estén a favor; en tanto que la “mayoría calificada” implicaría las 2/3 (o más) de los votos como de la población representada por los municipios que estén a favor. En tanto no se cree un ámbito competencial de las zonas metropolitanas, la seguridad pública en ellas debe estar a cargo del Gobernador del Estado y no de los presidentes municipales. Al crearse éste, la seguridad pública estaría a cargo del ejecutivo metropolitano.
- 9Desafíos similares los observa Enric Argullol, al señalar sobre este particular que: “El primer punto a considerar es la forma de integración de los órganos de gobierno. A ese respecto son significativas las alternativas entre elección y designación y entre elección directa e indirecta. Es evidente que según sea la alternativa seguida va a ser distinto el grado de legitimación –y de legitimación democrática de la administración metropolitana–. Particularmente importante es la diferencia en las organizaciones que responden al patrón de la colectividad local entre la elección directa de la asamblea o consejo por los ciudadanos, o la designación de sus miembros de forma indirecta en la que caben varias posibilidades según que el protagonismo se conceda a los municipios o a las fuerzas o grupos políticos o electorales.” (Argullol, 2005, p. 21).


TABLAS Y CUADROS

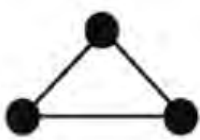
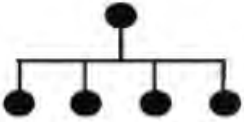

Tabla 1. Modelos de gobierno de áreas o zonas metropolitanas

Características	Modelos			
	Supramunicipal		Intermunicipal	
	Dependiente del gobierno	Autónomo	Autónomo vinculado con el gobierno central	Autónomo fragmentado
Vinculados con otros ámbitos del poder	Es parte del gobierno regional o provincial Municipios locales subordinados	Poder intermedio entre el gobierno central, provincial o regional y los municipios	Asociación o cooperación de todos los municipios de un área	Asociación o cooperación de algunos municipios de un área
Legitimidad política	Designación o elección de autoridad regional Asamblea regional de elección indirecta	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por votos popular	Elección indirecta de los representantes. Son lo alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen	
Recursos financieros	Recurso del gobierno central	Autonomía financiera	Dependencia financiera de los municipios o del nivel del gobierno central	
Competencias		Competencias diferentes y precisas	Diferentes variables. Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los municipios	

Fuente: Rodríguez y Oviedo (2001, p. 20).

Tabla 2. Cuatro categorías amplias de órganos de gobernanza metropolitana en áreas metropolitanas de OCDE

<p>a) Coordinación informal/suave. A menudo encontrado en instancias de desarrollo urbano policéntrico, ligeramente en plataformas institucionalizadas para compartir información y consulta son relativamente fáciles en ambas para implementar y deshacer. Estas carecen típicamente de herramientas de reforzamiento y sus relaciones con ciudadanos y otros niveles de gobierno tienden a permanecer mínimas.</p>	
--	--

<p>b) Autoridades intermunicipales. Cuando se establecen por un solo propósito, estas autoridades apuntan a compartir costos y responsabilidades entre los miembros municipales –a veces con la participación de otros niveles de gobiernos y organizaciones sectoriales. Autoridades multipropósitos adoptan un rango definitivo de políticas clave para desarrollo urbano como uso de tierra, transporte e infraestructura.</p>	
<p>c) Autoridades supramunicipales. Una capa adicional sobre los municipios puede ser introducida ya sea creando un gobierno metropolitano directamente electo o con los gobiernos superiores estableciendo una estructura metropolitana no elegida. El alcance de la participación municipal y la capacidad financiera a menudo determinan la efectividad de la autoridad supramunicipal.</p>	
<p>d) Estatus especial de las “ciudades metropolitanas”. Ciudades que excedan el umbral de la población legalmente definida pueden ser actualizadas bajo un estatus especial de “ciudades metropolitanas”, para pasar a formar parte del siguiente orden superior de gobierno, a efectos de otorgarles mayores competencias.</p>	

Fuente: OCDE (2015a).

Tabla 3. Zonas metropolitanas en México 1960-2015

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas metropolitanas	12	26	97	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: INEGI (2018, p. 18).

Tabla 4. Evolución constitucional y legislativa de la regulación urbana y/o metropolitana en México 1976-2019

TIPO DE LEY	DISPOSICIÓN LEGAL	CRITERIO	OBSERVACIÓN
CPEUM	<p>Reforma constitucional publicada el 06 de febrero de 1976 en el Diario Oficial de la Federación (DOF): 115. [...] [...]</p> <p>V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán, de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia [objetivo descongestionar zonas metropolitanas, ley abrogada].</p>	Centros urbanos; continuidad geográfica.	Solo se reconoce una "continuidad geográfica", no funcional, de municipios de dos o más entidades federativas, no dentro de una misma entidad federativa. Nótese que esta disposición fue establecida casi de manera explícita para la Zona Metropolitana del Valle de México, que es la única zona metropolitana a la que explícitamente hace mención desde 1976 y reconoce desde 2016.
CPEUM	<p>Reforma constitucional publicada el 06 de febrero de 1976 en el Diario Oficial de la Federación (DOF): 73. [...] [...]</p> <p>XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos [...]</p>	Se faculta al Congreso de la Unión a legislar en materia de asentamientos humanos.	Esa Ley a la que explícitamente se le mandataba al Congreso de la Unión expedir en 1976, no fue emitida sino hasta 1993, es decir, 17 años después; lo que significa que ni siquiera los asentamientos humanos estaban regulados en nuestro país, pese a que, en 1990 ya se reconocían oficialmente, para efectos estadísticos y demográficos, casi 40 zonas metropolitanas en el país.
CPEUM	<p>Reforma constitucional publicada el 03 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación (DOF): 115. [...] [...] III. [...]</p> <p>Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.</p>	Municipios de un mismo estado podrán coordinarse y asociarse	Existe aquí un reconocimiento implícito de las zonas metropolitanas, aunque no se mencionan explícitamente en el texto constitucional, pese a ser una realidad cada vez más evidente.

CPEUM	<p>Reforma constitucional publicada el 03 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación (DOF): 115. [...] [...] IV. [...] [...] a) [...]</p> <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones [sobre la propiedad inmobiliaria].</p>	Municipios podrán celebrar convenios con el estado.	<p>En esta reforma se transita a un esquema de sobredeterminación de los municipios intermunicipales o zonas metropolitanas por los gobiernos de los estados. Es decir, en vez de reconocerse la facultad de ellos para crear organismos supramunicipales, se faculta a los municipales para asociarse con el gobierno estatal para que este otorgue los servicios públicos municipales a través de secretarías u organismos públicos descentralizados estatales.</p>
CPEUM	<p>Reforma constitucional publicada el 03 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación (DOF): 115. [...] [...] V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para aprobar, formular y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal [...].</p>	Se faculta a los municipios a aprobar, formular y administrar planes de desarrollo urbano municipal.	<p>Pese a que el fenómeno de las zonas metropolitanas es cada vez más importante y creciente, la Constitución en vez de establecer la obligación de los municipios conurbados para formular planes de desarrollo metropolitano, lo que hace es remarcar el autonomismo municipal en esa materia, yendo a contrapelo de la realidad y de la tendencia sociourbana predominante.</p>
CPEUM	<p>Reforma constitucional publicada el 23 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). 115. [...] [...] III. [...] [...] [...] [...]</p> <p>Los municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la mejor prestación de los servicios públicos, o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso, y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que estos de manera directa o a través del organismo correspondiente se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se preste o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.</p>	Coordinación y asociación intermunicipal para la mejor prestación de los servicios públicos.	<p>No es sino hasta las postrimerías del siglo XXI, cuando ya existían 55 zonas metropolitanas (más que el número de estados que componen la Federación), que se reconoce la facultad de los municipios para coordinarse o asociarse, pero sin que se mencione que eso fuera facultad exclusiva o explícita de los municipios metropolitanos. Es evidente que el texto constitucional elude mencionar del fenómeno metropolitano o de la conurbación, ya sea dentro de un estado o entre municipios de dos estados.</p>

CPEUM	<p>Reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). 122. [...] [...]</p> <p>C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.</p>	“La” Zona Metropolitana	A partir de esta fecha, la Constitución si bien introduce el concepto “zona metropolitana”, solo hace referencia a una sola que es la que existe en torno a la Ciudad de México, no obstante, que para esa fecha las mismas dependencias federales reconocen la existencia de 73 zonas metropolitanas más.
Ley General	<p>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano publicada el 28 de noviembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). 3. [...] [...]</p> <p>IV. Asentamiento humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;</p> <p>XXIII. Megalópolis: sistema de zonas metropolitanas y Centros de Población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una Megalópolis es de 10 millones de habitantes;</p> <p>XXXVII. Zona Metropolitana: Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional¹</p>	La Ley General que prevé la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional apenas define el concepto de asentamientos humanos como un “conglomerado demográfico [...] en un área físicamente localizada”.	De acuerdo con esta Ley, tanto Ciudad Netzahualcóyotl como la Ciudad de México son un “asentamiento humano”, cuando debería ser una zona metropolitana interestatal, que a la vez forma parte de la megalópolis. Esta norma crea el concepto megalópolis y define las zonas metropolitanas sin considerar si estas son binacionales, interestatales o intermunicipales, arrojándose la Federación un exceso de atribuciones en lo que corresponde a las últimas.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Propuesta de distribución competencial en municipios y zonas metropolitanas, con base en las concedidas actualmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano¹

	COMPETENCIAS METROPOLITANAS	COMPETENCIAS MUNICIPALES
MEGALÓPOLIS CON 10 MILLONES DE HABITANTES O MÁS (01)	<p>Tránsito; Infraestructura vial³; Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; Seguridad pública⁴; Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; Drenaje y alcantarillado; Agua potable (distribución y conexión); Tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Tratamiento y disposición final de residuos; Centrales de abasto; Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; Otorgar licencias y permisos para construcciones (la recaudación será para cada municipio); Formular y aplicar programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales;</p>	<p>Infraestructura vial; Policía preventiva; Agua potable (infraestructura); Limpia, recolección y traslado de residuos; Calles parques y jardines y su equipamiento; Alumbrado público; Panteones; Rastro; Mercados; Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas;</p>

¹ Con la finalidad de evitar confusiones, recurrimos a la fuente en redondas cuando se hace referencia a disposiciones literales del artículo 115 constitucional en materia de servicios públicos; la cursiva, alude a los servicios públicos que otorga la CPEUM a los municipios, pero que no se encuentran contemplados en el 115; mientras que la letra subrayada nos remite a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

² La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), definen como zona metropolitana "al 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. También se incluyen aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbana de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se contempla en la definición de zonas metropolitanas a los municipios con una ciudad de más de 500 mil habitantes; los que cuentan con ciudades de 200 mil o más habitantes ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera; y aquellos donde se asienten capitales estatales, estos últimos cuando no están incluidos en una zona metropolitana" (INEGI, 2018, p. 35).

³ Se entiende por infraestructura vial: balizamiento, señalética y semaforización.

⁴ Esta atribución obliga a reformar el inciso e), del artículo 21 constitucional, para quedar como sigue: "los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas, zonas metropolitanas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines".

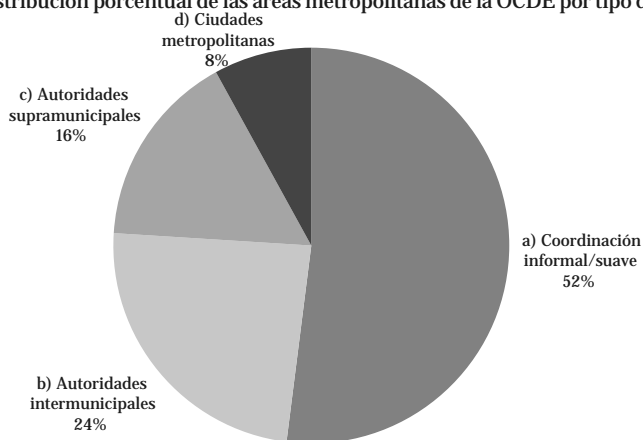
	<p>Elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico; <u>Protección civil y bomberos;</u> <u>Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano; con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;</u> <u>La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;</u> <u>Recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;</u> <u>La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;</u> <u>Prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático (con intervención de la Federación);</u> <u>La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad;</u> <u>La accesibilidad universal y la movilidad</u></p>	
ZONAS METROPOLITANAS CON DE UN MILLÓN A 10 MILLONES DE HABITANTES (12)	COMPETENCIAS METROPOLITANAS	COMPETENCIAS MUNICIPALES
	Mismas competencias que la anterior.	Mismas competencias que la anterior.
ZONAS METROPOLITANAS CON 500 MIL A UN MILLÓN DE HABITANTES (23)	COMPETENCIAS METROPOLITANAS	COMPETENCIAS MUNICIPALES
	Mismas competencias que la anterior.	Mismas competencias que la anterior.
ZONAS METROPOLITANAS DE 100 MIL A 500 MIL HABITANTES (38)	COMPETENCIAS METROPOLITANAS	COMPETENCIAS MUNICIPALES
	Mismas competencias la anterior, excepción hecha de la seguridad pública, que estaría a cargo del Gobierno del Estado.	Mismas competencias que la anterior.
MUNICIPIOS NO METROPOLITANOS (2,040)	Todas las del 115 constitucional, a excepción hecha de la seguridad pública, más protección civil y bomberos.	

MUNICIPIOS INDÍ- GENAS REGIDOS POR EL ARTÍCULO 2° CONSTITUCIONAL (961)	Las que les concede el artículo 2 y 115 constitucionales, más protección civil y bomberos. La seguridad pública sería brindada por el Estado, solo a petición de ellos.
--	---

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM y la LGAHOTDU.

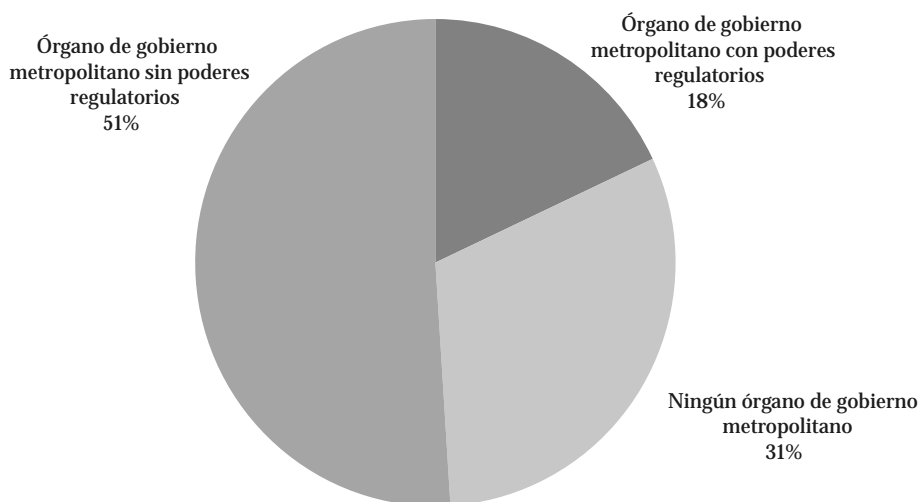
GRÁFICAS

Gráfica 1. Distribución porcentual de las áreas metropolitanas de la OCDE por tipo de gobernación



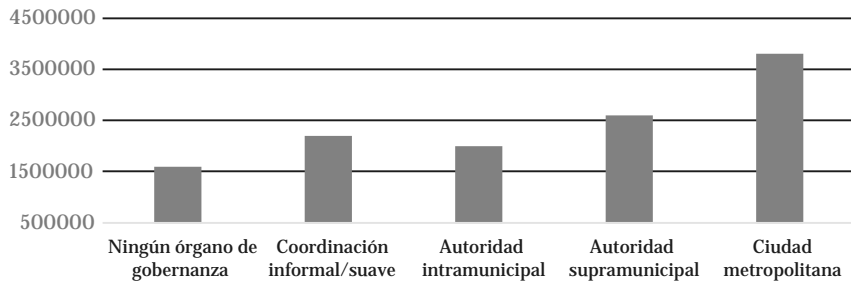
Fuente: OCDE (2015c).

Gráfica 2. Porcentaje de áreas metropolitanas registradas en los países de la OCDE con o sin gobierno metropolitano



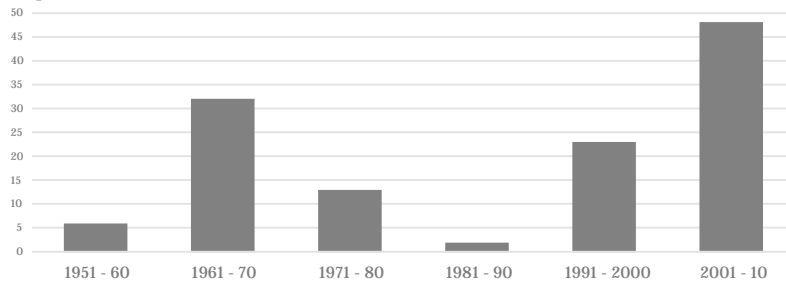
Fuente: OCDE (2015c).

Gráfica 3. Población promedio en áreas metropolitanas de la OCDE por tipo de modelo de gobernanación metropolitana



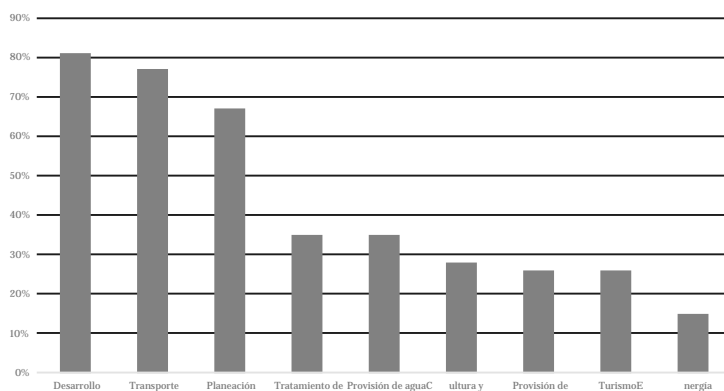
Fuente: OCDE (2015c).

Gráfica 4. Número promedio de organismos de gobierno metropolitano creados por los países de la OCDE por década



Fuente: OCDE (2015c).

Gráfica 5. Porcentaje de órganos de gobierno metropolitano activos en el campo de la política



Fuente: OCDE (2015c).

II. POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

GOBERNANZA Y POLÍTICAS EN MATERIA DE PRODUCCIÓN Y EMPLEO

UN ANÁLISIS EN MUNICIPIOS DE LA REGIÓN
METROPOLITANA DE BUENOS AIRES,
ARGENTINA

CARMONA, RODRIGO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO/CONICET

Posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Mención Honorífica (FLACSO-Sede Argentina). Profesor e investigador asociado del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento e investigador de carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo central analizar las políticas y el entramado institucional de apoyo a la producción y el empleo en municipios del noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz), a partir del escenario de cambio político y reestructuración económica abierto en Argentina a fines del año 2015. En este marco, se consideran las distintas tendencias y estrategias de desarrollo utilizadas en los municipios considerados como el alcance de los programas desplegados durante el período 2011-2017. Por otro lado, se examina también la intervención estatal en la materia con especial atención a las relaciones intergubernamentales y a las capacidades municipales vis a vis los niveles superiores de gobierno desde un enfoque de gobernanza.

Palabras clave: gobernanza, políticas, empleo y producción, municipios.

Este trabajo tiene como objetivo central examinar las políticas y el entramado institucional de apoyo a la producción y el empleo en municipios del noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz), a partir del escenario de cambio político y reestructuración económica abierto en Argentina a fines del año 2015. De este modo, se contemplan las distintas tendencias y estrategias de desarrollo utilizadas en los municipios considerados como el alcance de los programas desplegados durante el periodo 2011-2017. Por otra parte, se analiza también la intervención estatal en la materia con especial atención a las relaciones intergubernamentales y a las capacidades municipales vis a vis los niveles superiores de gobierno desde un enfoque de gobernanza.

El campo de intervención de la producción y el empleo abarca una serie amplia de iniciativas que tienen por finalidad –aunque no exclusivamente– promover las actividades productivas, en un rango de acciones diversas algunas con sesgo más social que buscan integrar a actores vulnerables al sistema productivo, otras con sesgo más económico que persiguen objetivos de desarrollo de potencialidades económicas del territorio. Es decir, el amplio abanico de intervenciones se orienta a los actores informales integrados más periféricamente o desintegrados al sistema y también a los más dinámicos e institucionalizados en el mercado.

En estos términos, el trabajo pretende dar cuenta de cómo se reconfigura la matriz de políticas orientadas a la producción y el empleo local en un territorio heterogéneo como el de la Región Metropolitana de Buenos Aires, qué continuidades y rupturas se presentan a partir del cambio de gestión nacional y provincial en el marco de los municipios considerados, y qué desafíos en términos de gobernanza se abren a partir del nuevo escenario.

El artículo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se presenta el marco conceptual dando cuenta de los principales aspectos que hacen a la intervención estatal en materia de desarrollo local, relaciones intergubernamentales y gobernanza a nivel territorial. Seguidamente, se contemplan las distintas tendencias y estrategias de desarrollo utilizadas en los municipios considerados como el alcance de los programas desplegados y las capacidades municipales vis a vis los niveles superiores de gobierno. Por último, se esbozan algunas conclusiones finales sobre las temáticas de referencia desde una perspectiva de gobernanza.

ANÁLISIS SOBRE POLÍTICAS LOCALES Y DESARROLLO EN ESPACIOS METROPOLITANOS

Las reformas económicas de orientación “neoliberal” desplegadas en América Latina en los años noventa, con su revitalización actual en varios países, junto al proceso de descentralización y transferencia de funciones del nivel nacional hacia los niveles subnacionales establecieron nuevas dinámicas en el plano territorial. Estas políticas tuvieron un impacto de carácter doble sobre los gobiernos locales. Por un lado, los municipios sufrieron una ampliación de sus funciones y responsabilidades y en menor medida de sus atribuciones, debiendo proveer un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad, sin que ello implicara mayormente un incremento de recursos (técnicos, jurídicos, económicos, humanos y administrativos) acorde al crecimiento y complejidad de sus tareas. Por otro lado, generaron un proceso de resignificación y en alguna medida jerarquización del ámbito local. Los municipios, en tanto primer “ventanilla” gubernamental, aparecieron revalorizados por su mayor grado de cercanía y receptividad para resolver problemas y conflictos ante los cambios en el nuevo escenario (Cravacuore, 2014; Cabrero Mendoza, 2012; Carmona, 2012; Casalis, 2017).

Aunque los límites de lo “local” pueden variar en función de las características históricas y culturales y los procesos funcionales que adoptan los emplazamientos territoriales, es posible señalar a la esfera municipal como una instancia central de las diferentes interacciones sociales, económicas y político-institucionales. Por ende, uno de los ejes fundamentales a escala local/municipal se vincula con las actividades productivas y el empleo. La existencia de un modelo de intervención a nivel municipal sustentado en la articulación de los actores locales puede generar condiciones favorables para el desarrollo, si bien ello estará determinado por los estímulos y políticas desplegadas fuertemente desde el gobierno nacional y regional/provincial. En consecuencia, el establecimiento de relaciones asociativas y de cooperación, entre empresas, organizaciones locales y el Estado constituyen aspectos importantes en la creación de un ambiente propicio que resulte en un aumento de la capacidad productiva y competitiva de estos espacios (Boscherini y Poma, 2000; Camagni, 2002; Mazorra et al, 2005; Carmona, 2008).

Más específicamente, la dimensión metropolitana en ciudades con fuertes niveles de fragmentación social, productiva e institucional plantea dificultades para el desarrollo local pensado de manera endógena y enfatiza la importancia de examinar con mayor detalle la complejidad de este tipo de territorios. Así, el espacio metropolitano es el resultado de la coexistencia de una diversidad de ámbitos territoriales diferentes, que se constituyen con relación a las dinámicas, cuestiones y actores que organizan la vida social y económica de la ciudad. Lo metropolitano constituye entonces una unidad amplia y diversa de procesos y estructuras urbanas, que constituye el resultado del crecimiento de una ciudad, y por lo tanto, supera los límites del gobierno municipal que fue creado para hacerse cargo de su gestión (Narodowski, 2007; Borello, 2007; Pérez, 2008; Carmona, 2009).

En este marco, las formas de hacer política y los estilos de gestión local han sido abordados en la literatura para el caso argentino. Distintos trabajos han enfatizado en las nuevas responsabilidades en materia social y económica que los gobiernos locales han debido asumir de “hecho” frente a las transformaciones estructurales, sin contar en la mayoría de los casos con capacidades y recursos necesarios para afrontar este tipo de acciones. La transferencia de la carga de la crisis por medio de los procesos de descentralización aumentó las funciones a ser ejercidas por los municipios. Obligó también a definir estrategias de legitimación del gobierno local para dar cuenta de la gestión del nuevo escenario (García Delgado, 1997; Chiara, 1999; Cravacuore, 2007; De Piero, 2010).

Diversas investigaciones han destacado también la importancia de la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político (Badía, 2003), sobre la descentralización en el ámbito territorial y metropolitano (Badía, 2004; Badía y Carmona, 2005), sobre la multi-intervención y fragmentación socio espacial como contexto para nuevas políticas urbanas (Badía, Carmona, Rofman y Soldano, 2008) o sobre la dimensión territorial de la política (Frederic, 2004; Pérez, 2005 y 2008; Badía, Carmona y Soldano, 2008).

Resulta relevante indagar así los principales instrumentos de política municipal y las relaciones intergubernamentales (RIG) establecidas en el contexto económico y sus impactos en el plano local y regional. En primer lugar, es posible partir de la idea de matriz de intervención como el conjunto de políticas o iniciativas estatales implementadas a nivel municipal, más allá de que su diseño se origine en otra jurisdicción. En esta matriz intervienen actores estatales y no estatales en una dinámica definida por los recursos relativos que estos poseen y los marcos institucionales dentro y sobre los cuales estos operan (Carmona y Anzoátegui, 2010; Couto, Foglia y Rofman, 2016).

Consideramos a las RIG como un concepto amplio que remite a los vínculos entre las distintas unidades de gobierno existentes al interior de un Estado, esto es un conjunto de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales que integran el aparato estatal. Por ende, las RIG son los mecanismos políticos y administrativos que colaboran en regular, organizar y, en última medida, viabilizar la gestión pública entre los diferentes niveles que integran un Estado (Wright, 1997; Méndez, 1997; Jordana, 2002; Escolar et al., 2011).

Los procesos sociopolíticos en espacios territoriales se establecen así a partir de una situación de interdependencia e influencia entre múltiples actores y niveles de intervención. Puede aseverarse entonces que la gobernanza en la literatura especializada plantea el pasaje gradual de una modalidad de actuación gubernamental sostenida en la primacía excluyente del gobernante en términos de la dirección y conducción política, a un escenario donde se establecen mayores grados de interacción y dependencias mutuas entre las instancias político-institucionales y sociales. De esta forma, resulta central la puesta en marcha de estrategias de desarrollo territorial sobre un eje de gobernanza, que permita estimular interacciones dinámicas entre los diversos actores intervinientes en redes multinivel, “multiescalares” o multigeográficamente compuestas, que sean cohe-

rentes con el entorno y las trayectorias en donde se aplican. (Aguilar Villanueva, 2007; Vigil y Fernández, 2012; Carmona, 2012).

LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES Y MUNICIPIOS A CONSIDERAR

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) abarca el continuo urbano que comienza en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se extiende a una serie de partidos de la provincia de Buenos Aires, hasta las principales cabeceras de las líneas de ferrocarril. Entre los distintos criterios de regionalización que se utilizan para establecer el área geográfica que abarca la RMBA, adoptamos el que se basa en los movimientos pendulares que diariamente realizan las personas para satisfacer sus necesidades, principalmente laborales, pero también educativas, de salud y de consumo. Estos movimientos tienen cierta correspondencia con la estructura de transporte de la RMBA. Como no se cuenta con información estadística detallada acerca de la magnitud y proporción de dichos movimientos, para establecer el área abarcada por la RMBA puede considerarse como límite exterior el de los partidos donde se encuentran las cabeceras de las líneas de ferrocarril y de autotransporte de pasajeros que llegan a la Ciudad de Buenos Aires (ver figura 1).

La RMBA incluye al Área Metropolitana de Buenos Aires, que comprende la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Conurbano Bonaerense o Gran Buenos Aires, y partidos ubicados fuera de ésta pero que tienen fuertes interrelaciones con el resto de la metrópoli (según los criterios adoptados puede comprender un total de cuarenta municipios). Al mismo tiempo, este continuo urbano presenta enormes déficits sociales e infraestructurales. Conviven grandes empresas nacionales y transnacionales, pequeñas empresas, emprendimientos familiares, empresas recuperadas, cooperativas de trabajo insertas en tramas productivas e institucionales con grados muy variables de desarrollo (Borello, 2000 y 2007; Couto, 2018).

La estructura y dinámica económica de la RMBA está fuertemente condicionada por su histórica posición de centralidad en la vida económica argentina. Esta región concentra la mayor parte de la actividad industrial y financiera del país. Este proceso de concentración se explica por los factores de atracción propios de las ciudades metropolitanas, como los servicios a la producción, la especialización del mercado de trabajo y, fundamentalmente en estas últimas décadas, el acceso a la información,

Estas tendencias se expresan con nitidez en la situación relativa del mercado de trabajo de la RMBA respecto del ámbito nacional. Esta región muestra, según el INDEC, la tasa de actividad más elevada del país a la vez que enfrenta situaciones de desempleo y subempleo más críticas que las de otras regiones. La presencia de los factores propios de las tendencias globalizadoras de la economía mundial no ha sido suficiente, sin embargo, para generar una dinámica de modernización de la estructura productiva de la región, y su equiparación con el nivel de desarrollo tecnológico de las metrópolis centrales. La estructura productiva de la RMBA mantiene los rasgos fundamentales de su configuración tradicional, y no se ha alterado sustancialmente la tendencia histórica de localización

industrial, consistente en un proceso de periferización, desde el centro de la ciudad de Buenos Aires hacia los partidos del Conurbano más alejados.

Como resultado de estos procesos, la estructura económica y productiva de la RMBA muestra un alto grado de heterogeneidad, configurándose una estructura territorial fragmentada entre algunos centros o ejes dinámicos y grandes espacios de estancamiento o crecimiento limitado. Esta estructura es producto de factores que operan principalmente a escala metropolitana, puesto que las decisiones de inversión se toman en función del mercado de tierras, de servicios y de mano de obra de la metrópoli en su conjunto.

Los municipios seleccionados para el análisis son San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz (en el segundo cordón o corona del GBA), ubicados en el noroeste de la RMBA. Estos distritos exhiben similitudes y diferencias en términos institucionales y sociodemográficos. Los tres municipios se crean a partir de la división del anterior partido de General Sarmiento y comienzan a funcionar el 10 de diciembre de 1995, predominando la influencia del peronismo en su conducción política y liderazgos de corte personalista. En términos sociales y demográficos, los tres municipios cuentan con una cantidad de población similar (más de 250 mil habitantes cada uno), siendo San Miguel el municipio con menores índices de pobreza y vulnerabilidad respecto a Malvinas Argentinas, en un nivel intermedio, y José C. Paz, el distrito con mayores dificultades socioeconómicas y densidad poblacional (tabla 1).

En su conjunto, el territorio comprendido tiene una población de casi 900 mil habitantes y su superficie abarca alrededor de 200 km². Esta área de alta densidad poblacional, en mayor medida en José C. Paz y Malvinas Argentinas, muestra también heterogeneidades sociales y económicas marcadas. De esta forma para el trabajo, se propone una metodología cualitativa de investigación sobre la base de los tres casos de estudio seleccionados, examinando la matriz de políticas orientadas a la producción y el empleo local a partir del cambio de gestión nacional y provincial dado en el año 2015¹, y qué desafíos en términos de gobernanza se abren a partir del nuevo escenario.

PROGRAMAS ORIENTADOS A LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO EN LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS

Las políticas públicas dirigidas a la producción y al empleo desarrolladas en los municipios seleccionados durante los años 2011-2015 y 2015-2017 han sido variadas (tabla 2). Por lo general, son diseñadas desde un conjunto amplio de organismos públicos de diferentes niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia, Municipio) y carteras a nivel sectorial (industria, agro, ciencia y tecnología, mayormente) e incluyen en algunos casos la participación del sector privado en su implementación (tabla 2)

El entramado de instrumentos de acción estatal sobre la cuestión productiva y el empleo encuentra una expansión durante la década de gobierno kirchnerista debido a la revalorización del territorio como ámbito de intervención. Tanto los gobiernos locales, producto de los procesos de desconcentración, como los gobiernos provinciales y na-

cionales por la creciente articulación directa con los actores del territorio, extienden los programas e iniciativas de intercambio en materia productiva.

La mayor parte de los instrumentos de promoción productiva proceden del Estado nacional², en menor medida del Provincial, siendo menos numerosos los mecanismos y recursos que destinan los gobiernos locales en este campo. Por lo general, los programas o instrumentos son solicitados/ gestionados por las mismas empresas, cuando se trata de grandes firmas, a través de ventanillas permanentes o convocatorias a licitaciones específicas y en otros casos, en particular mediando con el universo Pyme, intervienen otros actores como las universidades, las entidades empresarias sectoriales o regionales, las agencias de desarrollo público-privadas locales o las áreas municipales vinculadas a la producción.

Los municipios estudiados aquí constituyen distritos con elevados déficits infraestructurales, tanto a nivel urbano como de los hogares. En la misma línea, el rápido crecimiento económico desde el inicio del kirchnerismo y luego *amesetado* en el último período, se tradujo en una expansión de unidades productivas en un marco de escasa planificación estatal.

A partir del cambio de gestión nacional y provincial de finales del año 2015, gran parte de las empresas, emprendedores y productores vienen padeciendo una coyuntura desfavorable producto de las medidas de política económicas implementadas (cambio de precios relativos, aumentos tarifarios, liberalización de importaciones y persistente inflación), combinado con pocos instrumentos realmente accesibles de las jurisdicciones oferentes (nacional y provincial). Es en este marco, que el rol de los gobiernos municipales y de las redes locales adquiere relevancia en el desarrollo productivo de la región.

Un análisis a partir de las entrevistas recientes a los principales funcionarios de las áreas de empleo y producción municipales en los tres municipios, plantea la necesidad de mejorar los diagnósticos acerca de la situación productiva de la zona debido a la ausencia de estadísticas desagregadas. En este sentido, San Miguel proyecta realizar un censo económico y Malvinas Argentinas, un relevamiento en el área denominada Triángulo Industrial (que concentra, junto con el parque industrial, el 50% de los establecimientos productivos)³ para indagar la problemática impositiva, medioambiental y laboral. En José C. Paz, por su parte, se realiza desde el año 2016 un Censo industrial a cargo de la Dirección de Industria.

Respecto de los actores públicos, en San Miguel la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Trabajo y Producción, así como la Oficina de Empleo, son las principales responsables de las iniciativas. La primera agencia mencionada atiende principalmente los vínculos con las empresas y comercios formalizados con especial atención a proyectos e iniciativas comerciales del partido.⁴ Dicha Secretaría articula regularmente con la Cámara de Comercio e Industria de San Miguel, la cual también fundamentalmente una imbricación en el sector comercial, dado el peso de la actividad en el partido.

La segunda agencia recientemente constituida resulta de la jerarquización de la ex Subsecretaría de Desarrollo Local que funcionaba bajo la órbita de la Secretaría de

Desarrollo Social. Concentra fundamentalmente la articulación con actores productivos de menor escala, en el despliegue de iniciativas de impulso o formalización de emprendimientos productivos diversos: gastronómico, textil, accesorios para la moda y construcción de viviendas.

La intervención del área se nutre casi exclusivamente con iniciativas municipales y está fuertemente orientada a los actores de la economía social, en un proceso de acompañamiento y asistencia técnica, en una etapa pre-incubadora y otra de incubadora propiamente dicha. El trabajo de implementación de dicha dependencia supone una fuerte articulación de los programas entre sí. Las líneas de crédito o subsidio están vinculadas con los talleres y cursos de oficios, como así también las tareas de acompañamiento de los asistentes sociales y psicólogos del área se integran con vistas a proveer diferentes herramientas con el objetivo de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos transferidos hacia los emprendedores y avanzar en la formalización del trabajo autogestivo.

En lo que refiere a las iniciativas desplegadas en articulación con otros niveles de gobierno, los planes de Recuperación Productiva de Nación y Provincia han atendido firmas que se encuentran en una delicada situación. También las Clínicas Tecnológicas desarrolladas con el Ministerio de Ciencia y Técnica de la Provincia de Buenos Aires y también de la Nación, han avanzado en la reconversión productiva de empresas (cerámicas y cepillos por ejemplo), donde uno de los elementos de diagnóstico más significativos en muchas de ellas, resultó ser la necesidad de relocalización de los establecimientos porque su ubicación urbana no le permite crecer.

Asimismo, el FOGABA, Fondo de Garantía de Buenos Aires, un organismo creado por el Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires, articula con San Miguel para apoyar iniciativas derivadas de las Clínicas Tecnológicas. En este contexto, la gran mayoría de las iniciativas orientadas a emprendedores o pymes son municipales, y algunas pocas provienen de Nación o de la Provincia.

José C. Paz, por su parte, exhibe en el conjunto territorial un fuerte nivel de vulnerabilidad social y un desarrollo económico bajo, medido en términos de ingreso per cápita. El área municipal que atiende las cuestiones es la Secretaría de Industria, Producción y Empleo municipal (SIPEM). Exhibe una cantidad menor de programas en funcionamiento que los municipios aledaños aquí analizados, con una articulación más acotada con los niveles superiores de gobierno, si bien presenta una iniciativa innovadora que alcanza una variedad amplia de actividades realizadas dentro del Municipio.

El Polo Productivo, precisamente, que funciona desde hace seis años es sin dudas la intervención más significativa por la diversificación de acciones desplegadas y por el volumen de trabajadores que allí se ocupan. Dependiente de la SIPEM, el Polo Productivo ocupa a más de 200 empleados municipales y entre 500-700 trabajadores financiados por el programa Argentina Trabaja⁵ del Ministerio de Desarrollo de Nación, modalidad que se mantiene desde el surgimiento del Polo. Allí se realizan diferentes actividades: fabricación de masetas, alambrados, cestos de basura, ladrillos, sillas de rueda, ataúdes para personas indigentes, reciclado de mobiliarios escolares y trabajos de carpintería,

entre otros. Evidentemente el Polo funcionaría como una iniciativa de producción y provisión local de insumos para el Municipio. Allí también funciona una oficina de turismo social que con apoyo del Ministerio de Turismo de Nación ofrecen viajes a bajo costo para familias de bajos recursos.

Por otro lado, en articulación con la Universidad Nacional de José C. Paz se conformó, también en el marco del Polo Productivo, un Foro Pyme, integrado por una decena de empresas de la localidad, con vistas a crear un Centro de Servicios en la zona que provea soluciones. Sobre la base de actividades de capacitación y el impulso de varias empresas innovadoras se busca establecer un eje productivo territorial centrado en el despliegue de diversos procesos, productos y acciones asociativas.

Dentro de las iniciativas nuevas en las que el gobierno local está trabajando, aunque aún no se han materializado, debe mencionarse la construcción de un parque industrial emplazado en un amplio predio lindante con Moreno. Allí funcionaría en principio una fábrica automotriz china de vehículos eléctricos que buscaría alcanzar un doble objetivo de abastecer necesidades de transporte público y también de generación de “empleo genuino”.

El caso de Malvinas Argentinas, tal como se ha planteado, es distinto en su desarrollo. La gestión de gobierno lleva menos de dos años en el municipio y el peso del sector industrial en el producto y el empleo local es relevante. Funcionan así dos organizaciones que representan colectivos privados: la Cámara Empresarial del Parque Industrial de Malvinas Argentinas (CEPIMA) y la –más reciente- Cámara Comercial Empresarial e Industrial (CACEIMA). Sobre la base del despliegue del parque industrial y el Triángulo, el proceso de crecimiento experimentado fue en líneas generales espontáneo o poco planificado.

En este sentido, desde la Secretaría de Industria y Medioambiente ha avanzado en un programa de habilitación y regularización con las empresas de modo de planificar la actividad industrial en el territorio y evitar situaciones de contaminación o vuelcos de desechos. En lo que refiere a las iniciativas de articulación con otras jurisdicciones, Malvinas Argentinas viene trabajando tanto con Nación como con la Provincia en las Clínicas Tecnológicas, los programas de Recuperación Productiva y Reconversión Productiva.⁶

REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo tuvo como objetivo principal examinar las políticas y el entramado institucional de apoyo a la producción y el empleo en municipios del noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz) en el contexto argentino reciente. Se consideraron así las distintas tendencias y estrategias de desarrollo utilizadas en los municipios como el alcance de los programas desplegados. Del mismo modo, se indagó la intervención estatal en la materia contemplando las relaciones intergubernamentales y las capacidades municipales en relación con los niveles superiores de gobierno.

En este marco, un análisis más integral con relación al conjunto de políticas en los municipios considerados resalta a primera vista una serie de aspectos para destacar. Primeramente, la matriz de intervención implica la articulación de actores diversos en el territorio. Las universidades, las cámaras empresarias, las empresas, cooperativas, entre otras confluyen en un entramado complejo, en la búsqueda por mejorar las condiciones de sostenimiento de los emprendimientos productivos y de empleabilidad. En segundo término, la articulación con niveles superiores de gobierno si bien lleva poco tiempo la gestión actual de gobierno, parece más fluida y proactiva en la Provincia de Buenos Aires que en el nivel nacional.

Los municipios analizados presentan, tal como hemos visto, déficits infraestructurales y sociales importantes. El cambio económico y de política desarrollado a partir del año 2015 ha impactado a nivel de las empresas y el empleo local. En este sentido, si bien aún no se han formulado planes estratégicos o lineamientos de política a largo plazo con actores del territorio, los tres municipios han avanzado en el diseño de instrumentos de diagnóstico del territorio con vistas al diseño de programas orientados a la producción y el empleo.

En el caso de Malvinas Argentinas, el perfil productivo más industrial y la concentración en el Triángulo de empresas de este sector, lleva a la Secretaría específica a tener un enfoque definido sobre la actividad manufacturera. Inclusive el perfil de área medioambiental le imprime un carácter fuerte a las acciones de habilitación y estudios de impacto en la materia. En San Miguel y José C. Paz, por su parte, la trama de comercios conlleva otra dinámica de intervención más ligada al emprendedorismo y fuertemente orientado a los actores de la economía social.

Desde una perspectiva de gobernanza, pueden apreciarse entonces distintas tramas de actores, relaciones intergubernamentales y modelos de intervención en el plano local. El municipio de Malvinas Argentinas presenta actores productivos de mayor escala, concentrados territorialmente y mejor organizados en zonas industriales que exhiben actividades con una elevada productividad. Pese al escaso tiempo que lleva la gestión local, implementa un modelo de apertura intergubernamental con el objeto de tener mayor fuerza de iniciativas de apoyo a la producción y el empleo. De este modo, la intervención en términos de RIG es “abierta”, focalizada mayormente en la actividad manufacturera, con una capacidad institucional municipal incipiente en la diversificación/expansión de los instrumentos.

En el caso de San Miguel, emergen emprendimientos atomizados con apoyos municipales diversificados y consolidados en la experiencia de muchos años de gestión. Aunque la trama de organizaciones intermedias resulta débil, la vinculación con la Provincia de Buenos Aires denota una gestión más articulada en lo intergubernamental. Por ende, se evidencia una apertura en lo que refiere a las RIG, con una diversificación local importante a nivel sectorial y una capacidad institucional municipal elevada en la vinculación entre los instrumentos. Finalmente, José C. Paz con condiciones socioeconómicas más desfavorables exhibe actores productivos de pequeña y microescala, atomizados, con

escasa organización y alta dependencia hacia el municipio. La intervención local resulta ser así más integral y contenedora de los actores participantes, en una dinámica mucho más endogámica y dependiente del municipio, con iniciativas importantes pero escasos vínculos intergubernamentales.

En consecuencia, un esquema de análisis desde un enfoque de gobernanza que contemple el alcance de las políticas y las capacidades institucionales desplegadas desde el municipio, en articulación con los actores socioeconómicos y con otros niveles de gobierno, resulta relevante para dar cuenta de las dinámicas de desarrollo presentes en el territorio y sus condiciones de partida. Indagar más en profundidad estos procesos y sus diversas implicancias locales, fundamentalmente en áreas metropolitanas complejas y heterogéneas, aparece como un desafío de suma importancia para pensar nuevas intervenciones públicas e institucionales con mayor grado de efectividad y legitimidad en términos de resultados a ser alcanzados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39. México: INE, pp. 5-32.
- Badía, G. (2003). Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político. En Badía, G. y Pereyra, E. (Org.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines-Buenos Aires: UNGS/Ed. Al Margen.
- Badía, G. (2004). Cambiando el foco: la descentralización de Buenos Aires y la Región Metropolitana. En Escolar, M., Badía, G. y Frederic, S. (Eds.), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Badía, G. y Carmona, R. (2005). Descentralización en la Provincia de Buenos Aires: una mirada desde los municipios. En Descentralización y fortalecimiento del Estado. Ponencia presentada en *Seminario Internacional*, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, junio.
- Badía, G., Carmona, R., y Soldano, D. (2008). El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Badía, G. y Carmona, R. (Comp.), *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Argentina: UNGS.
- Badía, G., Carmona, R., Soldano, D., y Rofman, A. (2008). Multiintervención y fragmentación socio espacial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el contexto para nuevas políticas urbanas. Ponencia presentada en *XIII Congreso CLAD*, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre.
- Borello, J. (2007). (Coord.), *Aproximaciones al mundo productivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Argentina: UNGS.
- Borello, J. (2000). (Coord.), *Bulones y Canguros, Los ejes productivos del desarrollo local*. Argentina. ICO-UNGS.
- Boscherini, F., y Poma, L. (2000). Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global. En Boscherini F. y Poma L. (comps.), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores.
- Cabrero, E. (2012). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camagni, R. (2002). On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading? *UrbanStudies*, 39(13), pp. 2395-2411.
- Carmona, R. (2008). Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática. En Córdova, M. (coord.), *Lo urbano en su complejidad. Una lectura desde América Latina*, Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, Serie 50 años, FLACSO, Quito, Ecuador.
- Carmona, R. (2009). Sistemas productivos locales en el noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de su dinámica reciente y distintas consideraciones en términos de políticas públicas. En *Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, REDD-*, 1(2) 2009, San Pablo, Brasil. Recuperado de <http://seer.fclar.unesp.br/index.php/redd/issue/view/367>
- Carmona, R. (2012). *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: CICCUS-UNGS.

- Carmona, R., y Anzoátegui, M. (2010). Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y tipo de articulación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del Conurbano Bonaerense. En Rofman, A. (comp.). *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense. Un estudio sobre las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Buenos Aires: UNGS.
- Casalis, A. (2017). Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017). En *Divulgatio*, Perfiles académicos de posgrado, Secretaría de Posgrado de la Universidad Nacional de Quilmes. Edición N° 3, área temática: Economía.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En Cravacuore, D., Israel, R. (comps.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2014). La recentralización emergente en América Latina. En Fidel, Carlos; Villar, A. (comps.), *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación-Universidad Nacional de Quilmes, pp. 67-86.
- Couto, B., Foglia, C., y Rofman, A. (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En Rofman, A. (comp.), *Participación, Políticas Públicas y Territorio*. Buenos Aires: UNGS.
- Couto, B. (2018). Producción y ocupación en el Conurbano Bonaerense. Radiografía de un territorio heterogéneo. *Observatorio del Conurbano*, Documento del Boletín/Newsletter, febrero.
- Chiara, M. (1999). El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los municipios del conurbano bonaerense. Ponencia presentada en la *Jornada Pobres, Pobreza y Exclusión Social*, UBA/CEILCONICET, Buenos Aires, 25 al 27 de agosto.
- De Piero, S. (2010). Participación Ciudadana en Políticas Públicas. En *Recorridos del Tercer Sector. Informe de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (2009-2010)*. La Plata: Fundación BAPRO, pp. 64-67.
- Escolar, M., González, L., Caminotti, M., Quillici, F., y Del Cogliano, N. (2011). Federalismo y Relaciones Intergubernamentales. Fragmentación política y federalismo ejecutivo: el caso argentino. Trabajo presentado en el *X Congreso Nacional de Ciencia Política SAAP*. Córdoba.
- Ferraro, C., Costamagna, P., Mirabella, R., y Carmona, R. (2006). Desarrollo económico local, articulación entre instituciones y cooperación público privada. La experiencia de Rafaela, Argentina. En Roja, L. M. (comp.). (2005). Promoción de las economías locales y regionales, *Documentos de la Segunda Conferencia Internacional*. Sede Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima. 10 al 12 de agosto.
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- García, Daniel. (1997). Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión. En García Delgado, D. (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires: FLACSO/UBA-CBC/Universidad Católica de Córdoba.

- Jordana, J. (2002). *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Serie Documentos de Trabajo I-38 UE. Social Institute Development INDES-BID.
- Mazorra, X., Filippo, A., y Schlessler, D. (2005). Áreas económicas locales y mercado de trabajo: estudios de tres casos. Serie Desarrollo productivo, N° 157 (LC/L.2151-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.79.
- Méndez, J. L. (1997). Estudio Introductorio. En: Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura.
- Narodowski, P. (2007). *La Argentina pasiva. Desarrollo e instituciones más allá de la modernidad*. Buenos Aires, Ed. Prometeo.
- Pérez, P. (2005). El desafío de la gobernabilidad metropolitana en la Argentina. Ponencia presentada en *VII Seminario RedMuni*, UNGS-INAP, 15 y 16 de septiembre.
- Pérez, P. (2008). Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina. En Badía, G. y Carmona, R. (comps.), *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*. Argentina: Ediciones UNGS.
- Vigil, J. L., y Fernández, V. R. (2012). Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (53). Caracas.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

NOTAS

- ¹ A fines de 2015, la coalición Cambiemos, conformada por el Radicalismo y el partido Propuesta Republicana (PRO), gana las elecciones nacionales y se impone, entre otros distritos, en la Provincia de Buenos Aires (tradicional bastión político del peronismo).
- ² En el plano nacional, según información del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación una cuarta parte del universo de instrumentos vigentes había sido diseñada para el sector Pyme.
- ³ El parque industrial de Malvinas Argentinas nace en 1978 pero se establece formalmente a fines de la década del noventa. El Triángulo, en cambio, es un “área de promoción industrial” y se conforma entre los años 1996-1997. Ambos concentran la mitad de la actividad productiva del partido.
- ⁴ Se centra en iniciativas como el Centro Comercial a Cielo Abierto y obras en el Sector Planificado Mixto para la construcción del Parque Industrial en Bella Vista, en articulación con una importante empresa Metalúrgica de la zona, IPH que se ha involucrado en las obras y que es la propietaria de los terrenos.
- ⁵ Este programa social de amplio alcance, creado en el año 2009 durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y sostenido inicialmente por la nueva gestión de gobierno que asume en el año 2015, se orientó a promover el empleo y la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el poder ejecutivo nacional y sus pares provinciales y municipales. En la actualidad, se encuentra en proceso de readecuación y redefinición junto a otros programas sociales.
- ⁶ En el primer caso, llevan 16 Clínicas realizadas con diverso grado de complejidad según el caso. La Oficina de Empleo por su parte, trabaja actualmente con 300 beneficiarios en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Empleo, con 65 personas insertas en puestos de trabajo.

TABLAS

Tabla 1. Indicadores sociodemográficos para los municipios seleccionados

	San Miguel	Malvinas Argentinas	José C. Paz
Superficie (km²)	82	63	50
Población (2010)	276.190	322.375	265.981
Población (2001)	253.133	290.691	213.274
Densidad	3.061	5.117,	5.319

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2010 y 2001).

Tabla 2. Programas de producción y empleo de los diferentes niveles de gobierno

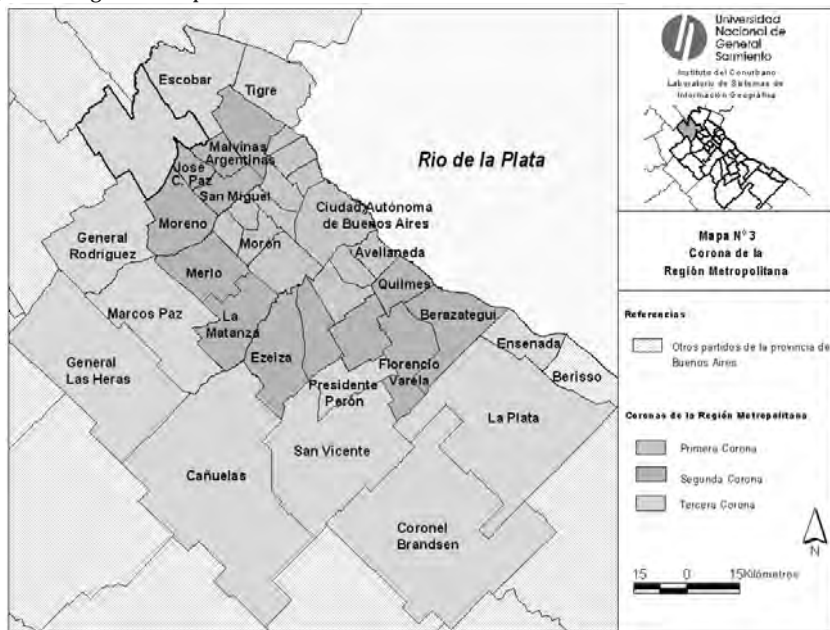
	Programas producción y empleo	Origen
MA SM	Recuperación Productiva REPRO	Ministerio de Trabajo Nación y PBA
MA SM	Reconversión Industrial	Secretaría Producción Nación
MA SM	Clínicas técnicas (algunas para reconversión)	Ministerio de Ciencia PBA
MA SM	Programa jóvenes	Ministerio de Trabajo Nación
JCP	Argentina Trabaja	Ministerio Desarrollo Nación
	Iniciativas municipales 2017	Objetivo
SM	Censo económico municipal	Realizar un diagnóstico económico del territorio
MA	Relevamiento información impositiva, medioambiental y laboral del Triángulo Industrial	Realizar un diagnóstico en profundidad de la zona de mayor actividad económica, en materia económica, ambiental y laboral
MA	Programa Habilitación	Regularización ambiental, impositiva y laboral de las firmas
SM	Incubadora de empresas	Desarrollo de emprendedores ya formalizados
SM	Taller escuela oficios	Capacitación en oficios: gastronomía, textil, accesorios de moda, construcción de viviendas
SM	Mercado en tu barrio. Ferias	Capacitación en armado de stands. Exposición de producción local.

SM	Subsidios San Miguel Emprende	Aporte no reembolsable para adquisición de bienes usados o nuevos contra entrega de factura legal
SM	Créditos para refacción de viviendas	Tasa del 10%, monto máx.\$48.000, definido en proporción al salario familiar.
SM	Créditos para emprendedores	Formalización del trabajo autogestivo, Tasa del 6% anual, monto máx. 25.000 pesos entregados en forma escalonada.
JCP	Censo industrial Municipal	Diagnóstico del sector industrial del partido anual desde 2016
JCP	Huerta agroecológica	En el Polo Productivo
JCP	Polo Productivo	Capacitaciones, fabricación de bienes diversos de uso municipal
JCP	Foro Pyme	Articulación público-privada, Proyecto Centro de Servicios en el Polo Productivo en articulación con la UNPAZ

Fuente: Elaboración propia con base en entrevista con funcionarios municipales de las áreas de Producción y Empleo de San Miguel (SM), Malvinas Argentinas (MA) y José C. Paz (JCP)

FIGURAS

Figura 1. Región Metropolitana de Buenos Aires



NO SOMOS IGUALES: EXCLUSIÓN SOCIAL Y MOVILIDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA.

RETOS VIGENTES DE LA GESTIÓN
METROPOLITANA

ARRIAGA CORDERO, EUGENIO
ESCUELA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

Doctor en Estudios Urbanos por Portland State University. Maestro en Desarrollo Sustentable Internacional, por Brandeis University. Maestro en Política y Gestión Pública, por el ITESO. Actualmente es director del Centro de Estudios Urbanos y de Vivienda, de la Escuela Superior de Arquitectura, donde además coordina los programas de posgrado. Sus líneas de investigación son: transporte sustentable, desigualdad social y vivienda. Contacto: earriaga@esarq.edu.mx

RESUMEN

Uno de los retos de la gobernanza metropolitana es reducir la desigualdad social entre los municipios centrales y periféricos que conforman un área metropolitana. Este estudio analiza la relación entre las desigualdades territoriales y de ingreso, con la movilidad urbana, en los municipios de Guadalajara y Tlajomulco, del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). El propósito es visibilizar los contrastes entre ambos territorios. Para ello, se analizan las características del “viaje al trabajo” y como varían por municipio de residencia y nivel de ingreso. Para la elaboración de este análisis se utiliza la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Dicho análisis nos permite explorar las desigualdades territoriales entre dos municipios contrastantes del AMG: Guadalajara, un municipio consolidado –con más y mejores servicios públicos- y Tlajomulco de Zúñiga, un municipio de la periferia urbana, donde se segrega a los grupos sociales de menores ingresos, sin acceso a servicios y equipamiento de calidad, como un buen sistema de transporte público, lo que contribuye a la exclusión social, al restringir el acceso a los lugares y actividades significativas de sus habitantes.

En general los habitantes de Tlajomulco de Zúñiga tienen un viaje al trabajo de mayor duración que los de Guadalajara, y las personas de menores ingresos tienen un viaje al trabajo más corto. Resulta esencial tomar en cuenta las desigualdades territoriales y de ingreso al momento de diseñar políticas públicas de alcance metropolitano, para lograr una identidad compartida, mayor cohesión social, desarrollo social y, eventualmente, la consolidación de la metrópoli, como escala de gobernanza.

Palabras clave: viaje al trabajo, desigualdad de género, desigualdad social, justicia espacial.

NO SOMOS IGUALES: EXCLUSIÓN SOCIAL Y MOVILIDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

En este artículo se lleva a cabo un análisis comparativo entre los municipios de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga del AMG, con respecto a la movilidad; particularmente se exploran las características del “viaje al trabajo” (modo de transporte, duración de los viajes, y destino) y cómo sus características varían, por un lado, entre los dos municipios estudiados y, por otro, por ingreso de los habitantes. Para llevar a cabo este análisis se utiliza la encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

El viaje al trabajo es relevante porque se considera el vínculo más importante entre la vivienda y los mercados laborales, por lo que puede decir mucho sobre el acceso desigual a ambos. La investigación sobre el viaje al trabajo surge en 1970 como consecuencia del aumento de la fuerza laboral remunerada de las mujeres durante la década previa (Tivers, 1978). El “viaje al trabajo” por lo regular se mide a través de tres indicadores: costo, duración, y distancia, del viaje entre el hogar y el lugar de trabajo (Pratt y Hanson, 1991).

La desigualdad, en sus distintos ámbitos, es relevante no solo desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, que encuentra en la desigualdad entre los municipios uno de los principales retos para la consolidación de la escala de gobierno metropolitana, sino porque entre otros efectos perniciosos, la desigualdad limita las posibilidades de crecimiento económico, aumenta la violencia (Esquivel, 2015), y contribuye a empeorar prácticamente todos los problemas sociales (obesidad, salud, adicciones, etc.) de un país (Wilkinson, 2010). Es esencial entender las dinámicas de la desigualdad territorial y como ésta articula otras desigualdades, como la de ingreso, que al final de cuentas se expresan y confluyen en el territorio, limitando, entre otras cosas, la movilidad de las personas, al grado de contribuir a su exclusión social (Social Exclusion Unit, 2003).

México es un país con altas desigualdades: territoriales y de ingreso. De acuerdo con un estudio sobre desigualdad extrema en México (Esquivel, 2015), nuestro país está dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo. Esquivel apunta que México enfrenta una paradoja, mientras el crecimiento económico ha sido bajo en México en los últimos años (1.17% anual), los salarios promedios no han crecido (más si el número de súper millonarios mexicanos) y la pobreza persiste. De hecho, como apunta el informe del Observatorio de Salarios (2017), en México recientemente los salarios han bajado. Mientras que un profesionista con posgrado ganaba \$24,000 mensuales en el año 2005, para 2016 ganaba \$14,800. En el caso de los titulados con licenciatura,

en 2005 percibían \$11,200 pesos y en 2016 sólo \$7,600. Incluso, el salario promedio bajó durante el mismo periodo de \$8,776 a sólo \$5,744.

Sin embargo, los promedios no son buenos indicadores, puesto que oscurecen grandes diferencias, por ejemplo, entre territorios ricos y pobres, como es el caso entre Guadalajara, un municipio central con baja marginación, y Tlajomulco, municipio de la periferia urbana donde los grupos sociales más vulnerables se encuentran segregados, con bajo acceso a servicios públicos -como el transporte- y un equipamiento social de menor calidad. Y donde las distancias para acceder a oportunidades de trabajo y servicios sociales son mucho más largas que en Guadalajara.

REVISIÓN DE LITERATURA

Esta sección revisa la literatura académica sobre el “viaje al trabajo”, en relación con las desigualdades territoriales y de ingreso. Esto con el propósito de responder las preguntas de investigación de este artículo: ¿De qué manera afecta la desigualdad territorial el viaje al trabajo en Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga? ¿Cómo varía el viaje al trabajo por nivel de ingreso entre los habitantes del AMG?

Con respecto a la desigualdad territorial en su relación con el viaje al trabajo se discute la literatura sobre “desajuste entre el hogar y el trabajo” (*Job-housing mismatch*). Posteriormente, se revisa la literatura que relaciona al viaje al trabajo con la exclusión social. Lo anterior dentro del contexto de la gestión metropolitana.

GOBERNANZA METROPOLITANA, DESIGUALDAD TERRITORIAL Y VIAJE AL TRABAJO

El proceso moderno de expansión de las ciudades -en materia de población, área construida y flujos socioeconómicos- del centro hacia los suburbios, sobrepasando los límites municipales, ha dado como resultado la formación de las áreas metropolitanas. Como consecuencia de este proceso de desarrollo urbano, el diseño de las políticas públicas se da en un contexto de fragmentación territorial, donde múltiples actores atienden una parte pequeña del total del territorio (OECD, 2015). Para enfrentar los problemas de orden metropolitano, como la fragmentación política municipal, es frecuente que se recurra al argumento de la necesidad de contar con arreglos institucionales de gestión metropolitana. El argumento es que las metrópolis son más eficientes (Keating, 1995; Downs, 1994; Montgomery, 2011). Sin embargo, también es cierto que es difícil concretar las reformas hacia un gobierno metropolitano, en parte por la dificultad de asegurar una redistribución regional de la riqueza (Stephens y Wikstrom, 2000; Andersson, 2015; OECD, 2010).

El análisis del territorio es un elemento central en el análisis de la desigualdad social, porque se constituye en el eje que estructura las desigualdades de ingreso, género y raza/etnia (CEPAL, 2015). La desigualdad territorial en las ciudades latinoamericanas se

caracteriza por la segregación residencial de los grupos más vulnerables en la periferia de las metrópolis (CEPAL, 2010). Lo anterior es resultado de lo que la CEPAL (2016) llama “heterogeneidad territorial”, fenómeno por el que los municipios experimentan un gran desequilibrio en la distribución de la riqueza y las oportunidades de bienestar material entre los municipios consolidados y aquellos que conforman la periferia metropolitana, caracterizados por altos niveles de pobreza, baja calidad y menor cobertura en los servicios públicos; mayor exposición a riesgos de contaminación e inseguridad; y más largas distancias que deben recorrerse para acceder a servicios, empleo o actividades de entretenimiento, produciendo altos niveles de exclusión social (CEPAL, 2016). Soja (2010) se refiere a este fenómeno como “desigualdad distribucional”, que explica por qué las minorías asentadas en la periferia tienen menor acceso a servicios básicos. Por su parte, Harvey (2010) define el problema de la “injusticia territorial”, que crea y mantiene ventajas a favor de los residentes de mayores ingresos.

DESAJUSTE ESPACIAL ENTRE EL HOGAR Y EL TRABAJO

John Kain (1968) llama “desajuste espacial” a la desigualdad espacial que enfrentan las minorías, por las que tienen dificultades para acceder a sus empleos desde sus hogares. Su hipótesis supone: (i) discriminación racial en la vivienda y en el mercado laboral, (ii) limitado transporte público entre los barrios de los pobres y las áreas de crecimiento de empleo, y (iii) un cambio en la demanda de mano de obra de las áreas centrales a los suburbios (Ihlanfeldt y Sjoquist, 1998). Esta hipótesis sentó las bases para gran parte de la discusión actual sobre la accesibilidad y el viaje al trabajo.

La investigación sobre ubicación residencial ha encontrado que las personas de ingresos más bajos son segregadas con frecuencia en barrios periféricos, tienen viajes al trabajo más largos que quienes residen en barrios centrales (Goddard et al., 2006; Crane, 2007). La ubicación residencial es relevante porque los barrios de la periferia ofrecen pocas oportunidades de empleo local, obligando a sus residentes a realizar viajes más largos al trabajo. También es importante, como señala Blumenberg y Hess, (2003) contar con transporte adecuado para obtener empleo, cosa que con frecuencia no sucede en los barrios de la periferia urbana.

Cervero (1989; 2002) afirma que la discrepancia espacial entre los lugares de trabajo y vivienda asequible es la causa por la que un número creciente de trabajadores se ven obligados a residir más lejos de sus lugares de trabajo. Entre las causas de este desajuste espacial, Cervero identifica: (i) problemas fiscales: las ciudades tienden a preferir ingresos altos vía impuestos comerciales o industriales, con una baja demanda de servicios sociales; (ii) zonificación excluyente (por ejemplo, tamaños mínimos de terreno para permisos de vivienda nueva, restricciones para el suministro de vivienda asequible); (iii) oferta insuficiente de alternativas de vivienda para los trabajadores; (iv) altos precios de vivienda y alquileres; (v) el crecimiento de los hogares con dos trabajadores; (vi) op-

ciones, gustos y preferencias (Giuliano y Small, 1993); (vii) falta de enfoque regional de planificación del uso del suelo; y (viii) conflictos de vecinos (NIMBY's).

EL ROL DEL INGRESO EN EL VIAJE AL TRABAJO

El ingreso está fuertemente relacionado con los hábitos de transporte: las personas de bajos ingresos tienen niveles más bajos de movilidad que las personas con ingresos más altos. Mauch y Taylor (1997) sugieren que los ingresos son muy importantes para entender los hábitos de transporte de las personas, porque los grupos de menores ingresos comparten características económicas y sociales similares, como sus ocupaciones y ubicación residencial. El ingreso contribuye a la elección de la ubicación residencial de los individuos y su capacidad para comprar un automóvil (Doyle *et al.*, 2000).

Las personas de más bajos ingresos dependen en mayor medida del transporte público, el uso compartido del automóvil y de caminar (Davey, 2007). El bajo nivel de movilidad y el desempleo (o subempleo) están relacionados: la disponibilidad, velocidad y precio del transporte público pueden afectar de manera significativa y adversa las oportunidades de empleo, de los pobres. Un problema es que los sistemas de transporte público no solo son más lentos en promedio que el automóvil, sino que con frecuencia no están diseñados para conectar los lugares donde viven y trabajan los pobres, y en general para satisfacer sus necesidades de movilidad y accesibilidad (Clifton y Lucas, 2004). Además, muchos trabajos tienen horarios nocturnos o turnos durante los fines de semana, cuando los servicios de transporte público no están disponibles o son limitados (Sánchez, 2008). Por tanto, la ubicación tanto de los empleos como de la vivienda de los trabajadores, y la red de transporte existente dentro de los mercados laborales metropolitanos contribuyen a explicar los menores niveles de acceso al transporte público y el alto desempleo entre los pobres. Como consecuencia de una baja movilidad los pobres tienden a acceder a empleos de muy bajos salarios, cercanos a sus lugares de residencia.

EXCLUSIÓN SOCIAL, DESVENTAJA DE TRANSPORTE Y VIAJE AL TRABAJO

La “exclusión social” se define como la incapacidad de participar en la vida económica, social y cultural (Currie, 2011; Kenyon *et al.*, 2003). El término fue utilizado por primera vez por los franceses en la década de 1970, refiriéndose a la pérdida de la capacidad de conectarse con los servicios necesarios para participar plenamente en la sociedad (Church *et al.*, 2000). La exclusión social está influenciada por atributos personales, institucionales y sociales. Entre ellos, la falta de ingresos, empleo y automóvil. El bajo acceso a actividades y empleo se explica debido a la desigualdad en el acceso al transporte, a la forma urbana de las ciudades y el sistema de transporte público. En conclusión, la exclusión social se produce por la interacción entre los patrones de uso del suelo, el sistema de transporte y los atributos personales (Currie, 2011).

La “desventaja de transporte”, es un concepto que explica cómo la baja movilidad de los pobres puede llevar a la exclusión social (Currie y Stanley, 2007; Currie, 2004, 2009; Delbosc y Currie, 2011; Lucas y Currie, 2012; Dodson et al., 2010). Quienes más lo sufren son las minorías (jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad), que no pueden manejar un automóvil (Lucas y Currie, 2012). Según Lucas (2012), los principales elementos de las condiciones de desventaja de transporte son un acceso limitado a transporte público o automóvil, los costos prohibitivos de las tarifas del transporte público y la información limitada o inexistente.

METODOLOGÍA

La selección de los municipios de Tlajomulco de Zúñiga y Guadalajara, tiene como propósito visibilizar las desigualdades entre los municipios del AMG. La Tabla 1 muestra una serie de variables socio-económicas y demográficas. Por ejemplo, en materia de crecimiento de población, Guadalajara es una *shrinking city*. Es decir, ha perdido cerca de 200,000 habitantes en los últimos 20 años. Pasando de 1'650 mil habitantes en 1990, a 1'460 mil en el año 2015. En contraste, el municipio de Tlajomulco ha crecido de manera acelerada, pasando de 68, mil habitantes a 550 mil, en el mismo periodo. En ese lapso la densidad de la población aumentó de 107 a 815 habitantes por kilómetro cuadrado y el número de viviendas habitadas paso de 12,496 a 145,220. La oferta de vivienda social asequible explica en parte el crecimiento desmesurado en Tlajomulco, como indica el que una mayor proporción de sus habitantes (61%) tengan casa propia en comparación con Guadalajara (51%).

En materia social, la población de Tlajomulco es, en general, más vulnerable que la de Guadalajara: tiene un mayor porcentaje de pobreza, de habitantes con un ingreso inferior a la línea de bienestar; un mayor rezago educativo, y un menor acceso al automóvil. El crecimiento del uso del automóvil en Tlajomulco, se relaciona con un sistema de transporte público de mala calidad, que no responde a las necesidades de sus habitantes, particularmente de los más pobres que destinan el 50% de sus ingresos al transporte (SEDATU, 2014).

Esto se ve agravado por las condiciones de segregación residencial en barrios de vivienda social de muy baja calidad; una menor provisión de servicios públicos (transporte público, agua potable); un menor equipamiento social (como parques y hospitales) y graves condiciones de inseguridad. Adicionalmente, el acceso a menores oportunidades de empleo obliga a sus habitantes a recorrer distancias más largas, en búsqueda de empleo, en un alto porcentaje en transporte público, un modo de transporte más lento que el automóvil. Como consecuencia de todo lo anterior, tres de cuatro personas, se encuentra insatisfecha tanto con su vecindario como con su vivienda en México (CONEVAL, 2018). Quizá lo anterior contribuye a explicar el por qué arriba del 33% de la vivienda en Tlajomulco se encuentran deshabitadas.

FUENTES DE INFORMACIÓN

El diseño de la Encuesta Intercensal 2015, estimó una muestra nacional de alrededor de 6.1 millones de viviendas; al final, se visitaron 7.9 millones, de las cuales 5.9 millones estaban habitadas y 1.9 millones deshabitadas. Para el caso de Jalisco, se visitaron 463, 611 viviendas, de las cuales 334,712 estaban habitadas (INEGI, 2015c). El número de viviendas en las que se aplicó la encuesta Intercensal 2015 en los municipios de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga fue 21,866 y 10,568 respectivamente, mientras que el número de personas encuestadas en Guadalajara fue de 82,160 y en Tlajomulco de Zúñiga 40,298. Dado el interés en “el viaje al trabajo”, se incluyeron en el análisis de esta investigación solamente las personas que 1) en el momento de responder la encuesta se encontraban trabajando, resultando en 51,714 personas. De este número se excluyó a quienes ese día no realizaron ningún viaje (3,819) así como a quienes no especificaron la duración de su viaje (3,383) quedando un número de 45,012 personas para la realización del análisis.

Además, se utilizaron los Censos de población INEGI 1990 y documentos sobre pobreza en México, del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (Coneval).

ANÁLISIS

En el presente artículo se utiliza para el análisis de datos la regresión logística ordinal, utilizada para predecir una variable dependiente ordinal dada una o más variables independientes. Más específicamente, para (a) determinar cuál de sus variables independientes (si corresponde) tiene un efecto estadísticamente significativo en la variable dependiente; y (b) determinar qué tan bien el modelo de regresión logística ordinal predice la variable dependiente.

La tabla 2 muestra las variables utilizadas en el estudio, junto con una breve descripción y la fuente utilizada para su construcción.

Entre las limitaciones de este estudio están la imposibilidad de vincular la escala personal con la del hogar, dada la falta de una clave que lo permitiera. La encuesta sólo considera los viajes al trabajo, lo que restringió el análisis de propósito de viaje a este tipo de viaje. Otra limitación es la fusión de automóvil con motocicleta en la categoría de modo de transporte, lo que oscurece el número de hogares sin acceso a automóvil. Por último, la falta de coordenadas territoriales de la vivienda y el lugar de trabajo, no permitió determinar la distancia del viaje al trabajo, por tanto, el análisis se basa en la duración del mismo.

ANÁLISIS Y RESULTADOS

Las tablas 3 y 4 muestran el modo de transporte utilizado para dirigirse al trabajo y la duración del viaje al trabajo, respectivamente, de la población analizada.

Respecto al modo de transporte al trabajo observamos que las personas de Tlajomulco utilizan más el transporte laboral y la bicicleta, que las personas de Guadalajara. En contraste, los últimos caminan más y utilizan en mayor proporción el Tren ligero que sus contrapartes de Tlajomulco. Los hombres y las personas por encima de la línea de pobreza usan en mayor proporción el automóvil, en comparación con las mujeres y los pobres, quienes usan más el transporte público, la bicicleta (en particular los hombres en condición de pobreza) y caminan para dirigirse a su trabajo. Las mujeres en condición de pobreza, dependen más del transporte público y de caminar.

Una mayor proporción de las personas que viven en Tlajomulco (25%) tienen un viaje al trabajo con duración mayor a una hora, en particular el 45% de la muestra que se desplaza a trabajar desde Tlajomulco hacia otro municipio del AMG (42%), seguidos por quienes residen en Guadalajara y trabajan en otro municipio del AMG (26%). Aunque este grupo tiene como destino principal Zapopan.

En contraste, las mujeres (27%) -particularmente las casadas (31%)-, las personas en condición de pobreza (30%) y los adultos mayores (35%) tienen el viaje al trabajo de menor duración. Quizá como consecuencia de su limitada movilidad y mayor uso de la bicicleta, caminar y el transporte público.

La tabla 5 muestra un análisis de regresión logística ordinal, para determinar el efecto del “municipio de residencia” y el “ingreso”, en la duración del viaje al trabajo.

DESIGUALDAD TERRITORIAL: DESAJUSTE DE VIVIENDA Y EMPLEO, Y VIAJE AL TRABAJO

La primera pregunta de investigación indaga sobre la manera en que la desigualdad territorial, el municipio de residencia, afecta el viaje al trabajo en Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga. La hipótesis utiliza la teoría del “desajuste de vivienda y trabajo” (Kain, 1968), pero con un *twist*. Esta teoría predice que el viaje al trabajo será más largo para quienes viven en la periferia de la metrópoli, Tlajomulco, y tienen que trabajar en otro municipio del AMG. El *twist* es que en el AMG, el “desajuste espacial” se da entre el 49% de las personas de la muestra que residen en Tlajomulco y trabajan en otro municipio del AMG, a diferencia de Kain (1968) que argumentaba que el “desajuste espacial” se daba entre los trabajadores negros que vivían en el centro de las ciudades y sus empleos en los suburbios.

Esta teoría ha encontrado que los grupos en desventaja social tienden a ser segregados en barrios en la periferia (Massey y Denton 1993; Hogan y Berry 2011; Giuliano, 2000), donde se cuenta con menores oportunidades de empleo cercanas. Por lo tanto, toman trabajos lejanos del lugar donde viven. Esto se da en parte por la discriminación en el mercado laboral y de vivienda que sufren estas minorías. Estas fuerzas del mercado obligan a un buen número de habitantes de Tlajomulco a buscar trabajos fuera de su municipio.

Los resultados muestran (ver tabla 5) que, en general, las personas de Tlajomulco tienen más probabilidades de tener un viaje al trabajo de mayor duración que las personas que residen en Guadalajara 1.509 (95% CI, 1.476 a 1.544). De hecho, los residentes de Tlajomulco que trabajan en otro municipio (49% de las personas de la muestra que residen en Tlajomulco) tienen más probabilidades de tener un viaje al trabajo más largo, 9.313 (95% CI, 7.316 a 11.856), lo que representa más de nueve veces más probabilidades que las demás personas, $\chi^2(1) = 328.259$, $p = 0.000$. Este grupo tienen el viaje al trabajo de mayor duración. Estos resultados concuerdan con la hipótesis planteada en esta investigación, basada en Kain (1968) que predice un viaje al trabajo más largo para las personas segregadas en la periferia metropolitana.

EL ROL DEL NIVEL DE INGRESO EN LA DURACIÓN DEL VIAJE AL TRABAJO

La segunda pregunta de investigación explora cómo la desigualdad de ingreso afecta el viaje al trabajo. La hipótesis plantea que el viaje al trabajo será más corto para los individuos de más bajos ingresos. El argumento es que el nivel de ingreso identifica los atributos económicos de las personas, tales como tipo de empleo, lugar de residencia y modo de transporte (Wright, 1996, 1997, 2005). Lo que contribuye a explicar diferencias en las características del viaje al trabajo, como distancia y duración. Esta hipótesis es consistente con investigaciones (Crane, 2007, 2009; Massey, 1993, 1996). Adicionalmente, las personas de bajos ingresos en proporción poseen menos automóviles y dependen en mayor medida del uso de transporte público, caminata y bicicleta, limitando la distancia que pueden recorrer para acceder a sus empleos. Lucas (2012) ha demostrado la manera en que la falta de movilidad de individuos en pobreza está asociada con la exclusión social, al dificultar el acceso al empleo, en parte por falta de un automóvil o, incluso, por no poder pagar el servicio de transporte público.

Los resultados del análisis de regresión logística ordinal (ver tabla 5) muestran que las probabilidades de que las personas en condición de pobreza tengan un viaje al trabajo de mayor duración fueron de 0.864 (95% CI, 0.774 a 0.966), veces menores que para las personas no pobres, $\chi^2(1) = 6.654$, $p = 0.010$.

En contraste, las personas de altos ingresos (\$40,000 o más mensuales) tienen mayores probabilidades de tener un viaje al trabajo más largo: 1.203 (95% CI, 0.880 a 1.645) veces más que las personas de menor ingreso, lo que significa que las personas de mayores ingresos tienen un rango de movilidad más amplio que les permite acceder a mejores empleos, aunque los resultados no son significativos. Estos resultados coinciden con la hipótesis planteada, que las personas de menores ingresos tienen una menor movilidad y por tanto un viaje al trabajo de menor duración. Los resultados coinciden con los resultados de otras investigaciones, donde personas de menores ingresos hacen viajes al trabajo más cortos (Giuliano, 2000, 2005; Krovi *et al.*, 2000; Crane, 2007, 2009).

CONCLUSIONES

Las desigualdades territoriales y de ingreso imponen restricciones a la movilidad de las personas, agravando los niveles de exclusión social de los grupos más vulnerables. Por lo que es impostergable el mejorar las condiciones de transporte para ellos.

El viaje al trabajo de las personas que viven en la periferia metropolitana, Tlajomulco, y trabajan en otro municipio del AMG es el de mayor duración: 38% dura entre una y dos horas, y 4% más de dos horas.

Las personas en condición de pobreza y las mujeres tienen un menor rango de movilidad: en promedio sus viajes al trabajo son más cortos aun cuando utilizan modos de transporte más lentos como el caminar, la bicicleta y el transporte público. Esto significa que sus horizontes de viaje son muy reducidos, por lo que sus opciones de trabajo de muy baja calidad. Más del 50% de las personas en condición de pobreza tienen una duración del viaje al trabajo menor de 30 minutos y el 90% menor a una hora. El 75% de ellos se dirige al trabajo caminando (24%) o en transporte público (50%). En el caso de las mujeres en condición de pobreza la cifra llega al 85% de uso de transporte público y caminata para dirigirse a trabajar. Sólo un 13% de los pobres usa automóvil/motocicleta (17% los hombres y 10% las mujeres). Lo que explica su limitada movilidad.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Diseñar e implementar políticas públicas focalizadas en los municipios metropolitanos más rezagados, orientadas a reducir las brechas en las desigualdades territoriales, de ingreso, género, y raza/etnia, bajo una noción de derechos. Esto se puede lograr por medio de una planificación del territorio a escala metropolitana que fomente un uso más eficiente del territorio y los recursos, asegurando la dotación de equipamiento e infraestructura en aquellos territorios con mayor concentración de necesidades básicas insatisfechas.

Asegurar la coordinación institucional a nivel horizontal (entre dependencias municipales y entre municipios metropolitanos) y vertical (entre esferas de gobierno federal, estatal y municipal), junto con actores privados y de la sociedad civil. Lo anterior para que el diseño de políticas públicas y programas de gobierno rompa con la lógica prevaleciente de “silos”, y se avance hacia un diseño más integral de políticas que involucre áreas de política como la vivienda, el transporte y la salud.

Diseñar comunidades compactas, densas, con uso de suelo mixto, accesibles y seguras. El razonamiento es que la proximidad a los destinos necesarios para la vida diaria, reduciría la distancia de los viajes al trabajo, facilitando el uso de modos de transporte más sustentables, como el transporte público, caminar o el uso de la bicicleta. Para ello es indispensable enfrentar el crimen y asegurar que las personas que caminan o usan el transporte público lo hagan de manera segura. Lo anterior se puede lograr por medio de medidas de control de tráfico específicas como las zonas “30” o “calles completas”.

Desarrollar vivienda social intraurbana por medio de políticas de uso del suelo (zonificación inclusiva, programas de vivienda social, planificación regional y programas de incentivos para construir vivienda en renta). Esto contribuiría a resolver algunos de los problemas asociados con el desequilibrio espacial entre la vivienda y el trabajo.

Mejorar la calidad, el acceso y la disponibilidad del servicio de transporte público, a través de una red más amplia de rutas de autobuses que permitan el acceso a áreas de empleo, servicios y entretenimiento. En este sentido, la construcción de más líneas de autobús tipo BRT es recomendable. Igualmente importante es asegurar la movilidad de los grupos más pobres, por medio de la entrega de vales de viaje para el transporte público. Por otra parte, otorgar apoyo con créditos preferenciales para la compra de automóviles. Esto permitiría a los grupos de menores ingresos ampliar sus horizontes de viaje y acceder a mejores empleos, porque empleos distantes requieren un viaje al trabajo complicado y difícil de realizar en transporte público, cuando en automóvil sería fácilmente accesible (Social Exclusion Unit, 2003; Blumenberg y Hess, 2003).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andersson, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Berlín: GTZ, UN-Habitat.
- Argueta Mayorga, J. (2017). La permeabilidad y movilidad peatonal en los fraccionamientos cerrados de interés social. Villas de la Hacienda, Municipio Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, México. En *Revista Transporte y Territorio* (17), Universidad de Buenos Aires, pp. 145-171.
- Barranco Martín, C. y González Pérez, M. (2016). El transporte intracondominal en la movilidad cotidiana de la periurbanización: el enlace comunitario del Área Metropolitana de Guadalajara. En *Revista Transporte y Territorio* (14). Universidad de Buenos Aires, pp. 167-188.
- Blumenberg, E. y Hess, D. (2003). Measuring the role of transportation in facilitating welfare-to-work transition: evidence from three California counties. En *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, pp. 93-101.
- Caumont, A. y Wang, W. (2014). *Pew Research Center. 5 questions (and answers) about American moms today*. Recuperado de <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/05/09/5-questions-and-answers-about-american-moms-today/>
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(-SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL (2015). *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 201. Santiago (LC/G.2646).
- CEPAL (2016). *La Matriz de Desigualdad Social en América Latina*. Santiago (LC/G.2690)
- Cervero, R. (1989). *America's suburban centers: the land use-transportation link*. Routled.
- Cervero, R., Sandoval, O. y Landis, J. (2002). Transportation as a stimulus of welfare-to-work: Private versus public mobility. En *Journal of Planning Education and Research*, 22(1), pp. 50-63.
- Church, A., Frost M. y Sullivan, K. (2000). Transport and social exclusion in London. En *Transport Policy*, 7(3), pp. 195-205.
- Cichocki, M. (1980). Women's travel patterns in a suburban development. En *New space for women*, pp. 151-64.
- Clifton, K. y Lucas, K. (2004). Examining the empirical evidence of transport inequality in the US and UK. En Lucas, K. (editora), *Running on Empty: Transport, Social Exclusion and Environmental Justice*. Bristol. Reino Unido: Policy Press, pp. 15-38.
- CONEVAL (2010). *Medición de la pobreza a escala municipal 2010 y 2015. Indicadores de pobreza*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>
- CONEVAL (2017). Comunicado de prensa No. 9: Coneval informa la evolución de la pobreza 2010-2016. *Dirección de Información y Comunicación social*. Recuperado de <https://coneval.org.mx/SalaPrensa/ComunicadosPrensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf> Consultado el 23 de marzo de 2018.
- CONEVAL (2018). *Principales hallazgos en la evaluación de la política de desarrollo social 2018*. Recuperado de https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx Consultado el 13 de abril de 2018.

- Crane, R. (2007). Is there a quiet revolution in women's travel? Revisiting the gender gap in commuting. En *Journal of the American planning association*, 73(3), pp. 298-316.
- Crane, R. y Takahashi, L. (2009). Sex changes everything the recent narrowing and widening of travel differences by gender. En *Public works management & policy*, 13(4), pp. 328-337.
- Currie, G. (2004). Gap analysis of public transport needs: measuring spatial distribution of public transport needs and identifying gaps in the quality of public transport provision. En *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, pp. 137-146.
- Currie, G. (editor). (2011). *New perspectives and methods in transport and social exclusion research*. Emerald Group Publishing Limited.
- Currie, G. y Stanley, J. (2007). *No way to go: Transport and social disadvantage in Australian communities*. Monash University.
- Davey, J. A. (2007). Older people and transport: coping without a car. En *Ageing and Society*, 27(01), pp. 49-65.
- Delbosc, A. y Currie, G. (2011). The spatial context of transport disadvantage, social exclusion and well-being. En *Journal of Transport Geography*, 19(6), pp. 1130-1137.
- DeLuca, C. (2011). *Do Women Have Equal Opportunity to Influence Bicycle Planning Policy?* Tesis. San José State University, 2011.
- Dodson, J. et al. (2010). Travel Behavior Patterns of Different Socially Disadvantaged Groups: Analysis of Household Travel Survey Data for a Dispersed Metropolitan Area. En *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2163, pp. 24-31.
- Doyle, D., y Taylor, B. (2000). Variation in metropolitan travel behavior by sex and ethnicity. En *Travel patterns of people of color: Final report*, prepared by Battelle, Columbus, Ohio. Washington, DC: U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, pp. 181-244.
- Downs, A. (1994). *New Visions for Metropolitan America*. Washington, D.C.: Ed. Brookings Institution Press.
- England, K. (1993). Suburban pink collar ghettos: the spatial entrapment of women?. En *Annals of the Association of American Geographers*, 83(2), pp. 225-242.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político*. México: Reporte de Oxfam México, (23), pp. 1-43.
- Forer, P. y Kivell, H. (1981). Space-Time Budgets, Public Transport, and Spatial Choice. En *Environment and Planning, A* 13(4), pp. 497-509.
- Gavron, H. (1966). *The captive wife: Conflicts of housebound mothers*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Giuliano, G. (1979). Public transportation and the travel needs of women. En *Traffic Q*, 33(4). Estados Unidos.
- Giuliano, G. (2000). Residential Location Differences in People of Color. En *Travel Patterns of People of Color*. En Battelle Memorial Institute for the Federal Highway Administration.
- Giuliano, G. y Small, K. (1993). Is the journey to work explained by urban structure?. En *Urban studies*, 30(9), pp. 1485-1500.

- Goddard, T. *et al.* (2006). Voyage of the SS Minivan: Women's travel behavior in traditional and suburban neighborhoods. En *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, pp.141-148.
- Gossen, R. y Purvis, C. (2005). Activities, time, and travel. En *Research on Women's Issues in Transportation*, (21).
- Hanson, S. (2010). Gender and mobility: new approaches for informing sustainability. En *Gender, Place & Culture*, 17(1), pp. 5-23.
- Handy, S., *et al.* (2004). Residential location choice and travel behavior: Implications for air quality. Para el *California Department of Transportation*.
- Hanson, S. y Hanson, P. (1981). The impact of married women's employment on household travel patterns: A Swedish example. En *Transportation*, 10(2), pp. 165-183.
- Harvey, D. (2010). *The Enigma of Capital and the Crisis this Time*, Londres: Profile.
- Hodgson, F. y Turner, J. (2003). Participation not consumption: the need for new participatory practices to address transport and social exclusion. En *Transport Policy*, 10(4), pp. 265-272.
- Hogan, B. y Berry, B. (2011). Racial and Ethnic Biases in Rental Housing: An Audit Study of Online Apartment Listings. En *City & Community*, (10), pp. 51-72.
- Hurni, A. (2006). Transport and social disadvantage in Western Sydney: a partnership research project. En *Western Sydney Community Forum*.
- Hurni, A. (2005). Transport and social exclusion in Western Sydney. En *Transporting the Future: Transport in a Changing Environment: Conference Proceedings of the 28th Australasian Transport Research Forum*.
- Hurni, A. (2007). *Marginalised groups in Western Sydney: The experience of sole parents and unemployed young people*. Tesis.
- Ihlanfeldt y Sjoquist (1998). The Spatial Mismatch Hypothesis: A Review of Recent Studies. En *Housing Policy Debate*, vol. 9(4), pp. 849-892.
- INEGI (1990). Tabulados Básicos de Vivienda. *XI Censo de Población y Vivienda 1990*. Recuperado de www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/default.html#Tabulados
- INEGI (1996). Tabulados Básicos de Vivienda. *Conteo de Población y Vivienda 1995*. Recuperado de www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1995/default.html#Tabulados
- INEGI (2015). Tabulados Básicos de Vivienda. *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI (2015b). *Panorama sociodemográfico de Jalisco, Encuesta Intercensal*. México.
- INEGI (2015c). *Encuesta Intercensal: Síntesis metodológica y conceptual*. México.
- Kain, J. (1968). Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization. En *The Quarterly Journal of Economics*, 82(2), Issue 2, 1 May 1968, pp. 175-197.
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency, and Democracy: Consolidation, Fragmentation, and Public Choice. En D. J., *Theories of Urban Politics*. CA: Ed. Sage Publications, (76).
- Kenyon *et al.* (2003). Social exclusion and transport: A role for virtual accessibility in the alleviation of mobility-related social exclusion? En *Journal of Social Policy*, 32(3), pp. 317-38.
- Krovi, R. y Barnes, C. (2000). Work-related travel patterns of people of color. En *Travel Patterns of People of Color*, (45).

- Kwan, M. (1999). Gender, the home-work link, and space-time patterns of non employment activities. En *Economic geography*, 75(4), pp. 370-394.
- Law, R. (1999). Beyond 'women and transport': towards new geographies of gender and daily mobility. En *Progress in human geography*, 23(4), pp. 567-588.
- Lopata, H. (1981). Widowhood and husband sanctification. En *Journal of Marriage and the Family*, pp. 439-450.
- Lucas, K. (2012). Transport and social exclusion: Where are we now?. En *Transport policy*, (20), pp. 105-113.
- Lucas, K., Grosvenor, T., y Simpson, R. (2001). *Transport, the environment and social exclusion*. York Publishing Services Limited.
- Lucas, K. y Currie, G. (2012). Developing socially inclusive transportation policy: transferring the United Kingdom policy approach to the State of Victoria?. En *Transportation*, 39(1), pp. 151-173.
- MacDonald, H. (1999). Women's employment and commuting: explaining the links. En *CPL bibliography*, 13(3), pp. 267-283.
- McLafferty, S. y Preston, V. (1991). Gender, race, and commuting among service sector workers. En *The Professional Geographer*, 43(1), pp. 1-15.
- Madden, J. (1981). Why women work closer to home. En *Urban studies*, 18(2), pp. 181-194.
- Massey, D. (1996). The age of extremes: Concentrated affluence and poverty in the twenty-first century. En *Demography*, 33(4), pp. 395-412.
- Massey, D. y Denton, N. (1993). *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mauch, M., y Taylor, B. (1997). Gender, race, and travel behavior: Analysis of household-serving travel and commuting in San Francisco bay area. En *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 1607, pp. 147-153.
- Montgomery, C. (2011). *Regional Planning for a Sustainable America. How Creative Programs are Promoting Prosperity and Saving the Environment*. Londres: Ed. Rutgers University Press.
- Observatorio de Salarios, Ibero Puebla (2017). *Informe Anual del Observatorio de Salarios 2016. Los salarios y la desigualdad en México*. Recuperado de http://redsalarios.org/informes/leer/informe_2016_observatorio_de_salarios/56 Consultado el 25 de octubre de 2018.
- OECD (2010). *Making reform happen*. Paris: Ed. OECD Publishing.
- OECD (2015). *Governing the city*. Paris: OECD Publishing.
- Peng, Z. (1997). The jobs-housing balance and urban commuting. En *Urban studies*, 34(8), pp. 1215-1235.
- Pickup, L. (1984). Women's gender-role and its influence on travel behavior. En *Built Environment*, pp. 61-68.
- Pickup, L. (1988). Hard to get around: a study of women's travel mobility. En *Women in Cities*. Reino Unido: Macmillan Educatio, pp. 98-116.

- Pratt, G. y Hanson, S. (1991). On the Links between Home and Work: Family□Household Strategies in a Buoyant Labour Market. En *International journal of urban and regional Research*, 15(1), pp. 55-74.
- Rosenbloom, S. (2006). Understanding women's and men's travel patterns. En *Research on Women's Issues in Transportation*.
- Rosenbloom, S. (1978). The need for study of women's travel issues. En *Transportation*, 7.4, 347-350.
- Sanchez, T. W. (2008). Poverty, policy, and public transportation. En *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 42(5), pp. 833-841.
- SEDATU (2014). *Estrategia Nacional de Movilidad Sustentable*. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Gobierno de México.
- Social Exclusion Unit (2003) *Making the Connections: Final report on transport and social exclusion*. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Soja, E. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press.
- Stephens, G. R., y Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan government and governance: Theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*. Oxford: Ed. Oxford University Press.
- Taylor, B., Ralph K. y Smart, M. (2015). What Explains the Gender Gap in Schleppling? Testing Various Explanations for Gender Differences in Household-Serving Travel. En *Social Science Quarterly*, 96(5), pp. 1493-1510.
- Theriault, M., Vandersmissen, M. y Villeneuve, P. (2006) Trips: Are There Still Gender Differences? Case of Quebec Metropolitan Area, 1991 and 2001. En *Transportation Research Board 85th Annual Meeting*, 06-0201.
- Tivers, J. (1978). How the other half lives: the geographical study of women. En *Area*, 10(4), pp. 302-306.
- Tivers, J. (1985). *Women attached: the daily lives of women with young children*. Croom-Helm.
- Woodward, V. (2003). Transport Disadvantage and Social Exclusion: Exclusionary Mechanisms in Transport in Urban Scotland. En Hine J. y Mitchell F. Ashgate, Aldershot, pp. 252-253.
- World Economic Forum (2017). *The Global Gender Gap Report 2014*.
- Wright, E. (1996). The continuing relevance of class analysis—comments. En *Theory and Society*, 25(5), pp. 693-716.
- Wright, E. (1997). *Class counts: Comparative studies in class analysis*. USA: Cambridge University Press.
- Wright, E. (2005). *Approaches to class analysis*. USA: Cambridge University Press.
- Wilkinson, R. G., & Pickett, K. (2010). *The spirit level: Why equality is better for everyone*. Londres: Penguin Books.

TABLAS

Tabla 1. Características socioeconómicas y demográficas de los municipios de Tlajomulco de Zúñiga y Guadalajara 1990 y 2015

Indicador	Guadalajara		Tlajomulco	
	1990	2015	1990	2015
Población	1,650,205	1,460,148	68,428	549,442
Extensión (Km.)	150.2	150.2	636.9	636.9
Densidad de población (Hab/Km.)	8,781.9	9,658.2	107.4	815.2
Pobreza ¹ (%)		25.4		32.0
Ingreso inferior a la línea de bienestar* (%)		35.3		43.6
Viviendas deshabitadas (%)		9.5**		33.2**
Educación superior (%)		26.6		17.5
Población de 15 años y más analfabeta	45,666	23,365**	4,277	6,573**
Casa propia (%)	67.8	50.8	74.7	61.1
Casa en renta (%)	25.1	33	14.3	27.1
Pertenencia indígena (%)	0.26***	6.7	0.19***	4.4
Afrodescendencia (%)		1.5		0.78
Automóviles registrados en circulación	323,210	600,601	1,008	41,081
Viviendas con automóvil propio (%)		55		47

Fuente: Elaboración propia con base en: Censo de Población (INEGI, 1990) y la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015). *Coneval (2015), ** INEGI (2010), ***INEGI (1996), **** Coneval (1990 y 2010).

Tabla 2. Variables dependientes e independientes utilizadas en el estudio

Tipo de variable	Descripción	Fuente
Dependiente	Tiempo de Viaje al trabajo. Esta variable es categórica ordinal. Los tiempos se miden de la siguiente manera: 1= Hasta 15 minutos, 2=16-30 minutos, 3=31 minutos a 1 hora, 4=Más de una hora.	Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).
Independientes	Género: Se crearon variables tipo Dummy con valor 0=mujer, 0= hombre Pobreza. La línea de pobreza utilizada es la monetaria oficial, la cual es de 4,100 pesos mensuales Per cápita, 1,300 pesos más que la línea de bienestar que utiliza Coneval. Variable tipo Dummy en la que 0= pobre, 1= no pobre. Ingreso. En ambos casos se construyeron variables Dummy con valor de 0=Medio (\$16,000-\$40,000). 0= Alto (\$40,000 o más). Municipio de residencia. Para ambos municipios se construyeron variables Dummy en donde éstos son=0 Vive en Tlajomulco y Trabaja en otro municipio = 0. 1= No. Vive en Guadalajara y trabaja en otro municipio =0. 1= No Modo de Viaje al trabajo 1=Camión, taxi, 2=Tren Ligero, Macrobus, 3=Moto y Automóvil, 4=Transporte laboral, 5=Bicicleta, 6=Caminar	Observatorio de Salarios, Ibero Puebla (2016). Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Fuente: Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Tabla 3. Modo de transporte utilizado para dirigirse al trabajo

Variable	Camión, taxi	Tren ligero, Marcobús	Moto, automóvil	Transporte laboral	Bicicleta	Caminar
Tlajomulco	45.2%	0.1	29.6	8.6	4.9	11.6
Guadalajara	45.5	2.4	30.6	3.2	3.3	15.0
Total	45.4	1.7	30.3	4.9	3.8	14.0
Pobreza	51.5	1.6	13.4	5.0	4.5	24.1
Mujeres en pobreza	54.8	1.6	9.9	5.4	0.8	27.5
Hombres en pobreza	47.8	1.7	17.2	4.6	8.5	20.3
Mujeres	50.0	1.8	25.0	4.7	0.6	17.9
Hombres	42.5	1.6	33.6	5.0	5.8	11.6
Total	45.4	1.7	30.3	4.9	3.8	14.0

Fuente: Elaboración propia con base a la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Tabla 4. Duración del viaje al trabajo

	1-15 minutos	16-30 minutos	31-1 hora	1-2 horas	Más de dos horas
Tlajomulco de Zúñiga	19.3%	22.7	33.2	22.2	2.6
Guadalajara	26.3	32.7	31.1	9.1	0.8
Vive en Tlajomulco y trabaja fuera de Tlajomulco (AMG)	2.5	12.1	43.0	38.0	4.4
Vive en Guadalajara y trabaja fuera de Guadalajara (AMG)	5.4	21.1	47.6	23.2	2.6
No pobre	22.0	30.0	32.7	13.9	1.4
Pobreza	29.5	28.2	28.8	12.3	1.2
Ingresos altos	30.6	30.2	31.0	7.0	1.2
66 y más	34.5	31.2	23.6	9.1	1.5
Mujer	26.7	29.5	30.7	12.1	1.0
Hombre	22.5	29.7	32.4	13.8	1.6

Fuente: Elaboración propia con base a la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

Tabla 5. Regresión logística ordinal con duración del viaje al trabajo sobre variables socio demográficas

Parámetro	Contraste de hipótesis				95% de intervalo de confianza de Wald para Exp(B)	
	Chi-cuadrado de Wald	gl	Sig.	Exp(B)	Inferior	Superior
Duración viaje al trabajo=1	1708.906	1	0.000	0.118	0.107	0.131
Duración viaje al trabajo=2	23.441	1	0.000	0.786	0.713	0.866
Duración viaje al trabajo=3	1301.174	1	0.000	6.358	5.750	7.031
Tlajomulco=0	1273.665	1	0.000	1.509	1.476	1.544
Vive en Tlajomulco, trabaja en otro municipio (AMG)=0	328.259	1	0.000	9.313	7.316	11.856
Pobreza=0	6.654	1	0.010	0.864	0.774	0.966
Altos ingresos=0	1.344	1	0.246	1.203	0.880	1.645
Mujer=0	52.590	1	0.000	0.851	0.814	0.889
Automóvil-motocicleta=0	722.048	1	0.000	0.328	0.303	0.356
Transporte público=0	47.157	1	0.000	1.313	1.215	1.419
Bicicleta=0	1003.445	1	0.000	0.138	0.123	0.156
Caminar=0	4360.355	1	0.000	0.031	0.028	0.034

Variable dependiente: Duración de viaje al trabajo.

CONCENTRACIÓN DE *THINK TANKS* EN LA METRÓPOLIS

SU PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO DE COMBATE
A LA CORRUPCIÓN

SOTO GUERRERO, HÉCTOR EDUARDO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Doctorando en Estudios Sociales con concentración en Procesos Políticos en la Universidad Autónoma Metropolitana, actualmente en estancia de investigación en el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara, con líneas de investigación en gobernanza, *Think Tanks*, corrupción y políticas públicas. Contacto: hsoto@xanum.uam.mx @h_sotoguerrero

RESUMEN

En este trabajo se aborda una investigación novedosa sobre el estudio de los *Think Tanks* en México que están concentrados en la metrópolis y se presentan los primeros hallazgos de una investigación en curso respecto a la participación de *Think Tanks* en la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción que ha resultado de la asociación, interacción e interdependencia entre organizaciones que lograron incidir en el proceso de adopción de decisiones en la materia como co-creadores de las leyes orientadas a combatir la corrupción las cuales fueron elaboradas bajo principios de gobierno abierto, lo que apunta hacia una reconfiguración sobre la manera de gobernar basada en la gobernanza que anteriormente no existía.

Se adopta una definición teórica de gobernanza que ayuda a explicar la realidad en la que se insertan los *Think Tanks* en el sistema político mexicano y su incidencia en los instrumentos que pretenden poner un freno a la corrupción, concentrando el análisis en el proceso de construcción del Sistema así como en el valor que adquieren actores estratégicos para establecer contrapesos en nuestra democracia provenientes fuera del gobierno a fin de incorporar demandas sociales de manera ordenada y bajo principios democráticos.

Palabras clave: gobernanza, *Think Tanks*, Sistema Nacional Anticorrupción, participación.

CONCENTRACIÓN DE *THINK TANKS* EN LA METRÓPOLIS

A nivel global la sociedad civil se organiza para participar en la vida pública e intenta incidir en los asuntos de interés común que afectan la vida de las personas día a día. La participación de actores sociales y privados en la resolución de asuntos públicos contribuye a mejorar la acción directiva del gobierno para transformar la realidad tomando en consideración las demandas sociales con base en el conocimiento experto y recursos que intercambian *Think Tanks* con autoridades gubernamentales en aras de generar un cambios sociales, que en principio deberían ser acordes al interés colectivo, sin dejar de observar que su participación es producto de intereses particulares respecto a un asunto público en específico.

La participación de *Think Tanks* en los asuntos públicos es consecuencia de la insuficiencia de los gobiernos para resolver problemas complejos en sociedades contemporáneas. Esta participación surge en un entorno de fragmentación del poder político que da espacio a la intervención de otros actores que provienen de espacios diferentes al de la maquinaria gubernamental. Asimismo, surge como respuesta a la desconfianza social que existe sobre las instituciones de gobierno.

En este contexto se presenta una incipiente dispersión del poder hacia poli centros en los que se insertan múltiples actores que interactúan entre sí a fin de arrojar resultados sociales deseables y de incidir en los asuntos públicos que atañe resolver a los gobiernos bajo un nuevo proceso de corresponsabilidad que se desarrolla de manera conjunta con actores sociales y privados.

La metrópolis es el espacio en el cual se desarrollan constructos sociales y políticos que buscan generar cambios sociales con base en la concentración de capital humano que posee conocimientos, tecnología, recursos económicos y capacidad de innovación para resolver problemas que aquejan a la sociedad, de ahí que los *Think Tanks* tienden a concentrarse en ella.

La proliferación de los *Think Tanks* a nivel global tiende a concentrarse en las grandes metrópolis, su participación en los asuntos públicos se ubica principalmente en sociedades vibrantes que han desarrollado capacidades para fungir como contrapeso al poder instituido y que interactúan con los gobiernos de manera corresponsable e interdependiente para alcanzar resultados sociales en beneficio de la ciudadanía.

La demografía política de los *Think Tanks* se caracteriza por mantener una alta concentración en las ciudades debido a que son espacios en los que existe mayor institu-

cionalidad incluidos otros ámbitos de la sociedad como la academia, el espacio mediático y la sociedad civil en general.

En el escenario internacional los *Think Tanks* tienden a concentrarse en las principales metrópolis donde se demanda su participación en la dirección social a partir del desarrollo económico, político y social de las ciudades y sus áreas metropolitanas, aunado al nivel de institucionalidad e independencia que adquieren otros actores sociales como la academia y los medios de comunicación se enriquece su rol de puentes entre el conocimiento y la política.

La concentración de *Think Tanks* en las capitales del mundo es un fenómeno claro de acuerdo con el índice global de *Think Tanks* que publica anualmente la universidad de Pensilvania. Por ejemplo, en dicho estudio se muestra que la concentración de los *Think Tanks* estadounidenses, que es el país con mayor número de organizaciones de esta índole, se ubica principalmente en Washington D.C. con un total de 397 de los 1835 existentes en ese país (McGann, 2017, p. 30).

En el caso de México de acuerdo a la información del mismo índice la mayoría de los *Think Tanks* se ubican en la Ciudad de México. James McGann refiere que son 61 *Think Tanks* que existen en el país aunque únicamente se mencionan 19 nombres de las organizaciones que se encuentran en la lista de los principales *Think Tanks* que son casos de éxito probado en México y entre ellos son dos los que tienen sede fuera de la capital.

Estos datos dan cuentas de que el número *Think Tanks* que existen y participan en asuntos públicos en nuestro país es reducido y altamente centralizado. La participación de los *Think Tanks* en asuntos de la vida pública se relaciona conceptualmente con la metrópolis, considerada como el espacio donde se localiza el poder político en el cual se insertan los agentes centrales de la dinámica nacional y organizaciones que persiguen incidir en las decisiones gubernamentales por medio de la participación política desde el núcleo político (Ferrusca et. al, 2016, p. 46).

El objetivo de este trabajo es explicar la manera en que algunos *Think Tanks* que se ubican en la metrópolis participaron en el proceso de adopción de decisión sobre el modelo de combate a la corrupción a nivel nacional y su incidencia en la co-creación del Sistema Nacional Anticorrupción bajo un proceso de gobernanza que da cuentas de nuevos procesos de interacción en las metrópolis y la manera en que participan otros actores tanto de manera formal como informal en torno a las decisiones públicas que se encuentran en transformación, asunto que ocupa el interés de investigadores que explicamos los cambios ocurridos en diversos ámbitos y aspectos de la gobernanza metropolitana.

La pertinencia de emplear el enfoque teórico de la gobernanza permite definir la distribución del poder, la manera en que adquieren centralidad y poder los *Think Tanks* en la toma de decisiones en torno a la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Este estudio logra identificar un factor de éxito de la gobernanza que dio como resultado la conformación del SNA mediante la participación activa de actores sociales y privados que contribuyeron a dotar de legitimidad el proceso de construcción de este

andamiaje institucional. Al mismo tiempo, se contribuye académicamente a los estudios teóricos de la gobernanza mediante la aportación de evidencia empírica que denota que este proceso de dirección de la sociedad es más que una propuesta deseable o una aspiración para la resolución de problemas de interés público dentro del sistema político mexicano y que ofrece resultados reales sobre un proceso de colaboración de élites sociales con gobierno y que vinculan la teoría con la realidad.

En este estudio se examina el caso de la adopción del modelo de combate a la corrupción que dio origen a la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción a partir de la concentración de la participación social que conducen *Think Tanks* ubicados en la metrópolis, particularmente en la Ciudad de México.

THINK TANKS EN EL ESPACIO GLOBAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El rol de los *Think Tanks* en las democracias modernas ha cobrado importancia en años recientes debido a que son organizaciones que se encargan de generar ideas que sirven de insumos en los debates públicos para la elaboración e implementación de políticas públicas con base en el saber de expertos y su vinculación en redes de políticas. Los *Think Tanks* son organizaciones autónomas del Estado, mercado, partidos políticos, fundaciones, y universidades que producen investigaciones sobre políticas públicas, las analizan y discuten en el ámbito público (Medvetz, 2008, p. 1). Al mismo tiempo son organizaciones sin fines de lucro que detentan una ideología y valores organizacionales propios que trabajan al margen de la arena política formal (Stone, 1991, p. 212). La principal función de los *Think Tanks* consiste en analizar e investigar políticas públicas para fomentar diálogos públicos que sirvan de base para adoptar decisiones públicas (Abelson, 2014, p. 136).

Estas organizaciones contribuyen a enriquecer el debate global sobre políticas sociales, colaboran en la implementación de las mismas y forman parte de las redes de políticas que toman decisiones en cuestión de la dirección social en aras de arrojar resultados que lleven a un mejor futuro social (Stone, 2001, p. 346).

Los *Think Tanks* son organizaciones sin fines de lucro que se dedican a impulsar tanto políticas públicas específicas de acuerdo a sus propias agendas de trabajo como a generar conocimiento para incidir y mejorar la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Se valen del conocimiento como el principal recurso mediante el cual intentan incidir en los asuntos públicos, partiendo de la idea de que no puede haber dirección efectiva de la sociedad sin conocimiento que es el medio para generar causalidad y un destino social esperado.

La participación de *Think Tanks* en asuntos públicos refleja el interés de un sector de la sociedad con cierto grado de autonomía que posee información, recursos y capacidad de incidencia en la resolución de problemas complejos, de tal manera que forman parte de las decisiones, construcción e implementación de asuntos públicos que se ajustan a sus propias agendas de trabajo e intereses que convergen asuntos de interés público.

Los *Think Tanks* son actores sociales de élite que se interesan en discutir asuntos políticos que son de su interés para llevar ideas al centro de la agenda gubernamental e insertar sus propias perspectivas ideológicas y agendas a fin de contribuir al bienestar colectivo y de hacer más eficaz la tarea directiva de la sociedad que corresponde a la autoridad gubernamental en turno.

Los *Think Tanks* son actores que juegan un rol valioso en la construcción de políticas públicas ya que contribuyen a la formación del diálogo público y conforman parte del conjunto de actores sociales, fuerzas y relaciones que se reacomodan en el espacio público (Savage, 2016, p. 39). En el caso de la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción han logrado ocupar un espacio importante de poder en el que anteriormente no tenían cabida y con ello han presionado por la vía democrática al gobierno para incorporar demandas que surgen de actores sociales y que tienen intereses propios.

TRANSFORMACIÓN HACIA LA GOBERNANZA

Las funciones del Estado se encuentran bajo un proceso de transformación debido a factores endógenos y exógenos que dan cuenta de los cambios y evolución de la sociedad contemporánea que se inserta en un contexto de globalización, democratización, innovación e incorporación tecnológica, de ahí que el Estado se ve obligado a incorporar actores estratégicos para gobernar a la sociedad.

El rol del gobierno en el proceso de transformación hacia la gobernanza se mantiene vigente ante la resolución de problemas sociales, es el actor clave encargado de brindar orden al interés colectivo además de ser la autoridad legítima y facultada para decidir la incorporación del resto de actores que participan en el proceso de elaboración de políticas públicas en aras de generar condiciones favorables para la consecución de resultados que pretende hacer eficaz la acción del gobierno.

La gobernanza implica que el conocimiento, *expertise* y saber de otros actores esta puesto al servicio de los intereses colectivos, al mismo tiempo que existe una estructura institucional que implica valores, principios y tradiciones que ordenan el acceso de organizaciones privadas y sociales en la formulación de propuestas que pretenden resolver problemas públicos (Aguilar, 2014, p. 17).

El valor del conocimiento en el diseño de políticas públicas adquiere importancia desde el enfoque de la gobernanza ya que da utilidad y valor agregado a la gestión pública siempre que la información contribuya a que la ciudadanía acceda a un mejor nivel de vida.

El conocimiento es la categoría que valida las decisiones públicas de la autoridad gubernamental y en la cual se fundamentan las políticas públicas para ser efectivas. Es un recurso fundamental para generar eficacia en la dirección de la sociedad a fin de alcanzar los resultados planeados. Al mismo tiempo ayuda a legitimar el diseño e implementación de políticas públicas con base en la planeación estratégica y racionalidad que implica el saber al servicio del bienestar público.

El conocimiento está disperso en una pluralidad de actores que intercambian información para enriquecer el proceso de adopción de decisiones, de ahí que la interacción entre *Think Tanks* y actores gubernamentales da cabida a la transformación hacia la gobernanza a partir de un modo de gobierno basado en la asociación e interdependencia con actores estratégicos.

El concepto de gobernanza comenzó a utilizarse en la última década del siglo XX en América Latina para referir a un nuevo proceso en la forma de gobernar y dirigir a la sociedad basado en la cooperación del gobierno con actores no gubernamentales, con quienes se crea una red de políticas para resolver asuntos públicos bajo la conducción central de la autoridad e incorporando actores ajenos a la maquinaria gubernamental (Aguilar, 2015, p. 127).

Las redes de políticas mencionadas en la literatura sobre gobernanza refieren al modelo de negociación que asumen parte del rol de los intereses privados en conjunto con los gobiernos sobre las decisiones políticas centradas en la distribución del poder en sociedades modernas y están conformadas por funcionarios públicos, legisladores, *Think Tanks*, expertos, académicos y sector privado (Rhodes, 2003, p. 29).

Esta forma de gobernar contemporánea conocida como gobernanza implica un cambio en la manera de ejercer la acción directiva de la sociedad que consiste en modificar el proceso de adopción de decisiones sobre asuntos públicos y construcción de políticas públicas que tradicionalmente lleva a cabo la autoridad gubernamental de manera unilateral para transformarla en un proceso de coordinación, colaboración y co-creación entre múltiples actores interdependientes que se interesan en participar de manera organizada en la conducción de la sociedad.

La gobernanza es un proceso directivo en el cual se suman diversos actores heterogéneos con intereses propios (Arellano et. al., 2014, p. 127). Se parte de la idea que ningún actor es capaz de resolver problemas sociales por sí mismo, motivo que los obliga a cooperar e interactuar de manera interdependiente e intercambiar recursos de diversa índole a fin obtener los resultados que se persiguen.

El gobierno requiere de la participación de actores públicos y privados para llevar a cabo su función pública con eficiencia, legitimidad y alcanzar objetivos sociales que mejoren la vida de los gobernados, así como los *Think Tanks* requieren del gobierno para alcanzar los objetivos que promueven mediante diversas causas sociales que impulsan mediante sus agendas de trabajo, especialmente si desean mantener centralidad en torno a la toma de decisiones y dar continuidad a sus organizaciones (Aguilar, 2014, p. 16).

La cuestión central de la gobernanza no consiste en considerar que la sociedad se puede autogobernar, ni en pensar que es un proceso directivo que agota la centralidad del gobierno para conducir la resolución de asuntos públicos, por el contrario, es un concepto post-gubernamental que refiere a un modo asociado de dirección de la sociedad en el cual tiene injerencia el conocimiento y recursos que aportan actores como los *Think Tanks* para mejorar la toma de decisiones directivas, arrojar resultados con efectividad y eficacia a fin de mejorar el rumbo social (Aguilar, 2014, p. 17).

Hay un involucramiento de *Think Tanks* en los asuntos de interés colectivo que va más allá de la tradicional forma de participación ciudadana mediante procesos electorales o la opinión pública. Esta participación social que se concentra en la metrópolis tiene incidencia en la creación de las leyes que dan forma al Sistema Nacional Anticorrupción.

La insuficiencia del Estado para brindar una respuesta al problema de la corrupción lo llevó a incorporar actores externos que dotaron de legitimidad y respaldo social la elaboración del sistema de combate a la corrupción que surgió como resultado de la participación social y colaboración bajo una dirección pluricentral en la cual se insertaron los *Think Tanks* como actores importantes desde el proceso de elaboración de la política pública (Aguilar, 2013, p. 308).

Entre los motivos que llevaron al gobierno a incorporar a los *Think Tanks* al proceso de toma de decisiones respecto al combate a la corrupción se encuentra que la propuesta gubernamental carecía de legitimidad para implementar el modelo de una agencia nacional dependiente del Ejecutivo, aunado a una serie de cuestionamientos que incentivaron una presión social por parte de algunos *Think Tanks* quienes censuraron la propuesta gubernamental por considerarla una simulación que serviría como mecanismo de castigos a oponentes políticos en función de los intereses de la Presidencia.

Durante este proceso el gobierno mantuvo el rol central de dirigir y regular la participación de *Think Tanks* así como de organizaciones privadas y sociales lo cual significa una diferencia importante respecto a la propuesta teórica de gobernanza realizada por Kooiman, en función del rol gubernamental que en el caso del sistema político mexicano es determinante en la acción directiva y no únicamente un participante más en la toma de decisiones (Kooiman, 2003, p. 97).

PARTICIPACIÓN SOCIAL DE *THINK TANKS* EN LA DEMOCRACIA MEXICANA

En México hemos entendido la democracia de manera procedimental, centrando nuestra atención en la manera en que se accede al poder o el modo en que se legitima a la autoridad electa. Sin embargo, desde la década de los 80 instituciones que se dedican al análisis de las políticas públicas conocidos en la literatura como *Think Tanks*, se han involucrado en la resolución de asuntos públicos a nivel nacional para robustecer la democracia aumentando paulatinamente su nivel de participación política mediante lo que se ha llamado una “movilización cognitiva”, que es una forma de participación social que va más allá de la emisión del voto.

La participación de los *Think Tanks* mexicanos en los asuntos públicos se debe a tres principales factores: la insuficiencia del gobierno para resolver problemas unilateralmente, la complejidad de los problemas sociales y la crisis de credibilidad en la política, que es consecuencia de la rampante corrupción e impunidad que se percibe como una de las principales preocupaciones de los mexicanos.

El primer factor refiere a la insuficiencia del gobierno tradicional para gobernar y alcanzar resultados, ya que los recursos que posee son limitados para hacer eficiente la

dirección de la sociedad, razón por la cual requiere la colaboración y coordinación con actores sociales y privados para arrojar resultados y ofrecer soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad. El eje rector de este aspecto es la pérdida de centralidad y control del gobierno como único actor para dirigir de manera eficaz a la sociedad y su transformación policéntrica.

El segundo factor da cuentas de la complejidad de los problemas sociales, razón por la que es necesaria la dirigencia colectiva asociada e interdependiente. Esta complejidad surge de la dificultad de entender o manejar una situación social (Kooiman, 2003, p. 197).

El tercer factor denota un contexto político y social que es resultado de problemas como la corrupción combinada con impunidad que conducen hacia una crisis de credibilidad en la política, debido a que la corrupción se ha naturalizado y aceptado en todos los sectores, incluso después de la alternancia, llevando la codicia de diversos actores de diferentes partidos políticos a la supresión de ideologías y a una especie de pacto de taparse unos a otros a fin de extraer los mayores beneficios posibles obedeciendo a sus intereses privados (Ugalde, 2015, p. 3).

La transformación de la sociedad y su participación en el proceso de elaboración de políticas públicas refleja una “movilización cognitiva” que convoca a más actores a tener una mayor participación en asuntos públicos y supera el rol pasivo de la ciudadanía que se limita a votar o reelegir a las élites políticas cada periodo electoral, este rol lo han asumido los *Think Tanks* mexicanos con mayor visibilidad desde hace 18 años, y su capacidad de incidencia también se ha incrementado (Font, 2004, p. 24).

La participación de los *Think Tanks* en este contexto ha cobrado importancia para enriquecer el diálogo público, la deliberación y cooperación en el proceso de políticas públicas que robustecen la democracia.

La acción colectiva de diversas organizaciones que es resultado de la movilización cognitiva como el mecanismo viable para exigir demandas sociales apunta hacia una reconfiguración de los procesos políticos en el que se resuelven problemas públicos tanto de manera tradicional como bajo la cooperación con actores autónomos e interdependientes que de manera horizontal intercambian recursos a fin de alcanzar objetivos específicos.

Estas acciones que provienen del ámbito social buscan generar cambios desde afuera del sistema de gobierno como parte de la exigencia de derechos de los ciudadanos que demandan normas sobre la regulación del ejercicio del poder para asegurar que los gobiernos democráticos se apeguen al Estado de derecho y respondan a los intereses colectivos, satisfaciendo las demandas sociales.

La participación de *Think Tanks* contribuye a desarrollar un entramado democrático de deliberación, co-creación y asociación que sirve para mejorar la elaboración de políticas públicas en la construcción de agendas públicas y en la toma de decisiones bajo un proceso de gobernanza que incluye la voz ciudadana e incorpora demandas sociales a la toma de decisiones.

No obstante, aun con las ventajas que esto representa para enriquecer la democracia participativa no existe una institucionalización de los mecanismos de participación en asuntos públicos. Lo que sí existe es una interacción entre *Think Tanks*, empresarios y gobierno que ha generado un cambio y una transformación respecto a la construcción del SNA, que anteriormente no existía.

En este contexto los *Think Tanks* se convierten en un contrapeso social en la democracia mexicana para frenar abusos de poder y contribuir a la consolidación de instituciones robustas y autónomas.

PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE EL MODELO DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La construcción del modelo de combate a la corrupción en México es el resultado de un proceso de adopción de decisiones gubernamentales que se sometió al modo de gobernar basado en la gobernanza bajo principios de gobierno abierto.

El inicio de este proceso fue a partir de la propuesta del entonces candidato a la presidencia de la República Enrique Peña, quien propuso en su primer acto de campaña crear una agencia nacional de combate a la corrupción dependiente del Ejecutivo.

En respuesta a dicha propuesta, algunos *Think Tanks* llevaron a cabo una serie de acciones colectivas de movilización para discutir la propuesta sobre el modelo que planteaba el entonces candidato a la presidencia de la República y que se mantuvo bajo la misma idea al inicio del sexenio.

El objetivo de los *Think Tanks* era dialogar con el gobierno para incidir en la decisión de la elección del modelo que se debía implementar en México para combatir la corrupción, con base en la generación de ideas y propuestas fundamentadas en información sistematizada y procesada sobre la implementación de distintos modelos de combate a la corrupción que se había realizado en otros países.

Posteriormente, surgió otra coyuntura relacionada con escándalos de corrupción del gobierno que se convirtieron en aspectos determinantes de hartazgo social y que abrieron una ventana de oportunidad para la incidencia de los *Think Tanks* en la toma de decisiones respecto a la construcción del modelo de combate a la corrupción, que hasta ese momento no se había definido.

El escándalo que provocó la adquisición de la llamada “Casa Blanca” se percibió en la opinión pública como un conflicto de interés que fue investigado por una persona cercana al presidente, motivo que incrementó la indignación pública y abrió una “ventana de oportunidad” para los *Think Tanks* que comenzaron a impulsar debates para implementar cambios de fondo en el diseño de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción en México.

A esta coyuntura se suma la tragedia e indignación social ante la impunidad a causa de la desaparición de estudiantes normalistas de Ayotzinapa, suceso que conmocionó a

la comunidad internacional y que desató fuertes críticas al gobierno debido a la opacidad sobre la investigación de estos hechos.

A partir de estas coyunturas los *Think Tanks* encontraron un espacio propicio para incidir y exigir al gobierno que atendiera demandas sociales que durante años se habían postergado y que permitieron a estas organizaciones traspasar la frontera de la lucha por derechos como la transparencia y la rendición de cuentas al tema del combate a la corrupción para posteriormente incidir en el modelo que debía implementarse.

En este contexto los *Think Tanks* aprovecharon la insuficiencia del gobierno para atender problemas sociales e iniciaron un cuestionamiento desde la ciudadanía sobre la eficiencia gubernamental para salvaguardar la vida, combatir la corrupción y frenar la impunidad, de tal manera que existían condiciones favorables para presionar e insertar algunos temas pendientes de combate a la corrupción que anteriormente se habían incorporado de manera transversal a través de las agendas de trabajo de algunos *Think Tanks* que han fomentado el debate público durante años previos.

Los esfuerzos de los *Think Tanks* se habían concentrado en generar propuestas, análisis e insumos a fin de fortalecer mediante diversos mecanismos la participación ciudadana. Hasta ese momento no tenían una propuesta definida sobre el combate a la corrupción de manera específica.

Algunas propuestas presentadas por la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) son ideas que anteceden al Sistema Nacional Anticorrupción vinculadas a este tema y son referentes a la profesionalización, mejora en el acceso a la información pública, fiscalización, vigilancia social, acceso a cuentas públicas y efectiva participación ciudadana.

La RRC es la asociación de diversas organizaciones entre las que se encuentran algunos de los *Think Tanks* que propusieron la creación del SNA como respuesta a la promesa del entonces candidato a la presidencia Enrique Peña Nieto de crear un órgano anticorrupción a cargo de un Comisionado designado por el Ejecutivo. En consecuencia, elaboraron un diagnóstico complejo para evaluar las prácticas internacionales en la materia y deliberar en asociación con el gobierno el modelo que mejor se ajustaría al contexto nacional.

Del mismo modo, se basaron en la adopción de la agenda global anticorrupción que México ha ratificado mediante tres convenciones internacionales, misma que sirvió de plataforma a los *Think Tanks* para impulsar con mayor efectividad el debate sobre el diseño del modelo idóneo de combate a la corrupción.¹

La interacción entre los propios *Think Tanks* se facilitó debido al trabajo en conjunto que han realizado por más de una década en materia de transparencia y rendición de cuentas, lo que permitió converger las diversas agendas que cada organización tiene, el interés de las mismas y su capacidad de incidencia diferenciada a fin de hacer avanzar la agenda de combate a la corrupción en articulación con autoridades gubernamentales.

Por otra parte, la voluntad política del gobierno para incorporar a otros actores al debate sobre la implementación del modelo de combate a la corrupción, es un factor esencial en este proceso de adopción de decisiones sin importar si algunos de los actores

estaban en desacuerdo o indispuestos a colaborar directamente con integrantes de *Think Tanks*, el resultado es real, a partir de dicha interacción se generaron resultados que se traducen en la creación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

El rol de los *Think Tanks* fue importante en la construcción del SNA para transformar y corregir las debilidades institucionales al promover las reformas necesarias al marco jurídico. El SNA se diseñó con el propósito de articular las leyes e instituciones existentes que permitirán prevenir, perseguir y sancionar la corrupción en México (Merino, 2017).

Algunos de los *Think Tanks* clave que participaron son: Fundar, México Evalúa, Transparencia Mexicana, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias y el Instituto Mexicano para la Competitividad, entre otras organizaciones sociales.

La participación de los *Think Tanks* en dicho proceso dio legitimidad a la creación del SNA y condujo a la generación de resultados sobre el diseño de una política pública articulada en el combate a la corrupción.

Este proceso de deliberación bajo el modelo de incidencia de gobierno abierto refleja una corresponsabilidad basada en la articulación entre *Think Tanks* y el Senado que además de generar resultados, benefició a ambas partes, al gobierno le permitió ganar legitimidad y gobernabilidad mientras que a los *Think Tanks* les da rentabilidad frente a sus donantes además de credibilidad en el espacio público y conectividad con actores políticos, lo que los mantiene en el centro de la arena política aumentando sus posibilidades para incidir en diversos temas de interés público.

El proceso de elaboración de políticas que produce bienes públicos que la sociedad demanda otorga recursos al gobierno para legitimarse en particular si su construcción ha sido el resultado de una dinámica democrática en donde diferentes intereses han tenido la posibilidad de participar y discutir de manera horizontal, como lo es el caso de la construcción del SNA (Arellano, 2014, p. 15).

La manera en que se llevó a cabo el proceso de deliberación fue mediante mesas técnicas en el Senado y mesas privadas moderadas por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias en las cuales se elaboraron las leyes que dan sustento al SNA.

Las mesas que se establecieron en el Senado generaron el diálogo sobre los modelos que podrían funcionar en México para combatir la corrupción, tomando como ejemplo los casos de Hong Kong y Colombia. Mientras que en las mesas privadas se entablaron conversaciones con algunos principios del sistema de parlamento abierto en donde se generó la propuesta de la Ley de Responsabilidades Administrativas que se configuró en un documento que se presentó al Senado como la iniciativa ciudadana popularizada como la “Ley tres de tres”.

Durante el proceso de adopción de decisiones se generó una co-creación de las leyes que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, lo cual denota una transformación en la adopción de decisiones para dirigir a la sociedad y un poder real que se transfiere a actores como los *Think Tanks*.

A lo largo de este proceso se revisó cada iniciativa de ley de manera conjunta con el consentimiento de los integrantes de las organizaciones presentes, previo a la votación en el pleno del Senado para asegurar el consenso de los acuerdos generados entre legisladores e integrantes de *Think Tanks*.

Luego de ese acuerdo y de la promulgación de las leyes, se generó una ruptura entre legisladores y *Think Tanks* debido al desgaste natural de un proceso de deliberación complejo y de las declaraciones de algunos legisladores que intentaron desvirtuar el trabajo realizado.

La perspectiva de los integrantes de *Think Tanks a posteriori* es que durante el proceso existía una asimetría de poder, asimismo se perciben como actores sin poder real, aun cuando la construcción del SNA es el resultado del esfuerzo conjunto de *Think Tanks* que ejercieron un contrapeso a la propuesta gubernamental de crear una agencia nacional de combate a la corrupción.

El proceso de adopción del sistema nacional anticorrupción es el modelo que se construyó como resultado de la interacción y colaboración de forma asociada de la red de políticas que se enarbolo en torno al SNA.

La finalidad de adoptar el modelo de un sistema nacional fue generar un diseño institucional de coordinación con las instituciones existentes encargadas de regular de manera independiente algunos de los aspectos vinculados a la corrupción. Sin embargo, existe un discurso por parte de un sector de la sociedad que posiciona la idea de que el SNA es una simulación, lo cual refleja las altas expectativas de la sociedad sobre los resultados del sistema, especialmente en materia de sanciones que hasta este momento no existen.

En respuesta a este señalamiento cabe mencionar que el diseño del SNA contempla la prevención, detección y sanción de los actos de corrupción. De acuerdo con estas funciones se espera que los mismos *Think Tanks* continúen con el trabajo de ejercer presión social para que se implemente el sistema en su totalidad, es decir que se den los nombramientos de fiscal y magistrados pendientes además de la instalación de los 32 Sistemas locales anticorrupción, antes de pensar en un nuevo sistema.

Para emitir un juicio valorativo sobre la posible simulación habrá que esperar a que el SNA se complete y comience a funcionar bajo las directrices de una política nacional anticorrupción como está previsto en su marco normativo. Respecto a la construcción del SNA de ninguna manera se podría entender como una simulación sino como un proceso complejo de ingeniería institucional en el cual existían diversos intereses, tanto del gobierno para dotar de legitimidad y credibilidad su acción directiva como de los *Think Tanks* quienes al insertar sus propias ideas en el diseño institucional adquieren credibilidad e importancia social frente a sus donantes lo que les permite dar continuidad a su agenda de trabajo.

El resultado de la activa participación de actores sociales, de expertos, académicos e integrantes de *Think Tanks* que en asociación con el gobierno co-crearon el Sistema es más que una simulación, en todo caso es un sistema que no ha logrado implementarse en su totalidad debido a coyunturas como el proceso electoral, la reconfiguración de

los partidos políticos, de los grupos parlamentarios y de falta de voluntad política para hacerlo funcionar y ejecutar las leyes generadas.

Este trabajo centra la atención en el proceso de construcción del SNA y en mostrar que la participación de *Think Tanks* que son actores que provienen fuera de la maquinaria gubernamental formaron parte de la toma de decisiones, lo cual implica un ejercicio real a partir de un caso práctico de transformación hacia la gobernanza, al menos en lo que respecta al combate a la corrupción.

Asimismo, se entiende que esta manera de adoptar decisiones es un proceso complejo que pretende resolver de otra forma los problemas públicos, sin que esto signifique que los resultados sean inmediatos, debido a que la forma en que la autoridad gubernamental adopta decisiones se está transformando y existe resistencia en algunos de ellos para adoptar un modelo de gobernanza en el cual otorgan parte del poder a actores que tradicionalmente estaban fuera de la toma de decisiones.

El hallazgo principal de este trabajo consiste en mostrar que los *Think Tanks* son actores sociales de élite con agendas propias e intereses particulares que han ganado un espacio en la deliberación y construcción del SNA al grado de llevar su participación en el debate público a la co-creación de leyes, lo cual les permitió posicionar sus ideas en el diseño del modelo de combate a la corrupción y co-crear un sistema en lugar de la agencia propuesta por el Ejecutivo.

Es posible que este poder delegado a *Think Tanks* no sea percibido como tal por los mismos actores que los integran. No obstante, su rol es importante en la contribución de selección del modelo a implementar para atribuir responsabilidad y dotar de mayores atributos a las instituciones que conforman el SNA.

CONCLUSIONES

El aporte a los estudios sobre gobernanza se concentra en la experiencia derivada del proceso que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción a partir de la interacción entre *Think Tanks* y gobierno para generar de manera conjunta el marco jurídico que da sustento al SNA, independientemente del grado de incidencia que tuvieron los *Think Tanks*, de las tensiones internas y externas derivadas del proceso o de las ideas que lograron insertar en las leyes se observa una dispersión del poder distribuida en diversos actores que fueron co-creadores de las leyes que dan el sustento jurídico al SNA.

Los *Think Tanks* en México son agentes activos que incidieron en la selección del modelo de combate a la corrupción, en la elaboración de las leyes del SNA, en la conformación de la Comisión de Selección y en la designación del Comité de Participación Ciudadana.

La proliferación y concentración de *Think Tanks* en la ciudad de México ayuda a enriquecer el diálogo público y la democracia participativa. Su rol es importante para incidir en el ciclo de políticas públicas y mejorarlas con base en el conocimiento para tender un puente entre el saber y la política.

La concentración de *Think Tanks* en la metrópolis responde a aspectos como la centralidad de poder, un mayor desarrollo de infraestructura económica y social que permite fortalecer las capacidades institucionales y el desarrollo de un pensamiento crítico que demanda mayores derechos al mismo tiempo que fomenta la participación activa con libertad de expresión en un contexto de exigencia social que es corresponsable en la solución de problemas sociales.

Los *Think Tanks* participaron en asociación con legisladores en un proceso de gobernanza que dio como resultado la creación del SNA. Su contribución a la discusión y deliberación pública es importante para ejercer nuevos contrapesos y aumentar el nivel de exigencia y crítica para presionar al gobierno a fin de que se implementen frenos a la corrupción.

Las diversas agendas de los *Think Tanks* dan cuenta de la heterogeneidad de sus intereses en torno a la construcción del SNA. No obstante, la valía de su participación se encuentra en que utilizan mecanismos democráticos para incidir de manera organizada en un asunto de interés colectivo que requería el impulso de actores ajenos al gobierno para lograr controles de la corrupción basados en el contexto nacional y las instituciones existentes para adecuar y extender sus funciones a fin de facultarlas para actuar de manera articulada y sancionar los actos de corrupción.

Existió una fuerte participación de *Think Tanks* y académicos que no son representantes de la sociedad dentro de un proceso que supera el nivel de consulta hasta el punto de co-creación de leyes. A partir de este proceso de adopción de decisiones queda claro que es necesario fortalecer contrapesos para combatir la corrupción.

El diseño institucional del SNA es de vanguardia e innovador al incorporar a un Comité de Participación Ciudadana como encargado de proponer la política nacional anticorrupción que además tiene la función de vigilar el buen funcionamiento del sistema.

El Comité de Participación Ciudadana es una figura innovadora en el combate a la corrupción, aunque es insuficiente para realizar su labor de cara a instituciones gubernamentales frente a las que tiene poco margen de maniobra, es un organismo híbrido con funciones de sociedad civil y de funcionarios públicos. Al mismo tiempo es la autoridad moral que dota de legitimidad al sistema.

La importancia del proceso de construcción del Sistema Nacional Anticorrupción consiste en la transformación que se adoptó para llevar a cabo la asociación entre *Think Tanks* y gobierno, modelo de toma de decisiones que denota la transformación de la sociedad y la mayor exigencia que se requiere para resolver problemas públicos mediante la colaboración de actores estratégicos para arrojar resultados que la sociedad demanda.

La participación de los *Think Tanks* en la construcción del SNA se llevó a cabo mediante la interacción con legisladores y funcionarios públicos a través de mesas de diálogo que sirvieron como instrumento para generar un consenso sobre el contenido de las leyes del Sistema en las cuales se incorporaron ideas trabajadas de manera conjunta bajo principios de gobierno abierto que dieron como resultado un marco jurídico de articulación de diversas instituciones para combatir la corrupción. Este proceso dio resultados verificables de la interacción entre *Think Tanks* y gobierno que constan de la co-creación de leyes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abelson D. (2014). Old world, new world: the evolution and influence of foreign affairs think-tanks. *International Affairs*, 90(1). Malden. Massachusetts: The Royal Institute of International Affairs.
- Aguilar L. (2013). *Gobierno y administración pública*. México: FCE-Conaculta.
- Aguilar, L. (2014). Las dimisiones y los niveles de gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), pp. 11-36.
- Aguilar, L. (2015). The new Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, 1(1). México: IPPG-UdG, Cucea, pp. 126-134.
- Arellano D. (2014). ¿Por qué tenemos malos gobiernos en México? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. III (1), pp. 13-30.
- Arellano, D., Sánchez, J. y Retana, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), pp. 117-137.
- Ferrusca F., Fajardo I., y Colín, K. (2016). Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: orígenes y fundamentos conceptuales en México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época (16), julio-diciembre.
- Font J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi, A. (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM-COMECOSO-Indesol.
- Kooiman J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: SAGE.
- McGann J. (2017). 2016 Global go to think tank index report. *Think Tanks and civil societies program*. The Lauder Institute: Pennsylvania Univ.
- Medvetz T. (2008). Think Tanks as an Emergent Field. *Social Science Research Council*, Nueva York.
- Merino, M. (2017). Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en los municipios mexicanos: hacia un modelo homogéneo. En Merino, M. et al., *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*. México: CIDE.
- Rhodes R. A. W. (2003). *Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Savage G. (2016). Think Tanks, education and elite policy actors. *The Australian Association for Research in Education*, (43), pp. 35-53.
- Stone, D. (1991). Old guard versus new partisans: Think Tanks in transition. *Australian Journal of Political Science*, 26 (2), Routledge, Londres.
- Stone D. (2001). Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas. *Global Social Policy*, 1 (3), pp. 338-360.
- Ugalde L. (2015). ¿Por qué más democracia significa más corrupción? *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=24049>

NOTAS

- 1 Las convenciones referidas son: a) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, b) Convención Interamericana contra la Corrupción y c) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

GOBERNANZA EN METRÓPOLIS TURÍSTICAS DE PLAYA.

VELÁZQUEZ GARCÍA, MARIO ALBERTO
EL COLEGIO DEL ESTADO DE HIDALGO

Profesor Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI–Conacyt), Miembro de la Academia Mexicana de Investigación Turística (AMIT).

RESUMEN

En este trabajo buscamos analizar los mecanismos regulatorios que definen la gobernanza entre distintos actores en un escenario específico; las zonas que se han especializado en las actividades relacionadas al turismo. Con ello se busca demostrar la importancia que tienen los mecanismos que determinan la relación entre el gobierno y distintos agentes económicos y sociales, en este caso regulatorios, para el funcionamiento de los espacios públicos, y a partir de esto ofrecer una propuesta de indicadores para la calificación de la calidad de la gobernanza en zonas turísticas.

Palabras clave: gobernanza, regulación, zonas turísticas

GOBERNANZA EN METRÓPOLIS TURÍSTICAS

En ciudades turísticas como Acapulco, Cancún, Ensenada, Mazatlán y Puerto Vallarta, sus playas son ocupadas parcialmente por sillas y parasoles. Esto a pesar de que dichas zonas son de uso común. El precio y la calidad de estas instalaciones utilizadas por los visitantes para sentarse y cubrirse del sol varían considerablemente; algunas se encuentran en un estado impecable mientras otras a primera vista muestran su deterioro y poco mantenimiento. Los hoteles y los restaurantes también presentan diferencias considerables en su precio y servicio, lo mismo podemos decir del transporte; varía ampliamente en calidad y costo. En las zonas turísticas mencionadas, es notoria la falta de una constante inspección municipal y federal sobre los prestadores de servicios relacionados a esta actividad. Si entendemos por gobernanza la capacidad de los gobiernos para regular, ordenar y promover cierto tipo de comportamientos y relaciones en un espacio social (Aguilar, 2008), en las zonas turísticas la gobernanza se ha dejado al libre mercado. La pregunta es entonces: ¿Cuáles son los mecanismos institucionales, legales y de políticas públicas que condicionan la gobernanza en las zonas turísticas?, y de esta se desprende otra central para este estudio: ¿Mediante qué indicadores se podría calificar la calidad de la gobernanza en metrópolis turísticas de playa? Estos indicadores permitirán un mejor conocimiento de las problemáticas específicas de cada localidad, así como generar una planeación más eficiente y eficaz.

Este trabajo resulta relevante por dos razones. En primer lugar, porque existen pocos análisis del problema de la gobernanza (Pulido Fernández M. y Pulido Fernández J., 2014) en el turismo, particularmente en el caso de las ciudades mexicanas que han hecho de esta actividad económica su principal fuente de ingresos y empleo. El escaso análisis al respecto, contrasta con el hecho de que el turismo es una de las industrias que más aporta al Producto Interno Bruto (PIB) nacional con el 8.7% en el 2017.¹

Una segunda razón que hace significativa a esta investigación es por analizar los determinantes formales e informales que regulan las relaciones e intercambios entre los distintos agentes sociales y el gobierno (Navarrete, 2019) al desarrollar una actividad específica: el turismo. La regulación es una tarea fundamental para el funcionamiento de las políticas públicas, operadas por grupos distintos al gobierno. Existe una tendencia a conferirle un mayor interés en la participación de los diferentes grupos sociales en el diseño de las políticas públicas, pero es menor el interés por estudiar la serie de disposiciones, métodos de revisión, seguimiento y sanción que cotidianamente garantizan que se mantengan ciertos principios en el uso y actuación de lo público en espacios sociales determinados (p. ej. el capítulo 3 de este libro, Daniel Robles, 2019).

Las zonas turísticas merecen ser un tema de investigación relevante por la disminución de la acción estatal en dichos espacios; el mercado se ha convertido, en los hechos, en el principal mecanismo definidor de los intercambios (económicos, culturales, sociales y culturales) que tienen lugar en dichas zonas. Aquí proponemos estudiar los efectos de las dinámicas económicas en las relaciones entre individuos e instituciones con la intención de entender el funcionamiento de la gobernanza de un espacio social específico.

ANÁLISIS TEÓRICO: LA GOBERNANZA COMO ELEMENTO DE LA REGULACIÓN MACROSOCIAL

Desde un punto de vista sociológico la gobernanza puede ser considerada como un elemento del orden social. Es decir, una problemática macrosociológica relacionada a la generación o existencia de mecanismos que permitan a un grupo social resolver dos temas centrales: la coordinación y la cooperación (Hechter y Horne, 2003). Al decir que la gobernanza es una dimensión del orden social, colocamos el debate sobre este concepto en una escala que rebaza al gobierno, para incluir necesariamente a los actores de la sociedad civil, es decir, convierte a la gobernanza en una cualidad interactiva. El funcionamiento del orden social requiere de la participación de todos los actores y esto rebaza el funcionamiento estatal. La gobernanza parte de reconocer que la dirección de una sociedad incluye metas, valores y recursos que superan los del Estado (Aguilar, 2008). Con ello, la gobernanza nos permite corregir un supuesto metodológico implícito en la ciencia política, la sociología y el estudio de las políticas públicas que identificaban una sociedad con un estado/nación. Con esto no estamos buscando homologar la gobernanza al orden social, únicamente señalar que la primera es una forma de analizar o mirar a este tema social.

La gobernanza, en su acepción descriptiva, reconocer la mayor capacidad que tienen los actores no gubernamentales para influir o incluso controlar áreas de actividad que anteriormente eran parte de las áreas de acción exclusivas del Estado (Aguilar, 2008). En este sentido, les confiere una serie de metas, recursos, capacidades organizativas independientes a las instancias gubernamentales. La ONU definió la gobernanza como:

...is defined as the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affairs. It is the complex mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences! (UNDP, 1997, p. 9).

La gobernanza nos permite analizar y entender el ejercicio de gobierno y la confección de políticas públicas como un tema relacional donde los distintos grupos buscarán impulsar sus propias posturas, agendas y métodos de acción, a esto, en el primer capítulo de este libro Carlos Navarrete lo llama "Redes de Gobernanza" (Navarrete, 2019). En este

sentido se convierte indispensable conocer cuáles son los elementos que condicionan o permiten la participación de los distintos grupos en los diversos temas y momentos de lo público; no únicamente en la confección de las políticas, sino también en su seguimiento, regulación y evaluación. En este artículo analizaremos cómo se desarrolla un momento central en el funcionamiento del orden social al que, como buscamos explicar, pertenece la gobernanza: la regulación (Turner, 2010).

El sociólogo Jonathan Turner, en su libro *Theoretical Principles of Sociology*, se propuso generar un marco teórico macrosocial para explicar las relaciones entre los distintos componentes de la sociedad. Como punto de partida, Turner planteó la existencia de cinco fuerzas generales (población, producción, distribución, regulación y reproducción) que, al igual que la gravedad en el universo, están presentes y afectan a los distintos componentes de una sociedad, desde una plática entre dos sujetos, hasta la caída de un imperio o la declaración de una guerra (Turner, 2010); se trata de una explicación general que supone la existencia de una serie de principios, cercanos a las leyes naturales, que regulan el funcionamiento de cada sociedad.

La regulación es conceptualizada por Turner como una fuerza macro dinámica que:

Regulation revolves around coordination and control of actors in a society and, at times, relations between societies. Regulation always revolves around power, or the capacity of one or more actor to dictate and constrain the actions of other actors. Regulation also depends upon the differentiation of symbol systems or culture...² (Turner, 2010, p. 84).

Queda claro que el concepto de regulación es una conceptualización de Turner respecto al poder, pero que al ser colocada como un principio general de cualquier sociedad rebaza al Estado; esto es fundamental al analizar la regulación en el marco de la gobernanza porque la discusión sobre el poder estaba anclada con anterioridad al poder estatal. En esta propuesta la regulación es un mecanismo siempre presente y que, en nuestro caso, nos permitirá analizar la relación que mantienen distintos actores en su participación en escenarios específicos y acotados por el ejercicio de una actividad: el turismo.

Turner sostiene que las cuatro bases del poder (coercitivo, administrativo, incentivos materiales y simbólico) están determinadas en su funcionamiento por dos dimensiones: la *consolidación* y la *centralización*. Con lo primero hace referencia a la integración de prácticas y comportamientos en una línea (sentido) de acción. El poder no sólo condiciona u ordena los comportamientos, también genera las directrices que permiten que los actores construyan la motivación de su actuar. Segundo, cada uno de los poderes genera un núcleo, ya sea de actores, ideas o procedimientos que controlan las distintas posibilidades de actuación del resto; esto está relacionado con la propuesta de Max Weber sobre la creación de los monopolios estatales para

el uso de la fuerza (Weber Max. (1922) 2002), la “integración lógica”³ (Durkheim, 1912/2013) de Norbert Elías el proceso de civilización (Elías, 2009).

La *base coercitiva* del poder hace referencia a la capacidad que tienen algunos actores para obligar físicamente a otros a realizar una acción particular. En muchas ocasiones no es necesario aplicar esta fuerza sino solamente es necesario que exista la amenaza de su uso. Para que la regulación funcione de manera efectiva como fuerza regulatoria debe estar concentrada y centralizada en pocos actores que tengan el monopolio en su uso. El mantenimiento del poder con una base coercitiva resulta costoso dado que requiere de un monitoreo constante que permita verificar que se cumplan las órdenes y que las sanciones sean llevadas a cabo. La coerción es más efectiva cuando es menos utilizada, está disponible cuando se requiere, pero usada efectivamente de manera esporádica y estratégica. La *base administrativa* significa que el poder (la regulación) requiere de un medio que lo ejerza, es decir, un cuerpo de personas, recursos, reglas y toma de decisiones. Dos funciones fundamentales de esta base administrativa es el monitoreo y las sanciones. Las potestades que tiene esta base administrativa la convierten en una forma de poder por sí misma, lo que genera un riesgo que su actuación se convierta en autónoma incluso sobre aquellos que la dirigen; las burocracias tienden a ser conservadoras y resistir cambios bruscos impulsados por nuevos dirigentes. Esta base es fundamental para el ejercicio del poder, pero ella misma depende de la consolidación de las demás para definir su estructura y cultura organizacional: si existe una base grande de poder coercitivo, la administración tiende a ser jerárquica y ejercida por medio de distintos tipos de monitoreo, además de existir muchas formas de sanción (Turner, 2010).

La *base de los incentivos materiales* hace referencia a la capacidad que tienen los actores que controlan el poder (político, económico, cultural, etcétera) de repartir alicientes materiales para recompensar o castigar comportamientos considerados apropiados o contrarios. Esto depende de los recursos disponibles (base de impuestos) para incentivar o inhibir ciertas líneas de conducta. Generalmente, la base de incentivos es mayor en sociedades con mercados diferenciados y un sistema racional de impuestos. Por otro lado, en estructuras de poder coercitivas (feudales o dictatoriales) el patronaje es usado como base de incentivos para controlar las acciones de actores clave. Turner sostiene que el uso más efectivo de estos alicientes materiales es cuando el gobierno regula hacia la baja la necesidad de coerción, esto se explica por la existencia de una administración fuerte, pero a su vez, se generan una serie de estímulos que recompensan a los actores que desarrollan acciones deseables (Turner, 2010, p. 86). Por último, la *base simbólica* es el compromiso individual y colectivo hacia símbolos comunes que dan legitimidad a los centros de poder. Es más probable que la gente siga decisiones si estas apelan a códigos morales que contienen valores e ideologías institucionales. Sin la base simbólica, -donde existe un consenso sobre meta-ideologías, - el poder tiene a depender de las bases coercitivas y administrativas, y menos de los incentivos. Sin embargo, el poder basado en la

base simbólica puede ser un arma de “doble filo” porque acarrea expectativas no sólo para aquellos sujetos al poder sino también para los que lo detentan. Cuando los encargados del poder violan los símbolos con los que se han comprometido, la legitimidad institucional se erosiona frente a los otros actores abriendo la posibilidad de que surjan movimientos de oposición, obligando al grupo en el poder a utilizar el poder coercitivo y administrativo.

DISCUSIÓN: LA GOBERNANZA ANTE EL EJERCICIO DEL PODER, EL PROBLEMA DE LA REGULACIÓN

En su estudio Pulido Fernández M. y Pulido Fernández J. retomaron una definición de la ONU sobre gobernanza turística como:

una práctica de gobierno que se puede medir, que tiene como objetivo dirigir efectivamente el turismo en los diferentes niveles de gobierno, a través de las formas de coordinación, colaboración y/o cooperación, que sean eficaces, transparentes y sujetas a rendición de cuentas, que ayudará a alcanzar los objetivos de interés colectivo que comparten redes de actores involucrados en el sector, con el objetivo de desarrollar soluciones y oportunidades a través de acuerdos basados en el reconocimiento de las interdependencias y responsabilidades compartidas (Pulido Fernández M. y Pulido Fernández J., 2014, p. 687).

Es decir, la gobernanza es también conceptualizada como una forma de orden social, donde lo que se buscan son formas de coordinación, colaboración y/o cooperación. A este respecto, la ONU propuso nueve principios para una buena gobernanza: 1) participación⁴. 2) Imperio de la ley. 3) Transparencia. 4) Capacidad de respuesta⁵. 5) Orientación de consenso⁶. 6) Equidad⁷. 7) Eficacia y eficiencia. 8) Rendición de cuentas y. 9) Visión estratégica⁸ (Pulido Fernández M. y Pulido Fernández J., 2014).

Las definiciones sobre gobernanza buscan transformar la relación que los distintos grupos tienen con el gobierno en la solución de los problemas públicos. Para ello se propone una serie de mecanismos que entrevén un mayor equilibrio. Es decir, se trata de una perspectiva que enfatiza el tema relacional. Sin embargo, la gobernanza así conceptualizada tiene un punto ciego: dar por hecho a los actores y algunos de los elementos que los definen; intereses, la cooperación por el bien público y el seguimiento de las reglas. En otras palabras, las definiciones de gobernanza ponen poco o ningún interés en los mecanismos mismos que llevan a los actores a desarrollar un comportamiento cooperativo y colaborativo en los espacios públicos, es decir, a regularse. Como muestra Carlos Navarrete en el primer capítulo de este libro, no todos los asuntos públicos son abordables desde esta perspectiva de gobernanza, por ejemplo, en los temas relacionados con

seguridad interior, salud o sistema penal es necesaria la existencia de una organización burocrática clásica (Navarrete, 2019, p. 5).

Un segundo elemento por cuestionar es que las medidas de gobernanza se concentran principalmente en la acción del gobierno, en transformarla, regularla, democratizarla y transparentarla. Sin embargo, poca regulación o cambio se pide a la acción de los demás grupos que buscan participar en la arena pública. Esto representa una serie de problemas, particularmente en sociedades como la mexicana donde existen actores que demandan interferir en la acción gubernamental, pretendiendo con ello mantener privilegios e incluso prácticas ilegales. Este tema resulta particularmente importante en el caso del turismo, donde la acción de los agentes privados ha sido predominante y donde la búsqueda de sus intereses individuales (de compañías o individuos) no genera necesariamente un mayor beneficio colectivo (comunidades y medio ambiente) excepto en términos macroeconómicos. En otras palabras, la gobernanza no es un atributo observable únicamente en la acción de los agentes o instituciones estatales, sino que tiene un fuerte componente de regulación de los comportamientos individuales y colectivos de agentes privados o sociales.

Si consideramos la definición de la ONU sobre una buena gobernanza, el primer elemento (la participación), parte, al igual que sucede con las posturas de la teoría de la elección racional, de suponer que los sujetos tienen previamente configuradas sus preferencias (intereses). Esto resulta altamente cuestionable; los intereses de los grupos se van transformando en el tiempo, entre otras causas, por su interacción con los otros grupos; una protesta social puede iniciar impulsando pequeñas transformaciones y convertirse en una acción colectiva que derroque a un gobierno.

La mayoría de las definiciones de gobernanza no consideran, como lo muestra Turner, que para la construcción de un nuevo orden social se requiere de la regulación. Es decir, se trata de un problema complejo que rebasa el incentivar la participación, la transparencia o la rendición de cuentas. La gobernanza entendida como un mecanismo que permite reconstruir el funcionamiento general de una sociedad requiere de prácticas que aseguren que todos los individuos están dispuestos a cumplir las reglas y que en la búsqueda de su beneficio no ocasionarán un mal colectivo (Navarrete, 2019). La ausencia del problema de la regulación dentro de la discusión general de la gobernanza, posiblemente se explique no por un error, sino de una omisión voluntaria al relacionar la regulación con una acción exclusiva del gobierno. Sin embargo, como hemos buscado demostrar en la sección anterior, la regulación, en tanto un atributo macrosocial, requiere de la interacción, es decir la cooperación y coordinación de todos los grupos e individuos (Turner, 2010).

PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO SOBRE GOBERNANZA LOCAL EN ZONAS TURÍSTICAS

Como hemos buscado demostrar en las secciones anteriores, la regulación es un mecanismo central para el funcionamiento de la gobernanza. Los siguientes indicadores se

proponen proporcionar una medición de las distintas dimensiones analíticas mencionadas anteriormente sobre la regulación. Esta metodología busca entonces conocer cuál es el funcionamiento de la gobernanza local en zonas turísticas:

1. *La base coercitiva.* Este indicador nos permitirá medir en una zona turística específica qué tanto las autoridades requieren del uso de la fuerza pública y los castigos coercitivos para mantener el orden social; a mayor número de delitos cometidos es predecible una disminución en la llegada de turistas, principalmente extranjeros.
 - a) Percepción sobre la violencia y victimización.
 - b) Tasa anual de homicidios cada 100 mil habitantes.
 - c) Porcentaje de la población que ha sido víctima de un delito en los últimos 6 meses.
 - d) Porcentaje de detenidos formalizados en los últimos 6 meses respecto al total de detenciones realizadas.
 - e) Porcentaje de órdenes de detención cumplidas respecto del total de órdenes de detención recibidas.
 - f) Porcentaje de los delitos que no son denunciados respecto del total de delitos cometidos (Cifra negra del delito).
 - g) Porcentaje de ciudadanos que confía en los policías respecto de la población total.
2. *La base administrativa.* Este indicador permitirá medir la capacidad del gobierno para desempeñar y consolidar sus funciones de regulación y desarrollo de capacidades administrativas en las actividades turísticas; a una más eficiente administración es predecible mayores niveles de gobernanza.
 - a) Nivel de Empleo directo: Número de empleados en diferentes actividades turísticas (Saeteros y Calles, 2015).
 - b) Participación de la actividad turística en el recaudo de impuestos (Saeteros y Calles, 2015).
 - c) Número total de establecimientos.
 - d) Presupuesto estatal para gestión del turismo (Saeteros y Calles, 2015).
 - e) Existencia de medidas formales (audiencias públicas, reuniones comunitarias, referendo local) para asegurar el control local sobre la planificación e implementación del desarrollo (Cala, 2006).
 - f) Porcentaje de residuos que recibe tratamiento (Cala, 2006).
 - g) Número de capacitaciones ofrecidas por el proyecto relacionadas con la conservación de los recursos (no sólo ambientales sino de carácter histórico y cultural) (Cala, 2006).
3. *La base de los incentivos materiales.* El objetivo de este indicador es medir cuál es la relación de las actividades turísticas con el resto de las empresas productivas y la población en general. El predominio del turismo en el diseño de las políticas locales, definido exclusivamente como actividad productiva, puede generar una creciente desigualdad.

- a) Existencia de Asociación Local para concertar y coordinar la implementación de proyectos turísticos (Cala, 2006).
 - b) Relación del número de negocios turísticos de dueños locales con el número total de negocios turísticos.
 - c) Disponibilidad y calidad de Servicios Públicos: zonas turísticas y zonas habitacionales (Cala, 2006).
 - d) Disponibilidad y calidad de servicios de Transporte: zonas turísticas y zonas habitacionales (Cala, 2006).
4. *Base simbólica*. Este indicador nos permite medir si el gobierno y las autoridades han logrado establecer una relación con el resto de los actores económicos, sociales y políticos basada en el respeto a las leyes y el reconocimiento por parte de la población de la legitimidad de las autoridades constituidas. Este es un tema relevante en el turismo, particularmente en zonas donde los grandes complejos turísticos parecen funcionar fuera de la regulación estatal.
- a) Porcentaje de confianza en las autoridades federales, estatales y municipales.
 - b) Porcentaje de confianza en las fuerzas armadas y policía.
 - c) Porcentaje de confianza en instituciones (empresas, sistema de justicia, iglesia, pequeños negocios, etcétera).
 - d) Percepción de la corrupción en la población.
 - e) incidencia de corrupción entre el sector público y las empresas por tipo de servicio en el nivel federal.
 - f) incidencia de corrupción entre el sector público y las empresas por tipo de servicio en el nivel estatal o municipal.
 - g) Administraciones públicas, tribunales superiores de justicia y consejos de la judicatura con información pública y de libre acceso.
 - h) Servidores públicos sancionados por cada mil servidores públicos, por ámbito de gobierno.
 - i) Actividades tradicionales valoradas por el municipio o el gobierno estatal o federal para el diseño de productos o servicios turísticos (Cala, 2006).
 - j) Estado de los activos con valor histórico (Cala, 2006).

Como lo propone el trabajo de Turner, la regulación en tanto una fuerza macro dinámica de las sociedades está relacionada a cuatro bases del poder (coercitivo, administrativo, incentivos materiales y simbólico). Cada uno de los indicadores supone uno de estos puntos de construcción y funcionamiento del poder. Aunque no se trata de una perspectiva gradualista, la última base del poder (simbólica) significa una mayor introyección de actitudes y valores por parte de los sujetos de la que es requerida para el funcionamiento de la primera (coercitiva). En este sentido, Turner comparte la perspectiva de autores como Foucault, quienes propusieron el biopoder no sólo como un cambio del interés del Estado por la población y su reproducción, sino por la introyección y autorregulación como dos de los componentes centrales en el ejercicio del poder contemporáneo (Foucault, 2006).

CONCLUSIONES Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN

El analizar cuál es el estado de la gobernanza en zonas turísticas es un creciente imperativo para países como México donde aumenta el número de localidades donde su principal fuente de empleos e ingresos es el turismo. Aunque existen diversos casos empíricos como Acapulco, Cancún, Puerto Vallarta, Guanajuato, Cuernavaca que demuestran que el crecimiento del turismo no fue acompañado por una mejora en las condiciones de vida de la población, sino que produce una creciente división entre pobres y ricos, y al mismo tiempo, en estas zonas se crea, con un distinto grado, un deterioro de las instituciones gubernamentales. Es necesario estudiar cuáles son las condiciones que convierten tan complicada la gobernanza en estas localidades.

La propuesta de indicadores para conocer cuál es el funcionamiento en zonas turísticas, busca reintroducir la regulación como un tema central para entender cómo es que es posible el orden de cualquier sociedad. Con ello, la gobernanza retoma su carácter original de una interacción y de relaciones de poder entre grupos, con diversas dimensiones y formas concretas de funcionamiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altés, C. (2006). El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID. *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID). Estados Unidos de Norteamérica. Recuperado de <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/984876.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arista Castillo, L. (2017). Turismo y gobernanza en la conservación del patrimonio rural de México. Armadillo de los Infante, San Luis Potosí. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, 3(1), pp. 311-339.
- Barbini, B., Cacciutto, M., Castellucci D., Corbo Y. y Roldán N. (2011). Gobernanza y turismo. Análisis del estado del arte. *Simposio internacional gobernanza y cambios territoriales: experiencias comparadas de migración de amenidad en las Américas*. Pucón, Chile. 20 al 22 de octubre de 2011. Recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/1467/1/01281.pdf> Consultada el 11 de octubre de 2018.
- Cala Matiz, B. (2006). Evaluación de proyectos de desarrollo turístico rural desde la perspectiva del turismo sostenible. *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural*, 4(1), pp. 99-113. Recuperado de <http://www.pasosonline.org/Publicados/4106/PS070106.pdf> Consultada el 23 de octubre de 2018.
- Calderón Maya, J. y Orozco Hernández, M. (2009). Planeación y modelo urbano: el caso de Cancún, Quintana Roo. *Quivera*, 11(2), junio-diciembre, pp. 8-34.
- Dipublico. (2014) *Primer Congreso Interamericano de Turismo*. San Francisco, California, 14-21 de Abril, 1939. Recuperado de <http://www.dipublico.org/101107/> y de primer-congreso-interamericano-de-turismo-san-francisco-california14-21-de-abril-1939/
- Durkheim É. (1912/2013). *Las formas elementales de la vida religiosa. El sistema totémico en Australia (y otros escritos sobre religión y conocimiento)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Eliás N. (2016). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault M. (2006). *Seguridad, territorio y población. Curso en el College de France (1977-1978)*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Hechter M. and Horne C. (2003). *Theories of social Order*. USA: Stanford University Press.
- Navarrete Ulloa, C. A. (2019). Modelo de gobernanza metropolitana en México. Principios generales para la definición de hechos metropolitanos y su medición. [mohor a. (2007). *uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial*. centro de estudios en seguridad ciudadana. chile: universidad de chile. recuperado de https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_07_documento.pdf consultada el 22 de octubre de 2018.]
- Muñoz-Mazón, A. y Velasco, M. (2015). Colaboración y gobernanza para el desarrollo turístico. Aranjuez como estudio de caso. *Cuadernos de Turismo*, (35), pp. 311-334.
- Pulido Fernández, M. de C., y Pulido Fernández, J. I. (2014). ¿Existe gobernanza en la actual gestión de los destinos turísticos? Estudio de casos. *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural*, 12(4), pp. 685-705.

- Robles Torres, D. (2019). Dilemas de los análisis de políticas públicas de gobernanza metropolitana. En Navarrete Ulloa, C. A. (coord.). *Modelos y Políticas Públicas de la Gobernanza Metropolitana*. México: Red de Gobernanza Metropolitana, pp. 48- 62.
- Saeteros Hernández, A. y Calles Jiménez, V. (2015). Selección de indicadores para el monitoreo de la actividad turística en las islas Galápagos-Ecuador. Ponencia presentada en el *Congreso Científico Internacional UNIANDES*, Ecuador. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/idie/mONITOREOEINDICADORES.pdf> Consultada el 23 de octubre de 2018.
- Salinas, A. (2014). Las 20 familias hoteleras españolas que dominan el caribe mexicano. *Reportur.mx*, 7 de noviembre. Recuperado de <http://www.reportur.com/mexico/2014/11/07/y-las-20-familias-espanolas-que-dominan-de-los-hoteles-del-caribemexicano/> Consultadas el 26 de febrero de 2016.
- Turner Jonathan. (2010). *Theoretical Principles of Sociology*. Volume 1. USA. Springer.
- UNDP. (1997). Reconceptualising Governance. *Discusión Paper (2)*, Managment Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, New York. Recuperado de <ftp://pogar.org/localuser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf> Consultada el 9 de octubre de 2018.
- Velasco González, M. (2014). Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal? *Caderno Virtual de Turismo*. Edição Especial: *Hospitalidade e políticas públicas em turismo*, 14, (supl. 1). Rio de Janeiro, pp. 9- 22.
- Velasco Ruiz, L. A. (2014). *The foundation myth of a city without a past. Elements for a counter-history of the genesis of Cancun, Mexico (1968-1977)*. Francia: Erasmus Mundus Master Tema. École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Velázquez García, M. (2017). El turismo: las nuevas utopías consumistas latinoamericanas. En Salazar Pérez, R. y Heinrich, M. *El rostro difuminado de la sociedad 2020 en América latina*. México: El Aleph, pp. 81-108.
- Weber M. (1922/2002). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

NOTAS

- ¹ Algunos estudios relevantes sobre México y otros lugares como España son los trabajos de: Bernarda Barbini et al. (2011), María de la Cruz Pulido Fernández y Juan Ignacio Pulido Fernández (2014), María Velasco González (2014), Ana Muñoz-Mazón y María Velasco (2015) y Leticia Arista Castillo (2017).
- ² La regulación gira en torno a la coordinación y el control de los actores en una sociedad y, a veces, las relaciones entre sociedades. La regulación siempre gira en torno al poder, o la capacidad de uno o más actores para dictar y restringir las acciones de otros actores. La regulación también depende de la diferenciación de sistemas simbólicos o culturales.
- ³ El Estado es el generador de una serie de definiciones y marcos comunes que permiten las interacciones; esto abarca desde un idioma, hasta el uso de un sistema de medidas y principios de colaboración en espacios públicos (Durkheim, 1912; 2013).
- ⁴ Todos los hombres y las mujeres deben intervenir en la toma de decisiones, ya sea directamente o por medio de legítimas instituciones intermedias que representan sus intereses. Esta amplia participación se basa en la libertad de asociación y expresión, así como las capacidades para participar de manera constructiva.
- ⁵ Instituciones y procesos que tratan de servir a todos los interesados.
- ⁶ El buen gobierno interviene para lograr llegar a un consenso amplio sobre lo que es el mejor interés para el grupo y, cuando sea posible, sobre las políticas y procedimientos.
- ⁷ Todos los hombres y las mujeres tienen oportunidades de mejorar o mantener su bienestar.
- ⁸ Los líderes y el público tienen una perspectiva amplia y a largo plazo en la buena gobernanza y en el desarrollo humano, junto con un sentido de lo que se necesita para dicho desarrollo. Hay también una comprensión de las complejidades históricas, culturales y sociales en que se basa esa perspectiva.

GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA EN LA CUENCA DEL RÍO VERDE EN LOS ALTOS DE JALISCO

BERGER GARCÍA, MARCO ANTONIO

CENTRO UNIVERSITARIO DE LOS ALTOS. UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Profesor Investigador del Departamento de Economía en CUCEA, UdG y del Departamento de Estudios Organizacionales de CuAltos, UdG. Miembro de la Red de Gobernanza Metropolitana auspiciada por El Colegio de Jalisco y de la Red de Políticas Públicas coordinada por el Instituto de Investigación y Políticas Públicas de CUCEA. Contacto: marco.berger@cualtos.udg.mx

RESUMEN

Este artículo examina las narrativas actuales en torno a la construcción de la Presa el Zapotillo en el occidente de México, proyecto alrededor del cual se evalúan los incipientes procesos de gobernanza del agua tanto en la cuenca del Río Verde en Jalisco, como en las potenciales ciudades receptoras del recurso hídrico: Zona metropolitana de Guadalajara, León Guanajuato y municipios de Los Altos de Jalisco.

Por medio del marco conceptual de las políticas públicas propuesto originalmente por Lasswell, se evalúa el estado actual del proceso decisional en torno al Proyecto Presa El Zapotillo, utilizando como referentes fundamentales la propuesta original del proyecto y el Informe de la Unidad de Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) sobre la gestión integral del agua en la Cuenca del Río Verde. Se concluye que el estado actual del proyecto cumple parcialmente con las primeras dos de las siete etapas del marco conceptual de política pública —manejo de la información y debate— y que, asimismo, la ausencia de procesos de deliberación robustos —etapa tres en el modelo de políticas— compromete las últimas fases de elección, aplicación, la evaluación y la terminación.

Palabras clave: gobernanza ambiental, modelo decisional, gestión integral del agua.

GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA EN LA CUENCA DEL RÍO VERDE. PROYECTO PRESA EL ZAPOTILLO

El riesgo en las ciudades se ha reducido a lo largo de décadas de inversión en vivienda e infraestructura, aunque, incluso en estos casos, los daños en los sistemas de abastecimiento de agua, transporte y electricidad dejan a las personas en una situación extremadamente vulnerable

(*Cities Alliance, 2009*). Dentro de dicho ámbito, los proyectos hídricos a gran escala se han planteado como una de las alternativas de solución para gestionar el problema de escasez del recurso hídrico en la ciudad. Este curso de acción no ha sido exento de críticas desde el punto de vista de la política pública ambiental e hidrológica especialmente cuando dichos proyectos no se encuentran inmersos dentro de una política más amplia e integral de gestión del recurso hídrico y se plantean como “la única vía” para solucionar los problemas de acción colectiva y eventualmente conflicto ambiental por la competencia del recurso (Ostrom, 1990; Ostrom, Walker, & Gardner, 1992).

A partir del análisis del proyecto de la Presa El Zapotillo, se identifican algunos rasgos de teorías económicas subyacentes en la justificación de su propio diseño y eventual implementación. Dichos planteamientos se deducen a partir del análisis del contenido y lenguaje de los promotores del proyecto.

MARCO DE REFERENCIA

El proyecto Presa El Zapotillo es uno de los Megaproyectos de oferta hídrica más ambiciosos en la última década en México que se justifica como estudio de caso relevante para el análisis de política pública de acuerdo con tres aspectos metodológicos.

En primer lugar, de acuerdo con George y Bennett (2005) se pueden examinar estudios de caso para verificar teorías subyacentes y probar la plausibilidad de las mismas (George y Bennett, 2005). Adicionalmente, se propone el estudio de caso desde la disciplina de las políticas públicas para encuadrarlo como estudio de caso de decisión de política pública con información adicional al curso de acción original (Ascher, 2009; Healy y Ascher, 1995).

Se analizan los documentos de UNOPS relativos al manejo sustentable de la cuenca del Río Verde en tres vertientes: 1) la conceptualización del modelo decisional para la construcción de la presa El Zapotillo en el contexto de la gestión integral del Río Verde y

2) el análisis de los modelos y procesos de gobernanza ambiental hídrica —o su ausencia— en torno a la gestión integral de la cuenca.

Para la primera vertiente debe señalarse que se identifica como principal hallazgo determinante en el modelo decisional alrededor de la construcción de la presa la variable de cambio climático, ya que esta influye tanto en el análisis como en la construcción de escenarios alrededor de la gestión integral del agua en la cuenca del Río Verde.

En cuanto a los procesos de gobernanza ambiental que se identifican alrededor de la gestión integral del Río Verde, se identifica una debilidad latente dada su escasa conceptualización e implementación alrededor del conflicto, a pesar de ser uno de los aspectos que más se menciona en la narrativa del Río Verde y el abastecimiento de agua a las zonas metropolitanas de Guadalajara y León, así como su distribución a municipios de los Altos de Jalisco. Se proponen enfoques o categorías de gobernanza ambiental que resultan metodológicamente convenientes a la luz del estado actual del conflicto. Finalmente se llevan a cabo un conjunto de conclusiones y recomendaciones de política pública para la gestión integral del Río Verde en la coyuntura actual.

DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA

Una alternativa de política pública para el abastecimiento hídrico en la ZMG radica en la optimización de la demanda en las ciudades potencialmente receptoras. Los procesos de optimización y uso eficiente del agua contribuyen a comparar las demandas actuales y futuras de las ciudades receptoras y así estimar de manera precisa la escala y necesidad del proyecto. En un caso extremo, la optimización de la demanda puede implicar diferir o cancelar proyectos de abastecimiento. En otros, permite implementar escenarios diferenciados a futuro sobre distintas alternativas para gestionar el recurso alrededor del proyecto (Weimer & Vinning, 1996).

Una propuesta de conceptualización de la demanda de agua a lo largo de la cuenca del Río Verde donde se aloja el proyecto de Presa El Zapotillo ha sido elaborada por la UNOPS y se presenta en la figura 1.

El esquema metodológico planteado por UNOPS considera como unidades de análisis las unidades de riego a lo largo de la cuenca del Río Verde y propone una conceptualización de la situación actual y futura por unidad hidrológica. Paralelamente, el esquema plantea el tipo de datos previos requeridos para estimar los parámetros relativos a la demanda por unidad de riego. En algunos casos, los datos tienen que ver con estudios, programas e información —en distintos niveles de maduración— acerca de los patrones de consumo actuales y uso de las unidades hidrológicas, los cuales se relacionan principalmente con superficies de cultivo, sistemas de riego y concesiones y eficiencias en la conducción y aplicación. Respecto a las demandas futuras, el modelo conceptual incluye acciones, políticas y tendencias en la eficiencia, el estado de degradación de suelos que determinarán las potencialidades y limitaciones agroeconómicas.

En esencia, la propuesta metodológica UNOPS guarda similitud con el enfoque de evaluación social de proyectos respecto a las situaciones —con y sin proyecto— y, similarmente, con los escenarios de cambio climático y el enfoque BAU *Business as Usual* y su contraste con escenarios alternativos que asumen modificaciones en este caso, en los procesos tecnológicos, de comportamiento y consumo de agua para 2030, 2050 y horizontes posteriores.

El esquema metodológico propuesto por UNOPS puede ser visto como unidad de análisis para aspirar a alcanzar la fase de deliberación o debate —propuesta originalmente por Lasswell (1971) y adaptada por Clark (2002)— para el contexto de la política y gestión de los recursos naturales. Recientemente, el esquema señalado ha servido como parámetro para las discusiones más recientes en torno a la construcción de la Presa El Zapotillo, aunque es importante señalar que el tono de la deliberación hacia el esquema ha sido más en el sentido de crítica y división entre promotores y detractores del proyecto, que de construcción y búsqueda de soluciones mínimamente consensuadas.

Es un hecho que el documento UNOPS no está formulado para convertirse en un marco de referencia decisional —en el sentido propuesto por Lasswell y Clark—. No obstante y dado el contexto de *impasse* actual, tanto el esquema metodológico de la figura 1 como su derivado diagrama de macrorecomendaciones (figura 2). No obstante esta limitante de origen, el instrumento de Macroplaneación de la UNOPS puede fungir como un catalizador para romper con el *impasse* alrededor del cual se encuentra actualmente el Proyecto, siempre y cuando se consideren sus limitaciones. En ese sentido, existen tres restricciones que —en caso de ser incorporadas en el modelo— podrían contribuir para mejorar los procesos de deliberación (Maguire & Sondak, 1996). Los tres aspectos a considerar alrededor del informe UNOPS que deberían ser añadidos son: a) la incorporación explícita del cambio climático en todos los escenarios de construcción de la presa; b) la estimación de parámetros de eficiencia en las ciudades receptoras del recurso hídrico derivadas del proyecto; c) marcos de gobernanza y arreglos institucionales para la gestión integral del agua en torno al proyecto. El modelo es plausible siempre y cuando se incorporen aspectos relativos al cambio climático, cuya información es cada vez más abundante. Recientes hallazgos en torno a las proyecciones de cambio climático en la región Altos de Jalisco permiten vislumbrar las tendencias futuras ante distintos escenarios para ponderar —al menos cualitativamente— cuáles serán los efectos en las variables que determinan las demandas superficiales y subterráneas a lo largo de la cuenca del Río Verde. Por lo demás, la matriz de macroplaneación de UNOPS presenta una serie de 24 ítems clasificados en 5 categorías: instrumentos de planeación y ordenamiento territorial; conjunto de subproyectos de infraestructura hídrica sustentable; instrumentos de optimización hidroagrícola; programas de incentivos para la optimización del recurso hídrico —urbano y rural— alrededor de la Cuenca del Río Verde y fortalecimiento de procesos de gobernanza ambiental y arreglos institucionales, todos ellos plausibles por su propia naturaleza.

Siguiendo el marco de referencia original de las Ciencias de las Políticas Públicas de Lasswell (1971), se deben seguir siete pasos, funciones de decisión. Estas siete funciones de decisión son: el manejo de información (UNOPS), el debate, la fiabilidad, la elección, la aplicación, la evaluación y la terminación (Clark, 2000). Las funciones no necesariamente se llevan a cabo de manera cronológica y pueden estar dos o más en proceso al mismo tiempo. A pesar de que la evidencia empírica disponible del proyecto de Presa El Zapotillo no refleja la utilización de un marco de referencia consistente —como el de las *Ciencias de las Políticas Públicas*— para encaminar los procesos de decisivos y de gobernanza en torno al proyecto, se pueden distinguir el uso diferentes funciones —de manera implícita— a lo largo de los últimos reportes del Proyecto (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2017).

Las funciones analíticas que deben practicarse para analizar el estado actual y aspiracional de la gestión integral del agua en el contexto del megaproyecto Presa El Zapotillo siguiendo nuevamente los marcos de políticas públicas son: la clarificación de metas; las tendencias, circunstancias y condiciones actuales del problema o iniciativa; clarificación de metas; tendencias, circunstancias y condiciones actuales; inclusión de alternativas propuestas y posibles; dinámicas; proyección de las alternativas y selección de alternativas óptimas.

Una de las características más importantes del Proyecto de la Presa El Zapotillo que de origen limitan su propia gobernanza, es, fundamentalmente, la carencia de un modelo decisional integral que incluya la construcción de la gobernanza ambiental para la toma de decisiones. Metodológicamente, no existe un modelo decisional acabado que pueda implantarse bajo el enfoque de “arriba hacia abajo”. Lo que sí hay es un conjunto de instrumentos de intervención que han sido aplicados únicamente de manera parcial y acomodaticia (Dourojeanni, 2016). Entre los distintos criterios e instrumentos destaca el análisis costo-beneficio social, el cual constituye una herramienta conceptual derivada de la economía del bienestar que puede complementar otros instrumentos metodológicos y generar un lenguaje común entre los actores alrededor del proyecto (Arrow, 1996; Fontaine, 2008).

Se identifican tres categorías de disonancias conceptuales entre los dos enfoques teóricos alrededor del contenido del proyecto que afectan las precondiciones para la construcción de la gobernanza ambiental alrededor del proyecto: una primera categoría de análisis tiene que ver con aspectos de oferta —medida básicamente por las estimaciones del caudal del Río Verde y sus escenarios prospectivos—; y demanda —con base en la proyección de distintos escenarios y prospectivas de consumo de las ciudades involucradas a lo largo de la cuenca del Río Verde y afectadas por el proyecto en sus respectivos sectores industriales, agropecuarios y uso urbano en general—.

Una segunda vertiente de insuficiencias que afectan de raíz y erosionan la gobernanza ambiental a lo largo del tiempo tiene que ver con la medición y valoración de bienes intangibles y servicios ambientales asociados al proyecto. En los 12 años de vida desde la propuesta original, no existe una medición adecuada de los impactos en los servicios

ecosistémicos asociados al proyecto. Ello a pesar de la abundante literatura producida los últimos 20 años en esquemas de servicios ambientales, tanto como herramienta de política pública como para evaluación de intervenciones y megaproyectos. En particular, los servicios de aprovisionamiento y culturales juegan un rol fundamental en la construcción de una gobernanza ambiental robusta.

En tercera instancia se encuentra un conjunto de conceptos relativos a los efectos distributivos asociados al proyecto y los mecanismos de compensación y disposición a aceptar por parte de los perdedores del proyecto, los cuales se han manejado en términos estrictamente legales, rebasados por la falta de medición en sentido amplio con metodologías más robustas como la valoración contingente, el pago por servicios ambientales o las mismas variantes del análisis costo beneficio bajo la óptica de sus impactos distributivos (Harberger, 1978; Kopp, 1997).

En lo que respecta al fortalecimiento de la etapa deliberativa dentro del proceso decisional, se identifican 5 aristas que no han logrado ser mínimamente consensuadas entre los actores alrededor del proyecto: “1) la comprensión integral de la problemática del agua en cuanto a disponibilidad, calidad y demandas de volúmenes dentro y fuera de la cuenca; 2) mecanismos que garanticen el acceso equitativo al agua en los escenarios de presente y futuro deseado, atendiendo las necesidades de los diferentes usuarios e involucrados en el manejo del agua; 3) restauración del equilibrio hidrológico regional en armonía con una adecuada planificación territorial y ante escenarios de cambio climático; 4) medidas alternativas para la gestión integral del agua en la ZMG y municipios del estado de Jalisco 5) criterios para el diseño y operación de proyectos hidráulicos sustentables y mecanismos de participación privada bajo esquemas económicamente sostenibles y socialmente justos” (Congreso del Estado de Jalisco, 2018).

HACIA UN MODELO DECISIONAL EN LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA EN LA CUENCA DEL RÍO VERDE

Para romper con el *impasse* actual alrededor del proyecto Presa el Zapotillo a través de la función de *debate* o deliberación propuesta por Lasswell y Clark y aspirar consecuentemente a un modelo decisional a nivel de la Cuenca del Río Verde, es condición necesaria la vinculación entre las recomendaciones de la Macroplaneación del Informe UNOPS y el proceso de construcción de escenarios alrededor de la cortina y el trasvase del proyecto en cuestión.

A partir de las recomendaciones de la macroplaneación, se debe definir una hoja de ruta que establezca una matriz con los tiempos, acciones, proyectos y políticas que definan una agenda de deliberación en torno al proyecto, incluyendo tiempos de optimización, costos económicos –privados y sociales- que implicaría cada acción individual. Asimismo, definir conjuntos de acciones que definan umbrales de cumplimiento mínimo como precondition en la terminación del Proyecto de la construcción de la Presa El Zapotillo.

Paralelamente, para llegar a una decisión pública robusta desde el marco de las ciencias de política pública, es preciso definir y construir en torno a la Gobernanza Ambiental, misma que contenga elementos de vinculación con la macroplaneación y con la definición de escenarios de balance hídrico. El alcance de la macroplaneación propuesta por UNOPS, está fundamentalmente vinculada con las actividades de uso agrícola propias de las actividades económicas principales alrededor de la cuenca del Río Verde. Sin embargo, los principales demandantes de agua derivada del proyecto de la Presa El Zapotillo, ubicado en la parte central de la cuenca del Río Verde, es el uso urbano del agua en las áreas metropolitanas de Guadalajara y León, en este último caso siendo necesaria la implementación del subproyecto de trasvase. En ese sentido, el Proyecto Presa el Zapotillo guarda propiedades transterritoriales, lo cual induce a ampliar el modelo de demandas superficiales y subterráneas para las ciudades o núcleos urbanos. En ese ámbito, se formulan dos posibles escenarios, siendo el primero una cortina a 80 metros que abastece principalmente la demanda hídrica urbana del Área Metropolitana de Guadalajara y descarta el trasvase a Guanajuato. Un segundo escenario sería la concurrencia en la demanda hídrica rural y urbana entre el Área Metropolitana de Guadalajara, municipios Alteños y León Guanajuato como los principales demandantes en el uso de recurso hídrico y con el requerimiento inminente del trasvase Zapotillo-León tal como se plantea en el proyecto original (CONAGUA, 2015).

Dada la coyuntura actual de conflicto en torno a la presa El Zapotillo, un enfoque *basado en resultados*, con la figura del informe como un insumo técnicamente robusto y aglutinador que define adecuadamente el problema y conduce a una acertada recopilación y manejo de información que culmina con una decisión de política pública. Bajo esta primera perspectiva, el informe debería ser evaluado como proveedor de insumos en calidad y volumen suficiente como para respaldar una decisión de interés público. Dicho de otra forma, bajo este criterio se debe evaluar si el informe UNOPS *per se* tiene los elementos cualitativos suficientes para llegar a una decisión acertada respecto al debate de construir o no la obra de infraestructura Presa El Zapotillo1.

El segundo posible enfoque a considerar es *basado en procesos* y responde a si el objetivo del estudio estuvo claramente definido, agota perspectivas relevantes de los actores —confrontándolas y encontrando puntos y umbrales de consenso y conflicto— aplicando los métodos de investigación participativos que fueran pertinentes sobre todo en lo tocante a los bloques de gobernanza y comunicación que contrasten la información primaria a nivel técnico con que cuenta el informe en su sección de balance hídrico. Al final, el análisis de procesos basado en el marco conceptual de la gobernanza ambiental debería tener puntos de convergencia con el análisis técnico como insumos para la toma de decisiones.

En general, el informe no proporciona elementos concluyentes que conduzcan claramente a un proceso decisonal final de política pública, sobre todo bajo la perspectiva basada en procesos. Más bien, el informe provee una herramienta que puede ser útil como *catalizador* para establecer plataformas de deliberación en torno al debate de la gestión

sustentable de la Cuenca del Río Verde y la macroplaneación de las políticas públicas. Lo anterior no únicamente implica la cuestión acerca de si la obra de infraestructura de la Presa el Zapotillo debe ponerse en marcha o no y a que altura, sino cual es modelo de gestión hídrica sustentable que debería seguirse en cuencas como la del Río Verde, que combinan problemas de transterritorialidad, gobernanza ambiental e insustentabilidad (Aguilar Villanueva, 2016).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2016) Gobernanza y Desarrollo Sustentable. Presentación en la *Reunión del Programa LEAD-México*. Paraninfo Enrique Díaz de León, Universidad de Guadalajara, México. 27 de junio.
- Arrow, K. J., Crooper, M. L., Eads, G. C., Hahn, R. W., Lave, L. B., Noll, R. G. y Stavins, R. N. (1996). Is there a role for benefit-cost analysis in environmental, health and safety regulation? *Science*, pp. 221-222.
- Ascher, W. (2009). *Bringing in the Future: Strategies for Farsightedness and Sustainability in Developing Countries*. Estados Unidos: The University of Chicago Press.
- Ascher, W., Steelman, T. y Healy, R. (2010) *Knowledge and Environmental Policy: Re-Imagining the Boundaries of Science and Politics*. MIT Press.
- Cities Alliance Annual Report. (2009). *Building Cities and Citizenship*. Washington, 2010. Recuperado de https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/AR09_FullText.pdf
- Clark, T. W. (2002) *The Policy Process, A Practical Guide for Natural Resources Professionals* New Haven: Yale University Press.
- Clark, Tim W., Willard, Andrew R. y Cromley, C. M. (2000). *Foundations of Natural Resources Policy and Management*. New Haven: Yale University Press.
- Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua en el Estado (2018). *Los problemas de la gestión integral del agua y la Presa El Zapotillo*. Guadalajara, Jalisco.
- Comisión Nacional del Agua. (2015). Proyecto de Aprovechamiento del Río Verde, Presa El Zapotillo. Tomo II. *Convenio de Distribución de Aguas Superficiales de la Cuenca Lerma Chapala y Mejora Integral de Gestión*. Ciudad de México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Dourejanni, Axel C. (2016). Instrumentos para la Gestión Integrada de las intervenciones para las cuencas y el agua. Ponencia presentada en el *Grupo de enfoque para la gestión integral del Río Verde*, organizado por UNOPS. Guadalajara, Jalisco. Marzo, 2017.
- Fontaine, E. R. (2008). *Evaluación Social de Proyectos*. Santiago de Chile: Pearson Education.
- George, A. L. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- H. Congreso del Estado de Jalisco. (2017). Comparecencia de Secretarios ante la Comisión Especial del Agua del H. Congreso del Estado de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, México, 30 de agosto. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=aY4cVlQYXc4>
- Healy, R. G. y Ascher, W. (1995). Knowledge in the policy process: Incorporating new environmental information in natural resources policy making. *Policy Sciences* 28(1), pp. 1-19.
- Harberger, A. C. (1978). On the Use of Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis. *The Journal of Political Economy*, pp. 87-120.
- Kopp, R. J., Krupnick, A. J., y Toman, M. (1997). *Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: An Assessment of the Science and the Art*. Washington, D.C.: Resources for the Future.
- Lasswell, H. D. (1971) *A Pre-View of Policy Sciences*. New York, Elsevier.

- Maguire, Lynn A. y Sondak, Harris. (1996). Can using decision analysis and dispute resolution techniques to solve environmental problems help promote equity? *Statistics in Ecology and Environmental Monitoring*. Dunedin, June, pp. 97-120.
- UNOPS. Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. (2017). *Jalisco Sostenible Cuenca Río Verde*. Guadalajara, Jalisco: UNOPS.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Walker, J. y Gardner, J. (1992). Covenants with and without a Sword: Self Governance is Possible. *The American Political Science Review*, 86(2), pp. 404-417.
- Weimer, D. L., Vining, A., Greenberg, D. H. y Boardman, A. E. (1996). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, New Jersey. Prentice Hall.

NOTAS

1 Ciertamente el informe es muy completo en cuanto a extensión, pues tiene aproximadamente 4 mil páginas. Por lo tanto, sería difícil esgrimir un argumento contra su extensión en términos cuantitativos. Más bien, me refiero a si en estas 4 mil páginas incluyen todos los enfoques necesarios para tomar una decisión acertada desde el punto de vista de política pública en torno a la construcción de la presa El Zapotillo. No es posible —ni deseable— incluir todos los enfoques para la toma de decisiones públicas, sin embargo sostengo que uno de ellos no puede faltar en el debate: el económico y uno más que si está incluido pero que debe ser revisado: el de gobernanza.

FIGURAS

Figura 1. Esquema Metodológico UNOPS para la determinación de demandas actuales y futuras para riego

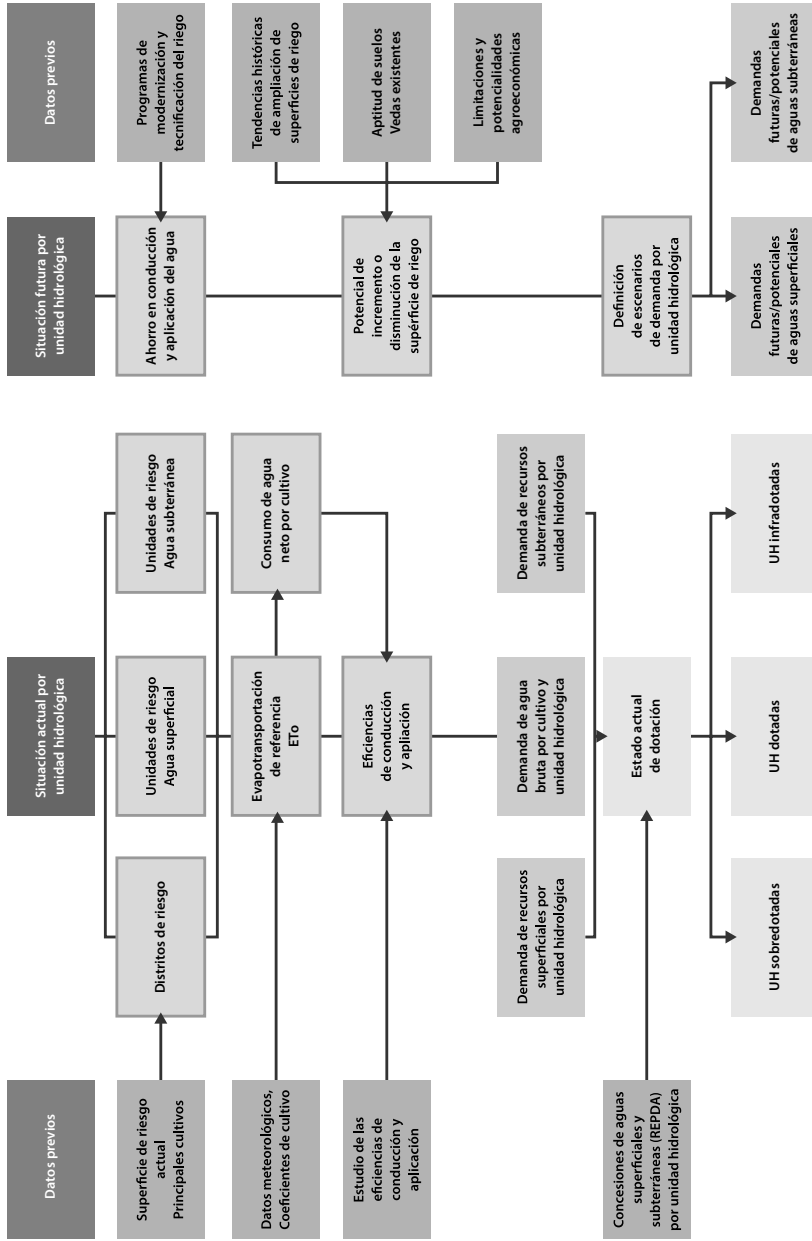


Figura 2. Recomendaciones de Macroplaneación para la Cuenca del Río Verde de Jalisco.

Instrumentos de Planeación y Ordenamiento Territorial
Incorporación del eje estratégico del agua en el modelo territorial de Jalisco
Alineación y jerarquización entre planes
Fortalecimiento de los instrumentos de planeación territorial
Protección y planeación de los corredores fluviales
Subproyectos de Infraestructura Hídrica Sustentable
Establecimiento de un sistema estatal para la gestión integral de plantas de tratamiento de aguas residuales
Herramientas de rehabilitación fluvial para el mejoramiento ecosistémico de la cuenca del Río Verde.
Consideraciones cuantitativas de cambio climático en la planeación y diseño de infraestructura hídrica.
Proyecto piloto de rehabilitación fluvial y agricultura sostenible en la cuenca del Río Verde.
Instrumentos de Optimización Hidroagrícolas
Optimización en el desarrollo e implementación de instrumentos de planeación hídrica.
Planeación de infraestructura hidroagrícola
Gestión integrada de recursos hídricos y productividad sostenible de la agricultura regional.
Puesta en marcha de una red estatal de monitoreo de oferta y demanda de aguas.
Programa de desarrollo tecnológico para la agricultura sostenible en los Altos de Jalisco.
Programas de incentivos para la optimización del recurso hídrico –urbano y rural-
Programa de sostenibilidad para el sector agropecuario de Jalisco
Contribución a la determinación del valor de los servicios ambientales de Jalisco.
Desarrollo de instrumentos económicos para la reducción de aguas residuales pecuarias.
Desacoplamiento de subsidios eléctricos y reorientación de los créditos para tecnología de riego.
Modelo de planeación para el ahorro y uso eficiente de energía eléctrica en los organismos operadores de agua.
Fortalecimiento de procesos de gobernanza ambiental y arreglos institucionales
Arreglos institucionales para el mejoramiento de la gestión sostenible del agua.
Fortalecimiento de procesos participativos en la gestión del agua.
Aplicación del enfoque de derechos humanos en la planeación de obras hídricas.
Incorporación de la perspectiva de género en la gestión municipal.
Prevención y gestión de conflictos socioambientales a través de herramientas de fortalecimiento institucional.
Diseño e implementación de un tablero de control para la gestión sostenible de la cuenca del Río Verde

Fuente: Elaboración propia con datos de Jalisco Cuenca Sostenible del Río Verde (UNOPS, 2017).

GOBERNANZA Y SEGURIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

EL CASO DEL PLAN GIULIANI

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, FERNANDO
EL COLEGIO DE JALISCO

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro en Análisis y Prevención del Terrorismo por la Universidad Rey Juan Carlos y Doctor en Análisis y Evaluación de Procesos Políticos y Sociales por la Universidad Carlos III de Madrid. Catedrático CONACYT e investigador en El Colegio de Jalisco. Contacto: @fjimsan.

RESUMEN

La gobernanza en el campo de la seguridad es una materia poco estudiada, tanto en México como en el mundo pese a ser un marco analítico que nos permite conocer la forma en que actualmente se toman e implementan las decisiones. El cambio del modelo tradicional de policía a los actuales, en los que se contempla e incentiva la participación de diferentes sectores, ha permitido que se presenten procesos de gobernanza en las grandes ciudades con respecto a temas que hasta hace no muchas décadas se pensaban como exclusivos del gobierno. La Ciudad de México no ha quedado fuera de este proceso, ya que, con el Plan Giuliani, se mostró la forma en que se puede modificar el modelo de seguridad de una ciudad global mediante un proceso de gobernanza.

Palabras clave: gobernanza en seguridad, Ciudad de México, estrategia de las *Ventanas rotas*, Plan Giuliani.

EXPERIENCIAS DE GOBERNANZA EN EL CAMPO DE SEGURIDAD PARA EL CAMBIO DE MODELOS POLICIALES

El propósito de este documento es analizar el tipo o esquema de gobernanza en materia de seguridad que se llevó a cabo en la Ciudad de México a partir del estudio de caso del Plan Giuliani. Su importancia radica en que existe un reducido análisis sobre estos procesos de gobernanza, a nivel mundial y nacional, en el campo de la seguridad, pese a que el marco de análisis permite comprender la forma en que interactúan los actores y se toman decisiones sobre la seguridad en las democracias modernas. Ante ello, el estudio comienza a partir de centrar la importancia de las ciudades en el ámbito de la seguridad, para posteriormente reflexionar sobre el vínculo entre la gobernanza y la seguridad. Adicionalmente, se presenta un análisis sobre la estrategia de las *Ventanas rotas*, para culminar con una reflexión sobre el Plan Giuliani implementado en la Ciudad de México.

LA GOBERNANZA EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD

La seguridad en las últimas décadas y en particular después de los atentados terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos de América ha sido objeto de gran interés. Entre los espacios susceptibles a ser blancos del terrorismo internacional han sobresalido las ciudades, las cuáles con el objetivo de proteger a las personas que las visitan o habitan han sido centro del desarrollo de políticas y estrategias.

Las metrópolis también son objeto de las más variadas actividades criminales, desde los delitos comunes hasta los que son catalogados como serios suelen presentarse en estos lugares. El crimen organizado relacionado con el tráfico de drogas ilegales, armas o personas tiende a presentarse en las ciudades, así como la distribución de bienes falsificados e ilegales.

La criminalidad a nivel global es difícil de medir conforme al marco conceptual de ciudad; la inexistencia de datos sobre estos lugares o las disímiles y cambiantes metodologías para medir la criminalidad entre países, e inclusive las diferentes categorías legales de los delitos impiden realizar un comparativo riguroso sobre la seguridad en estos ámbitos.

Pese a las complicaciones para medir la criminalidad en las ciudades, éstas han jugado un papel importante en el campo de la seguridad, ya que en ellas se han desarrollado los modelos y sistemas de seguridad actualmente utilizados. Ejemplo de ello es Londres, cuna de la forma en que se organiza y funciona la policía moderna, con la

creación de la Policía Metropolitana de esa ciudad en 1829 y los *nueve mandamientos* que la sustentan, planteados por Sir Robert Peel (Bratton, 2014) que son hoy en día las guías de funcionamiento de las instituciones policiales modernas en todo el planeta.

A partir de la Policía Metropolitana de Londres y sus *mandamientos* se han desarrollado diversos modelos de policía preventiva o de proximidad, e inclusive han servido como base de la estrategia de las *Ventanas rotas* (Kelling y Bratton, 2015), implementada en la ciudad de Nueva York en la década de los noventa del siglo pasado y que se volvió una de las más socorridas en las zonas urbanas y que, pese a las críticas, sigue siendo implementada para el control criminal, como se verá más adelante.

El terrorismo, como amenaza a la seguridad de las metrópolis, presenta una situación diferente. Dado el reducido número de eventos, en comparación de los que se presentan por delincuencia común y sería, así como por la característica publicitaria que le define, es de utilidad para valorar la seguridad que se vive en las ciudades. Aparte de ello, la existencia de metodologías de análisis y definición de un incidente terrorista permiten comparar la situación que se vive tanto en países como en sus ciudades.

Las ciudades pueden ser catalogadas de diferentes formas, una de tales clasificaciones es la de ciudades globales, en la cual se identifica su nivel de interconexión con otras zonas y escalas y se determina su importancia a nivel global. Para establecer este tipo de ciudades, cada año, se analizan una diversidad de indicadores que buscan establecer el nivel de influencia que tienen a partir de la medición de los siguientes aspectos: a) actividad de negocios, b) capital humano; c) intercambio de información; d) experiencia cultural; y e) compromiso político (Hales *et al*, 2018).

El caso de estas ciudades, nos ayudan a comprender la importancia que tiene la seguridad, en específico en relación con el terrorismo. Al cruzar los datos de las 25 ciudades globales en 2018, se puede identificar (Tabla 1), que de 1970 a 2017, en estos lugares se concentraron el 20% de los incidentes terroristas, ocurridos durante ese periodo, de los 16 países a los que pertenecen; de los 19 mil 065 incidentes, 3 mil 818 se presentaron en dichas 25 ciudades (Hales *et al.*, 2018 y START, 2018).

Como se puede observar en la tabla 1, en once de estas ciudades se concentraron menos del 10% de los incidentes, mientras que en cuatro de ellas se presentaron más del 50%, con respecto al país al que pertenecen. De las ciudades con menor concentración, cinco se localizan en los Estados Unidos de América y tres se encuentran en China. En contraste, las que tienen los mayores porcentajes de concentración son únicas en su país y están dentro del ranking de las 25 ciudades globales. El número de incidentes terroristas y su relación porcentual con el país al que pertenecen las ciudades globales nos indica que estos lugares han sido blanco de incidentes terroristas en al menos cuatro ocasiones; ninguno ha sido inmune a este tipo de violencia política.

La presencia de incidentes terroristas en las ciudades globales nos demuestra la vulnerabilidad en la que se encuentran y la importancia que tiene el desarrollo de medidas preventivas para contener la violencia. En este sentido, y al igual que en el caso de la

criminalidad, la participación de una diversidad de actores es necesaria para que las instituciones de seguridad cumplan sus objetivos (Ceccorulli y Lucarelli, 2014, p. 2).

La seguridad desde hace algunas décadas se ha diversificado en cuanto a los actores que intervienen para asegurarla. Hoy en día, en las democracias modernas, es difícil encontrar instituciones de seguridad independientes o ajenas a otros sectores, más bien, los modelos que se han desarrollado en las pasadas décadas implican una mayor participación de la sociedad civil, el sector privado e inclusive de instituciones internacionales.

Para hacer frente a las amenazas tanto criminales como terroristas, las ciudades han implementado esquemas de gobernanza en seguridad. Esta última, utilizada generalmente para el análisis de los sistemas complejos de seguridad internacional, ha mostrado ser de gran utilidad para comprender la forma en que interactúan en las ciudades diversos actores en el campo de la seguridad.

La seguridad, en comparación con otros temas que tratan las ciudades, se caracteriza por la confidencialidad y los celos institucionales, fuera de que al igual que en el sector de la salud, las acciones tienen repercusiones en la vida de las personas, tanto positivas como negativas. Ante ello, el campo de la seguridad se distingue sustancialmente de los demás espacios de intervención social o gubernamental, dado que hasta hace algunas décadas era exclusivo del gobierno.

La gobernanza en seguridad es un marco adecuado para analizar la construcción de sistemas de seguridad en las ciudades; esta es entendida como un “sistema internacional de reglas que involucra la coordinación, gestión y regulación de los problemas por parte de autoridades múltiples y separadas, intervenciones de actores públicos y privados, arreglos formales e informales dirigidos hacia resultados de políticas particulares” (Ceccorulli y Lucarelli, 2014, p. 1). De tal forma que la gobernanza en seguridad se conforma por cuatro elementos (Burris *et al.*, 2005, pp. 31-33):

1. pluralidad de actores;
2. redes interconectadas de gobernanza;
3. pluralidad de mecanismo; y
4. adaptación rápida al cambio.

Por su parte James Sperling ve a la gobernanza como “un dispositivo heurístico para replantear el problema de la gestión de la seguridad con el fin de acomodar la coexistencia de formas alternativas de regulación de conflictos, el creciente número de actores no estatales considerados relevantes para las definiciones nacionales de seguridad y la expansión agenda de seguridad” (Ceccorulli y Lucarelli, 2014, p. 1).

La gobernanza contempla la participación de múltiples actores (instituciones, estados, organizaciones internacionales y no gubernamentales) para coordinar los esfuerzos para enfrentar los retos de las sociedades. De tal forma que la gobernanza parte no sólo de la idea de que no hay un gobierno central y de que los estados necesitan desarrollar estrategias de cooperación para responder a los problemas colectivos, sino que también:

Los estados ya no son los únicos actores relevantes en la política mundial, ya que han surgido otros actores que juegan a diferentes niveles; el sistema no solo está globalizado sino que también está altamente fragmentado, con muchos problemas que requieren esfuerzos conjuntos y que tienen un impacto en la superación de las fronteras de los estados; por lo tanto, que la respuesta a los desafíos es necesariamente el resultado de una interacción compleja entre actores tradicionales y no tradicionales, con un alcance global, regional o subregional. (Ceccorulli y Lucarelli, 2014, p. 2)

Para complementar, Ceccorulli y Lucarelli (2014, p. 2) proponen la existencia de tres ramas en la gobernanza en seguridad:

1. la que trata con actores gubernamentales (estados y organizaciones internacionales);
2. la que trata con actores no estatales, con poca interacción entre los dos;
3. la que es tratada con los actores privados, como las agencias de seguridad y las empresas militares privadas.

A partir de estas tres ramas se sustenta la idea de que “la seguridad no es un asunto exclusivo de la policía, que esta necesita *socios* y, por lo tanto, está buscando formas de establecer una colaboración con otros actores” (Boutellier y Van Steden, 2011, p. 462). Esto último ha conllevado a una pérdida del dominio institucional en el que se daba por sentado que tenían el control del crimen y el desorden y se ha instaurado un esquema en donde diferentes socios o actores interactúan y se enfrentan entre ellos (Boutellier y Van Steden, 2011, p. 465).

Bajo esta tesis, Boutellier y Van Steden (2011, p. 461) proponen que “un hecho clave es que el gobierno está cediendo su dominio que antes se daba por sentado sobre el control del crimen y el desorden bajo la presión de agentes y agencias “policéntricas” o “en red””. Un ejemplo de ello es la creación del modelo de Policía Comunitaria en la década de los setenta en los Estados Unidos de América, en donde un elemento central es la colaboración con diferentes actores sociales y locales. Por último, este modelo policial, aplicado alrededor del mundo, suele dar como resultado un aumento del trabajo entre el gobierno y la policía local, y de estas dos con empresas, organizaciones sociales y grupos de voluntarios (Boutellier y Van Steden, 2011, p. 462).

LA ESTRATEGIA DE LAS VENTANAS ROTAS

La estrategia de las *Ventanas rotas* fue desarrollada por Kelling y Wilson (1982) a principios de la década de 1980. Desde su creación y hasta hoy en día ha sido instaurada en una gran variedad de ciudades, algunas de ellas mexicanas. También es parte de las estrategias guía de la policía moderna y ampliamente conocida, pese a la discusión existente por los resultados presentados en la ciudad de Nueva York en la década de 1990. La estrategia nació a partir de la experiencia de mediados de los años setenta, en

el estado de Nueva Jersey, y denominado *Programa de Vecindarios Seguros y Limpios*, con la premisa de que la prevención de los delitos serios comienza con la observancia y castigo a las situaciones de desorden público.

Kelling y Wilson (1982, p. 34) señalan que el *ethos* de esta estrategia parte de la idea de que “si una ventana rota de un edificio no se repara otras serán rotas y así progresivamente el edificio, la calle y el vecindario se deteriorarían”. Esta teoría, aparte de referirse con claridad al espacio público y privado, hace inferencia a que el comportamiento incorrecto de las personas tiene un impacto negativo en la comunidad y que, al igual que las ventanas, puede ser corregido a tiempo antes de que se produzca un crimen.

Esta estrategia, implementada por el comisionado de la Policía de Nueva York William Bratton, parte del sentido común desde la hipótesis de que los pequeños problemas al no ser solucionados, llevan a problemas mayores. La estrategia se entiende como acciones encaminadas al control de la calidad de vida y el mantenimiento del orden, debido a que en las comunidades que enfrentan altos niveles de criminalidad, el orden no solo mejora la calidad de vida de los residentes, sino que también reduce las oportunidades para la comisión de delitos más graves (Kelling y Bratton, 2015).

La estrategia de las *Ventanas rotas* es la base de una política más amplia que obliga a la policía a abordar el comportamiento ilegal y desordenado, como el consumo público de alcohol y el uso de drogas, las peleas, la micción pública y otros actos considerados como delitos menores, con respuestas que van desde la advertencia y la recomendación, hasta el arresto (Kelling y Bratton, 2015). La observancia y castigo de estas actividades llevaron a la creación de la práctica de *Tolerancia Cero* en la ciudad de Nueva York, altamente criticada por su sesgo racial y por los excesos en el poder que se le da a los oficiales para la detención y revisión de personas, así como por el uso de la fuerza.

La *Tolerancia Cero* es la expresión del uso de perfiles criminales en la acción policial que llevó a la criminalización de grupos sociales específicos; en particular las minorías de las ciudades en donde se ha implementado, así como de lugares generalmente identificados con las clases sociales menos favorecidas. La forma de actuar de los oficiales de policía es identificada como agresiva e intransigente en contra de personas y en lugares específicos (Pollard, 1998, p. 47).

Ante las críticas fundadas y los excesos cometidos por parte de los elementos de policía y sus instituciones, que aplican tanto el modelo de las *Ventanas rotas* como la *Tolerancia Cero*; Bratton, su gran impulsor, junto a Murad en 2018 la perfeccionaron para evitar malas prácticas y la renombraron como *Policía de Precisión* (Bratton y Murad, 2018). Ante este cambio, en los próximos años, sin duda veremos una reestructuración de las policías que usan estas estrategias y una tendencia hacia la creación de *Policías de Precisión* que buscan ser menos agresivas con los ciudadanos.

Pese a esta modificación, los elementos centrales de orden de las *Ventanas rotas* y el sistema *CompStat* sigue siendo la guía de la policías que han utilizado la estrategia. *CompStat*, o COMPARED STATISTICS en inglés, es un elemento central en la estrategia; este es un sistema de responsabilidad y mando policial que distribuye los recursos de

las instituciones de seguridad conforme a los patrones geográficos criminales y su concentración. Conforme a éste se plantea la distribución de los oficiales para estructurar la presencia policial en las calles para evitar que las condicionantes criminales se afiancen, así como para reducir las oportunidades criminales por medio de acciones preventivas policiales (Kelling y Bratton, 2015).

Bill Bratton describió la versión más antigua de *CompStat* como un sistema para rastrear estadísticas del crimen y hacer que la policía responda a esas estadísticas. Sin embargo, con el tiempo la visión se amplió, e inclusive ha superando al elemento que distingue el *CompStat*, las reuniones. Éstas, al igual que la información, son parte de un proceso integral de gestión del rendimiento del sistema. Por lo que *CompStat* no es, como suele entenderse, una simple reunión o un sistema tecnológico/informático, sino un sistema de gestión más amplio que busca contribuir a cambios en la estructura organizativa y la cultura de las policías que los utilizan (Bureau of Justice Assistance and Police Executive Research Forum, 2013, pp. 3-5).

Por lo contrario, *CompStat* es un sistema de administración que utiliza datos y mapas criminales para identificar las tendencias y responsabilizar a los comandantes. Es decir, se analiza y mapea tanto el crimen como el desorden en la ciudad, y luego se desarrollan planes de prevención del delito y de asignación de recursos en lugares específicos conforme a los datos del sistema (Kelling y Bratton, 2015). Para lograr lo anterior se tienen que desarrollar tres niveles en el sistema *CompStat*: el primero se encuentra centrado en la información y su análisis; el segundo en el uso de la información en las estrategias y la gestión; y el tercer nivel de aprendizaje organizacional. Conforme a ellos, a partir del análisis de la información se toman decisiones que pueden ser analizadas, evaluadas y mejoradas, para la organización de las actividades policiales (Silverman, 2002, p. 42).

Este sistema tiene su origen en los cuatro objetivos que fueron planteados por Jack Maple en 1993 como parte de lo que definió como “Mapas a Futuro” (Smith, 2018).

1. inteligencia precisa y oportuna;
2. despliegue rápido;
3. tácticas efectivas; e
4. implacable seguimiento y valoración.

Estos a su vez, responden a los seis elementos propuestos por Willis, Mastrofski y Weisburd (2003, p. 4) que se catalogan como centrales para el sistema *CompStat*:

1. Aclaración de la misión: la alta dirección es responsable de aclarar y exaltar las características principales de la misión del departamento que sirven como la razón principal de la existencia de la organización. La aclaración de la misión incluye una demostración del compromiso de la gerencia y establece sus metas en términos específicos por los cuales la organización y sus líderes pueden ser responsables, como reducir el crimen en un 10 por ciento en un año;
2. Responsabilidad interna: los comandantes operacionales son responsables de conocer sus comandos, conocer bien los problemas en el comando y lograr resul-

tados medibles para reducir esos problemas, o al menos demostrar un esfuerzo diligente para aprender de esa experiencia;

3. Organización geográfica del comando operacional: el comando operacional se centra en la vigilancia policial de los territorios, por lo que la autoridad central de toma de decisiones sobre las operaciones policiales se delega a los comandantes con responsabilidad territorial sobre los distritos. Unidades y especialistas funcionalmente diferenciados (patrulla, oficiales de policía comunitaria, detectives, narcóticos, antivicio, menores y tráfico) se colocan bajo el mando del comandante del distrito, o se hacen arreglos para facilitar su capacidad de respuesta a las necesidades del comandante;
4. Flexibilidad organizativa: la organización desarrolla la capacidad y el hábito de cambiar las rutinas establecidas según sea necesario para movilizar recursos cuando y donde se necesitan para una aplicación estratégica;
5. Análisis de problemas basado en datos y evaluación de los esfuerzos de resolución de problemas del departamento: Los datos están disponibles para identificar y analizar problemas y para rastrear y evaluar la respuesta del departamento. Los datos se hacen accesibles a todo el personal relevante de manera oportuna y en un formato fácilmente utilizable; y
6. Tácticas innovadoras de resolución de problemas: las respuestas policiales se seleccionan porque ofrecen las mejores perspectivas de éxito, no porque son “lo que siempre hemos hecho”. Se alienta la innovación y la experimentación y se espera el uso del mejor conocimiento disponible sobre las prácticas.

Con estos elementos se pretende contestar a las preguntas que Garry McCarthy (Bureau of Justice Assistance y Police Executive Research Forum, 2013, p. 2) definió para el Sistema, mismas que son entendidas por él como parte de una ideología y metodología, útil para que, cuando los números no son buenos, los comandantes puedan entender:

- ¿Cuál es el problema?
- ¿Cuál es el plan?
- ¿Cuáles son los resultados hasta la fecha?

Las respuestas a estas tres preguntas son las que guían al sistema *CompStat*, el cual, como ya se comentó, se nutre e inicia a partir de la información que es discutida en reuniones. La información para el Sistema actualmente es variada; inicialmente se recopilaba y analizaba información sobre siete delitos serios, sin embargo, con el paso de los años, el listado se ha ampliado a más de 700. Esto debido a que, si bien, los delitos serios como el homicidio son útiles para valorar la situación de criminalidad, el Sistema, para cumplir cabalmente su función dentro de la estrategia de las *Ventanas rotas*, necesita utilizar información sobre las faltas menores, los infractores y los espacios en el proceso de toma de decisiones, entre otros (McKay, 2002).

Dentro de las 700 categorías, además del registro de los siete delitos serios, se incluye información sobre los arrestos, los oficiales que los llevan a cabo y los incidentes con

armas de fuego. También se incluyen datos sobre prostitución, ruido excesivo y consumo público de alcohol, entre otras faltas menores (McKay, 2002).

Las 700 categorías son denominados “indicadores de rendimiento” y en su conjunto sirven para medir la eficiencia de las instituciones de seguridad (McKay, 2002). Estos indicadores son analizados en las reuniones de *CompStat*, en las cuáles participan una variedad amplia de actores de los diferentes niveles de gobierno y de diferentes sectores, como por ejemplo (Bureau of Justice Assistance y Police Executive Research Forum, 2013, p. 18):

- Centros de Fusión
- Ciudadanos
- Departamentos de Policía cercanos
- Fiscalía
- Grupos de prevención del delito
- Las alcaldías
- Instituciones federales
- Los Consejos de las Ciudades
- Medidas cautelares
- Medios de comunicación
- Organizaciones de servicios de violencia doméstica
- Policía Estatal
- Policías locales
- Policías privadas
- Sistema Penitenciario

Estas reuniones se pueden llevar a cabo de forma semanal, más de una vez a la semana, cada dos semanas, mensualmente y trimestralmente, dependiendo de las necesidades de las instituciones de seguridad del lugar en donde se llevan a cabo. En las reuniones, los participantes analizan el desempeño de las unidades policiales, dan seguimiento a las decisiones y compromisos previos; suelen establecer objetivos mínimos de mejora del desempeño y evalúan la efectividad de las acciones y estrategias desarrolladas (Bureau of Justice Assistance y Police Executive Research Forum, 2013, pp. 7-9).

El resultado final, independientemente de las acciones y estrategias particulares de cada institución de seguridad que lo implanta, son cambios organizacionales, que deben de ser significativos en al menos tres campos (Bureau of Justice Assistance y Police Executive Research Forum, 2013, pp. 5-6):

1. Intercambio de información: debe de ayudar a facilitar el flujo de información entre los actores para tener una visión más holística de toda la organización;
2. Toma de decisiones: disminuir las relaciones jerárquicas para dar mayor autonomía a los oficiales de policía; y
3. Cultura organizacional: las instituciones suelen volverse más creativas, flexibles y mejor equipadas para manejar el riesgo.

EL PLAN GIULIANI EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México es un ejemplo de gobernanza en la construcción de seguridad. En 2003, el gobierno de la ciudad, liderado por Andrés Manuel López Obrador, contrató los servicios de consultoría de la empresa *Giuliani Security & Safety* para la mejora de la situación de seguridad y violencia de la ciudad. La empresa consultora, dirigida por ex alcalde de Nueva York, Rudolf Giuliani, fue contratada para entregar un “plan de nuevas prácticas policiales y medidas alternativas de seguridad que pudieran remediar los problemas de seguridad” (Davis, 2007, p. 640). Dicho plan fue bautizado posteriormente como *Plan Giuliani*, con una inversión de 4.3 MDD pagados con cargo al gobierno de la ciudad, empresarios locales y el magnate Carlos Slim, el plan ha sido la guía para la reforma policial de la ciudad.

La consultoría partió de un diagnóstico elaborado por el secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón, en el que se definió la necesidad de comenzar una llamada reforma policial en la ciudad para poder enfrentar la criminalidad y dar el servicio que la ciudadanía demandaba. El gobierno buscó asesoría en México y al no encontrar las respuestas que se necesitaban acudió a las experiencias de otras ciudades con grandes retos similares en el tema de seguridad (Jackson, 2015, pp. 24-25).

La reforma policial implicaba trabajar en conjunto con la comunidad y en especial con el sector privado, quienes dudaban que las autoridades hicieran un adecuado trabajo. Ante las reservas de dicho sector, el gobierno de la ciudad buscó crear alianzas y reclutar a empresarios, quienes al conocer la contratación de la consultoría entendieron el compromiso y seriedad de las autoridades de la ciudad con la seguridad (Jackson, 2015, p. 25).

La contratación de una consultoría sirvió para demostrar el interés y seriedad del gobierno de la ciudad por mejorar la seguridad; fue reforzado con el nombre de su director, Rudolf Giuliani —quien actualmente es el abogado personal del presidente de Estados Unidos de América, Donald Trump—, desarrolló la estrategia que bajó los índices de inseguridad en Nueva York, una de las ciudades de mayor importancia a nivel global, e hizo frente a la crisis que vivió dicha ciudad por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en contra del World Trade Center.

La Ciudad de México estaba contratando posiblemente a la mejor consultoría del planeta, el “fichaje de una de las estrellas globales en la lucha contra los crímenes ciudadanos: el ex alcalde de Nueva York Giuliani”, según el diario *Huffpost* o el “El Sheriff”, según el periódico *El País*. Es un evento que no se ha vuelto a presentar en el país, pese a los serios problemas de inseguridad y violencia que han marcado las pasadas décadas.

Después de diversas visitas a la ciudad y de conocer de viva voz la situación y retos que enfrentaba, la consultoría presentó un plan, actualmente público, en el que a grandes rasgos se hizo un diagnóstico de los problemas centrales de las instituciones de seguridad y justicia de la capital, las cuales se acompañaron de recomendaciones específicas. El reporte final (Davis, 2007, pp. 649-650; SSPDF, 2003) se compuso de un informe sobre

la situación de la delincuencia y de 146 recomendaciones para revertir los problemas de inseguridad, divididas en cuatro grandes categorías:

1. administración policial,
2. calidad de vida de la ciudad,
3. sistema de justicia, y
4. relación con la comunidad.

En la primera categoría, el plan recomendó la puesta en marcha del sistema *CompStat*, el cual se planteaba como la columna vertebral del funcionamiento de la policía de la ciudad. A partir de este sistema se crearon recomendaciones específicas para enfrentar algunos delitos. Asimismo, se elaboraron propuestas para el rediseño institucional de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la operación policial, la rendición de cuentas, profesionalización, la corrupción, gestión de recursos humanos y uso de tecnologías (SSPDF, 2003).

En la segunda, la calidad de vida en la ciudad, se establecieron recomendaciones para la implementación de la estrategia de las *Ventanas rotas* y la consecuente atención a las faltas menores o administrativas. Entre las recomendaciones de este rubro se encuentran: la observancia del reglamento de tránsito y la puesta en marcha de puntos de revisión de niveles de alcoholemia. Además, se hicieron recomendaciones para el control del grafiti, la prostitución, el ruido, alcoholismo y el uso del espacio público como de trabajo. Como asunto final se propuso desarrollar una policía de proximidad o de barrio (SSPDF, 2003).

En la tercera categoría, sistema de justicia, se sugirió su revisión, dar nuevas facultades a los elementos policiales, perfeccionar las investigaciones judiciales, rediseñar las responsabilidades de los operadores del sistema penal y mejorar las normas de justicia cívica (SSPDF, 2003).

En la cuarta y última categoría, la de relación con la comunidad, se propusieron medidas para que la ciudadanía se encontrara informada sobre el sugirió a la norma y sobre su papel proactivo para la prevención de la delincuencia. Para ello, se propuso aumentar la visibilidad de los elementos policiales y su contacto con el público. También se propuso establecer mecanismos internos con enfoque a la resolución de problemas e involucrar a la ciudadanía tanto en esquemas proactivos como reactivos (SSPDF, 2003).

Para cada una de las categorías la consultoría presentó recomendaciones específicas, entre ellas se encuentran algunas que pudieron ser implementadas hasta 2016 con los cambios en el sistema de justicia penal, del tradicional al adversarial acusatorio. Sin embargo, algunas de las recomendaciones fueron insignias de la Ciudad de México en el campo de la seguridad, mismas que en su momento se tomaron como vanguardistas y que hasta hoy en día han sido replicadas en otras ciudades.

Desde 2002, el gobierno de la ciudad, a recomendación de la consultoría, comenzó a implementar el sistema *CompStat* con la sistematización y análisis de información y su geolocalización. También comenzaron a tener reuniones semanales de evaluación de los lugares que presentaron la mayor incidencia delictiva. Para finales del mismo año se

comenzó con el reclutamiento de elementos para la creación de la Unidad *CompStat*, la cual se pensó iniciaría funciones antes de que terminara el año (SSPDF, 2003, pp. 6-8). A seis años de iniciado el Sistema, en 2008, la ciudad instaló la llamada “Sala de Evaluación del Desempeño Policial *CompStat*” desde la cual se evalúa el desempeño de la policía (SSPDF, 2011, p. 33).

Para la implementación del sistema *CompStat* se propusieron cuatro acciones específicas en el Plan (SSPDF, 2003, pp. 8-9): 1) estandarizar la información; 2) crear una lista de indicadores clave; 3) unificar criterios de información; y 4) asegurar el suministro a los responsables sectoriales para así conocer: a) lugar donde se presentaron los delitos; b) lugar a desplegar los recursos; y c) recursos disponibles para un despliegue eficiente. Las reuniones se han llevado a cabo conforme a cuatro categorías: a) a nivel operativo, semanalmente; b) las diarias por excepción; c) las de nivel táctico o planeación, quincenalmente; y d) las estratégicas, mensualmente (SSPDF, 2011, p. 33).

Para la reducción de la inseguridad en el *Plan Giuliani* (SSPDF, 2003), planteó una serie de acciones específicas para atajar algunas actividades criminales. En específico el Plan se enfocó en los delitos de robo a transeúnte, en transporte público y de vehículo. De entre las recomendaciones sobresalen cuestiones directamente relacionadas con el *CompStat* como la identificación de zonas delictivas y la creación o mejora de los registros administrativos.

También se propuso el uso de tecnologías como los sistemas de videovigilancia, botones de pánico y uso de sistemas de geolocalización. Al respecto, en 2009, comenzó a operar el programa de *Ciudad Segura*, el cual es un sistema de sistemas de seguridad que integra las comunicaciones, información, monitoreo, vigilancia, inteligencia, control y comando de las actividades diarias de la ciudad (Lancelin y Huang, 2016).

Como elementos complementarios y dentro de la estrategia de las *Ventanas rotas*, el plan hizo hincapié en la modificación de los espacios públicos y privados para el control de las actividades y así dificultar el delito; la implementación de un sistema de filtros de control en la ciudad y la verificación de establecimientos propensos a la venta de productos robados. Estas últimas implican un alto grado de participación de los ciudadanos y del sector privado, por lo cual han sido retomadas en los programas de seguridad de la ciudad desde entonces.

Otro de los elementos clave de la estrategia de las *Ventanas rotas*, fue lo relacionado con las recomendaciones de calidad de vida. Aparte de buscar recuperar el espacio público, se planteó la vigilancia de las faltas, conforme al modelo de *Tolerancia Cero*, en contra de las actividades que crean desorden y que potencialmente llevan a la criminalidad, como lo son la prostitución, el trabajo en cruceros viales, la indigencia, el ruido y el consumo de bebidas alcohólicas en vía pública. En el mismo sentido, se propuso un elemento clave para el control del desorden en la ciudad, la vigilancia del reglamento de tránsito y la implementación de los puntos de alcoholemia para los conductores de vehículos.

CONSIDERACIONES FINALES

La Ciudad de México como parte de los esfuerzos gubernamentales recibió las recomendaciones e implementó, en cierto grado, la estrategia de las *Ventanas rotas* y los elementos que la conforman: *CompStat* y *Tolerancia Cero*. La modificación que implica dicha estrategia conlleva la participación de sectores sociales específicos y de la sociedad civil, ya que el ciudadano se vuelve un elemento esencial en la construcción de seguridad.

Como ejercicio de gobernanza en seguridad, el *Plan Giuliani* fue uno de los primeros que se llevó a cabo en el país. Por su impacto e importancia podría ser considerado como el de mayor calado, ya que ninguna otra entidad federativa ha hecho pública una consultoría en un tema que, dentro del esquema tradicional policial, es exclusividad de las instituciones de gobierno. No solo eso, sino que también implicó la presencia de una de las figuras mundiales en el campo de la seguridad de una nación extranjera y la presión que ello conllevó para las autoridades locales.

Las razones de la existencia del Plan, la falta de legitimidad y confianza en las autoridades para convocar a un cambio en el modelo policial a sus futuros socios, fueron subsanada con el compromiso que implicó contratar al ex alcalde de Nueva York, quien, con algunas de sus recomendaciones, como los controles de alcoholemia o la videovigilancia, marcó un antes y un después para la ciudad.

Algunas de las sugerencias efectuadas por la consultoría probablemente nunca se llevarán a cabo, sin embargo, la policía de la ciudad, con los elementos, aunque sea incompletos, de la estrategia de las *Ventanas rotas* modificaron el esquema de administración policial de la ciudad, obligando a la existencia de un sistema de rendición de cuentas, al uso de tecnologías y científico para hacer frente a los fenómenos criminales de esta Ciudad Global.

De tal forma que la participación del sector privado, en un ejercicio de gobernanza, desencadenó el cambio en las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México. No sólo un actor ajeno, y extranjero, al ente gubernamental de la ciudad participó en la evaluación, sino que las recomendaciones llevaron a implementar medidas y acciones en las que se abrieron las puertas a la participación de una gran diversidad actores en la implementación de las recomendaciones. De tal forma que en este ejercicio de gobernanza, la participación del sector privado local y el gobierno, detonaron a partir de un ente externo un cambio de modelo en el que la participación de los ciudadanos, organizados o no, se vuelven un elemento central en la construcción de la seguridad en una Ciudad Global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boutellier, H., y Van Steden, R. (2011). Governing nodal governance: The “anchoring” of local security networks. En A. Crawford (Ed.), *International and Comparative Criminal Justice and Urban Governance: Convergence and Divergence in Global, National and Local Settings*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 461-482.
- Bratton, W. y Murad, J. (2018). Precision Policing. En *Urban Policy 2018*. Manhattan Institute for Policy Research, pp. 21-38.
- Bureau of Justice Assistance y Police Executive Research Forum (2013). *CompStat: Its Origins, Evolution, and Future in Law Enforcement Agencies*, US Department of Justice.
- Burris, S., Drahos, P. et al. (2005). Nodal Governance as an Approach to Regulation. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 30, pp. 30-58.
- Corcoran, M. y Lucarelli, S. (2014). *Security Governance: making the concept fit for the analysis of a multipolar, global and regionalized world*. EUI Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSCAS 2014/41.
- Davis, D. (2007). El factor Giuliani: delincuencia, la “cero tolerancia” en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la Ciudad de México. *Estudios Sociológicos*, XXV(75), pp. 639-681.
- Hales, M., Mendoza, A., et al (2018). *2018 Global Cities Report. Learning from the East: Insights from China's Urban Success*, ATKearney. Recuperado de <https://www.atkearney.com/2018-global-cities-report>
- Jackson, R. (2015). *Recuperación de la ciudad: reforma policial en la Ciudad de México, 2002–2008*, Innovations for Successful Societies, Princeton University.
- Kelling, G. y Bratton, W. (2015). Why We Need Broken Windows Policing. *City Journal*, Manhattan Institute, invierno.
- Kelling, G. y Wilson, J. (1982). Broken Windows. The police of neighborhood safety. *The Atlantic*, marzo, pp. 29-38.
- Lancelin, J. y Huang, H. (2016). México Ciudad Segura. En Cardin M. A., Fong S., Krob D., Lui P. y Tan Y. (eds) *Complex Systems Design & Management Asia*. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol. 426. Springer, Cham.
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). (2018). *Global Terrorism Database* [Data file]. Recuperado de <https://www.start.umd.edu/gtd>
- Pollard, C. (1998). Zero Tolerance: Short-term Fix, Long-term Liability?. En Dennis, N. *Zero Tolerance: Policing a Free Society*, IEA Health and Welfare Unit, Choice in Welfare, (35), pp. 44-61.
- Silverman, E. (2002). El programa CompStat y la policía del distrito de Nueva York. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, (10), junio, pp. 41-46.
- Smith, C. (2018). The Controversial Crime-Fighting Program That Changed Big-City Policing Forever Is CompStat's main legacy safe streets—or stop and frisk? *The Influencer*.
- SSPDF (2003). *Reporte Giuliani-SSP*. Recuperado de http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/giuliani_mexicoreport.pdf

- SSPDF (2011). *Informe Anual de Resultados 2010*. Recuperado de http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/Documents/2013/Art_15/SSP_Informe_Anuual_2010.pdf
- The Economist Intelligence Unit Limited. (2017). *Safe Cities Index 2017: Security in a rapidly urbanising world*. *The Economist*.
- Willis, J., Mastrofski, S. y Weisburd, D. (2003). *CompStat in practice: an in-depth analysis of three cities*. Police Foundation.

NOTAS

- ¹ Agradezco los valiosos comentarios y observaciones de Misael Barrera Suárez y a Sagrario Paredes Vargas.

TABLAS

Tabla 1. Incidentes terroristas, 1970-2017, en las 25 ciudades globales en 2018 y países a los que pertenecen

Ciudad	Total de incidentes terroristas	Total de incidentes terroristas en el país	Relación porcentual entre la ciudad y el país
Nueva York	460	2,836	16%
Londres	399	5,235	8%
Paris	613	2,693	23%
Tokio	179	402	45%
Hong Kong	19	252	8%
Los Ángeles	172	2,836	6%
Singapur	6	7	86%
Chicago	57	2,836	2%
Beijing	20	252	8%
Bruselas	113	154	73%
Washington DC	86	2,836	3%
Seúl	15	38	39%
Madrid	415	3,249	13%
Moscú	136	2,194	6%
Sidney	29	114	25%
Berlín	160	735	22%
Melbourne	14	114	12%
Toronto	11	96	11%
Shanghái	4	252	2%
San Francisco	95	2,836	3%
Viena	75	115	65%
Ámsterdam	39	130	30%
Barcelona	223	3,249	7%
Boston	17	2,836	1%
Bueno Aires	461	815	57%

Fuente: The Economist Intelligence Unit Limited, (2017) y START (2018)

**III. METRÓPOLIS:
ENTRE RACIONALIDAD
E IMAGINARIOS
SOCIALES**

LA GOBERNANZA METROPOLITANA DESDE LA PLANEACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

DEMÉRUTIS ARENAS, JUAN ÁNGEL
CENTRO UNIVERSITARIO DE ARTE, ARQUITECTURA Y DISEÑO (CUAAD)

Profesor e investigador adscrito al Departamento de Proyectos Urbanísticos del CUAAD, de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Planeación y Medio Ambiente por la Universidad Estatal de Arizona. Maestro en Arquitectura en Diseño Urbano y como Arquitecto en la Universidad de Guadalajara. Actualmente es profesor de la Licenciatura en Urbanística y Medio Ambiente del CUAAD, así como en la Maestría en Urbanismo y Territorio, misma que coordina. Contacto: juan.demerutis@cuaad.udg.mx

RESUMEN

La intención de este capítulo es identificar y comprender los principales argumentos que dan sustento a las discusiones que actualmente están sucediendo en materia de planeación urbana y territorial en el marco de la gobernanza metropolitana en general en diferentes regiones del mundo y en México en particular.

Con el fin de lograrlo, se realizó una revisión de la literatura producida por investigadores estadounidenses, europeos, latinoamericanos —particularmente mexicanos—; quienes desde la segunda mitad del siglo XX han estudiado la planeación urbana y territorial y su relación con la gobernanza. Para enriquecer estos contenidos se incluyen adicionalmente las discusiones que se han llevado a cabo en diversos eventos con académicos, funcionarios públicos y activistas provenientes de varias disciplinas del conocimiento y que concurren en la red Gobernanza Metropolitana.

En la última parte el capítulo pretende organizar una agenda de investigación para ser desarrollada en el corto y mediano plazo con el fin de aportar al estado del arte de la planeación urbana y territorial.

Palabras clave: gobernanza metropolitana, planeación urbana y territorial, planeación metropolitana.

LA GOBERNANZA METROPOLITANA DESDE LA PLANEACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

Las zonas metropolitanas se caracterizan por ser asentamientos urbanos complejos bien sea por su tamaño y por ser policéntricos, o bien por la fragmentación en la toma de decisiones en materia de planeación ocasionada por la diversidad de criterios y argumentos de las jurisdicciones autónomas que las integran. No obstante, en ellas se advierte una cohesión territorial que es fundamental para llevar a la práctica instrumentos de planeación que pueden incidir en su desempeño como hábitat de la mayoría de los habitantes del planeta y de México en particular (ver Tabla 1).

LAS ZONAS METROPOLITANAS

Los primeros intentos por establecer un concepto de zona metropolitana en México fueron definidos desde la disciplina del urbanismo y la planeación urbana territorial. Luis Unikel (1976) describió particularmente el proceso de metropolización en nuestro país, con lo que introdujo el concepto al mismo tiempo que describía las características generales de las 17 zonas metropolitanas que identificó y que con el tiempo han ido creciendo en número. Actualmente se cuentan 74 en nuestro país, debido a una fuerte tendencia a la concentración de los habitantes en algunas aglomeraciones urbanas; no obstante, es necesario aclarar que su existencia no es únicamente producto del crecimiento de esas aglomeraciones, también lo es de un cambio en la metodología utilizada para definir las (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018).

Existen múltiples metodologías para la delimitación de las zonas metropolitanas, particularmente desde un punto de vista estadístico-descriptivo (Pérez Torres, 2013); sin embargo, además de esos criterios es necesario considerar los acuerdos entre los diversos órdenes y sectores gubernamentales que producto de sus interrelaciones acontecen sobre el territorio bajo un enfoque de gobernanza. Estos acuerdos deben darse de forma flexible, y conveniente para los diversos actores ya que, para efectos de la aplicación de políticas públicas, particularmente de planeación urbana y territorial se requiere de la existencia de una buena gobernanza como se aclarará más adelante en este estudio.

En los Estados Unidos el requerimiento de población mínima es de 50,000 habitantes, en Canadá de 100,000 con jurisdicciones periféricas que guardan una relación estrecha de intercambio económico con la ciudad central que pueden medirse en el número de viajes que realizan a la ciudad central o viceversa. Este flujo puede variar entre el 25%

y el 50% de los habitantes que viven en las jurisdicciones periféricas y se desplazan para trabajar en la ciudad central o viceversa.

En la Unión Europea, se considera que una zona metropolitana es un área urbana funcional que comprende el territorio ocupado por el sistema urbano cotidiano con evidentes relaciones funcionales con la ciudad central; es un territorio que no necesariamente coincide con límites administrativos y que generalmente es mayor que el área urbanizada, a la que se denomina “Zona Urbana Morfológica”. Se concibe además como el área de mercado de trabajo para la ciudad o ciudades centrales incluyendo una parte importante de la zona de desplazamiento de la vivienda al lugar de trabajo (METREX, 2014).

También se define a la región metropolitana como la región funcional que incluye la ciudad o ciudades centrales, así como su área de influencia extendida que comprende poblaciones pequeñas, así como parcelas rurales. La cohesión con base en las relaciones funcionales entre los diferentes tipos de áreas (rurales y urbanas) es la que constituye las regiones metropolitanas.

También con una intencionalidad estadística-descriptiva la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012) elaboró una clasificación de áreas urbanas tomando en consideración las áreas urbanas funcionales que define 4 rangos: las áreas urbanas pequeñas (200,000 habitantes), las áreas urbanas de tamaño medio (200,000 a 500,000 habitantes), las áreas metropolitanas (500,000 a 1'500,000 habitantes) y las grandes áreas metropolitanas (mayores a 1'500,000 habitantes). En síntesis, para la OCDE las aglomeraciones urbanas mayores al medio millón de habitantes pueden ser consideradas como metropolitanas definiendo así un criterio específico de tamaño.

Recientemente México, a través de sus agencias de planeación urbana y territorial (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano – SEDATU), población (Consejo Nacional de Población – CONAPO) y de estadística (Instituto Nacional de Estadística y Geografía – INEGI) alineó con los mismos fines estadísticos-descriptivos los criterios para la delimitación de una zona metropolitana con los de la OCDE, con lo que se redefinieron sus requisitos en los que se incluye tanto el tamaño de la aglomeración como la fragmentación jurisdiccional. Estos requisitos quedaron como sigue: a) conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100,000 o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia a municipios vecinos; b) los municipios con una ciudad de más de 500,000 habitantes; c) los municipios con ciudades de 200,000 habitantes ubicados en las franjas fronterizas y en la zona costera; y d) aquellos municipios en donde se asientan capitales estatales aunque no formen parte de una zona metropolitana (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018), con lo que efectivamente se llegan a contar 74 Zonas Metropolitanas.

La gobernanza es un término actualmente en boga en las ciencias sociales originado en la ciencia política que se ha venido siendo utilizado en conjunto con otros términos que le dan una descripción específica, por ejemplo: gobernanza ambiental, gobernanza global, gobernanza policéntrica, gobernanza multi-nivel, gobernanza urbana, gobernanza metropolitana. El programa Hábitat de las Naciones Unidas (2015) se refiere específicamente a la planeación urbana y territorial como un componente básico del nuevo paradigma de gobernanza que debería promover la democracia local, la participación la inclusión, la transparencia y rendición de cuentas con la finalidad de alcanzar la calidad del espacio público y la urbanización sostenible, asignando la responsabilidad principalmente a los gobiernos federales pero teniendo como objetivo el establecimiento de instituciones metropolitanas e interinstitucionales (UN-Habitat, 2015). Es decir que dentro del marco de la Gobernanza Metropolitana debería incluirse siempre a los procesos de planeación como un contenido fundamental para su construcción.

Debido a la complejidad y tamaño de las zonas metropolitanas, la gobernanza debe operar en múltiples escalas a fin de capturar las variaciones producto del alcance territorial de las políticas públicas que en ellas se implementen y la planeación urbana y territorial no son la excepción. La Gobernanza Metropolitana (GM) es en consecuencia, una gobernanza multinivel pues por la complejidad de sus procesos se permite y requiere la participación de diversos actores de los sectores privado, público y social. En la GM no existe un único actor y la conveniencia de la participación de un gran número de actores en la consecución de objetivos comunes es un factor que la caracteriza. Existen 2 tipos de gobernanza multinivel (Marks & Hooghe, 2004), p. 1) cuando las jurisdicciones tienen propósitos generales, no existe una intersección en su membresía, y existen solo algunos niveles de jurisdicción (tipo I); 2) cuando las jurisdicciones no están alineadas en algunos niveles, más bien operan en diversas escalas territoriales, son *ad hoc*, es decir, tienen un objetivo específico en lugar de un propósito general; siendo más bien flexible que durable (tipo II).

En los últimos años se ha producido una gran cantidad de literatura relacionada con la gobernanza metropolitana. Al respecto, algunos autores clasifican a los estudios sobre gobernanza metropolitana en 3 olas: a) la tradición de la reforma metropolitana; b) el enfoque de elección pública; y c) el nuevo regionalismo (Kübler & Heinelt, 2005; Pérez Torres, 2013). La primera ola se orienta hacia la consolidación de las instituciones metropolitanas, considerando una estructura institucional de dos capas (municipio, metrópolis) con competencias y autonomía amplias. La segunda rechaza la consolidación institucional y apoya la idea de que una multitud de jurisdicciones locales autónomas son benéficas para el suministro efectivo y eficiente de servicios (coordinación municipal). La tercera se refiere a un modelo de gobernanza moderno en el que los problemas metropolitanos son resueltos mediante redes de coordinación y cooperación con un propósito específico e involucrando a los municipios, agencias gubernamentales de diversos ám-

bitos, así como a compañías privadas para la prestación de servicios. Al respecto de esas redes, Kübler y Heinelt (2005) hacen la siguiente observación crítica al enfoque en el que se define un gobierno metropolitano:

Estas redes usualmente son insuficientes cuando se abordan con un enfoque de reforma metropolitana; simultáneamente la cooperación dentro de estas redes no siempre es voluntaria y algunas veces obstaculiza la autonomía local que es considerada esencial por los adeptos del enfoque de elección pública (p. 10).

Otro grupo importante de la literatura de la planeación urbana y territorial cuando se aborda desde el enfoque de la gobernanza metropolitana hace referencia a los problemas que generan las decisiones fragmentadas de los gobiernos locales cuando estos son los responsables de la zonificación de los usos de suelo, pues tienden a tomar decisiones de forma descoordinada sin considerar los efectos que se pueden llegar a ocasionar en jurisdicciones vecinas (Rosan, 2016). Algunos autores inclusive argumentan que la toma fragmentada de decisiones estimula la dispersión, pues a los gobiernos locales de la periferia les interesa tomar ventaja del crecimiento de las metrópolis sin importar que sus decisiones ocasionan grandes problemas que tienen que ver con altos costos de infraestructura y equipamiento, así como con impactos al medio ambiente (Rosan, 2016). En consecuencia, es posible afirmar que la coordinación regional es fundamental para lograr el desarrollo sustentable en una metrópolis.

A manera de síntesis, la mayoría de los autores se decantan por un enfoque de coordinación y colaboración, al que consideran más factible que los esfuerzos que apuntan a la imposición de una autoridad regulatoria para dirigir la planificación con un esquema *top-down*, es decir que se prefiere la segunda ola, y una buena parte busca sentar las bases para la llegada de la tercera.

La coordinación de las jurisdicciones en las diversas zonas metropolitanas se caracteriza por ser única pues las condicionantes de cada metrópolis son variables. Por esta razón es que en la GM debe incluirse el principio de subsidiariedad cuya función es la de garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad interior respecto de una instancia superior, en particular un poder local respecto de un poder regional o central (Parlamento Europeo, 2018). El término además supondría una relación entre jurisdicciones desiguales pues los poderes locales que forman una zona metropolitana no son necesariamente equiparables. Por lo tanto, es necesario pensar en que los gobiernos locales más poderosos dentro de una zona metropolitana requieren menos apoyo en los acuerdos de coordinación, mientras que los menos poderosos requieren de mayor apoyo. Esta situación debe ser entendida y aceptada por ambos pues es posible que hechos metropolitanos beneficien a una jurisdicción local al suceder en su territorio, pero impacten negativamente a los demás; también es posible que hechos metropolitanos perjudiquen a una jurisdicción local al suceder en su territorio, pero impacten positivamente a la zona metropolitana en su conjunto. Los gobiernos locales más débiles requieren del apoyo de los más fuertes,

pero su autonomía de gestionar y negociar con el resto; de inicio aquellos se benefician al disfrutar de economías de escala que proporcionan los gobiernos locales más fuertes.

Con respecto de la coordinación metropolitana, en México se han realizado algunas propuestas acerca de la forma en la que podría darse (Kunz Bolaños, 2018): entre estas destacan el desarrollo y mejoramiento de las comisiones de conurbación o bien el asociacionismo estatal y municipal (Iracheta Cenecorta, 2009), el asociacionismo intermunicipal (Ugalde, 2007) y la Gobernanza multinivel que propone el nuevo regionalismo (Pérez Torres, 2013), propuestas originadas en la experiencia regional, pero también en la literatura internacional a la que se hace referencia anteriormente en este capítulo. Los primeros presuponen una modificación al contrato de asociación a través de la adecuación del marco normativo para la coordinación entre los miembros de una zona metropolitana para algunos temas de suministro de servicios básicos como el agua, el transporte y la disposición de desechos sólidos. Aunque los autores tienen algunas referencias adicionales, los estudios están centrados en la Ciudad de México, que por sus características es un caso único en el país; es por tanto necesario conocer lo que sucede con las experiencias recientes en las demás áreas metropolitanas a fin de tener un mayor rango de posibilidades.

LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

Con la intención de hacer frente a escenarios complejos de multi-factorialidad, policentrismo, y fragmentación, principalmente debidos a condiciones de una emergente gobernanza socio política (Kooiman, 1993), con sus implicaciones espaciales, se han efectuado –desde la planeación urbana y territorial– algunos ejercicios para definir las reglas que deberían seguirse para llevar a la práctica instrumentos de planeación en las zonas metropolitanas, pero dentro del marco de la GM.

Además, la disciplina ha entendido que la gobernanza, un concepto adoptado para fines prácticos de planeación de las ciudades y el territorio por las Naciones Unidas (UN-Habitat, 2009), incluye tres elementos principales: 1) la descentralización de responsabilidades y recursos a las autoridades locales; 2) la promoción de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones; y 3) la asociaciones entre gobierno y sociedad civil para el cumplimiento de metas comunes específicas.

La planeación urbana y territorial por consecuencia, tiene sus bases en la existencia de un gobierno local estable y efectivo, en conjunto con una sociedad civil fuerte, a fin de que la disciplina pueda jugar un papel determinante y positivo. Para reforzar esta idea es importante entender que su implementación siempre será más efectiva si puede tener como respaldo a la sociedad civil. Cuando estas condiciones existen, es posible pensar en objetivos e ideales como el tratar de guiar el desarrollo metropolitano en lugar de reaccionar a sus efectos, lo que no ha sucedido en México debido a que no se cuenta con los marcos institucionales ni con los incentivos para llevarla a cabo una eficaz planeación

metropolitana (Kunz Bolaños, 2018), pues se requiere de la construcción de un andamiaje normativo que establezca las bases para la coordinación de los diversos actores involucrados.

En los escenarios que plantean las metrópolis *per se* existen 4 elementos de gobernanza que deben ser considerados:

1. La actuación en la complejidad
2. La innovación en la acción pública
3. La existencia de redes multi-actorales
4. Los procesos socio-políticos

Tomando en consideración esos elementos es posible afirmar que para lograr una adecuada GM en los procesos de planeación es necesario identificar la forma en la que se puede llevar a la práctica la coordinación de los diversos actores de los sectores privados, público y social. A continuación, se presentan algunas consideraciones al respecto que se orientan más específicamente al nuevo regionalismo en los términos de Kübler y Heinelt (2005). Estas consideraciones son el resultado de una revisión a la literatura correspondiente en las teorías de la gestión del desarrollo –*growth management*–, originadas en los Estados Unidos:

1. Con respecto a la complejidad, en la literatura se hace referencia a seis variables que pueden dar forma a una estrategia de coordinación entre el gobierno estatal y los gobiernos locales para lograr una conveniente gobernanza metropolitana: las metas del gobierno estatal; la planeación y control del uso de suelo municipal; la dependencia de planeamiento o desarrollo urbano estatal; el papel de la región; los sistemas de información; y la resolución de conflictos (Innes, 1993). Como resultado de un análisis comparativo de las variables descritas se puede explicar la forma en la que han surgido las diferentes estrategias de coordinación: la consolidación (fusión de gobiernos locales), la fragmentación (no fusión de gobiernos locales), o incluso el nuevo regionalismo.
2. En materia de innovación en la acción pública, es necesario definir las causas que hacen necesaria la definición de un enfoque metropolitano. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, los estados (gobiernos sub-nacionales) de ese país han incursionado en la definición de hechos metropolitanos/ regionales bajo el concepto del *growth management* desde la década de 1970s cuando emergió la llamada “primer ola de gestión del desarrollo”. Este movimiento surgió por un reclamo público orientado hacia la protección del medio ambiente solicitando la participación del gobierno estatal en materia de desarrollo urbano a fin de dar solución a la toma de decisiones fragmentadas que los gobiernos locales estaban haciendo (Bosselman & Callies, 1971). El movimiento fue promovido por grupos locales ambientales que expresaban su postura a nivel nacional; posteriormente el movimiento incluyó grupos como el Instituto de Legislación de los Estados Unidos (*American Law Institute – ALI*) que promovió un “Código Modelo de Desarrollo Urbano” en el que enlistaban los contenidos mínimos de la normati-

vidad para el desarrollo urbano y que en las metrópolis deberían ser estandarizados. La propuesta realizada al gobierno federal de aquel país fue bien acogida y como consecuencia el movimiento permeó hasta el orden estatal en un esquema de arriba-abajo definiendo un nuevo marco de relaciones intergubernamentales en materia de desarrollo urbano. Este marco fue en un inicio muy rígido, incluyendo hasta una serie de sanciones; pasando luego por uno más flexible y experimental, para luego situarse en uno de coordinación y negociación entre el gobierno estatal y los gobiernos locales. Las entidades federativas en México experimentan tendencias similares en las que los poderes y responsabilidades de los gobiernos estatales y municipales están siendo sujetas a un proceso de negociación, particularmente con la llegada de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano a partir de 2016 (Cámara de Diputados, 2016). En esta legislación el gobierno federal definió conceptos como el desarrollo metropolitano, las megalópolis, las zonas metropolitanas, así como los contenidos de los “Programas de Ordenación de Zonas Metropolitanas” quedando además de manifiesto los temas de interés metropolitano que incluyen: la planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos; la infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad; el suelo y las reservas territoriales; la densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio con espacios públicos y de calidad, como eje articulador; las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano; la localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano; la gestión integral del agua y los recursos hidráulicos incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales; la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera; la gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos; la prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y efectos del cambio climático; la infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad; la accesibilidad y la movilidad; así como la seguridad pública (Cámara de Diputados, 2016, Art.34). Una buena gobernanza reconoce la importancia de la legislación y las políticas públicas, pues de estas dependen directamente las decisiones y acciones gubernamentales, las que deben ser tomadas en conjunto con la sociedad. No obstante, la participación de las instituciones de gobierno en los procesos de elaboración de políticas públicas está supeditada a los límites de sus jurisdicciones. Esto implica que las acciones de la planeación solamente pueden ser aplicadas dentro de los límites jurisdiccionales de los diferentes niveles de gobierno a pesar de que tienen la posibilidad de generar impactos positivos o negativos colaterales en otras comunidades con sus decisiones. Esas jurisdicciones gubernamentales son parte de una estructura

jerárquica de entidades subordinadas en las que la mayor usualmente influencia a la más pequeña. Sin embargo, el proceso puede ser invertido mediante una re-orientación a las entidades más grandes. De hecho, en lugar de una relación de orden jerárquico, la coordinación entre los diferentes niveles de las entidades involucradas sería el escenario deseable (Turner, 1990). Este es un proceso que recientemente ha dado sustento al concepto de metropolización que en México está en la agenda de gobierno en el ámbito federal y en muchos estados, entre ellos el estado de Jalisco, cuyo Código Urbano contempla en el título cuarto a las Áreas y Regiones Metropolitanas (Congreso del Estado de Jalisco, 2008), pero particularmente en la Ley de Coordinación Metropolitana (Congreso del Estado de Jalisco, 2011) en la que se establece con claridad una estructura para la coordinación, la cual se encuentra aún en fase de implementación.

3. La planificación urbana y territorial entiende que la participación de actores se da en diferentes escalas: local, metropolitana, estatal, nacional, e incluso global. Por esta razón es fundamental conocer el papel que esos actores desempeñan en las diferentes escalas y particularmente en una república como la nuestra, en instancias del poder legislativo y del poder ejecutivo. En el caso del ámbito metropolitano, la justificación para la participación de gobierno estatal –como complemento de la coordinación intermunicipal, se deriva del reconocimiento de la incapacidad de los gobiernos locales para gestionar de forma eficiente las externalidades a la escala regional. Por una parte, las acciones de los gobiernos locales pueden tener un impacto en las localidades vecinas; por la otra las localidades pueden recibir los impactos generados por gobiernos locales vecinos. Según DeGrove y Metzger (1993) es necesario concentrarse en una planeación racional acomodando equitativamente los impactos –positivos y negativos, del desarrollo. Esta afirmación supone que incluso si una sola jurisdicción tiene éxito en la gestión responsable del desarrollo, puede experimentar impactos negativos del crecimiento desordenado en otras jurisdicciones, pero también que los beneficios y perjuicios del desarrollo traten de forma proporcional a las jurisdicciones que integran a una zona metropolitana. Para prevenir lo anterior, es necesaria una adecuada GM, que incluya primordialmente la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, teniendo el gobierno estatal la obligación de jugar un papel preponderante en el proceso.
4. En el camino hacia una buena gobernanza metropolitana se requiere de la ocurrencia procesos socio-políticos. En un estudio realizado en los Estados Unidos (Gale, 1992) se hizo un análisis comparativo entre ocho estados que ya contaban con reglas para la definición de un sistema de gestión/ coordinación metropolitana y se revisaron tres criterios que podían ser empleados para explicar las características del sistema implementado:
 - Procedimientos prescritos para el envío de plan y revisión (mandatorio/voluntario, aprobado o desaprobado, y negociaciones estado-gobierno local).

- Requisitos de congruencia entre jurisdicciones y planes (consistencia de planes inter-gubernamentales, compatibilidad entre planes de jurisdicciones vecinas, consistencia entre planes, normatividad y programas operativos presupuestales).
- Roles asumidos por el gobierno estatal (sanciones judiciales y regulatorias, y asistencia técnica y financiera para el planeamiento).

Estos son probablemente los contenidos y elementos necesarios para sentar las bases de la coordinación metropolitana, con procedimientos definidos y su carácter obligatorio o voluntario, así como la necesidad de guardar congruencia con instrumentos superiores, los cuales deben ser previamente validados por cada jurisdicción. Además, el tener una instancia como el estado como socio en la coordinación permite gestionar y acceder –en teoría más fácilmente, a recursos de bolsas estatales o federales.

DeGrove y Mines (1992) y Weitz (1999) consideran una lista de seis elementos comunes a identificar en la definición de hechos metropolitanos:

1. El requisito de consistencia como el agente común en diferentes grados en todos los sistemas;
2. La introducción del concepto radical (en términos de comportamientos pasados) de concurrencia, que consiste en la proposición de que los caminos, colectores, parques, escuelas y otras obras de infraestructura deben estar en su lugar de una forma concurrente en el tiempo con la construcción de nuevos desarrollos;
3. La eliminación de la costosa práctica de la urbanización periférica dispersa –*sprawl* (económica, social y ambientalmente) a través de requerir una urbanización con patrones de desarrollo compacto;
4. La inclusión de la vivienda de bajo costo en múltiples sitios de una zona metropolitana como un elemento fundamental del sistema de planeación;
5. La ampliación del espectro de planeación urbana y territorial para que incluya la promoción económica; y
6. La protección de los sistemas naturales –suelos, aire y agua, en conjunto con un desarrollo urbano que posibilite la preservación de tierras agrícolas y bosques al igual que humedales, áreas de recarga de agua, y los hábitats naturales de la flora y la fauna valorados por los servicios ambientales que prestan.

En resumen, para la planeación urbana y territorial la discusión debe centrarse en la estructuración de ciertos elementos que posibiliten la coordinación intergubernamental; entre ellos los requisitos de consistencia –vertical y horizontal, y de concurrencia (DeGrove & Metzger, 1993; Burby & May, 1997). Estos requisitos pueden ser considerados para la definición de hechos metropolitanos, y se describen a continuación:

- La consistencia vertical se refiere a la necesidad de tener políticas congruentes tanto en el orden estatal como en el local. Las dependencias municipales

deben acatar las metas establecidas por el gobierno estatal y este debe aceptar la retroalimentación por parte de los gobiernos locales, como un proceso iterativo. Básicamente es deseable la coordinación desde el gobierno estatal, a fin de que este considere el análisis regional, no solamente el local, y priorice entre las propuestas de los gobiernos locales aquellas de mayor impacto en la región (territorio metropolitano).

- La consistencia horizontal establece la necesidad de que los municipios vecinos coordinen sus esfuerzos a fin de evitar conflictos o inconsistencias en sus planes. Las dependencias municipales deben ser congruentes con los planes metropolitanos. Aunque el gobierno del estado garantice la congruencia con las políticas estatales, la aceptación de las políticas regionales aún a pesar de que no sean totalmente congruentes con las de los gobiernos locales, aseguraría una verdadera planeación metropolitana; y la asociación entre los municipios además de la supervisión estatal son necesarias para lograrla.
- La concurrencia es un requisito que establece una línea de tiempo o marco temporal para el desarrollo urbano. Este marco temporal es definido por la construcción de infraestructura en las jurisdicciones de los municipios o bien de los estados. Este principio define un plan en etapas para abastecer a las áreas incluidas en el territorio metropolitano con los equipamientos y servicios necesarios, a fin de que el desarrollo ocurra de una forma eficiente. De esta forma se puede pensar en guiar y prever las necesidades del desarrollo futuro en lugar de remediar las necesidades apremiantes del desarrollo pasado. Como resultado, es posible que el impacto del desarrollo en la ciudad pueda ser asimilado por la infraestructura y el equipamiento que llegaría prácticamente de forma simultánea con las nuevas urbanizaciones. Además, el principio se puede complementar con el establecimiento de límites al desarrollo como son los “límites de centro de población”, o bien el límite del área metropolitana. Estos límites deberán definir un polígono dentro del cual los gobiernos jurisdiccionales tienen la responsabilidad de proveer de servicios básicos a la población mientras que en las afueras del polígono no tendrían la responsabilidad. Básicamente mediante el requisito de concurrencia se evita que se dé el desarrollo a “saltos de rana” que aparece fuera del perímetro de un límite de centro de población. La concurrencia establece etapas para el desarrollo urbano además de límites para el mismo en forma de polígonos que determinan el área dentro de la cual la ciudad se puede desarrollar y al mismo tiempo establecen el área en donde el espacio abierto debe subsistir. Debido al alto costo de la implementación de infraestructura, el principio de concurrencia solo sería posible en un marco de gobernanza metropolitana en la que el gobierno federal, los estatales y los municipales participantes deben tener reglas claras de operación. Entre otros la dotación de agua potable, los drenajes, el transporte serían algunos de los servicios para los que la infraestructura debe ser planeada y puesta en operación.

Considerando todos esos elementos, la coordinación intermunicipal en conjunto con gobiernos superiores –estado y federación, es necesaria para poder mejorar la GM. Esta es la mejor forma de avanzar hacia la resolución de problemas de incongruencias en materia de políticas de desarrollo urbano los cuales se presentan cuando existe únicamente la participación de los gobiernos locales en la regulación del desarrollo urbano. Estas incongruencias pueden tener dos formas (Bollens, 1992):

- El desarrollo puede resultar en beneficios locales, pero puede incurrir en costos regionales. Este fenómeno se conoce como “desarrollo de tipo I”.
- El desarrollo puede generar beneficios regionales, pero ocasionar costos para la localidad en la que se asienta. A este desarrollo se le denomina “desarrollo de tipo II”.

En la normatividad estadounidense es posible identificar al desarrollo del tipo I como un “desarrollo de impacto regional” (DIR). Al desarrollo del tipo II como “desarrollo de beneficio regional” (DBR) o bien como un “uso de suelo localmente no deseado” (USU-LON), conocidos en el idioma inglés como LULUs (*Locally Unwanted Land Uses*) o bien NOP (No en el patio de mi casa), que en inglés se conoce con las siglas NIMBY (*Not In My Back Yard*). La identificación de estos dos tipos de desarrollo es un primer paso en la identificación de hechos metropolitanos pues tienen un impacto –positivo o negativo, extra-jurisdiccional en un área metropolitana (Demerutis Arenas, 2012).

En la normatividad de algunos estados norteamericanos, se hace referencia a los DIR como aquellos desarrollos que muy probablemente tendrán efectos regionales más allá de las jurisdicciones de los gobiernos locales en los que se asientan, dejando de manifiesto un legítimo interés por los hechos metropolitanos y son los gobiernos locales quienes pueden identificarlos. Al hacerlo, la dictaminación de un DIR se convierte en un instrumento para la comunicación y coordinación específica entre los gobiernos locales, la instancia de coordinación metropolitana y algunas agencias estatales y federales a fin de poder identificar los impactos potenciales antes de que estos se vuelvan un problema (DCA, 2018).

La determinación de los proyectos –hechos metropolitanos, puede ser el inicio de un proceso de análisis y síntesis llevado a cabo entre las instancias de coordinación en una metrópoli, pero también presupone la elaboración de un plan regional/ metropolitano que establezca la mejor localización para esos proyectos y de una normatividad clara que garantice la inversión económica, la equidad social y la protección al medio ambiente.

CONSIDERACIONES PARA UNA AGENDA DE PLANEACIÓN URBANA Y TERRITORIAL EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

La planeación urbana y territorial y su aplicación en las metrópolis podría verse beneficiada por el marco teórico que provee la GM. Aunque las zonas metropolitanas son objetos de estudio relativamente nuevos en México –con sus inicios en la mitad de los

1970s, los problemas asociados con su complejidad han sido cada vez más evidentes al ocurrir graves inconsistencias en sus mismos territorios.

Como resultado de una revisión preliminar de la literatura, así como de las discusiones llevadas a cabo en eventos académicos organizados por la red de gobernanza metropolitana se proponen algunas ideas para guiar la agenda de investigación en Latinoamérica en general y en México en particular. El objetivo principal de esta agenda es el de contribuir en la mejora de los procesos de planeación urbana y territorial en las zonas metropolitanas.

Los puntos se proponen a continuación:

1. Describir y comparar los criterios utilizados para la delimitación de zonas metropolitanas en Latinoamérica –con fines estadísticos, y luego confrontarlos con los alcances de los actores clave que representan la posibilidad de consolidar una GM adecuada en zonas metropolitanas de la región.
2. Establecer las reglas de participación de los actores del sector público, tomando en consideración las asimetrías existentes y entendiendo la subsidiariedad como una característica vital en sistema de GM. Los municipios más poderosos (tamaño y recursos) pueden apoyar a los más débiles, pero estos deben entender que, aunque tienen autonomía, deben integrarse a los procesos de la zona metropolitana. Es decir, deben conservar su identidad y esencia, pero también deben asumirse como integrantes de una entidad más grande que es la zona metropolitana. Esto les permitirá beneficiarse de proyectos de infraestructura, así como de las economías de escala. Adicionalmente, es fundamental entender que la coordinación debe darse por conveniencia de las partes, por lo que es primordial que se consideren las necesidades reales de cada participante o miembro de una zona metropolitana, así como las responsabilidades de cada uno. La asimetría existente entre los actores participantes en el propio sector público es abismal, pues se tiene documentado que los municipios periféricos pueden ser hasta 100 veces menos poblados que los municipios centrales y representar menos del 1% de la población total; o bien contar con un presupuesto de hasta 100 veces menos recursos y representar menos del 1% de los ingresos totales de una Zona Metropolitana (Ver tablas 2 y 3). Ante esta disparidad, es claro que las necesidades de los municipios más pequeños son diferentes a los de los más grandes y se tienen que atender consecuentemente.
3. Establecer criterios detallados para definir las intervenciones metropolitanas desde un enfoque de planeación urbana y territorial mediante la tipificación de estos hechos como desarrollo de tipo I o bien de tipo II. En el caso de equipamientos de carácter metropolitano con inversión pública, las necesidades locales deberían estar subordinadas a las metropolitanas. Esto cobra relevancia no solamente para las intervenciones públicas, también para las privadas pues por las dimensiones de los grandes proyectos y los flujos que generan, esas inversiones deberían tomar en consideración los alcances en la zona metropolitana.

Estas reflexiones representan un planteamiento básico que deberá ser reorientado a través de discusiones tanto de académicos como de activistas, funcionarios públicos, legisladores al igual que las instituciones en las que laboran; en suma, de todos aquellos actores que intervienen en la construcción de una zona metropolitana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bollens, S. A. (1992). State growth management: Intergovernmental frameworks and policy objectives. *Journal of the American Planning Association*, 58(4), pp. 454-466.
- Bosselman, F. y Callies, D. (1971). *The quiet revolution in land use control*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Burby, R. J. y May, P.J. (1997). *Making governments plan: State experiments in managing land use*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cámara de Diputados. (2016, 28 de noviembre). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F.
- Congreso del Estado de Jalisco. (2008, 27 de septiembre). Código Urbano para el Estado de Jalisco. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, Guadalajara. Última reforma: 11 de enero de 2018.
- Congreso del Estado de Jalisco. (2011, 3 de febrero). Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Guadalajara. Última reforma: 25 de septiembre de 2018.
- DCA. (2018). Georgia Department of Community Affairs. *Regional planning*. Recuperado de <https://dca.ga.gov/local-government-assistance/planning/regional-planning>
- DeGrove, J. M. y Metzger, P. M. (1993). Growth management and the integrated roles of state, regional, and local governments. En J. M. Stein, *Growth management: the planning challenge of the 1990's*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- DeGrove, J. M. y Miness, D. A. (1992). *Planning and growth management*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Demerutis Arenas, J. A. (2012). Las propuestas de las teorías de “Gestión del desarrollo urbano” y las políticas de planeamiento urbano en el Estado de Jalisco. En J. J. Gutiérrez Chaparro, *Planeación, participación y gestión de los procesos urbanos actuales: Una visión Iberoamericana*. Toluca: UAEM, pp. 188-224.
- Eibenschutz Hartman, R. y Ramírez Velázquez, B. R. (2015). *Repensar la Metrópoli II: Políticas e instrumentos para la gestión metropolitana*. Tomo I. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gale, D. E. (1992). Eight state-sponsored growth management programs: A comparative analysis. *Journal of the American Planning Association*, 58(4), pp. 425-439.
- Innes, J. E. (1993). Implementing state growth management in the United States: Strategies for coordination. En J. E. Stein, *Growth management: the planning challenge of the 1990s*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Iracheta Cenecorta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance, New government-society interactions*. Londres: Sage Publications.
- Kübler, D. y Heinelt, H. (2005). Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place. En H. Heinelt, & D. Kübler, *Metropolitan governance: Capacity, democracy and the dynamics of place*. Abingdon, Oxon: Routledge, pp. 8-28.

- Kunz Bolaños, I. (2018). El mito de la planeación urbana metropolitana. *Red de Gobernanza Metropolitana II Reunión General*. Guadalajara: Red de Gobernanza Metropolitana, pp. 1-12.
- Marks, G. y Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multilevel governance. En I. Bache, y M. Flinders, *Multi-level governance*. New York: Oxford University Press, pp. 15-30. Recuperado de <https://ebookcentral-proquest-com.wdg.biblio.udg.mx:8443/lib/wdgbiblio/reader.action?docID=3053466&ppg=1&query=multilevel%20governance>
- METREX. (2014). *Metropolitan Dimension: Position Statement*. The Network of European Metropolitan Regions and Areas.
- OECD. (2012). *Redefining "Urban": A new way to measure Metropolitan Areas*. OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>
- Orellana, A. (2013). *Gobiernos metropolitanos para Chile: La necesidad versus la factibilidad*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Parlamento Europeo. (2018). *Parlamento Europeo*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.2.pdf
- Pérez Torres, D. E. (2013). *Las zonas metropolitanas de México: Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ramírez Velázquez, B. R. y Eibenschutz Hartman, R. (2015). *Repensar la Metrópoli II: Reflexiones sobre planeación y procesos metropolitanos* (Vol. Tomo II). México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rosan, C. D. (2016). *Governing the fragmented metropolis: Planning for Regional Sustainability*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- SEDATU-CONAPO-INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Ciudad de México: SEDATU-CONAPO-INEGI.
- Turner, R. S. (1990). Intergovernmental growth management: A partnership framework for state-local relations. *Publius: The Journal of Federalism*, Summer (20), pp. 79-95.
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), pp. 443-460.
- UN-Habitat. (2009). *Planning Sustainable Cities: Global report on Human Settlements 2009*. London: Earthscan.
- UN-Habitat. (2015). *International guidelines on Urban and Territorial Planning*. Nairobi: UN-Habitat.
- Unikel, L., Ruiz Chiapetto, C. y Garza Villarreal, G. (1976). *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Weitz, J. (1999). *Sprawl busting: State programs to guide growth*. Chicago, IL: Planning Press, APA.

TABLAS

Tabla 1. Definiciones de Zona/ Área Metropolitana en diferentes normativas

AM Estadística (INEGI)	AM Definición (LGAHOTDU)	AM Declaración legal (Ley de Coordinación Metropolitana.)	AM Definición (Código Urbano)
Una tendencia a la articulación física de municipios que en su origen funcionaban de forma independiente, pero que ahora se integran formando una sola unidad (2 o más municipios), de tal forma que suman una población de 100,000 o más habitantes; además se consideran zonas metropolitanas a los municipios con una ciudad de más de 500,000 habitantes, así como aquellos que ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera tienen una población de 200,000 o más habitantes; también aquellos donde se asientan capitales estatales (SEDATU - CONAPO - INEGI, 2018).	Centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016)	Que se demuestre la continuidad física de un centro de población de cuando menos cincuenta mil habitantes con base en el último censo o conteo oficial de población, que por crecimiento urbano comprenda total o parcialmente el territorio de los municipios solicitantes, sobre el cual se hará la declaración de área metropolitana; y Que se demuestre la existencia de relaciones socioeconómicas entre los municipios que constituirán un área metropolitana. (Congreso del Estado de Jalisco, 2011: Última reforma: Sep.25 2018)	Centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, declarada por el Congreso del Estado con ese carácter de conformidad con los criterios que para tal efecto establezca la ley en la materia de coordinación metropolitana. (Congreso del Estado de Jalisco, 2008: Última reforma: Enero 11 2018)

Fuente: INEGI, LGAHOTDU, Ley de Coordinación Metropolitana y Código Urbano (2018).

Tabla 2. Población por municipio en el Área Metropolitana de Guadalajara (2015)

Municipio	Población total	Porcentaje del AMG
Guadalajara	1,460,148	30.01%
Zapopan	1,332,272	27.38%
Tlaquepaque	664,193	13.65%
Tlajomulco de Zúñiga	549,442	11.29%

Tonalá	536,111	11.02%
El Salto	183,437	3.77%
Zapotlanejo	68,519	1.41%
Ixtlahuacán de los Membrillos	53,045	1.09%
Juanacatlán	17,955	0.37%
Total Guadalajara AMG	4,865,122	100.00%

Fuente: Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

COLONIALISMO ESPACIAL EN COLOMBIA. EL CASO PAISA

TABARES OSORIO, OLIVER AUGUSTO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN Y COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA

Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia y Magister en Estudios de Conflicto y Paz por la Universidad de Medellín. Catedrático e investigador en los campos de estudios culturales, estudios urbanos, estudios estéticos y estudios sobre conflictos y paz. Desarrolla investigaciones bajo una metodología etnográfica denominada *memorias de la basura*, donde hace pesquisas de material histórico en los desechos, basuras y lugares de acopio de material de reciclaje en las ciudades, para crear historias de vida de personajes anónimos. Contacto: olivertabares@gmail.com

RESUMEN

La ciudad de Medellín, Colombia, en las últimas décadas (2000-2018) se ha mostrado ante el mundo como una ciudad resiliente que ha transformado “el miedo en esperanza” y la “esperanza en oportunidad” a través de la implementación de una serie de políticas y procedimientos administrativos en su mayoría urbanísticos, publicitarios y poco culturales, que han intentado generar procesos de inclusión social para los habitantes en los sectores poblacionales marginados y más necesitados, como parte de pago de una “deuda social histórica que todos los medellinenses tenemos con nosotros mismos”. Esas imágenes y las imaginaciones de Medellín -siempre en promoción- se proyectan al turismo internacional preferiblemente como una ciudad epicentro de múltiples encuentros en todas sus manifestaciones –incluidas las prácticas de ilegalidad transnacional- y se han tornado en ejemplo de un discurso político y comunicacional superfluo y engañoso, característico de una *ciudad vitrina* que oculta las grandes paradojas a las que se ven sometidos los habitantes de esta urbe. En ese orden de ideas, se precisa necesario hacer varios análisis críticos de los contextos, históricos, espaciales y de sociabilidad de la ciudad de Medellín, para intentar develar algunas realidades ocultas de la ciudad vitrina.

Palabras clave: ciudad vitrina, cultura urbanística, discurso político, paisa, antonomasia, relaciones de poder, gregarismo, exclusión.

CONSTRUCCIÓN Y PROCESOS IDENTITARIOS DEL NOSOTROS

Podría entenderse que los símbolos de masa (Canetti, 2005, p. 149) son aquellas manifestaciones correlacionales que tienen las poblaciones asentadas en un territorio específico, con la necesidad de identificarse como *originarios o propios* de ese lugar. Para después convertir el imaginario colectivo, a través de los mitos fundacionales y relatos originarios en *lugar común*. Es decir, las poblaciones precisan de darse un *lugar en el mundo* mediante la identidad, para así lograr diferenciarse como únicos y quizás mejores de entre los demás. Esas relaciones de antonomasia las determinan diferentes dispositivos de poder. Por ejemplo: los usos y apropiaciones del lenguaje, los relatos escritos u orales de los antepasados, los hechos históricos, los gobiernos, la educación, la guerra o la ciencia, etc. Sin embargo, hay una correspondencia que es notablemente predominante en la mayoría de los rasgos identitarios antonomásticos de las poblaciones del mundo y es la relación que se sostiene entre los pueblos con los entornos naturales – hay cierta topología espacial- característica de su lugar de identidad. La naturaleza en su topografía moldea el imaginario colectivo de las personas a través de la concepción de ambiente y/o de paisaje, creando la forma del lugar y torna la noción propia de *sí mismos* en cada población. Los *crisales de masa* (Canetti, 2005, p. 147) son las organizaciones sociales con características herméticas y de interés específico -o comunión-, que se sostienen en el tiempo y crean o mantienen en las *masas* imaginarios a través de dispositivos culturales e identitarios ajustados con tecnologías de poder, como la política, la arquitectura, la medicina, la fiesta, la religión y la educación.

EL CASO PAISA EN COLOMBIA

Para el caso Paisa de los antioqueños en Colombia,¹ es evidente que el símbolo de masa son las montañas,² por ende, su principio de identidad es ser *montañoero*. Y el sentimiento encontrado que provee el “ser montuno” para lo paisa, es un dilema de timidez que le sofoca y por eso desde la misma empresa se asume una travesía histórica por la diferenciación identitaria hacia el proyecto cultural del “paisa citadino y modernizante” como si ser campesino fuera un lastre de vergüenza ante las formas de la exterioridad³. En un intento por “dignificar” —y en muchos casos borrar— ante los otros la posición de ser montañoero o campesino, llevó al paisa a una paradoja entre la transformación obsesiva del territorio a través de obras de argamasa y hormigón y el mejoramiento perturbador en las disciplinas del cuerpo —como el uso de calzado y la asepsia tanto en el cuerpo,

como en las buenas maneras para el pasado, o las cirugías plásticas y estéticas como hoy—, en el afán ideal de lograr ser *hombres de ciudad*. Lo que representaría en últimas, el anhelado *progreso de una raza*. La dualidad de ser montañero y el anhelo ciudadano, son el gran tormento de los paisas.

La mujer debe tener pelo, cejas y pestañas negras; cara, garganta, dientes, pecho y manos blancas; labios rojos y corazón tierno, suave y puro. El hombre debe tener frente alta, brazo fuerte, manos limpias, sangre roja, uñas cortas y pies estrechos (Arango, 1912).

Ser paisa en Colombia es la denominación que se le otorga: 1) a los territorios colonizados —espontánea o institucionalmente— y los emplazamientos derivados de dicha práctica a decir: los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda;⁴ 2) a los *cristales de masa* como la SMP (Sociedad de Mejoras Públicas) que es una organización con más de cien años de funcionamiento y cuyo propósito es “el desarrollo armónico de la ciudad capital”⁵ la TFP —tradición familia propiedad— o los gremios económicos, como el “Sindicato Antioqueño”; 3) a las familias y personas que han incorporado o reproducido en su cotidianidad y además transmitido, a través de la historia e imaginarios a las descendencias, prácticas y producciones culturales muy definidas en —uso del lenguaje, indumentaria, comida y música—; 4) adoración por símbolos religiosos —como el sagrado corazón de Jesús o la virgen del Carmen—; 5) discursos eugenésicos —como la “raza paisa”⁶—; 6) al orgullo surgido por factores climáticos característicos de las montañas y 7) al orgullo puesto en desarrollos arquitectónicos —como el edificio Coltejer o el Metro de Medellín y calles como la Avenida Oriental, La Playa y Junín—. Estas producciones e imaginarios se establecieron de forma intencionada por élites económicas (mineros y comerciantes) medianamente educadas en un proyecto cultural-industrial y colonizador antioqueño⁷ diferenciado, llamado *Antioquia la Grande*.⁸ Empresa estructurada en la ciudad de Medellín principalmente como epicentro urbano y de poder, desde los siglos XIX y XX⁹.

Muy antioqueño

Soy paisa, aventurero y soñador,
tengo finca en el cielo y un negocio en el sol,
mi orgullo es mi ancestro montañero,
para todo soy bueno, y en amores mejor.

Antioquia, de mi patria corazón,
cuando digo tu nombre se estremece mi voz,
por toda su grandeza y hermosura

ya no hay duda ninguna: ¡antioqueño es mi Dios! (Ochoa Cárdenas, 1961)

¿HIMNO DE COHESIÓN?

A grandes rasgos, el himno de los antioqueños,¹⁰ originalmente llamado “El canto del antioqueño” —el cual, muy pocos ciudadanos conocen en su totalidad— tiene en sus 23 estrofas que componen la letra, un marcado propósito de *común-uni6n* a trav9s de una impresi6n obsesiva de libertad y rebeldía, tal como lo dice la estrofa IV:

Yo que nacé altivo y libre
sobre una sierra antioqueña
¡Llevé el hierro entre las manos,
porque en el cuello me pesa! (Mejía,1868/1962)¹¹

En la historia reciente de Medellín, el himno transfigurado en la forma del “berraco”¹² como ejemplo de materialidad, ha servido de pretexto para que algunos *crustales de masa* (léanse cárteles de narcotráfico y bandas criminales) pudieran generar ciertas legitimidades para conseguir la obediencia de las personas, sobre todo en los barrios populares o marginales, a trav9s de prácticas de barbarie sobre los cuerpos de las víctimas y el ejercicio del miedo, en las desgarradoras paradojas que suscitan el estar juntos en la pequeña ciudad llamada Medellín¹³. Ese sentimiento liberador y rebelde del himno antioqueño, también sirvió y sirve de dispositivo social de contenci6n ante un *enemigo inexistente* para la época de creaci6n del mismo, como para nuestros días, a qui9nes había que hacerle frente a toda costa y que el himno llamaría *opresores, d9spotas y tiranos*. Lo que generó una ficci6n de un *pasado glorioso* en el imaginario de los habitantes de la ciudad, el cual, sospechosamente señalaba y luego consideraba a aquello que no perteneciera a la *regi6n paisa* como un potencial enemigo o riesgo para una moral o interés p9blico. Ya fuera por la desconfianza de verse burlado en la inteligencia —como sucede con los indígenas—; el temor al despojo de los bienes —como pasó con los gitanos—; o el indeseable mestizaje de una “raza paisa” completamente irreal —como acaece con los afrodescendientes—. Peor aún, si hay diferencias en las preferencias sexuales o si se es mujer, discapacitado, enfermo o pobre.

La sociedad debe saber que los vicios que se dicen secretos est6n hoy en pleno auge. El homosexualismo es hoy en hombres y mujeres, ni9os y ni9as de mayor a menor edad, más com9n que el uso de dar la mano para saludar. Del exterior han venido profesores y profesoras para enseñar las prácticas homosexuales, como el colmo del refinamiento de nuestra cacareada civilizaci6n; y como es natural, han encontrado en nuestro medio discipulos y discipulas, que los han aprovechado bien las lecciones y hoy son profesores y profesoras en el nuevo arte de proporcionarse la degeneraci6n de los cuerpos y la muerte de las almas. (Rojas, 1945/2010).¹⁴

El himno antioqueño guarda además en su lírica, una estrecha relación cohesiva para sustentar un “nosotros” que pone en común una cercanía ontológica relacionadamente directa con la naturaleza selvática¹⁵ y montañosa de la región, vistas ambas, selva y montaña, como paraíso o edén. Atenuado con cierto misticismo religioso inexplicable¹⁶ ante el nacimiento del antioqueño en la montaña, bajo la luz del rayo solar.

V

Nací sobre una montaña,
mi dulce madre me cuenta
que el sol alumbró mi cuna
sobre una pelada sierra (Mejía, 1868/1962).

El episodio de los rayos solares alumbrando el nacimiento del antioqueño no es asumido como precariedad del lugar, sino como un acto de misterio cristiano. Aunque luego se transfigura en un reto antropocéntrico contra la naturaleza. El himno antioqueño puede considerarse como un “canto triunfalista” no solo ante lo otro visto como enemigo, sino, además, ante la naturaleza misma. Se domestica a la naturaleza a través de golpes de hacha¹⁷ y se vence al enemigo empuñando el hierro con arrojo, fiereza y un dejo de benevolencia religiosa. Para luego desarrollar “felizmente” un fuerte proceso expansivo de colonización hacia nuevas tierras. Como un ritornelo de fuerza invasiva, lo anterior también implica la dominación de la mujer, pues el guerrero llega victorioso y precisa de ser bien recibido.

Ese cántico “libertario” y la bandera del departamento de Antioquia –ambos disimulados de orgullo ladino– y que hasta nuestros días resuena y ondea respectivamente en cada evento público que se ofrece en la ciudad. Con todos sus significados, sirven de ejemplo pragmático para demostrar que el regionalismo categórico e intransigente de lo que es “ser paisa” (Ver mapa 2)¹⁸ se sostiene por antonomasia de las mayorías de las gentes de esta pequeña urbe. Generando un imaginario colectivo grandilocuente de sí mismos, que se torna engañoso y superfluo. Si se considera, por ejemplo, la vergonzosa historia de las últimas cuatro décadas del conflicto armado de la ciudad. Sobre todo, si se analizan los índices de inseguridad y violencia. Fenómenos que denotan casi sistemáticamente, actos de barbarie, crueldad e impunidad que serán el común denominador par describirnos como sociedad en clave de conflicto, a través del tiempo¹⁹.

Yo soy *el putas*²⁰
Manada de malparidos
ténganseme fino
porque vengo yo
soy el mismísimo putas

Un pelao cuca
como yo no hay dos
No como de puta mierda
me importa una güeva
a lo que hablen de mi
a nadie le huelo peos
ni me creo menos
yo no se sufrir

Coro:
yo soy el putas
el putas yo soy
no sea hijueputa
que aquí mando yo. (Mesa, 1953/1963)²¹.

PASEO POR LOS LÍMITES

Precisamente es esa historia reciente la que hace dudar acerca de los beneficios “colectivos” del proyecto cultural “paisa” el cual hizo carrera en los S. XIX y XX. Y que pareciera que solo se materializara en la generación de industrias, comercios y la construcción de calles, parques y edificios aparatosos, muchos de ellos nacidos en ruinas y a los que muy pocos pudieron o pueden acceder. Dicho de paso, no todos los antioqueños hicieron parte del proyecto cultural “paisa”, es decir, no todos los antioqueños son “paisas” pues quedaron excluidos indígenas, poblaciones afro y campesinas o poblaciones enteras que estaban alejadas de los entramados de poder o por fuera de los intereses comerciales y mineros centralizados en Medellín. Mayor aún, esas poblaciones fueron tildadas de *salvajes* en contraposición al *ciudadino* de la pequeña ciudad y nos muestra la cara oculta de un “nosotros gregarios y temerosos” de la diferencia.

Siempre que se habla de ser paisa, habrá oculto un temor hacia los otros. Incluyendo los otros cercanos como los campesinos, indígenas, mujeres, LGTBI, drogadictos, negros o pobres, a los cuales paradójicamente siempre se exaltan²² desde los discursos políticos y actos administrativos oficiales —no sin cierto temor— o a través del carácter festivo popular. La fiesta popular aparece como una especie de reivindicación de un imaginario social en vergüenza, mas nunca hay reivindicación política o en el ámbito de la inversión de rubros presupuestales para satisfacer necesidades básicas. Es decir, se aprovecha el estado simbólico expresivo de la calle transformada en fiesta popular o el discurso político, para exorcizar dicho temor a ser montañero o negro o gay o drogadicto y en el peor de los casos a ser pobre, etc. Y Medellín sigue siendo una ciudad paradójica, rural, mestiza y sobre todo pobre —inclusive culturalmente²³— lo demuestran, por ejemplo: la reducción de las partidas presupuestales oficiales para la atención de la cultura o las crecientes hordas de seguidores jóvenes de la música popular que es una derivación de la

música campesina tradicional, tecnificada en la instrumentación, pero burda, recargada y vulgar en su composición lírica. Otra situación es la tendencia a los paralelismos de los paisas —parodias, imitaciones, simultaneidad, simulacros, remedos— que se usan como práctica común en la música, eventos cómicos, nóminas estatales en contratación, administración de justicia, para burlarse en muchos casos de la otredad, o con fines pragmáticos de justicia y control de la ilegalidad.

En contraposición a lo anterior, hay evidencias notables en el aumento de los índices de población afrodescendiente y de otras latitudes como Venezuela que llegan y viven en Medellín, junto con todas sus manifestaciones culturales que, por suerte para la multiculturalidad, densifican, mestizan, transforman y se apropian de los espacios públicos de la ciudad.

EL EFECTO ESPEJO DE LA CIUDAD

No hay culpa en la incapacidad de los paisas para mirar el horizonte lejano que invita muchas veces a soñar con un futuro en otras tierras. Pues la naturaleza misma ha obligado a que siempre se mire a la ciudad como único paisaje²⁴ y no a la lejanía como sueño de un futuro. La naturaleza materializada en su topografía como montaña, ha hecho de la Medellín querida por muchos, una ciudad inevitable. Como si estuviera aprisionada²⁵ entre las montañas y en el anhelo de una gloria pasada ante los otros. El límite montañoso que rodea a Medellín causó un efecto de espejo que muestra solo el reflejo de un *nosotros mismos*, poniendo todo muy cerca —aun con las enormes topografías que nos distancian— todo está confinado, está muy junto y muy separado a la vez y nos obliga a mirarnos día a día sin poder soslayarnos, sin poder evitarnos al menos un instante. Es estar eternamente ante el espejo.

La ciudad de Medellín se padece en soledad y peor aún, se padece en comunidad atrapada. Dejando pocas opciones en términos de comparación con otras urbes²⁶, lo paradójico, cree que el futuro de la ciudad lo hace ella misma adaptando copias de políticas públicas e intervenciones urbanas traídas de otras partes. La soledad de mirarse a sí mismo se tuvo que disimular en obras de transformación urbana copiadas que ayudaron a sobrellevar la existencia de una ciudad cautiva y rica en recursos económicos y que solo encuentra un escape a través de las imágenes o imaginaciones que se proyectan de ella en el exterior, mostrándose como ciudad innovadora y feliz. Por eso hay una obsesión compulsiva en ser la *ciudad más...* no importa qué.

Medellín es una ciudad atrapada²⁷, eso incluye lo obtuso de los imaginarios de su gente. No en vano aparecen millones de imágenes —*selfies de ciudad*— de lo mismo, de la misma urbe, pero en diferentes perspectivas convirtiéndola en un presente prolongado. Los balcones y miradores de Medellín solo dejan entrever el amarillo del ladrillo y las nubes bajas de polución, que en algunos atardeceres se tornan con visos anaranjados haciendo enamorar a ingenuas gentes que no comprenden que, en otros momentos,

ese mismo aire enamorado y variopinto, se convierte en viento repleto de partículas venenosas que aspiramos sin remedio alguno.

Pero lo que la gente de afuera no sabe, es que cada obra de infraestructura que inicia la ciudad de Medellín, por pequeña que sea, genera enormes impactos negativos sobre las sociabilidades de los habitantes de la *tacita de plata*. Y esa forma de padecimiento se evidencia, por ejemplo, en la movilidad o en el medio ambiente. La ciudad siempre está en obra, porque se precisa necesario materializar el gasto presupuestal en infraestructura de enormes recursos económicos²⁸. Es como si tuviéramos una casa muy pequeña, llena de gente y mucho dinero para transformarla. Pero el límite de un espacio reducido la ahoga cada día más en mareas de cemento.

Esta ciudad trivial, tampoco para en su búsqueda de visitantes incautos que terminan sintiendo y diciendo a viva voz, amarla. Ya que usa sus atributos climáticos y los artificios fenotípicos de hombres y mujeres —especialmente las mujeres, no importa si son menores de edad— para capturarlos y dejarlos prisioneros en círculos de prostitución, drogas y fiestas.

La mujer antioqueña — y concretamente la que ha nacido en Medellín o ha discurrido por su medio industrial-comercial-cultural— posee una estampa propia. No ha adjurado de sus tradicionales dotes de servidora insomne del hogar; ni reniega de los valores que conforman y confortan el espíritu; ni es ajena al papel que desempeña dentro del conglomerado, como acicate para el constante laborar del hombre... (Sociedad de Mejoras Públicas, 1975, p. 205).

A través de fuertes campañas turísticas y publicitarias²⁹ que los discursos comerciales y políticos enmascaran de *necesarias para mejorar la economía de gente y la ciudad, en el afán de subsistencia económica*, la ciudad de Medellín se proyecta al mundo como una *ciudad vitrina*. En esa carrera por mostrarse ante el mundo, se han develado nuevas prácticas turísticas como el Tanatoturismo y adaptaciones sociales de ilegalidad a entornos peligrosos que ponen en riesgo las condiciones básicas de ciudadanía. Los niveles de prostitución infantil, de corrupción política, el urbanismo desproporcionado, la contaminación ambiental, las enfermedades de transmisión sexual (ETS), los accidentes de tránsito, el consumo de drogas ilegales, feminicidios, hurtos y extorsiones etc., han convertido a Medellín y al proyecto cultural *paisa*, como una ciudad disimuladamente patética en precariedad.

Sin embargo, aún persisten y hay una intencionalidad política y económica a través del ocultamiento de las problemáticas de la ciudad de Medellín, que se sostiene manteniendo los imaginarios colectivos entretenidos y soslayados desde la responsabilidad política a través de los medios de comunicación masivos en la incursión desmedida del humor, la moda, el fútbol y la música como proyectos de vida para lograr alguna distinción social, como promesa de futuro, sobre todo de las juventudes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Análisis Urbano (2018). Van 75 homicidios en Medellín en los 41 días de 2018; en febrero se registran 21 casos. Recuperado de <https:// analisisurbano.org/van-75-homicidios-en-medellin-en-los-41-dias-de-2018-en-febrero-se-registran-21-casos/>
- Arango, M. T. de J. (1912). *Poemario recortes de periódicos*. Medellín: Ed. Personal.
- Área Metropolitana. (2018). Crecimiento urbano. Recuperado de <https://www.facebook.com/Areametropol/>
- Canetti E. (2005). *Masa y Poder*. Barcelona: Ed. Contemporánea.
- Cardona Tobón, A. (2014). El putas de Aguadas y el Berraco de Guacas. En Historia y religión. Recuperado de <http://historiayregion.blogspot.com/2014/04/frases-y-motes-describian-de.html>
- Castellano Actual. (2013). *¿Berraco o Verraco?* Recuperado de <http://udep.edu.pe/castellanoactual/duda-resuelta-berraco-o-verraco/>
- Castro Giraldo, C.A. (2008). *Los confines del proyecto cultural paisa*. Medellín: Ed. La Carreta.
- El Colombiano (2014) *Listado de los combos que azotan a Medellín*. Recuperado de https://1.facebook.com/l.php?u=http%3A%2F%2Fwww.ecbloguer.com%2Frevelacionesdelbajomundo%2F%3Fp%3D7180&h=ATPx5IIH3hlqUhn3Cq3LCJyai9uZTeEx4dshr4U3FEBYAMXo5w-16F_2kgveq9CAS6Ih7wS5JY2nbfttIkB8dzwonAL7k3tKCYmMGto
- El Tiempo. (2018). Medellín superó la cifra de 600 homicidios en 2018. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/medellin-supero-la-cifra-de-600-homicidios-en-2018-308368>
- Etimologías de Chile (2019) *Paisano* Recuperado de <http://etimologias.dechile.net/?paisano>
- Gómez Santiago, R. E. (2008). *Genealogías de la colombianidad. Formaciones discursivas y tecnologías de gobierno en los siglos XIX y XX*. Bogotá: Ed. Pontificia Universidad Javeriana.
- Instituto Popular de Capacitación. (2018). *En la alcaldía de Federico Gutiérrez aumentó la inseguridad y la violación de DDHH en Medellín*. Recuperado de <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2018/10/08/en-la-alcaldia-de-federico-gutierrez-aumento-la-inseguridad-y-la-violacion-de-ddhh-en-medellin/>
- La Mesa del Centro Plegable. (2018). *Plegable 9* . Recuperado de <https://www.facebook.com/86869798098/videos/2099156067065679/>
- Malaver, C. (2019). Relatos de la explotación sexual, el delito que se roba la infancia. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-122418>
- Matta Colorado, N. (2018). Oficina de sicarios dejó huella en Laureles. *El Colombiano*. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com%2Fantioquia%2Fseguridad%2Foficina-de-sicarios-de-jo-su-huella-en-laureles->
- Mejía, E. (1868/1962). *El canto del antioqueño*. Medellín.
- Melo, J. O. (2010). *Historia de Antioquia*. Medellín: Ed. Presencia Ltd.
- Mesa, O. (1953/1963). Yo soy el putas (LP). Medellín, Colombia: Codiscos.
- Ochoa Cardenas, H. (1961). *Muy Antioqueño* (LP). Medellín Colombia: Codiscos.
- Ponce de León, M. y Paz, M. M. (1865). Carta corográfica del estado de Antioquia. *Atlas de los Estados Unidos de Colombia*. Dominio público.

- Revelaciones del bajo mundo (2019). Víctimas de masacre en el Aburrá Sur provenían de Pereira. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/blogs/revelacionesdelbajomundo>
- Rodríguez Álvarez, Y. A. (2017). Medellín y Antioquia le invierten menos a la cultura. En *El Mundo*. Recuperado de <https://www.elmundo.com/noticia/Medellin-y-Antioquia-le-invierten-menos-a-la-cultura/52288>
- Rojas Romero, I. (1945/2010). *Las grandes causas de la degeneración de la raza*. Bogotá: Ed. 1ª Impresos gráficos.
- Shadowxfox. *Colonización antioqueña durante el siglo XIX. Por caminos de arrieros. La colonización de Caldas. La colonización de Quindío y Risaralda. Principales caminos de herradura. La colonización antioqueña*. Dimensión 732×1077.
- Sociedad de Mejoras Públicas. (1975). *Medellín, ciudad tricentenaria, 1675-1975. Pasado, presente, futuro*. Medellín: Ed. Sociedad de Mejoras Públicas.
- Tele Antioquia Noticias. (2019). *Gobernador presentó los ocho primeros errores constructivos de Hidroituango*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=0oalIAjn1Sw>
- Uribe Ángel, M. (1885). *El Estado de Antioquia*. Paris: Imprenta de Víctor Goupy y Jourdan.
- Villegas Vélez, A. A. (2005). Raza y nación en el pensamiento de Luis López de Mesa: Colombia, 1920-1940. *Revista de Estudios Políticos*, (26), Medellín, pp. 209-232.
- Wikipedia. (2018). *Octavio Mesa*. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Octavio_Mesa.

NOTAS

1. En una consulta simple a cualquier diccionario etimológico surge la palabra paisano como que viene de la palabra francesa pays (campo), que también dio origen a las palabras país y paisaje. La cual deriva también pagano. El sufijo -ano de paisano viene del latín e indica pertenencia, procedencia. Se debe aclarar, que la palabra paisa es la apócope de "Paisano" o "Montañero" <http://etimologias.dechile.net/?paisano>
2. Las poblaciones donde se desarrolla principalmente el proyecto cultural paisa, están ubicadas entre la cordillera occidental y central de Colombia.
3. "Los blancos, primitivos pobladores de este Estado, eran un tanto apegados a los fueros de su sangre y a las prerrogativas de su nobleza. Por esta razón, en los tiempos anteriores, desdeñaban de un modo pertinaz el contraer vínculos legítimos con las otras dos razas, consideradas por ellos como inferiores mas no era tanto el escrúpulo que no entrasen en comercio clandestino con ellas, para matizar los colores y borrar las jerarquías" (Uribe, 1885, p. 466)
4. Ver Mapa 1.
5. Palabras del señor Rodrigo de J. García Estrada "La Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín, Cien Años Haciendo Ciudad".
6. "Las causas que explican esta admirable procreación son fáciles de comprender: la raza es vigorosa y sana; la alimentación sustanciosa y frugal; las costumbres, en general, puras; los matrimonios tempranos y climas benignos" (Uribe, 1885, p.13).
7. "En pocas partes se emplea más perseverancia, y a veces más arrojo, para hacer frente a las dificultades que salen al encuentro de todo individuo que pretende llegar a la independencia, por la adquisición de mayor o menor riqueza. El punto céntrico a que el antioqueño dirige la mayor parte de sus conatos, consiste en hacerse propietario". (Uribe, 1885, p. 470).
8. Cabe aclarar que no todos los Antioqueños son paisas, pues el proyecto cultural demarcó el territorio. Quedando por fuera buena parte de la región de Occidente, Urabá, Bajo Cauca y Magdalena Medio antioqueño. Los cuales fueron consideradas tierras salvajes y agrestes.
9. "La reputación, pues, de Antioquia como tierra clásica de malos caminos, va desapareciendo, gracias a las mejoras introducidas en los últimos tiempos" (Uribe, 1885, p. 482)
10. Mediante el decreto municipal 151 de 2002 en su: "ARTÍCULO 10. HIMNO DE MEDELLÍN. Para unificar los ideales de región, adóptese el Himno Antioqueño, letra de Epifanio Mejía y música de Gonzalo Vidal, como Himno del Municipio de Medellín. Será entonado en todos los actos oficiales en los que esté presente la Alcaldía de Medellín" y el "ARTÍCULO 11. EMBLEMAS. Con el propósito de recuperar la memoria histórica de su fundación, el emblema de la Ciudad es la bandera oficializada por el Honorable Concejo de Medellín mediante el Acuerdo 1 de 1973, compuesta por dos franjas longitudinales iguales: una superior blanca y la inferior verde, en el centro el Escudo de Armas de Medellín. El 2 de noviembre de cada año se celebran las efemérides de la fundación de Medellín".
11. Aunque el texto tiene fecha de 1868, solamente para el año 1962 el himno fue integrado como antioqueño.

12. En el Diccionario de americanismos (2010) no se señala el origen etimológico y aparecen recogidas las dos formas: berraco y verraco con las siguientes definiciones: ‘persona valiente y audaz’, ‘persona bravucona o pendenciera’, ‘persona o cosa extraordinaria, magnífica’, ‘persona que desempeña muy bien una actividad u oficio’, ‘persona que está muy disgustada, muy enfadada’, entre otras. (Castellano Actual).
13. “En 1987, un grupo autodenominado “Amor por Medellín” dio muerte a varias prostitutas”. Para comienzos del año 2018 se hallaron en diferentes lugares de la ciudad cuerpos mutilados envueltos en bolsas de basura. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-122418>, léase: <https://www.semana.com/opinion/articulo/administracion-paralela-de-medellin-por-ariel-avila/585703>
- La ciudad de Medellín solo tiene de superficie 380.6 km², mientras que la capital de Colombia (Bogotá) tiene 1.775 km². Cali tiene 619 km².
14. Aunque Israel Romero Rojas no era antioqueño, ni paisa. El texto *Grandes causas de la degeneración de la raza*, entre otros, fue estudiado y adoptado por las elites de la región.
15. También hace referencia a los animales (Cóndor, Águila, Perro).
16. Para mejor comprensión puede verse el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=0oalIAjnISw> donde el gobernador de Antioquia- Luis Pérez Gutiérrez habla del proyecto Hidroituango.
17. Manuel Uribe Ángel fue un estudioso y ciudadano ilustre de Medellín en el S XIX. Y para ese momento histórico ya advertía lo aterrador que era el proceso de colonización de tierras vírgenes.
18. En diciembre de 2016 el alcalde de la ciudad de Medellín puso de manifiesto por antonomasia, el ideal del proyecto cultural “paisa” en el discurso póstumo para los jugadores del equipo de fútbol Chapecoense fallecidos en un accidente aéreo. Desconociendo a las demás regiones del país quienes manifestaron su dolor y solidaridad con la tragedia, dejando entrever el regionalismo en cuestión. El “desaire” fue que, en los discursos pronunciados por los dolientes brasileiros, nunca se hicieron referencias a los “paisas” en particular, siempre enfocaron los agradecimientos a todos los colombianos.
19. A inicios de 2018, Antioquia y especialmente Medellín lideraba, o estaba muy cerca, de ser el mayor departamento en cifras de homicidios entre los que se cuentan aumento en el índice feminicidios y asesinatos de líderes sociales. (*Análisis Urbano, 2018 y Revelaciones del bajo mundo, 2019*).
20. El Putas es una creación mítica del proyecto cultural paisa. Describe a un campesino “Berraco” con “virtudes de que se le media a todo”: era domador de potros, matarife, gallero, jugador y aguardientero. <http://historiayregion.blogspot.com/2014/04/frases-y-motes-describian-de.html>
21. “Octavio Mesa comenzó a componer y cantar canciones parranderas a mediados de los años 50, cuando las letras sólo manejaban un aire picaresco y de doble sentido, su principal característica fue su canto directo sumado con palabras de grueso calibre. Octavio se lanzó con la canción Los Relajos del Arriero, donde el tono y las palabras se dejaron de disimulos, contando esas historias divertidas, muy comunes en la vida cotidiana del pueblo campesino, El Arriero Mayor, como se conocía el artista, fue quien convirtió al género en un conjunto de canciones de tono

subido que dispararon las ventas e hicieron reír a la gente, sin miedo a la crítica de una sociedad con doble moral. Mesa fue el rey, pero de la música parrandera vulgar, abierta y sin tapujos, no obstante, se defiende la autenticidad del intérprete y autor, al decir que su virtud era mostrar cómo es que realmente hablaban y pensaban muchos de los Paisas de años atrás”. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Octavio_Mesa

22. Del 12 al 21 de agosto “celebración del día del campesino”, Entre los meses de junio y julio se celebra la marcha “Por el Orgullo Gay”, en el mes de mayo se celebra la “Marcha Mundial por la Marihuana”, a mediados del mes de octubre, se celebra las “fiestas de San Pachito” fiesta propia del departamento del Chocó.
23. Rodríguez Álvarez, Y. A, 2017, s.p.
24. “Con tales elementos, en un país doblado y en medio de arriscadas montañas, no se puede concebir que con tan escasos medios como los que entonces había, pudieran establecer caminos siquiera aceptables. Por estas razones, en los primeros tiempos sólo entraban a estas tierras hombres atrevidos y temerarios. Los viajeros de ultramar nunca lo visitaban, y es por las mismas causas por lo que todavía al terminar la guerra de nuestra independencia, el territorio antioqueño era notable por sus escasas, pésimas y casi intransitables vías de comunicación. (Uribe, 1885, p. 479).
25. “Cada vez que pienso en Antioquia, en la grande, en aquella que existe por encima de las divisiones administrativas, cada vez que se me suscita esa obsesiva reminiscencia o cada vez que siento la urgencia de la tierra como Anteo, la percibo como una contradicción viviente; aislada por la aduana geológica de sus montañas pero motor de intercambios entre regiones y países... Cultura que resuena a la cadencia del campanario parroquial pero da los frutos más vanguardistas de la cosecha colombiana; avara en recursos naturales, salvo en oro, pero escenario de la primera ofensiva de industrialización exitosa de Colombia; sociedad de “cristianos viejos” pero donde campea el calvinismo mercantil. En fin, comunidad afecta al aire señorial de los patriarcas pueblerinos, pero metida de cabeza en buscar la modernidad urbana en la segunda mitad del siglo” (Melo, 1998, p. 9).
26. Medellín se encuentra a 418 km de la capital colombiana-Santa fe de Bogotá, a 426 km de la ciudad de Cali, a 705 km de Barranquilla que son las principales ciudades de Colombia. De ciudades como Pereira (217/km) y Manizales (195/km) que son los territorios colonizados por el proyecto cultural paisa en los S.XVIII Y XIX básicamente.
27. El Área Metropolitana del Valle de la Aburrá es la institución que tiene a su cargo el manejo ambiental de 10 municipios asentados en el valle. En sus prospectivas del crecimiento de la ciudad, estiman que para el año 2030 la ciudad llegará a su “punto de inflexión” en el crecimiento urbano.
28. 5,26 billones de pesos para el 2018 y para el 2019 será de 5.19 billones de pesos.
29. “Entre los años 2016 y 2017 la alcaldía de Medellín gastó en publicidad más de 130.000 millones de pesos”. (El Mundo,12 de diciembre de 2018).

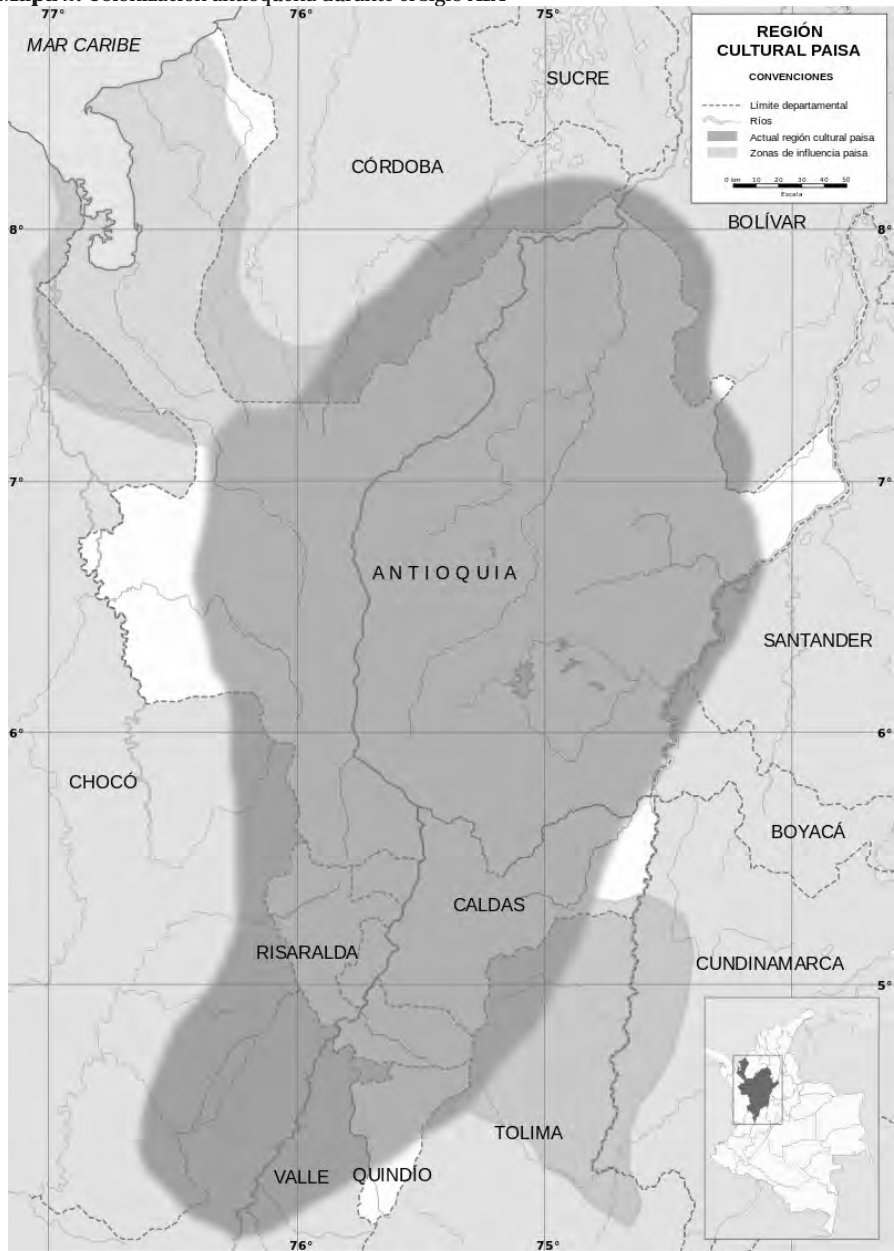
CARTOGRAFÍA

Mapa 1. Carta corográfica del estado de Antioquia



Fuente: Ponce de León y Paz (1865).

Mapa 2. Colonización antioqueña durante el siglo XIX



Fuente: Shadowxfox.

LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES Y LA SEGURIDAD METROPOLITANA

MENDOZA SALAZAR, CÉSAR AUGUSTO
EL COLEGIO DE JALISCO

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Especialista en Amparo y Garantías Constitucionales por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en el Colegio de Jalisco.

RESUMEN

A partir de una visión jurídica, con un análisis constitucional basado en las competencias federales se aborda el federalismo, el principio de coordinación, la competencia y la seguridad como derecho fundamental.

Esa relación entre los derechos fundamentales, la seguridad ciudadana y seguridad jurídica, pasa por la competencia, la legalidad y el acceso a la justicia.

Por esta vía, el interés público en relación con la gobernanza significa la ejecución de las decisiones de gobierno a efecto de conseguir la tranquilidad en las relaciones entre los particulares y el Estado y entre ellos.

Palabras clave: seguridad ciudadana, derechos fundamentales, seguridad jurídica, competencia, acceso a la justicia.

Las vicisitudes actuales en materia de seguridad transitan por caminos atinentes a muy diversas disciplinas. Se trata de un fenómeno de tal magnitud y relevancia que no es factible analizarlo desde una sola perspectiva.

A partir de esa premisa, la visión que aquí se propone es exclusivamente de carácter jurídico, a través de un análisis constitucional basado el régimen de competencia previsto en el máximo ordenamiento federal de nuestro país.

De suerte que, para cumplir con el objetivo, se abordan primeramente, la seguridad ciudadana y la seguridad jurídica como derechos fundamentales, para después pasar al análisis de las competencias constitucionales en México, y la tesis del federalismo, a través del principio de coordinación, así como las características y la regulación en materia competencial, al igual que la seguridad ciudadana en relación con el acceso a la justicia para desembocar en el estudio de la justicia metropolitana.

Asimismo, dado que la armonía en las relaciones entre los integrantes de la sociedad es un presupuesto para la operación de los órganos del Estado y de manera concreta de los órganos de gobierno, el respeto del ordenamiento por parte de los entes públicos encargados de su aplicación, así como la convicción de la obligatoriedad de ese respeto por parte de particulares y autoridades, sienta las bases para el plan de futuro de cada uno de los habitantes (o transeúntes) de un espacio determinado.

A consideración de quien esto escribe, existe una serie de condiciones necesarias para lograr una convivencia armónica y una cobertura aceptable de las legítimas expectativas personales, las cuales transcurren por la observancia de los derechos fundamentales, a saber: seguridad, legalidad y justicia.

Por ello, se plantea la relación entre los derechos fundamentales y la seguridad ciudadana; y entre ésta y la seguridad jurídica, pasando por la competencia como elemento esencial de la legalidad, para desembocar finalmente en la justicia y su acceso por los particulares, de manera específica en aspectos de seguridad. Todo ello, con el objetivo de desentrañar su relación con la seguridad metropolitana y la gobernanza.

En el plano de las determinaciones de interés público, la gobernanza implica la capacidad de ejecutar las decisiones de gobierno sin sobresalto, sin imposición, y sin oposición. Acaso el rasgo metropolitano complica el entramado, ya por el número de habitantes de las grandes metrópolis, ya por la presencia de problemas específicos que no tienen otras poblaciones.

Ante los nuevos avatares a enfrentar por nuestro país y frente a los retos continentales y globales que conjugan el delito, la competencia, la metrópoli y la seguridad, han de buscarse rutas novedosas para su atención y para el diseño de soluciones viables.

SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS FUNDAMENTALES

Las tesis sobre el Estado de Derecho y el *status quo* como premisas del orden social, plantean diversas cuestiones sobre sus fines, como punto de partida para la convivencia pacífica del hombre. La aspiración del hombre hacia la justicia, la seguridad y el régimen jurídico destinado al bien común. (Serra, 2014, p. 341).

No con poca razón se ha dicho que si el Estado es una creación artificial de la sociedad, se debe suponer que no tiene otros fines que los propiamente humanos, pero se trata de un problema complejo porque en el Estado en su evolución asume objetivos alejados de aquellos propios de la sociedad. Si se le asigna al Estado cualquier fin se crearía un auténtico Leviatán capaz de devorar a sus propios componentes. (Serra, 2001, p. 343).

Los derechos fundamentales consagran una serie de libertades, (según el marco teórico pueden ser expectativas, cuando se les concibe como garantías; o mandatos de optimización, cuando se les considera principios) así como deberes para los órganos obligados. La seguridad no escapa a esta estructura, se trata de un derecho esencial con una correspondiente obligación orgánica.

En su significación axiológica objetiva los derechos fundamentales representan el resultado del acuerdo básico de las diferentes fuerzas sociales, logrado a partir de relaciones de tensión y de los esfuerzos encaminados a la consecución de objetivos en común. (Pérez, 2011, p. 17).

La cesión de libertades individuales persigue la protección del grupo, configura la unión institucionalizada destinada a atender problemas de ardua resolución, bajo determinadas reglas que establecen orden y permiten la convivencia pacífica entre sus integrantes.

En nuestra visión, esa cesión de libertades significa (e implica necesariamente) una obligación estadual de imperioso cumplimiento. De modo que la seguridad alude a la necesidad de una percepción del integrante de la sociedad, en relación con una proyección a futuro en su interacción al interior de la misma.

La manera en que interactúa la seguridad con el proyecto personal asume la forma normativa de seguridad jurídica, cuyo concepto participa más de las conquistas políticas sociales que de una elaboración lógica. Se trata de una necesidad humana básica que el derecho intenta satisfacer a través de la dimensión jurídica de la seguridad. (Pérez, 2000, p. 481).

La seguridad jurídica toma como presupuesto el Estado de Derecho, aunque no de cualquier forma, sino solo aquella sustentada en los derechos fundamentales; a través de un sistema jurídico garante de las libertades; soportado en el cumplimiento de las obligaciones estatales (y en algunos casos particulares) de respeto y garantía. Si no exis-

tierra como presupuesto la vigencia y respeto a las prerrogativas esenciales, la seguridad jurídica sería una estructura vacía, incapaz de colmar adecuadamente las expectativas naturales de la población.

Así, la seguridad jurídica se cubre frente a la manipulación y se asume como un valor jurídico ineludible para el cumplimiento de los derechos constitucionales. Por ello, la seguridad jurídica es un valor estrechamente ligado a los Estados de Derecho, el cual se concreta en exigencias objetivas de “corrección estructural” y “corrección funcional”. A la dimensión objetiva debe añadirse una acepción subjetiva configurada por la “certeza del derecho”, como la proyección en las situaciones personales, de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva (Pérez, 2000, p. 483).

Al parecer, solo el derecho positivo es capaz de cubrir las exigencias de seguridad, aunque su propia rigidez haga previsible que tarde o temprano la faz más estricta del Derecho, se revierta sobre su destinatario. Lo anterior es razonablemente posible debido a dos características definitorias de la corriente positivista, a saber: a) considerar que la ley debe cumplirse sin importar la validez intrínseca de su mandato, y b) creer que el concepto de derecho ha de construirse de modo que no incluya ningún elemento de la moral.

Ciertamente en determinadas épocas y aun en la actualidad se ha considerado que solo la aplicación del derecho *ad literam* salvaguarda el espíritu de la justicia.

De modo que la seguridad jurídica plantea un tratamiento rígido en cuanto a la aplicación del derecho, con la intención de otorgar certidumbre. En consecuencia, para que ésta exista es menester la aplicación irrestricta de la norma al caso concreto, así como la creación con el mismo carácter de determinadas reglas específicas cuya aplicación irradian el orden jurídico en su totalidad.

La certeza permea en las voluntades, no se concibe un sistema jurídico –de manera específica el sistema acusatorio con relación a su alta influencia en aspectos de seguridad– cuya misión consista en la impartición de justicia, si no se asienta en la seguridad jurídica; si no tiene asidero en la evidencia empírica. La expectativa de justicia, implica, por lo menos, su búsqueda incesante por parte del orden jurídico, pero esta premisa está lejos de comprobarse, por el contrario, en múltiples ocasiones constituye el paradigma de la denegación de justicia.

El sistema de justicia penal, como un referente de la seguridad jurídica, ha de brindar las respuestas necesarias para una contención razonable de los conflictos naturalmente generados entre los integrantes de la sociedad.

Con las consideraciones anteriores se aprecia que pueden existir conflictos en la aplicación del derecho, cuya única solución consiste en la aplicación prioritaria del derecho positivo, a menos que su contraste con la justicia sea tan evidente que deba inaplicarse para dar paso a la justicia. (Alexy, 2010, pp. 54-55).

Ahora bien, el sometimiento del Estado a un ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público sea realizado de conformidad a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que, cuando los actos de autoridad son formulados en contravención a

sus disposiciones rectoras, habrán de corregirse por medio de las vías diseñadas al efecto. En refuerzo de lo anterior, las actividades de particulares pueden ser enjuiciadas desde la perspectiva de los derechos fundamentales, pero la actuación de las autoridades, en la atención a esos conflictos, o bien por acción u omisión directa, representan la mayor parte de las controversias en despliegue del poder. Por ese motivo la seguridad jurídica constituye una clase de justicia atinente (principalmente) al actuar autoritario.

Desde otra perspectiva, los derechos fundamentales –incluida la seguridad– implican derechos y garantías. En la parte relativa a las potestades o facultades, se caracterizan por la presencia de expectativas de no lesión (cuando se trata de la inmovilidad orgánica); y de expectativas de acción (cuando se trata de prerrogativas de carácter social que imponen la actividad orgánica). (Ferrajoli, 2005, p. 56).

Los derechos fundamentales admiten una clasificación en derechos civiles, los cuales se adscriben a todas las personas humanas capaces de obrar, como la potestad negocial, la libertad contractual, la libertad de elección y variación laboral, la libertad de empresa, el derecho de acción procesal y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía privada (individual) y sobre los que se funda el mercado.

Esta distinción –señala Ferrajoli– surge de la obligación estatal de cumplimiento, una responsabilidad ineludible para los entes autoritarios, una “garantía de primer grado”, pero ante la contumacia o el activismo autoritario, cuando debió desplegar su actuación o permanecer inerte, respectivamente, es indispensable la existencia de instrumentos procesales de tutela –o garantías de segundo grado– con las cuales se fuerce a respetar el orden –constitucional principalmente– establecido y se recupere la regularidad constitucional. (Ferrajoli, 2005, p. 58).

Bajo esta línea argumentativa se obtiene que la inicial concepción de las garantías individuales (concepto abrogado del Título I, Capítulo Primero de la Constitución Federal, el cual subsiste en una sola mención en su artículo 2º) no distinguía las facultades de las personas, de los medios necesarios para su materialización.

En la postura del autor en consulta, se aprecia un tratamiento igualitario para ambas figuras bajo la noción de garantías de primer grado, mientras se designa como garantías de segundo grado a los instrumentos destinados a la corrección del incumplimiento de los términos de aquéllas.

En el caso mexicano, a raíz de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011, se observa la clara distinción entre los derechos humanos y sus garantías; los unos, como potestades inherentes a la dignidad de los seres humanos; las otras, como los medios necesarios para su adecuada verificación.

En tanto que los instrumentos o procedimientos (o garantías de segundo grado) establecidos en atención al mantenimiento (o restitución) del orden constitucional han sido denominadas (doctrinariamente) como garantías constitucionales; es decir, figuras eminente ente procesales, objeto de estudio del Derecho Procesal Constitucional.

A propósito de los derechos fundamentales y con apoyo en las ideas anteriores, es posible concluir que es menester contar con la potestad sustantiva, así como la adjetiva. Entre los derechos fundamentales, las obligaciones y los fines del Estado, gravita la seguridad de sus integrantes, una de sus especies es la seguridad jurídica, y uno de los sitios donde muestra sus carencias; V. Gr: es en el tratamiento que se ha dado (desde 2008) a los integrantes de las corporaciones de seguridad pública. (De acuerdo con las estipulaciones contenidas en el numeral 123, Apartado B, Fracción XIII de la Constitución Federal).

SEGURIDAD CIUDADANA Y LEGALIDAD. EL ANDAMIAJE COMPETENCIAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

En los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece el sistema federal, inicialmente el numeral 40 recoge la forma de gobierno y la forma de Estado, el precepto en alusión, de manera textual dispone:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Además del precepto transcrito, el sistema federal de competencias descansa en diversos artículos del máximo ordenamiento a saber: 115, 116, 117, 122 y 124, los cuales, plantean una serie de mandamientos, relacionados con nuestro objeto, según se muestra a continuación:

- A) El primero de los numerales en estudio estipula la obligación de los 31 Estados de la Unión para la adopción de la forma de gobierno imperante a nivel de la República, así como su división territorial basada en el municipio libre. Dispone también que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección directa, que como órgano colegiado estará compuesto por el Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que la ley determine. Aunado a que, como rasgo esencial de su relación con el Estado (Entidad Federativa) se determina que entre ellos no deberá existir autoridad intermedia y que corresponde al Municipio de manera exclusiva el ejercicio de su competencia.
- B) Por su parte, el numeral 116 menciona los principios y subprincipios del ejercicio del poder público estatal, reproduciendo los establecidos en el artículo 49 de la propia Constitución, el cual consagra la división de poderes (o la división del poder público y en algunos casos designada como división de funciones) la prohibición de la reunión de dos o más de ellos en una sola persona

o corporación y la eliminación de la posibilidad del depósito del legislativo en un solo individuo.

- C) En cuanto a la distribución de competencias en reseña, destaca el numeral 117 constitucional debido a que establece una serie de prohibiciones para los Estados integrantes de la Federación; entre ellas destacan las siguientes: I.- Celebración de tratados o alianzas entre sí o con potencias (Estados) extranjeras; II.- Acuñar y emitir moneda y papel moneda; III.- Gravar el tránsito de personas o cosas; IV.- Contraer empréstitos con gobiernos o personas (físicas o morales) extrajeras; V.- Adquirir deuda pública fuera de determinados supuestos y reglas.
- D) En ese orden de ideas, la Ciudad de México, regulada por el artículo 122 del máximo ordenamiento nacional, se distingue por ser una entidad federativa cuya naturaleza jurídica es diversa de las demás, con carácter autónomo en cuanto a su régimen interior y a su organización política y administrativa. La Ciudad de México opera a través de sus poderes locales, los cuales se encuentran delimitados por los principios estipulados para los Estados de la Federación, y con la misma forma de gobierno.

Resalta el caso del funcionamiento de los poderes federales en la capital de la República, el cual debe estar garantizado por el Gobierno de la Ciudad de México, en otras palabras, con independencia de que la Ciudad goce de autonomía y cuente con poderes locales, al constituirse en la sede de los poderes de la Unión tiene atribuciones específicamente circunscritas, entre otras aristas, por cuanto hace a la seguridad pública.

Se sostiene lo anterior debido a que si bien es cierto que el Jefe de Gobierno de la Ciudad tiene el mando de las instituciones de seguridad pública locales, así como la facultad de nombrar y remover libremente al titular de seguridad pública; no es menos cierto que esa potestad se encuentra limitada, pues el precepto en estudio establece también, que en la capital del país el Presidente de la República tiene el mando de la seguridad pública, debido a su residencia en términos de lo estipulado por el diverso artículo 115, fracción VII, constitucional, aunado a la facultad de remoción del titular de seguridad pública, por causas graves determinadas en la ley.

Asimismo, en cuanto a lo que a nuestro objetivo interesa, el artículo en estudio enlista aspectos relevantes en cuanto al desarrollo metropolitano, de los cuales trataremos más adelante.

Finalmente, el dispositivo constitucional en alusión establece para la Ciudad de México las mismas prohibiciones que para los Estados de la República.

Aunado a la serie de atribuciones y proscripciones para los niveles de gobierno municipal, estatal y de la capital del país, así como la distribución de competencias determinada según la naturaleza jurídica del ente público. El precepto que informa la totalidad del sistema es el 124, cuando fija la competencia federal al interior de la propia Constitución

y permite a los órganos de las entidades federativas ejercer aquellas que se encuentran fuera de esa reserva. El artículo en mención dispone:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En cuanto al sistema federal cabe decir que ya se encontraba presente antes de la Constitución vigente y que su estructura procede del modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América y es resultado del devenir político de las provincias del Anáhuac o Nueva España. Así lo estableció el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana cuyo numeral 1º, penúltimo párrafo dispone: “El de la nación mexicana es una república representativa y federal” (Tena, 2002, pp. 147-148).

El sistema competencial mexicano se asienta en el federalismo, el cual obedece a una serie de principios derivados de la distribución competencial reseñada, uno de ellos es el relativo a la coordinación, precisamente el rector de las tareas de seguridad en términos de lo previsto en el artículo 21 del máximo ordenamiento del país.

La coordinación puede entenderse como una función destinada a organizar, en forma ordenada y con un método, una serie de actividades dirigidas a la consecución de uno o varios objetivos comunes (Armenta, 2016, p. 45).

Las desemejanzas de la mayoría de los federalismos, y que usualmente son de diversa índole (políticas, económicas, sociales, culturales, etc.) se presentan por la complejidad coaligada con los sistemas federales, con independencia de que estén asentados en territorios extensos o reducidos. Por ese motivo una nueva gobernación solo puede ser entendida si tiene sus bases en la democracia, y en el caso de los sistemas federales ésta exige la cooperación en todas sus dimensiones de las partes constitutivas de la federación, a fortiori si se trata de transformar a los sistemas políticos antidemocráticos (Armenta, 2016, pp. 92 y 131).

En el mismo sentido, a efecto de hacer funcional el esquema federal, se hace necesario el establecimiento de la supremacía de la Constitución Federal, y para el caso mexicano no solo su establecimiento sino su estricto acatamiento, atento a lo estipulado en los preceptos 41 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primero de ellos, sustenta el ejercicio de la soberanía en el pueblo mediante los poderes de la Unión, de los Estados y de la Ciudad de México, a través de la competencia en los términos establecidos en la Constitución Federal y en las particulares de las entidades federativas.

En el mismo orden de ideas el numeral 133 dispone que el texto constitucional, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados internacionales serán ley suprema de toda la Unión, aunado a que los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario existentes en las constituciones o leyes de las entidades federativas.

Por esa razón, la violación a la Constitución Federal o a cualquier constitución estatal implica una violación al orden constitucional de la República Federal, sujeto a reparación si se quiere recuperar la regularidad constitucional.

La Constitución General de la República reconoce el carácter supremo de la respectiva constitución estatal en el ámbito interno de un estado, y afirma expresamente el principio de supremacía de las constituciones de los Estados y de la Ciudad de México.

En consecuencia con los preceptos transcritos, la Constitución Federal asume que las constituciones de los Estados establecerán sus propios mecanismos de defensa para su autoprotección contra el ejercicio anticonstitucional de los poderes reservados por las autoridades del Estado y municipios. A través de la operación simultánea de los mecanismos de control constitucional estatal, se hace respetar el orden constitucional de la República Federal mexicana al complementarse con el control constitucional sobre la Constitución Federal (Barceló, 2016, p. 35 y 36).

La identidad del federalismo se relaciona con la garantía de autogobierno de sus entidades federativas, las cuales al mismo tiempo reconocen un gobierno compartido al que se denomina gobierno federal. La garantía del autogobierno y del gobierno compartido necesariamente requiere que la Constitución Federal contenga un sistema de distribución de competencias para el tratamiento de los asuntos públicos entre el gobierno federal y los gobiernos de los Estados. La regla general es la distribución vertical o territorial de competencias del federalismo mexicano, por medio de la distribución de las competencias legislativas (Barceló, 2016, p. 62).

Las disposiciones de las normas constitucionales estatales sirven de límite al poder público, así lo demuestra desde su origen, al distribución competencial, en los que específicamente se ha denominado “poder de policía”, el cual, comprendía la potestad de aprobar y hacer cumplir las normas necesarias para proveer la seguridad de la colectividad y de las personas, imponer el orden público, proteger la moral pública, cuidar la salud colectiva y promover el bienestar, con sujeción a los derechos fundamentales y al esquema de división de poderes (Barceló, 2016, p. 206).

La distribución competencial descansa en el principio de división de poderes (tradicionales) con el Congreso General en la tarea de legislar, del Presidente de la República para ejecutar o gestionar la ley, y el Poder Judicial de la Federación para aplicarla, o bien los órganos constitucionales autónomos en sus atribuciones específicas. Asimismo, se asienta en materias y territorio. Las materias son aspectos de la realidad social del país sobre las cuales deben actuar los poderes públicos. La distribución de tareas por materias se puede establecer en la Constitución, ya sea que cada uno de los gobiernos actúe por separado sobre tal o cual materia, o en colaboración (Barceló, 2016, p. 63).

Sin embargo, la existencia de las normas de distribución competencial no asegura su cumplimiento, no garantiza en los hechos su respeto, para ello, es menester la participación de ciertos órganos de control, tanto para regular la actuación de los otros órganos, como para corregir la deficiencia en la materialización de los mandatos relativos a los derechos fundamentales, en nuestro caso, específicamente, la seguridad.

Es posible dividir el acceso a la justicia en tutela judicial efectiva y garantías del debido proceso en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, así como cualquier mecanismo eficaz para la resolución de un conflicto jurídico.

El acceso a la justicia como derecho fundamental otorga contenido material a la igualdad formal mediante la exigibilidad de otros derechos y la resolución de conflictos entre particulares o entre éstos y el Estado.

La vigencia de este derecho se halla estrechamente relacionada con la construcción de sistemas democráticos fuertes y con el desarrollo de un Estado de Derecho. Como lo demuestran diversos estudios y encuestas, la democracia (al menos en la región americana) presenta profundas insuficiencias, especialmente por los niveles de desigualdad y por las limitaciones en las formas de participación ciudadana.

La obligación de los Estados (sujetos de Derecho Internacional) no tiene un carácter meramente negativo (en el sentido de no impedir el acceso a los recursos) sino principalmente positivo (en el sentido de organizar el aparato institucional de manera que la totalidad de las personas tengan acceso).

Para ello, los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia, óbices que pueden encontrarse en muy diversos aspectos del devenir social y del andamiaje institucional.

Hablando específicamente del aspecto jurídico, de las vías legales para la resolución de los conflictos, los obstáculos para el acceso a la justicia van desde la imposibilidad o los retrasos en la atención a las personas que desean iniciar un procedimiento o una instancia, o bien presentar una denuncia, hasta el cumplimiento de las sentencias judiciales, pasando por el diseño normativo, principalmente en lo atinente a las causas de improcedencia.

En los documentos interamericanos se plantean como dos carriles de arriba al acceso a la justicia; los derechos al debido proceso judicial y a la tutela judicial efectiva.

Estos estándares no solo tienen un importante valor como guía de interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para los tribunales nacionales, sino que pueden contribuir a mejorar la institucionalidad de las políticas y servicios sociales en los países americanos, y a fortalecer los sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, así como los mecanismos de participación y vigilancia social de las políticas públicas en esta materia.

Por su parte, la noción de un Estado de Derecho, uno de cuyos ejes torales consiste en que los órganos competentes estatales se ajusten en su función a parámetros jurídicos precisos, predeterminados y eficaces, manifiesta también importantes carencias en el continente.

El asidero convencional de lo precitado se sustenta en los preceptos de la Convención Americana en cita, específicamente sus numerales 1, 2, 25 y 26, cuyo contenido reseñamos a continuación.

El primero de ellos señala el deber de los Estados miembros de respetar los derechos previstos en su texto; se trata de una obligación de respeto de los derechos y libertades, así como de garantizar su libre y pleno ejercicio, a toda persona sujeta a su jurisdicción y sin efectuar actos discriminatorios.

Por su parte, el artículo segundo establece para los sujetos obligados el deber de adoptar disposiciones de derecho interno. Este compromiso consiste principalmente en la verificación de la presencia de dispositivos garantes de los derechos fundamentales y, en caso negativo, efectuar, conforme a su propio proceso legislativo, las adecuaciones necesarias para su ajuste.

Aún se discute si este deber de adecuación alcanza el texto constitucional o únicamente se concentra en la legislación ordinaria, actualmente las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (V. Gr: Contradicción de tesis 293/2011 del Pleno) muestran la tendencia a privilegiar las restricciones de los derechos fundamentales, previstas en el texto constitucional, por encima de la progresividad que pudiera existir en los textos supranacionales.

Esta visión de las garantías lleva a comprender que dentro de las bases para el funcionamiento de los órganos del Estado (y de éste en su conjunto) son requeridas las garantías de segundo grado o garantías constitucionales, con el ánimo de encontrar herramientas útiles a equilibrar el poder público con las prerrogativas de los particulares.

Así lo contempla el numeral 25 del ordenamiento internacional en estudio cuando refiere que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la misma Convención, sin importar que la violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Una revisión somera del precepto en comentario permite observar que la balanza se encuentra al otro lado de la regulación, en otros términos, del análisis de los informes anuales de labores de los tribunales de la Federación se advierte que una abrumadora mayoría de las acciones procesales ejercidas en defensa de los derechos fundamentales tiene como responsable (demandado) a una autoridad.

Aunado a que el instrumento referido por la Convención, debido a sus características sería el juicio de amparo, pero éste dista de ser el recurso (en la vía indirecta proceso y cuando se trata de la vía directa procedimiento) sencillo y rápido ahí descrito, o bien recurso efectivo.

El compromiso de los Estados partes, en cuanto a este tipo de recurso, incluye: a) garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En todas estas aristas, de acuerdo con nuestra apreciación, existen rasgos del amparo mexicano que le hacen distanciarse de la descripción.

Por lo que se refiere al desarrollo de los derechos, previsto en el numeral 26 del cuerpo jurídico en estudio, principalmente referida a las potestades económicas, sociales y culturales, condensa una forma inicial del principio de progresividad en materia de derechos humanos, por el cual éstos deben evolucionar hacia su ampliación o mejora y no hacia su demérito, aspecto que, desde nuestra óptica, también guarda un adeudo el caso mexicano.

Para el contexto nacional, el numeral 17 de la Constitución Federal, en los puntos relativos a este documento, estipula que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Dispone asimismo que toda persona cuenta con el derecho de acceder a la justicia tribunales (por lo que cualquier estipulación en el sentido de agotar medios de defensa no jurisdiccionales sería contraria a este derecho) los cuales estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, al tiempo que deberán emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

También se consagra la gratuidad del servicio jurisdiccional, lo cual proscribe el cobro de costas judiciales. Sobre este punto no debe perderse de vista que las costas a que se condena en los juicios ordinarios o (indemnización) en algunos juicios administrativos (lo cual resulta discutible) no constituyen un pago a los tribunales por su servicio, sino una compensación a la contraparte por los gastos erogados con motivo del juicio.

La prohibición de hacerse justicia por sí mismo o de ejercer violencia para reclamar un derecho, así como la necesidad de disponer de órganos de impartición de justicia, tanto en el plano de las vías ordinarias como de las constitucionales constituye la esencia del derecho en alusión.

Esta determinación implica un deber estatal, pues al ser humano se le impide actuar en defensa de sus intereses, apercibido con una consecuencia establecida en la legislación penal sustantiva.

La consecuencia es que sus libertades se hallan en manos del Estado frente los embates externos, en aras de mantener la convivencia y la cohesión social.

La trascendencia de contar con los medios indispensables para obtener un resultado en el cauce establecido por las leyes es parte elemental del engranaje indispensable para el funcionamiento de la sociedad y para mantener los vínculos entre sus integrantes con una interacción razonable.

No existiría certeza del futuro de los individuos y las instituciones, en un tiempo y territorio determinados, si no se tuviese la expectativa de obtener cuando menos certidumbre de atender la vida cotidiana, de vivir con tranquilidad, de recibir atención a las solicitudes que se eleven a las autoridades con ese motivo, de dar seguimiento a la denuncia respecto de hechos que atenten contra su interés, de obtener resolución congruente y exhaustiva en el juicio del que forman parte o el control de las normas generales, actos u omisiones que contraríen los derechos humanos cuya titularidad ostentan, cuando las expectativas de no lesión sean trastocadas por los servidores públicos o por otros particulares.

La manera cómo la autoridad estatal debe cumplir con esta prerrogativa no es exclusivamente eliminando obstáculos, sino efectuando actos positivos de conformidad con los parámetros constitucionales.

Un cauce constitucional suficiente para reclamar del Estado la creación y permanencia de medios e instrumentos eficaces para la sustanciación de cualquier inconformidad derivada de sus relaciones personales o sociales, para reclamar el apoyo del Estado ante cualquier deterioro físico o patrimonial derivado de un hecho de la naturaleza, cualquier indemnización procedente de actos estatales irregulares, así como el dictado de resoluciones jurisdiccionales exhaustivas y transparentes.

En este contexto, el Poder Judicial (y los órganos jurisdiccionales autónomos) en el más amplio sentido, adquiere la responsabilidad del cumplimiento del acceso a la justicia de tribunales, mientras que las procuradurías y fiscalías lideran las políticas públicas adecuadas y coordinar a todas las instituciones involucradas para conseguir que el acceso (a la justicia pero también a la seguridad) esté garantizado para todos los grupos sociales y no sólo en los procesos judiciales sino en los previos a éstos y en los extrajudiciales, siguiendo el concepto de acceso a la justicia como servicio público, desde una perspectiva más amplia y no únicamente jurisdiccional. Este problema adquiere una dimensión matizada cuando se incorpora el elemento metropolitano.

JUSTICIA METROPOLITANA

Dentro de los retos susceptibles del estudio de la justicia, en relación con la gobernanza, descuella el tema metropolitano. Esa conjugación de elementos territoriales, jurídicos políticos y sociales donde transita la vida cotidiana y los avatares de millones de personas en el orbe. En el caso mexicano, este fenómeno comparte los desafíos visibles en otras latitudes. La mayoría de los habitantes del país subsiste en zonas metropolitanas densamente pobladas, sujetas a realidades desconocidas en otras áreas del país.

Se ha dicho antes que el ejercicio del poder público de las entidades federativas se encuentra limitado por los derechos fundamentales y que por cuanto hace a la seguridad, históricamente se ha referido al poder de policía.

Este poder de policía tenía su basamento principal en proveer seguridad pública, consistente primordialmente en una actividad preventiva y reactiva orientada a la protección de las personas en su integridad física, así como a la protección de la propiedad privada, contra los daños potenciales o actuales que pueden sufrir por la acción de otras personas transgresoras de la ley (Barceló, 2016, p. 195).

El paradigma de zona metropolitana en México es la capital de la República, su regulación sui generis, con mayor razón a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, ha propiciado que desde el máximo ordenamiento se haya desarrollado el concepto de coordinación (referido al orden federal) y el diverso de desarrollo metropolitano, a través de un consejo, para la atención de áreas prioritarias como asentamientos humanos; protección al ambiente;

preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

De acuerdo con la disposición constitucional en alusión, la ley reglamentaria (competencia del Congreso de la Unión) habrá de establecer las vías para el cumplimiento de las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, entre cuyos tópicos se puede mencionar: a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano; b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

En años anteriores han existido intentos por desagregar de la concepción de justicia el aspecto judicial, se ha querido buscar la aplicación de otros elementos destinados a resolver conflictos sin la necesidad de intervención de un juzgador o el ejercicio de una acción procesal.

Diversas razones se erigen en la recomendación de métodos alternativos a la justicia de tribunales, el primero de ellos (como en la mayoría de los desafíos de gobierno) es el económico, pero también cobran relevancia: el plazo de tramitación y la insuficiencia de recursos humanos y materiales.

La justicia jurisdiccional (sin soslayar el papel de las procuradurías o fiscalías) es de alto costo, accionar ante los tribunales representa no solo una acción procesal en términos jurídicos, sino una serie de pasos que en su conjunto movilizan la maquinaria institucional en pos de la resolución de una controversia que llegó a tal grado que no puede ser autocompuesto.

Es una suerte de función pública que implica recursos humanos (magistrados, jueces, secretarios, actuarios y personal administrativo) y materiales (edificios, vehículos, equipo de cómputo, telefonía, etc.) así como la adecuación de éstos a los cambios sociales y jurídicos naturales en el devenir nacional.

Los conflictos entre seres humanos son connaturales a su esencia, por lo cual puede esperarse que en los sitios con mayor concentración de población se presenten controversias desconocidas o raras en otras comunidades, o bien que se exacerben o pululen las que les son comunes.

Una alternativa consiste en lo que se ha denominado justicia cotidiana, la cual persigue privilegiar la solución de los altercados en vías no judiciales abatiendo el costo y el rezago en la justicia, pero también empleando de manera más eficiente los recursos del erario.

Un ejemplo de esta visión fue la determinación de despenalizar, en la Ciudad de México, la conducta de daño a la propiedad con motivo del tránsito de vehículos, y es que cualquier accidente vial, sin importar lo que involucrase, ni el monto de los daños, era susceptible de un litigio de larga duración y alto costo para las arcas públicas. De modo que se decidió retirar de los actos penalmente relevantes aquellos hechos en donde no existieran personas lesionadas, donde no hubiera intoxicación por parte de alguno de

los conductores o donde no hubiera intentado evadir la responsabilidad retirándose del lugar del accidente.

El resultado fue una despresurización de las agencias del Ministerio Público y en consecuencia de los juzgados (en aquel entonces de paz penal y conocidos en otras entidades federativas como jueces menores cuya competencia se surtía en términos de la baja sanción privativa de libertad a imponer).

A nuestra consideración, este tipo de acciones forman parte del derecho fundamental de acceso a la justicia, parte de la asequibilidad de soluciones para el conflicto y de la obligación de los particulares de permanecer inmóviles frente a los agravios de fuente externa, con la confianza de que el aparato estatal habrá de emplear los medios (incluida en su caso la fuerza legítima) a su alcance para hacer cesar el riesgo y en su oportunidad resarcir el menoscabo generado por otro integrante del grupo social.

¿Cómo mantener en equilibrio, al menos en términos aceptables, una sociedad que no cree, no confía o no considera válidas o suficientes las acciones de los órganos del Estado en relación con la justicia?

Una mirada rápida a ciertos elementos de la gobernanza hace resaltar la existencia de redes, mecanismos y contrapesos entre los diversos sectores de la sociedad. Pero la interacción entre éstos, principalmente el público y el privado requieren determinadas condiciones de funcionamiento de la relación, una especie de calma o paz que se yergue como caldo de cultivo del crecimiento económico y la distribución del mismo.

¿Es posible, legítimamente, a los integrantes del sector principalmente destinatario (social) que confíe en el diverso que toma las decisiones públicas (político) y que además espere la resolución de los entes encargados de procurar e impartir justicia (sector público) cuando los niveles de impunidad han escalado a niveles impresentables?

Si se pretende lograr el funcionamiento aceptable del engranaje social, económico y político del país y específicamente de las zonas metropolitanas, ha lugar a reconsiderar y reconfigurar la concepción de justicia para optimizar los ya de por sí escasos recursos, y acercar la justicia a las personas.

Si el daño o el agravio es menor, resulta incongruente sujetar a los justiciables a un proceso jurisdiccional largo y sinuoso; si por el contrario el menoscabo es relevante, resulta incorrecto pretender una solución somera, cuidando con criterios generales de los casos, sería factible y aun recomendable incorporar procedimientos de justicia cotidiana, ciertamente informales pero certeros y constitutivos de antecedentes que permitan ir escalando según la trascendencia, la reiteración o el desacato.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexy, R. (2010). *La Institucionalización de la Justicia*. Granada: Comares.
- Armenta, L. (2016). *Federalismo Cooperativo*. México: Porrúa.
- Barceló, D. (2016). *Teoría del Federalismo y del Derecho Constitucional Estatal Mexicano*. México: UNAM.
- Ferrajoli, L. (2005). *Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil*. Madrid: Trotta.
- Pérez, A. (2000). Seguridad Jurídica. En Garzón Valdés *et al.* (eds.). *El Derecho y la Justicia*. Madrid: Trotta.
- Pérez, A. (2011). *Los Derechos Fundamentales*. Madrid: Tecnos.
- Serra, A. (2014). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.
- Tena, F. (2002). *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*. México: Porrúa.

IV. LA CUESTIÓN RURAL EN LA ESFERA METROPOLITANA

LA CIUDAD EJIDAL.

ALGUNOS APUNTES PARA (DES)ENTENDERSE

FLORES RODRÍGUEZ, CARLOS ENRIQUE
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT

Doctor en Periferias Sostenibilidad y Vitalidad Urbana por la Universidad Politécnica de Madrid. Es miembro del SNI-CONACYT. Profesor del doctorado en Ciencias Sociales y de la maestría en Ciencias para el Desarrollo, Sustentabilidad y Turismo de la UAN. Actualmente está adscrito al área de Ciencias Sociales de la propia UAN. Contacto: fcarlose@gmail.com

RESUMEN

Inscrito en la conveniencia de la reflexión desde lo local, como condición para entender lo global y su complejidad, en este trabajo, y desde una posición hermenéutica, de manera exploratoria se muestran algunos apuntes sobre la ciudad ejidal.

En sus indeliberadas formas de hacer y administrar la ciudad, su suelo y su relación metropolitana, se identifican características de autogestión y asociacionismo que, contradictoriamente, se descubren como una providencial, silenciosa y fortuita opción de gobernanza.

Palabras clave: ciudad, ejido, vida cotidiana, mitos, territorialidad, gobernanza

...cómo habitamos nuestro espacio vital,
cómo nos enraizamos, de día en día,
en un "rincón del mundo".

Gaston Bachelard

LA CIUDAD EJIDAL. ALGUNOS APUNTES PARA (DES)ENTENDERSE

La modernidad conlleva una revelación de obsolescencia. Supone sustituir toda lógica, artefacto o principio ordenador caduco y ya superado por la ciencia, la técnica y la razón (Echeverría, 2013). El lugar en que originariamente hubo de manifestarse esta sustitución, por seguir a Weber (2002), ha sido la ciudad, señaladamente la occidental. Los historiadores de la ciudad coinciden en establecer a la ciudad moderna como aquella surgida ya no por los sentidos y las emociones, sino por lo racional, lo evidenciable y verificable. Con esta modernidad, la teoría se vuelve ciencia y con ella la Edad Media termina (Masiero, 2003).

Sin embargo, si hay un tiempo en que la modernidad tuvo su mayor impulso sería en la Revolución Industrial. La ciudad, de nuevo, sería el lugar en el que se reflejen sus mayores adelantos y cambios. Con esta nueva modernidad, la ciencia se vuelve técnica y la ciudad clásica finaliza (Chueca, 1997). Se han modificado sus tradicionales límites geográficos y con ello la vida o cultura cotidiana; surge así una "nueva forma urbana espacial, el área metropolitana" (Castells, 2012: 28), y surge también un deseo de volver -o devolverle- a un nostálgico e imaginario "orden perdido" que solo la ciudad clásica era capaz de proveer. Así que la búsqueda de modelos, ideas directrices y teorías racionales, se consolida precisamente aquí, donde la organización o ciudad ideal se convierte en un nuevo *El Dorado* (Müller y Gunther, 1999).

En ese afán, surgirían las tres posiciones que marcarían toda propuesta de intervención de ciudad subsiguiente, tanto de índole reformista como técnica, o de naturaleza pública o privada. Por un lado, se encuentran los llamados utopistas quienes, motivados desde la culpa, el altruismo o la religiosidad, se resolvían por construir nuevas ciudades inspirados en las ciudades preindustriales y el comunalismo: un hábitat nuevo para un hombre nuevo. Henri Saint-Simon, Robert Owen, Charles Fourier o Etienne Cabet hicieron planteamientos modélicos como la *New Harmony*, *Icaria* o el *Falansterio* (Sica, 1980; Choay, 1983).

La segunda, la de los culturalistas, notablemente por F. Tönnies y G. Simmel, pugnan por modificar los modos de vida. Idealizando del mismo modo a las sociedades preindustriales, sobre todo las del alto medioevo, proponían introducir la forma asociativa de comunidad debido a que la empatía o la solidaridad con los demás, a fin de cuentas, es un sentimiento instintivo y común. No es necesario, cavilaban, construir nuevas ciudades, sino pensarlas como pequeñas comunidades urbanas en donde el barrio, los grupos gremiales, clubes sociales o, incluso, las unidades habitacionales cerradas, son espacios propicios para ello. (Tönnies, 1979; Bassols, 1988; Donoso, 1993).

La tercera, de origen marxista, esgrimía que antes de pensar en el contenedor se debe pensar en el contenido. No obstante, ni el mecenazgo, ni la bondad o el colectivismo son la solución. La solución es la destrucción de las relaciones de producción capitalista. Así que empeñarse en especular sobre el futuro (el planeamiento) de la ciudad, es un error, debido a que no hay modelos urbanos que representen a la nueva sociedad, tal como lo plantean los utopistas. Corrigiendo las relaciones capitalistas, nacería una nueva sociedad que, en todo caso, sería la creadora de las nuevas formas de convivir y de habitar, y no al revés (Sica, 1980; Lezama, 1998).

METRÓPOLI. METROPOLIZACIÓN

Jones (1990) argumenta que en todos los periodos de la humanidad han existido las metrópolis. Es en este nuevo modernismo, sin embargo, en que representa un reto mayor debido a que su expansión rebasaría nuevos territorios, nuevas jurisdicciones. Aquí, este fenómeno de ciudades “organizadoras” de otras tantas, como lo establece Camacho (2014), se vuelve mas complejo. Ahora, además de ser producto de la segunda modernidad, estas formas urbanas verifican una pérdida de límites entre lo rural y lo urbano, aparte de que su establecimiento ya no tiene que ver necesariamente con una contigüidad física, sino con una interdependencia en centralidad (Castells, 2012).

Aunque por razones mas complejas, existe una aceptación de que Latinoamérica ha sido un buen lugar para su aparición y desarrollo, pero, a diferencia de otras latitudes, estas regiones revelan mayores externalidades negativas (Sassen, 1994; Borja, 2012). En datos duros, numéricos, geográficos o funcionales -por ejemplo- tres de cada cuatro personas viven en una zona urbana de este tipo debido a que se han convertido en los lugares que representan las mejores oportunidades y condiciones de vida. Por otro lado, cuatro de las diez regiones urbanas más grandes del mundo son latinoamericanas: Sao Paulo, Buenos Aires, Río de Janeiro y México. Empero, son las ciudades intermedias,¹ y que acusan una metropolización emergente, las zonas o ecosistemas urbanos con mayores oportunidades de ofrecer calidad de vida debido a, precisamente, su rol organizativo local, escala visible o aprehensible y diversidad poblacional. Pero también, y ya que la gran mayoría se han expandido mas allá de sus límites jurisdiccionales, son las que presentan los mayores retos en común de seguridad, laborales, descentralización administrativa, gobernabilidad, medioambiente, de movilidad o de servicios, complejizando

su vida político administrativa, como es el caso de la región bonaerense que abarca 32 municipios, o Nuevo Vallarta que abarca gobiernos estatales, municipales; y otras tantas por llegar a ser supranacionales, como es el caso de Tijuana, Nuevo Laredo o Mexicali, por mencionar algunos ejemplos (Rojas, 2005).

Es en este contexto que se convocaría el surgimiento -o la consolidación- de áreas o regiones metropolizantes de tamaños medios y menores, resurgiendo también, y a manera de estado de la cuestión, los dos frentes -y profesiones- que históricamente se habían encargado del estudio, modelación y gestión de las ciudades. En un extremo el intervencionista o liberal, que está determinado por acciones desde lo privado-individual y tendencias de Mercado. Siendo comúnmente un frente de orden técnico, aquí se agrupan las teorías y axiomas del diseño espacial y estético perpetrado, generalmente, por particulares o profesionales del diseño.

En el otro extremo, el orden jurídico o reformista, está basado en un sistema de normas y disposiciones vinculantes, en donde la gestión y control sería ejercido -usualmente- por la burocracia y las instituciones. Este urbanismo de regulación, o dirigista, comúnmente está enmarcado en una política de Estado y adopta constitucionalmente -al menos en México- a el *zoner*² como modelo y técnica homogeneizante en sus instrumentos de política urbana y territorial.

Sin embargo, y desde la primera crisis urbana industrial, sus consecuencias serían recogidas por una tercera reacción, la teórica o societaria. Aquí se designa a la ciudad como objeto de análisis y conceptualización. La urbanística, como pensamiento academicista, comprendería principalmente las disciplinas de las Ciencias Sociales, señaladamente la sociología urbana, que se sumaría a los anteriores frentes en la búsqueda del entendimiento de lo que genéricamente se denominaría el *fenómeno urbano*, mismo que se tornaría cada vez más complejo y que tendería a interpretarse más como un asunto de cultura urbana o modo de vida urbano o, mejor dicho, cultura o modo(s) de vida de lo moderno. El estudio de lo urbano, desde entonces, no podría desvincularse de la sociología (Wirth, 1938; Lefebvre, 1978; Castells, 1980; Caceri, 2010).

En este tercer frente, uno de los primeros teóricos que refiere al crecimiento o modificación de las ciudades más allá de sus "tradicionales límites" fue P. Geddes (1960). En la inicial década del siglo XX, desde la geografía, este pre-sociólogo propone llamar a estos conglomerados, una vez que se unifican con otros, como *conurbaciones*, y aclara que esta constelación o región urbana, en realidad, se trata sobre todo de nuevas formas sociales, de gobierno y de administración. La conurbación entonces, como se ha planteado, solo representa un reto cuando su expansión se realiza más allá de un territorio jurisdiccional tanto territorial como administrativo ya que conlleva, como causa natural, novedosos fenómenos de gestión, administración y negociación.

En relación con ello, dice García (2016) que los EEUU son los primeros en adoptar en 1910 el epíteto *metrópoli*. Y lo utilizan para referirse, precisamente, al fenómeno urbano surgido de un sistema de núcleos urbanos -no necesariamente continuos-, que dependen de una ciudad primada o "madre". Desde entonces, para algunas legislaciones, así como

las grandes escuelas sociológicas urbanas, conurbación y metropolización serían, de alguna manera, analogías que refieren a un mismo fenómeno.

De forma laxa, se comprende a la metrópoli como la formación permanente de una unidad física o virtual, no siempre política-administrativa, compuesta por relaciones y funciones en red interdependiente, de varios asentamientos con características que le son comunes pero que conservan cierto tipo de autonomía, ejerciendo uno de ellos centralidad primada. Si bien metrópoli puede asociarse a un proceso de conurbación, el fenómeno se dirige más al efecto de centralidad ejercido por una ciudad dominante en relación con otras ciudades enclavadas en su *hinterland*. Aunque las razones de surgimiento y los tipos de relaciones son variadas, este sistema, red o ecosistema de ciudades -o de metropolización-, se constituye por la proximidad de varias ciudades en comunicación y comunión ya no desde el valor étnico de la *polis*, sino del conjunto de reglas en común de la *civitas* (Cacceri, 2010) y que, a pesar de relacionarse en subordinación con una principal o importante [ciudad madre], tenderían a conservar cierta centralidad e independencia política administrativa y cultural.

Aunque cada urbanización es específica, o sea, contiene patrones espaciales desiguales a cualquier otra, en fechas recientes, el apelativo metrópoli ha sido precedido por el de megalópolis o metápoli o, incluso, ciudades globales, para ciertas pautas de conglomerados (García, 2016; Cacceri, 2010; Brenner y Schmid, 2015; Sassen, 1994). El término, entonces, puede resultar, además de atrevido, anticuado (Borja, 2012), pero para el caso mexicano, como conveniente tipo ideal weberiano, institucionalmente continúa vigente.

MÉXICO Y EL *ETHOS* BARROCO

La revolución científica, y sobre todo demográfica, que empezó en Inglaterra en el siglo XVIII, llegó a México un siglo después. Con el positivismo, al México porfiriano se le reconoce una clara intensión de modernidad. Pero no sería sino hasta después de la revolución armada cuando este país se identifique con la sustitución de obsolescencias, siendo sus ciudades, de nueva cuenta, las depositarias de sus mayores consecuencias (Chanfón, 2009; Segura, 1990).

Al respecto, tres eventos trastocarían en el hacer y en la gestión de sus ciudades. Primero, el surgimiento de los Núcleos Agrarios (NA), particularmente los ejidales, con un tipo de propiedad, de población y de organización territorial que posibilitaría autonomía en sus decisiones, en su hacienda y en su gobierno. Esta forma de organización estaría representada por casi 32 mil NA que, a su vez, aún poseen y administran más de la mitad del suelo del país, incluyendo el que rodea sus ciudades. Segundo, medio siglo después, y bajo una ideología asentista, la institucionalización de un modelo de planeamiento de corte positivista y jerarquización vertical, apoyado en instrumentos de política urbano territorial vinculantes basados en el *zonen* o *zoning*. Tercero, casi simultáneamente, la incursión de la economía del país en un sistema asentado en el liberalismo y que se distingue por primar el mercado del Estado.

En resumen, se insertaba un modelo económico propio de un posmodernismo que recién se estrenaba, en un modelo de planeamiento (manado del Estado Benefactor) propio de un modernismo que no terminó por irse, en un sistema de propiedad (de rasgos precolombinos y del medievo castellano) propio de un premodernismo, arraigado en el imaginario institucional y la memoria colectiva (Flores, 2015).

En ese contexto, la crisis de las ciudades mexicanas puede identificarse en dos momentos, ambos, por cierto, vinculados a la propiedad del suelo. El primero inicia, precisamente, con el reparto agrario, lo que modifica, además de la estructura territorial del país, la estructura urbana, dejando de ser predominantemente rural para convertirse en predominantemente urbano y afirmando el actual modelo de distribución de la población: alta concentración en unas cuantas ciudades y zonas del país, y una gran dispersión de población rural en pequeñas localidades (Unikel, 1976; Garza, 2003).

A partir de 1940, el mismo Garza (2003) propone un segundo momento de urbanización. El autor lo atribuye a tres factores, pero es la incorporación de población (y suelo) de las localidades periféricas (la mayoría del tipo ejidal), al área de expansión de las ciudades, el de mayor influencia. Efectivamente, para los años cincuenta, la población de algunas ciudades del país se había duplicado, tendencia que se vería acusada en la década del setenta, particularmente por migraciones del medio rural al urbano. Esta situación se ejercía en todo el país, pues es en esta década, y en la siguiente, en que México se consolida como un país con población mayoritariamente urbana con su consecuente problemática en materia de infraestructura, servicios públicos, marginalidad, inseguridad, etc. (Unikel, 1976), además de consolidar patrones de conurbación o sistemas de ciudades con características de metropolización.

Existe, empero, un tercer momento, y tiene que ver con una de las mayores empresas fundacionales del país nunca vista. Como producto de políticas nacionales, sobre todo durante el modernismo tardío del siglo XX mexicano, refiere a la fundación –o refundación– de más de un centenar de ciudades, distinguibles, según Quiroz (2008), en cinco categorías: a) de Frontera, como San Luis Río Colorado o Miguel Alemán en el norte, o Hidalgo o Comalapa en la frontera Sur de Chiapas; b) Petroleras, como Poza Rica Veracruz o Ciudad Pemex en Tabasco; c) Agroindustriales, como ciudad Mante o Río Bravo, ambas en Tamaulipas; d) Turísticas, como Guayabitos en Nayarit o Cancún en Quintana Roo y; e) Industriales, como Salina Cruz Oaxaca o Lázaro Cárdenas Michoacán.

No obstante, de este tercer momento, existe una sexta categoría fundacional poco explorada –y mucho menos caracterizada– y que tiene que ver, de nuevo, con esta redistribución de la propiedad del suelo de naturaleza agrarista (Gráfico 1).

El reparto agrario del país es distinguible en cuatro modalidades. La primera es la *Restitución*, que era “devolver” el suelo a sus originarios dueños o comunidades, creándose los Núcleos Agrarios (NA) Comunales. La segunda, *Dotación*, surgía para aquellos poblados o rancherías ya existentes, creándose los NA Ejidales. La tercera, *Ampliación*, que en realidad consistía en aumentar las extensiones de los anteriores y; cuarta, los *Nuevos Centros de Población Agrícola* que, luego de la emergencia de la Ley Federal de la

Reforma Agraria de 1971, se denominarían *Nuevos Centros de Población Ejidal* (NCPE). Es esta última modalidad la que reviste particular atención debido a que, además de crear suelo ejidal, era habitual que se fundaran nuevas poblaciones para los ejidatarios³, de manera tal que a lo largo del país se crearon más de 2 mil 500 NCPE durante las poco más de dos décadas que duró esta acción agrícola y que, en su mayoría, se establecieron en los estados fronterizos y de Baja California Sur (Sánchez y Ruiz, 2000).

Es documentado el oportunismo que surgió en cualquiera de las cuatro modalidades de reparto. No es casual que los NA, en su mayoría, “se constituyeron por ejidatarios que, en su origen, tenían una variedad de oficios —u ocupaciones—, como guardias, policías, carpinteros, peluqueros, amas de casa o burócratas. De pronto se tornó prestigioso y conveniente ser campesino” (Flores, 2015, p. 219). Aunque estas cuatro modalidades estuvieron bajo el amparo de una continuada normativa, sus particularidades se han conservado relativamente constantes. Así, desde la carrancista Ley Agraria de 1915, hasta la vigente de 1992, además de esta inesperada diversidad de sus integrantes, los NA han mantenido la capacidad de autogobierno y autonomía en la toma de decisiones sobre su ciudad (o asentamiento humano) y sobre su suelo tanto de uso común como de uso parcelado (art. 106 LFRA) (Gráfico 1) lo que, según Wolf (1985), los convierte en un tipo de Estado dentro de otro Estado⁴ ya que en la actualidad, no solo continúan organizando sus propias elecciones, en este caso de autoridades ejidales o comisariado ejidal, sino que administran y gestionan sus servicios públicos como el agua potable y el alumbrado público.

CAMBIO DE MODELO

Tal como se ha esbozado, con el agotamiento keynesiano se consolida una nueva ortodoxia económica caracterizada por restringir al Estado y privilegiar la libertad de mercado (Harvey, 2007). A pesar de ello, el hasta ese entonces vigente modelo de desarrollo territorial de Regiones Homogéneas, a principios de la década del setenta es sustituido por el asentista y sus ingentes instrumentos de política urbana y territorial (Azuela, 1999; 2014). De esta manera, a la lógica agraria de los “usos y costumbres”, se sumaría la lógica de mercado y la del Estado con sus diversos tipos de organismos y autoridades.

La convivencia de estos tres sistemas generaría un patrón de gestión y planeamiento urbano y territorial que subsiste hasta nuestros días y que se distingue por su carácter dual. Regulado por un Estado que lo intenta vinculante, pero desregulado por un mercado que lo procura no vinculante en un suelo que, desde su surgimiento y para fines de cotidianidad, o no ha admitido a ninguno de ambos, o ha subsistido en convivencia, promoviendo a su vez una serie de modalidades, mecanismos y prácticas de urbanización, construcción y utilización del suelo que le son ya propias a la ciudad mexicana posrevolucionaria (Flores, 2105).

Es durante este periodo asentista en que se realiza la más intensa producción del referido segundo frente. El Movimiento Moderno (MM), sería el proveedor de su mayor

basa ideológica. A finales de la década del setenta y durante la del ochenta, se realizarían una de las mayores propuestas teóricas e ideológicas urbanísticas institucionales aún vigentes. El Estado mexicano, además de modificar la legislación, particularmente al 27,73 y 115 Constitucional, promulga la Ley General de Asentamientos Humanos, introduciendo y definiendo a la conurbación desde un idealismo asentista. De igual modo, modifica la organización burocrática administrativa, concretamente con la creación de una secretaría para las ciudades y, del mismo modo, como se ha dicho, publica un sinnúmero de documentos teórico-prácticos tales como manuales, guías, glosarios, normas, modelos y métodos para el desarrollo y puesta en práctica de planos y planes urbanos de cualquier tipo y nivel, en los que se incluirían temáticas sobre la conurbación⁵. Así pretendía controlar y racionalizar la gestión de las localidades del país con la divulgación de instrumentos técnico-científico-jurídicos con carácter vinculante (Saiz, 1989). Este evento, y por el principio de supremacía jurídica, se trasladaría a los estados y a sus municipios.

Por otro lado, y en esta dinámica, las ciudades intermedias afianzarían un protagonismo en el sistema urbano nacional. Precisamente por su rol, importancia y escala, pero particularmente por un emergente y sostenido proceso de metropolización, suscitarían una serie de singularidades en la búsqueda de gestión de un hábitat constituido por alrededor de 22 millones de habitantes distribuidos en, justamente, 29 Zonas Metropolitanas (ZM) menores, y 19 ZM intermedias, de las que forman parte (Gráfico 2).

En términos generales, estas formaciones, cuando han devenido en convencionales conurbaciones, la ciudad primada ejerce usualmente situaciones de marginalidad, periferia y subalternidad. En otras palabras, el habitante es excluido del derecho a la ciudad definido por el derecho a la centralidad, específicamente, por la capacidad de decidir su hábitat. Pero no siempre es así. Si esta conurbación se realiza en, justamente, ciudades ejidales, las citadas atribuciones de los NA, el derecho consuetudinario, así como su historia individual, posibilita un tipo de metrópoli secular caracterizada, por un lado, por el desarrollo de destrezas y mecanismos tendientes a horizontalizar la negociación de su suelo, tanto con privados como con estamentos públicos; y por otro, el ejercicio de ciudadanía en la toma de decisiones y autogestión de su propio hábitat o asentamiento humano. Es decir, por una continuada producción y utilización de diversos e individuales mecanismos de negociación que descubren un comportamiento de ciudad clásica o, mejor dicho, de comunalidad.

Como quiera que sea, es bajo esta reorganización y reconfiguración de la tenencia y de la estructura territorial y de los propietarios, que la expansión de estas ciudades se ha visto altamente condicionada. En un lado, por habitantes, propietarios y ejidatarios; y en el otro, por autoridades civiles y agrarias. Ambas con su propio marco jurídico, su imaginario y pugna por producir y beneficiarse de la emergente «producción» de suelo urbano que, en tres cuartos de siglo de vecindad, han constituido un sistema de convivencia, de valores, modos y estilos de vida, de ciudades, de negociación, y de patrimonio cultural en sus vínculos consigo mismas y con su ciudad metrópoli que, como causa y efecto,

propician además un sistema de redes de cogobierno no siempre reglado que -a pesar, o precisamente por ello- se identifican y consolidan, o como un componente esencial de gobernanza o, si se prefiere, como un legitimador de permisividades urbanísticas (Borja, 2012).

LA CIUDAD EJIDAL. IDEALIZANDO UN FOLK URBANO

Algunos sociólogos ponen en relieve la inutilidad de separar lo urbano y lo rural. Las actuales poblaciones, dicen, cualquiera que sea su tamaño, densidad o diversidad, -y sobre todo en metrópoli-, está atravesada por ambas matrices, por lo que no hay, o no existe, la sugerida dicotomía, ni como objeto de estudio, ni como categorías epistémicas ya que, precisamente, la vida cotidiana está determinada por esta mezcla yuxtapuesta indefinida y permanentemente. Lo que sí hay son tantos modos o conductas de vida como ciudades existen, lo que incluye, claro está, a las ciudades ejidales (Baigorri, 1995; Castells, 2012).

Desde el culturalismo, Wirth (1938) afirma que la conducta colectiva, la que distingue o identifica una ciudad, es el medio para expresar la personalidad del individuo, de sus habitantes. El enfoque de vida cotidiana (VC) establece que ésta es producto de una colectividad que, a su vez (Gráfico 3), es resultado de una realidad histórica y condiciones concretas que, a su vez, dependen en dos categorías: temporalidad y espacialidad. La colectividad y sus espacios serían entonces la base de la VC, por lo que el espacio público se considera como el soporte o lugar inmejorable para propiciarlo (García, 1990; Halbwachs, 2004). Sin embargo, el que se despliegue en lo público no necesariamente le da esa condición. Para Escalante (2012), la VC también puede ser privada. Aunque en principio, lo ejecutado en espacios públicos no se consideraría en el ámbito de lo íntimo, asegura que toda actividad es individual por definición, o sea que, en su origen, toda VC tuvo un origen íntimo, es decir, fue parte de un Estilo de Vida (EV).

Así que un Modo de Vida se nutre de los EV. El primero define la pregonada conducta colectiva desde los espacios públicos, mientras los segundos, al ser individuales, tendrían a la casa como el mejor espacio para su reproducibilidad. Ambos, entonces, son indispensables para generar pertenencia a un territorio, a una época o a una realidad, es decir, a una colectividad identitaria (Lindon 2002; Bachelard, 2013).

Con propuestas semejantes, desde la psicología, el comportamiento individual o colectivo también ha sido tratado. Específicamente para lo agrario, y usando de referencia a Freud, Fromm (1992) cataloga ambas situaciones. A lo primero lo denominó conducta, y lo establece como la adaptabilidad a circunstancias específicas, mientras que lo segundo, que denominó carácter, lo asegura permanente y persistente. Uno y otro, tanto conducta como carácter, afirma que se ejecutan simultánea e interdependientemente, produciendo lo que el autor llama carácter social o carácter de grupo, mismo que define como la suma de rasgos -tanto circunstanciales como persistentes-, que le son distintivos a un grupo, al funcionar como el elemento diferencial e identitario de toda población, en este caso, agraria.

Las ciudades ejidales, al tener una historia, características de formación y marcos jurídicos comunes, pudiera suponerse cierta homogeneidad en su carácter, pero no es así. Justamente su organización y administración territorial, así como su estructura social, son manifestaciones determinadas por dos aspectos que perviven en interdependencia y que promueven personalidades diferenciadas. Por un lado, sus condiciones físicas y de localización, y por otro, su propia historia y condiciones de formación.

En el primero se distinguen cuatro modos (Flores, 2007):

Los que forman parte de una ciudad que funciona como su metrópoli. Estos NA, o propiamente su ciudad ejidal, son ya parte reconocible del tejido urbano que los absorbe.

Los que se encuentran en el *hinterland* de una ciudad primada. O sea, se encuentran próximos a una ciudad que funcionaría como su metrópoli demandante, o próximos a hacerlo, de su suelo.

Con elementos paisajísticos o de valor de cambio. No necesariamente se localizan en el *hinterland* de una ciudad, pero sus particularidades los hacen vulnerables a la búsqueda de su suelo.

Independientes. Que no están en ninguno de los supuestos anteriores.

Cualquiera de los cuatro modos se auto-reconocen y se comportan como una población independiente en costumbres, y organización social. Pero serían los dos primeros los tendientes a construir metrópoli siempre que posean un área urbana o ciudad ejidal además de que, luego de más de siete décadas de natural desenvolvimiento y convivencia, han desarrollado una riqueza casuística tanto en la relación con su ciudad metrópoli, como en la gestión de su propia ciudad y, en ambas, continúan desarrollando destrezas de negociación tanto en la venta de su suelo como en la gestión de su poblado. Ahí se instituyen modalidades propias de *gesellschaft* y que se distinguen por una adaptación, relativamente fácil, a emergentes y continuadas circunstancias. Esta conducta, de alguna manera, es la que ha enriquecido el derecho consuetudinario y, por lo mismo, las circunstancias de gobernanza.

El segundo se revela mas complejo. Para Tönnies (1979), todo grupo debe su existencia gracias a un elemento origen que los reúne y los cohesiona, para los NA, el territorio es ese elemento cohesionador. Sin embargo, en presencia de ciudades ejidales, además del territorio, sus ciudades se convierten, como establece Heller (1987), en un soporte de materialización de la VC y sus diversas formas y acepciones ontológicas de organizarse, convivir y gestionarla, específicamente, ejercitando ciudadanía en la toma de decisiones y autogestión de su ciudad, por lo que la organización urbana de las mismas puede acusar algunos de esos elementos de soporte.

Pese a que en muchas de ellas su trazo, viario, estructura y organización urbana, se emplearían los principios ordenadores del MM, en la mayoría imperaría la memoria colectiva. El poblado se trazaba (o se re-trazaba) de acuerdo con un imaginario colectivo

que no siempre coincidía con el institucional, mismo que, usualmente, se asemejaba al modelo fundacional de ciudades hispanoamericanas consolidado en toda la región de la América española como el *modelo de hacer ciudad* (Terán, 2002; Aguilera, 1994). A saber, domina el pragmatismo de la cuadrícula o retícula y sus diversas adaptaciones. En este trazado rectilíneo, se inscriben manzanas de cuatro caras y una plaza al centro compositivo, mas o menos regular, misma que funciona como base fundacional a cuya memoria se coloca dicha fecha protocolaria. La plaza también es asiento del dominio, siendo reservada a los edificios de gobierno eclesiástico, representado generalmente por un templo católico, y el político, representado por el Comisariado Ejidal. Este *locus*, de acuerdo con Rossi (2015), sería un hecho urbano que es causado y es causa de la independencia y autonomía social y cultural, es decir, de su carácter social (Gráfico 3).

En ese aspecto, si bien no pueden considerarse “comunidades” –en el sentido de reconocerse por haber generado una cosmovisión o filosofía de vida debido a la flecha del tiempo, sí poseen algunos de los rasgos característicos de comunalidad que establece Medina (2011). Uno de ellos, es que las decisiones trascendentales son comunitarias, siendo las asambleas ejidales el lugar y el mecanismo de consenso; otro tiene que ver con su capacidad de generar un patrimonio cultural propio, referido a que han desarrollado ciertas costumbres, fiestas y lugares comunes (Cuche, 2002); la última tiene que ver con un sistema de convivencia y modos de vida de características, por seguir a Tönnies (1979), de *gemeinschaft*, y que se distingue, precisamente, por su persistencia o estabilidad, aún cuando las circunstancias se modifiquen, algo que, a juzgar por Chueca (1997), solo les sería propio a una ciudad clásica.

A MANERA DE DISCUSIÓN. A MANERA DE REFLEXIÓN

La definición y entendimiento de ciudad ha sido un ejercicio inacabado, de aproximaciones tanto sucesivas como incompletas. En ese afán, desde dos posiciones se ha buscado acercarse a identificarla y definirla. La utilitaria o cartesiana, de tradición y lenguaje iluminista y variables cuantificables, refiere a sus integrantes como ciudadanos y busca temáticas donde la ciudad se mide y construye desde lo verificable, dirigiéndose a ésta como la *polis*. La segunda, de proximidad o fenomenológica, de lenguaje y tradición romanticista y variables de cualidades, refiere a sus integrantes como habitantes y busca temáticas donde la ciudad se interioriza desde el *ethos*, refiriéndose a ésta como la *civita* (Cacciari, 2010).

En la comprensión de su complejidad, sin embargo, no pueden permitirse ausencias, lo cartesiano y lo ontológico se vuelven imprescindibles y complementarios cuando se trata de provincializar la teoría (Brenner y Schmid, 2015). Este dualismo, no obstante, también está presente en su apropiación. Lo ciudadano tendría sentido con el ejercicio de ciudadanía y uso del territorio como *polis*, mientras que el habitante tendría sentido con el sentido de apropiación y convivencia territorializada de la *civitas*. El *zoon politikón* aristotélico estaría incompleto sin el sueño de vecindad simmelmiano. Desde esta basa,

si cada grupo construye, define y le da sentido a sus espacios y sus espacialidades, (Lefebvre, 2013), las descritas características de las ciudades ejidales, a su vez, han posibilitado cinco condiciones que propician, además de un singular dualismo espacial, un espacio de construcción y ejercicio de ciudadanía y de habitante que funciona como conjuro de las externalidades producidas por el proceso de metropolización.

Una de ellas proviene de su razón postcolonial. La apropiación del territorio solo existe si se percibe y se bautiza. El acto de nombrar es manifestación de poseer, de asir. La interiorización del territorio atraviesa por ese sentido fundacional que adaptas y adoptas a tu imaginario y memoria, a tus símbolos, a tus recuerdos y tu lingüística. La apropiación se completa si los vives, y la única forma de lograrlo es recorriéndolos, identificándolos, reconociendo los límites desde un errabundeo, o en derivas o en trahumancia. La escala humana de las ciudades ejidales lo facilita. Aquí las dimensiones y reflexiones espaciales lefebvrianas se entienden, producir el espacio desde la dialéctica se comprende y se justifica a partir del desenvolvimiento del mapa mental que produce -y es producto- del espacio y su introspección que construye sólo aquél que la habita y recorre, no importa que sea ejidatario o que sea un vecindado, después de todo, cada grupo y cada individuo produce su espacio.

Una segunda tendría que ver con la memoria generacional. Hay un territorio y espacios en común, un soporte para las emociones y los recuerdos tanto grupales como individuales. Coulanges (2003) afirma que originariamente la ciudad era el lugar para el recuerdo de los muertos, aunque Bailly (1989), refiriéndose a la tierra, asegura que no solo es tumba, sino lugar de nacimiento. “Aquí es mi tierra, mi terruño”, se suele decir en referencia al origen, al lugar de nacimiento, a las raíces, es decir, al arraigo. Las generaciones, sus muertos y sus neo nacidos, son proveedoras de esa memoria, y en la ciudad ejidal, no solo hay -al menos- una nueva generación campesina oriundos de su tierra, sino otra que se ha encargado de velar el recuerdo de los que se han ido y que fundaron la ciudad y sembraron la antigua tierra del *fundo* municipal o de las otrora haciendas. Después de todo, García Márquez tendría razón: “Uno no es de ninguna parte mientras no tenga un muerto bajo la tierra”.

La tercera se vincula a su originaria formación. Aquí convive la propuesta de los utopistas y sus nuevas ciudades, con la de los comportamientos de comunalidad idealizados por los culturalistas. Teóricamente estamos ante el mejor mundo posible: una nueva ciudad con nuevos ciudadanos venidos de todos lados y de múltiples profesiones. La diversidad buscada existe sin buscarla, y el espacio colectivo vive y pervive para la cotidianidad y su despliegue. El cosmopolismo *folk*, como moderna consecuencia, es también una realidad proveedora de imaginarios y de memoria de una ciudad cuya estética, como sentencia geddesina y ejercicio del derecho a la ciudad, no es un accesorio puramente sentimental, sino un paisaje simbólico lleno de intensiones.

La cuarta tiene que ver con la celebración. La cosa pública tiene su mejor despliegue en el espacio colectivo, donde conmemoración y permanencia juegan un papel primordial en el ideario de una sociedad, siendo la calle, la plaza y su monumentalidad,

el soporte inmejorable. *Conmemorar* se asocia al poder establecido y su búsqueda testimonial, *permanencia* a su pretensión de perpetuarse en la memoria, por lo que no es circunstancial que, en la plaza pública, el busto de Cárdenas conviva con los héroes ejidales. La calle, por otro lado, como condición indispensable de la ciudad, también es escenario de la memoria nacional y local. El nombre de Insurgentes o B. Juárez, coexiste con los de personajes, héroes o pasajes domésticos. Finalmente, la identidad colectiva se complementaría con la celebración de dos fechas trascendentes. Por un lado, la del santo de advocación del templo católico, y por otro, la fecha de Dotación de tierras al ejido. No siempre coinciden, pero usualmente compiten y congregan a las generaciones.

Un último punto tiene que ver con la advertencia lefebvriana sobre los mitos. El mito tiene una razón de ser, ante la ausencia de un conocimiento es un inmejorable sustituto, por lo que, por su propia naturaleza, en toda construcción de conocimiento estaría presente. De éstos, dice Elizalde (2005), no se puede huir. Al ser potenciadores de la realidad y de la verdad, se vuelven indispensables e incluso adictivos. Sin embargo, no poseen la realidad, sino su propia realidad, y ello nos obliga a reconocer no a la verdad, sino la verdad que entrañan. En las ciudades ejidales, en cualquiera de ambas posiciones, y precisamente por su (in)completitud e idealización -tal como las proclamas de los utopistas y los culturalistas para para ciudad preindustrial- el mito estará presente. Así, a la ciudad ejidal, bien se le puede identificar y reconocer, pero sobre su gestión, si se utiliza el término de Ortega y Gasset, abundan más las creencias y mucho menos las ideas o el conocimiento, y es ése el reto que entraña este tipo de eventos y trabajos ya que, al final, también de eso está hecha la gobernanza, de acuerdos no reglados que, por definición, son no visibles y, por lo mismo, hechos de mitos o creencias que esperan pasar por ideas o conocimientos cuando participan en la construcción de esta *pax urbana* que, eufemísticamente, llamamos gobernanza en metrópoli. Menuda cuita.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera, J. (1994). *Fundación de ciudades hispanoamericanas*. Madrid: MAPFRE.
- Azuela, A. (1999). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- Azuela, A. (2014). El ordenamiento territorial en la legislación mexicana. En M. T. Sánchez Salazar *et al.* (coords.) *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. México: UNAM.
- Bachelard, G. (2013). *La poética del espacio*. México: FCE.
- Baigorri, A. (1995). De lo rural a lo urbano. Hipótesis sobre las dificultades de mantener la separación epistemológica entre Sociología Rural y Sociología Urbana en el marco del actual proceso de urbanización global. En *V Congreso Español de Sociología*. Granada. Recuperado de <https://www.eweb.unex.es/eweb/sociolog/BAIGORRI/papers/rurbano.pdf>
- Bailly, A. (1989). Lo imaginario espacial y la geografía: en defensa de la geografía de las representaciones. En *Anales de Geografía*, (9). Madrid: Universidad Complutense. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC8989110011A>
- Bassols, M. (1988). *Antología de sociología urbana*. México: UNAM.
- Borja, J. (2012). El fin de la ciudad posmodernista y el derecho a la ciudad. En M. Belil *et al.* (eds). *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona: Icaria.
- Brenner, N y C. Schmid. (2015). ¿Towards a new epistemology of the urban? En *City*, 19(2 y 3), Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>, pp. 151-182.
- Cacciari, M. (2010). *La ciudad*. Madrid: GG.
- Camacho, M. (2014). *Diccionario de Arquitectura y urbanismo*. México: Trillas.
- Castells, M. (1980). *Problemas de Investigación en sociología urbana*. México: Siglo XXI
- Castells, M. (2012). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Chanfón, C. (2009). *Historia de la arquitectura y el urbanismo mexicanos. El siglo XX*. México: FCE.
- Choay, F. (1983). *El urbanismo, utopías y realidades*. Barcelona: Lumen.
- Chueca, F. (1997). *Breve historia del urbanismo*. Madrid: Alianza.
- Coulanges de, F. (2003). *La ciudad antigua. Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*. México: Porrúa.
- Cuche, D. (2002). *La noción de cultura en las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Donoso, S. (1993). *Antecedentes de la sociología urbana*. México: UAM-X.
- Echeverría, B. (2013). *Qué es la modernidad*. México: UNAM.
- Elizalde, A. (2005). Algunos apuntes respecto al estado del arte en el conocimiento de la sostenibilidad. En Hernández, A. *La sostenibilidad en el proyecto arquitectónico y urbanístico*. Madrid: ETSAM.
- Escalante, P. (coord.). (2012). *Historia de la vida cotidiana en México. Tomo I. Mesoamérica y los ámbitos indígenas de la Nueva España*. México: FCE.
- Flores, C. (2007). *El encuentro de la ciudad y el ejido. El caso particular de los Núcleos Ejidales de la ciudad de Tepic*. Tesis Doctoral. Madrid: UPM-ETSAM.

- Flores, C. (2015). Suelo, Ejido y Ciudad mexicana. Algunos apuntes para comprender su relación. En *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 6(2). Madrid: Universidad Complutense.
- Flores, C. (2015a). *Ciudad, Arquitectura y Sociedad. El movimiento moderno en Tepic. Tomo II: Urbanística y urbanización*. Tepic: UAN-UAS.
- Fromm, E. y Maccoby, M. (1992). *Sociopsicoanálisis del campesino mexicano*. México: FCE.
- García, C. (2016). *Teorías e historia de la ciudad contemporánea*. Barcelona: GG.
- García, N. (1990). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México: Grijalbo.
- Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el siglo XX*. México: El Colegio de México.
- Geddes, P. (1960). *Ciudades en Evolución*. Buenos Aires: Infinito.
- Halbwach, M. (2004). *La memoria colectiva*. Zaragoza: Prensas universitarias de Zaragoza.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Heller, Á. (1987). *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Península.
- Jones, E. (1990). *Metrópolis. Las grandes ciudades del mundo*. Londres: Oxford.
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitan Swing.
- Lezama, J. (1998). *Teoría social, espacio y ciudad*. México: El Colegio de México.
- Lindón, A. (2002). La construcción social del territorio y los modos de vida en la periferia metropolitana. En *Territorios* (7), pp. 27-41. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/5680/3760>
- Mancuso, F. (1980). *Las experiencias del Zoning*. Barcelona: GG.
- Masiero, R. (2003). *Estética de la arquitectura*. Madrid: Machado Libros.
- Medina, P. et al. (2011). Experiencias en México con la educación intercultural como demanda de los movimientos sociales. Memorias de-coloniales latinoamericanas. En *Tramas*, 34. UAM-X. Recuperado de <http://132.248.9.34/hevila/TramasMexicoDF/2011/no%2034/6.pdf>
- Müller, W. y Gunther V. (1999). *Atlas de Arquitectura 1*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ortega y Gasset, J. (1934). *Ideas y creencias*. Recuperado de <https://omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/ideas-y-creencias.pdf>
- Quiroz, H. (2008). *Ciudades mexicanas del siglo XX*. México: UNAM.
- Rossi, Aldo. (2015). *La arquitectura de la ciudad*. Madrid: Gustavo Gili
- Rojas, E. et al. (ed). (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID.
- Sánchez, G. y Ruiz, L. (2000). *Guía de nuevos centros de población ejidal del Archivo General Agrario, Registro Agrario Nacional*. México: CIESAS.
- Saiz, J. (1989). Lo objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos. En Gustavo G. (coord.) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México: El Colegio de México.
- Sassen, S. (1994). El complejo urbano de una economía mundial. En Urrutia, V. *Para comprender qué es la ciudad*. Teorías Sociales. Pamplona: Verbo Divino.
- Segura, E. (1990). *Arquitectura porfirista. La colonia Juárez*. México: UAM-A.

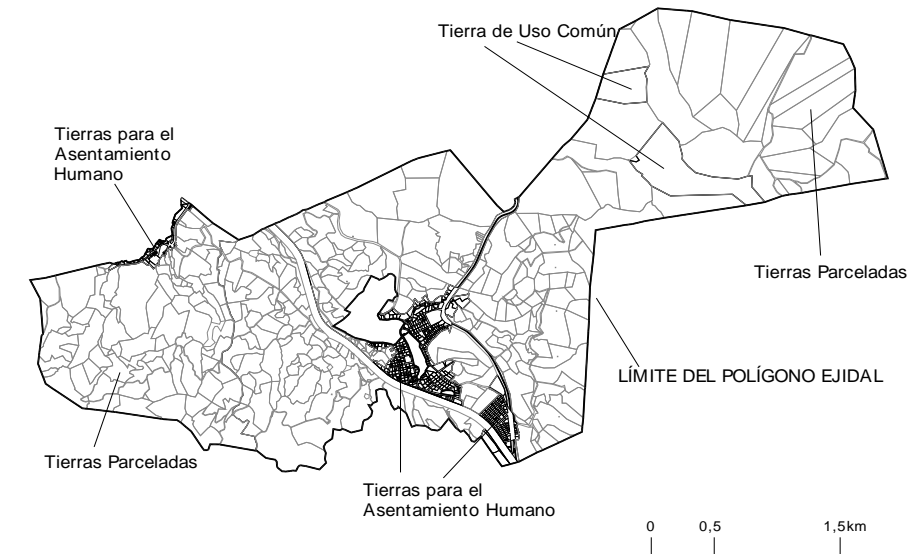
- Sica, P. (1980). *Historia del Urbanismo*. El siglo XIX-2. Madrid: IEAL.
- Terán, F. (2002). *El Urbanismo en el Nuevo Mundo*. Madrid: MECyD.
- Tönnies, F. (1979). *Comunidad y asociación. El comunismo y el socialismo como formas de vida social*. Madrid: Península.
- Unikel, L. (1976). *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.
- INEGI-CONAPO. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México: CONAPO-INEGI. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_de_las_zonas_metropolitanas_de_Mexico_2010_-_Analisis_de_resultados
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.
- Wirth, L. (1938). El urbanismo como modo de vida. En Bassols (comp.) *Antología de Sociología urbana*. México: UNAM.
- Wolf E. (1985). *Las luchas campesinas del siglo XX*. México: Siglo XXI.

NOTAS

- ¹ Ciudades medias, medianas o intermedias, al menos en México, es una clasificación concebida desde el imaginario institucional para fines de planeamiento tanto urbano como político-administrativos. Bajo el enfoque de teoría de sistemas, entre otras cosas, supone a un grupo de ciudades con actividades homogéneas que cumplen funciones de equilibrio y de enlace con sus inmediatas ciudades superiores e inferiores, de acuerdo con un ecosistema de ciudades al que pertenecen y que, convencionalmente, no rebasan el millón de habitantes ni poseen menos de 100 mil. Mas allá de esta trivialización, la propuesta de Wirth (1938) sigue válida en el sentido de la complejidad que representa cualquier ciudad por el solo sentido de existir, o sea, que los modos de vida que produce son únicos, singulares y exclusivos. Así que, si bien los problemas de las ciudades pueden ser comunes, no así la manera de enfrentarlos (Borja, 2012).
- ² Con fundamentos de exclusión, de origen alemán y localizado desde finales del siglo XIX, el zoning o zonen (zonificación), según Mancuso (1980), se basa en el principio de la subdivisión de la ciudad asignando a cada una de dichas subdivisiones determinados parámetros relativos a la edificación. En general, y salvo casos de aplicación particulares, estos parámetros son tres: 1. el Uso, es decir, el tipo de función a que debe ser destinada cada parte del suelo comprendida dentro de las distintas zonas, o bien el tipo de actividad que pueden admitir los edificios que allí se construyan; 2. la Densidad, o la cantidad de volumen que es posible realizar en ellos, con relación a la extensión de las áreas y, por último, 3. la Altura de los edificios que puedan construirse (Flores, 2015a, p. 31).
- ³ Aunque no en todos los casos. Algunas veces ya existían poblaciones que hubieron de rediseñarse o rectificar sus trazos urbanos. Caso contrario registra la segunda modalidad en la que, si bien supone una población existente, en una gran cantidad de NA el poblado o área urbana era creado súbitamente como requisito puramente administrativo.
- ⁴ Por otro lado, no debe olvidarse que hubo un tiempo, incluso, en que poseían policía y hacienda propia.
- ⁵ La tradición continúa. Uno de los más recientes es un texto coeditado por la CONAPO (2012) que, en su primera parte, a la metropolización la discute como fenómeno y la legítima como epíteto.

GRÁFICOS

Gráfico 1. Polígono Ejidal del NA de Lo de Lamedo



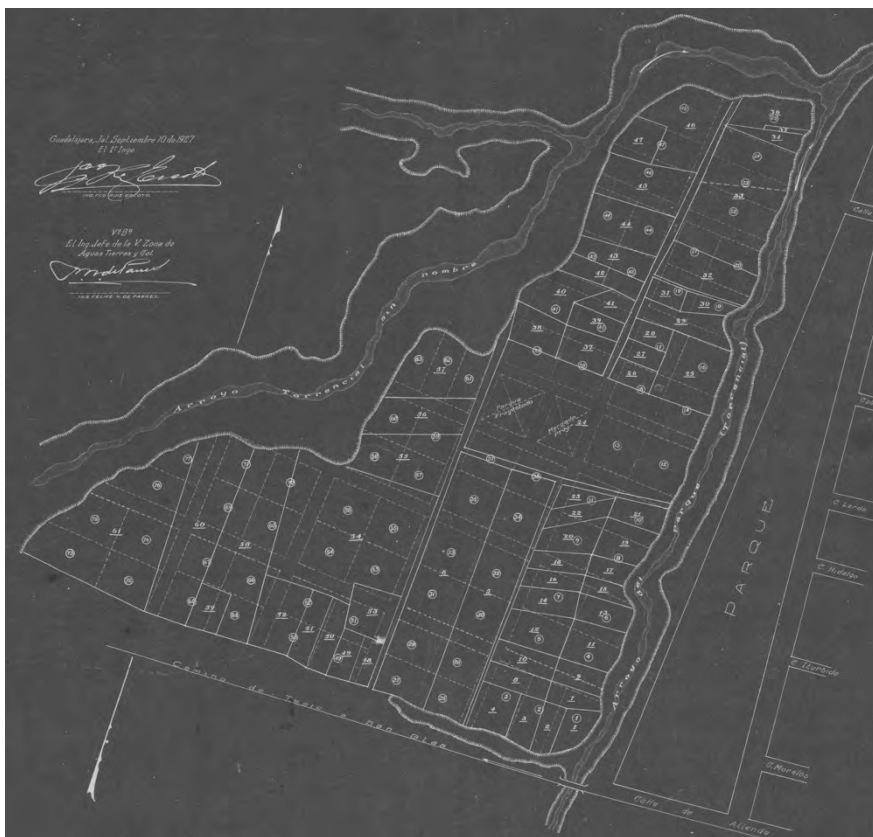
Fuente: Flores (2007).

Gráfico 2. Población total y tasa de crecimiento por rango de población de las zonas metropolitanas, 1990-2010

Rango	Zonas metropolitanas	Población			tasa de crecimiento media anual(%)	
		1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010
Total nacional		81 249 645	97 483 412	112 336 538	1.9	1.4
Total zonas metropolitanas	59	43 340 530	54 284 700	63 836 779	2.3	1.6
5 000 000 o más hab.	1	15 563 795	18 396 677	20 116 842	1.7	0.9
1 000 000 a 4 999 999 hab	10	13 260 044	17 405 219	21 252 198	2.8	2.0
500 000 a 999 999 hab	19	9 094 952	11 808 534	14 553 379	2.7	2.0
Menos 500 000 hab	29	5 421 739	6 674 270	7 914 360	2.1	1.7
Resto del país	-	37 909 115	43 198 712	48 499 759	1.3	1.1

Fuente: VV.AA. (2012, p. 37).

Gráfico 3. Trazo del área urbana del NA de H. Casas



Fuente: Colección Mapoteca Orozco y Berra.

IMPORTANCIA DE LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS EN LA GOBERNANZA, EN LA ZONA METROPOLITANA LA PIEDAD-PÉNJAMO

SÁNCHEZ MANCILLA ANA BELEM Y
MEJÍA GUADARRAMA LETICIA
EL COLEGIO DE MICHOACÁN

Ana Belem Sánchez Mancilla, Licenciada en Planeación Territorial con una especialidad en Cartografía Automatizada, Teledetección y Sistemas de Información Geográfica, maestra en Geografía Humana por El Colegio de Michoacán. Trabajo temas relacionados con procesos territoriales (sociedad y territorio).
Contacto: ana.san.man23@gmail.com

Leticia Isabel Mejía Guadarrama, doctora en Geografía por la UNAM, profesora-investigadora de El Colegio de Michoacán, miembro de la Red de Gobernanza Metropolitana y del Sistema Nacional de Investigadores. Mi interés está en los procesos económicos y sociales que construyen las ciudades y éstas como producciones espacio-sociales.
Contacto: limg@colmich.edu.mx letymg03@yahoo.com.mx

RESUMEN

Este trabajo pretende contribuir a los estudios de la gobernanza metropolitana desde una vertiente que incluya a otros actores que están dentro de las zonas metropolitanas, pero fuera de los espacios urbanizados, en la idea que su inclusión es fundamental para lograr un aumento de la calidad de vida de la sociedad en conjunto y un desarrollo integral que rebase el simple crecimiento económico. Para ello, se evidencia la presencia de productores agrícolas de los núcleos agrarios de la Zona Metropolitana interestatal La Piedad-Pénjamo y su rol en las economías local y metropolitana, a partir del caso de los ejidos Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés.

Palabras clave: productor agrícola, gobernanza, espacio rural-metropolitano y núcleo agrario.

IMPORTANCIA DE LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS EN LA GOBERNANZA, EN LA ZONA METROPOLITANA LA PIEDAD-PÉNJAMO

Este trabajo pretende contribuir a los estudios de la gobernanza metropolitana desde una vertiente que incluya a otros actores que están dentro de las zonas metropolitanas, pero fuera de los espacios urbanizados, en la idea que su inclusión es fundamental para lograr un aumento de la calidad de vida de la sociedad en conjunto y un desarrollo integral que rebase el simple crecimiento económico. Para ello, se evidencia la presencia de productores agrícolas de los núcleos agrarios de la Zona Metropolitana interestatal La Piedad-Pénjamo y su rol en las economías local y metropolitana, a partir del caso de los ejidos Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés. El documento presenta parte de los resultados de una investigación más amplia sobre los productores agrícolas en una economía de mercado que les exige nuevas prácticas productivas y les impone relaciones de comercialización no siempre equitativas; además, de ser más vulnerables por las dinámicas de mercado de suelo que tienen, al estar en una zona metropolitana. A partir de un trabajo de campo (2017-2018) que consideró recorridos y entrevistas a diversos actores y el cotejo a la cartografía y estadísticas oficiales, los resultados muestran que en la Zona Metropolitana La Piedad-Pénjamo hay productores agrícolas con propiedad social de la tierra que viven bajo condiciones de marginación y fuerte migración, sin embargo, su actividad agrícola es importante en la creación de cadenas productivas metropolitanas y por lo tanto deben ser considerados en la gobernanza y planeación.

ANTECEDENTES. LA CONFORMACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA LA PIEDAD-PÉNJAMO, BAJÍO GUANAJUATENSE

En México la metropolización se aceleró desde finales del siglo XX involucrando a grandes, medianas y pequeñas ciudades. En estas dos últimas, las actividades económicas pueden basarse no sólo en el sector terciario y secundario, sino también en el sector primario donde converge un conjunto de actores sociales y productivos que enfrentan problemas derivados del crecimiento urbano-demográfico y cambios económicos en su fuente de trabajo.

Michellini y Davies señalan que las ciudades medias poseen dinámicas de desarrollo endógeno que contribuyen a revitalizar su entorno rural inmediato en cada marco regional, convirtiéndose en componentes destacados de las políticas y por lo tanto constituyen un nexo de intermediación entre los espacios metropolitanos de mayor nivel y el ámbito

rural (Michellini y Davies, 2009, pp. 4-7). Por su parte, Moreira indica que las ciudades pequeñas mantienen una estrecha relación con lo agrícola y con los cambios que se dan sobre las actividades productivas del campo (como una consecuencia del impacto del mercado mundial en la escala local) (Moreira, 2015, p. 80).

Desde los años setenta, en México se tenían documentadas 12 zonas metropolitanas (Unikel, Ruíz y Garza, 1978, p. 135), número que ha ido en aumento, ya que de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el año 2005 se contaba con 56 ZM y para el año 2010 incrementó a 59 (Sedesol, Conapo, INEGI, 2007: 9 y 2012: 14). Mientras que para este 2018, la Secretaría de Gobernación (Segob), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y Conapo registran 74 zonas metropolitanas (Segob, Conapo y Sedatu, 2018: 7).¹

En este proceso de metropolización, el Bajío guanajuatense toma relevancia por la dinámica y complejidad de su sistema de ciudades, localizado a lo largo de un corredor de 165 km, estructurado por la carretera federal 45 (García, 2017, p. 53). Continúa García señalando que en el año 2008 se aplicó una política de definición de zonas metropolitanas sobre la base del beneficio presupuestal y de coordinación intermunicipal, lo cual implicó la conformación de 5 zonas metropolitanas: 1) Laja Bajío (incluye Celaya); 2) Irapuato-Salamanca; 3) León; 4) Uriangato-Moroleón-Yuriria y 5) Zona Metropolitana interestatal La Piedad-Pénjamo² (ZMPP) (véase mapa 1).

La ZMPP es la única interestatal entre Michoacán (La Piedad) y Guanajuato (Pénjamo). Es una de las tres que tiene el estado de Michoacán, las otras dos corresponden a la Zona Metropolitana de Morelia y la Zona Metropolitana de Zamora. Por número de habitantes, la ZM La Piedad-Pénjamo es de tamaño medio, integrada a partir de dos centros urbanos con relaciones funcionales e intercambio de bienes y servicios, así como, cadenas productivas locales. Su sustento para la declaratoria se da con la conurbación³ de la localidad penjamense de Santa Ana Pacueco con la ciudad de La Piedad, la cual es un centro pequeño con funciones regionales en un entorno predominantemente rural (véase mapa 1).

En estudios realizados en otras latitudes se ha comprado la clara relación entre la ciudad pequeña y el campo a partir de una base económica de actividades agrícolas o agroindustriales que se expresan, también, en la propia configuración del espacio urbano (Moreira, 2015, p. 80). Una lectura geográfica de la consolidación de la conurbación La Piedad-Santa Ana, indica que desde finales del siglo XX y lo que va de este, la actividad porcícola ha tenido una fuerte expansión espacial que amplió el área de influencia de la ciudad a través de la (re)ubicación de granjas y agroempresas al municipio de Pénjamo (Rosas y Mejía, 2017, p. 238) que consolidó la cadena productiva sorgo/maíz-porcicultura-industria cárnica.

La configuración de la zona metropolitana es sui generis: dos núcleos urbanos separados espacialmente y un amplio espacio metropolitano donde se desarrollan principalmente actividades agrícolas y pecuarias (en menor medida se ubican algunas

agroindustrias y unas pocas industrias) y un patrón de 602 localidades (499 en Pénjamo y 103 en La Piedad), principalmente poblados rurales, rancherías, granjas y unas cuantas colonias. De ahí, que en este trabajo se le considere un espacio rural-metropolitano y que la población y los productores rurales que lo construyen deben ser parte de la gobernanza para la planeación metropolitana.

El Registro Agrario Nacional (RAN) asienta en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) 24 ejidos y 1 comunidad para La Piedad y 160 ejidos para Pénjamo (PHINA, 2016), en conjunto 185 núcleos agrarios⁴. Esta cantidad de núcleos nos indica que en este espacio rural-metropolitano hay presencia de tierras de propiedad social y si lo combinamos con la superficie que ocupa (45.4% del total), podemos decir que es significativa, al ser casi la mitad de la zona metropolitana (véase tabla 1).

No se cuenta con estadísticas oficiales recientes que nos permitan indicar cuanta de esa superficie de propiedad social está dedicada a la agricultura, por ello utilizaremos los datos que proporciona el Atlas Ejidal (INEGI, 1992a y 1992b) donde se asentaba que del total, 69% era para uso agrícola (siendo mayor la superficie de temporal (60%) que la de riego (40%)), en segundo lugar estaban las tierras de agostadero o pastos.

Uniendo hechos, en esa tabla 1 también se indica el número de ejidatarios, comuneros, poseionarios y vecindados que tienen derechos jurídicos en la zona metropolitana, que suman 20 235 sujetos agrarios (el doble de la población de Santa Ana). Estos sujetos (y sus familias) forman parte de la población metropolitana, pero al mismo tiempo mantienen prácticas agrícolas (y ganaderas), así como condiciones socioeconómicas más propias de espacios rurales.

ESCENARIO SOCIOECONÓMICO DE LOS NÚCLEOS AGRARIOS LAGUNA LARGA DE CORTÉS Y BUENAVISTA DE CORTÉS

Como se señaló en el apartado anterior, la ZMPP es polimórfica y con un amplio espacio rural-metropolitano, donde los productores agrícolas⁵ de las tierras ejidales y comunales se desenvuelven e interactúan con otros actores metropolitanos y regionales. También la información recabada permite señalar que este espacio es menor en el municipio de La Piedad y con menos sujetos agrarios. Es decir que, de los dos municipios, sería el de Pénjamo el más rural y con mayor actividad agrícola. El grado de marginación (por los indicadores que utiliza esta institución) para cada municipio nos permite apuntalar la afirmación anterior, en 2010 el de La Piedad era calificado como “muy bajo”, mientras que el de Pénjamo como “medio” (Conapo, 2012).

Veamos el caso de los núcleos agrarios de Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés, con mayor detalle.

Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés, a principios del siglo XX tenían categoría de hacienda, ya que formaban parte de las tierras que pertenecían a los señores Manuel y José Cortés, últimos administradores que compraron el casco de la hacienda de Santa Ana Pacueco y las tierras más cercanas en 1860 (Chávez, 2012, p. 31). Para los

años veinte y a comienzos de los treinta la hacienda se fue desintegrando poco a poco, a consecuencia de la Revolución mexicana y de la Reforma Agraria, alcanzando su punto máximo con las expropiaciones masivas de tierras a los hacendados (Nickel, 1988, p. 23). En 1935 se dotó a Buenavista de Cortés con 783 ha. para beneficio de 130 ejidatarios, al siguiente año la dotación fue para Laguna Larga de Cortés con una superficie de 867 ha. para 150 ejidatarios (Diario Oficial de la Federación, 1936; 1960), posteriormente se realizaron algunas ampliaciones de tierras.

Abrimos un paréntesis para señalar dos hechos de trascendencia para las zonas metropolitanas y los núcleos agrarios. El primero es la reestructuración del aparato gubernamental durante los ochenta, en concreto la modificación al artículo 115, referente al papel más activo de los municipios en la gestión de sus territorios y la administración de sus finanzas (que puede impactar en las gestiones para la creación de zonas metropolitanas para acceder a las reservas de los fondos metropolitanos). El segundo, que atañe directamente a los núcleos agrarios, es la reforma al artículo 27 constitucional⁶ considerada como la contrarreforma agraria de 1992, con ello se crea el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), se cierra paréntesis.

Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés formaron parte del Procede, el primero se incorporó al programa el 3 de noviembre de 1997 con una superficie total de 1,235.07 hectáreas y el segundo el 1 de abril de 1995 con una superficie total de 918.90 hectáreas. El número de sujetos agrarios⁷ reconocidos es de 205 ejidatarios, 350 avecindados y 64 poseionarios en Laguna Larga de Cortés y para Buenavista 218 ejidatarios, 88 avecindados y 10 poseionarios (PHINA, 2016).

Ambos núcleos agrarios se encuentran ubicados al oeste del municipio de Pénjamo, Laguna Larga al norte de la carretera estatal 90 (Irapuato-La Piedad) y Buenavista al sur; a un tiempo no mayor de 20 minutos en vehículo de la conurbación. Delimitan con otros núcleos agrarios y tierras de propiedad privada, así como algunos silos para granos. Laguna Larga se integra por tres polígonos y con áreas de uso común (véase mapa 2). El uso de suelo⁸ es predominantemente agrícola (40.36% temporal y 53.72% riego). Es importante destacar que el núcleo se divide en las colonias El Triángulo, Cárdenas, INDECO, Camacho y Olivos, que de manera conjunta forman el área urbana (5.12%) y que son producto de la venta de tierras ejidales por particulares (de ahí el número de avecindados, que supera el de ejidatarios).

Por su parte, Buenavista de Cortés cuenta con una superficie ejidal de dos polígonos y no tiene área común (véase mapa 3), el uso de suelo también es predominantemente agrícola (91.7% temporal y 5.0% riego) y 3.3% de su superficie es para su asentamiento humano.

Es importante destacar que los dos núcleos agrarios presentan un incremento en el número de habitantes de 1970 a 1990 (consistente con el crecimiento de la Zona Metropolitana y de ciertas actividades económicas como la porcicultura y el cultivo del sorgo). En los veinte años siguientes el crecimiento ya no es tan marcado, pero sí denota una

diferencia entre los dos núcleos agrarios (véase gráfica 1). Para el 2010, Laguna Larga de Cortés tiene una población de 3 040 habitantes, lo que según INEGI le da categoría de localidad urbana, mientras que Buenavista de Cortés con 1 368 habitantes es rural. Sin embargo, esta categoría de urbana o rural si bien es indicativo de procesos distintos entre los dos, deben matizarse con otros datos como el que da Conapo (2012), sobre el grado de marginación: “alto” para la Laguna y “medio” para Buenavista, es decir, la localidad rural pareciera estar en mejores condiciones que la supuesta urbana.

Una situación también importante es la migración. En los dos núcleos, durante el trabajo de campo, se pudo detectar una constante de movimiento migratorio de uno o más familiares de los entrevistados. Estos movimientos son de dos tipos: uno internacional asociado a las dificultades a las que se ha enfrentado el productor en el campo (y la inseguridad), como se aprecia en este relato:

... las trabajaba un sobrino [...] pero llegó el momento de que no se dieron las parcelas y no hubo agua, no hubo trigo, en ese año no hubo trigo y pus las drogas seguían, y él decidió irse, le dijo a su hermano: ¡oye como vez me quiero ir!, no dice; vente yo te consigo un coyote y a ver cómo le hacemos y vente, y ¡Si, bendito Dios que si se fue!, duró cuatro años allá (Estados Unidos) sin venir para pagar sus compromisos que debía... (BMB, comunicación con Ana Belem Sánchez, 23 de enero de 2018 en ejido Laguna Larga de Cortés)

El otro, local o metropolitano, también asociado a la situación del empleo agrícola y a la búsqueda de mejores condiciones de vida, que conlleva movimientos permanentes o estacionales a los dos centros urbanos de la zona metropolitana para trabajar o educarse (es el caso de jóvenes que ingresan a estudios de nivel bachillerato o superior), además de la población cuyo campo laboral estuvo y está en sector servicios en la conurbación:

el mayor no quiso estudiar [...] fue regidor en Pénjamo, él tenía su trabajo en Pénjamo, trabajaba en la presidencia...yo empecé a trabajar en La Piedad en el centro médico... (BMB, comunicación con Ana Belem Sánchez, 23 de enero de 2018 en ejido Laguna Larga de Cortés).

...se vino una hermana aquí a estudiar aquí en La Piedad, ya desde cuando se recibió [...] (MM, comunicación con ambas autoras, 19 de febrero de 2018 en ejido Buenavista de Cortés).

Los núcleos se caracterizan por una producción cerealera (maíz, sorgo y trigo) de temporal y de riego (véase gráfica 2), que contribuye al desarrollo económico y productivo de la zona metropolitana:

¡Ahí le va! El Bajío lo comprende Michoacán, Querétaro, Guanajuato, fíjese bien lo que le voy a decir; y el centro de todo este semillero es Pénjamo, así como le digo, Pénjamo es el que aporta más hectáreas para el grano, pa lo que son cereales, los que son granos, son trigos, son maíces, todo eso y dentro de Pénjamo, el ejido de los más grandes es la Laguna Larga, donde está aquí, el centro, por eso estamos en el mero centro del semillero... (BJL, comunicación con Ana Belem Sánchez, 21 de febrero de 2018 en ejido Laguna Larga de Cortés).

La actividad agrícola es realizada por diferentes productores agrícolas, que bajo la influencia de la dinámica económica del Bajío y de la Zona Metropolitana forman parte de cadenas productivas, en donde no siempre logran una relación de equidad. Los productores agrícolas permiten que la actividad del sector primario a nivel local, regional y metropolitano tenga un peso importante, ya que Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés contribuyen en la producción cerealera (sorgo y maíz) que abastece a comercializadoras, agroindustrias, industria cárnica, etcétera.

Ellos son el primer eslabón de la cadena con la materia prima (cereales) que abastece a compradores como Conasa, Nu3, Fertico, Unión y Progreso del Campo, S.P.R. de R.L. entre otros, que a su vez abastecen a los productores de Cárnicos y Harinas (Sabritas y Maseca). La gran mayoría de ellos asentados dentro de los límites de la zona metropolitana. Un ejemplo claro es Conasa, empresa que se estableció primero en La Piedad en 1922 y que a partir de 2000 se reubica en Pénjamo:

... ¿y por qué nos ubicamos aquí? porque estamos en contacto directo con los agricultores..., estamos prácticamente rodeados de los ejidos: el ejido de la Laguna, el ejido de Buenavista, el ejido de la Estrella, estamos prácticamente en ese círculo, entonces, por lógica pues estábamos rodeados de productores de semilla, entonces eso nos iba a ayudar a capturar la mayor cantidad de semilla que nosotros fuéramos a ocupar en el ciclo anual. Esa fue otra de nuestras causas por las que creímos que era un punto adecuado para instalar la empresa. (HA, comunicación con Ana Belem Sánchez, 16 de marzo de 2018 en ejido La Estrella).

A pesar de las políticas y programas gubernamentales en apoyo al campo, los productores (sobre todo los que tienen menos hectáreas y recursos económicos) se han visto sujetos a diferentes tipos de riesgos, desde aquellos que afectan a la producción: riesgos climáticos (sequías, inundaciones, heladas, etcétera), hasta los de mercado, relacionados con la volatilidad de los precios y la distribución y comercialización del producto. Aspectos que han contribuido en el cambio de las prácticas productivas, la organización y relaciones de producción, y con ello la incorporación de otros cultivos como es el agave:

el agave ya se viene dando por estas regiones, yo creo que tenemos, vamos hablar del principio del 2000 para acá [...], *estamos viendo las parcelas llenas de agave* (BJA, comunicación con ambas autoras, 9 de febrero de 2018 en ejido Buenavista de Cortés).

De esta manera, durante los últimos diez años otra cadena productiva se ha ido construyendo, la del agave-tequila; Pénjamo se encuentran dentro de la denominación de origen del tequila. Las condiciones geográficas de Laguna Larga y Buenavista y la situación de incertidumbre económica para la producción cerealera de temporal han ocasionado que algunos ejidatarios (sobre todo mujeres y personas de edad avanzada) prefieran arrendar sus tierras a productores de agave.⁹ De ahí, que en el espacio rural-metropolitano se haya incrementado la presencia de agroindustrias como es la tequilera José Cuervo, además de las ya existentes, las locales como Corralejo y Real de Pénjamo.

La mayor parte del agave en los núcleos agrarios pertenece a una empresa tequilera:

...son pocos productores, la mayoría del agave que está establecido es de las empresas directamente tequileras de Jalisco, son las que tienen los agaves, llegan, rentan, traen su maquinaria y hacen todo, para poner el terreno en condiciones para plantar agave, llegan, destruyen, producen y se van... (GM, comunicación con Ana Belem Sánchez, 7 de marzo de 2018 en Ayuntamiento de Pénjamo).

Se puede decir que los capitales agroindustriales consideran ciertas particularidades, como calidad del suelo, ubicación, dependencia de factores naturales, sociales, entre otros aspectos, para rentar tierras ejidales y así incrementar sus ganancias.

LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS, ¿POR QUÉ SE LES DEBE TOMAR EN CUENTA EN LA GOBERNANZA PARA LA PLANEACIÓN METROPOLITANA?

De acuerdo a García, la importancia de tomar en cuenta la dinámica social y productiva de los productores agrícolas como parte del proceso metropolitano, es porque son ciudadanos que “ejercen una especie de doble ciudadanía. Por un lado, están representados en sus instituciones políticas, pero por otro, tienen la posibilidad de demandar un papel activo en la planeación, ordenamiento y funcionamiento de su localidad y las ciudades vecinas” (García, 2010, p. 149).

En el apartado anterior se buscó mostrar elementos para dar respuesta a la pregunta ¿por qué se debe tomar en cuenta a los productores agrícolas en la gobernanza para la planeación metropolitana? Es innegable que en la zona metropolitana de La Piedad-Pénjamo hay una presencia importante y significativa de población rural y de productores que contribuyen a la dinámica económica. Especial énfasis en el papel de los productores agrícolas de los núcleos agrarios en la base de cadenas productivas, pero también en

los problemas que enfrentan ante un mercado globalizado y la atracción de los centros urbanos o de Estados Unidos con el objetivo de mejorar su calidad de vida a través de un trabajo o una educación superior. En síntesis, se les debe tomar en cuenta porque son parte indisociable de la realidad de muchas zonas metropolitanas y en el caso de La Piedad-Pénjamo forman parte de la dinámica económica que puede posicionarla dentro del contexto del Bajío.

Por ejemplo, la migración del campo no es una situación nueva o que se presente con la declaratoria metropolitana, sin embargo la posibilidad de atacar de raíz lo que la provoca si puede verse como una novedad. ¿Qué se requiere?, considerar a los productores dentro del ejercicio de la planeación metropolitana y diseñar estrategias conjuntas para atender los problemas del amplio espacio rural-metropolitano y dinamizar aquellas actividades que garanticen la calidad de vida de la población y con ello permanencia.

¿Cómo lograrlo? No es una tarea fácil, por ejemplo, Téllez y Mejía (2016, p. 2) nos dejan ver que dos ciudades del Bajío tan distintas, como La Piedad y León, la primera con poco más de 100 mil habitantes, mientras que la segunda con más de un millón, que el nivel de desarrollo y la calidad de vida no necesariamente se deben al tamaño urbano de cada una, sino a la forma en cómo son administradas y cómo participa su población en los distintos ámbitos públicos. Es decir, de un ejercicio de gobernanza, que además debe ser metropolitana y se entiende como coordinación, involucramiento y capacidad de respuesta de actores individuales y colectivos, públicos y privados, para lograr objetivos específicos, discutidos y definidos colectivamente en entornos fragmentados e inciertos (García, 2010, p. 152).

Es claro que, tanto los gobiernos locales como la sociedad civil son ámbitos que se aluden mutuamente, y requieren uno del otro para legitimarse y lograr mejores resultados. Pero también es recurrente que entre ambos existan diferentes aspiraciones u objetivos respecto a lo que debe ser la atención a la expansión metropolitana. La atención al fenómeno metropolitano que fomente una buena calidad de vida para sus habitantes, debe considerar además del ámbito urbano, también el rural y que la práctica de la gobernanza tome en cuenta a los actores de ambos ámbitos (en particular, si en el campo tenemos a los productores y otros actores asociados que son la base económica metropolitana).

Existe una diversidad de productores presentes en los núcleos agrarios Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés, aquellos que estarían asociados a una economía familiar campesina (ejidatarios con poca extensión de tierras temporal) y otros que han sabido posicionarse, obtener tierras por distintos medios y atraer grandes inversiones de capital, como dice De Mattos (2005, p. 2) son actores que pueden orientarse por la cohesión social o por un estilo empresarial. Esto se extrapola a la zona metropolitana y en sí al Bajío Guanajuatense, esta multidiversidad de actores e intereses a veces concurrentes y otras en sentido contrario.

Sobre la idea anterior, es importante señalar que la dificultad no sólo está en hacer coincidir los intereses de estos actores, también se torna penoso hacer coincidir las po-

líticas de los dos municipios, lo que repercute desfavorablemente en la gobernanza. Por un lado, La Piedad busca ordenar su territorio, incluyendo la conurbación y aprovechar su situación metropolitana y regional para integrarse a una ruta competitiva, mientras que Pénjamo está más interesado en andar en una vía moderna-competitiva a partir del corredor agro-industrial que viene de Irapuato-Abasolo, que buscar estrategias en común para la zona metropolitana (Mejía, 2015, p. 113).

Otro hecho es la necesidad de romper las esferas es la que se mueven los instrumentos con los cuales se aterriza la gobernanza. En concreto para la zona metropolitana La Piedad-Pénjamo desde hace más de cuatro años existe el Observatorio Metropolitano La Piedad-Pénjamo, órgano de promoción del desarrollo integral, equitativo y sustentable, además de propositivo en materia de políticas públicas metropolitanas con la participación activa de diferentes actores con representatividad social (Mejía, 2015, pp. 108 y 111).

Durante los años de labor en el observatorio,¹¹ los representantes de distintas instituciones educativas, colegios de profesionales, asociaciones civiles y dependencias del ayuntamiento han buscado atender problemas reales de la conurbación y realizar propuestas para la planeación y ordenamiento de la zona metropolitana con una visión de largo plazo. Sin embargo, en las distintas sesiones que se realizan se encuentran ausentes representantes de las localidades rurales y productores, de hecho, la realidad urbana y sus problemas parecen dominar las líneas de acción. Si bien es cierto, que el observatorio es un espacio abierto al cual se ha invitado a actores relacionados con las actividades agrícolas y porcícolas, quienes han declinado pertenecer al mismo. Se infiere entonces la necesidad que el observatorio metropolitano amplíe su mirada al espacio rural-metropolitano y busque mecanismos para lograr una mayor representatividad de sectores claves de la economía metropolitana.

REFLEXIONES FINALES

Las reflexiones interesa llevarlas en dos ámbitos. Uno, que enfatiza la importancia de reforzar las especificidades existentes en las ciudades pequeñas con fuertes cadenas agroindustriales y/o agrot terciarias. Estos aspectos, además de asumir otras formas y significados, son responsables de definir los papeles urbanos ante la división territorial del trabajo en el ámbito regional. En la búsqueda de un desarrollo vs crecimiento, la implementación de estrategias que consideren dinamizar economías metropolitanas a partir de la base economía agrícola o pecuaria debe ser la regla y no la excepción en la planeación.

Lo anterior lleva implícito transcender el pensamiento de que lo metropolitano es exclusivo o sinónimo de urbano y que los núcleos agrarios (antes propiedad social no negociable o vendible) de manera inexorable pasaran a formar parte, en algún momento, del área urbana o quedarán aislados de la vida urbana metropolitana porque no son viables económica y socialmente.

En la literatura se pueden encontrar discusiones y ejemplos sobre gobernanza y el derecho de la sociedad a ser parte en la toma de decisiones, sin embargo, ni en la teoría, ni en el caso aquí presentado se aprecia que está gobernanza sea inclusiva de actores no urbanos. Población residente y trabajadora de los núcleos agrarios y de otros poblados rurales, a quiénes lo metropolitano les “llego” sin que su situación haya cambiado para mejorar. Productores agrícolas y pecuarios que demandan apoyos concretos para sus actividades económicas y que muchas veces forman parte de la base de economías metropolitanas y regionales que pueden garantizar el pretendido desarrollo con calidad y equidad.

Ligado a esto, está el segundo ámbito de la reflexión. La importancia de asimilar que una economía metropolitana bien puede sustentarse en actividades del sector primario como base de un desarrollo integral que aproveche y optimice los recursos humanos, económicos y naturales existentes en cada zona metropolitana.

Esta reflexión lleva al punto de romper con un patrón de pensamiento y acciones focalizadas en lo urbano-industrial, situación no del todo fácil, pero si necesaria. En las zonas metropolitanas de reciente creación y que todavía tienen un fuerte presencia de actores en los espacios rural-metropolitanos debe ser una tarea de la academia y de los gobiernos, ampliar los sectores sociales en el ejercicio de la gobernanza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Centro de Apoyo al Desarrollo Rural. (2001). AVANCE-OPERATIVO-PV01-13-07-2015. Pénjamo.
- Centro de Apoyo al Desarrollo Rural. (2007). AVANCE-OPERATIVO-PV07-15-06-2015. Pénjamo.
- Centro de Apoyo al Desarrollo Rural. (2011). AVANCE-OPERATIVO-PV11-20-07-2015. Pénjamo.
- Centro de Apoyo al Desarrollo Rural. (2015). AVANCE-OPERATIVO-PV15 03-11-2015. Pénjamo.
- Chávez, M. (2012). *El Chilarillo es el pasado, San Felipe es el presente: origen y delineamiento de un pueblo ganadero en el Bajío guanajuatense*. Michoacán: El Colegio de Michoacán.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). (2005). *Portal de Geoinformación. Sistema Nacional de Información Sobre Biodiversidad*. México. Recuperado de: <http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/>
- Consejo Nacional de Población. (2007). Índice de Marginación por localidad 2005. México: Consejo Nacional de Población.
- Consejo Nacional de Población. (2012). Índice de Marginación por localidad 2010. México: Consejo Nacional de Población.
- De Mattos, C. (2005). Gestión territorial y urbana: de la planeación a la Governance. *Revista Ciudades*, (66), abril-junio. pp. 2-9. Puebla: RNIU. Recuperado de <http://www.rniu.buap.mx/edit/revistas/contenido.php?id=66&opcion=num>
- Diario Oficial de la Federación. (1936). *Resolución en el expediente de dotación de ejidos al poblado Laguna Larga. Estado de Guanajuato*. Tomo XCV, núm. 2, martes e de marzo. México: Gobierno Constitucional de Los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo, Secretaría de Agricultura y Ganadería. Secretaría de Agricultura y Fomento
- Diario Oficial de la Federación. (1960). *Resolución sobre segunda ampliación de ejidos al poblado Buenavista de Cortés, en Pénjamo, Guanajuato*. Tomo CCXLI, núm. 15, lunes 18 de julio. México: Gobierno Constitucional de Los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo, Secretaría de Agricultura y Ganadería.
- García, M.A. (2017). Región Metropolitana del Bajío en Guanajuato. La invención de lo metropolitano. Téllez C. y Mejía L.I. (Coords). *Problemas metropolitanos y buen gobierno en México*. Michoacán: El Colegio de Michoacán, pp. 53-78.
- García, N. (2010). Introducción. Urquidez O. (Coord.). *La reinvencción de la metrópoli: algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 145-162.
- Gómez de Silva, J. J. (2016). *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*. México: Biblioteca Constitucional.
- Hernández, M. I. (2000). Una tipología de los productores agropecuarios. Yúñez-Naude A. (comp.). *Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones*. México: El Colegio de México, pp. 17-99. -
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). (1990). XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1990/default.html>
- INEGI. (1992). *Atlas Ejidal del Estado de Guanajuato. Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal*, 1988.México.

- INEGI. (1992). *Atlas Ejidal del Estado de Michoacán de Ocampo. Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal*, 1988. México.
- INEGI. (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2000/default.html>
- INEGI. (2006). *Núcleos Agrarios. Tabulados básicos por municipio 1992-2006*. Guanajuato. Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/Nucleos/tbe_gto.pdf
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/default.html>
- INEGI. (2016). *Actualización del marco censal agropecuario 2016*. México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/agro/amca/>
- Macías, A. (2013). Introducción. Los pequeños productores agrícolas en México. *Carta Económica Regional*, 25(111-112), enero-diciembre. México: Universidad Autónoma de Guadalajara, pp. 7-18.
- Mejía, L.I. (2015). Políticas Públicas, Gobernanza, Desarrollo Regional. Consejo Estatal de Ciencia, Tecnología e innovación de Michoacán (CECTI-Michoacán). "10° Congreso Estatal de Ciencia Tecnología e Innovación". Morelia, Michoacán, septiembre.
- Michellini, J.J. y Davies C. (2009). Ciudades Intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino. *Documento de Trabajo GEDEUR*, no. 5, tercer trimestre. España, pp. 1-26.
- Moreira, O. (2015). Uma leitura geográfica dos papéis e significados de cidades pequenas na região metropolitana de Campinas-SP. *Revista do Departamento de Geografia-USP*, 29. Brasil, pp. 79-99.
- Nickel, H. (1988). *Morfología social de la hacienda mexicana*. México: FCE.
- Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA). (2016). *Fichas Técnicas de Núcleos Agrarios*. México. Registro Agrario Nacional. Recuperado de <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/phina> Consultada el 21 de octubre de 2018.
- Procuraduría Agraria. (2009). *Glosario de términos jurídico-agrarios*. México: Registro Agrario Nacional.
- Rosas, C. y Mejía L. (2017). La actividad porcícola, factor para la conurbación de La Piedad y Santa Ana Pacueco. Téllez C. y Mejía L.I. (Coords.) *Problemas metropolitanos y buen gobierno en México*. Michoacán: El Colegio de Michoacán, pp. 237-262.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2007). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*. México.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2012). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*. México.
- Secretaría de Gobernación (Segob), Consejo Nacional de Población (Conapo), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Ciudad de México.

- Secretaría de Industria y Comercio. (1972). *IX Censo General de Población 1970*. México. Dirección General de Estadísticas. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/ccpv/1970/doc/1970_c.pdf
- Téllez C. y Mejía L. (2016). Una mirada a la participación social. *Epikēia*, (31). México, pp. 1-17. Recuperado de <http://epikeia.leon.uia.mx/numeros/31/una-mirada-acerca-de-la-participacion-social.php>.
- Unikel, L., Ruiz C. y Garza G. (1978). *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México

NOTAS

- ¹ Se reclasificaron las identificadas en 2010, las 15 nuevas zonas englobaron a 20 de las ya existentes (Segob, Sedatu, Conapo, 2018).
- ² Su declaratoria formal fue en el mes de agosto de 2010, aunque desde el 2005 ya se reconocía la conurbación La Piedad-Santa Ana en documento oficial de Sedesol, Conapo e INEGI (2007) (Mejía, 2015).
- ³ Esta unión de los dos asentamientos tiene sus antecedentes históricos en la relación de los avecindados de La Piedad con la hacienda de Santa Ana Pacueco, que hoy en día se hace evidente por las relaciones laborales, económicas y funcionales.
- ⁴ Es el término genérico por el cual se identifica a los núcleos ejidales o comunales, que han sido beneficiados por una resolución presidencial dotatoria o sentencia de los Tribunales Agrarios, a través de la cual les fueron concedidas tierras, bosques y aguas. En cuanto a su estructura territorial está compuesto por uno o varios polígonos ejidales o comunales, con los siguientes tres destinos de tierra: asentamiento humano, uso común y tierras parceladas (Procuraduría Agraria, 2009, INEGI, 2006).
- ⁵ Definidos como aquellos que asumen la iniciativa de producir en el campo, además de movilizar recursos humanos y materiales con los que se auxilian, además de su grado de integración a los mercados y su relación con otros agentes y por su heterogeneidad, multidimensionalidad y dinamismo (Hernández, 2000 y Macías, 2013). Definición que permite incorporar a grandes, medianos y pequeños productores, así como a los sujetos agrarios (ejidatarios, avecindados y posesionarios).
- ⁶ Se cancela el derecho de los núcleos agrarios al reparto de la tierra, se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos agrarios y se garantiza la propiedad de sus tierras, tanto para el asentamiento humano como para sus actividades productivas y se autoriza el aprovechamiento por terceros de las tierras ejidales y comunales, la transmisión de los derechos parcelarios, la adquisición del dominio pleno y la enajenación de parcelas (Gómez de Silva, 2016). Las tierras ejidales tenían gran importancia en el ámbito rural (y sus actividades asociadas), pero también en el aumento ilegal de la urbanización de muchas de las ciudades mexicanas previo a la contrarreforma agraria de 1992, con la enajenación de parcelas se facilita y legaliza la venta de tierras de propiedad social.
- ⁷ Los ejidatarios son los hombres y mujeres titulares de derechos agrarios, los avecindados cuentan con un certificado de derechos de tierras ejidales y comunales, los posesionarios son sujetos que poseen tierras ejidales o comunales, tanto los avecindados y posesionarios deben ser reconocidos por la asamblea del núcleo (Procuraduría Agraria, 2009).
- ⁸ Los porcentajes de usos de suelo para ambos ejidos corresponden a cálculos propios con base en información cartográfica de CONABIO (2005) y la triangulación con la información de trabajo de campo, cuya base fue la superficie ejidal que maneja el RAN para ambos ejidos, por lo que puede haber una diferencia con respecto a lo que se registra en la ficha técnica durante la primera distribución de tierras ejidales y su incorporación al Procede.
- ⁹ De acuerdo al Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) para el 2015 existen 95.96 Ha de agave (31.69 Ha en Laguna Larga y 64.27 Ha en Buenavista de Cortés).
- ¹⁰ De acuerdo al Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) para el 2015 existen 95.96 Ha de agave (31.69 Ha en Laguna Larga y 64.27 Ha en Buenavista de Cortés).
- ¹¹ Información obtenida a través de la observación participante en las sesiones del observatorio (desde su creación) por parte de una de las autoras.

TABLAS

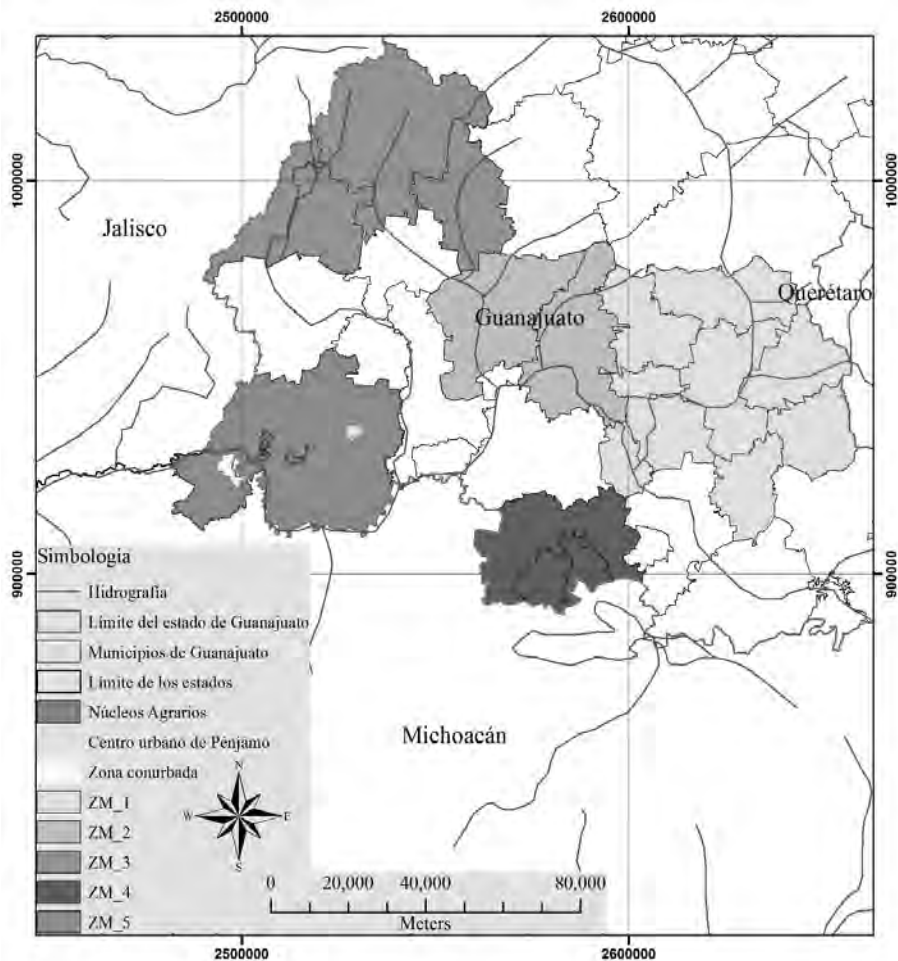
Tabla 1. Datos de los núcleos agrarios de la zona metropolitana

Metrópoli/ municipio	Superficie municipal	Núcleos agrarios	Propiedad social (ejidal y comunal)	Sujetos agrarios		
				Ejidatarios y comuneros	Posesionarios	Avecindados
Zona metropolitana	183123.32	185	83220.22	11150	5759	3326
La Piedad	28253.75	25	12576.01	1453	589	365
	%	13.51	6.87	13.03	10.23	10.97
Pénjamo	154869.57	160	70644.21	9697	5170	2961
	%	86.49	38.58	86.97	89.77	89.03

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2016) y PHINA (2016).

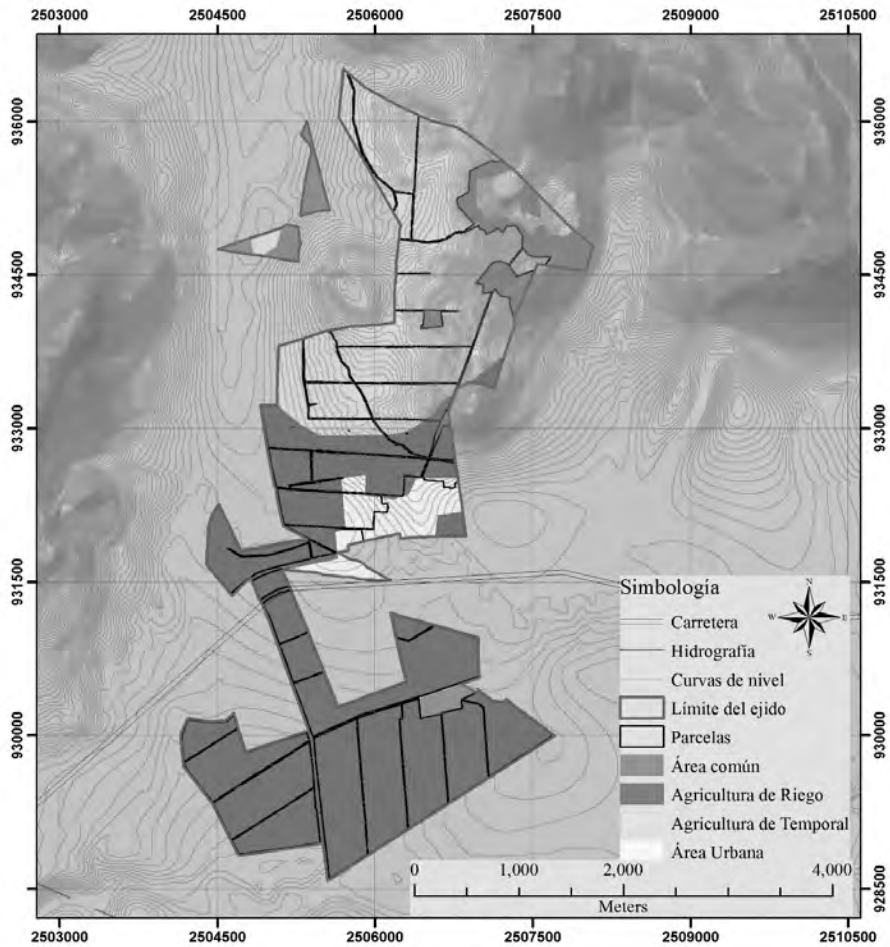
MAPAS

Mapa 1. Zonas Metropolitanas del Bajío guanajuatense



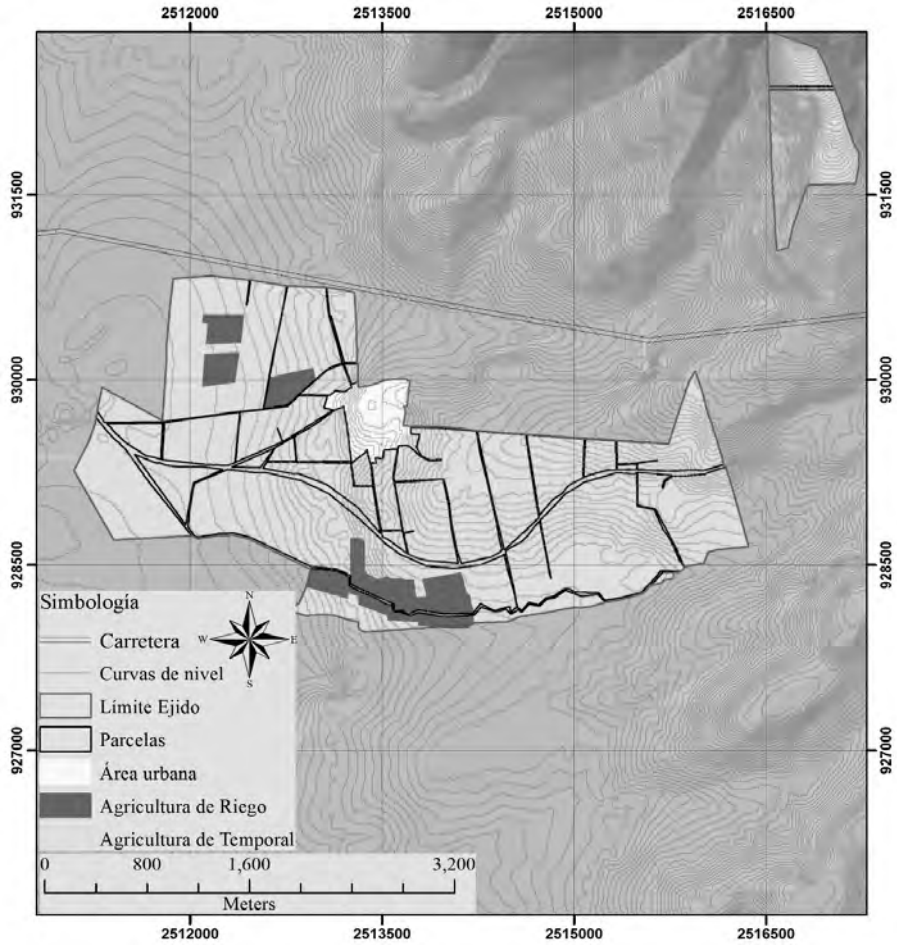
Fuente: Elaboración de Sánchez Mancilla con base en el Marco geostatístico de INEGI (2010) y SEDESOL, CONAPO e INEGI (2010).

Mapa 2. Núcleo agrario Laguna Larga de Cortés



Fuente: Elaboración de Sánchez Mancilla con base en INEGI (2010), RAN (2016) y CONABIO (2005).

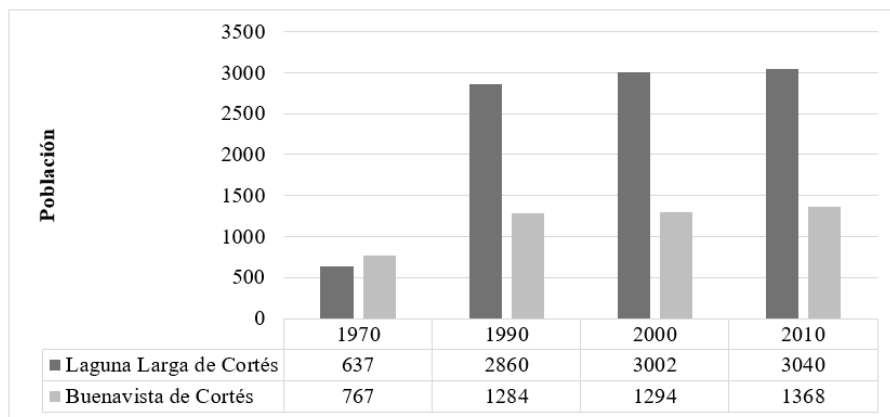
Mapa 3. Núcleo agrario Buenavista de Cortés



Fuente: Elaboración de Sánchez Mancilla con base en INEGI (2010), RAN (2016) y CONABIO (2005).

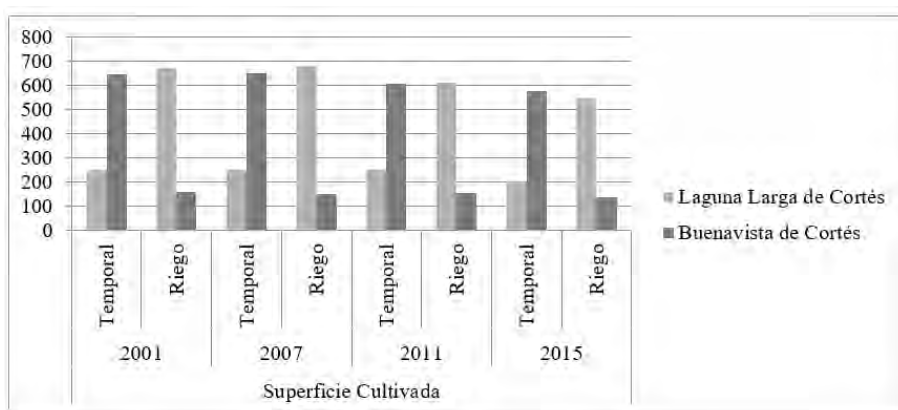
GRÁFICAS

Gráfica 1. Población de los núcleos agrarios



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (1990, 2000 y 2010), y Secretaría de Industria y Comercio (1972).

Gráfica 2. Superficie cultivada en tierras de temporal y de riego ciclo primavera-verano (2001-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del CADER (2001, 2007, 2011 y 2015).

V. IMPACTOS MIGRATORIOS EN LA GOBERNANZA METROPOLITANA

CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN PARA LA MIGRACIÓN MEXICANA DE RETORNO EN JALISCO

SANTIAGO HERNÁNDEZ, JULIO;
DE JESUS DESIDÉRIO, EDILMA;
VEGA VILLASEÑOR, HERIBERTO Y
QUINTERO CASTELLANOS, CARLOS EMIGDIO
CENTRO UNIVERSITARIO DE TONALÁ, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA.

Julio Santiago Hernández. Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología, por El Colegio de México. Maestro en Estudios Urbanos por la misma institución y licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad de Guadalajara en el Centro Universitario Tonalá.

Edilma de Jesús Desidério. Doctora en Geografía, por la UNAM. Maestra en Estudios Poblacionales e Investigaciones Sociales por la Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro. Licenciada en Ciencias Sociales, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Investigadora Nacional Nivel I del SNI. Actualmente es docente investigadora Titular C en la Universidad Intercultural del Estado de Puebla. Líder del Cuerpo Académico Consolidado Conocimientos Convergentes para la Sustentabilidad e Interculturalidad. Sus LGAC son: Espacio, Tiempo y Territorio de la Migración Internacional y Movilidad Humana, Procesos y Políticas Migratorias.

Heriberto Vega Villaseñor. Licenciatura en Filosofía y Ciencias Sociales por el ITESO, y en Ciencias Teológicas por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Especialidad en Estrategias de Aprendizaje por la Universidad Marista de Guadalajara. Maestría en Ciencias de la Educación por el Instituto Superior de Investigación y Docencia del Magisterio de la Secretaría de Educación Jalisco. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Contacto: betovegamx@gmail.com

Carlos Emigdio Quintero Castellanos. Profesor de tiempo completo en el Departamento de Economía y Ciencias Políticas, del Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara. Estudios de posgrado en Políticas públicas y desarrollo. Especialización en Gobernanza regional, cambio institucional evolutivo y desarrollo rural. Contacto: carlos.quintero@academico.udg.mx

RESUMEN

Las políticas públicas en materia migratoria han estado tradicionalmente desvinculadas de los indicadores, de hecho, ha sido recientemente que se han incorporado como elementos fundamentales de toda evaluación, debido a la necesidad de dar cuenta de la operación del Estado en parámetros específicos de acción. Así, el uso de indicadores permite la identificación oportuna de problemas, vinculando a cada uno de éstos con programas y acciones de política pública que afectan directamente al bienestar de las personas, familias o comunidades particularmente las migrantes, que son el objetivo de ese trabajo, en especial las de retorno. Ahora bien, en la medida en que los indicadores se basen en información consistente y reflejen fielmente los resultados de la política pública, y que permitirán además identificar no solo las brechas en la información requerida o acción gubernamental, sino las fallas en la coordinación entre dependencias y las deficiencias en la operación de los programas que deben ser atendidas, se fortalecerá el tema de la rendición de cuentas.

Palabras clave: migraciones, indicadores, política migratoria, datos e información.

CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN PARA LA MIGRACIÓN MEXICANA DE RETORNO EN JALISCO

El 30 de abril de 2014, la Secretaría de Gobernación presentó en el Diario Oficial de la Federación, el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Planeación.

Lo anterior con la intención de dejar sentadas las bases de una política migratoria de Estado moderno y global, reconociendo, por primera vez en la historia de México, al fenómeno migratorio como un elemento de gran envergadura y trascendencia en la vida del país. Para ello, se propuso alcanzar cinco objetivos encaminados a mejorar los factores estructurales que dan origen y reflejan el impacto del fenómeno migratorio, con énfasis en el bienestar del individuo, la protección a los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad.

Conscientes de que el fenómeno migratorio no es un hecho aislado o un compromiso y responsabilidad de un solo país o institución, el Programa Especial de Migración 2014-2018 se pensó como un instrumento integral, transversal y multisectorial, con enfoque de derechos humanos y corresponsabilidad, que intentará estar a la altura de la realidad migratoria nacional, regional y global.

A su vez, al tratarse de un programa público, es susceptible de ser evaluado en términos de sus resultados, por tanto, es posible revisarse y/o ajustarse para que cumpla los objetivos estratégicos, es aquí donde radica el *quid* del asunto y el motivo principal de este trabajo en especial para la dimensión de la migración de retorno. Para ello, en el Programa se estableció un marco de referencia a través de indicadores y se incluyó un anexo programático-presupuestal con la finalidad de que, conforme a los retos y oportunidades, se alinearan de manera estratégica los esfuerzos y recursos a los objetivos planteados.

MÉXICO: UN PAÍS DE RETORNO

El proceso migratorio entre México y Estados Unidos es un fenómeno social de tradición centenaria, que involucra cada año a cientos de miles de personas (Durand y Massey, 2003). Al comenzar el presente siglo, los flujos migratorios anuales alcanzaron su punto máximo en 2000, cuando 700,000 mexicanos llegaron a dicho país (PHC, 2007). A partir de entonces vino un proceso de disminución del flujo migratorio hacia los Estados Unidos, esta desaceleración impactó el crecimiento de la población mexicana residente

en aquel país que después de más de tres décadas de crecimiento ininterrumpido entró a una etapa de virtual estancamiento.¹ Para 2007, la población de los Estados Unidos nacida en México llegó a su punto máximo con alrededor de 12 millones de personas y posteriormente dejó de crecer (PHC, 2007). Su afluencia había sido extremadamente rápida; según González y López (2013), apenas cuatro décadas atrás sólo 760,000 vivían en ese país (Véase gráfica 1).

Sin embargo, mientras que el tamaño de la población nacida en México alcanzó su punto máximo en 2007 los flujos migratorios mexicanos estaban ya en franca desaceleración, en tanto que un número considerable de inmigrantes empezaban a retornar al país, o estaba considerando su regreso.

De hecho, tras la crisis económica de 2008 y ante la pérdida de empleos particularmente entre los migrantes mexicanos -que registraron las peores tasas de desempleo de que se tenga memoria-,² aunado al incremento en los controles migratorios en Estados Unidos provocaron que en México creciera el temor de un retorno masivo de connacionales.

El escenario migratorio que dejó esta crisis económica es uno donde el flujo de salidas de migrantes mexicanos a Estados Unidos se compensa con el flujo de regreso generando un saldo neto migratorio nulo o cercano a cero; un fenómeno que no se había observado desde la década de 1930, cuando fueron expulsados un gran número de migrantes mexicanos o forzado a regresar a su país de origen como resultado de la Gran Depresión. De 2005 a 2010, 1.37 millones de mexicanos llegaron a los Estados Unidos en contraste con los 2.94 millones en la década anterior, de 1995 a 2000 (Passel, Cohn y Gonzalez, 2012).

Al mismo tiempo, entre 2005 y 2010 1.39 millones de personas se trasladaron desde los Estados Unidos a México. Una gran proporción de ellos eran migrantes de retorno, es decir, personas nacidas en México que habían vivido en ese país en algún momento, pero que regresaron a su país de origen, con o sin la intención de emigrar nuevamente. En la gráfica 2 se muestra que para 2010, 824 mil migrantes regresaron a México, casi cuatro veces más que en 2000, momento en el que el censo reportó 267 mil personas que habían regresado al país (Passel, Cohn y Gonzalez, 2012). Véase gráfica 2.

Finalmente, está también un grupo creciente de personas nacidas en Estados Unidos que viven en México. Los censos evidenciaron que dicha población se duplicó de 2000 a 2010, al pasar de 343,000 en el año 2000 a 739,000 en 2010. De ellos, 570,000 eran menores de 18 años de edad. Si bien no son “migrantes de retorno” estrictamente hablando, la mayor parte de este flujo de individuos nacidos en Estados Unidos se encuentra en México debido a que sus padres son mexicanos, y éstos han regresado al país (Masferrer, Perdizini, Passel, y Livingston, 2013).³

EL PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN (PEM) 2014-2018

En las últimas dos décadas en México se ha registrado un avance en la generación de estadísticas sobre el tema migratorio. Sin embargo, aún existen algunos resquicios particularmente en el caso de indicadores sobre las condiciones en las que viven las per-

sonas migrantes, que incluye información sobre el impacto de las políticas públicas en el bienestar de las personas migrantes y sus derechos humanos. Afortunadamente, en los últimos años los indicadores como instrumentos de medición, evaluación y seguimiento de proyectos han tomado una gran relevancia. En el caso del tema migratorio, estos indicadores son concebidos para la facilitación en la identificación de problemas y su vinculación con los programas y acciones de política pública.

Como ejemplo de este hecho destaca el Programa Especial de Migración (PEM),⁴ que hace un reconocimiento honesto del contexto de deterioro de las condiciones de seguridad en el país y su impacto, entre otros sectores, en la población migrante, fundamentado en datos duros que dan cuenta de la extraordinaria complejidad de este fenómeno social, su naturaleza multifactorial, su trascendencia transfronteriza, pero sobre todo a su dimensión humana.

Se trata pues del marco en el que se recreará el sistema nacional de información y estadística migratoria que permite construir los indicadores para conocer las condiciones en las que viven las personas migrantes, incluyendo el impacto de las políticas públicas en su bienestar así como su relación con los derechos humanos.

Por su carácter transversal, el PEM contribuye al logro de las cinco metas nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018⁵ y establece las bases para la articulación de los esfuerzos de la Administración Pública Federal en la materia,⁶ la coordinación con otros poderes y órdenes de gobierno, y la participación de la sociedad civil.

A partir de cinco grandes objetivos propone mejorar los factores estructurales que dan origen y reflejan el impacto del fenómeno migratorio, haciendo énfasis en el bienestar del individuo, la protección a los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad. Para su consecución establece 26 estrategias y 195 líneas de acción específicas, así como 11 indicadores que permiten evaluar su cumplimiento (Véase gráfica 3).

OBJETIVOS DEL PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN 2014-2018

El PEM, es un instrumento de planeación de carácter transversal y multisectorial, que orienta y da seguimiento al cumplimiento de programas y acciones específicas en materia migratoria en las que participan, directa o indirectamente, los tres órdenes de gobierno. Igualmente, consolida el esfuerzo que gobierno y sociedad civil han trazado juntos a fin de promover, monitorear y evaluar la coordinación y coherencia institucional para la atención integral al fenómeno migratorio en México, como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes. El PEM, fue elaborado por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación con la participación activa de diversos grupos sociales.⁷

El PEM, permitió que por primera vez, se contara con una política de Estado en materia migratoria, donde se establecieran las responsabilidades del Estado mexicano en materia migratoria para el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto y que quedó integrado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

En otras palabras, fue hasta hace algunos años que México cuenta con un marco de referencia para construir por primera vez una verdadera política migratoria, con una guía, una ruta a seguir, con objetivos a alcanzar, además de metas e indicadores a lograr.

Los objetivos plasmados en el Programa quedaron como sigue:

- I. Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración.
- II. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local.
- III. Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana.
- IV. Favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares.
- V. Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, familiares y quienes defienden sus derechos.

En el caso de la migración de retorno, fueron los objetivos II y IV los que de manera directa atienden el fenómeno en esta dimensión. De hecho, ambos objetivos contienen indicadores y metas a lograr que permitirían evaluar hasta donde el gobierno mexicano ha cumplido en materia de atención a la migración de retorno. No obstante, si 195 líneas de acción y 11 indicadores dedicados atender el fenómeno migratorio resultan insuficientes, en la dimensión de retorno el tema es más complicado solo se identifican dos indicadores que evidentemente no bastarán para dar cuenta de éste nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos (Véase gráfica 2).

Evidentemente los supuestos que están detrás de ambos indicadores difícilmente se podrán convertir en hechos en el corto plazo. Sobre todo porque el impulso al desarrollo y la creación de empleos requieren de un sólido crecimiento de la economía, pero la tasa de crecimiento pronosticada para México fue de apenas 2.7% del PIB (Wolf, 2014). Entonces, no sólo son pocos los indicadores para evaluar el cumplimiento del gobierno federal, sino que al hacerlos depender de la generación de recursos para superar los problemas internos de crecimiento y desarrollo volverá complicado cumplir los objetivos para 2018.

LA LÓGICA DE LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE INDICADORES

La acción pública requiere de acciones, proyectos y programas que se sustenten en una teoría causal eficaz (Aguilar Villanueva, 2010). Esto es, que aquellos instrumentos de política pública aplicados estén correctamente utilizados de acuerdo al cómo es que esperamos que la realidad social se transforme a su causa. Si se impone una sanción pecuniaria a un ciudadano por caer en una hipótesis jurídica particular, dicha sanción debiera tanto castigarle proporcionalmente, evitar la repetición del hecho y, más importante, la posibilidad de la sanción sea disuasorio suficiente para otros ciudadanos. Al final de cuentas la acción pública debe cambiar la estructura de alternativas de decisión para los actores sociales, gubernamentales y económicos (Méndez, 1993).

INDICADORES DE POLÍTICAS FRENTE A INDICADORES SOCIALES

Un indicador social no es un indicador de política pública. El cambio demográfico, la variación en el Producto Interno Bruto o el número de personas que acuden a votar en una elección son razones numéricas que dan cuenta de fenómenos donde, esperamos, el Estado haya sido eficaz en su rol gubernativo pero que, de suyo, tienen trayectorias y dinámicas en gran medida autónomas (Kooiman, 1994). Lo performativo de la acción pública puede ser, también, una cuestión medible y, con ello, mejorable (Boyne, Meier, O'Toole, & Walker, 2006; Bruijn, 2007), pero bien llega a quedar en una acción autorreferenciable.

El gobierno mide por medir y mide aquello que hace: entrega de recursos, rotación de personal o ingresos propios (Merino, 2006; Pacheco, 2010). Encuentra difícil el integrar en una teoría causal sólida, verificable y falseable (Boudon, 2004) la cadena de mecanismos y actividades que llevaron a un cierto resultado. Entre disminuir el nivel de la pobreza y la transferencia de subsidios focalizados supone un silogismo, una cadena causal fuerte; no lo tiene por cierto.

Así, el *quid* de la cuestión es construir indicadores que vinculen lo que hace un gobierno con el cambio en la sociedad. Es decir, deben reflejar la teoría causal que supone la intervención pública en la esfera de políticas.

LOS INDICADORES EN EL PROGRAMA ESPECIAL DE MIGRACIÓN

Siguiendo la propuesta de Pérez y Maldonado (2015, p. 22) para el análisis de un sistema de monitoreo y evaluación, hay cuatro dimensiones críticas para su comprensión:

1. Reconocimiento formal de las actividades de seguimiento y evaluación.
2. Existencia de planeación de las actividades de seguimiento y evaluación.
3. Determinación y publicación del tipo de metodologías utilizadas.
4. El grado de utilización de información y evidencia generadas.

Los dos indicadores que propone el Programa Especial de Migración para la población migrante de retorno se alejan en demasía de estas cuatro dimensiones. Por un lado, sólo observan un mero porcentaje que, también es contradictorio con el objetivo al que abonan. En el caso del indicador “2.2 Porcentaje de personas migrantes de retorno o extranjeras que cuentan con un micronegocio en México y accedieron a financiamiento para establecerlo” se contabiliza el acceso a un financiamiento, pero no si este se obtuvo a través de instancias estatales, municipales o, en su defecto, a través de aquellas que el propio estado definió como idóneas para la política. Además, como bien señala Navarrete en su capítulo Modelo de gobernanza metropolitana en México, este esquema institucional de nuestro país no responde a las aspiraciones de los enfoques de gobernanza horizontal, construida desde lo local y las comunidades. Las entidades y municipios quedan sujetas a la visión centralista de la Ciudad de México, a sus expertos, técnicos y políticos

que suelen ser los mismos que promueven las legislaciones y diseñan los instrumentos de políticas públicas como es el caso del PEM.

REFLEXIONES FINALES

La discusión en este trabajo se orientó hacia la revisión de la construcción de indicadores tomando como referencia los propuestos en el PEM 2014-2018 en particular para la migración mexicana de retorno, con el objeto de dar cuenta si se están atendiendo las prioridades identificadas y si es posible medir resultados en el corto, mediano y largo plazo. Nuestra intención es que las autoridades revisen las propuestas y las discutan con la sociedad civil no solo a nivel federal sino a otros niveles como el local, que son quienes viven el proceso migratorio de manera más cercana y quienes sufren las consecuencias de un fenómeno tan complejo y, en la mayoría de los casos, deshumanizado. De nuestra revisión se desprende que sin duda el PEM ha logrado avanzar en ese sentido, que se trata de un documento sin precedentes en nuestro país, pero sus objetivos, líneas de acción e indicadores por lo menos en el caso de la migración de retorno están chocando con la realidad en México, no solo por el amplio margen de acción otorgado a la federación, señalado en el capítulo de Navarrete, sino además simplemente porque los municipios no están facultados para atender a dicha población y generar la información que servirá para la construcción de indicadores.

De hecho, de la breve revisión se puede desprender que el PEM es en general un texto descriptivo más que analítico, el PEM parte del hecho de que la magnitud y complejidad de las migraciones en México exigen una política migratoria integral, intersectorial, participativa, respetuosa de los derechos de los migrantes y de largo plazo. Pero de una atenta lectura del texto del PEM se pueden evidenciar grandes silencios, además del planteamiento de enormes retos. Para empezar, el PEM contiene 195 líneas de acción, pero abarca sólo 11 indicadores y en el caso del retorno solo se identifican 2 que evidentemente son insuficientes y ponen en duda no solo cómo se hará para aprovechar la potencialidad de la migración de retorno y combatir los costos sociales sino además habrá que pensar en la factibilidad de su implementación, dada la precariedad de las instituciones y recursos para su operacionalización, pues implicará erradicar la corrupción, fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas, además de la coordinación interinstitucional (Wolf, 2014), con el objeto de delimitar que instancias estatales y municipales serán las idóneas para la política.

En la implementación del PEM participarán no menos de 40 dependencias del Estado, pero históricamente la desarticulación institucional también ha dificultado la gobernanza migratoria. La Secretaría de Gobernación SEGOB, a través de su Unidad de Política Migratoria (UPM), debería jugar un papel clave, sin embargo el INM está dividido internamente y la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos (SPMAR), a la que el INM debería responder, tiene poca cuando no nula influencia sobre este órgano (Wolf, 2014).

Por otro lado, aunque en este trabajo nos centramos en la insuficiencia de los indicadores para medir la atención de la población migrante de retorno, la problemática aquí evidenciada se extiende a los migrantes centroamericanos y sudamericanos que transitan por el país rumbo a Estados Unidos. Dejando en claro que se trata de una clase de fenómeno que está reclamando, de los científicos sociales y tomadores de decisiones, mayores esfuerzos y mucha mayor imaginación particularmente a nivel local. En ese sentido, tenemos que ser capaces de pasar de una política que hasta ahora ha sido de seguridad nacional, de control de las fronteras a una de verdadera atención al origen, tránsito y destino en México, con políticas y programas sectoriales que atiendan el fenómeno a partir de sus causas y no con paliativos que poco efecto tienen en la magnitud y complejidad del problema (Sandoval y Montoya, 2016).

Por último, en un contexto de políticas migratorias restrictivas, las estrategias de desarrollo –mejor oferta de oportunidades laborales y educativas– servirán para contrarrestar la migración irregular masiva e insertar a los que regresan al país, que en los últimos años con la llegada al poder del actual presidente Donald Trump y su insistencia en los planes de deportaciones masivas de mexicanos, además de la construcción de un muro en la frontera, han llevado no sólo a la peor crisis de la relación México-Estados Unidos de que se tenga memoria, sino que ha obligado nuevamente al gobierno mexicano a replantear su postura sobre este importante asunto. Particularmente en el caso de los connacionales que migran de manera indocumentada al país vecino y que durante muchos años se aprovechó como válvula de escape, ahora existe un potencial riesgo de que la delincuencia pueda ser vista como una opción al ya no contar con la posibilidad de migrar al vecino país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). Introducción. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). *Política pública* México: Siglo XXI Editores, pp. 17–60.
- Boudon, R. (2004). La sociología que realmente importa. *Papers*, 72(Paris IV), pp. 215–226. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v72n0.1133>
- Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J., & Walker, R. M. (Eds.) (2006). *Public Service Performance. Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511488511.003>
- Bruijn, H. de. (2007). *Managing Performance in the Pulic Sector* (2nd ed.). Abingdon, Oxon: Routledge. <https://doi.org/doi:10.4324/9780203946336>
- Consejo Nacional de Evaluacion de la Política de Desarrollo Social. (2014). Medición multidimensional de la pobreza en México. *El Trimestre Económico*, 321(1), pp. 5–42. Retrieved from <http://www.redalyc.org/pdf/313/31340979001.pdf>
- Consejo Nacional de Población (1992, 1997 y 1999). Estimaciones con base en la ENADID de INEGI, CONAPO.
- Durand, J. y Massey, D. S. (2003). *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas.
- González-Barrera, A. y Hugo López, M. (2013). *A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the U.S*. Washington: DC: Pew Hispanic Center. http://www.pewhispanic.org/files/2013/05/2013-04_Demographic-Portrait-of-Mexicans-in-the-US.pdf. [Consultado 1 de abril de 2018].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1995) Censo de Población y vivienda, 1995. Aguascalientes, México, INEGI, <http://www.inegi.org.mx>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000, 2010) Censos de población de México. Aguascalientes, México. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014) Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID). Aguascalientes, México. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx>.
- Kooiman, J. (Ed.) (1994). *Modern Governance. Zhurnal Eksperimental'noi i Teoreticheskoi Fiziki*. London: Sage. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Masferrer, C., Perdizini, C., Passel, J. S. y Livingston, G. (2013). Demographics. En Escobar Latapí, A. *Binational Dialogue on Mexican Migrants in the U.S. and Mexico*. México: Ciesas.
- Méndez, J. L. (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. *Foro Internacional*, 33(1), pp. 75–109.
- Merino, M. (2006). La política autista: Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. *Gestión y Política Pública*, 15(2), pp. 411–456.
- Mohar, G. (2014). Programa Especial de Migración Habemus. *Excelsior*, año XCVIII, tomo III, núm. 35 (312).
- Pacheco, A. V. (2010). *El sistema de evaluacion del desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. México: INAP.

- Passel, J. S. y Cohn, D'V. (2009). Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave? *Pew Research Center*. Washington, D.C.: Pew Hispanic Center.
- Passel, J. S. y Cohn, D'V. (2011). Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010. *Pew Research Center*. Washington, D.C.: Pew Hispanic Center.
- Passel, J. S. y Cohn, D'V. (2014). Unauthorized Immigrant Totals Rise in 7 States, Fall in 14: Decline in Those From Mexico Fuels Most State Decreases. *Pew Research Center*. Washington, D.C. Pew Hispanic Center.
- Passel, J. S., Cohn, D'V. y Gonzalez-Barrera, A. (2012). Net Migration from Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less. *Pew Research Center*. Washington, D.C.: Pew Hispanic Center.
- Pérez Yarahuán, G., y Maldonado Trujillo, C. (2015). Introducción. En Pérez Yarahuán (Ed.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. México: CIDE-CLEAR, pp. 17–30.
- Pew Hispanic Center (2007). Indicators of Recent Migration Flows from Mexico. Washington D.C., May 30th, 2007. Recuperado de <http://www.pewhispanic.org/files/2011/09/33.pdf>.
- Sandoval, E. A. y Montoya Arce, B. J. (2016). Migración y la política pública en México. *Huellas de la Migración*, 1(1), pp. 103-124.
- UPM, SEGOB, (2014). Programa Especial de Migración 2014-2018. SEGOB, UPM, México.
- Wolf, S. (2014). El ambicioso Programa Especial de Migración 2014-2018. *Animal político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blogueros-seguridad-180/2014/07/07/programa-especial-de-migracion-2014-2018-institucionalidad-y-recursos/>

NOTAS

- ¹ La población indocumentada en dicho país había venido creciendo de manera sostenida de 1990 a 2000 la cifra de inmigrantes no autorizados que vivían en los Estados Unidos, pasó de 3.5 millones a 8.4 millones. Para 2007, se alcanzó su máximo de 12 millones de indocumentados. A partir de entonces hubo una reducción, que parece estar impulsada principalmente por una disminución en el número de inmigrantes mexicanos, de los 4.8 millones que en 2001 llegaban a Estados Unidos, la población no autorizada de México creció de manera acelerada alcanzando su nivel máximo en 2007 con 7 millones de inmigrantes no autorizados procedentes de dicho país, disminuyendo a 6.5 millones en 2010 y se ha mantenido cercana a ese nivel desde entonces. (Véase Passel, Cohn y González, 2012; y Passel, y Cohn, 2011).
- ² La tasa de desempleo entre los hispanos, del cuarto trimestre de 2007 al cuarto trimestre de 2008, paso de 5.1 a 8.0 %, es decir presentó un incremento de 2.9 puntos porcentuales, lo que significó 348 mil más personas desempleadas. En ese mismo periodo la tasa de desempleo general en Estados Unidos aumentó 2 puntos porcentuales, al pasar de 4.6 a 6.6 por ciento, lo que significó 3.1 millones más de personas desempleadas. La pérdida de empleos se generalizó en toda la economía, pero el sector de la construcción fue la principal fuente de desempleo tanto para los hispanos como para los no hispanos. Los hispanos perdieron 343 mil puestos de trabajo en esta industria, y los no hispanos perdieron 844 mil puestos de trabajo. (Véase Passel, J. S. y Cohn, D.V. 2009).
- ³ Algunos expertos han señalado que el gran aumento en el número de menores de edad nacidos en Estados Unidos y que se encuentran en México es un reflejo del hecho de que muchos migrantes mexicanos han permanecido durante períodos más largos de tiempo en el país vecino que en épocas anteriores y por lo tanto han formado ahí sus familias. Más del 80 por ciento de la población inmigrante mexicana ha estado en los Estados Unidos por más de cinco años y el 51.9 por ciento ha estado aquí por 15 años o más. Por lo tanto, como el fenómeno de la migración de retorno se intensificó en los últimos años, también lo hizo la llegada a México de un gran número de menores nacidos en Estados Unidos. Se estima que 300,000 estos menores se mudaron a México entre 2005 y 2010. Una parte adicional de la población estadounidense que se mudó a México en los últimos años incluye a los adultos jóvenes, 70 por ciento de los cuales, aún viven al menos con uno de los padres mexicanos. (Véase Masferrer, Perdizini, Passel y Livingston, 2013).
- ⁴ La Secretaría de Gobernación publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de abril de 2014, el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, en el marco de lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación]
- ⁵ 1. "México en Paz"; 2. "México incluyente"; 3. "México con Educación de Calidad"; 4. "México Próspero"; 5. "México con Responsabilidad Global".
- ⁶ Véase <http://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>
- ⁷ El proceso de construcción del PEM fue grosso modo el siguiente: A lo largo de este 2013, se abrieron varios espacios de consulta, entre ellos la Mesa Sectorial y los Foros Nacionales de Consulta

Pública en los cuales se recogieron diversas propuestas tanto de actores de la sociedad civil organizada y no organizada, como de los académicos, miembros de organismos internacionales, y más público experto e interesado en el tema migratorio. Paralelamente a esto, se llevó a cabo un trabajo intenso de gabinete al interior de la Unidad de Política Migratoria con el objetivo construir un panorama amplio del fenómeno migratorio, en el cual, se visibilizaran la multiplicidad de sus dimensiones (la emigración, la inmigración, la migración en tránsito, el retorno) así como la transversalidad del propio fenómeno. De tal suerte, que se trabajó metodológicamente -de manera sistemática- en recuperar de distintas fuentes de información (nacionales e internacionales) principales problemáticas del fenómeno migratorio, de la política y la gestión migratoria, los problemas y enfoques transversales; ubicando los actores relevantes y su rol en el entramado de la política migratoria (universidades, organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación, fundaciones, instancias gubernamentales a nivel local y federal entre otros.), así como otras variables de carácter estructural, -que no son ni exclusivas ni particulares del fenómeno migratorio-, pero que sí intervenían para la atención como problema público integral.

TABLAS

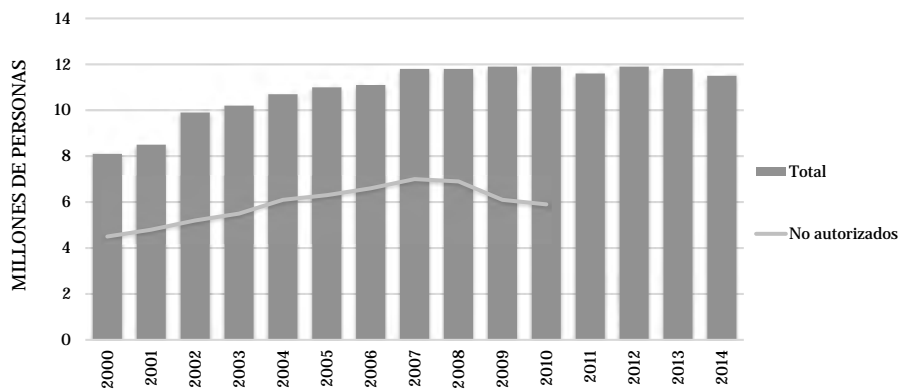
Tabla 1. Indicadores del Programa Especial de Migración 2014-2018

- 1.1 Porcentaje de avance en la armonización de la legislación en entidades federativas respecto de la Ley de Migración.
- 1.2 Percepción positiva de la población mexicana sobre las personas extranjeras que viven en México
- 2.1 Presencia de población nacida en el extranjero en México.
- 2.2 Porcentaje de personas migrantes de retorno o extranjeras que cuentan con un micronegocio en México y accedieron a financiamiento para establecerlo.
- 2.3 Porcentaje de migrantes mexicanos que destinan las remesas hacia la inversión productiva
- 3.1 Trámites migratorios resueltos en menos tiempo.
- 3.2 Porcentaje de entradas a México de extranjeros que se benefician de medidas de facilitación migratoria.
- 3.3 Porcentaje de entradas internacionales aéreas que cumplen con los estándares de control migratorio.
- 4.1 Índice de integración de la población migrante en México.
- 4.2 Salud para mexicanos que residen en Estados Unidos.
- 4.3 Personas migrantes de retorno ocupadas que cuentan con acceso a servicios de salud.
- 5.1 Porcentaje de sentencias dictadas en relación a las averiguaciones previas consignadas en las que la víctima del delito sea una persona migrante.
- 5.2 Asistencia de Grupos Beta a migrantes centroamericanos que enfrentaron riesgos durante su tránsito por México.
- 5.3 Porcentaje de albergues o casa de migrantes que cuentan con una certificación que garantiza estándares mínimos de atención a las personas migrantes.

Fuente: Elaboración propia, con base en información del Programa Especial de Migración 2014-2018.

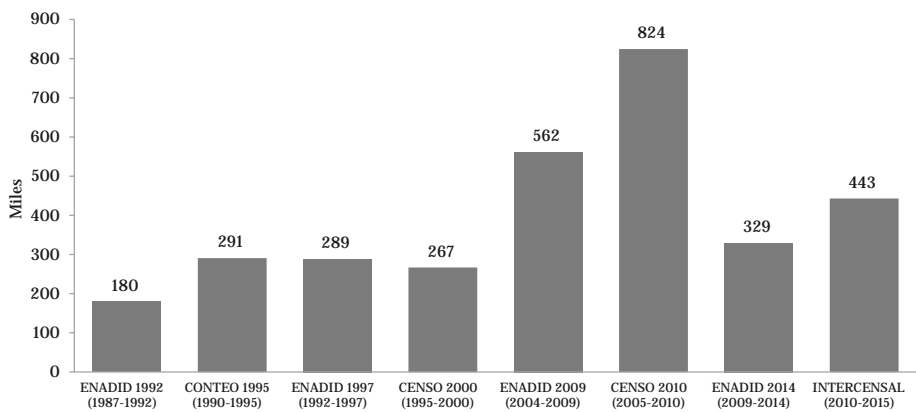
GRÁFICAS

Gráfica 1. Migrantes mexicanos no autorizados en los Estados Unidos



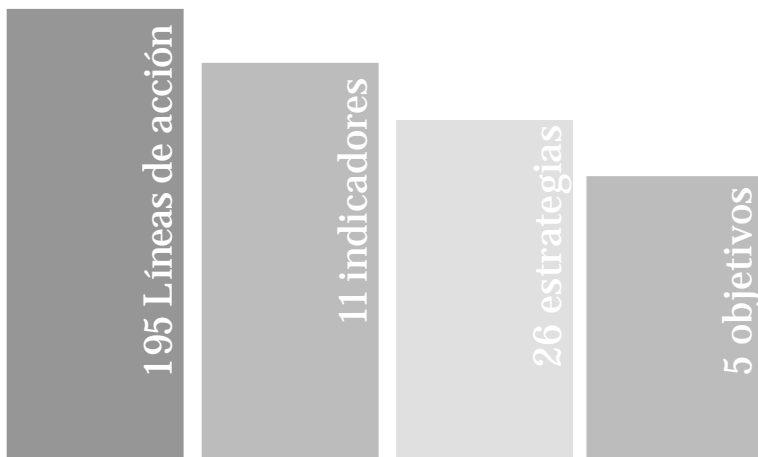
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 2. México. Volumen de migrantes mexicanos de retorno 1987-2015



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 3. Estructura del Programa Especial de Migración 2014-2018



Fuente: Elaboración propia

MIGRACIÓN REGIONAL, AGENTES INMOBILIARIOS Y GOBIERNOS LOCALES EN CIUDADES DEL SUR DE HIDALGO

PÉREZ MARCIAL, CÉSAR RAÚL
COLEGIO DEL ESTADO DE HIDALGO

Autor de diversos artículos, entre los que se encuentran “Las pequeñas empresas financieras y su aporte a la transferencia de remesas” (Universidad del Mar, 2018), “Capital social y economía solidaria” y “Expansión de la ciudad en la zona metropolitana de Pachuca: procesos desiguales y sujetos migrantes e inmobiliarios” (*Territorios*, 38). Así como de capítulos de libros: “Migración regional y agentes inmobiliarios en ciudades del sur de Hidalgo” (Condiciones sociales, empobrecimiento y dinámicas regionales de mercados laborales, AMECIDER IIEc-UNAM) y “Agenda pública para el desarrollo regional, la metropolización y la sostenibilidad” (UNAM), entre otros.

RESUMEN

Las zonas metropolitanas de Hidalgo han tenido agentes de expansión urbana, las inmobiliarias generan vivienda y en crecimiento poblacional urbano, que supera el promedio nacional, con el objetivo de identificar elementos para la actuación en lo general de las inmobiliarias y cómo complementan un tipo de migración precaria; a pesar de una divergencia existe el proceso de crecimiento urbano, en un ciclo de crecimiento difuso y descoordinado.

En estos procesos de urbanización en el sur de Hidalgo existen interferencias a escala local, que se ocasionan por la oferta de vivienda, se crea un nivel de estructuración funcional entre una parte de los flujos de migrantes, las gestiones entre inmobiliarias y las instituciones locales que buscan sostener la oferta, definiendo aspectos de gobernanza que se contraponen. Se establecen relaciones económicas desiguales y consecuencias regionales como parte del utilitarismo del espacio. Existen distintas integraciones a ciudades e inconsistencias institucionales, se trata de un fenómeno forzado, con desvinculación de la planeación y un nivel de desintegración social.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Dentro del fenómeno de metropolización en delimitaciones conceptuales, encontramos marcos que observan a la ciudad y su expansión mediante una serie de factores, agentes y su relación dinámica. En México sobresalen trabajos de orden historicista, ecológicos, sociales o desde la geografía humana, funcionalista o tipológico estadístico, de aspectos y fenómenos específicos de la urbe y análisis totalizador o estructuralista.

Otros desde enfoques diversos pero el común es la complejidad por la naturaleza socio espacial, que involucra la extensión, concentración poblacional, de poderes económicos y políticos, así como de los crecientes efectos, desde distintas formas de pensamiento.

De manera exploratoria¹ se desprende un acercamiento a los centros urbanos definido como ambientalista que reconoce la relación medio-sociedad en el ambientalismo determinista y el posibilismo,² corrientes de la segunda mitad del siglo XIX. En otras aportaciones (Taylor, 1949) examina al determinismo y muestra cómo se actúa fuera de estructuras organizadas y en la libertad de elección del lugar a habitar.

Algunos otros integran factores económicos y la capacidad de dominar por medio de la cultura, la escuela francesa, bajo la línea ambientalista-posibilista (Brunhes, 1910), del dominio de la naturaleza, de control sobre el entorno lo identifica y se integra a los asentamientos humanos a partir de la voluntad (Lavedan, 1936). Vidal de la Blache (Miguel, 2003). muestra al hombre como agente geográfico en la creación de lugares, con distinciones a partir del paisaje y la región.

La perspectiva regional permite contar con estudios que presentan explicaciones al desarrollo desde la dinámica económica y política de ciudades y zonas metropolitanas, el ejemplo de la ciudad de México (CDMX) y su área metropolitana, funcionan como eje y centro regional, que integra zonas metropolitanas y núcleos urbanos que configuran un sistema económico territorial, caracterizando al sistema de ciudades de la periferia del valle de México (Asuad Sanén, 2000). Esta visión servirá para explicar su papel en el proceso metropolitano de Pachuca de Soto desde una perspectiva regional y de manera concreta de agentes.

Otro acercamiento a lo urbano lo propone el funcionalismo que considera a elementos y relaciones que conforman un sistema, como la morfología de la ciudad que establece leyes generales del espacio. Es así cuando se forman nexos entre la economía con su vertiente espacial de la geografía urbana los cuales generan un análisis normativo, funcional u organizacional y material.

Sin embargo, Castells (1974) señala que “la problemática urbana connota el modo de producción capitalista, y específicamente en su estadio más avanzado, los procesos y las unidades de reproducción socializada de la fuerza de trabajo”. Por lo que son las inmobiliarias parte del capital avanzado, elemento dinámico clave en la estructura urbana y en la ampliación de esta.

El enfoque funcionalista tiene limitantes por intentar fraccionar a las ciudades en crecimiento y función y cae en modelos métricos. Sus carencias se presentan al clasificar por actividades dominantes y al generalizar el crecimiento intraurbano, sin considerar a la gestión institucional para explicar la función, al ser las instituciones un elemento que debe considerarse ante el actuar de estas a favor del capital.

El posicionamiento de geógrafos y otros clásicos (Bunge, Harvey, Castells, Singer y Cardoso) definen que se parte de hechos reales y concretos con evaluación estadística rigurosa, la teledetección, entre otras nuevas tecnologías. Esta visión del espacio como un producto de relaciones sociales, es decir, su formación involucra más allá del desarrollo o la innovación tecnológica, sino al conjunto de relaciones sociales que existen, que se construyen constantemente. Aquí se introduce a colectivos a nivel corporativista que son útiles a fines concretos.

La complejidad se identifica en la distribución espacial de actividades económicas y población integradas a la perspectiva económico–funcional, fortalecida por el enfoque espacial-funcional que posibilita un acercamiento al fenómeno de la ciudad que es también social y cultural. Aquí es pertinente la ecología humana, con la que Unikel (1976), define que el crecimiento urbano se manifiesta como resultado de procesos ecológicos intra e interurbanos, identifica a la población en desplazamiento hacia la periferia en expansión, junto con otros fenómenos del estudio de la metropolización, todo lo anterior presente en existencia de ciudades medias de Hidalgo.

La visión basada en unidad ecológica de conformación del espacio urbano retomada por Castells distingue un producto de relaciones sociales en el espacio urbano y considera que se cuenta con tres subsistemas: el económico, el político o de gestión y el ideológico o simbólico (Castells, 1974). Los principales procesos ecológicos que se distinguen en el espacio urbano son: concentración, aumento de densidad en espacio y tiempo, centralización o especialización funcional por actividad o actividades sobre el espacio y vinculación jerárquica con el entorno, originando flujos, circulación, segregación, invasión-sucesión donde una nueva población o actividad se introduce en un espacio previamente ocupado, siendo rechazada por el asentamiento anterior, integrada o sucediéndola como dominante de la unidad. Son los procesos que tanto las inmobiliarias como los migrantes participan en la metropolización de Hidalgo.

La economía neoclásica explicada por Garza (1998), reconoce a la ciudad para el crecimiento económico como espacio de actividades, la ciudad como medio; incluye la crítica a estudios realizados, que no analizan nexos entre desarrollo económico y urbanización, donde diferencia tres enfoques: neoclásico (lugar central, base económicas y

localización); histórico (desarrollo tecnológico, distribución de recursos, mercados); y marxistas (modo de producción y procesos económico-demográficos en el territorio).

Para otras interpretaciones se distingue dos vertientes en el proceso de metropolización: la descriptiva o geoeconómica con la expresión espacial del fenómeno y en sus consecuencias de tipo cuantitativo y cualitativo. La explicativa o histórica estructural, que se preocupa por relacionar los espacios metropolitanos con una concepción histórica de desarrollo (Iracheta Cenecorta, 2010).

La visión espacial-funcional de Polèse explica la tendencia histórica de la urbanización a partir de procesos demográficos. Desde el punto de vista económico, la época moderna con un crecimiento en la capacidad de producción, gracias a la aplicación de conocimientos a la producción de bienes y servicios. En dos siglos, la producción mundial de bienes industriales se vio multiplicada (Polèse, 1998).

En los enfoques anteriores el espacio urbano es considerado como fijo, social y políticamente inútil, un decorado de procesos sociales e históricos dinámicos, que no son inherentemente urbanos (Soja, 2008). Cercano a la idea de que las ciudades son la residencia adoptada por la sociedad cuya permanencia directa sobre el lugar del cultivo no era necesaria, pero existe una vertiente sostenida en la historia urbana y en el desarrollo histórico de la sociedad urbana, que concibe a la ciudad como centro principal de la acción humana, conciencia colectiva, deseo social e interpretaciones críticas.

En la visión histórica de lo urbano, es posible encontrar el origen distinto como el que hacen (Villareal González & Mignot, 2007). Sin embargo, las transformaciones tienen un componente social explicado por Henri Lefebvre "Todas las relaciones sociales, ya sea relativas a la clase, la familia, la comunidad, el mercado o el poder estatal, permanecen abstractas e infundadas hasta no ser expresamente espacializadas, es decir, convertidas en relaciones espaciales materiales y simbólicas" (Lefebvre, 1974).

Para ser ciudad, un área urbana debe tener actividades económicas, concentraciones suficientes para lograr economías de escala en amplios sectores (Hirsch, 1977). Por lo que se habla de un sistema dinámico de mercados interrelacionados e interdependientes, densos, especializados por agentes económicos e instituciones influyentes. Estos mercados de forma bidireccional se nutren y dotan servicios a personas, a empresas que posteriormente proporcionan contactos y flujos de información a bajo costo. Los mercados incluyen suelo y viviendas, fuerza de trabajo, transportes y servicios públicos. Estos se conectan en un área metropolitana.

Al acercarse la producción y al espacio se encuentra un proceso dialéctico donde el hombre transforma al entorno, a través de un proceso de apropiación, concepto conocido, clásico, reiterativo, pero indica un cambio en la producción, en sus fuerzas; se traslada "de en el espacio" a "del espacio" (Lefebvre, 1974).

La región metropolitana, en tanto que forma centro de organización del espacio, disminuye el medio en la determinación del sistema de relaciones funcionales y sociales, anula la distinción entre rural y urbano y coloca en el primer plano la dinámica espacio/

sociedad y a la coyuntura histórica de relaciones sociales que la fundamentan (Castells, 1974).

La producción del espacio urbano es compleja y los procesos de producción capitalista han definido diversas ciudades mundiales, las formas de crecimiento urbano y relaciones productivas. Los factores que han incentivado la metropolización en México han sido la apertura comercial y la reestructuración económica, ocasionando una localización diversificada de actividades productivas y fijando tendencias de distribución poblacional, así como la expansión e interacción entre ciudades.

Al asociar el proceso de dependencia existente entre la CDMX y ciudades hidalguenses es posible percatarnos de que “las ciudades caen en la esfera de influencia de la megalópolis: practican mimetismo, con vicios de la gran ciudad, por ausencia de instituciones del conocimiento y cultura que aún subsisten en los centros más grandes” (Munford, 1957).

Los estudios de zonas metropolitanas en México cobran relevancia después de 1940 por la expansión física y han jugado un papel central dentro del proceso de urbanización del país. A diferencia de los países desarrollados, en México, la desconcentración pasó primero por una etapa de dispersión hacia ciudades satélite, localizadas en el interior de la región central, continuó con su proceso de expansión de la mancha urbana, creando una unidad espacial compleja.

El fenómeno metropolitano conjuga cuatro elementos: a) componente demográfico, un gran volumen de población y de movimientos intra metropolitanos centro-periferia; b) mercado de trabajo, por el perfil y ubicación sectorial; c) conformación espacial, expansión y d) delimitación político-administrativa, en función de gobiernos locales (Sobrino, 2003).

Se trata de procesos de conurbación apoyados jurídicamente en el Artículo 115 de la Constitución Política, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016). Por la importancia de las ciudades medias, al convertirse en núcleos desconcentradores. De acuerdo con cifras oficiales INEGI (2010), en el periodo de 1990 a 2010 se incrementó de 55 a 84 ciudades medias con un aumento de 17.6 a 30.3 millones de habitantes.

Garza y Scheingart (2010) en su interpretación explican cómo el término metrópoli hace referencia a la ciudad con relaciones en territorios aledaños. Se trata de un concepto histórico que se ha referido a la capital de un imperio y el adjetivo metropolitano corresponde a ciudades centrales respecto de otras, por lo que remite a relaciones asimétricas de poder y subordinación y, por ende, a vínculos funcionales de dependencia, como ocurren entre la CDMX – Hidalgo y con municipios aledaños e integrados también del estado de México.

LA URBANIZACIÓN-METROPOLIZACIÓN EN HIDALGO

El proceso de concentración poblacional en ciudades hidalguenses ha rebasado los límites municipales, sobre circunscripciones aledañas, estableciendo el origen de conur-

baciones. Dentro de un patrón de crecimiento urbano es posible identificar el parecido y conexión de la Zona Metropolitana de Pachuca (ZMP) y otras ciudades como la ZM de Tulancingo, y la ZM de Tula con la Ciudad de México (CDMX), por la estrecha relación socioeconómica sin continuidad urbanística, sin embargo, existen ciudades con vínculo menor, pero con proceso similar.

Existen ciudades con procesos distintos como Tizayuca que por una relación poblacional y económica se encuentra conectada y considerada como parte de la Zona Metropolitana del Valle de México; y las que no tienen esa relación o desbordamiento urbano del espacio municipal, pero cuentan con agentes identificados en Tepeji de Río, Huichapan, Ixmiquilpan, Mixquiahuala-Progreso y Apan a la zona Sureste, donde el proceso de migración es incipiente.

Concretamente las ZM de Pachuca, Tulancingo y Tula, el agente determinante es el conglomerado urbano, incentivado por la construcción de desarrollos habitacionales periféricos, incorporando a municipios al universo metropolitano, obteniendo la construcción metropolitana de estas.

Hidalgo está integrado al proceso metropolitano de la CDMX explicado a partir de etapas según Negrete y Salazar, la primera etapa de formación, población, actividad económica, vivienda y servicios urbanos concentrados en el centro, la fuerza centrípeta ejercida usurpa funciones ejercidas por pequeñas poblaciones localizadas dentro de su área de influencia.

Para la segunda fase de expansión física o ampliación de su radio de influencia, genera sub-urbanización y aparecen centros de trabajo, concentración de servicios, formando “ciudades medias” como Tula (industria), Tulancingo (comercio) y Pachuca (servicios). En este proceso absorben unidades político-administrativas de su alrededor, aparecen zonas metropolitanas, que son agregaciones de municipios (Negrete & Salazar, 1986).

Por la cercanía a la CDMX, se registra un lento y tardío proceso de urbanización, que refleja contradicciones socioespaciales en el continuo campo-ciudad. La urbanización hidalguense se ha vinculado a diferentes etapas del desarrollo económico del país, ha registrado de manera diferencial los efectos del sistema urbano nacional (Garza, 1998). El desarrollo de la industria capitalista incentivó el desarrollo urbano de Hidalgo, su inserción en el sistema nacional de ciudades ha sido débil en el sentido funcional, sin embargo, esta se ha minimizado por la dinámica que genera su cercanía a la CDMX.

Debido a la descentralización de procesos productivos de la CDMX, el detonante de la urbanización metropolitana es el desarrollo tecnológico que ejerce un poder. “La relación entre espacio y tecnología es lazo material inmediato de articulación existente entre el conjunto de una determinada estructura social y esta nueva forma urbana” (Castells, 1974).

Aunado al desarrollo tecnológico, los medios de comunicación apuntalan la ampliación de concentraciones urbanas, mano de obra en torno industrias. Los transportes colectivos y la construcción de vialidades aseguran la integración de zonas urbanas de

Hidalgo a la metrópoli, distribuyendo los flujos internos mediante una relación tiempo-espacio aceptable.

La concentración no se encuentra en los 84 municipios hidalguenses, se identifica en 23 de estos, que registran factores de conexión intra urbana estatal, la concentración poblacional y en algunos casos el reconocimiento institucional, solo se reconocen a las localidades urbanas (criterio de INEGI) con una evolución mínima en el proceso asociado a la urbanización de la entidad, son 148 localidades (figuras 1 y 2) ubicadas en el sur del estado, cercanas entre sí, en las regiones del valle de Pachuca, de Tulancingo y Tula, con otro patrón disperso Huichapan, en el valle del Mezquital (Ixmiquilpan, Mixquiahuala-Progreso), en otra región Apan y las localidades de Tepeji y Tizayuca.

Se trata entonces de zonas urbanas con un reconocimiento metropolitano y otras ciudades medianas, en donde la migración junto a los agentes inmobiliarios tiene un desempeño distinto, enfocado en la concentración y expansión urbana, generando desigualdades en escalas locales. En principio la llegada de migrantes responde a factores de atracción, como oferta laboral, educativa o comercial que provoca temporalmente concentración, esto señalado por tasas de crecimiento a nivel municipal (tabla 1) pero con un alto dinamismo, ocasionado por un factor e interés de conservar a la población.

INEGI en 2010 registró que Hidalgo cuenta con 2.6 millones de habitantes, 52 por ciento en centros urbanos. La distribución subraya la concentración puntual en ciudades y la tasa de crecimiento señala al proceso como reciente, es decir en los últimos 5 años, municipios urbanos como Zempoala, Atotonilco de Tula, Cuauhtepic son una segunda etapa de expansión urbana; en otros como en Tizayuca, Tepeji, Ixmiquilpan y en menor medida Mixquiahuala, la urbanización y concentración tomar fuerza superando la tasa de crecimiento estatal.

La concentración poblacional, junto con las condiciones físicas del estado, así como la cercanía a la CDMX, ocasiona polarización, el sur con acelerado desarrollo urbano, así como la dotación de servicios, mientras que el norte un alto grado de marginación, dispersión poblacional y rezago de infraestructura urbana y de servicios básicos. Son evidentes las distinciones, no solo por tamaño o extensión (figura 3) sino por conectividad y funcionalidad con la CDMX el caso de Huichapan, Ixmiquilpan, Progreso, Mixquiahuala y Apan, su proceso de urbanización es consolidado, pero no de mayor impacto y competitividad urbana para la atracción de funciones.

Comparativamente pertenecer a una zona metropolitana implica complicaciones en la gestión del espacio, integrarse al llamado Fondo Metropolitano³ es incentivo para la conformación (en el papel) de zonas metropolitanas, provocando las desventajas a ciudades que están lejos de esta consolidación urbana.

La figura 4, muestra las áreas metropolitanas de Hidalgo articuladas al proceso megapolitano de la CDMX, las tres zonas metropolitanas está integrada por 15 municipios, 7 para la ZM de Pachuca, 3 en la ZM Tulancingo y 5 Para la ZM Tula, suman 2,461 km² con una población de 957,587 habitante (CONAPO SEDESOL INEGI, 2010). Solo 5 de los 6 municipios centrales en conurbación física, Tula es caracterizado con integración

funcional. Los denominados como exteriores son denominados por una política urbana y dos por la integración funcional. Este cuenta con el apoyo financiero del Fondo Metropolitano para desarrollar los estudios y programas.

Existe un incremento de municipios que buscan ser parte del Fondo, al intentar generar de manera artificial un proceso urbano intenso y amplio, donde están inmobiliarias y constructoras de vivienda; las administraciones locales cuentan con distintas interpretaciones sobre ese apoyo financiero y su lectura no integra una visión profunda o con incidencia temporal.

Sin embargo, para el 2000 la presencia de servicios básicos en espacios urbanos por viviendas privadas habitadas (VPH) fue consecuente del hecho de concentración de población lo que es un referente superficial del acceso a servicios, consumo, electrodomésticos sin saber nada sobre las fuentes de empleo, que es el elemento clave para conservar la atracción, funcionalidad y categoría de la localidad la realidad se aleja del proceso urbano. (Tabla 2)

Las zonas urbanas no metropolitanas contienen el 14.5% de las viviendas estatales, Pachuca el 18, Tula y Tulancingo el 7.6 y 8.7 respectivamente, pero del total de las viviendas de los municipios en proceso urbano las proporciones crecen al orden de 29.6, 37, 15.7 y 17.8 %, lo que muestra un mayor nivel de concentración de urbanización solo por la disposición de viviendas habitadas en estos municipios que tendrán la responsabilidad de dotar servicios urbanos y las distinciones entre los gobiernos locales los coloca en desventaja al no contar con los mismos niveles de gestión y apoyos financieros.

Para ese mismo año las zonas urbanas y metropolitanas por disponibilidad de agua promediaban arriba del 80% pero a nivel municipal y desagregando la disponibilidad los promedios caen entre 37 al 47%, lo que señala carencias y limitantes en un servicio "municipal" vital para el proceso urbano, derecho humano, así como visión de desarrollo y bienestar. Para fines prácticos se muestra la disponibilidad de servicios en conjunción entre las zonas metropolitanas intentando evidenciar el proceso de distinción entre estas.

A pesar de declarar casi el 100% de viviendas particulares ocupadas la disponibilidad, o la falta de, es un factor en contra para el desarrollo urbano sobre todo en las zonas metropolitanas al disminuir el promedio de cobertura, lo cual señala problemas y que las demarcaciones involucradas cuentan con distinciones que complican ser denominadas metropolitanas y quizá puedan quedar en la categoría de lo urbano como es el caso de Atlapexco en la ZM Tula y San Agustín Tlaxiaca en la de Pachuca con una baja disponibilidad de agua dentro de las viviendas, al mismo nivel que Tepejil del Río.

En el caso de la conexión a una red pública de drenaje, los municipios metropolitanos con una menor disponibilidad son los mismos, integrándose Epazoyucan de la ZM de Pachuca y Cuauhtepac en la ZM de Tulancingo al mismo nivel de Huichapan, comparativamente el servicios de drenaje significa grandes niveles de inversión municipal, así como una consecuencia en el tratamiento de las aguas residuales lo cual se puede visualizar

un problema en el perfil sustentable urbano de las ciudades o zonas metropolitanas con conexión a las escalas regionales y nacionales.

En un segundo momento que es identificado con las mismas variables para el año 2010 y con tasas de crecimiento, el aumento en promedio de 14 mil viviendas, sin asegurar que las viviendas y sus habitantes del 2000, pudieran haber mejorado su acceso para 2010, lo que significa un mayor número de viviendas pero que los servicios no estén en las viviendas “originales” sino en los nuevos desarrollos habitacionales, apoyadas por desarrolladoras e instituciones municipales.

Con las mismas variables de este proceso desigual dentro de las zonas metropolitanas para este segundo momento que la disponibilidad de agua en viviendas particulares habitadas, que se incrementa a escala metropolitana (tabla 3) pero los municipios son los de menor disponibilidad de agua dentro de la vivienda, las unidades municipales que casi logran una cobertura completa son los que cuentan con oferta inmobiliaria de vivienda nueva. Lo que evidencia el problema de dotación del servicio, sin distinción entre viviendas nuevas u originales.

Para la conexión a una red pública de drenaje las zonas metropolitanas no se separan de las zonas urbanas y nuevamente los municipios describen esa baja disponibilidad del servicio, sin embargo, en zonas metropolitanas con oferta inmobiliaria, son los que acusan un crecimiento considerable en la conexión a una red pública de drenaje. Como Tizayuca 95% y Pachuca y Mineral de la Reforma con un 95.4 y 96.5 respectivamente; por abajo están Tlaxcoapan y Tlahuelilpan en Tula con 92%.

La información que permite advertir la disponibilidad de servicios en viviendas ocupadas para los dos momentos es procesada sobre una idea de incremento, lo que resulta en una visión de crecimiento natural en cobertura de servicios, tanto zonas urbanas como metropolitanas presentan incremento (tabla 4) resalta la disponibilidad de energía eléctrica para todas las áreas señaladas, que lejos de ser distinto en las demás variables se vuelve una regularidad ya que todas muestran esta cercanía lo que describe un proceso urbano o metropolitano cercano o sin distinciones, lo que incrementaría la discusión sobre lo incipiente del proceso metropolitano de en el estado de Hidalgo y de potencial consolidación urbana.

De la misma manera, por un índice de urbanización,⁴ representado en el mapa 5, de forma descriptiva por la presencia de población, una razón de concentración. El municipio con índice muy alto de urbanización es Pachuca de Soto, mientras que con alto son Huejutla; Ixmiquilpan en la zona centro; Tepeji del Río y Tula de Allende en la parte suroeste; Tizayuca en el sur; Mineral de la Reforma en el centro-sur; y Tulancingo al sureste. Si se realiza una comparación con los municipios metropolitanos presentados en el mapa 4, no hay relación entre el grado de urbanización y condición metropolitana. Por lo que existe la necesidad de contemplar mayor número de variables y diversidad de escalas.

El desarrollo urbano en Hidalgo está determinado por las funciones que asignadas históricamente ya que el capitalismo moderno se apodera del espacio toral (Lefebvre,

1974), la paradoja de Hidalgo y sus ciudades es la de contar con una débil inserción funcional al sistema nacional de ciudades y dinamismo con la CDMX y que se encuentra a un paso de integrarse a la megalópolis (Garza, 1998). La explicación de la actuación de las zonas periféricas, (Wallerstein, 2005), menciona que, en lo rural, o periurbano se encuentra una gran reserva de trabajadores, para quienes el salario urbano, representa un aumento neto y se transforma en el incentivo para la migración a áreas urbanas. Sin embargo, este proceso se transforma nuevamente cuando se genera presión sobre los grupos dominantes. Por lo que existe una transición de un modelo rural a uno urbano.

Además de la concentración geográfica y social de un producto excedente. La urbanización siempre ha sido, un fenómeno de clase, ya que los excedentes son extraídos. La urbanización depende de la movilización del producto excedente, en una conexión entre el desarrollo del capitalismo y la urbanización, un producto con plusvalor y su reinversión a uno mayor (Harvey, 1977).

El INEGI (2009, p. 1) define un sistema de ciudades al cual pertenecen Querétaro, Pachuca, Tulancingo; Cuernavaca, Cuautla, el corredor Puebla-Tlaxcala y Toluca, logrando la conformación de la aglomeración urbana, caracterizada por proximidad de asentamientos humanos y por la interrelación funcional y económica que logra la categoría de megalópolis.

INDICADORES Y ESTIMACIONES

Al identificar el producto excedente movilizado dentro de la migración interna y dirigida a las demarcaciones y por medio de una matriz de migración de zonas urbanas y metropolitanas, la información también oficial (INEGI) muestra lo atractivo que logran ser distintas ciudades en los últimos años, además del crecimiento natural, y el proceso de urbanización, sin poder determinar la metropolización.

El municipio de mayor atracción es Tizayuca que en el año 2000 con más del 23% de su población nacida en CDMX, siguiendo los nacidos en México, Veracruz, Puebla y Michoacán (tabla 5) conformándose como el de mayor atracción, por arriba de la capital, en cuanto a orígenes y porcentajes, esto puede ser parte del impulso de la CDMX hacia el sector industrial y habitacional. Atitalaquia, con más del 10% de su población nacida también en CDMX, no es metrópoli, pero oferta suelo para vivienda y es hacia donde se ha expandido la industria.

Bajo la misma perspectiva, pero para 2010 (tabla 6) los orígenes se amplían de 7 a 10 y se identifica una segunda periferia, la tendencia sigue siendo similar Tizayuca como el municipio de mayor atracción con nacidos en CDMX, México (con el 50% de la población municipal), Veracruz, Puebla, Oaxaca y Michoacán en orden descendente. Con más del 10% de la población inmigrante están los municipios de Huichapan (Queretanos), Mineral de la Reforma, Zempoala y Atitalaquia (capitalinos), lo que define una expansión de los destinos de los nuevos migrantes a los espacios que en los últimos años han ofertado

espacios y viviendas en estas zonas urbanas metropolitanas. Para este segundo momento, es importante remarcar el incremento en los porcentajes de migrantes en otros municipios y con otros orígenes.

Tepeji del Río cuenta con más del 15% de su población nacida en otro estado, al igual que Huichapan, Apan, Pachuca, Tlaxiaca, Zapotlan, Atotonilco y Tulancingo, la diversidad de procesos urbanos entre estos municipios se acerca desde la perspectiva de la migración, son estos espacios de atracción, también para inmobiliarias que tienen presencia en los municipios; la distinción entre los migrantes y las viviendas generadas por las empresas se puede definir por el nivel socioeconómico de los migrantes.

Los agentes inmobiliarios como empresas presentes en el estado suman 468 pero en las zonas urbanas y metropolitanas se concentran 410 (tabla 7) lo que define ya una ocupación del espacio de ofertantes, la concentración de servicios especializados a la población y a empresas puede ser utilizado como elemento determinante en el proceso urbano o metropolitanos; Pachuca es concentradora, distancia y comunicaciones interregionales motiva la localización estratégica, además de ofrecer oportunidades por redes de empresas y el contacto para gestiones necesarias, ya que es en dependencias estatales o federales.

Posterior a la presencia, el perfil de empresas que construyen de manera específica la urbanización (tabla 8), además de la conexión como el de la construcción, los servicios urbanos posiblemente determinados por los planes municipales pero limitados en la actuación de la unidad de gestión o gobierno local, se recurre para la generación de vivienda a la iniciativa privada motivando oferta, razón de la diversidad de ramos en este sector, es decir hay constructores, supervisores, evaluadores, alquiladoras, administradoras y aquellas que concentran todas estas funciones.

Determinante en la demanda de vivienda es la actuación de instituciones gubernamentales federales⁵ que, en conexión directa con instituciones financieras bancarias, posibilitan la demanda de vivienda vía créditos con variaciones en el instrumento que facilitan adquirir crédito, pero no la propiedad de la vivienda.

Las empresas concentradoras de funciones son las de mayor presencia, existen pocas posibilidades de encontrar mayores referencias de su constitución interna y temporal, de no ser por información de socios que participan al mismo tiempo en instituciones estatales o representaciones federales.⁶ La conformación de redes está presente en instituciones como COPARMEX⁷ que cuenta con comisiones como la “inmobiliaria” que en dos momentos distintos han generado una “guía inmobiliaria” que dentro de su constitución expresa concretamente el objetivo de impulsar el desarrollo inmobiliario (de una manera planeada y ordenada) brindando información de precios de los distintos desarrollos de vivienda (máximos y mínimos) su ubicación, atributos de conexión en la capital, a pesar de que la zona metropolitana cuenta con 7 municipios la guía solo es para dos que cuentan con oferta de vivienda.

Otro agente en el desarrollo urbano es la autoconstrucción en la capital (Pérez Marcial, 2018) sin el apoyo institucional sino el corporativismo de organizaciones ligadas a

gestores políticos. La migración sobre todo rural urbano, recurre a este tipo para acceder a la vivienda, al encontrarse lejos del mercado del suelo urbano, de instrumentos financieros, de planes municipales, organizaciones o redes de inmobiliarias; colocándose en contextos de marginación, riesgos y vulnerabilidad.

Con el propósito de entender la gestión urbana a través de la gobernanza por medio de la producción de decisiones y estableciendo que se toman para refuncionalizar, resolver complicaciones en espacios locales; las posturas pueden tener el rol de política pública, determinar el nivel de la institución, así como su capacidad de reconocer problemas y la generación de diagnóstico de escenarios a tratar por organismos de gobierno local y la selección de sus agentes.

La gobernanza tiene contacto con políticas públicas locales en el cómo se establecen las complicaciones o problemas y la elección de sujetos que actúan (Aguillar, 1991, pp. 18-59) formando red de decisiones, actores y sujetos; la gobernanza considera a las instituciones como coyunturales para la transformación de contextos políticos sociales y económicos, se reconsidera a componentes del “neo-institucionalismo” ahora la gobernanza intenta posicionarse como un modelo de gobierno “abierto” a la participación para que se contribuya al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, esta apertura puede ocasionar integración de agentes, con perspectivas no oportunas por lo que es necesario reconocer relaciones de poder en el proceso político, el interés público y el rol de los agentes públicos y privados.

Como parte de la diversidad conceptual de gobernanza e implicaciones locales se analiza la condición territorial y señala el nivel de los procesos (que involucraría la ausencia o rechazo al concepto) y la participación de agentes, en este caso concreto de la migración se reconoce el papel de las instituciones locales como agente gestor para la llegada de población como resultado de la estructuración de políticas públicas que otorgan a las ciudades las condiciones de atracción y las demandadas por la ciudadanía en general.

Los problemas recurrentes en ciudades de México e Hidalgo pueden categorizarse en temas como la modernización, normatividad, participación ciudadana y femenina, aparatos productivos, diversidad y dinámica demográfica, relaciones interinstitucionales, autonomía, visiones y especificaciones del desarrollo, servicios y seguridad, derechos humanos; también democracia, gobernabilidad e inclusión social. Esta problemática acumulada en los municipios tiene un origen en las distintas reformas del sistema político mexicano, en concreto en la perspectiva y papel que se ha conferido al municipio (Arroyo y Sánchez, 2003).

Ante esta complejidad, de mayores dinanismos en los municipios así como en la administración a escala de lo superior a lo local, las exigencias de la población, de instituciones o grupos empresariales organizados, las respuestas desde la administración no han alcanzado el nivel esperado en el desarrollo de capacidades, habilidades y potencialidades, es en estas separación entre solicitudes-exigencias y potencialidad-eficiencia de las respuestas se han creado divisiones donde entran componentes de gobernanza y la

apertura que manifiesta el discurso ha sido tomada por agentes con objetivos específicos, este es el caso de desarrolladores de vivienda en Hidalgo. La amplitud de acción que las reformas han conferido a la administración municipal ha liberado la oportunidad de integrar a cada vez más agentes por voluntad, por disposición institucional (Arroyo y Sánchez, 2003).

En este sentido la gobernanza desde la perspectiva geográfica se refiere a formas de regulación socio territorial fuera del ámbito gubernamental que da lugar a la formalización de relaciones sociales, ya sean inter-sectoriales o inter-empresariales (económicas y de poder) que posibilitan la articulación de mecanismos de regulación y organización económica a escala local con normas, cadenas de producción y comercialización mundial (Brenner y Rocio, 2015). Estas oportunidades tratan de homologar capacidades de instituciones locales, sobrepasadas por atribuciones estatales, así como por instituciones sectoriales como cámaras de empresarios, que logran impactar en la selección de agentes que participan con dedicación, con enfoque de mercado lo que los lleva a lograr sus objetivos, dejando sin equilibrio a las instituciones locales en el momento de elegir a agentes que se integran al diseño y ejecución de política públicas locales.

Estas oportunidades y limitaciones son las que se expresan en el mercado inmobiliario urbano y suburbano de ciudades del sur de Hidalgo, además de la expansión urbana por medio de fraccionamientos dirigidos hacia segmentos específicos, por dotación de instrumentos financieros (figuras 6 al 9) para la construcción expansión y en menor medida la ocupación y uso de espacios urbanizados con servicios y conexiones funcionales, sin considerar la autoconstrucción. A nivel nacional el financiamiento e inversión en el sector se distribuye con un 5.4% de subsidio, 16.1 en inversión en hogares 34.7 crédito privado y 43.8 en crédito público, lo que resulta en un 78.5% del financiamiento con base a crédito; en Hidalgo el número de créditos ha aumentado un 580%, con una inversión inicial mayor al millón de pesos en el año 2000 incrementándose a 9 millones en 2015 (INEGI, 2018).⁸

Estas tendencias se legitiman en programas, planes y proyectos municipales metropolitanos, promovidos por la apertura expresada en la gobernanza, que permite la interacción bajo instrumentos legales y discrecionales, con carácter programático de mediano y largo plazo. Otros factores para la complejidad son un mercado de suelo rural que es convertido por medio de conflictos locales, por selección de proyectos, así como por el bajo control en el mercado de suelo, factor para la migración, por oferta de empresas e inmobiliarias, en un segundo momento por oferta de empleos o vivienda que genera ampliación de las zonas urbanas aún entre las zonas limítrofes de los municipios, apuntalando el proceso urbano de las ciudades.

CONCLUSIONES

Después de observar los procesos de metropolización como el de gobernanza resultan atractivos para gestores de ciudades, ya que representan una importante capacidad de

capitalizar proyectos que reactiven inversiones, es difícil identificar la actuación de agentes, debido a limitaciones en transparencia así como por redes de gestión, que además no tiene una visión real de la dimensión de complicaciones para el espacio local en escalas temporales, problemas ambientales, dotación de servicios urbanos, conectividad, potencial económico, competitividad o relaciones regionales.

La actuación se identifica en las capacidades de los gestores que están limitadas por la complejidad del proceso urbano, además de enfocadas en sus propios objetivos, integran a nuevos sujetos que actuarán en función de incentivar a los gestores, lo que segmentará o fortalecerá ciertas dimensiones del proceso urbanos sin reconocer y limitar su visión y dimensión completa.

Esta oportunidad de poder integrar a agentes del proceso urbanos es una de las grandes libertades que tienen los gobiernos locales, pero acusan problemas para poder definir cuál es su papel y en concreto las inmobiliarias logran el acceso al mercado del suelo por vías que saltan en ocasiones a los gestores locales; ocasionando complicaciones en el orden ambiental, cultural y poblacional.

Las complicaciones consecuentes del proceso de urbanización de los espacios locales no son vistos por las relaciones entre agentes, el periodo de la administración y sus propios intereses promueven indirectamente el desorden, crisis ambientales y complicaciones ambigüedades para escenarios futuros. Por lo que los distintos procesos urbanos como metropolitanos de Hidalgo están enfocados en continuar con la concentración de población, sin promover alguna visión transversal.

Este tipo de perfil de los agentes locales y de sujetos involucrados provoca distinciones fuertes en la capacidad de gestión urbana entre las demarcaciones involucradas, debido a su papel en el proceso urbano o metropolitano, que lo lleva a ser solo administrador o promotor del desarrollo urbano.

La migración, es producto de la presencia de servicios atractivos y producto de la urbanización – metropolización, sin embargo, hay que identificar cuáles son los componentes con los que se cuenta a escala de competitividad urbana usando la base de concentradoras de población por servicios y oferta inmobiliaria.

La actuación de los servicios especialmente los inmobiliarios se dirige a promover la migración de ciertos niveles socioeconómicos, que alimenten el proceso urbano de atracción de servicios, el resto de los migrantes queda en condiciones de desatención y desprotección, que son la continuidad de las desigualdades.

Temas pendientes o resultantes son las redes locales inter-sectoriales, redes de gestión, inclusión financiera urbana; la migración a zonas urbanas específicas, corporativismo como medio de acceso vivienda y otros servicios como procesos periurbanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguillar Villanueva, L. (1991). Estudio introductorio. En *Problemas políticos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arroyo, J. y Sánchez, A. (2003). Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional. En E. Cabrero, *políticas públicas municipales, una agenda en construcción* (págs. 87-127). México: CIDE, pp. 87-127
- Asuad Sanén, N. (2000). *La Ciudad de México y el desarrollo regional: funciones económicas y perspectivas en los inicios del siglo XXI*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Brenner, L. y Rocío, R. (2015). Introducción. Procesos de construcción de gobernanza. En L. Brenner y R. O. Rocío, *Geografía de la gobernanza: Dinámicas multiescales de los procesos económicos-ambientales*. México: UAM, Siglo XXI, pp. 7-19.
- Brunhes, J. (1910). *La géographie humaine*. Paris: Alcan.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- CONAPO-SEDESOL-INEGI. (2010). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. México.
- Garza, G. (1998). *La gestión metropolitana en el área metropolitana de Monterrey*. México: Miguel Ángel Porrúa-Grupo editorial ISS-UNAM.
- Garza, G. (2007). La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas. *Papeles de Población*, abril-junio, núm. 052 ISSN 1405-7425, pp. 78-108.
- Garza, G., y Martha, S. (2010). *Transformación urbana de México, 1970-2020, Los grandes problemas de México. II. Desarrollo Urbano y Regional*. México: El Colegio de México.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. México: Siglo XXI.
- Hirsch, W. Z. (1977). *Análisis de la economía urbana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- INEGI. (2000). *Censo de población y vivienda*.
- INEGI. (2010). *Censo de población y vivienda*.
- INEGI. (2018, 15 de agosto). *Cuentas satélite, vivienda, financiamiento e inversión en vivienda, 2016 (Porcentaje)* en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/vivienda/default.aspx>. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/vivienda/default.aspx>
- INEGI. (2018). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas*.
- Iracheta Cenecorta, A. (2010). El fenómeno metropolitano en México. *Economía y Sociedad*, XIV(25), pp. 153-179.
- Lavedan, P. (1936). *Géographie de villes*. Paris: Gallimard.
- Lefebvre, H. (1974). *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- Miguel, E. G. (2003). Enfoques, tendencias y escuelas geográficas. De la geografía clásica o tradicional a los estudios culturales. *Párrafos geográficos*, 11(2).
- Munford, L. (1957). *La cultura de las ciudades*. Buenos Aires.
- Negrete, E., y Salazar, H. (1986). Zonas metropolitanas en México, 1980. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1(1), pp. 97-114.

- Pérez Marcial, C. R. (2018). Expansión de la ciudad en la zona metropolitana de Pachuca: procesos desiguales y sujetos migrantes e inmobiliarios. *Territorios (38)*, pp- 41-65.
- Polèse, M. (1998). *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Costa Rica: Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe, y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana.
- Sobrino, J. (2003). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México en 2000*. México: Consejo Nacional de Población, Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto de Geografía-UNAM.
- Soja, E. W. (2008). *Postmetrópolis. Estudio crítico sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficante de sueños.
- Taylor, G. (1949). *Urban Geography: A Study of City Evolution, Pattern and Classification in Villages, Towns and Cities*. London: Methuen.
- Unikel, L. (1976). *El desarrollo urbano de México*. México: El Colegio de México.
- Villareal González, D., y Mignot, D. (2007). *Metropolización, concentración económica y desigualdades espaciales en México y Francia*. México: Universidad Autónoma de Xochimilco.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. México: Siglo XXI.

NOTAS

- ¹ Entre estos se encuentra a Von Humboldt encargado de recolectar y clasificar información, en una escala exploratoria y en México identificó consideraciones sobre la extensión, aspecto físico y el papel de la Corona española, su contacto con núcleos de concentración poblacional fue con los llamados polos mineros
- ² Donde se “la situación y el emplazamiento” de factores como la localización de la ciudad, como de los condicionamientos del medio físico que mediatizan el crecimiento de las urbes, donde encontramos representantes como Friedricho Ratzel, y Griffith Taylor.
- ³ Que destina recursos para el desarrollo de estudios, programas, proyectos, acciones, así como obras públicas de infraestructura y equipamiento, que impulsen la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; que coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; y que incentiven la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas
- ⁴ El índice se construye con una razón de la población urbana (localidades de más de 2,500 habitantes) sobre la población total, todo esto multiplicado por 100, se expresa el porcentaje de población que se encuentra en localidades urbanas por contar con mayor población.
- ⁵ Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- ⁶ Esto por distintas denuncias en la PROFECO y expuestas en medios de comunicación local.
- ⁷ Confederación Patronal de la República Mexicana
- ⁸ <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/consulta-externa?id=516&pintaPalabraBusquedaCompass=-Cr%E9ditos%20y%20urbanizaci%F3n>.

TABLAS

Tabla 1. Municipios urbanos y metropolitanos, tasa de crecimiento media anual, 1990-2010

	Municipios	90-95	95-00	00-05	05-10
	Estatal	2.36	1.05	1.05	2.40
Zonas urbanas	Tizayuca	5.39	3.14	4.13	10.20
	Tepeji del Río	4.03	1.68	0.69	2.88
	Huichapan	2.19	0.32	0.95	2.13
	Ixmiquilpan	2.36	0.45	-0.42	2.90
	Mixquiahuala	2.55	-0.12	1.52	2.48
	Progreso	2.41	-0.28	0.70	2.41
	Apan	1.00	1.13	-0.04	1.46
ZMP	Pachuca	4.17	2.05	2.44	-0.94
	Mineral de la R.	6.54	7.55	10.02	11.99
	Epazoyucan	1.82	1.67	0.90	3.58
	Mineral del M.	0.52	-0.78	-1.42	2.92
	Tlaxiaca	1.68	2.27	2.31	3.26
	Zapotlán	3.51	1.75	2.11	1.63
	Zempoala	1.77	0.97	2.36	6.82
ZMT	Tula	2.36	1.01	1.51	2.00
	Atitalaquia	2.56	1.71	2.76	1.59
	Atotonilco de Tula	3.25	1.81	1.36	3.14
	Tlahuelilpan	3.15	0.71	2.10	1.99
	Tlaxcoapan	3.03	1.30	1.82	1.55
ZMTgo	Tulancingo	3.62	1.88	1.44	2.84
	Cuautepec	3.81	0.49	0.24	3.50
	Stgo Tulantepec	4.72	2.78	2.26	2.31

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Tabla 2. Porcentaje de disponibilidad de servicios, 2000

	VPH	Agua	En vivienda	Drenaje	Red pública	Sanitario	E. E.	TV	Refrí	PC	Auto
Z U	99.97	91.48	43.08	76.46	55.75	83.02	96.43	87.51	55.26	4.40	28.36
ZMP	99.99	87.01	42.32	77.72	61.87	84.75	96.56	88.44	56.88	6.21	31.49
ZMT	99.98	82.73	37.44	74.03	60.83	84.20	95.88	79.55	52.37	6.24	27.46
ZMTgo	99.97	90.53	47.17	76.24	61.25	82.31	95.35	86.94	53.91	3.91	29.02

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2000).

Tabla 3. Porcentaje de disponibilidad de servicios, 2010

	VPH	Agua	En vivienda	Drenaje	Red pública	Sanitario	E. E.	TV	Refrí	PC	Auto
Z U	99.98	96.98	60.31	91.41	70.76	93.01	97.89	93.33	77.53	20.54	43.46
ZMP	99.99	96.09	64.80	93.32	78.24	93.93	98.30	94.77	78.94	26.59	49.22
ZMT	99.98	91.09	54.27	85.15	72.23	94.14	98.10	90.66	74.00	21.86	42.50
ZMTgo	99.98	94.71	61.08	90.02	70.11	92.38	97.51	93.68	74.84	19.06	44.82

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Tabla 4. Tasas de crecimiento en la disponibilidad de servicios 2000-2010

	Agua	En vivienda	Drenaje	Red pública	Sanitario	E.E.	TV	Refrí	PC	Auto
Z U	0.50	0.95	0.59	0.76	0.55	0.48	0.52	0.79	6.87	1.33
ZMP	0.52	0.99	0.58	0.70	0.54	0.48	0.51	0.77	5.28	1.24
ZMT	0.55	1.07	0.60	0.70	0.54	0.48	0.57	0.82	4.94	1.37
ZMTgo	0.50	0.87	0.59	0.69	0.55	0.48	0.52	0.80	7.54	1.31

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Tabla 5. Porcentaje de personas nacidas en otros estados por municipios para el 2000

Municipios	CDMX	Mex	Mich	Pue	Qro	Tlax	Ver
Tepeji del Río	7.31	6.60	0.82	1.00	0.50	0.12	1.70
Tizayuca	23.85	13.50	1.40	3.02	0.28	0.45	3.16
Apan	4.36	1.64	0.19	2.85	0.08	8.15	0.63
Huichapan	5.40	3.14	0.33	0.33	7.32	0.06	0.33
Ixmiquilpan	2.93	0.91	0.23	0.36	0.24	0.10	0.54
Mixquiahuala	3.34	1.24	0.22	0.39	0.26	0.08	0.44

Progreso	3.88	1.61	0.21	0.49	0.17	0.08	0.57
Epazoyucan	4.48	1.97	0.30	0.88	0.13	0.18	0.68
Min. Monte	2.38	0.34	0.08	0.22	0.11	0.07	0.44
Pachuca	8.14	1.94	0.43	1.58	0.22	0.29	2.47
Min. Reforma	8.80	2.13	0.38	1.42	0.21	0.30	2.37
Tlaxiaca	6.40	2.81	0.29	0.41	0.14	0.09	0.43
Zapotlán	9.89	4.66	0.32	0.87	0.18	0.16	0.94
Zempoala	6.83	5.22	0.22	0.66	0.09	0.51	0.70
Atitalaquia	10.73	4.48	0.64	0.58	0.36	0.18	3.16
Atotonilco	6.86	6.72	0.48	0.68	0.67	0.12	1.04
Tlahuiltepa	1.84	1.65	0.09	0.11	0.07	0.04	0.20
Tlaxcoapan	3.15	1.83	0.23	0.31	0.94	0.07	0.52
Tula	6.71	2.11	0.60	0.83	0.44	0.11	3.39
Tulancingo	3.90	2.10	0.32	5.73	0.09	0.22	2.62
Tulantepec	5.62	1.64	0.33	3.92	0.11	0.16	2.25
Cuautepec	3.67	1.55	0.17	3.06	0.05	0.15	0.66

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Tabla 6. Porcentaje de personas nacidas en otros estados por municipios para el 2010

Municipios	CDMX	Gro	Mex	Mich	Oax	Pue	Qro	Tam	Tlax	Ver
Tepeji del Río	7.25	0.35	7.82	0.69	0.55	0.95	0.41	0.14	0.16	1.54
Tizayuca	29.84	0.67	21.80	1.11	1.15	2.64	0.24	0.13	0.40	3.16
Huichapan	5.45	0.11	3.43	0.34	0.22	0.34	10.82	0.10	0.10	0.41
Ixmiquilpan	2.65	0.16	1.68	0.22	0.27	0.41	0.28	0.12	0.10	0.60
Mixquiahuala	3.11	1.09	1.83	0.25	0.21	0.39	0.22	0.07	0.09	0.44
Progreso	3.92	0.37	2.17	0.23	0.26	0.46	0.19	0.12	0.08	0.58
Apan	3.61	0.12	2.20	0.18	0.21	2.61	0.09	0.06	7.12	0.54
Pachuca	9.44	0.37	3.10	0.44	0.42	1.71	0.21	0.22	0.28	2.47
Min. Monte	2.27	0.07	0.87	0.07	0.09	0.43	0.09	0.03	0.07	0.50
Min. Reforma	14.04	0.37	4.87	0.46	0.37	1.70	0.23	0.24	0.42	2.40
Epazoyucan	5.57	0.22	3.53	0.23	0.15	0.88	0.16	0.05	0.22	0.92
Tlaxiaca	6.53	0.26	9.06	0.31	0.34	0.72	0.21	0.06	0.14	0.66
Zapotlán	9.35	0.40	4.83	0.36	0.34	1.34	0.11	0.10	0.19	0.94

Zempoala	13.84	0.36	5.99	0.37	0.37	0.99	0.15	0.13	0.40	1.11
Tula	7.06	0.34	3.54	0.59	0.65	0.92	0.44	0.81	0.12	2.80
Atitalaquia	10.49	0.26	5.15	0.58	0.53	0.64	0.30	1.51	0.16	2.81
Atotonilco	8.26	0.33	0.24	9.80	0.06	0.41	0.74	0.08	0.15	0.12
Tlahuelilpan	3.95	0.22	3.17	0.25	0.31	0.43	0.55	0.11	0.11	0.70
Tlaxcoapan	2.98	0.10	2.26	0.18	0.12	0.41	0.70	0.16	0.06	0.52
Tulancingo	4.43	0.19	2.04	0.28	0.22	5.85	0.10	0.14	0.23	2.53
Tulantepec	5.65	0.19	2.22	0.28	0.24	4.63	0.10	0.14	0.26	2.40
Cuautepec	3.18	0.09	2.14	0.19	0.16	2.94	0.05	0.06	0.16	0.75

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Tabla 7. Presencia de empresas inmobiliarias en zonas urbanas del estado de Hidalgo

Municipio	Empresas	Municipio	Empresas
Apan	3	Huichapan	3
Atitalaquia	3	Ixmiquilpan	15
Atlapexco	2	Mixquiahuala	7
Progreso	6	Tulantepec	5
Atotonilco	12	Tizayuca	24
Pachuca de Soto	203	Tlahuelilpan	1
M. de la Reforma	21	Tlaxcoapan	1
Tlaxiaca	3	Tula de Allende	25
Tulantepec	1	Tulancingo	42
Tepeji del Río	9	Zapotlán	3
Cuautepec	1	Zempoala	2

Fuente: Elaboración propia con datos de DENEU- INEGI.

Tabla 8. Clasificación de las empresas inmobiliarias en Hidalgo

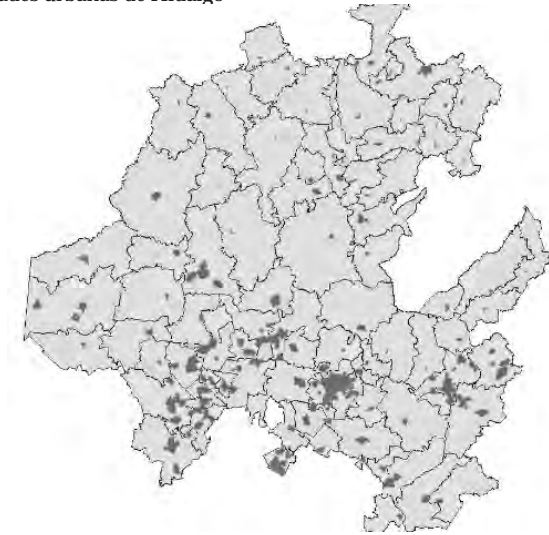
Código SCIAN	Nombre de la actividad	Total
236111	Edificación de vivienda unifamiliar	94
236112	Edificación de vivienda multifamiliar	3
236113	Supervisión de edificación residencial	6
236211	Edificación de naves y plantas industriales, excepto la supervisión	13
236212	Supervisión de edificación de naves y plantas industriales	1
236221	Edificación de inmuebles comerciales y de servicios, excepto la supervisión	70

Código SCIAN	Nombre de la actividad	Total
236222	Supervisión de edificación de inmuebles comerciales y de servicios	2
531112	Alquiler sin intermediación de viviendas no amuebladas	14
531114	Alquiler sin intermediación de oficinas y locales comerciales	17
531116	Alquiler sin intermediación de edificios industriales dentro de un parque industrial	1
531119	Alquiler sin intermediación de otros bienes raíces	9
531210	Inmobiliarias y corredores de bienes raíces	135
531311	Servicios de administración de bienes raíces	25
531319	Otros servicios relacionados con los servicios inmobiliarios	18
532310	Centros generales de alquiler	2

Fuente: Elaboración propia con datos de DENU-INEGI.

FIGURAS

Figura 1. Localidades urbanas de Hidalgo



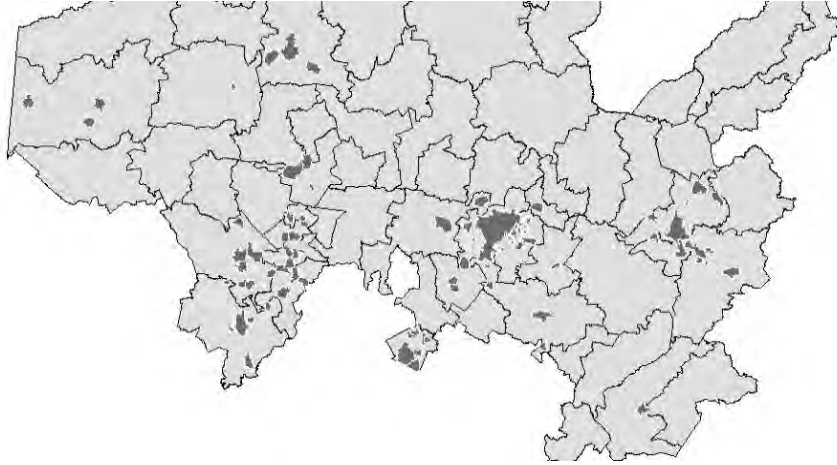
Fuente: Elaboración propias con datos del INEGI.

Figura 2. Localidades metropolitanas del Sur de Hidalgo



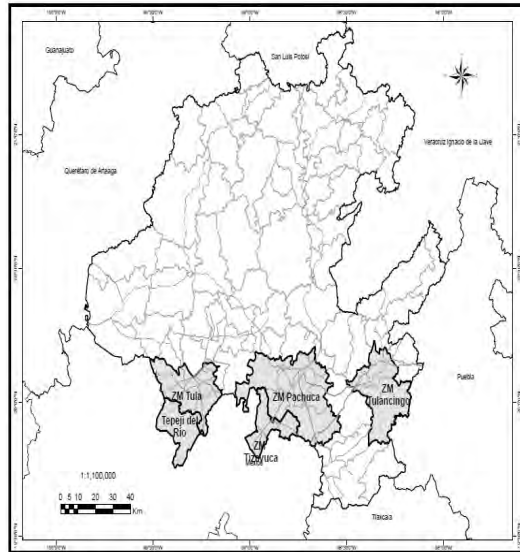
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Figura 3. Localidades urbanas y metropolitanas en el sur de Hidalgo



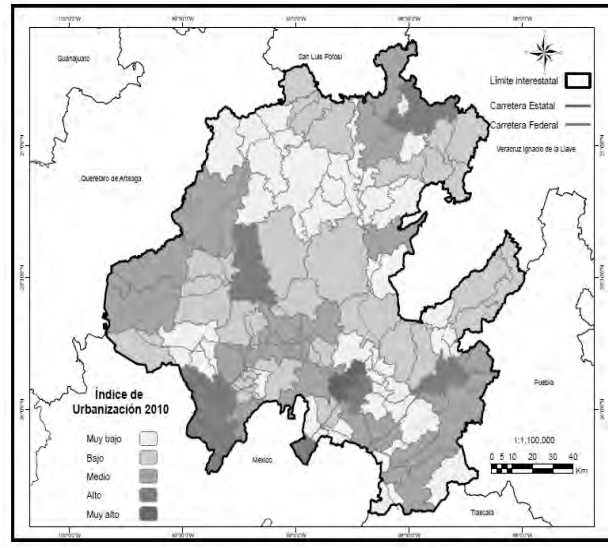
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Figura 4. Áreas metropolitanas del estado de Hidalgo, 2010



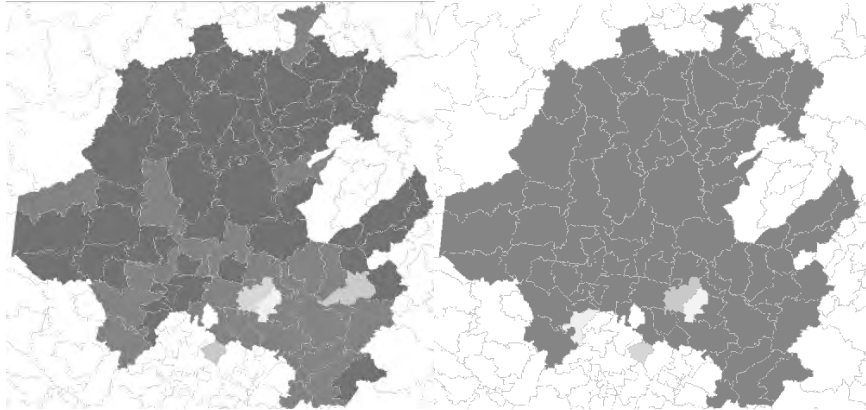
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Figura 5. Índice de urbanización, 2010



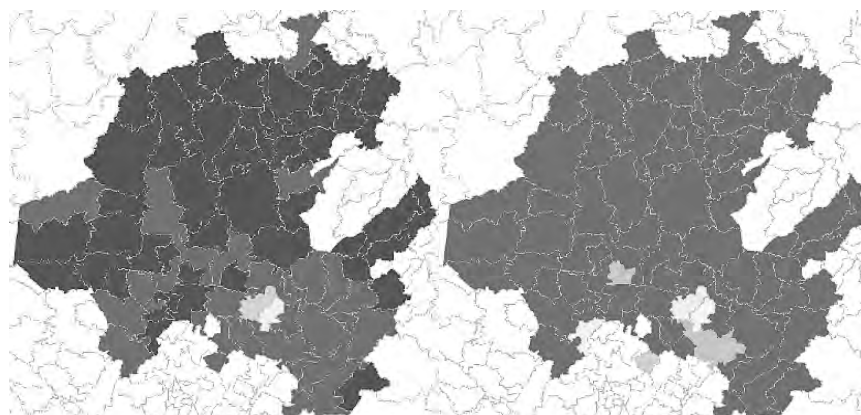
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Figuras 6 y 7. Crédito en programas de vivienda por municipios en Hidalgo, 2000 y 2015



Fuente: INEGI, SIMBAD (Sistema estatal y municipal de bases de datos).

Figuras 8 y 9. Inversión ejercida en programas de vivienda por municipios en Hidalgo, 2000 y 2015



Fuente: INEGI, SIMBAD (Sistema estatal y municipal de bases de datos).

PRÁCTICAS MICROPOLÍTICAS DE SOSTENIMIENTO DE LA VIDA

EL CASO DE EL REFUGIO CASA DEL MIGRANTE

CAMUS BERGARECHE, MANUELA Y

VEGA VILLASEÑOR, HERIBERTO

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, EL REFUGIO ALBERGUE DE MIGRANTES

Manuela Camus. Doctora en antropología social por el Centro de Investigaciones y Estudios Sociales en Antropología Social de Guadalajara, México. Actualmente es profesora investigadora en el Departamento de Estudios Sociourbanos de la Universidad de Guadalajara. Ha publicado, entre otros, *Vivir en el coto: fraccionamientos cerrados, mujeres y colonialidad*. Contacto: manuelacamus@gmail.com.

Heriberto Vega Villaseñor. Licenciatura en Filosofía y Ciencias Sociales por el ITESO, y en Ciencias Teológicas por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Especialidad en Estrategias de Aprendizaje por la Universidad Marista de Guadalajara. Maestría en Ciencias de la Educación por el Instituto Superior de Investigación y Docencia del Magisterio de la Secretaría de Educación Jalisco. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Contacto: betovegamx@gmail.com

RESUMEN

En este texto se presenta una experiencia de atención a las personas migrantes en tránsito y a solicitantes de la condición de refugiado en El Refugio Casa del Migrante. En esta experiencia se contrastan las macropolíticas de la migración con sus grandes orientaciones en la legislación internacional, en los acuerdos y tratados, con las prácticas cotidianas que operan para el apoyo de las necesidades y solicitudes de los migrantes, a las que se les ha dado de denominación de micropolíticas. Si bien se reconoce la importancia de un marco legal y de un estado de derecho, se resaltan más bien las acciones que surgen desde espacios cercanos de encuentro, de relaciones y de apoyos propios de una comunidad pobre, marginal y al mismo tiempo solidaria. Se trata de una acción desde abajo, con los medios

de la gente común como las redes sociales, el uso del celular, el encuentro cara a cara que logran hacer algo extraordinario en lo ordinario de la atención a las personas migrantes.

Palabras clave: migración, migración de tránsito, refugio, micropolíticas.

PRÁCTICAS MICROPOLÍTICAS DE SOSTENIMIENTO DE LA VIDA. EL CASO DE EL REFUGIO CASA DEL MIGRANTE

Este texto tiene como objetivo contrastar, en primer lugar, el marco de las macropolíticas de la migración con las prácticas cotidianas de atención y apoyo a las personas migrantes en tránsito en el ámbito de un espacio local específico en la periferia de la Zona Metropolitana; y, en segundo lugar, describir con mayor detalle, cómo estas prácticas concretas del día a día hacen la diferencia en el logro de mejores condiciones para el paso por el territorio mexicano.

El país, en el paso del 2018 al 2019, está en un contexto de cambio de régimen y las políticas migratorias también están en un replanteamiento, sobre todo a partir de la firma del Pacto Mundial para la Migración, Segura, Regular y Ordenada, en diciembre de 2018. Este documento, como otros también firmados por México, convoca en torno a lo que son palabras y conceptos cuya connotación es positiva y hasta incuestionable: derechos humanos, políticas públicas, desarrollo. Pero la experiencia nos ha mostrado que aunque se pueden tener derechos tan minuciosamente desarrollados en el papel, puede suceder que sean escasamente practicados y además con múltiples contradicciones como las interesantes: Ley de Desaparecidos o de Migración junto a la propuesta de una Ley de Seguridad Interior, la cual finalmente fue invalidada por el Poder Judicial, o el debate sobre la Guardia Nacional y su posible vinculación con la lógica militar, lo que puede llevar a la institucionalización del estado de excepción.

No se ven aún políticas creativas, inclusivas y enriquecedoras que un Estado ideal debe llevar a cabo junto con la sociedad civil. Se ha visto y se ha vivido su otra cara: las escandalosas cifras de desaparecidos, feminicidios, la política pública de saqueo de los recursos públicos en su administración, la salida del ejército a hacer funciones que no le corresponden, un Plan de la Frontera Sur de 2014 para convertir todo México en una enorme frontera vertical repleta de controles y retenes para cazar migrantes y hacer el papel de guardián de Estados Unidos sobre los sujetos oscuros y amenazantes del sur.

En definitiva, se ha constituido lo que Julia Monárrez de El Colegio de la Frontera Norte de Ciudad Juárez llama Estado necropolítico patriarcal (2018). Un Estado que genera “políticas de la muerte” y se otorga el derecho de dar vida o muerte a sus poblaciones, sobre todo aquellas a las que se les niega el derecho de ser sujetos de derecho. Es un orden social bélico que hace operativas las múltiples estructuras de opresión: clase, género, raza, nacionalidad en contra los que carecen de poder y para quienes la aplicación de la ley es una quimera. El sistema socioeconómico capitalista, ahora recargado

en su versión neoliberal y corporativa, suscita: la macrocriminalidad; la corrupción; la impunidad; la guerra contra las drogas; un modelo de masculinidad violento y la enorme desigualdad social que abre cada vez más la brecha entre quienes más recursos, oportunidades, opciones tienen y quienes las tienen muy poco o casi nada.

Frente a este abismo aquí se propone detenerse en gestos aparentemente mínimos y se va a contar la historia de la comunidad y parroquia del cerro del Cuatro, la cual realiza el trabajo que el Estado -en todos sus niveles- no hace, con pequeñas-grandes acciones que dan la vida y son políticas alternativas que resuelven y palian las crudas realidades de desigualdad y violencia en este caso de deportados, desplazados, migrantes en tránsito, pero también indigentes, y ancianos enfermos y familias y niños sin recursos de su comunidad. Esta es una presentación sobre la experiencia de solidaridad popular en la parroquia del Refugio del cerro del Cuatro que sin más demuestra su sensibilización ante una catástrofe humanitaria como es el desplazamiento forzado de centroamericanos.

Recientemente su labor ha aparecido en los medios cuando el 18 y 19 de abril del 2018 recibieron a la Caravana del Migrantes en un enorme esfuerzo por atender unas 700 personas, en su mayoría mujeres y niños. Entonces aparecieron apoyando la Policía Municipal, la Cruz Roja, la Universidad de Guadalajara o el Instituto Jalisciense para la Migración. Esto mismo sucedió en la atención a la Caravana de noviembre: cuando intervino el gobierno habilitando el Auditorio Benito Juárez, todos los reflectores se volcaron a destacarlo junto con las organizaciones sociales que apoyaron. Pero hubo un segundo momento, unos días después, ya sin la misma cobertura de medios en que las personas fueron recibidas y atendidas durante tres días en El Refugio Casa del Migrante, alcanzado la asistencia a casi 600. De este albergue el 19 de noviembre salieron 7 autobuses trasladando a miembros de la Caravana para Nayarit.

Para dimensionar estos desplazamientos de población es preciso entender que cada año atraviesan el territorio mexicano entre 200 y 400 mil migrantes centroamericanos cuyo destino es o era Estados Unidos. La falta administrativa, en sujetos extranjeros, de no llevar los documentos de migración debidos es motivo de persecución, maltrato y abusos extremos que los lleva a moverse en la clandestinidad haciendo que su paso por el territorio mexicano sea tortuoso y peligroso. Un informe de WOLA –Oficina de Washington para América Latina- de 2017 denuncia que, a pesar de la creación de fiscalías especiales para atender delitos hacia las personas migrantes, no se han reducido las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, ni la impunidad que alcanza un 99%. Mientras que Médicos Sin Fronteras ha documentado un “patrón de desplazamiento violento, persecución, violencia sexual y repatriación forzada muy similar al que se puede encontrar en los conflictos armados más agudos del mundo” (2017, p. 4).

LAS MACROPOLÍTICAS DE LA MIGRACIÓN: EL MARCO INTERNACIONAL

La migración ha sostenido la vida y la humanidad en nuestro planeta. Al ser una realidad tan ordinaria se realizó de forma espontánea durante miles de años. Sin embargo, en los

últimos tiempos, sobre todo a partir de la conformación de los Estados Nacionales, se ha acentuado la visibilización y el control de las fronteras. Frente a ello también se han creado disposiciones políticas que orientan a escala internacional el modo de actuación de los estados en torno al tema migratorio. Es lo que se ha denominado aquí como las macropolíticas de la migración.

La nota central es que la migración es considerada como un derecho humano, lo cual significa que es una prerrogativa fundamental. A partir de esta declaración se han creado organismos especializados como lo es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el cual ha creado diversas herramientas para perfeccionar el marco jurídico de protección a las personas migrantes y apoyar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones en la materia, entre éstos destacan:

- Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales, que tratan de asegurar que las medidas de control de fronteras se apliquen de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y otras normas pertinentes.
- Un estudio sobre la situación de los migrantes en tránsito que contiene recomendaciones cuyo fin es abordar las lagunas esenciales en la protección de esos migrantes.

También se cuenta con tratados internacionales que se relacionan con dos posibles motivos migratorios: la salida por miedo a perder la vida en el lugar de origen o la búsqueda de trabajo para mejorar las condiciones de vida propia de los dependientes. Así tenemos:

- El derecho al asilo y a la condición de refugiado, recogido en dos documentos:
 - Convención de 1951, elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y
 - Declaración de Cartagena, de 1984.
- El derecho al trabajo, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
 - Convenio sobre los trabajadores migrantes, de 1949, y
 - Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), de 1975.

En México se asumió, sobre todo a partir de la matanza de los 72 migrantes en rancho San Fernando entre el 22 y 23 de agosto de 2010, la necesidad de una ley migratoria separada de la Ley General de Población en donde se ubicaba el tema hasta entonces. En 2011 se aprobó la Ley de Migración, con una amplia participación de la sociedad civil, especialmente de sectores vinculados a la iglesia cristiana católica. En ella se dibuja un marco de respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, sobre todo de quienes están en tránsito, así como el reconocimiento a la ayuda humanitaria. En ese mismo año se publicó también la Ley sobre refugiados, asilo político y protección complementaria que implicó la reforma constitucional del art. 11. Y más recientemente se perfiló un Programa Especial de Migración 2014-2018 que contenía los siguientes propósitos:

- I. Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración.
- II. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local.
- III. Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana.
- IV. Favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares.
- V. Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad

El contexto más reciente del país, como ya se ha hecho mención, es el de un nuevo gobierno, el de Andrés Manuel López Obrador con su propuesta de cuarta transformación. En términos migratorios se han unido a la firma del Pacto Mundial para la Migración y han mencionado la intención de impulsar, junto con Estados Unidos, un plan de desarrollo en la región centroamericana que haga de la migración algo decidido y no obligado y forzado.

Como se puede apreciar, las macropolíticas de la migración constituyen un marco amplio de atención en la lógica de la defensa de los derechos humanos destacando sin duda el derecho a migrar, el de solicitar la condición de refugiado y el del trabajo, junto con los que de ahí se derivan como son los de salud, educación, acceso a la justicia, etc. Dicho en términos coloquiales: es un marco feliz de la migración, pero ¿qué sucede en lo particular, en la operación de cada día donde personas concretas toman las decisiones sobre las prácticas a realizar? ¿Se corresponden estas orientaciones con los que sucede en la realidad concreta y específica de las personas migrantes en tránsito por la Zona Metropolitana de Guadalajara?

HISTORIA DEL CERRO, LA PARROQUIA Y SUS PROYECTOS

Los orígenes de la colonia del cerro del Cuatro se ubican temporalmente hacia la década de 1960. Hubo venta de terrenos sin servicios a donde fue llegando gente de otros lugares de la ciudad o de fuera. En términos religiosos esa zona dependía de la Capellanía de Las Juntas y así siguió hasta 1972. En este año se inicia la construcción del templo y se organiza el catecismo para los niños, personajes importantes fueron Miss Cuca, una maestra impulsora de la danza folklórica en Guadalajara que decidió apoyar a la comunidad con el catecismo y los recursos para la construcción de la capilla y el P. Rafael Uribe, ingeniero y coordinador de la Comisión de Arte Sacro quien se hizo cargo de la edificación. El P. Uribe también promovió una mutual para la venta de materiales baratos para la construcción de las primeras casas y la ayuda en el diseño de los planos con alumnos de ingeniería de algunas universidades.

Para 1980 se constituyó la Capellanía de Nuestra Señora del Refugio, en este período se promocionaron las Comunidades Eclesiales de Base y en 1987 se abrió un comedor para niños y ancianos que funciona hasta la fecha, también se promovieron talleres de capacitación para adolescentes y jóvenes sin estudios para facilitar su inserción laboral,

éstos se cerraron algunos años después. En 1988 se tuvo al segundo capellán y se integraron al Plan Pastoral de la Diócesis.

En 1992 se erigió como la parroquia de Nuestra Señora del Refugio, siendo nombrado como señor cura el P. Salvador Arellano. Algunos años antes el P. Uribe había iniciado visitas a migrantes en EUA de otras comunidades, pero con el tiempo se hizo también visita a emigrantes del cerro del Cuatro. En 1998 se nombró como segundo párroco al P. Ignacio Virgen quien promovió la presencia de jesuitas, la atención a grupos indígenas y el desarrollo de la homeopatía como medio de salud.

Finalmente, en 2006 se nombró como tercer párroco al P. Alberto Ruiz quien dio continuidad a la actividad social de la parroquia y la incrementó inicialmente con la instalación de un centro de rehabilitación de personas con problemas de drogadicción. Sin embargo, esta atención se tuvo que derivar hacia organizaciones especializadas y en 2012 se hizo un cambio de destinatario: las personas migrantes en tránsito que ya de por sí llegaban a solicitar ayuda a la parroquia por estar cercana a las vías del tren. En 2017 luego de una demanda continua de atención a personas migrantes se abrió una sección para quienes solicitan la condición de refugiados.

Los demás servicios pastorales: catecismo, grupos juveniles, grupos familiares, liturgia, etc., han estado integrados en la vida comunitaria. La dimensión social no ha sido una acción accidental o añadida sino que ha sido un eslabón fundamental en el tejido social de la colonia. No significa que los problemas de violencia, de drogadicción y otros, están ausentes, sino que en medio de ello se ha logrado una comunidad solidaria, con un tejido social de cierta consistencia que ha facilitado la atención a las personas migrantes sin los roces y antagonismos que en otros lugares se han presentado con los vecinos. Y esto es lo que se puede denominar como una acción pastoral integradora, la cual ha sido fruto de muchos años y personas que trabajaron en esta dirección. De ahí la importancia de reconocer su legado histórico y el capital social configurado en estos años (Bourdieu, 1995; 1997).

EL ALBERGUE: EL REFUGIO CASA DEL MIGRANTE Y LA COMUNIDAD

Las instalaciones actuales del albergue, como ya se ha expresado, fungían como casa para drogadictos; sin embargo, la cercanía de las vías que se cruzan en la vecina colonia de Las Juntas hacía que la presencia de los migrantes asociados a ellas fuera rotunda. Los migrantes llegaban a la casa de rehabilitación a pedir alojamiento, comida, ropa. El Padre Alberto Ruiz decidió dedicarse a ellos a pesar de no haber un mandato del obispo o ni siquiera aparecer esta obra en el proyecto pastoral.

A finales del 2011 se toma la decisión de cerrar la casa de rehabilitación –que se traslada a una parroquia cercana- y el Padre abre la Casa del Migrante que entra en funcionamiento para el 2012. Sin recursos y “como Dios me dio a entender”, se reformó el espacio para atender ahora a la población de migrantes en tránsito. Para dar a conocer la casa y generar en torno a ella un ambiente de confianza se pintaron murales indicando

cómo llegar al albergue, se dieron volantes a comerciantes de Las Juntas y a los vecinos se les animó a que canalizaran a los migrantes hacia la parroquia.

Un albergue o Casa de Migrantes significa un lugar de protección, seguridad y descanso, supone cierta recuperación del intenso desgaste del difícil camino. En ella se les atiende en términos de salud, comida, cama, ducha, llamadas a sus familias, cobro de dinero... Por un momento vuelven a ser personas. En el albergue han atendido a migrantes con VIH, a personas en silla de ruedas, a mutilados, y se ha intermediado para lograr operaciones quirúrgicas y acompañar en su recuperación, todos casos delicados y trabajosos.

Su funcionamiento es posible por la dedicación desinteresada de muchas personas y familias de dentro y fuera de la comunidad y por la dirección y empeño del Padre Alberto y su idea de Pastoral Social. Y en ello es clave la simbiosis entre las diversas actividades dirigidas hacia los más vulnerables de la colonia y las dirigidas a los migrantes, algo que se observa desde el inicio del proyecto de la Casa del Migrante. Por ejemplo, el comedor comunitario facilitó que la casa se nutriera de su experiencia, dice el Padre: “teniendo un comedor parroquial ya nomás es decirle: ‘échele más agua a los frijoles’. Claro hay que conseguir los frijoles y más agua, pero ya tengo una base, tengo cocineras, tengo un espacio”.

Doña Raquel que se estaba jubilando de su largo trayecto de educadora dentro de la SEP, trabajaba en la Pastoral Social y asumió, en los inicios, el reto de enfrentarse como mujer a dirigir hombres. Su coordinación por dos años fue una fase épica, la Casa tuvo que sostenerla con muy pocos recursos y personal, mucha inventiva y “la Divina Providencia”. Ante el aumento de las necesidades alimenticias:

empecé a pedir a las tiendas que si me daban tortillas o que la botella de aceite y la verdad no les sé explicar cómo es que empezó a fluir para darles algo de comer. Vendía aluminios en la mañana, me iba con una bolsa a juntar latas de aluminio, chatarra, cartón, para tener para darles de comer, pedía y muchos me decían que no. Nunca desatendí la comunidad porque la comunidad es lo que me tenía a mi ahí.

Doña Raquel considera el trabajo con los migrantes como parte de su labor hacia la comunidad. Y es que ella además se hacía cargo del comedor de niños y ancianos, de las despensas, del bazar, de las relaciones con Fundaciones donantes como Stella Vega de Laboratorios Pisa, u otras religiosas del Movimiento Familiar Cristiano o los Misioneros del Espíritu Santo.

Una más de las estrategias de doña Raquel para obtener recursos fue el bazar que funciona hasta hoy los miércoles en la mañana. Consiste en sacar a vender las “cositas” que personas, fundaciones e instancias donaban, por precios asequibles. En el bazar las personas encuentran ropa usada, medicinas, alimentos como avena, frijoles, arroz, juguetes y otros enseres.

El trabajo con las personas migrantes se ha ido consolidando con los años que lleva abierto el albergue. El sencillo modelo de operación de un corte familiar informal basado en una persona encargada y algún o algunos ayudantes y apoyos de la comunidad y las fundaciones, avanza hacia una profesionalización del servicio a las personas migrantes, tiene que modificarse para ser sustentable. Se requiere replantear el trabajo y crear un equipo más amplio y organizado. Para ello se buscan proveedores, se revisan las reglas y los reingresos, se modificaron los horarios, se incorporan más personas, se toman conciencia de los errores, se esfuerzan en las donaciones.

Se estableció un programa de voluntarios con un reglamento, y éstos van y vienen, muchos son estudiantes de universidades: UNIVA, ITESO, Universidad de Guadalajara, o de intercambio que realizan prácticas o servicio.

Entre todo el equipo de dirección están reorganizando cinco grandes áreas: médica y psicológica; mantenimiento y logística; comunicación; seguimiento legal; investigación, para sistematizar las necesidades de cada una y poder generar proyectos adecuados. Pero aún es inconstante la presencia de los más profesionales, que entran y salen, de modo que no se sostienen en el tiempo. La idea del grupo que se está conformando es: “no queremos que los muchachos sean estadísticas, precisan recibir un trato fraternal”.

Gracias a tantas personas comprometidas y un creciente trabajo e interacción con otras instituciones de las redes de atención a migrantes como FM4, Scalabrinianos, Médicos Sin Fronteras, Las Patronas, la 72 en Tenosique, las acciones se complejizan y comienzan a trabajar en red. Ahora, con lo ocurrido, no se sabe bien qué puede significar en términos de colaboración de las instituciones jaliscienses y tapatías.

Para que toda esta empresa funcione necesita de un orden legal y mantener un equipo de personas. La Asociación Civil Promotora de Vivienda y Acción Social (PROVIASO A.C.) existía previo los inicios de su labor pastoral en el cerro del Cuatro. Ahora el Padre Alberto es el Presidente de la misma y el objetivo es poder arropar, impulsar y obtener donativos a la Casa del Migrante y el comedor. Ello le permite dar salarios a empleados con seguro social, lo que solo alcanza para 4 personas. Sin embargo, no es actualmente una asociación civil donataria y el trámite para lograrlo parece más bien lejano. Se está a la búsqueda de una alternativa, que supondría quizá la conformación de una nueva A.C. que incluya este atributo.

Sarahí, coordinadora del albergue, considera que:

El ideal del albergue es que se pueda brindar todo el servicio profesional y de salud, también mental, que estén los médicos, los enfermeros, los psicólogos, los trabajadores sociales, los abogados y que esté funcionando para bien de ayudarlos y facilitarles un proceso de inserción social de los migrantes aquí. Esperemos que en unos 3 años con voluntarios suficientes para que la casa funcione bien, que no sea un trabajo pesado que solamente recaiga en unos.

Todas las actividades que se realizan desde la parroquia, como se ha señalado, están articuladas y conjuntadas lo que hace que este colectivo de acciones se desarrolle permitiendo, se insiste, una interesante simbiosis con los vecinos de la colonia, de manera que: “la casa tiene una ventaja, la comunidad acoge y acoge muy bien. La comunidad participa”, según afirma Sarahí.

Son muchas las iniciativas de los vecinos que se dan a diario. Desde el señor que viniendo de su trabajo en la tarde les deja algo de pan y de coca cola y hasta chucherías, o esa gente que viene con su bolsita de medicinas, de ropa, de bananos o de papaya y las pasan dejando al Albergue o al Comedor; o llaman para ofrecer por un donativo. Hay quienes encuentran a los migrantes abajo, cerca de las vías y los traen hasta el albergue: una vez un vecino trajo a un grupo de 13, los dejó y volvió a aparecer con pan, leche y otras cosas para ellos y cada poco aparecía a preguntar cómo estaban. El ciber de la vuelta les daba llamadas, la tienda les presta los envases, había un chofer de tráiler que se los lleva en la cabina a Tijuana, a Tecate.

Hay abastecimientos más o menos continuos: las tortillas las manda una señora con tortillería, a diario a las 12,30 tiene listos 10 kilos para el comedor comunitario de ancianos y niños y 10 kilos para el albergue; el señor Nacho dona cada semana 5 kilos de cerdo para el albergue y diez kilos para el comedor. Hay personas que llevan birote cuando no se vendió, la pollera del tianguis les entrega pollo sobrante al final del tianguis del miércoles, otros tiangueros les dejan lonches o tacos. Mujeres de la colonia pasan a colaborar al bazar. El círculo de amigas de la señora Angélica, respondiendo a sus mandatos religiosos, todas las semanas colaboran con comida que entregan a Nena.

De lunes a domingo diferentes personas del vecindario ligados a la parroquia se encargan de traer la cena, la sirven y comen con ellos, platican y conviven un ratito. Además,

el lunes viene la señora Blanca, los martes viene Mary, los miércoles viene Chayito y los jueves no viene nadie, los viernes Rebeca, los sábados son las catequistas y los domingos viene el señor Ramón y sus hijos. Otras personas que llegan son del Movimiento Familiar Cristiano, otras de Cristo Sacerdote. Los domingos se turnan entre La Comunidad de San Egidio y familiares del Padre Uribe para el desayuno. Es un día especial porque al ser feriado se encuentran todos los migrantes; la comida se lleva para ser preparada allí y el objetivo es que se dé un intercambio. Se les reparten galletas de granola, especialmente a quienes van a continuar en el tren, cada una lleva un mensaje de ánimo.

Hay que añadir que quienes hacen posible el Albergue en el día a día son vecinos de la comunidad, algunas catequistas de la colonia y la parroquia. Así Tere en el comedor de ancianos y niños o Nena al frente del comedor del albergue. Hacen el desayuno y la

comida, el aseo, el operativo fumigaciones de sábanas, cobijas y de los cuartos una vez a la semana, ponen las lavadoras, van a cobrar envíos a Elektra, la hacen de enfermeras controlando los horarios de los medicamentos de los enfermos y poniendo inyecciones.

Nena, la cocinera hasta hace poco, se angustiaba cuando no había comida y trataba de multiplicarla. Entre las donaciones le llegaban dos quesos de adobera congelados, ella los guarda para cuando no hay: “los desborono y los hago rendir”.

INVOLUCRACIÓN DE LOS MIGRANTES

Y, en todas estas dinámicas los migrantes se van a ver involucrados de una u otra manera: ayudando en el bazar, cuidando los animales, cargando materiales, hasta yendo a comprar las tortillas. También colaboran en el aseo y a veces en el mantenimiento de la casa, con la guía del P. Alberto, quien es arquitecto.

Ante la necesidad de los migrantes por generar recursos para seguir su viaje o enviar dinero a su familia en su país de origen, la colonia les facilita actividades laborales remuneradas: albañilería, pintura, mudanzas, carpintería, hasta en el hotel City Express. En ello hay una acción del Padre: “Ha surgido con la gente en las misas, les decimos, si ustedes necesitan un trabajador, que pinte o un albañil o un peón o alguien que les ayude a mover muebles, plantar un terreno. Y como han visto que andan trabajando conmigo les tienen la confianza, mándeme alguien que sea seguro y que trabaje”. Esto es parte de una pastoral y teología de la migración (Campese, 2008; Casillas, 2011).

EL RETO: LA CASA DE LOS REFUGIADOS

La migración (indocumentada) en condición irregular por México con dirección a Estados Unidos ha cambiado de rostro en los últimos años. Los mexicanos están dejando de salir, mientras que la población centroamericana mantiene fuertes flujos hacia el norte; además otras nacionalidades aparecen en el escenario de la migración de tránsito. Así los cubanos, a quienes su facilidad de entrar con la política norteamericana de “pies secos-pies mojados” se les terminó con las disposiciones de Obama para ser rechazados si entran al territorio estadounidense. Por otro lado, la población haitiana que tenía la intención de introducirse en Estados Unidos después de que las obras olímpicas terminaran en Brasil a donde habían migrado para trabajar y que habían hecho un esfuerzo enorme por atravesar desde allí hasta Tijuana, tampoco han sido admitidos, quedando varados y muchos en proceso de asentarse en esta ciudad. Pero además otro éxodo que no se sabe cómo va a comportarse es de los africanos (Congo, Ghana, Camerún, Uganda...) y asiáticos (India, Nepal...) que también vienen arribando en recorridos de miles de kilómetros, casi siguiendo las rutas de esclavos de la colonia. Violencia, guerras, cambio climático, despojo de tierras, el sobrevivir, empujan estas diásporas. Centroamericanos, cubanos, haitianos, africanos y asiáticos en su desplazamiento forzado se encuentran

con el bloqueo de las políticas de contención y deportación y con la saturación de las instancias mexicanas encargadas del asilo-refugio como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados COMAR. Lo anterior constituye un gran reto que cuestiona a toda la humanidad.

“Nuestro abanico de opciones para los migrantes eran el albergue, el hospedaje, la comida y vámonos”. El Padre y otras personas estuvieron en una reunión con ACNUR en la Ciudad de México, “fueron a la casa Mambré con las hermanas scalabrinianas, aprovechando que tenían la cita en ACNUR”, y esta conjunción fue definitiva para que el primero tomara la decisión y el compromiso de acompañar los procesos de solicitud de la condición de refugiado.

Esto es fruto de que México pasa a considerarse por desplazados, refugiados y deportados como una opción de vida, un espacio para insertarse, hacerse parte del entorno, crear familias. Como expone su coordinadora:

Todos se empiezan a estancar aquí. Ellos tienen un trabajo y ellos están pagando un cuartito aquí, otro allá y otro allá. Parte de profesionalizar no es ‘ya te ayudé, ya hay que aventarlos’, porque de repente se van estancando y no es para andar de mantenidos, de vividores. El que puedan estudiar, que puedan trabajar en una empresa, que puedan tener prestaciones de ley, que puedan ser como cualquiera de nosotros, entonces son los que ya se van quedando aquí en la comunidad.

Se ha construido todo un sector destinado a albergar a personas de estancia larga, que van a suponer otras dinámicas porque ahora residen durante muchos meses, mientras se da la resolución de su caso: se requiere considerar un lugar de la población gay-transgénero, para las mochilas, para las gallinas, un campito para fútbol y baloncesto. Se tienen paneles de energía solar y una azotea grande al aire libre preparada para realizar actividades múltiples. Todo el material es donado: puertas, literas, marcos de ventanas... se recicla buscando su acomodamiento. Se va a levantar encima de los cuartos de mujeres un espacio para voluntarios, porque no tenían lugar para quedarse en la noche.

Y como un proyecto que está en construcción, la idea es ofrecer un apoyo más integral para aquellos que quieren rehacer sus vidas en Guadalajara. Cada vez son más quienes, ante la dificultad de continuar el viaje, deciden quedarse a vivir en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Obtienen un trabajo precario que les da para poder pagar una renta más bien cara de un cuarto en una vecindad donde a veces se congregan varios compañeros. En esas condiciones se vuelven vulnerables al maltrato de los nacionales, al consumo excesivo de alcohol, a las drogas e incluso al reclutamiento por parte del crimen común y organizado.

Esta situación de riesgo es semejante en personas mexicanas deportadas que llegan de los Estados Unidos y no tienen ya familiares que los puedan acoger y apoyar: tienen trabajos con poca remuneración con lo cual pagan la renta de un cuarto en donde viven

muchas veces hacinados y expuestos a los peligros ya descritos. Se requiere un tiempo más largo para que puedan tener un trabajo estable y con mejores ingresos para que la inserción pueda darse de forma óptima y favorable.

Ante esta situación la parroquia quiere ofrecer una vivienda segura y un ambiente sano en los primeros meses en que una persona migrante o deportada se queda a vivir en México. No se trata sólo de un apoyo material, sino de un modelo de vida que pueda hacer mucho más amable la inserción en la sociedad mexicana y que, a su vez, permita obtener los mejores aportes de quienes deciden que nuestro país se convierta en su nuevo lugar de vida. El proyecto contempla dos procesos convergentes, por una parte la construcción de viviendas que puedan ser habitadas tanto por familias como por personas en lo individual por espacio de un año, y por otra la formación de un ambiente de vida común en donde se fortalezca el tejido social entre migrantes o deportados con la comunidad local de acogida. Todo ello está en marcha, pero es un avatar.

A MANERA DE CIERRE

¿Qué nos enseña esta experiencia de lo extraordinario en el ordinario que tenemos aquí en la Zona Metropolitana de Guadalajara, y específicamente en el municipio de Tlaquepaque? Frente al comportamiento y las lógicas del capitalismo por desposesión (Harvey, 2004) o de las formaciones predatorias que provocan las expulsiones de personas, pueblos, empresas del orden establecido (Sassen, 2015), están surgiendo otras propuestas de acción y análisis social. Unos reclaman la necesidad de reinventar lo social, se aboga por la solidaridad radical, por volcarse al espacio público, por un “otro mundo es posible” desde las redes sociales alternativas; se plantean nuevas alianzas políticas transversales, el retorno a utopías, a nuevas espiritualidades, o al “buen vivir” zapatista, al planteamiento del decrecimiento, son impulsos que buscan reconducirnos ante el suicidio social en el que parecemos empeñados.

Para finalizar se señalan tres puntos de reflexión que ayuden a pensar otras estrategias, otras políticas públicas. Uno se relaciona con la necesidad de acercarse con más sensibilidad al cotidiano; y los otros dos remiten a corrientes teórico-prácticas ligadas a las propuestas de la economía feminista por el sostenimiento de la vida y a la recomunalización y el comunitarismo de los Pueblos Indígenas que generan dinámicas integradoras y referenciales para sus miembros.

1. En primer lugar es importante el acercamiento y la recuperación del espacio y el tiempo cotidiano que da su lugar a esos componentes subjetivos y emotivos, identidades, sentimientos, duelos, silencios, lágrimas, dolores, gozos, a la alegría de vivir a pesar de los pesares. Es lo que la gente hace. Estos rituales desvalorizados tienen significado y carga cultural y permiten atisbar valores, ideología, imaginación. Hay que descender al hábito y visibilizarlo porque con ello nos asomamos “a los gestos y murmullos del día a día, a las modas en que la gente se viste, cocina, cuidan unos de otros, se asean, desean, se reprochan y castigan” (Ortega, 2008, p. 57; Das y Kleinman, 2001). Estas acciones

de la rutina crean transformaciones sociales. En el cotidiano se encuentran los recursos socioculturales, se configura la gramática que regula las relaciones entre miembros y les asegura pertenencia, y es donde se crean pequeñas esferas públicas que articulan las experiencias silenciadas (Ortega, 2008). El rehacer el mundo día a día rescata la importancia de las mujeres en el cotidiano, cómo construyen de nuevo la vida desde esos gestos nimios pero invaluablemente engranando el lazo social hacia el futuro (Das y Kleinman, 2001). El mérito de tantas mujeres está en el “arreglo de los espacios domésticos, la preparación de las comidas, las memorias silenciosas, los lazos de parentesco” (Ortega, 2008, p. 59). Ellas rehacen la esfera pública y la acción política al generar gestos colectivos y solidarios y desarrollan ese efecto reparador de los espacios de interacción: las Bordadoras por la Paz, las Patronas, el colectivo Solecito....

Esto supone poner a las mujeres en el centro, y restar a la masculinidad hegemónica su protagonismo para ver otros actuare.

2. Ligado a esto, la economía feminista se refiere al conflicto de lógicas que se dan entre la acumulación de capital y la sostenibilidad de la vida. Para superarlo proponen una noción amplia de trabajo que abarque las actividades no remuneradas, como son las actividades de cuidado y de reproducción del hogar y que, como dijo antes, no establezca una escisión entre trabajo y vida. Es decir que el trabajo centre su atención en la sostenibilidad de la vida y no en los mercados, en los procesos sociales de satisfacción de necesidades y no en los procesos de acumulación de capital. Es transformar el sentido de la economía: de la valorización de capital que pone la vida a su servicio, hacia la generación de una vida que merezca la pena ser vivida y que sea sostenible en el entorno ecológico, y comprometer a empresas y sociedad en ello (Pérez Orozco, 2014).

Desde ahí se atreven a modificar nuestro entendido tan naturalizado de la ciudadanía y reivindicar su sustitución por uno más incluyente y esperanzador, el de la ciudadanía, que no versa sobre una nueva “definición de un estatus para los sujetos a partir de la posesión de derechos, sino directamente de la posibilidad y necesidad de llevar a cabo determinadas prácticas [...] construir nuevas formas de vida social y política” (Precarias a la deriva, 2005).

Una responsabilidad social en la sostenibilidad de la vida implica la redefinición de derechos y exigir derechos nuevos, como el derecho al tiempo, al tiempo de calidad y libremente vivido, el derecho al cuidado. Un derecho multidimensional que hoy por hoy no existe ni como idea, pero que abre todo un horizonte de reivindicaciones concretas. La ciudadanía es, para estas feministas, la forma de entender a los sujetos, a la gente, en una sociedad que ponga la vida en el centro.

3. Los Pueblos Indígenas ofrecen, en México claramente con el levantamiento zapatista, la reivindicación de unos derechos colectivos y una rearticulación comunitaria, que conviene enfatizar. En este tenor la comunidad sería ese espacio social con comportamientos colectivos incorporados y normalmente de identificación con un territorio o localidad. La comunidad implica una forma holista de entender las relaciones sociales:

en vez de entender la sociedad como un agregado de individuos, entender al individuo como parte de la sociedad (Bastos, 2018).

Desde esta forma de organización interna se produce la plataforma por una participación política ya no desde la subordinación como en la colonia y hasta ahora. La relación con el Estado la plantean desde la ciudadanía comunitaria, algo que éste no solo no reconoce sino que se reprime. La lucha por el medio ambiente es parte de la misma sostenibilidad de la vida, y hoy la protagonizan los pueblos indígenas que mantienen esta forma de entenderse y organizarse en colectivo con sus asambleas, sus trabajos de servicios en común, sus comadronas y terapeutas, sus alcaldías comunitarias, sus policías... su gobierno propio que sostiene la resistencia por el territorio y el medio ambiente (Mora, 2018; Moreno, 2018).

De alguna manera estos comportamientos se encuentran en la experiencia de la parroquia de El Refugio, y en particular en muchas de las prácticas de atención a las personas migrantes, sin duda se tiene la necesidad de profundizar más y mirar las micropolíticas de la vida cotidiana que nos rodea, porque en ella están las bases de un futuro menos oscuro. La elaboración de políticas sociales no debería dar la espalda a estos gestos, a estas agencias, a estos actores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bastos, S. (2018). Neoliberalismo y rearticulación comunitaria en Guatemala y México. En *Pensar Guatemala desde la resistencia. El neoliberalismo enfrentado*. Guatemala: Prensa Comunitaria-F&G editores, pp 123-167.
- Bourdieu, P. (1997). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología comprensiva*. México D.F.: Grijalbo.
- Campese, G. (2008). *Hacia una teología desde la realidad de las migraciones. Métodos y desafíos*. Guadalajara, México: Sistema Universitario Jesuita, Fideicomiso Fernando Bustos Barrena SJ.
- Cañillas, R. (2011). La labor humanitaria y los organismos civiles: la experiencia de los albergues y casas de migrantes, realidades y desafíos. En C. Imaz, *Políticas Públicas sobre Migración en México*. México: Scalabrini International Migration Network, pp. 73-103.
- Bastos, S. (2018). Neoliberalismo y rearticulación comunitaria en Guatemala y México. En Dary, C., Batz, G. et al. (coords.) *Prensa Comunitaria. Pensar Guatemala desde la resistencia. El neoliberalismo enfrentado*. Guatemala: Prensa Comunitaria-F&G editores, pp. 123-167.
- Das, V., y A. Kleinman (2001). *Remaking a World*. Berkeley: University of California Press.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Madrid: Ediciones Akal.
- Médicos Sin Fronteras (2017). *Forzados a huir del Triángulo Norte de Centroamérica. Una crisis humanitaria olvidada*. Informe mayo 2017. México.
- Monárrez, J. (2018). *En torno a la Ley de seguridad interna, en Discrepancias, Encartes Antropológicos*, abril 2018. <https://www.encartesantropologicos.mx/la-ley-de-seguridad/>
- Mora, M. (2018). *Política Kuxlejal. Autonomía indígena, racialización e investigación descolonizante en comunidades zapatistas*. México: CIESAS.
- Moreno, R. (coord.). (2018). *Cherán K'eri: Xanaruecha engajtsini miatántajka juchaari jurhén-tperakuani. Cherán K'eri: Caminos para recordar nuestra educación*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Consejo Mayor de Cherán.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Ortega, F. A. (2008). Rehabitar la cotidianidad. En Ortega (ed.), *Veena Das: sujetos del dolor, agentes de dignidad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Nacional de Colombia, pp. 15-69.
- Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Precarias a la deriva. (2005). De la precarización de la existencia a la huelga de cuidados. En Vara, M. Jesús (ed.) *Estudios sobre género y economía*. Madrid: Akal, pp. 122-134.

**MODELOS Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**
de la gobernanza metropolitana

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

La edición consta de 500 ejemplares
Impreso en México / *Printed in Mexico*

Este libro intenta dar un paso más hacia la configuración del estudio de la cuestión metropolitana en gobernanza. Actuar en clave de Gobernanza es el reconocimiento de la incertidumbre, el dinamismo y la intervención de múltiples actores en fluidas redes que varían su forma y composición en el tiempo, es decir, de la complejidad propia del espacio público.

Muchos estudios hablan de gobernanza de temas o sectores de políticas (del agua, del territorio, del transporte, etcétera) sin problematizar la cuestión de la gobernanza, en contraste aquí se enfatiza el interés en reflexionar la metrópoli teniendo siempre en mente el reto de hacerlo en clave de gobernanza, como se sintetiza en el estudio introductorio cuando se habla de la Metrópoli 3.0.

Frente al escepticismo sobre la importancia y necesidad del enfoque de gobernanza, los llamados wicked problems, o problemas irresolubles, evidencian la insuficiencia e incapacidad del gobierno tradicional estructurado verticalmente en el intento de dar respuesta efectiva a estos necios problemas que se resisten a las jerarquías y las burocracias.

Los autores han partido de una base común de reflexión: los planteamientos conceptuales de la cuestión metropolitana en gobernanza, madurados en seminarios, coloquios y reuniones de la Red Temática Gobernanza Metropolitana, con lo cual se logra una obra articulada a partir de las coordenadas conceptuales, analíticas y metodológicas que se desprenden del estudio de casos y hechos metropolitanos en México, Argentina y Brasil.

