COORDINACIÓN, GOBERNANZA Y DESARROLLO DE LAS METRÓPOLIS EN MÉXICO: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA REGULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS CIUDADES

José Alberto Galarza Villaseñor
Mario Ramón Silva Rodríguez
Coordinadores

SENADO DE LA REPÚBLICA
LXV LEGISLATURA

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

imeplan
Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo

COORDINACIÓN, GOBERNANZA Y DESARROLLO DE LAS METRÓPOLIS EN MÉXICO:

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES EN LA REGULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS CIUDADES

José Alberto Galarza Villaseñor
Mario Ramón Silva Rodríguez
Coordinadores

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

imeplan
Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo
del Área Metropolitana de Guadalajara

Edición especial: noviembre 2021

D.R. © Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Donceles 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020, Ciudad de México.http://www.ibd.senado.gob.mx/

D.R. © Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN). Av. Abedules 565, Los Pinos, 45120 Zapopan, Jalisco, México. https://www.imeplan.mx

"Coordinación, Gobernanza y Desarrollo de las Metrópolis en México: Desafíos y oportunidades en la regulación y gestión de las ciudades"

ISBN: en trámite

Coordinación editorial:
José Alberto Galarza Villaseñor
Mario Ramón Silva Rodríguez
Ana Gabriela de la Torre Ríos

Diseño y producción editorial:
Nitzia Martín de la Paz - Coordinación de Comunicación Metropolitana del IMEPLAN

Cuidado de la edición:
Dirección General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación, sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez y del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN).

Las opiniones expresadas por las y los autores, no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra o del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República o del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN).

http://www.ibd.senado.gob.mx
Facebook: IBDSenado
Twitter: @IBDSenado

https://www.imeplan.mx
Facebook: IMEPLAN
Twitter: @imeplan

CRÉDITOS

SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Sen. Miguel Ángel Osorio Chong
Presidente

Rodrigo Ávila Barreiro
Secretario Técnico

JUNTA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA DEL AMG (2021 - 2024)

Enrique Alfaro Ramírez
Gobernador del Estado de Jalisco

Ricardo Zaid Santillán Cortés
Presidente Municipal de El Salto

Jesús Pablo Lemus Navarro
Presidente Municipal de Guadalajara

José Heriberto García Murillo
Presidente Municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos

Francisco de la Cerda Suárez
Presidente Municipal de Juanacatlán

Rafael García Iñiguez
Concejal Presidente del Concejo Municipal de San Pedro Tlaquepaque

Salvador Zamora Zamora
Presidente Municipal de Tlajomulco de Zúñiga

Sergio Armando Chávez Dávalos
Presidente Municipal de Tonalá

Juan José Frangie Saade
Presidente Municipal de Zapopan

Gonzalo Álvarez Barragán
Presidente Municipal de Zapotlanejo

Román Guillermo Meyer Falcón
Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

Josué Daniel Sánchez Tapetillo
Presidente del Consejo Ciudadano Metropolitano

Alejandra Margarita Giadans Valenzuela
Diputada Presidenta de la Comisión de Gestión Metropolitana de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco (2021)

Mario Ramón Silva Rodríguez
Director General del IMEPLAN
Secretario Técnico de la Junta de Coordinación Metropolitana

LISTA DE CONTENIDOS

PRÓLOGO 08

PRESENTACIÓN 10

CAPÍTULO 1 DESAFÍOS JURÍDICOS: Reformas y armonización de los marcos normativos para la construcción del andamiaje legal metropolitano 13

MÉXICO Y LAS ZONAS METROPOLITANAS: Un desafío administrativo, político, jurídico e institucional
Ricardo Monreal Ávila - Senador de la República 15

COORDINACIÓN METROPOLITANA COMO BASE PARA EL DESARROLLO: El caso del estado de Jalisco
Enrique Alfaro Ramírez - Gobernador del Estado de Jalisco 21

DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO DE LA METROPOLIZACIÓN EN MÉXICO Y SU PERFILACIÓN COMO DERECHO HUMANO
Carlos Ramiro Ruiz Moreno y Enrique Arámbula Maravilla
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara 33

CAPÍTULO 2 GOBERNANZA: Desafíos y oportunidades para la construcción de una Institucionalidad Metropolitana 45

PRESENTACIÓN
Patricia Mercado Castro - Senadora de la República 47

GOBERNANZA METROPOLITANA: La importancia del concepto
Roberto Arias de la Mora - El Colegio de Jalisco 53

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD METROPOLITANA EN MÉXICO
Lourdes Romo Aguilar y Gustavo Córdova Bojórquez
El Colegio de la Frontera 65

GOBERNANZA METROPOLITANA: Actores, instancias y limitantes de su consolidación
Joselyne Ramírez Hernández - Consultora independiente 73

METRÓPOLI LAGUNA Y EL IMPULSO DE LA GOBERNANZA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA
Talía Dalel Romero Muñiz - Activista 85

CAPÍTULO 3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y BUENAS PRÁCTICAS:
Experiencias en la gestión y desarrollo de las metrópolis 93

PRESENTACIÓN
Xóchitl Gálvez Ruiz - Senadora de la República 95

LAS METRÓPOLIS SÍ SON GOBERNABLES: Los aprendizajes del BID y sus aliados en materia de gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe
Diego Arcia, Ophelie Chevalier y Teodolinda Molina
Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 99

DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LA GOBERNANZA Y SUS PROCESOS
Daniel González Romero, Mayte Pérez Bourzac y Carlos Crespo Sánchez
Universidad de Guadalajara 107

BUENAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD: El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México
Javier Jileta Verduzco y Laura Alejandra Garrido Rodríguez 119

PROYECTOS ESTRATÉGICOS CON ENFOQUE METROPOLITANO: El caso del Área Metropolitana de Guadalajara
Patricia Martínez Barba - Gobierno del Estado de Jalisco 133

CAPÍTULO 4 DESAFÍOS URBANOS Y DEMOGRÁFICOS:
Criterios técnicos para la delimitación de los territorios metropolitanos 141

PRESENTACIÓN
Adriana Lobo, Gorka Zubicaray Díaz y Pablo Lazo Elizondo - WRI México 143

EL MÉXICO DEL SIGLO XXI, UN MÉXICO METROPOLITANO: Desafíos urbanos y demográficos
Martha Delgado Peralta, Diego Adrián de León Segovia y
Belén Elizabeth Licona Romero - Subsecretaría de Asuntos Multilaterales
y Derechos Humanos de la SRE 149

LOS DESAFÍOS URBANO-DEMOGRÁFICOS EN MÉXICO Y SU RELACIÓN CON LA DELIMITACIÓN DE TERRITORIOS METROPOLITANOS
Raúl Romo Viramontes - Consejo Nacional de Población CONAPO 161

ANÁLISIS CONTEXTUAL, CONCEPTUAL Y CRITERIOS TÉCNICOS PARA LA DELIMITACIÓN DE LOS TERRITORIOS METROPOLITANOS EN EL SIGLO XXI EN MÉXICO
Adriana Inés Olivares González, María Luisa García Yerena y Marco F. De Paolini
Universidad de Guadalajara 173

BIBLIOGRAFÍA 187

SEMBLANZAS 205

PRÓLOGO

En todo el mundo, durante las últimas décadas, se ha vivido un incremento en el número de ciudades y la expansión de zonas metropolitanas. La urbanización ha sido un elemento característico de la segunda mitad del siglo pasado y los primeros años de este. En la actualidad, alrededor del 55 % de la población mundial vive en ciudades. De continuar esta tendencia, la población urbana se duplicará para 2050; es decir, 7 de cada 10 personas vivirán en ciudades. Este aumento en la urbanización, que acompaña a un aumento exponencial en la población, ha generado retos muy grandes que trastocan de manera importante la vida de las personas; por ejemplo, un desbalance en los niveles de consumo y demanda o una alteración en los ciclos ambientales y ecológicos.

México no puede extraerse de esta realidad; basta ver los datos: 80% de las y los mexicanos viven en ciudades, existen 70 centros urbanos de más de 100 mil habitantes en el país y 4 de cada 10 habitan alguna de las 10 zonas metropolitanas de más de 1 millón de personas. Desde las instituciones se tiene que reconocer que el bienestar de las personas está estrechamente ligado al nivel de desarrollo de los lugares en donde se desenvuelven.

Las ciudades y las áreas metropolitanas son estructuras territoriales complejas y, como tales, entrañan múltiples elementos para su gestión; desde los más básicos como la estructura y planeación urbana, hasta otros más amplios como el desarrollo económico y el combate a la pobreza o la salud pública. En el contexto actual, la pandemia nos obliga a repensar la forma en la que abordamos estos temas y plantear nuevos esquemas que permitan la construcción de espacios públicos accesibles, incluyentes, seguros y sostenibles.

Hay dos aspectos claves para lograrlo, el primero es involucrar y situar en el centro a las personas. Las ciudades son diversas y plurales por naturaleza, y cualquier esfuerzo para lograr su desarrollo integral tiene que incluir y considerar a quienes viven y trabajan en ellas.

Un segundo elemento, es la articulación de instrumentos legales, de gobernanza, así como políticas públicas que permitan que las zonas metropolitanas avancen a la par de sus sociedades y avancen al mismo ritmo. En la medida en que podamos tener una mayor coordinación entre las zonas metropolitanas con un marco normativo robusto, es como podremos lograr que las personas vean

cambios significativos en sus lugares de empleo, de estudio, de recreación y de vivienda; además de que tendremos ciudades con desarrollo y calidad de vida similar. El objetivo es que nadie sea víctima, ni se encuentre excluido dentro de ellas, sino, todo lo contrario, que las vivan y se involucren en los procesos de toma de decisiones.

De eso se trata la presente publicación, que surge de la colaboración entre el Instituto Belisario Domínguez (ibd) y el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN). Este estudio busca, por un lado, presentar un diagnóstico robusto y plantear mejores prácticas para que las entidades federativas y los municipios puedan utilizarlo para definir sus modelos de desarrollo metropolitano; y por el otro, aportar al Legislativo, evidencia sólida que abone al debate sobre la reforma al Artículo 115 constitucional en materia de zonas metropolitanas. No se trata de ofrecer una receta única, sino de utilizar la información existente para avanzar en la ruta hacia mejores urbes.

En el Instituto Belisario Domínguez, estamos convencidos que es posible tener ciudades que conjuguen la buena urbanización, con el desarrollo sostenible y el bienestar de las personas. Por ello, mantendremos nuestros esfuerzos para abonar a construirlas. En el entendido de que dedicar tiempo y recursos a analizar y reflexionar sobre los retos y el futuro de las urbes, es dedicar tiempo a pensar en el futuro y la calidad de vida de las personas.

SEN. MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG
Senador y Presidente del Instituto Belisario Domínguez
del Senado de la República

PRESENTACIÓN

Los resultados que arrojó el censo del 2020 vinieron a confirmar y cuantificar una realidad que ya estimábamos sobre nuestro país: casi tres cuartas partes de las y los mexicanos vivimos en ciudades, la mayoría de ellas compuestas por dos o más municipios. De acuerdo con los datos actuales, existen en México 74 zonas metropolitanas, y en el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, es la única que ha construido un andamiaje institucional que se explora y analiza en este libro. En relación a la Zona Metropolitana del Valle de México, se ha constituido la Comisión Ambiental de la Megalópolis como un mecanismo de coordinación en agenda ambiental, con énfasis en calidad del aire. Ambas, las únicas metrópolis del país que han trabajado en el desarrollo de herramientas de gestión metropolitana.

Esta configuración espacial de la población del país ha reducido las fronteras municipales en muchos aspectos, primordialmente en aquellos servicios que son del ámbito estatal como lo relacionado al transporte y las vías principales de comunicación, pero en muchos otros ha aumentado las brechas en cuanto a la disponibilidad de los bienes o servicios y en la calidad y sostenibilidad de los proyectos públicos.

La coordinación metropolitana podría traer diversos beneficios y oportunidades para una mejor capacidad de respuesta frente: a los riesgos climáticos, una mejor articulación y planeación del transporte, evitar la construcción de vivienda en zonas naturales protegidas, establecer los criterios mínimos para el diseño de infraestructura ciclista, o simplemente en la gestión de los servicios públicos básicos responsabilidad de los gobiernos municipales (residuos, alumbrado, arbolado, seguridad, etc).

Ante desafíos urbanos comunes, alternativas comunes. En un momento en el que se construyen muros en un ambiente de polarización política, es importante contar con modelos de gobernanza que garanticen el desarrollo sostenible de nuestras zonas metropolitanas. Que bajo una coordinación y cooperación efectiva que vaya más allá de cualquier orden de gobierno o partido político, no ponga en riesgo la continuidad en el tiempo y el funcionamiento de las iniciativas.

Reglamentar esta coordinación desde la Constitución parece ser el camino correcto hacia una verdadera metropolización, y la mejor manera de pavimentar el camino hacia una homologación armónica de las leyes generales y secundarias en la materia.

Por ello, en el primer periodo ordinario del 2021 presentamos una reforma al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que busca decretar la obligatoriedad en la coordinación metropolitana, las entidades federativas y los municipios deberán tener claridad sobre los impactos e implicaciones de dicha reforma en la armonización de sus marcos normativos e institucionales para establecer mecanismos de coordinación, planeación y gestión del desarrollo de sus zonas metropolitanas.

Por un lado, esta reforma nos permite abrir un debate sobre la coordinación y la gobernanza metropolitana en México; y por otro, en términos de federalismo, implicaría la apertura para que las entidades federativas y los municipios definan sus modelos de gobernanza para el desarrollo metropolitano de sus territorios.

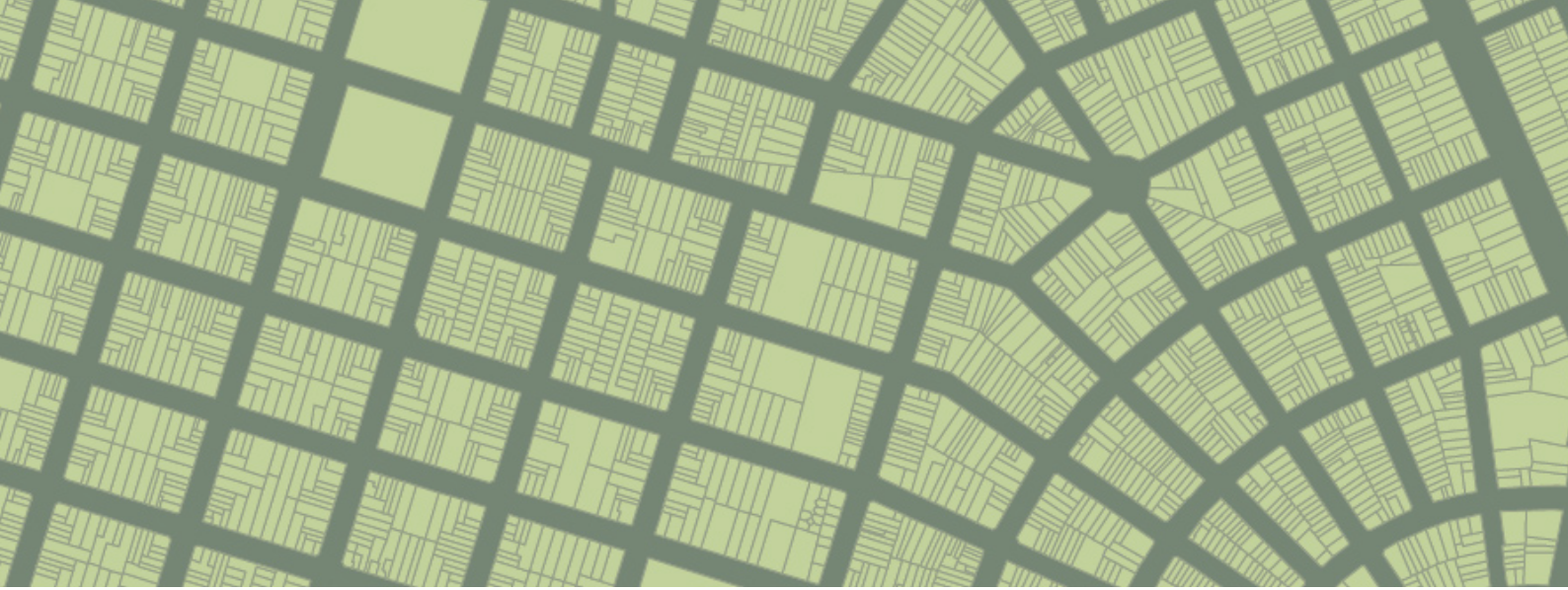
Esta publicación, radica en complementar el proceso legislativo de discusión, analizando bajo cuatro categorías principales los desafíos jurídicos, institucionales, así como los temas estratégicos de política pública y los urbano-territoriales que enfrentan las zonas metropolitanas de nuestro país. Pasando por un análisis técnico con especialistas en temas urbanos, derecho constitucional, diseño institucional y de agendas ciudadanas centradas en el desarrollo de las metrópolis, se compartirán los aprendizajes y desafíos; experiencias y prácticas en México y el mundo para generar una pedagogía y mejor comprensión de las implicaciones en la gestión del territorio bajo la lógica metropolitana.

Agradecemos a las y los autores de los artículos académicos y de opinión, que proveen evidencia empírica que contribuye en el debate de las reformas y políticas pendientes sobre el fenómeno metropolitano en México.

COORDINADORES

JOSÉ ALBERTO GALARZA VILLASEÑOR
Senador por el Estado de Jalisco

MARIO RAMÓN SILVA RODRÍGUEZ
Director General del IMEPLAN del Área Metropolitana de Guadalajara



CAPÍTULO I | DESAFÍOS JURÍDICOS

REFORMAS Y ARMONIZACIÓN DE LOS MARCOS NORMATIVOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ANDAMIAJE LEGAL METROPOLITANO

MÉXICO Y LAS ZONAS METROPOLITANAS:
UN DESAFÍO ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, JURÍDICO E INSTITUCIONAL

Ricardo Monreal Ávila [1]

Uno de los temas más importantes en las últimas décadas es la organización territorial, económica y urbana dentro un país o un Estado. Sin duda, las formas tradicionales de organización, como son la federal, la unitaria o central, han buscado responder, dentro de sus principios y márgenes de maniobra, a los diversos requerimientos de sociedades cada vez más modernas y dinámicas, así como a las necesidades de organización y de distribución del poder político y administrativo.

En un Estado unitario como el francés, la dinámica de descentralización progresiva[2] ha hecho de aquel país un caso interesante con respecto a la transferencia de responsabilidades y de competencias a nuevas instituciones y/o territorios o colectividades territoriales como la Región de Île de France (Isla de Francia o Región de Francia) o el Área Metropolitana de París.

En este tipo de Estados unitarios, la descentralización del poder administrativo[3] o competencias administrativas no genera demasiadas dificultades ya que es desde el Estado central (titular originario del poder político y administrativo) a partir de donde se delegan facultades, hacia el resto del territorio, para buscar atender de mejor forma los desafíos y retos locales.

En lo que respecta a un Estado federal como el nuestro, el tema de la descentralización adquiere otro tipo de dinámica y de matices, ya que en él coexisten tres niveles de gobierno y tres niveles administrativos (nacional, estatal y municipal). Esto significa que hay varios titulares de la rama

---

1 Senador de la República para la LXIV Legislatura (2018-2024), Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA y Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado.

2 "Entre marzo de 1982 y julio de 1983 se promulgaron tres leyes: la ley de 2 de marzo de 1982 sobre los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones; la ley de 7 de enero de 1983 sobre distribución de competencias entre municipios, departamentos, regiones y el Estado; la ley del 22 de julio de 1983 que complementa la ley del 7 de enero de 1983. Dichas leyes se traducen en cinco cambios principales:
desaparece la vigilancia ejercida por el prefecto. El Estado controla los actos de las autoridades locales a posteriori, ya no a priori, a través del prefecto, los tribunales administrativos y las cámaras regionales de auditoría; el propio consejo general elige la autoridad ejecutiva para sus decisiones. Ya no es el prefecto quien implementa las políticas del departamento, sino el presidente del consejo general; la región se convierte en una colectividad territorial plena y completa, es administrada por un consejo regional cuyos miembros son elegidos por sufragio universal; el Estado transfiere bloques de competencias que antes eran propios en beneficio de los municipios, departamentos y regiones; la ayuda financiera otorgada a las autoridades locales por el Estado se agrega en forma de subvenciones: subvenciones globales para operaciones, equipamiento, descentralización". Vie Publique (27 de junio de 2019). Les lois Deferre, les premières lois de décentralisation, consultado en: https://bit.ly/3cE1LPr

3 "(…) poder administrativo, es decir la capacidad que detenta la administración para imponer sus puntos de vista a los demás actores sociales". Chevallier, Jacques (2013). Science administrative, Paris, Thémis, 5émé édition mise à jour, p. 237.

ejecutiva, cada uno en su ámbito territorial de competencia, las o los cuales detentan un poder político y administrativo (presidenta(e) de la República, gobernadoras(es) y Jefa(e) de Gobierno, presidentas(es) municipales y alcaldesas o alcaldes de la Ciudad de México), así como competencias propias.

Es oportuno recordar que el Estado federal es una asociación de estados sujetos, en parte, a un solo poder y, en parte, conservan su autonomía e independencia. Esta conciliación se logra mediante la interacción de dos principios: el de participación y el de autonomía.

Por medio del primero, las comunidades asociadas colaboran en la formación de decisiones que serán válidas para toda la Unión. Cualquier organización federal conlleva la existencia de órganos encargados de gestionar intereses comunes. Estas instituciones tienen facultades que varían de acuerdo con el grado de intensidad del vínculo federal. Pero sea cual fuere su tamaño, habrá federalismo únicamente si cada uno de los estados asociados participan en la formación de órganos o instituciones comunes (Chaparro, 1997, pp. 1-2).

Por medio del principio de autonomía, los Estados asociados mantienen cada uno cierta libertad en la gestión de sus asuntos. Tienen autogobierno que se traduce en sus propias leyes y marco jurídico, gobierno y sistema jurisdiccional (Chaparro, idem).

Si bien el modelo federal conlleva muchas ventajas, entre éstas, la unidad en la diversidad, también es verdad que existen nuevas realidades que lo confrontan a nuevos desafíos. Uno de ellos es el del fenómeno de la metropolización, es decir, la concentración de un número grande de habitantes que tienen actividades sociales y económicas dentro de una zona funcional en la cual coexisten diversos responsables gubernamentales.

En el caso de nuestro país, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en su artículo 3, fracción XXXVII, se refiere a una zona metropolitana como “Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional”.

Sin duda es importante que nuestra ley defina no solo lo que es una zona metropolitana, sino que, además, establezca normas básicas e instrumentos de gestión con el fin de ordenar el uso territorial y los asentamientos humanos. Asimismo, dicha ley define facultades y promueve la coordinación

y la participación entre las diferentes autoridades municipales, estatales y federales de gobierno para la planeación del territorio.

Sin embargo, cada vez son más los retos que se deben afrontar y solucionar en el marco de relaciones económicas, sociales, administrativas y políticas más complejas dentro de un territorio específico, como lo es una metrópoli o una zona metropolitana. Algunos de los desafíos que estos conglomerados presentan son aumento de la población, incremento de la urbanización, provisión de servicios, disparidades sociales y territoriales, uso de suelo, existencia y/o acceso insuficiente a vivienda, concentración de la pobreza, deterioro del medio ambiente, falta o invasión de espacios públicos y áreas verdes, falta de transporte público, problemas de tráfico y de circulación por falta de infraestructura, exceso de construcciones o asentamientos irregulares, informalidad del mercado laboral, profundización de la segregación, incremento de la violencia, entre otros.

De lo anterior se desprende la necesidad de buscar soluciones adaptadas y funcionales que permitan hacer frente a dichos retos. En este sentido, cabe recordar que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla los principios de coordinación y de asociación intermunicipal. Asimismo, el párrafo décimo del artículo 21 de nuestra Carta Magna habla de coordinación en materia de seguridad pública entre los tres órdenes de gobierno; el artículo 73 prevé que el Congreso de la Unión puede establecer las formas y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y el mismo artículo 115 establece que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse para la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda.

Respecto a la asociación municipal, también el artículo 115 constitucional establece que, tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados federados, aquellos deberán contar con la aprobación de las legislaturas respectivas de dichos estados. Lo anterior significa que todos los actores locales deben ajustarse a estos principios que, en muchas ocasiones y derivado de las dinámicas económica, social, medioambiental o territorial actuales, parecen no responder del todo a dichas dinámicas con eficacia. En efecto, la coordinación y la asociación y, ciertamente, la planeación, son las únicas vías jurídicas con los que cuentan los ayuntamientos en México para, por ejemplo, coadyuvar en la gestión metropolitana[4] o impulsar

4 "La noción de gestión metropolitana desde luego abarca diversos planos: institucional, administrativo y programático,

iniciativas para el desarrollo regional. Y es que en México existen 74 zonas metropolitanas en donde residen y trabajan millones de ciudadanas y ciudadanos, por lo que los desafíos antes mencionados requieren de respuestas eficaces en permanencia.

El debate entonces se ha situado en saber si las actuales normas jurídicas que contemplan los principios de coordinación y de asociación, particularmente el artículo 115 constitucional, siguen siendo suficientes para lograr que dicha cooperación o asociación pueda ser obligatoria, a fin de que ésta no esté condicionada a las alternancias políticas de gobierno o incluso a la falta de presupuesto.

Dicha cooperación obligatoria, a juicio de cierta corriente legislativa y ciudadana, debe darse en el marco de una reforma al artículo 115 constitucional, con el fin de que los ayuntamientos estén constreñidos a coordinarse y asociarse respecto de sus funciones y servicios que les atañen en el marco de las materias de interés metropolitano establecidas en las leyes federales y locales correspondientes.

Asimismo, se contemplaría el establecimiento de una instancia de coordinación técnica en el ámbito local con representación municipal, previendo sus bases de funcionamiento, así como el presupuesto respectivo para su operación. Todo ello en el marco de la gobernanza.

Pero ¿qué significa lo anterior y cuáles serían algunos de los impactos jurídicos, e incluso políticos, que tendría ello en el contexto del federalismo mexicano? Lo primero que debe señalarse es que la gobernanza es un modo de gestión de asuntos complejos que ha sido muy utilizado en el mundo empresarial y bancario internacional, es decir privado. El Estado no ejerce más su autoridad de manera vertical, sino que tiene que coordinarse con todo tipo de actores de manera horizontal para llegar a decisiones mutuamente convenientes.

Para el doctor y profesor en derecho público de la Universidad de París, Jacques Chevallier, la gobernanza se funda en un enfoque pluralista e interactivo de la acción colectiva: reconociendo la complejidad de los

pero la noción de gestión metropolitana debe comprenderse como la capacidad de los actores e instituciones para hacer diligencias y obtener logros comunes, es decir, contar y mostrar una capacidad para en los márgenes previsibles sumar esfuerzos y lograr cierta eficacia ante un entorno político que no solo provoca la fragmentación institucional sino que impulsa la no cooperación, o la confrontación mejor dicho". Arias, R. Arellano, A., El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana, en Arellano, A., Ortiz, I., (Coord.), Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco, Universidad de Guadalajara, Puerto Vallarta, 2013, p. 38.

problemas y la existencia de múltiples poderes, de lo que se trata es de coordinar su acción y de obtener su cooperación. La gobernanza se presenta como un método o mecanismo de regulación de una vasta serie de problemas o conflictos, mediante el cual los actores alcanzan periódicamente decisiones mutuamente satisfactorias o vinculantes, a través de la negociación y de la cooperación (Chevallier, 2004, p. 206).

Sin embargo, más allá de sus bondades, la gobernanza conlleva también ciertos efectos que deben tenerse presentes debido a que, sin duda, impactan a la democracia y a la estructura federal mexicana. La gobernanza representa una gestión pragmática que ha impregnado, en particular, en el campo de las políticas públicas, lo cual ha desplazado los enfoques tradicionales de Gobierno o de soberanía. Se trata de limitar el debate, las diferencias, los desacuerdos político-ideológicos, es decir, de exaltar todo lo que enriquece a la democracia y a la diversidad federalista, para tomar decisiones en función del pragmatismo, y/o de lo realizable, y no de posiciones o proyectos ideológicos. Es la desideologización de la cooperación, de la negociación, de la discusión, del intercambio, del debate, es decir, de la democracia (Chaparro, 2006, pp. 224-228).

Es, asimismo, el debilitamiento del Estado al permitir el ingreso, en pie de igualdad con él, de actores, privados y/o públicos, con poderosos recursos y formas corporativistas que eventualmente podrían terminar imponiendo o incidiendo, no siempre de la manera más conveniente, por ejemplo, en la dirección de las políticas públicas o el rol del Estado en materia económica o federalista (Chaparro, 2006, p. 231).

Por otro lado, la cooperación en el marco de las zonas metropolitanas entre los ayuntamientos y los municipios involucrados es, sin duda, deseable. Las propuestas que van en el sentido de generar una visión metropolitana con la participación de diversos actores, por medio de una o de algunas estructuras administrativo-políticas (funcionarios o ciudadanos que podrían, por ejemplo, ser electos por vía indirecta por parte del cabildo municipal para conformar la dirección de un órgano técnico, etcétera.) que impulsen la cooperación obligatoria entre gobiernos, además de una planeación y una acción a largo plazo e integrada, es una posibilidad que puede discutirse pero de manera político-democrática y no necesariamente o únicamente bajo un enfoque tecnocrático, desideologizado, horizontal y/o pragmático como lo representa la gobernanza.

La modificación al artículo 115 constitucional, la cual sería la que describe el párrafo anterior, es decir técnica y pragmática, y que es impulsada por un sector de la sociedad en el contexto del debate público, parece, en principio, pertinente ante los límites que, a priori, han mostrado las figuras de cooperación y de asociación como actualmente se encuentran plasmadas en nuestra Carta Magna. Ello con el fin de enfrentar el fenómeno de la metropolización. Sin embargo, la obligación de cooperar impuesta a los ayuntamientos impactaría el precepto constitucional del municipio libre que establece, entre otros, la no existencia de una autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado federado.

Asimismo, la obligación de cooperar entre ayuntamientos y la metrópoli a la cual rodean para que las zonas metropolitanas funcionen con la lógica justamente de una metrópoli, podría significar una nueva centralización no sólo administrativa, sino política. Ello como consecuencia de una planeación y un órgano técnicos en efecto, que involucren a diversos actores, pero que ponen al Estado al mismo nivel que otros actores, privados o públicos, cuyos recursos, por ejemplo, económicos, pueden ser enormes, desequilibrando la toma de decisiones y debilitando la autoridad política del Estado como ya se ha expuesto.

La coordinación y la asociación deben y pueden, efectivamente, actualizarse y adaptarse a los nuevos tiempos, necesidades económicas y sociales de las llamadas zonas metropolitanas. Sin embargo, la estrategia o enfoque para esta actualización y/o adaptación debe darse dentro de una lógica que fortalezca el pacto federal, no que lo debilite; dentro de una lógica en donde prevalezca la decisión política más benéfica para la ciudadanía y no que privilegie únicamente criterios económicos y/o tecnocráticos. Esto por medio del verdadero diálogo democrático y a través del fortalecimiento de nuestra tradición jurídico-constitucional municipalista y federalista a fin de encontrar, en ese marco, formas y mecanismos innovadores de cooperación y/o de asociación.

Es oportuno señalar, por otro lado, que las alternancias políticas son fenómenos propios de cualquier democracia por lo que elementos que son parte de ésta como el diálogo, la discusión, la negociación e incluso el desacuerdo no pueden obviarse. Sin duda, el ordenamiento territorial es primordial y necesario, sobre todo a la luz de las nuevas realidades y necesidades, pero ello no debe ni puede darse a costa del debilitamiento federal y municipal, es decir de la unidad en la diversidad o, si se prefiere, de la participación y de la autonomía.

COORDINACIÓN METROPOLITANA COMO BASE PARA EL DESARROLLO: EL CASO DEL ESTADO DE JALISCO

Enrique Alfaro Ramírez [1]

INTRODUCCIÓN

El trabajo coordinado entre municipios, o incluso entre estados cuando comparten actividades sociales y económicas, es lo más lógico y positivo para las personas que transitan de manera libre y cotidiana entre diferentes demarcaciones territoriales. Hacerlo de la mano de la sociedad civil, de instituciones y organismos que respaldan los proyectos de ciudad, le da permanencia y legitimidad social.

Lo que hemos hecho en Jalisco es únicamente dar sustento, claridad e identidad a las zonas metropolitanas a través de la coordinación. Para ello nuestros mecanismos se fundamentan en una normatividad que contempla, cada vez de forma más clara y definida, a las áreas metropolitanas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que no habrá autoridad intermedia entre ayuntamientos y gobiernos estatales, pero sí permite la posibilidad de que los municipios se coordinen y asocien para una prestación de servicios públicos más eficaz. En Jalisco identificamos la necesidad de crear mecanismos de coordinación para, si bien mantener la autoridad a nivel local y estatal como lo dicta la Constitución, al mismo tiempo garantizar que existan propuestas concretas y coordinadas y, sobre todo, con objetivos claros a nivel metropolitano.

Las ciudades crecen a un ritmo acelerado, en 1950 sólo 43% de la población en México vivía en localidades urbanas, mientras que en 2020 el 79% de las personas viven en zonas urbanas. Esto implica grandes retos de organización territorial, uso de suelo, movilidad, seguridad y conservación de los ecosistemas. La forma más acertada de tratar estos temas es bajo el enfoque metropolitano; si las acciones de la ciudadanía no se limitan a un territorio en específico, el actuar del gobierno no puede ni debe limitarse por las fronteras territoriales administrativas. Debemos comprender que cada vez es más común encontrarnos en ciudades interconectadas, en donde los traslados, el desarrollo de actividades y la utilización de servicios públicos no pueden definirse por municipio, sino que debemos tener el panorama completo para contar la historia de la ciudadanía.

1 Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco (2018 - 2024).

Este texto pretende describir el camino que ha seguido Jalisco para desarrollar distintos mecanismos de coordinación metropolitana, desde reconocer la necesidad de trabajar en conjunto para hacer frente a problemáticas sociales cada vez más apremiantes como el crecimiento de las ciudades y los efectos del cambio climático, hasta la urgencia por llenar los vacíos que aún existen en el marco normativo nacional ante la gobernanza metropolitana.

NORMATIVIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

A nivel nacional el camino para definir un esquema de coordinación para las zonas conurbadas ha sido lento y poco claro. Por muchos años hemos sido testigos de cómo las ciudades crecen de manera descontrolada, sin planes de ordenamiento territorial ni elementos de coordinación. El crecimiento de las zonas urbanas ha llegado a niveles que deben captar la atención de todos los actores políticos y analistas sociales, ya que a partir de esta movilidad, de lo rural a lo urbano, es que enfrentamos cambios en las dinámicas social, económica y política de las regiones.

Las zonas metropolitanas de todo el país se han topado con poca información en el marco jurídico nacional, en donde hay poco sustento para estas figuras de organización. La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos no resalta el formato de Zona Metropolitana. Y es hasta el 2016, con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que se reconoce la figura de las metrópolis y se inicia el marco institucional para su delimitación y regulación.

Jalisco actualmente es un ejemplo a nivel nacional por su modelo de coordinación metropolitana. El trabajo conjunto que avanza y da resultados cada día es fruto de un proceso que inició hace varios años, del esfuerzo conjunto de quienes entendimos hace mucho que debemos trabajar bajo un modelo de “ciudad de ciudades”.

Los primeros avances normativos para plantear el modelo de Coordinación Metropolitana en el estado se establecieron a partir de la creación de la Comisión de Asuntos Metropolitanos del Congreso de Jalisco en 2007, previo a ello en la entidad no existían mecanismos que favorecieran el diálogo entre centros de población bajo una figura legal. Quienes integramos en ese momento la Primera Comisión de Asuntos Metropolitanos de la LVIII Legislatura del Congreso de Jalisco, la cual tuve el honor de presidir, nos enfocamos en impulsar una iniciativa de ley para modificar los artículos 35,

50, 80, 81 y adicionar el artículo 81 bis a la Constitución del estado para delimitar y hacer la declaratoria de áreas metropolitanas.

Esta reforma nos permitía promover un esquema de coordinación que se enfocara en la interacción de gobiernos municipales con el gobierno estatal, respetando la autoridad de cada nivel de gobierno, pero facilitando la comunicación y el trabajo conjunto para temas de relevancia respecto a las zonas conurbadas. El 15 de abril de 2008 fue aprobada la reforma constitucional, lo que llevó a Jalisco a la vanguardia en temas de desarrollo metropolitano en el país. Posteriormente, mediante el Código Urbano para el Estado de Jalisco aprobado el 12 de septiembre de 2008, se establecieron en los títulos IV y V las bases que debían seguirse para la creación de áreas y regiones metropolitanas de acuerdo con las disposiciones estatales en materia de desarrollo urbano.

Estos avances en la legislación dieron paso a que el 9 de diciembre de 2009, luego de meses de trabajo para impulsar esta iniciativa, se aprobara la declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara que en ese momento se integraba por ocho municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. Fue un momento histórico para nuestro estado, pues finalmente existía un acuerdo normativo que diera sustento al trabajo conjunto de los municipios de la zona conurbada de Guadalajara.

El gran paso que fue la declaratoria dio pie a la formulación de nuevos mecanismos de organización para los municipios. Dos años después de la aprobación, en enero de 2011 se publicó la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, en la que se establecen las bases y procesos para la creación de un esquema de coordinación entre los municipios mediante diversas instancias. Esta ley sustenta la figura de la Junta de Coordinación Metropolitana, la cual incluye a los alcaldes y al gobernador de Jalisco, también del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), el Consejo Ciudadano Metropolitano y el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana. Esto ha convertido a Jalisco en una entidad con una estructura metropolitana sólida, donde la planeación es fundamental para el correcto desarrollo e implementación de las políticas públicas.

En enero del 2014 se presentó el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, siendo un reglamento intermunicipal para la creación, organización y funcionamiento de los entes rectores de la coordinación del Área

Metropolitana de Guadalajara (AMG). Esto nos permitió sentar bases para el desarrollo de los instrumentos de planeación. Tal como lo señala el estatuto, se estableció que el objetivo de las instancias de coordinación era "constituir las bases para la organización y el funcionamiento coordinado de los servicios públicos municipales de manera más eficaz, para lo cual ejecutarán subprogramas de manera planificada y organizada, con base en acciones y procesos de mejora continua", dejando claro el propósito de cada instancia y su papel en el contexto de desarrollo metropolitano.

Todos estos avances en cuestión de normatividad metropolitana son los que han colocado a Jalisco como precursor en el tema de coordinación entre municipios y nos han hecho referentes a nivel nacional. Hoy, las y los jaliscienses podemos estar orgullosos del camino avanzado hasta ahora. Sin embargo, es justo reconocer que el desarrollo metropolitano no es únicamente tarea del legislativo o del ejecutivo, sino que obtiene su legitimidad del acompañamiento de la sociedad, gracias al respaldo que la población otorga a estos proyectos de integración de ciudades.

EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN JALISCO DESDE LO LOCAL

La planeación con enfoque metropolitano ha sido pieza clave desde hace varios años en el sector público a nivel municipal en Jalisco, desde los ayuntamientos se ha trabajado para llevar los casos de éxito locales a los municipios vecinos y al resto del estado. En el 2010, desde el Ayuntamiento de Tlajomulco, impulsamos la metodología de desarrollo metropolitano desde la base, demostrando que la participación ciudadana es fundamental para la gestión pública. No hay mejor manera de plantear metas que escuchando a la gente, dando voz para expresar sus necesidades. Fue así que se establecieron mecanismos de participación ciudadana innovadores como el Presupuesto Participativo y la Ratificación de Mandato, ambos mecanismos ya consolidados y que debido a su importancia y a los buenos resultados que se obtuvieron de estos ejercicios, ha sido posible replicar en otros municipios del AMG, posicionando la gobernanza como base para el desarrollo de las ciudades.

Posteriormente, durante la campaña para la alcaldía de Guadalajara en el primer semestre del 2015, desarrollamos propuestas con miras a crear un modelo de ciudad que fuera más allá de los límites municipales. Esto fue sumamente importante, pues incluso antes de iniciar la gestión municipal ya contábamos con la planeación necesaria para arrancar las administraciones de los ayuntamientos de manera coordinada en temas prioritarios, con

planes a largo plazo a pesar del corto tiempo que se tiene para desarrollar los proyectos en las administraciones municipales. La planeación que efectuamos de manera coordinada entre aspirantes fue fundamental para definir proyectos prioritarios a nivel metropolitano, como la movilidad, la seguridad y los servicios públicos.

Durante la administración de Guadalajara los proyectos se desarrollaron con una lógica de interconexión con los municipios aledaños, ya que no era eficiente, ni siquiera posible o viable, implementar planes o políticas dirigidos exclusivamente a la ciudadanía del municipio de Guadalajara, pues miles de personas desarrollan sus actividades diarias en el municipio, aunque habiten en otro, siendo necesario considerar a toda la población que interactúa en la ciudad.

El crecimiento del Área Metropolitana de Guadalajara, no solo en su marco jurídico y consolidación institucional, sino poblacional y territorial, ha implicado grandes retos que día a día deben ser enfrentados. En el 2015 se adhirió Zapotlanejo como el noveno municipio miembro del AMG, y en 2019 comenzó el proceso de integración de Acatlán de Juárez a las instancias de coordinación metropolitana. Todas las incorporaciones y cambios que enfrenta el AMG sin duda significan un mayor esfuerzo de coordinación, por ello es necesario tener cimientos institucionales sólidos.

Actualmente, al frente del Gobierno de Jalisco, hemos reforzado los mecanismos de participación ciudadana para definir entre todos los proyectos que deseamos para la entidad. Iniciamos construyendo el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (PEGD) de la mano de la ciudadanía, considerando diferentes instancias públicas, la academia y el sector privado. En este documento rector plasmamos la necesidad de avanzar hacia un modelo de gerencia metropolitana, no solo considerando el AMG, sino el resto de las áreas metropolitanas existentes en el estado.

El efectuar la planeación del gobierno a largo plazo y bajo el enfoque de gobernanza metropolitana, nos ha permitido crear organismos que faciliten las tareas y prioridades de la ciudadanía, propiciando el diálogo y los acuerdos entre municipios. Por ejemplo, la creación de la Agencia Metropolitana de Bosques Urbanos (AMBU), o la Agencia Metropolitana de Servicios de Infraestructura para la Movilidad (AMIM), ha permitido al Estado trabajar en coordinación con los municipios involucrados para el desarrollo de mejores prácticas que trascienden administraciones y produzcan mejores resultados.

RELEVANCIA DEL CASO DE JALISCO PARA OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Siendo una de las metrópolis más importantes del país y sumando ya 10 municipios y más de 5.26 millones de habitantes (INEGI, 2020), el AMG ha abierto el camino para crear mecanismos sólidos de interacción entre municipios, elementos que han sido fundamentales para el desarrollo de otras Áreas Metropolitanas como la de Ocotlán y la Interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas.

Jalisco es la única entidad del país con una Constitución que establece la obligatoriedad de la coordinación metropolitana; en ninguna de las 74 zonas metropolitanas de México existe andamiaje jurídico e institucional comparable con el de esta entidad. El "modelo Jalisco" basado en un gran acuerdo institucional, va más allá de los límites territoriales, institucionales y políticos e incluso ya es ejemplo a escala internacional.

La relevancia del modelo de planeación toma fuerza con la creación del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), un organismo público descentralizado que promueve la gestión metropolitana y representa una parte fundamental para la planeación y análisis respecto al ordenamiento territorial, manejo de riesgos, medio ambiente y desarrollo sostenible, así como la mejora en la provisión de los servicios públicos.

Bajo el acompañamiento del IMEPLAN se han desarrollado diferentes instrumentos de planeación para los municipios que permiten dirigir el actuar metropolitano:

- Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG (POTmet), un instrumento obligatorio para la zonificación primaria.
- Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIGmetro) el cual integra datos de todos los municipios parte del AMG y del IMEPLAN.
- Programa de Desarrollo Metropolitano del AMG (PDM), el cual contiene las políticas metropolitanas a seguir para alcanzar los objetivos propuestos por los municipios que integran la metrópoli.
- Atlas Metropolitano de Riesgos, en el cual se plasma la información sobre las zonas de riesgos en la zona metropolitana.

A través de un marco normativo sólido, los objetivos planteados a nivel metrópoli pueden ser más cercanos. Por ejemplo, en Jalisco la coordinación metropolitana ha sido pieza clave para el ordenamiento territorial, al facilitar el diálogo ante la delimitación de espacios municipales con el propósito de brindar certeza jurídica y administrativa al territorio que corresponde a cada municipio, lo que se refleja en mayor claridad en la proveeduría de servicios públicos.

Otro ejemplo de un buen trabajo de coordinación ha sido la creación del Atlas Metropolitano de Riesgos y el Mapa Único de Inundaciones, la conformación de estos elementos es un gran ejercicio de gobernanza metropolitana, ya que requiere de la participación activa de municipios. Pero sobre todo del interés de la sociedad, pues son las personas quienes comparten la información que alimenta a este recurso.

Existen diversas acciones que los municipios parte del AMG han realizado en conjunto con el firme propósito de cumplir con los compromisos de la agenda climática a nivel internacional. Jalisco en los últimos años ha sido líder nacional en la agenda medioambiental, representando a México en eventos internacionales y planteando posicionamientos a nombre de los gobiernos subnacionales.

Estos actos se repiten a nivel municipal y la coordinación metropolitana ha hecho posible que los proyectos vayan más lejos, generando compromisos y objetivos más ambiciosos, pero, a la vez, más realistas al trabajar en conjunto. Algunos ejemplos de lo que nos ha permitido la gobernanza metropolitana para contribuir al desarrollo sostenible son la incorporación a la Red de Ciudades Resilientes (Resilient Cities Network), el trabajo conjunto con Cities4Forests, la Alianza para la Acción Climática (ACA-Guadalajara), así como la integración al Grupo Liderazgo Climático C40, entre otras acciones que enriquecen el trabajo de los municipios.

Gracias a que contamos con mecanismos de coordinación que apuestan por el desarrollo sostenible, por la reducción de emisiones y por toda acción que contribuya a reducir los efectos adversos del cambio climático, es que se han consolidado herramientas tan importantes como es el Plan de Acción Climática (PACmetro), un plan alineado a los objetivos del Acuerdo de París e instrumento rector de la política climática a nivel metropolitano, el cual es ejemplo para otras áreas metropolitanas a nivel nacional y motivo de orgullo para el AMG.

LA SEGURIDAD DESDE UNA AGENDA METROPOLITANA

De manera paralela a la creación del IMEPLAN como modelo de gerencia de ciudad, desde el 2009 comenzó a gestarse la creación de la Policía Metropolitana de Guadalajara como la institución coordinadora de la estrategia de seguridad para el AMG.

Los primeros pasos se dieron con la inclusión de Tlajomulco de Zúñiga en la Red de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat durante la administración 2009-2012. Entonces comenzó un modelo basado en la prevención del delito priorizando la promoción deportiva y cultural como herramientas de cohesión social. Desde entonces, iniciativas similares se han emprendido en los municipios que conforman el AMG. De manera posterior, desde la administración 2015-2018 del Gobierno de Guadalajara, se impulsó la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad (AMS) como una instancia intergubernamental, en la que participaron los nueve municipios metropolitanos y el Gobierno del Estado. Esta Agencia era la encargada de diseñar y evaluar políticas públicas para la prevención social del delito y para mejorar el trabajo de las corporaciones municipales de seguridad.

Con el cambio de administración estatal en diciembre de 2018, comenzaron las gestiones para crear la Policía Metropolitana como una respuesta para atender las obligaciones en materia de seguridad, que tienen tanto el estado como los municipios, de una manera coordinada y colaborativa para hacer frente a los retos actuales de la ciudad en materia de prevención de la violencia y el delito; así como el fortalecimiento y mejoramiento de las corporaciones, bajo un esquema de mando único para la prevención, acción, protección y combate delincuencial.

Finalmente, el 26 de julio de 2019 se firmó el convenio para la creación del Organismo Público Descentralizado Intermunicipal Policía Metropolitana de Guadalajara, entre el Gobierno de Jalisco y ocho de los nueve municipios metropolitanos. Mientras que San Pedro Tlaquepaque se unió el 18 de agosto del mismo año.

La creación de la Policía Metropolitana se sustenta en un andamiaje jurídico sólido que parte desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21, párrafo 10, respecto al deber de coordinación entre los tres órdenes de gobierno “para cumplir con los fines de seguridad pública”. De la misma Carta Magna, el artículo 115, fracción III, señala a la seguridad pública como una de las atribuciones de los gobiernos municipales,

así como su capacidad de coordinación con otros municipios y estados. Por otro lado, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 39, remite al citado artículo 115 de la Constitución respecto a la capacidad de coordinación entre municipios y estados para cumplir con su deber de prestar el servicio de seguridad pública a la ciudadanía.

A nivel estatal, la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en su artículo 10, así como en los capítulos II y III, establece las bases para la coordinación en materia de seguridad pública. De manera similar, la creación de la Policía Metropolitana se sustenta por la ya mencionada Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco.

Este modelo de coordinación permitió resolver la tensión política al permitir que cada municipio conserve a sus policías. Pero propiciando la operación coordinada más allá de los límites municipales administrativos. Bajo este modelo, los municipios no pierden sus policías. Las y los servidores públicos dedicados a la seguridad permanecen administrativamente en cada comisaría, pero con un salario homologado. Para lograr esto, se tomó como base a Zapopan, la corporación con el salario más elevado y es el Gobierno de Jalisco quien cubre los gastos de homologación. Respecto al mando, se debe destacar que, aunque cada corporación tiene su comisario, hay una sola estrategia coordinada por el Comisario General, quien ejerce el mando, conducción y control del personal, así como la representación legal y administrativa del OPD.

Al igual que el IMEPLAN, este OPD tiene una Junta de Gobierno conformada por la persona titular del ejecutivo estatal, que fungirá como presidente, y los nueve presidentes municipales que tendrán derecho a voz y voto. La integran también el Comisario General y un Secretario Técnico, ambos designados por la Junta de Gobierno, con derecho a voz. Además, se invitó al Comandante de la Décimo Quinta Zona Militar y al Enlace de la Guardia Nacional para Jalisco, con el objetivo de alinear la función del organismo con las políticas y programas nacionales en materia de seguridad.

De esta manera, la Policía Metropolitana ha sido un factor importante en la reducción del 30.7 % en la incidencia delictiva general del AMG al comparar el acumulado de enero-mayo del 2018 con el mismo periodo del 2021; así como una disminución del 53.2 % en los robos de alto impacto en el mismo periodo evaluado.

Se debe destacar que este modelo facilita, además, la constante revisión, más allá de los intereses políticos, de la estrategia de seguridad al participar en ella, de manera directa, los tres órdenes de gobierno, propiciando así un mejor desempeño de todas las corporaciones en beneficio de la ciudadanía.

RETOS Y DESAFÍOS URBANO-TERRITORIALES DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

Todas las áreas metropolitanas enfrentan distintos retos debido a que ninguna zona es igual a otra, por lo que cada una debe establecer sus propias metodologías de organización y adaptar los mecanismos existentes a su contexto. En sí mismo, el mayor desafío es ese, la imposibilidad de unificar criterios y partir desde el origen en cada área que se desarrolle en conjunto.

Es imperiosa la necesidad de construir mecanismos de organización y cooperación para las zonas metropolitanas; elementos que aseguren su permanencia más allá de los periodos de gobierno. Crear instituciones sólidas y con fundamentos legales garantizará la continuidad de los proyectos, independientemente de las agendas políticas. En Jalisco, toda área metropolitana debe contar con un marco institucional que defina su esquema de coordinación. A nivel nacional, de manera legal se debe dejar el menor margen para que los vaivenes políticos no sean un factor que impida el desarrollo de las metrópolis o la construcción de andamiajes jurídicos y esquemas institucionales con el respaldo social y consenso político de los actores involucrados.

Un reto adicional, pero no menos importante, es construir y reforzar todos estos mecanismos de coordinación a la par que el fenómeno metropolitano crece y demanda mayor organización en la agenda urbana ya que muchas ciudades crecen de manera rápida y sin la asesoría técnica ni las capacidades que ofrece un marco institucional consolidado. Es necesario generar acuerdos por la agenda de la ciudad que trasciendan con el tiempo para coordinar la articulación del futuro del AMG en materia de vivienda, ordenamiento territorial y ecológico, movilidad y transporte, infraestructura estratégica, entre otros temas apremiantes.

No será suficiente contar con las instituciones si no garantizamos que éstas ofrezcan resultados. Es fundamental que desde la construcción de los marcos normativos se establezcan metodologías de evaluación del desempeño y de resultados que permitan efectuar análisis concretos y sustentados en información real y oportuna. Contar con indicadores que

faciliten y guíen la evaluación será la forma de ofrecer buenos insumos para la toma de decisiones. Ante este planteamiento, no podemos dejar de lado el requerimiento de que toda esta información sea transparente y de acceso público, pues la base de la gobernanza es acercar la información a la ciudadanía. Un gobierno abierto promueve la participación ciudadana y, a su vez, mayor participación conlleva a mejores resultados de gobierno.

DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO DE LA METROPOLIZACIÓN EN MÉXICO Y SU PERFILACIÓN COMO DERECHO HUMANO

Carlos Ramiro Ruiz Moreno y Enrique Arámbula Maravilla[1]

Mediante el análisis de Derecho Constitucional Comparado en las entidades federativas, al estudiar la metropolización, tanto en la Federación, como en la Ciudad de México, se identifican elementos a reflexionar, ello ante la iniciativa de reforma constitucional en materia municipal presentada en el 2021 al órgano revisor.

Parafraseando a Biscaretti (1991), el Derecho Constitucional Comparado es el estudio de Leyes Fundamentales, mediante el método comparativo, con aplicaciones específicas para el Derecho, para cotejar normas e instituciones, advertir características significativas, elementos similares y diferencias, precisar principios y reglas, y construir una síntesis de susceptible transpolación (p. 79). Por lo que, del 10 al 13 de junio de 2021, se efectuó una recopilación de artículos constitucionales y se procedió a su sistematización, para identificar analogías y diferencias, y se elaboró una síntesis para facilitar subsecuentes generalizaciones:

- Ámbito federal: El 18 de diciembre de 2020 se modificó el art. 115, fracc. VI de la Constitución Federal, relativo a que cuando dos o más centros urbanos de dos o más municipios distintos y de diferente entidad federativa, al reunir o tender a una continuidad geográfica, los tres niveles de gobierno podrán planear y regular coordinadamente su desarrollo, así como la movilidad y seguridad vial. El art. 122, fracc. VI, refiere la existencia de municipios conurbados en la zona metropolitana de la Ciudad de México, para la coordinación con la Federación, las demarcaciones territoriales de la ciudad, las entidades federativas y municipios, mediante el Consejo de Desarrollo Metropolitano, para delimitar ámbitos territoriales y acciones de coordinación de obras y servicios públicos, compromisos de las partes para asignar recursos a los proyectos, y proyectar el desarrollo de zonas conurbadas y prestación de servicios públicos (Congreso de la Unión, 2021)

1 Profesores-Investigadores de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara (UdeG).

- Antecedente local de la metropolización.- El 1o. de mayo de 2008 se publicó, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el Decreto 22137/LVIII/2007 del Congreso del Estado de Jalisco (2008), modificando los arts. 35, 50, 74, 80, 81 BIS y 87 de su Constitución, para que, a propuesta del Ejecutivo, la Legislatura delimitara y realizara la declaratoria de las áreas metropolitanas (arts. 35 y 50). Se incluyó el Derecho a ser electo a personas de un área metropolitana en los municipios que la conforman (art. 74, fracción II). En el artículo 81-BIS se indica que los municipios de un área metropolitana, se sujetan a las bases que expida el Congreso, para coordinarse mediante un ente con personalidad jurídica, patrimonio propio y representación de los Presidentes Municipales que integran el área, auxiliado por un organismo técnico denominado Instituto Metropolitano de Planeación, en el que participan Ayuntamientos del área y una instancia consultiva y de participación ciudadana, ello para evaluar y dar seguimiento, cuya organización y funcionamiento se fijan en la legislación.

El art. 87 indica que las áreas metropolitanas se crean cuando existe un centro de población, constituido por dos o más municipios del Estado o incluso de otra entidad federativa que, por su cercanía geográfica, tendencias de crecimiento, y relaciones socioeconómicas, sean declarados por el Congreso. Cuando existan centros de población que cumplan las mismas condiciones, podrán ser declarados por el Congreso como región metropolitana, con la posibilidad de que el Ejecutivo y los Ayuntamientos realicen convenios para plantear, regular y coordinar su desarrollo conforme a la legislación, concordante con la atribución de los Ayuntamientos de celebrar convenios de coordinación, establecer mecanismos de colaboración y crear figuras de asociación con otros ayuntamientos, cuando éstos pertenezcan a una misma área metropolitana (art. 80).

SÍNTESIS COMPARATIVA: LA COORDINACIÓN Y ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS

Las Constituciones en las que se establece dicha coordinación y asociación de la misma entidad federativa, incluyendo otras, para la eficaz prestación de servicios públicos y mejor ejercicio de sus funciones, con aprobación de su Congreso, son las obtenidas de los Congresos de Aguascalientes (2021), art. 69; Baja California (2021), art. 84; Baja California Sur (2021), numerales 126 y 148; Campeche (2021), art. 54; Chiapas (2021), art. 83; Chihuahua (2021), art. 138; Coahuila de Zaragoza (2021), art. 67; Durango (2021), art. 156; Guanajuato (2021), art. 117, Guerrero (2021),

art. 178; Michoacán de Ocampo (2021), art. 123; Morelos (2021), art. 114-BIS; Estado de México (2021), art. 61; Nayarit (2021), art. 110; Nuevo León (2021), art. 63; Oaxaca (2021), art. 113; Puebla (2021), art. 104; Quintana Roo (2021), art. 150; de San Luis Potosí (2021), art. 114; Sinaloa (2021), art. 121; Sonora (2021), arts. 64 y 138; Tabasco (2021), art. 65; Tamaulipas (2021), art. 132; Veracruz de Ignacio de la Llave (2021), art. 71; Yucatán (2021), art. 85; y de Zacatecas (2021), art. 118.

En la Constitución publicada por el Congreso del Estado de Colima (2021) se agrega que es previo acuerdo del Cabildo, art. 90. En la del Congreso de Hidalgo (2021) la legislatura requiere mayoría calificada para aprobar los convenios con municipios de otra entidad federativa; y en la del Congreso de Tlaxcala (2021) se vigila que los municipios de otras entidades cuenten con la aprobación de su Legislatura, art. 93.

La aprobación es mediante convenios en Baja California (en su art. 27), y en la Ciudad de México dichos instrumentos son aprobados por las Alcaldías para la prestación de servicios públicos con los municipios conurbados (arts. 19 y 53), en Campeche tales instrumentos son conforme a la constitución y la legislación (art. 105). En Morelos se emiten normas generales para su celebración (art. 118). En Colima se emiten leyes para aprobar los convenios con los gobiernos de los Estados en materia de conurbación, cuya celebración corresponde al Ejecutivo (arts. 34 y 58). En Chiapas los Ayuntamientos de las Zonas Metropolitanas y el Ejecutivo, pueden convenir la inversión pública, considerando los habitantes de los municipios involucrados (art. 22). En la Ciudad de México la Jefatura de Gobierno puede suscribir convenios y concertar con la federación, entidades federativas y municipios conurbados para la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones (art. 19); en la Ley en materia municipal se incluye la coordinación o asociación de municipios como en Baja California (art. 81) y Colima (art. 90). Asimismo, en la Ciudad de México se enfatiza que la participación en los Consejos de Desarrollo Metropolitano es conforme a la legislación (art.19).

En Baja California Sur, para las coordinaciones y asociaciones se pueden construir corporaciones, cuyo objeto sea estudiar de los problemas locales; realizar programas de desarrollo; establecer cuerpos de asesoramiento técnico; capacitar sus servidores públicos; instrumentar programas de urbanismo y planeación del crecimiento; construir obras y prestar servicios públicos o mejora sus funciones; y las que promuevan el bienestar y progreso de sus comunidades (art. 126).

En la Ciudad de México otros fines son la creación de instancias y mecanismos de coordinación, de conformidad con la Constitución y la legislación, para la planeación del desarrollo y la prestación de servicios públicos regionales y metropolitanos, refiriendo en forma enunciativa los casos (art. 19). En el Estado de México, en las asociaciones se pueden concesionar servicios públicos, y en caso de trascender el periodo constitucional del Ayuntamiento, se requiere la autorización de la Legislatura (art. 126).

En Tlaxcala la coordinación y asociación es para la definición, planeación y ejecución de políticas, estrategias, obras, servicios y acciones para la atención a grupos con mayor rezago y marginación; elevar el nivel y calidad de la cobertura de servicios; promover el desarrollo municipal, regional estatal o interestatal; la integración equilibrada de las regiones; y la ejecución eficaz de obras, servicios y actividades de su competencia (art. 93).

En Baja California Sur, de requerirse un crédito o inversiones estatales, se propondrá la aprobación de la Legislatura y el Ejecutivo se encargará de coordinar y vigilar su realización (art. 127). En la Ciudad de México, su Congreso autoriza los montos para recursos materiales, humanos y financieros (art. 19). En Durango se hace alusión a proyectos de inversión pública para programas estratégicos, reflejados en acciones y obras de infraestructura de desarrollo regional, que podrán ser multianuales, autorizados por el Congreso del Estado y evaluados conforme a la ley (art. 48).

El Ejecutivo participa, en coordinación con los municipios, en la planeación y regulación de zonas de conurbación como en Aguascalientes (art. 49), o zonas conurbadas como en Baja California Sur (numeral 11) y Nuevo León en las zonas de conurbación y zonas metropolitana, conforme a las leyes (arts. 23). En Chiapas presenta al Congreso los programas regionales para su examinación y aprobación, y son publicados oficialmente y éste se encarga de evaluar su cumplimiento (art. 59).

El Cabildo de las Alcaldías en la Ciudad de México impulsan, ante el Consejo de Desarrollo Metropolitano y los organismos conducentes, mecanismos de coordinación metropolitana y regional, especificando los objetivos, plazos, términos, recursos (humanos, materiales y financieros), así como a los responsables para la ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y programas, además de la participación y representación ciudadana y lo demás previsto en la legislación (art. 19). La participación para la elaboración, ejecución y evaluación de políticas de coordinación regional y metropolitana es conforme a mecanismos constitucionales de democracia directa. Los

poderes públicos y alcaldías difunden los acuerdos y convenios y rinden cuentas de sus avances y resultados. Se realizan consultas ciudadanas en los acuerdos para la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, siendo vinculatorias (art. 19). En el Estado de México la ciudadanía puede participar individual o mediante agrupaciones legalmente constituidas en la planeación (art. 139).

El Congreso de la Ciudad de México impulsa la coordinación con otros Congresos de entidades de la Zona Metropolitana del Valle de México, con apego a los principios federalistas y respeto a la descentralización territorial (art. 19). En Campeche el Congreso resuelve los problemas políticos intermunicipales (artículo 54) y en Chiapas se exige una ley para dirimir los conflictos entre los municipios (art. 83). En San Luis Potosí el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa dirime las controversias de los organismos intermunicipales y se consideran como servidores públicos al personal de las administraciones intermunicipales (arts. 123 y 132), igual en Zacatecas, aunque Tribunal de Justicia Laboral Burocrática no resuelve conflictos de trabajadores de organismos intermunicipales, pero dichos servidores públicos son sujetos de responsabilidades (art. 112).

Planeación regional

Los municipios participan en la formulación de planes o programas o proyectos de desarrollo regional, como en Baja California Sur (numeral 148) y Guanajuato (art. 14), Veracruz (art. 71), pero también en la instrumentación, control y evaluación, como en Sonora (arts. 25-D y 136). Dichos instrumentos:

a. Pueden ser realizados por la Federación o los Estados, garantizando la participación de los municipios, como en Aguascalientes (art. 71), Chihuahua (art. 138), Colima (art. 90), Nayarit (art. 111), Nuevo León (art. 132), San Luis Potosí (art. 114); Coahuila (art. 158-U), Puebla (art. 105), Quintana Roo (art. 155), Sinaloa (art. 125), Tabasco (art. 65), Tamaulipas (art. 134), Yucatán (art. 83) y Zacatecas (art. 120). En Guerrero dichos proyectos podrían estar programados con la federación, que incluya zonas urbanas (arts. 93 y 178). Al Ejecutivo le corresponde el desarrollo integral de la entidad, ejecuta y controla y evalúa los planes metropolitanos y regionales y los que se deriven, consultando a los Ayuntamientos respectivos, como en Durango (art. 98) y el Estado de México (art. 77). En Hidalgo, los programas regionales se sujetarán al Plan Estatal de Desarrollo, cuyo cumplimiento y

vigilancia también corresponde a los municipios (arts. 71, 86, 115 y 141) como en Zacatecas (art. 119). En el Estado de México los municipios ejercen de manera coordinada con el gobierno estatal, de acuerdo a los planes y programas regionales y metropolitanos (arts. 77 y 139) y en Nayarit, para la planeación regional, el gasto público atiende la perspectiva de género y la transversalidad en su diseño (art. 110);

b. La planeación es conforme a las leyes federales y estatales relativas como en Baja California (art. 83) o leyes generales de la materia como en Baja California Sur (numeral 148), Guerrero (art. 93) o los planes generales de la materia, como en Chihuahua (art. 138), Coahuila (art. 158-U), Colima (art. 90), Guanajuato (art. 117), Guerrero (art. 93), Hidalgo (art. 141), Michoacán de Ocampo (art. 123), Morelos (art. 116), Oaxaca (art. 113), Puebla (art. 105), Quintana Roo (art. 155), San Luis Potosí (art. 114), Sinaloa (art. 125), Tabasco (art. 65), Tamaulipas (art. 134), Yucatán (art. 83), y Zacatecas (art. 120);

c. En Chiapas los programas regionales son presentados por el Ejecutivo para la examinación y aprobación del Congreso, para su posterior publicación oficial, además de que éste emite opinión sobre la evaluación anual del cumplimiento, conforme a la legislación (arts. 45 y 59); y,

d. En Guerrero hay un Consejo de Políticas Públicas, adscrito al Ejecutivo, para la planificación de dichas políticas para el desarrollo social, sustentable y equilibrado de las regiones y los municipios, para lo cual los Ayuntamientos concurren con las autoridades estatales y federales en la planeación regional (arts. 154 y 159).

Desarrollo de los pueblos originarios

En San Luis Potosí, la entidad federativa y los municipios, con la participación de las comunidades, establecen instituciones, sistemas y políticas para el desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas, fijándose legalmente los mecanismos y procedimientos para el desarrollo regional (art. 9). En Michoacán se establece la libre determinación de los pueblos originarios en sus ámbitos comunales y regionales. Se prevé la libre asociación y coordinación, con un reconocimiento, ejercicio y salvaguarda de sus derechos de propiedad, posesión de tierras, territorios y recursos naturales, de identidad cultural y territorial, con modelos propios de economía (art. 2-BIS).

Se indica el impulso del desarrollo regional en zonas indígenas, para fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades, como en Campeche (art. 7), Coahuila (art. 7), Hidalgo (art. 5), Quintana Roo (art. 13), Sinaloa (art. 13 BIS) y Sonora (art. 1), para:

a. Abatir carencias y rezagos que afectan los pueblos y comunidades indígenas como en Campeche (art. 7), Coahuila (art. 7), Hidalgo (art. 5), Quintana Roo (art. 13) y Sonora (art. 1). En Durango especifica que los rezagos son socioeconómicos (art. 39);
b. Promover la igualdad de oportunidades y eliminar prácticas discriminatorias, con instituciones y políticas para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, como en Coahuila (art. 7), Quintana Roo (art. 13), Sinaloa (art. 13) y Sonora (art. 1); e,
c. Impulsar los niveles de escolaridad; establecer espacios para la convivencia y recreación; acceso al financiamiento para construcción y mejoramiento de vivienda; mayor cobertura de los servicios sociales básicos; acceso a los servicios de salud; incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo productivo y establecer políticas sociales para apoyar actividades productivas y el desarrollo sustentable, como en Durango (art. 39).

En Oaxaca los municipios y las comunidades indígenas, pueden asociarse, considerando su filiación étnica e histórica, para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas para estudiar los problemas locales, realizar programas de desarrollo común, establecer cuerpos de asesoramiento técnicos y capacitar servidores públicos (art. 113).

LA CONURBACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En Baja California, cuando dos o más centros urbanos, situados en territorios de dos o más municipios, tanto del Estado como de otras entidades federativas colindantes, presentan conurbación (entendida como una continuidad física, demográfica económica y social), que formen o tiendan a formar dos o más centros de población, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planean y regulan de manera coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a las leyes (art. 84).

En Nayarit sólo se hace alusión a la continuidad geográfica (art. 110). En Nuevo León se incluye la integración socioeconómica, así como a la ejecución conjunta de obras y prestación eficaz de servicios, pudiendo convenir con el Ejecutivo la dimensión y los límites de una zona metropolitana (art. 132). En Guerrero se conceptualizan las zonas urbanas (art. 93). En Morelos, se indica para la conurbación interestatal, la continuidad demográfica y en la conurbación intermunicipal hay la formación o tendencia a una unidad demográfica, económica y social, en ambos casos es para planear y regular de forma coordinadas el desarrollo de los centros urbanos, conforme a la "Ley federal de la materia" y la declaratoria del "Ejecutivo federal" (art. 85-B).

En Coahuila, el Estado para el cumplimiento de sus funciones, se divide en distritos, zonas de desarrollo económico y circunscripciones, con base en la agrupación de sus municipios. Su determinación, aprobación y publicación oficial se hace por los poderes públicos competentes. Los municipios involucrados son consultados y sólo con la aprobación de su Ayuntamiento aportan de su hacienda municipal (art. 6).

En materia metropolitana, el gobierno del Estado de México y los Ayuntamientos pueden participar en la planeación y ejecución de acciones con la Federación, y con las entidades federativas colindantes, en las materias enunciadas en la constitución en forma no limitativa, además de conformar comisiones metropolitanas, de acuerdo a la legislación, las cuales pueden ser creadas al interior del Estado, por el Ejecutivo y los Ayuntamientos, cuando sea declarada una zona metropolitana, para la ejecución de obras y prestación de servicios, de planes, programas y demás acciones, publicándose oficialmente los acuerdos y convenios para el cumplimiento de los planes metropolitanos, con presupuestación estatal y municipal, bajo principios de proporcionalidad y equidad (art. 139).

En Hidalgo, el Ejecutivo promueve con los Ayuntamientos, la fusión de comunidades para conformar otras de mayor extensión, para integrar núcleos aislados de población y ejecutar programas de desarrollo regional (art. 120). En la Ciudad de México el ordenamiento territorial es para la racional utilización del territorio y los recursos, crear y preservar el hábitat, mediante la coordinación de alcaldías, la federación, las entidades federativas y municipios conurbados, para integrar un sistema de áreas naturales protegidas (art. 16).

En el Estado de México para la protección al ambiente, el Ejecutivo puede establecer regiones ambientales y Centros Integrales de Residuos en cada región y coordinarse con los municipios, mediante convenios, conforme a las disposiciones aplicables (art. 126). En el Estado de México, después de la declaratoria de las zonas metropolitanas para la coordinación de planes, programas y acciones entre sí y los gobiernos estatal y federal, se le asignan los presupuestos respectivos (art. 61).

En las zonas conurbadas o metropolitanas, con la aprobación de mayoría calificada de los respectivos Ayuntamientos, se pueden celebrar convenios para que, conforme a la ley de la materia, emitan reglamentos intermunicipales para la prestación de servicios y el mejor ejercicio de las funciones, así como en aras de homologar requisitos para trámites que soliciten particulares, considerando las autoridades competentes de cada municipio (art. 104).

El desarrollo regional y sus implicaciones humanas

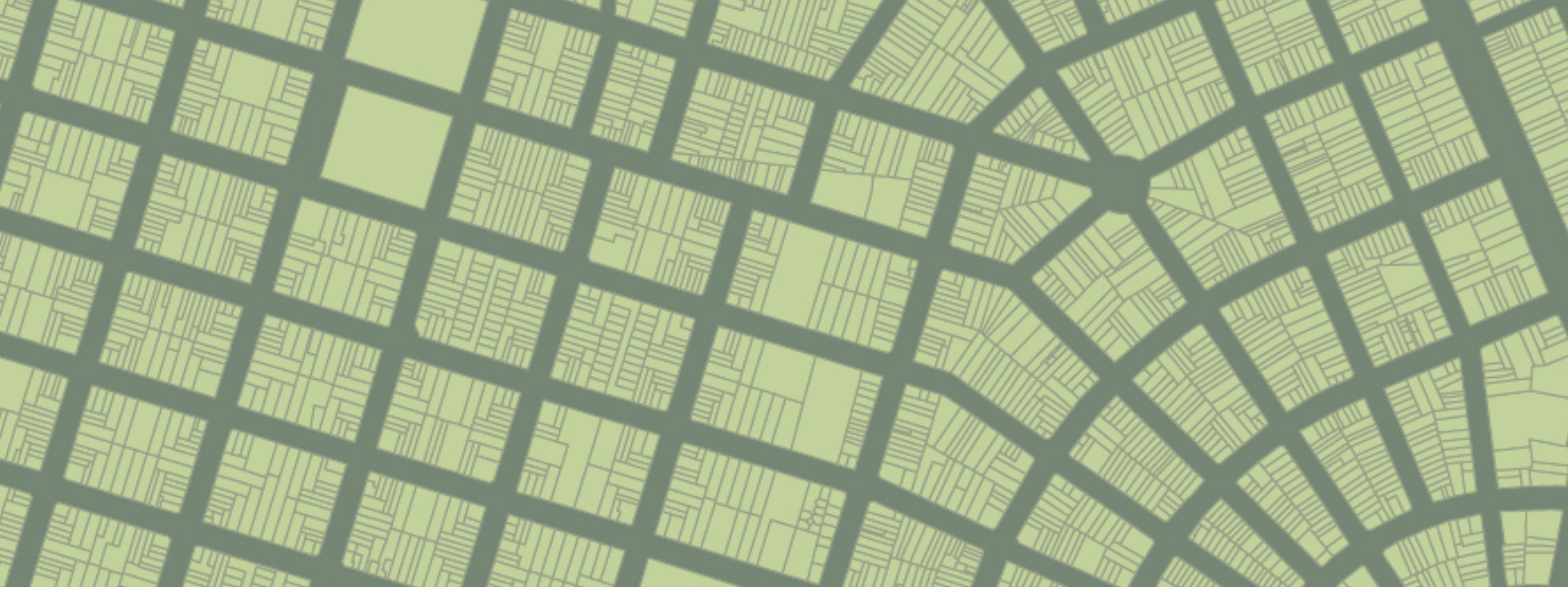
En Quintana Roo se consideran las condiciones especiales de desventaja geográfica de ciertas regiones, por lo que se toman medidas para integrarlas equitativamente al desarrollo estatal (art. 8). En Veracruz, en la educación se implementan medidas para combatir las desigualdades socioeconómicas y regionales (Art. 10). En Zacatecas queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o regional (art. 21).

En Colima un derecho de la población es estar informada sobre los acontecimientos de su entorno regional (Art. 5). En la Ciudad de México, es una prioridad para sus habitantes, la coordinación y gestión regional y metropolitana con la federación, las entidades federativas, los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México y Región Centro del país. Las autoridades deben impulsar un desarrollo incluyente, funcional y eficiente, en concordancia con el sistema de planeación nacional y de la ciudad. En los organismos metropolitanos, las autoridades coparticipar para mejorar las condiciones de habitabilidad, movilidad, sustentabilidad y calidad de vida en la metrópoli, procurando la equidad en la colaboración, además de crear instrumentos y mecanismos para la aplicación de políticas y servicios suficientes y de calidad para las personas de la Zona Metropolitana del Valle de México, con una visión territorial ecosistémica, incluyente y participativa (art. 19).

El gobierno procura el desarrollo integral de los pueblos y personal, mediante una política estatal para el desarrollo industrial que incluya vertientes regionales, inter alia, refiriendo la competitividad, como en el Estado de México (art. 18) y Nuevo León (art. 24). En Oaxaca, en la planeación se consideran las peculiaridades de cada región, las cuales el Ejecutivo tiene que visitar continuamente y procurar resolver sus problemas socioeconómicos y administrativos. Es responsabilidad del Estado promover el desarrollo de las actividades turísticas, asegurando que los centros de turismo crezcan de manera integrada al desarrollo de la región (arts. 20, 28, 89, y 127).

CONCLUSIONES

La metropolización requiere ser planteada como Derecho Humano y con una visión holística que considere la competencia de los tres niveles de gobierno y entes metropolitanos, para la coordinación de la planeación, programación, presupuestación, ejecución, transparencia, participación ciudadana, control y evaluación (rendición de cuentas), en temas prioritarios y contenidos transversales, incluyendo mecanismos para dirimir conflictos o controversias.



CAPÍTULO 2 | GOBERNANZA

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD METROPOLITANA

PRESENTACIÓN

Patricia Mercado Castro[1]

Podemos afirmar que la publicación en 2016 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) significó un cambio de época en materia metropolitana. Permitió contar por primera vez con un marco normativo propicio para impulsar procesos de coordinación y concurrencia entre los ámbitos federal, estatal y municipal. El Capítulo Sexto de Gobernanza metropolitana representó un avance para posicionar el tema en la agenda pública. Sin embargo, su consolidación nos obliga a reconocer también sus limitantes y tener claras las oportunidades legislativas.

El desafío de legislar implica definir criterios para establecer lo que se considera metropolitano y lo que no lo es. Un ejemplo interesante es la Ley 1625 de Colombia, que define el "hecho metropolitano" a partir de criterios territoriales, de eficiencia económica, capacidad financiera, capacidad técnica, organización político-administrativa e impacto social[2]. En este sentido, será de suma importancia trabajar sobre criterios propios de lo metropolitano en México para así contribuir a una respuesta legislativa oportuna.

El fenómeno metropolitano plantea retos distintos a los problemas urbanos, lo que hace necesario desarrollar una agenda con consenso sobre una visión común entre distintos actores. Lo metropolitano implica múltiples desafíos que no sólo deben de enfocarse en la planeación y diseño urbano sino en la concurrencia, coordinación y corresponsabilidad de órdenes de gobierno, sector social, privado y ciudadanía.

La más reciente delimitación de zonas metropolitanas (realizada por CONAPO, INEGI y SEDATU en 2015) reconoció 74 de ellas, integradas por 417 municipios, que concentran 80 millones de habitantes. A la fecha, se han establecido 52 Comisiones de Ordenamiento Metropolitano y 15 Consejos Consultivos en total.

En este contexto, la construcción de institucionalidad metropolitana tendría que considerar los distintos grados de avance en gobernanza de las 74 zonas, para desarrollar nuevos marcos legislativos y normativos flexibles y con enfoque federalista que permitan una institucionalidad a la medida de cada zona metropolitana. Para lograrlo, será indispensable armonizar el plan nacional con las necesidades de las entidades federativas y los municipios metropolitanos.

1 Senadora de la República en la LXIV Legislatura y Presidenta de la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad.
2 Además de la constitución y la LOOT, las áreas metropolitanas en Colombia cuentan con la ley 1625 de 2013 (anteriormente la ley 128 de 1994) sobre El Régimen de las Áreas Metropolitanas que define: los mecanismos para la constitución de un área metropolitana, su organización, sus competencias, sus instrumentos de planificación, así como la procedencia de sus recursos.

Sin duda, el desarrollo y fortalecimiento de las instancias de gobernanza metropolitana es clave para lograr la apertura de los procesos de toma de decisiones a diferentes actores sociales. Un diálogo intersectorial y multinivel potenciará la incidencia de las acciones, proyectos e iniciativas.

De esta forma, las instancias metropolitanas requieren fortalecerse a través de los procesos de planeación y la flexibilidad necesaria para adaptarse a los requerimientos específicos de cada contexto. Los Consejos Ciudadanos necesitan posicionarse como la piedra angular en la construcción de gobernanza metropolitana. Es fundamental avanzar hacia el desarrollo de una ciudadanía metropolitana más allá de los tiempos administrativos.

A cinco años de la implementación de la LGAHOTDU, se puede destacar que una de sus principales aportaciones, establecida en el artículo 36, es la obligatoriedad de los mecanismos de coordinación, los instrumentos de planeación metropolitana y la inclusión de la figura de Consejo Consultivo. Aunque estos aspectos muestran avances, la conformación y funciones tanto de las Comisiones Metropolitanas y de los Consejos Consultivos tienen limitaciones, que han quedado al descubierto con la eliminación del Fondo Metropolitano.

Las Comisiones Metropolitanas son la principal instancia de discusión e intercambio; sin embargo, sus acciones se circunscriben únicamente a formular, aprobar y evaluar los programas respectivos. En este sentido, sería necesario ampliar sus funciones para hacer posible el desarrollo de otros instrumentos de escala metropolitana (como el de la movilidad y la seguridad vial, por ejemplo), así como para promover y gestionar asuntos y servicios de interés. En cuanto al rol de los Consejos Consultivos, es conveniente señalar que sus decisiones no son vinculantes en la definición, implementación y seguimiento de los programas.

De esta forma, aunque la LGAHOTDU ha generado avances en la materia, sería importante establecer mecanismos que promuevan la participación y coordinación de los municipios en las Comisiones, Consejos o sus equivalentes, así como una participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones. En particular, se requiere promover la conformación mayoritariamente ciudadana de los Consejos Consultivos, que sus resoluciones sean vinculantes y formen parte con voz y voto de las instancias metropolitanas de gobernanza.

Otra evolución significativa en materia legislativa fue la reciente reforma a la LGAHOTDU, publicada el 1 de junio de 2021, que promueve las figuras de Institutos Municipales, Multimunicipales y Metropolitanos y que contiene cuatro aportaciones principales:

a. La promoción de los Institutos Metropolitanos como principal Instancia Técnica de gobernanza.
b. La definición de los institutos como organismos públicos descentralizados de la administración estatal y municipal, con patrimonio propio, operados de forma coordinada entre los niveles de gobierno;
c. El rol preponderante de la Federación en el fortalecimiento de capacidades locales y acompañamiento técnico en la concurrencia y transferencia de facultades;
d. La participación central de los municipios en la creación y operación de los Institutos.

El reconocimiento de la planeación como herramienta fundamental en el desarrollo de los asentamientos humanos permitirá la creación de institutos técnicos que consoliden una planeación eficaz, sostenible y económicamente viable. Así, esta reforma sienta las bases para impulsar institutos que se adapten a las capacidades técnicas y financieras de cada zona metropolitana.

Por otro lado, aún existen limitantes en la materia, como es el caso de la provisión de servicios urbanos metropolitanos: actualmente, no existe un marco normativo federal que promueva la figura de agencias metropolitanas y el cobro de servicios urbanos en esta escala. Esto es de particular importancia en el tema de la movilidad, que requiere una integración operativa y tarifaria de diversos modos de transporte en los municipios metropolitanos. En este ámbito, es importante reconocer los avances en Jalisco a través de la Ley de Coordinación Metropolitana de 2011, que ha permitido al Área Metropolitana de Guadalajara dotarse de agencias metropolitanas como organismos descentralizados, con autonomía técnica y de gestión.

Será fundamental que toda mejora al marco legislativo en materia metropolitana integre aportaciones de los congresos de las entidades federativas. Así, la construcción conjunta de propuestas promoverá la incorporación de buenas prácticas y soluciones comunes a problemáticas compartidas.

A la fecha, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo reconoce a la Zona Metropolitana del Valle de México, y la iniciativa de Ley de Desarrollo Metropolitano del Valle de México ya cuenta con un dictamen positivo de la comisión respectiva en la Cámara de Diputados, cuya aprobación será esencial para dar un marco de coordinación para los municipios y alcaldías que conforman esta área metropolitana.

Será esencial impulsar el reconocimiento de las áreas metropolitanas en la Constitución, con el apoyo de los congresos locales. Esto permitirá generar incentivos para la coordinación de los diferentes actores y una planeación que sobrepone el interés metropolitano frente a intereses particulares.

Más allá de la forma y la ruta específicas para la evolución del marco normativo (modificación a la ley general, ley específica para las zonas metropolitanas, marcos legislativos estatales) se identifican cuatro elementos indispensables:

- Fortalecer a los Consejos Metropolitanos (que hoy se llaman Comisiones Metropolitanas) con nuevas atribuciones, estructuras y procesos de toma de decisiones. La integración de los municipios será esencial para generar acciones locales de impacto metropolitano y una visión consensuada y de largo plazo.

- Impulsar una participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones mediante procesos más allá de la consulta. En particular, se requiere revisar la integración del Consejo Consultivo y su vinculación con la Comisión Metropolitana o Consejo.

- Incentivar la creación de Institutos Metropolitanos de Planeación, ya que a la fecha sólo existe en el Área Metropolitana de Guadalajara. Se hace necesario identificar fuentes de financiamiento complementarias a las aportaciones federales o estatales, así como promover una conformación progresiva de acuerdo a los recursos técnicos y financieros disponibles.

- Establecer los criterios de definición del “interés metropolitano” con base en problemáticas que requieren de coordinación, concurrencia y corresponsabilidad para una atención integral.

- Hacer posible la declaratoria de zonas metropolitanas por los congresos de las entidades a propuesta de los ejecutivos federal, estatal y municipal. De esta forma se agilizaría el procedimiento para responder a solicitudes locales de modificación de los límites metropolitanos.

Es importante señalar que no existe una sola ruta para la mejora legislativa en materia metropolitana; esto dependerá, en gran medida, de los consensos que seamos capaces de lograr entre los actores involucrados. Finalmente, el marco normativo es la base para la consolidación a largo plazo de espacios y herramientas que fortalezcan la gobernanza metropolitana. Su revisión y adecuación permitirá avanzar hacia un mejor entendimiento del fenómeno metropolitano, que acompañe su desarrollo y potencie su impacto positivo en toda la sociedad.

GOBERNANZA METROPOLITANA:
LA IMPORTANCIA DEL CONCEPTO

Dr. Roberto Arias de la Mora[1]

El presente capítulo se propone aportar a la discusión conceptual sugerida por los coordinadores de esta obra para abonar al esfuerzo colectivo por clarificar sus limitaciones y alcances en la definición de una institucionalidad que contribuya a mejorar la gobernación y gestión de los fenómenos metropolitanos en México[2].

Se impone comenzar por una nota metodológica por parte de quien esto escribe. Teniendo en mente el propósito colectivo de las instituciones convocantes que me fue comunicado en términos de "contribuir a la reflexión y discusión sobre las reformas y políticas pendientes en materia de gobernanza metropolitana", la redacción de este trabajo me obligó a realizar un doble esfuerzo intelectual que supuso, por un lado, volver la mirada sobre algunas obras colectivas que tuve la distinción de coordinar, mismas a las que habré de referirme llegado el momento y, por otro lado, poner en cuestión algunas de las ideas, reflexiones y proyectos académicos que actualmente ocupan mi interés intelectual motivado por el contexto de pandemia en el que aún nos encontramos.

El capítulo se organizó a la manera de una travesía a la que se invita a realizar, muy cordialmente, a sus probables lectores. Comienza por las algunas precisiones conceptuales que enmarcaron las reflexiones acerca del concepto de coordinación metropolitana y que contextualizaron la aparición de la primera obra colectiva que coordiné. Continúa luego por las ideas y reflexiones sobre la importancia del concepto de gobernanza metropolitana que ha sido cardinal para mi trabajo académico[3] y que plasmé en el estudio introductorio de una segunda obra colectiva. La travesía contempla también hacer una parada con el ánimo de apreciar el concepto teórico del gobierno y su potencial capacidad de acercamiento al carácter multidimensional y complejo del gobierno en tanto agente de dirección del Estado.

---

1 Profesor-investigador y Presidente de El Colegio de Jalisco.

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

3 Actualmente, el autor funge como responsable técnico del proyecto "Metrospectiva: Informática Urbana Ciudadana para el Área Metropolitana de Guadalajara" que, bajo la modalidad de equipo de investigación interinstitucional de El Colegio de Jalisco y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), recibe financiamiento del Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco a través del Fondo de Desarrollo Científico de Jalisco (FODECIJAL) para Atender Problemas Estatales 2019.

EL PASILLO ESTRECHO DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA

La manera en que decidí titular mis reflexiones acerca del concepto de coordinación metropolitana tiene la intención de situarlas explícitamente en el contexto de la sugerente discusión introducida muy recientemente por Acemoglu y Robinson (2019) en relación con las tensiones y dilemas de las sociedades en su búsqueda permanente de libertad. En general, estos autores muestran cómo la evolución de las relaciones entre el Estado y la sociedad puede llegar a materializarse en tres probables configuraciones históricas que distinguen en términos del Leviatán de inspiración hobbesiana y que denominan sucesivamente como ausente, despótico y encadenado.

Por ahora, lo que me interesa resaltar de su teoría es su capacidad para explicar por qué el surgimiento de Estados poderosos a menudo encuentra oposición, generalmente motivada por el temor de las personas a sus excesos despóticos, y cómo las sociedades usan sus normas no solo para mitigar la posibilidad de una confrontación o una guerra, sino también para hacer frente al poder del Estado y controlarlo. En este sentido, su teoría se centra en explicar cómo el Leviatán encadenado surge en un pasillo estrecho donde la implicación de la sociedad en política crea el equilibrio de poder con el Estado.

Aunque mi mirada retrospectiva no será tan lejana, a la luz de estas ideas, vale la pena subrayar el hecho de que fue precisamente el principio de libertad el que se buscó otorgar a los gobiernos municipales, durante el constituyente de 1917, lo que llevó a plasmar, con todas sus letras, que "la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del Estado (Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Lo que no imaginaron los promotores de esta definición competencial a favor de los gobiernos municipales, es que, con el devenir del tiempo y el consecuente proceso de urbanización de la sociedad mexicana, tal formulación se convertiría en una limitante normativa de consideración para repensar el andamiaje institucional de los gobiernos municipales frente a los desafíos del problema metropolitano, definido en términos de:

> *La expresión universal, en las formas más variadas, de la inadecuación de los modelos históricos de organización territorial del poder en los estados nacionales a dicha realidad y más específicamente, es el producto de la rigidez, insuficiencia y obsolescencia de las instituciones políticas tradicionales de gobierno local, para planificar, gestionar y gobernar con eficacia la convivencia social, el desarrollo económico y la sustentabilidad de las ciudades metropolitanas o conurbaciones cualquiera que sea su tamaño (Arias, 2013, p.28).*

La distinción conceptual entre el fenómeno y el problema metropolitano fue lo que marcó precisamente la historia contenida en el estudio introductorio que escribí para enmarcar la obra colectiva que coordiné con el sello editorial de El Colegio de Jalisco bajo el título de *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal.*

Más allá del ánimo que motivó esta obra por reivindicar la visión interdisciplinar característica del enfoque del análisis de las políticas públicas en contraste con la corriente dominante del pensamiento desarrollado desde las perspectivas teórico-metodológicas de los llamados profesionales de la ciudad, cuyas preocupaciones suelen centrarse más en la evolución, caracterización y morfología acerca del fenómeno metropolitano; la historia ahí contenida refleja el espíritu de reflexión colectiva proveniente lo mismo de consultores y servidores públicos, que de académicos y activistas sociales y que fue "motivada por la aventura institucional en la que se insertó El Colegio de Jalisco para incitar al diálogo y el debate acerca de los problemas contemporáneos de las sociedades urbanas, y que dio inicio en el 2009 con la organización del Congreso Internacional Reinventar la Metrópoli." (Arias, 2013, p. 11).

Ciertamente resultan más añejas las preocupaciones sociales y las reflexiones profesionales en torno al fenómeno metropolitano, cuyos vestigios se encuentran en esa larga tradición que ha mostrado Guadalajara en materia de gestión[4] metropolitana, como quedó evidenciado por aquel inolvidable cuestionamiento formulado por Esteban Wario, un reconocido servidor público jalisciense que participó en calidad de ponente durante el Congreso internacional ya referido, al señalar que antes que "reinventar" debía hablarse de "recuperar", en clara alusión "a los más de setenta años

4 Entiendo el concepto de gestión pública que se inscribe en el llamado enfoque "P" proveniente de la escuela de política pública y que se concibe como el manejo directivo de las políticas, distinto del llamado enfoque "B" que proviene más bien de la escuela de negocios y que por lo general se traduce en español como gerencia pública (Cabrero, 2006).

de experiencias acumuladas en Guadalajara y su zona metropolitana." (Arias, 2013, p.13). Sin embargo, explícitamente el corte temporal de aquella obra colectiva se hizo a la luz de la reforma constitucional al artículo 115 del año 1999, y las consecuentes implicaciones institucionales que supuso el reconocimiento de orden de gobierno que esa reforma supuso para los municipios mexicanos.

En efecto, la delimitación temporal de la historia contenida en aquel estudio introductorio que escribí da cuenta de las primeras iniciativas de coordinación metropolitana que fueron impulsadas al amparo de los gobiernos municipales elegidos para los periodos constitucionales 2004-2006 y 2007-2009.

En el horizonte del debate parlamentario este periodo estuvo enmarcado por una clara diferencia entre el ámbito local y federal, respecto de los alcances y logros de las iniciativas de reforma constitucional y legal que fueron ventiladas entonces.

En efecto, en la esfera local fue ampliamente celebrado el consenso legislativo que dio pauta a "la aprobación de una reforma a la Constitución Política del Estado Jalisco, la aprobación de la Ley de Coordinación Metropolitana y la aprobación del Decreto que aprueba la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos." (Arias, 2013, p.18).

En la esfera legislativa federal, por el contrario, el consenso político se les diluyó entre las manos a los diputados y senadores integrantes de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, quienes conformaron "la Mesa Interparlamentaria para la adecuación del marco jurídico federal en materia metropolitana, coordinada de manera conjunta por la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y por la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Senadores" (Arias, 2013; p.21).

Más pronto que tarde, la experiencia jalisciense nos mostró que el sentido de obligatoriedad que se pretendió otorgar por la vía de reformas constitucionales y legales al desde entonces principio constitucional de coordinación metropolitana, resultó una condición insuficiente para asegurar la ansiada cooperación entre órdenes de gobierno. Más importante aún, con la aparición de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana en el escenario local se evidenciaría la relevancia del concepto de coordinación

más por su capacidad de generar un régimen que posibilite estrechar las relaciones entre una sociedad movilizada y los poderes públicos del Estado, que por la finalidad de dotarla de un sentido de obligatoriedad normativa. En otras palabras, la coordinación en tanto concepto es un medio antes que un fin en sí mismo. En términos de la teoría del pasillo estrecho, lo que diríamos es que fue la capacidad de acción colectiva de ciudadanos, organismos gremiales, organizaciones sociales, cívicas y empresariales, materializada en la voluntad por conformar una Asamblea ciudadana por la Gobernanza Metropolitana[5] más que la voluntad política de los gobernantes, la que terminó por abrir la puerta a la oportunidad que supuso el decreto legislativo que formalizó la Declaratoria de Área Metropolitana de Guadalajara, por medio de una acción estratégica muy concreta y puntual: lograr transitar por el pasillo estrecho que condujo a los gobiernos municipales y del Estado a optar por el acuerdo de voluntades que se concretó con la firma del convenio de coordinación metropolitana y que dio paso a la creación de las tres instancias que configuran el régimen de coordinación metropolitana vigente para el Área Metropolitana de Guadalajara: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Consejo Ciudadano Metropolitano y el Instituto Metropolitano de Planeación.

LA GOBERNANZA METROPOLITANA: LAS DOS CARAS DEL PROCESO DE GOBERNAR

Lo que hace que esto sea un pasillo y no una puerta
es que lograr la libertad es un proceso
(Acemoglu y Robinson, 2019)

Las reflexiones contenidas en esta sección recuperan parte de la discusión planteada en el estudio introductorio que escribí para otra obra colectiva que fue coeditada en 2017 por El Colegio de Jalisco y la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos bajo el título de Gobernanza Metropolitana y Federalismo en México.

El contexto en que vio la luz esta obra colectiva fue diferente al anterior, particularmente por el afianzamiento del concepto de gobernanza metropolitana tanto en los círculos de reflexión académica como del debate político en México. El estudio introductorio argumenta la falta de precisión conceptual imperante y contrasta la rigurosidad de la definición teórica sugerida por el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva en ocasión de las

5 Una revisión más amplia de la experiencia de la Asamblea Ciudadana por la Gobernanza Metropolitana puede consultarse en Arias, 2016. N. de A.

sesiones regionales iniciales que llevaron a cabo los integrantes de la Red de investigadores por la Gobernanza Metropolitana con sede en El Colegio de Jalisco y su reinterpretación jurídica plasmada en el capítulo sexto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que comprende siete artículos.

Mientras que el artículo 36 de la referida Ley precisa que "para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad" y prácticamente reproduce las tres instancias de coordinación metropolitana propias del régimen de coordinación metropolitana vigente en Jalisco; el Dr. Aguilar Villanueva pone el acento más bien en que el concepto de gobernanza metropolitana

> *Tendría que definir la intencionalidad de la sociedad metropolitana (valores, principios, objetivos, futuros) y la causalidad o conjunto de causas (normas, políticas, recursos, acciones, actores) que se consideran apropiadas para realizar los valores y producir los objetivos y futuros de la sociedad metropolitana. Tiene asimismo que llevar a cabo acciones de coordinación de los numerosos actores políticos, económicos y sociales que participan en la vida y desarrollo metropolitano (Aguilar, 2017, p.11).*

El simple contraste entre el énfasis teórico que apuesta por la intencionalidad y racionalidad social y la visión instrumental más bien centrada en el sentido de obligatoriedad normativa de la acción coordinada de los gobiernos, nos permite dimensionar los desafíos cognitivos que hacen falta para zanjar el abismo cognitivo que impera entre la libertad efectiva que debería animar toda acción de cooperación social[6] y la pretendida eficacia que subyace bajo el sentido de obligatoriedad normativa de la acción coordinada de los gobiernos.

Quizás valga la pena volver sobre las más recientes reflexiones compartidas por el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, quien insiste:

6 Resultaría deseable que el paquete de reformas y políticas pendientes en materia de coordinación metropolitana pasaran por el tamiz reflexivo de la Lógica de Acción Colectiva propuesta por Mancur Olson (1992) de la cual se deduce la ausencia de incentivos para la cooperación voluntaria por parte de los individuos y las empresas para el sostenimiento de los bienes públicos, particularmente en aquellas situaciones en que los beneficios generales que se obtienen de realizar el interés público, se distribuyen de manera igualitaria y uniforme para todos los ciudadanos, con independencia del esfuerzo que cada ciudadano haya realizado para obtenerlo. En tales circunstancias, lo racional es no cooperar. Tales circunstancias se reproducen para los gobiernos (1987) N. de A.

En algo que se ha olvidado o no se presta suficiente atención, quiero enfatizar que la acción de gobernar, la gobernanza, refiere a personas, es dirección de personas, dirección de personas mediante personas, y específicamente dirección a través de la interlocución e interacción de las autoridades y funcionarios con los ciudadanos. Obviamente en la sociedad moderna se trata de personas libres, plurales en sus preferencias y actividades, por lo que el desarrollo y la conclusión de la interlocución y la interacción no es programable, ni controlable ni previsible.

El gobernar implica encauzar por la ruta social deseada y exigida las conductas de los individuos asociados, los cuales se distribuyen a lo largo de un espectro que en un polo concentra las acciones responsables de los ciudadanos que han decidido respetar las reglas éticas y jurídicas de la convivencia, y en el otro está el salvajismo de individuos violentos, criminales, deshumanos, que han decidido la transgresión como modo y destino de vida. A través de la información, motivación, acuerdos, prescripciones, prohibiciones, incentivos, servicios, castigos, el gobierno influye en la acción de las empresas, las organizaciones civiles, las asociaciones políticas, los centros de conocimiento, las comunidades locales y las motiva e induce a que su actuar camine por la ruta que conduce hacia situaciones de beneficio común, grupal o personal (Aguilar, 2020).

El amplio y plural espectro social descrito por Aguilar Villanueva encuentra su correlato en la premisa teórica acerca del Estado con cara de Jano:

La primera grieta de la tesis de Hobbes es la idea de que el Leviatán tiene una única cara. En realidad, el Estado tiene la cara de Jano. Una cara se parece a lo que Hobbes imaginó: impide la guerra, protege a los súbditos, resuelve conflictos de manera justa, proporciona servicios públicos, comodidades y oportunidades económicas, establece la base de la prosperidad económica. La otra es despótica y terrible: silencia a sus ciudadanos, es insensible a sus deseos. Los domina, los encarcela, los mutila y asesina. Roba el fruto de su trabajo o ayuda a que otros lo hagan (Acemoglu y Robinson, 2019, p.35).

Las dos dimensiones -sentido de dirección y capacidad de dirección- que se deducen del concepto teórico de la gobernanza nos conducen a imaginar los contornos de ese pasillo estrecho por el que la sociedad ha transitado a lo

largo de la historia asociada y coincidir con la idea de que fue el Leviatán encadenado, no el despótico, el que desarrolló una capacidad del Estado mayor y más profunda (Acemoglu y Robinson, 2019).

UNA MIRADA AL CONCEPTO DE GOBIERNO

> *El Leviatán encadenado crea tipos de oportunidades e incentivos económicos muy diferentes y permite un grado mucho mayor de experimentación y movilidad social (Acemoglu y Robinson, 2019).*

El otro concepto al que se nos ha invitado a reflexionar por parte de los editores de esta obra es el concepto de desarrollo. Decidí no detenerme en él para abrirle espacio más bien a los apuntes teóricos formulados recientemente por el Dr. Aguilar Villanueva en torno al concepto de gobierno (2020). Por lo demás, entiendo y comprendo al desarrollo como un concepto proveniente de la economía de cuyas formulaciones necesariamente pasan por el escrutinio del papel del Estado-nación, un concepto anclado a la delimitación de un territorio y, como vimos en la primera parte, la dimensión territorial del Estado-nación[7] es un determinante intrínseco al problema metropolitano que enfrenta hoy el país.

Por supuesto que coincidimos, junto con Acemoglu y Robinson, acerca de la necesidad de que el Estado desarrolle capacidades adicionales y asuma nuevas responsabilidades; sin embargo, siempre bajo la irrenunciable condición de transitar por el pasillo estrecho para encontrar nuevas maneras de mantenerlo encadenado, movilizar a la sociedad y proteger las libertades (2019).

En esta perspectiva, una teoría del gobierno permite insistir en la insuficiencia como la característica de los gobiernos que:

> *Significa que sus atribuciones, poderes, conocimientos, recursos no son suficientes para gobernar los problemas contemporáneos que se caracterizan por su escala, complejidad y transterritorialidad. Necesita los recursos que están en posesión de los recursos que están en posesión de los agentes económicos, civiles, intelectuales, artísticos,*

7 Ciertamente, el desarrollo humano representa el enfoque más actual de la evolución de la teoría del desarrollo; que adquirió relevancia a partir del enfoque centrado en las capacidades de Amartya Sen. Sin embargo, por motivos de espacio no se aborda, debido a que la teoría de gobierno, en buena medida, comparten las premisas del enfoque de capacidades, centrado en la libertad de las personas para optar por distintos estilos de vida (Nussbaum y Sen, 2004).

religiosos de la sociedad y requiere colaborar con ellos. En resumen, aún si son ingentes sus atribuciones, facultades, recursos y capacidades, el gobierno no deja de ser un agente humano con limitaciones en poder y conocimiento. Dicho a la Hobbes es un "dios mortal".

La limitación o la insuficiencia directiva de los gobiernos es una consideración en sentido contrario a la cultura política en la que hemos sido socializados y en la que no es natural creer que el gobierno es agente todopoderoso, omnisciente y providencial[8]. No es dramático o trágico reconocer que el gobierno es un dios mortal, un agente humano como todos nosotros con limitaciones, aunque posee más poderes y recursos para cumplir su rol social. Lo que importa es reconocer realistamente lo que el gobierno puede efectivamente hacer en los varios campos de nuestra vida asociada y, en corolario, reconocer lo que nunca podrá hacer y lograr por sí solo y tendrá que respaldarse en las ideas, recursos, capacidades de nosotros los ciudadanos, que somos factores y actores clave (Aguilar, 2020, págs. 13-14).

No existe mejor testimonio de la insuficiencia de los gobiernos que la experiencia global de la pandemia a causa del virus SARS-Cov2. La cercanía de la experiencia que hemos padecido como especie humana no nos permite aún dimensionar la profundidad del impacto de lo acontecido entre el 2020 y lo que va del presente año, lo mismo sobre aquellas premisas que sostienen hoy a la economía urbana y que han insistido en el equívoco de aquella célebre frase de Rousseau: "las ciudades son el abismo de la especie humana" (Glaeser, 2011, pág. 343), que en el ingente cambio de las formas obsoletas de hacer política y que invitan a imaginar otras alternativas para ejercer la política fundadas sobre lo común. "Ni jerarquía ni competencia, sino participación y colaboración" parece ser la consigna (Subirats, 2011, pág. 80). La experiencia de pandemia ha impuesto un sentido de urgencia a revalorar la dimensión intergubernamental:

Por cuanto el gobierno tiene que abordar asuntos públicos que en su origen, desarrollo y resultados positivos o nocivos, rebasan la demarcación territorial de una comunidad particular y las atribuciones de su gobierno, por lo que es racional la cooperación y la coordinación entre los gobiernos y entre éstos

8 Esta idea es la que subyace y ha nutrido por muchos años a la añeja tradición política y las prácticas administrativas en torno a la planeación del desarrollo en México. N. de A.

y las organizaciones de la sociedad, que en un primer momento toma formas intergubernamentales y después puede llegar a ser una entidad supragubernamental que integra los gobiernos y las comunidades particulares que no tienen suficientes capacidades y recursos para ser lo que desean ser. (Aguilar, 2020, págs. 9-10).

El rasgo más relevante en el que se ha insistido desde el enfoque teórico del gobierno es que la gobernanza no es de ninguna manera un proceso discrecional, incondicional, sin restricciones y obligaciones. Es ante todo un proceso estructurado por las instituciones y por el conocimiento.

Por el lado de las instituciones, la experiencia de pandemia abre una magnífica oportunidad para repensar la añeja prohibición constitucional a la "autoridad intermedia" entre ayuntamientos y el gobierno estatal consignada en el artículo 115 de la Constitución general y se resignifique, con ánimo federalista, el concepto de "régimen interior" reconocido y garantizado por las constituciones locales a las entidades federativas como un espacio propicio para imaginar las posibilidades diversas de la dimensión intergubernamental que pudieran suscitarse a escala metropolitana y regional.

Un apunte en relación con el concepto de desarrollo. Vale la pena subrayar que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano vigente reconoce al menos dos ámbitos de gestión distintos y una escala más: el primero de ellos es el desarrollo urbano cuya competencia es reservada a los ayuntamientos, el segundo es el desarrollo metropolitano que remite a la dimensión intergubernamental y la naturaleza transterritorial de los asuntos públicos y, aunque no es definido en términos de ámbito de gestión, en dicha legislación encontramos el concepto de desarrollo regional definido en términos competenciales difusos como el "proceso de crecimiento económico en dos o más centros de población determinados, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales." Lo que quiero hacer notar es que las competencias respecto al desarrollo regional se describen en otro cuerpo normativo: Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Las lamentables experiencias que están padeciendo hoy en día los jaliscienses en términos de escasez de agua y la proliferación de los incendios forestales son signos inequívocos de que algo no está funcionando bien respecto a la coordinación intergubernamental a escala metropolitana y regional y la fragmentación orgánica resultante del tratamiento competencial diferenciado entre el desarrollo urbano y metropolitano y el

correspondiente al medio ambiente y los recursos naturales termina por dificultar la pretendida coordinación intergubernamental.

Una de las más claras lecciones que se desprenden de la experiencia es la superior capacidad que mostraron las estrategias de intervención descentralizadas en contraste con los modelos centralizados. En ese sentido, quizás el esfuerzo por repensar, con ánimo federalista, el concepto de "régimen interior" pueda ofrecernos las claves de reflexión suficientes para que las entidades federativas junto con sus ayuntamientos imaginen las fórmulas intergubernamentales que les permita avanzar hacia una gobernación efectiva de sus respectivos territorios que contribuya a una mejor calidad de vida de la población, una efectiva preservación del ambiente y una adecuada conservación y reproducción de los recursos naturales disponibles en cada una de sus regiones.

Por el lado del conocimiento, vale la pena retomar la premisa teórica del pasillo estrecho para insistir en la condición de una mayor implicación de la sociedad en política como vía para garantizar el equilibrio del poder. En esta línea de reflexión se inscribe el proyecto "Metrospectiva".

El proyecto se inscribe en el ámbito de la llamada "informática urbana ciudadana" entendida "como una potente alternativa comunicacional útil para favorecer la administración metropolitana y potenciar la gobernanza territorial" y recupera y actualiza algunos esfuerzos de monitoreo de indicadores y ejercicios de observación urbana sistémica (Mendo, 2015) acerca de la dinámica metropolitana. En concreto, el proyecto está orientado a la evaluación sistemática de las necesidades y demandas de comunicación del Consejo Ciudadano Metropolitano, una de las tres instancias de coordinación legalmente reconocidas en el Área Metropolitana de Guadalajara, a fin de generar un prototipo de plataforma tecnológica avanzada que facilite la información y comunicación del Consejo Ciudadano Metropolitano en sus labores de seguimiento y evaluación de las materias metropolitanas.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD METROPOLITANA EN MÉXICO

Lourdes Romo Aguilar y Gustavo Córdova Bojórquez[1]

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es analizar los desafíos y oportunidades para consolidar la institucionalidad metropolitana para la gobernanza. Se reconoce al diseño institucional como desafío, pero también como oportunidad para ello, es así un reto fundamental para el desarrollo e implementación de la gobernanza en las metrópolis, este diseño constituye el andamiaje sobre el que se sostiene y a partir del cual puede o no funcionar la gobernanza cumpliendo los propósitos de su conceptualización y planteamientos centrales.

El diseño institucional está integrado por diferentes niveles de coordinación y modelos de gobernanza aplicados en las metrópolis en México, por ello a manera de preámbulo para la consecución del objetivo planteado, este capítulo aborda de forma muy breve, las principales categorías conceptuales que tienen que ver con ese diseño institucional, tales como "coordinación" y "gobernanza" para el "desarrollo metropolitano" y lo que éstas significan en un ámbito metropolitano, con ello, se aborda la discusión sobre los modelos institucionales para la gestión de servicios públicos y el andamiaje institucional de las zonas metropolitanas en México derivado de la normatividad vigente, para finalmente, presentar las principales conclusiones sobre el tema discutido en este capítulo.

DISCUSIÓN DE CONCEPTOS CENTRALES

Al hablar de gobernanza se tiene que presentar de forma muy clara no sólo el propio concepto, sino otros tales como coordinación y desarrollo metropolitano para entender sus alcances y limitaciones al momento de operacionalizarlos o llevarlos a la práctica en el ejercicio de la gobernanza metropolitana.

En cuanto al concepto de gobernanza, ciertamente hay una amplia discusión al respecto y varias definiciones, con las que se puede o no estar totalmente de acuerdo, sin embargo y coincidiendo con Liberman (2019, p. 1), la gobernanza se entiende "como un proceso pluriactoral, en el cual se trata de rescatar el

1 Profesores-Investigadores de El Colegio de la Frontera Norte del Departamento de Estudios Urbanos y del Medio Ambiente.

diálogo entre actores estratégicos, con intereses reales en sus territorios locales, que articule resultados concretos para el desarrollo construidos en base al logro de consensos", todo ello opera en un espacio multidimensional que sin duda rebasa las fronteras de instituciones tradicionales y rígidas limitadas por una política partidista con rigidez ideológica.

En un sentido amplio, "la gobernanza consiste en el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. La gobernanza es un concepto neutral que comprende complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones legales, y solucionan sus diferencias" (Palmer et al, 2009, p. 10). La gobernanza se puede entonces entender como el conjunto de mecanismos y procesos formales e informales para gestionar las decisiones y las relaciones sociales, políticas y económicas entre los actores de los ámbitos social, privado y gubernamental.

Es entonces que, para la implementación de la gobernanza, un concepto elemental es el de la coordinación, sin duda, "la gobernanza metropolitana está determinada por la naturaleza de las estructuras de gobernanza en relación con los niveles de fragmentación o consolidación, el grado y nivel de control de las funciones urbanas y el grado de formalidad o informalidad en la coordinación de las unidades del área metropolitana" (Gómez-Álvarez, Rajack y López, 2019, p. 21). En esta coordinación deben converger no sólo la participación de múltiples actores sino también un liderazgo que promueva la convergencia de las fuerzas políticas siendo responsabilidad de los gobiernos metropolitanos el disponer de canales para la participación, pero también de la implementación de mecanismos de coordinación. En sí, la coordinación se refiere a integrar mecanismos y medios técnicos y actores de los diferentes sectores sociales y dirigir este esfuerzo de colaboración para llevar a cabo una acción común en aras de la gobernanza metropolitana. La coordinación en procesos de gobernanza es entonces, un concepto central para el desarrollo metropolitano.

ANDAMIAJE INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA EN LAS METRÓPOLIS

En este apartado se analiza el marco institucional para la gobernanza metropolitana, partiendo del planteamiento de Liberman (2019, p.1), que refiere el marco institucional como "el cobijo de aquel entramado de actores reunidos en un espacio común para crear planes estratégicos de carácter participativo que ofrezca los grandes lineamientos de la ciudad deseada,

que racionalice el diálogo público y que ofrezca soluciones graduales que trascienden el corto plazo y la urgencia de la acción y los planes de gobierno de coyuntura".

En este marco institucional, destacan los modelos para la gestión de servicios públicos metropolitanos, así como las obligaciones y capacidades institucionales para la gestión de datos abiertos para el monitoreo y evaluación del desarrollo metropolitano debido a que éstos son las vías para lograr mayores niveles de desarrollo económico y social asociados al proyecto nacional y que es un tema de Estado que va mucho más allá de asuntos partidistas o de organizaciones sociales y porque estos mecanismos de gestión integran elementos que coadyuvan al acercamiento de los ciudadanos a la acción pública.

De acuerdo con Cortés (2020, p.1), "las instituciones, nos anteceden, organizan y nos superan, y su consolidación potencia la gobernanza del Estado ", para el caso del andamiaje institucional para la gobernanza en las metrópolis mexicanas, es de suma relevancia la constitución de estructuras paralelas y de consenso para tomar decisiones de política pública con carácter regional. Es aquí donde hay que lograr a través de un esfuerzo extraordinario convencer a gobiernos y actores no gubernamentales para instalar, de manera permanente, agencias que estarán ofreciendo bienes públicos con un marco legal a veces no muy claro, pues en estricto sentido, las autoridades municipales, estatales y federales son las que han recibido el beneplácito del electorado para ejercer funciones de estas tres unidades de gobierno y, por lo tanto, son las únicas facultadas para observar el establecimiento y desempeño de las instituciones que operen en su respectiva circunscripción territorial.

Cuando las necesidades de la población rebasan la capacidad individual de estos tres órdenes de gobierno para dar respuesta a demandas específicas de la comunidad, al cuidado y protección del medio ambiente y al desarrollo económico a nivel estrictamente municipal, se deben establecer organismos de gestión pública con carácter metropolitano sin que esto signifique una burocracia nueva y con poder. Los problemas de cantidad y calidad del agua, la contaminación atmosférica y del suelo, sin duda rebasan el límite político administrativo de cada municipio, Por ello, los sistemas de agua y saneamiento, de transporte, de control de la contaminación del aire y del suelo y de planeación urbana de carácter metropolitano son parte de un escenario novedoso ya en funciones en el país para alcanzar mejores niveles de eficacia y eficiencia en el sistema de gobierno, pero a su vez, éstos han despertado el interés para mejorar cada vez más su operación en cuando

menos tres elementos base: el financiamiento, la trascendencia política y los esquemas de evaluación y mejora. En el tema de gestión de servicios públicos, si bien todos ellos son relevantes para brindar y disfrutar una calidad de vida adecuada, es particularmente relevante lo que tiene que ver con la dotación, distribución y usos del agua, por ser un tema de preocupación global y México no es la excepción. Ante esta problemática, las instituciones para que la gobernanza ocurra, constituyen el tema fundamental para enfrentar el reto de una gestión de este servicio eficaz y eficiente.

Hay que preparar a las instituciones para que aprendan a enfrentar el enorme reto que significa la gestión de los servicios públicos en un ámbito metropolitano, particularmente en lo relacionado con el agua incorporando temas de descentralización, participación e involucramiento de todas las partes interesadas y la transparencia, la coordinación horizontal y transversal de los sectores social, gubernamental, privado y académico.

En términos financieros, es relevante la existencia y utilización del Fondo Metropolitano (FM) que posibilita según lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en su artículo 36, que un grupo de actores con carácter metropolitano y con representación del gobierno federal decidan qué programas y proyectos son los que se necesitan para cada metrópoli y, por tanto, deben ser apoyados por el gobierno federal con la asignación directa del FM, es entonces sumamente preocupante y un riesgo para la gobernanza metropolitana, que se haya contemplado su desaparición ya que sólo a través de este fondo muchos municipios han podido coordinarse para ejecutar obra pública y desarrollar infraestructura metropolitana que no podrían construir de manera individual. En este rubro, es importante seguir con el involucramiento del sector privado para financiar obras y servicios en esquemas de asociación público privada (APP) o solamente privado con concesiones a largo plazo.

Sin duda, para la trascendencia política de las decisiones de gobernanza, es necesario encontrar esquemas para que organismos públicos superen al sistema político partidista y a su periodo administrativo de gobernar, ya que en incontables ocasiones ello ha limitado la continuidad de proyectos porque no se ajustan a lo que considera prioritario un grupo político determinado, lo que no necesariamente responde efectivamente a las necesidades de la población. El esquema ciudadano y de trascendencia de una administración pública a otra que mantienen los institutos de planeación en México resulta muy interesante de seguir ya que contiene varios elementos clave para una gobernanza urbana y metropolitana.

Respecto a las obligaciones y capacidades institucionales para la gestión de datos abiertos para el monitoreo y evaluación del desarrollo metropolitano, las nuevas tecnologías de la información son un mecanismo eficiente para operacionalizar la democracia mejorando la toma de decisiones. Estas nuevas tecnologías amplían las capacidades institucionales para mecanismos abiertos de gestión e intercambio de datos, prestación de servicios transparentes y la participación activa de las partes interesadas lo que permite la interacción entre los diferentes actores de la gobernanza. Si bien hay un avance importante en la utilización de las tecnologías de la información para la gestión de datos abiertos y las solicitudes de transparencia para la evaluación del desarrollo metropolitano, hay que admitir que gran parte de las estructuras de gobierno vigentes todavía y desde el siglo pasado, requieren actualizarse y adaptarse a las circunstancias cambiantes y dinámicas que marchan a gran velocidad y en donde se requiere redefinir las unidades administrativas, replantear estructuras institucionales y territoriales caducas para que puedan responder de manera efectiva al interés público y que posibiliten mecanismos eficientes de evaluación del desarrollo metropolitano. Es prioritario que se modernice el sector público en todos los niveles de gobierno. La evaluación es fundamental para identificar lo que funcionó y lo que no de todo lo implementado, permite reorientar las estrategias y proyectos estratégicos y de esa manera mejorar los procesos de gobernanza metropolitana. Para que ello ocurra, es necesario un cambio de actitud en los líderes y actores involucrados donde se asuma la responsabilidad individual y colectiva en la participación, implementación, monitoreo y evaluación de de acciones de gobernanza. Se debe buscar la incorporación de criterios de eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y transparencia en la aplicación de la política pública para el desarrollo metropolitano.

En cuanto a los esquemas de evaluación, se debe tener en cuenta que la gestión metropolitana necesita de ellos y de su seguimiento toda vez la dinámica complejidad siempre en movimiento que representan las zonas metropolitanas en el país. El esquema gerencial de administración por resultados, la evaluación de impacto social, ambiental y económico de las políticas públicas debe ser una constante. Las auditorías del uso de recursos públicos deben contar con esquemas de fiscalización a organismos específicos que los gobiernos designen para proyectos y programas metropolitanos así como la transparencia en la gestión de datos abiertos para el monitoreo y evaluación.

El reto principal es el fortalecimiento institucional para el quehacer metropolitano como acción a corto plazo reformando la normatividad al respecto, de tal manera que las instituciones, sus proyectos, así como su implementación, transciendan los periodos administrativos del ámbito municipal y en un esquema de gobernanza metropolitana se asuman como actores principales del desarrollo de su territorio. Ello por supuesto, no significa que tengan que manejarse como un sistema endógeno y cerrado, sino en una dinámica de intercambio y colaboración se vinculen con organismos y actores que fortalezcan sus proyectos e iniciativas a partir de una retroalimentación productiva. Esto se alinea con al menos dos de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), el número 16, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, y el número 17, Alianzas para lograr los objetivos.

Para ello, es necesaria la instalación de instituciones y estructuras metropolitanas donde así sea pertinente, lo que superaría la fragmentación política-administrativa actual en donde las autoridades electas asumen como irrelevante el cooperar y coordinarse con autoridades de jurisdicciones diferentes a la propia a través de decisiones regionales y proyectos intermunicipales que trascienden la división artificial a partir de una delimitación político-administrativa municipal ya que al final del día estos municipios metropolitanos integran una región continúa con múltiples interacciones diarias y por ello comparten problemáticas que pueden resolverse también de forma compartida, incluyendo la dotación eficiente de servicios públicos y la atención de los temas de inequidad bajo mecanismos transparentes y claros.

De acuerdo con varios autores (Cárdenas, 1992; Ugalde, 2007; Ramírez, 2012), ello se lograría a partir de la creación de agencias metropolitanas de gobierno, la formación de estructuras formales de gobernanza y cooperación metropolitana, y la creación de instituciones informales y formales de gobernanza metropolitana en un contexto de nuevo regionalismo como lo son los institutos metropolitanos de planeación que participan en una estructura intermunicipal para la toma de decisiones en lo que respecta a la planeación.

Dichas agencias, estructuras e instituciones se enmarcan en el nuevo regionalismo y la gobernanza metropolitana que constituyen soluciones al temor por centralizar el poder en un gobierno metropolitano y por la continua competencia de los gobiernos locales. Este nuevo regionalismo pretende crear estructuras plurales de decisión que promuevan la colaboración entre gobiernos locales para enfrentar problemas de inequidad incluyendo el dotar equitativamente servicios públicos a los habitantes metropolitanos,

así como disminuir las desigualdades entre los municipios de cada metrópoli. Un ejemplo práctico de lo que puede constituir una agencia o estructura formal de gobernanza metropolitana, es un organismo intermunicipal de gestión del agua como el que ya existe en Guadalajara a través del Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), o bien el de Monterrey denominado Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM) –aunque éste en particular abarca más allá del ámbito metropolitano-, o el Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y Servicios Conexos de los municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez (Interapas), entre otros. Todos ellos están regulados por leyes federales y las estatales correspondientes.

Este tipo de estructuras metropolitanas o las que van más allá de la propia zona metropolitana posibilitan no solamente ejecutar obra pública de forma compartida eficientando costos y beneficios, sino que también se atienden a través de la planeación metropolitana proyectos para el desarrollo económico y social. Aquí no se está apuntando a un gobierno metropolitano porque el sistema político, administrativo y social del país no está dado para ello, sino que se apunta a una estructura de gobernanza metropolitana y cooperación intermunicipal lo que no atenta o disminuye el grado de autonomía municipal pero sí requiere el diseño de una arquitectura institucional conforme a la operación y el ámbito de actuación que se espera de las agencias y estructuras metropolitanas y por supuesto, esta nueva arquitectura institucional requiere estar cimentada en una normatividad actualizada que incorpore y señale claramente las competencias de este tipo de instituciones con reglas claras y transparentes para la cooperación intermunicipal y para la gobernanza metropolitana, donde a partir de economías de escala compartan y complementen recursos para la dotación de obra pública de interés regional por ejemplo, pero manteniendo su autonomía municipal y administrativa en decisiones específicas dentro del ámbito de cada territorio.

Otro ejemplo de cooperación intermunicipal es la formulación de un plan de desarrollo urbano metropolitano donde conjuntado esfuerzos y recursos puedan lograr un plan que integre soluciones metropolitanas superando así las limitaciones de los municipios que a manera individual no cuentan con los recursos para elaborar su propio plan municipal de desarrollo urbano.

Este nueva institucionalidad metropolitana además del soporte normativo actualizado en el tema metropolitano, requiere la formación y participación efectiva de redes plurales que integren además del ámbito gubernamental

de los municipios metropolitanos, a actores de la sociedad civil, a la academia y a la iniciativa privada lo que permite una interacción horizontal de todos los grupos de interés que actúen por el beneficio regional común sin menoscabo de la administración y reglamentación a nivel municipal y que pueden integrarse a partir de proyectos metropolitanos específicos funcionando como un consejo asesor que participe en la formulación, operacionalización y evaluación de cada proyecto particular.

CONCLUSIONES

El andamiaje institucional para la gobernanza constituye el reto principal a superar y es imperante en este siglo de "metropolización". Las metrópolis del hoy y del mañana deben adoptar un modelo holístico de desarrollo urbano sostenible con esquemas de gobernanza efectivos donde converjan los desafíos territoriales y la colaboración gobierno-sociedad para la toma de decisiones con el objetivo común de conciliar un modelo de desarrollo coherente que se adapte a las circunstancias cambiantes considerando las diversas escalas territoriales (intraurbano, sistema metropolitano, ámbito regional y los procesos globales).

El centro de este andamiaje institucional es la coordinación transversal tanto horizontal como vertical ya que las metrópolis deben interactuar los diferentes niveles de la gobernanza a través de la cooperación y el trabajo en red que les permita compartir inversiones, solicitudes de fondos y servicios a escala metropolitana.

Es también prioritario proporcionar a la sociedad figuras y mecanismos eficaces de información, monitoreo, rendición de cuentas y evaluación, pero no sólo eso, para que sea un involucramiento, participación y colaboración efectiva y responsable de los actores gubernamental, social y privado, es necesario que haya información, que haya acceso a los datos, que sea una participación informada sobre los asuntos públicos, así como de sus derechos sino también de sus obligaciones.

Se debe fomentar la creación de organismos independientes como los observatorios urbanos que midan el progreso de los indicadores en temas urbanos, ello por supuesto, sin desconocer la labor de los institutos de planeación metropolitanos, cuya función es indispensable y coadyuva a la certeza de la objetividad e imparcialidad en contextos de gobernanza por el involucramiento de la ciudadanía para la planeación del desarrollo urbano, ambas figuras no se contraponen de ninguna manera pero bien podrían complementar la implementación de la gobernanza metropolitana.

GOBERNANZA METROPOLITANA:
ACTORES, INSTANCIAS Y LIMITANTES DE SU CONSOLIDACIÓN

Joselyne Ramírez Hernández[1]

¿CÓMO DEFINIR LA GOBERNANZA METROPOLITANA?

En el contexto actual de tantos cambios económicos, sociales como tecnológicos, así como de una mayor presencia de los gobiernos locales y de la ciudadanía, se ha requerido generar nuevas formas de organización para la toma de decisiones de la agenda pública. Este proceso iniciaría en los años 80, integrando el uso del concepto de "gobernanza" de forma generalizada al sector público (Lézé, 2011) y se ha extendido a diversos contextos en los cuales en ha sido empleado de forma utilitaria y a modo en función de la situación abordada. En este sentido, se hace necesario reflexionar sobre cuáles son las verdaderas implicaciones del término y cómo no caer en una utilización superficial. El concepto de gobernanza metropolitana, puede integrar distintos matices, pero nos enfocaremos principalmente en dos perspectivas.

La primera requiere el reconocimiento de la complejidad de los problemas metropolitanos y la necesidad de respuestas intersectoriales, la coordinación de diferentes niveles de gobierno, así como la integración del sector social y privado. De esta forma, un primer paso para la aplicación del concepto de gobernanza implica abrir la discusión de las problemáticas metropolitanas a un espectro más amplio de actores. La identificación de las necesidades metropolitanas y el desarrollo de sus posibles soluciones, no puede ser únicamente desde un abordaje gubernamental y requiere la integración de otras visiones. Así, el concepto de "gobernanza" se refiere a una apertura de la acción pública a la acción colectiva, integrando nuevos protagonistas en las discusiones, negociaciones y decisiones (Lefèvre et al, 2013).

Al mismo tiempo, la introducción de nuevos actores exige contar con espacios que promuevan su participación y mecanismos que permitan pasar de esquemas jerárquicos a nuevas formas de relación más horizontales. Estos espacios pueden tomar distintas formas, desde organismos supramunicipales como la Junta Metropolitana del valle de Aburrá en Colombia con competencias globales y de rango superior al municipal[2], esquemas de asociación intermunicipal como MetroVancouver en Canadá que no tiene una relación jerárquica entre los distintos municipios enfocado en el desarrollo de políticas y prestación de

1 Asesora para distintos organismos públicos en México y el extranjero en los campos de la planificación urbana, ordenamiento territorial, ciudades inteligentes y gobernanza metropolitana.
2 La ley 1625/2013 sobre el régimen de áreas metropolitanas en Colombia, establece su constitución, organización y funcionamiento.

servicios a escala metropolitana[3] o gobiernos metropolitanos como es el caso de Lyon Metropole en Francia que cuenta con un consejo metropolitano integrado por 150 consejeros elegidos mediante sufragio universal directo por 6 años[4]. La conformación de estos espacios dependerá principalmente del sistema de Gobierno y del andamiaje legislativo de cada país.

En México, el Capítulo Sexto sobre Gobernanza Metropolitana de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) a través del artículo 36 establece principalmente la conformación de dos instancias de gobernanza metropolitana:

- La Comisión de Ordenamiento Metropolitana está conformada por los tres órdenes de gobierno y tiene como funciones la elaboración, aprobación y seguimiento de los programas metropolitanos, así como su implementación.
- El Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano integrado por los tres órdenes de gobierno y miembros de la sociedad civil en su mayoría, encargado de los procesos de consulta en la elaboración de los programas metropolitanos.

Ahora bien, la segunda perspectiva se refiere a que más allá de las estructuras que puedan generarse o los distintos modelos de instancias de gobernanza que puedan existir, el uso adecuado del concepto de gobernanza metropolitana dependerá principalmente del proceso y mecanismos de toma de decisiones que sean puestos en marcha. Es así como la gobernanza metropolitana se puede concebir como el medio a través del cual se generan mecanismos de coordinación entre los distintos actores de las metrópolis (LeGalès, 1998). Bajo esta perspectiva, será esencial desarrollar espacios con una representatividad equilibrada e incidencia efectiva de los distintos actores metropolitanos en la definición de la agenda metropolitana, la cual se entiende como el conjunto de acciones, proyectos, programas que serán desarrollados por cada zona metropolitana.

En síntesis, si bien el artículo 36 de la LGAHOTDU en México representa un avance en materia de gobernanza metropolitana, se cuenta con dos principales desafíos. El primero se relaciona con la generación de espacios inclusivos que integren a la diversidad de los actores metropolitanos, en

3 El Greater Vancouver Regional District (GVRD), en el 2011, a través de la adopción de la Estrategia Regional de Desarrollo, dio inicio a la conformación de Metro Vancouver como asociación intermunicipal encargada de la planeación territorial, tratamiento del agua, tratamiento de desechos y vivienda social a escala metropolitana.
4 La Ley Modernización de la acción pública territorial y afirmación de las metrópolis (MAPTAM) establece la conformación y régimen particular para 13 metrópolis en Francia, entre ellas Lyon Metropole.

particular, garantizar una participación activa de los municipios, así como una mayor implicación de la ciudadanía en la acción de gobierno. El segundo consistirá en asegurar que estos mismos actores cuenten con los medios para expresar sus opiniones, así como para incidir efectivamente en las decisiones metropolitanas.

COMISIONES DE ORDENAMIENTO METROPOLITANO VS CONSEJOS DE DESARROLLO METROPOLITANO

Recientemente, la desaparición del Fondo Metropolitano representó el retiro de un ingreso potencial para el desarrollo de proyectos y equipamientos para distintas zonas metropolitanas; su eliminación también puede dar la oportunidad para reflexionar sobre los límites de este instrumento financiero y sobre las lecciones que tendrían que ser consideradas en el desarrollo de futuros incentivos.

El Fondo Metropolitano se creó en un inicio en 2006 para la Zona Metropolitana del Valle de México y posteriormente se extendió al resto de las 74 zonas metropolitanas en 2015. Si bien el diseño de este instrumento fue anterior a la nueva LGAHOTDU de 2016, desde su diseño inicial y aún hasta su extinción, privilegió a los Consejos de Desarrollo Metropolitano como la principal figura de aprobación de los proyectos metropolitanos. Estos consejos de acuerdo a los lineamientos y reglas de operación del fondo eran de carácter estatal, lo que generaba que la selección de la cartera de proyectos recayera principalmente en las entidades federativas dejando de lado a los municipios.

Se reconoce el esfuerzo que fue realizado tanto en 2019 como en 2020 para vincular las Instancias de Gobernanza Metropolitana del artículo 36 y el Fondo Metropolitano con la modificación de la “Hoja de Criterios de Dictaminación” al incluir dos criterios complementarios (ver tabla 1), sin embargo, los resultados no fueron suficientes. Así, en 2019 y 2020 mientras no hubo dificultad en instalar la totalidad de los Consejos de Desarrollo Metropolitano de carácter estatal e interestatal, a finales de 2020, solo se habían conformado 52 Comisiones de Ordenamiento Metropolitano y 15 Consejos Consultivos del total de las 74 zonas metropolitanas (ver Anexo 1).

Lo anterior podría explicarse por la facilidad de instalar los Consejos de Desarrollo Metropolitano que no implicaban una coordinación con actores municipales o ciudadanía. Asimismo, la obtención de 100 puntos adicionales que representaban los “rubros complementarios” en relación con los 1000 puntos que se podían obtener con los criterios básicos

tampoco fueron un incentivo significativo para la creación de las instancias de gobernanza metropolitana. Aunado a ello, se suma la confusión que generaba la existencia simultánea de dos instancias (Consejo y Comisión) que participaban con alcances distintos al desarrollo metropolitano.

TABLA 1 Criterios de Rubros Complementarios, Hoja de Criterios de Dictaminación

No.	Rubros Complementarios	Descripción	Respuesta	Califi-cación
4	Gobernanza e Impacto metropolitano a/	Las instancias de gobernanza metropolitana se encuentran instaladas y en funcionamiento para la zona metropolitana correspondiente.	**SI**	**50**
			NO	**0**
		El proyecto correspondiente cuenta con el respaldo de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación.	**SI**	**50**
			NO	**0**
		El proyecto cuenta con el Dictamen de Impacto Metropolitano emitido por la SEDATU.	**SI**	**50**
			NO	**0**
5	Impacto Ambiental b/	El proyecto solicitado presenta el documento emitido por la autoridad ambiental correspondiente de acuerdo a la normatividad aplicable.	**SI**	**50**
			NO	**0**
			TOTAL	200

NOTAS
a/ La entidad federativa deberá documentar la instalación y operación de las instancias mencionadas en el artículo 36 de la Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
b/ La entidad federativa deberá anexar el documento correspondiente de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, o la normativa aplicable.

FUENTE: Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Metropolitano (2020)

A partir de estos resultados, es necesario considerar que todo incentivo financiero que pueda constituirse en un futuro para las zonas metropolitanas, tendría que ubicar en el centro de las decisiones tanto a la Comisión de Ordenamiento Metropolitano como al Consejo Consultivo.

Asimismo, no se puede esperar que la existencia de un incentivo financiero sea suficiente para generar automáticamente procesos de gobernanza metropolitana. Además, tomando en cuenta que los recursos federales serán limitados para atender todos los requerimientos de las zonas metropolitanas, se deben desarrollar nuevos esquemas de financiamiento de los proyectos metropolitanos que impliquen una mezcla de recursos de los tres órdenes de gobierno, así como un redireccionamiento de los mismos hacia proyectos más intersectoriales. De esta forma, será posible impulsar tanto economías de escala como diversos proyectos y políticas públicas más allá de fronteras administrativas en las zonas metropolitanas.

LOS LÍMITES DE LAS INSTANCIAS DE GOBERNANZA METROPOLITANA EN MÉXICO

La instalación de 52 Comisiones de Ordenamiento Metropolitano y 15 Consejos Consultivos a diciembre 2020, muestra sin lugar a dudas un logro significativo, al ser el primer paso hacia la gobernanza metropolitana. No obstante, es necesario hacer una evaluación más a detalle de las características de este proceso y de sus instancias. De esta forma, se identifican 5 componentes que nos pueden dar una aproximación sobre el grado de consolidación de una institucionalidad metropolitana:

- Se cuenta con un marco normativo a nivel estatal específico para la coordinación metropolitana: aunque la LGAHOTDU aplica a todas las entidades federativas, la existencia de una ley estatal es la oportunidad de definir con mayor claridad los alcances y los mecanismos de coordinación metropolitana establecidos en la ley general así cómo adaptarse a los contextos específicos de cada entidad federativa.
- Las instancias de gobernanza metropolitana disponen de un reglamento que detalle entre otros, su funcionamiento, el proceso de toma de decisiones y la frecuencia de sus reuniones.
- La conformación y participación del consejo consultivo: asegurarse que la participación de los miembros de los tres órdenes de gobierno solo se enfoque en propiciar la participación de la ciudadanía y no generar desequilibrios de fuerza en la toma de decisiones.
- Se han desarrollado esquemas específicos de financiamiento para el desarrollo de proyectos metropolitanos, impulsando la mezcla de recursos o algún otro mecanismo para financiar los proyectos.

- Se cuenta con información disponible al público en general de las sesiones y actividades de las instancias de gobernanza: acceso en línea a las actas de las sesiones, existencia de mecanismos que informen al público sobre las acciones que son desarrolladas a escala metropolitana y permitan su seguimiento.

En la práctica, a excepción del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), el resto de las zonas metropolitanas, cumplen de forma parcial con los 5 componentes. Esto no significa que no existan avances en la materia, pero hace necesario poner en perspectiva que la simple instalación de las instancias de gobernanza no es un aspecto suficiente para consolidar la institucionalidad metropolitana.

Por otro lado, otro elemento que llama la atención, es el observar que de las seis zonas metropolitanas interestatales que incluyen algunas de las principales metrópolis mexicanas, solo la zona de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas cuenta con sus instancias de gobernanza metropolitana (Véase Anexo 1). Esto refleja un grado de dificultad adicional en el establecimiento de agendas comunes entre dos o más entidades federativas.

HACIA EL FORTALECIMIENTO DE UNA INSTITUCIONALIDAD METROPOLITANA

La diversidad tanto por su contexto como por las características de las 74 zonas metropolitanas exige una flexibilidad y adaptabilidad de los procesos de gobernanza metropolitana. Independientemente del tamaño del territorio o de las dinámicas metropolitanas presentes, los problemas comunes entre distintas localidades exigen la implementación de mecanismos de coordinación y el desarrollo de capacidades metropolitanas que permitan enfrentarlos.

La institucionalidad metropolitana será el resultado del dinamismo de las instancias de gobernanza, así como de la legitimación de las mismas a través de procesos inclusivos y colaborativos que permitan una participación activa y efectiva de los diferentes actores metropolitanos en la toma de decisiones. En este sentido, más allá de las limitantes se identifican oportunidades para su fortalecimiento inmediato.

Uno de los aspectos fundamentales es el desarrollo de instrumentos de planeación y gestión metropolitana como el Programa de Ordenamiento Metropolitano, así como otros instrumentos que atiendan problemáticas más específicas de alcance metropolitano (movilidad, cambio climático,

agua, etc.). La elaboración de estos instrumentos tiene que ser concebida como una oportunidad de impulsar procesos de coordinación y dinámicas colaborativas entre los sectores público, social y privado.

Asimismo, se puede avanzar en la integración de información a nivel metropolitano, con el objetivo de disponer de un mejor conocimiento del territorio y de la evaluación del impacto de las acciones o proyectos implementados. La construcción de información metropolitana inicia con el intercambio, homologación, agrupamiento y tratamiento de información existente de los municipios y gobiernos estatales correspondientes.

El desarrollo de espacios de participación ciudadana más allá del Consejo Consultivo será esencial para promover una ciudadanía metropolitana. La participación tiene que ser informada y para ello es necesario contar con información didáctica y accesible del funcionamiento y acciones de las instancias de gobernanza. Adicionalmente, se requiere contar con una amplia oferta de mecanismos de participación (talleres, foros, festivales, recorridos metropolitanos etc.) que se adapten a los distintos requerimientos y etapas de la planeación metropolitana.

Otra pieza clave en la institucionalidad metropolitana consistirá en la inclusión efectiva de los municipios en las instancias de gobernanza metropolitana, esto puede ser percibido en algunos casos como una limitante por el gran número de municipios que conforman una zona metropolitana como es el caso de las zonas metropolitanas del Valle de México (76), Puebla -Tlaxcala (39), Oaxaca (24) o Monterrey (18). No obstante, de acuerdo a cada caso existen diferentes posibilidades de organización y formas de trabajo, siendo necesario encontrar una opción en la que todas las partes se sientan representadas. De esta forma, se puede establecer un sistema con una ponderación en función del peso demográfico, una participación rotativa de los municipios o bien desarrollar otras alternativas inclusivas de votación.

Finalmente, es importante señalar, el rol esencial del Estado como facilitador de las negociaciones entre los distintos niveles de gobierno, así como promotor del fortalecimiento de las capacidades locales en materia metropolitana. Un acompañamiento y seguimiento constante será esencial para asegurar la permanencia y articulación de la acción pública en las distintas escalas potenciando el impacto de la planeación, proyectos e iniciativas metropolitanas.

ANEXO 1. Estatus de las Comisiones de Ordenamiento Metropolitano y Consejos Consultivos al 31 de diciembre 2021

Estado.	ZM	Cuenta con COM	Fecha de instalación de COM	Cuenta con CCM
01. Aguascalientes	ZM de Aguascalientes	●	13 abril 2020 pero convocada como consejo de conurbación.	
02. Baja California	ZM de Ensenada			
	ZM Mexicali			
	ZM Tijuana			
03. Baja California Sur	ZM La Paz			
04. Campeche	ZM Campeche	●	18 mayo 2018	
05. Coahuila de Zarazoza	ZM Monclova -Frontera	●	28 noviembre 2018	
	ZM Piedras Negras	●	29 noviembre 2018	
	ZM Saltillo	●	27 noviembre 2018	
06. Colima	ZM Colima-Villa Álvarez	●	17 abril 2020	
	ZM Tecomán	●	17 abril 2020	
07. Chiapas	ZM de Tapachula	●	Reinstalación 19 marzo 2020	●
	ZM de Tuxtla Gutiérrez	●	Reinstalación 28 de febrero 2020	●
08. Chihuahua	ZM Chuhuahua	●	25 marzo 2020	
	ZM de Delicias	●	26 marzo 2020	
	ZM Hidalgo del Parral	●	27 marzo 2020	
	ZM Juárez	●	28 marzo 2020	

Estado.	ZM	Cuenta con COM	Fecha de instalación de COM	Cuenta con CCM
INTERESTATAL: 09. Ciudad de México 13. Hidalgo 15. Estado de México	ZM Valle de México	Ley de Desarrollo Metropolitano para la Zona Metropolitana del Valle de México		
15. Estado de México	ZM de Tianguistenco			
	ZM de Toluca			
10. Durango	ZM de Durango	●	27 abril 2020	
INTERESTATAL: 05. Coahuila de Zaragoza 10. Durango	ZM La Laguna	●	27 abril 2020	
11. Guanajuato	ZM Celaya (Laja-Bajío)	●	06 marzo 2020	
	ZM de Guanajuato	●		
	ZM de León	●		
	ZM Moroleón-Uriangato	●		
	ZM San Francisco del Rincón	●		
INTERESTATAL: 11. Guanajuato 16. Michoacán	ZM La Piedad-Pénjamo			
12. Guerrero	ZM Acapulco	●	20 junio 2019	
	ZM Chilpancingo	●	20 junio 2019	
13. Hidalgo	ZM Pachuca			
	ZM Tula			
	ZM Tulancingo			
14. Jalisco	ZM Guadalajara	●	2014	●
	ZM Ocotlán	●	2 septiembre de 2020	

Estado.	ZM	Cuenta con COM	Fecha de instalación de COM	Cuenta con CCM
INTERESTATAL: 14. Jalisco 18. Nayarit	ZM Puerto Vallarta-Bahía de Banderas	●	Quedó formalmente instalada 7 marzo 2020	●
16. Michoacán	ZM Morelia	●	17 septiembre 2019	●
	ZM Zamora	●	17 septiembre 2019	●
17. Morelos	ZM Cuautla	●	13 abril 2020	
	ZM Cuernavaca	●	13 abril 2020	
18. Nayarit	ZM Tepic	●	24 abril 2020	
19. Nuevo León	ZM Monterrey	●		
20. Oaxaca	ZM Oaxaca de Juárez			
	ZM de Tehuantepec			
INTERESTATAL: 21. Puebla 29. Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala			
21. Puebla	ZM de Tehuacán			
	ZM de Teziutlán			
INTERESTATAL: 22. Querétaro	ZM Querétaro			
23.Quintana Roo	ZM Cancún	●	3 junio 2019	●
	ZM Chetumal	●	4 junio 2019	●
24. San Luis Potosí	ZM Rioverde			
	ZM San Luis Potosí			
25. Sinaloa	ZM de Culiacán	●	09 mayo 2019	
	ZM de Mazatlán	●	12 abril 2019	

Estado.	ZM	Cuenta con COM	Fecha de instalación de COM	Cuenta con CCM
26. Sonora	ZM de Guaymas	●	15 marzo 2019	
	ZM de Hermosillo	●	15 marzo 2019	
	ZM de Nogales	●	15 marzo 2019	
27. Tabasco	ZM Villahermosa	●	20 marzo 2020	
28. Tamaulipas	ZM Ciudad Victoria	●	15 abril 2020	
	ZM de Matamoros	●	15 abril 2020	
	ZM de Nuevo Laredo	●	15 abril 2020	
	ZM Reynosa	●	15 abril 2020	
INTERESTATAL: 28. Tamaulipas 30. Veracruz	ZM Tampico			
29. Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	●	04 febrero 2020	
30. Veracruz	ZM Acayucan	●	04 marzo 2020	●
	ZM Coatzacoalcos	●	04 marzo 2020	●
	ZM Córdoba	●	18 marzo 2020	●
	ZM Minatitlán			
	ZM Orizaba	●	18 marzo 2020	●
	ZM Poza Rica	●	17 octubre 2019	●
	ZM Veracruz	●	24 abril 2020	●
	ZM Xalapa	●	17 octubre 2019	●
31. Yucatán	ZM Mérida			
32. Zacatecas	ZM Zacatecas-Guadalupe	●	26 febrero 2018	
TOTAL		52		15

FUENTE: Elaboración propia a partir de actas de instalación de las instancias de gobernanza metropolitana

METRÓPOLI LAGUNA Y EL IMPULSO DE LA GOBERNANZA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

Talía Dalel Romero Muñiz[1]

LA LAGUNA SECA DE MAYRÁN

La Zona Metropolitana de La Laguna (ZML) recibe su nombre de La Laguna de Mayrán, que fuera parte de un sistema endorreico (una cuenca en la que el agua no tiene salida fluvial hacia el océano) que se secó a partir de la segunda mitad del Siglo XX por la construcción de dos presas en el estado de Durango (Lázaro Cárdenas y Francisco Zarco) y la canalización de las aguas del Río Nazas para el aprovechamiento agrícola del agua disponible para esta zona del norte de México.

Las y los laguneros nos nombramos a partir de lo que ya no es, de aquello que añoramos pero que ya no está, que al caso se deja ver algún año de lluvias generosas en el que pueda correr por unos días el agua del río, que nos divide y que al mismo tiempo nos construye una identidad común de ambos lados, un sentido de pertenencia regional a partir del cual nombramos todo lo importante: al equipo de fútbol, nuestro gentilicio, las empresas más emblemáticas, las expresiones culturales que apropiamos de las comunidades rurales y las zonas urbanas más marginadas, etc.

La región denominada "Comarca Lagunera" abarca cinco municipios del estado de Coahuila y once de Durango. La delimitación de zonas metropolitanas en México, a cargo del grupo interinstitucional conformado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), ha determinado que la zona metropolitana está conformada únicamente por dos municipios de Durango, Lerdo y Gómez Palacio, y tres de Coahuila, Torreón, Matamoros y Francisco I. Madero. En total, estos cinco municipios suman aproximadamente un millón y medio de habitantes según el "Censo de Población y Vivienda 2020" del INEGI. Se trata de la décima zona urbana más poblada del país y, al mismo tiempo, de una de las economías menos competitivas en el rango de las zonas urbanas con más de un millón de habitantes (IMCO, 2020).

---

1 Activista y actualmente Gerente de Relaciones Institucionales en Fomento Económico Laguna, A.C., organización de la sociedad civil que promueve el desarrollo económico y la inversión de la Zona Metropolitana de La Laguna.

La condición del terreno árido y el ecosistema semidesértico, la ubicación geográfica, así como su vocación agrícola e industrial, han sido motivo y fuente de innumerables discusiones, reflexiones y diagnósticos sobre "lo lagunero" en términos de identidad, historia, política, cultura, medio ambiente, economía y perspectivas de desarrollo presente y futuro para esta región.

Sin embargo, algunas condiciones particulares de su zona conurbada respecto a otras del país, como la interestatalidad y que ninguno de sus municipios sea capital de sus estados, han representado obstáculos puntuales para la planeación, organización, coordinación y toma de decisiones desde una perspectiva metropolitana.

A pesar de que la ciudad creció hasta convertirse en una de las principales economías del país, un ejemplo más de prosperidad y desarrollo en el norte de México, la ZML experimenta un estancamiento de su economía en las últimas décadas. Sobre sus niveles de competitividad, la Laguna también se ha mantenido en las posiciones más bajas de la medición de competitividad que hace el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) bianualmente a nivel municipal y metropolitano[2]. Este estancamiento se ha tratado de explicar a partir de fenómenos como la ola de inseguridad y violencias durante la segunda década del Siglo XXI, y la baja inversión pública en infraestructura y servicios para los municipios metropolitanos. Esto resulta clave para comprender el caso de La Laguna y las oportunidades que puede representar la coordinación metropolitana para potenciar e integrar su economía.

LA CRISIS DE INSEGURIDAD QUE ABRIÓ LA MIRADA A LO METROPOLITANO

En la investigación realizada por Jacobo Dayán y Sergio Aguayo (2020), "Reconquistando a La Laguna", podemos leer sobre el contexto que llevó a la ZML a convertirse en uno de los territorios más violentos del país entre el 2006 y 2014 durante una guerra entre cárteles del crimen organizado. Con la colaboración del periodista lagunero Javier Garza Ramos, el análisis que desarrollaron en este estudio hace énfasis en la participación de diferentes actores locales y federales para lograr lo que ellos denominan "la experiencia más exitosa en la construcción de la paz para México", al pasar

2 En lenguaje sencillo, esta organización de la sociedad civil define a la competitividad como "la capacidad de una entidad para retener y atraer talento", que se analiza multifactorialmente y se traduce finalmente en calidad de vida y oportunidades de desarrollo humano para sus habitantes.

de 95 asesinatos por cada 100 mil habitantes en el 2012 a una tasa de 12 por cada 100 mil habitantes en el 2018.

Tanto este documento, como el texto del investigador de datos Oscar Ruiz Priego (2018), publicado por el IMCO[3], coinciden en que el diseño institucional de coordinación entre distintas corporaciones policíacas bajo el Mando Especial de La Laguna, en el que participaron ambos gobiernos estatales para formar la Fuerza Metropolitana de La Laguna con elementos élite de sus corporaciones estatales con el respaldo del Ejército Mexicano, la Marina Armada de México y la Policía Federal, fue clave para lograr una baja considerable en la incidencia de delitos de alto impacto en los municipios de ambos estados que conforman La Laguna.

Sin embargo, destacan también que la estrategia para contener la violencia incluyó perspectivas políticas, económicas y la participación de la sociedad civil organizada. El Consejo Cívico de las Instituciones, una organización de la Sociedad Civil (OSC) impulsada por el sector empresarial de La Laguna, adquirió un papel protagónico en medio del conflicto. Esto al reunir y publicar mediciones de seguridad[4] con datos proporcionados por las mismas instituciones públicas para contar con diagnósticos claros de la problemática e impulsar acciones coordinadas.

Oscar Ruiz retoma la tesis doctoral de Viridiana Ríos sobre estructuras gubernamentales y su relación con la violencia criminal para señalar que la fragmentación de autoridades en una zona metropolitana tan interconectada e interdependiente como La Laguna, posibilitan la corrupción de sus corporaciones policiacas locales. Aguayo y Dayan (2021), coinciden en este análisis y aseguran que una de las principales acciones fue la limpieza de estos cuerpos para desarrollar policías más profesionalizadas y con mayores controles de confianza.

Los resultados positivos de estas acciones conjuntas entre gobiernos de los tres órdenes y la sociedad civil, abrieron el análisis local sobre otros temas de interés metropolitano determinados por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) publicada en el Diario Oficial de la Federación en el 2016.

---

3 "¿Ahora con quién me enojo? Herramientas de exigencia ciudadana". IMCO, 2018. https://imco.org.mx/indices-competitividad-estatal-urbana-2018-ahora-quien-me-enojo-herramientas-exigencia-ciudadana/

4 MIDLAG. Es un producto del CCI que tiene como finalidad medir de manera sistemática y rigurosa la manifestación delictiva en la Zona Metropolitana de La Laguna (ZML)

"METRÓPOLI LAGUNA": UN PROYECTO CIUDADANO PARA IMPULSAR LA METROPOLIZACIÓN DE LA LAGUNA

Las experiencias y el aprendizaje que fue construyendo el sector empresarial lagunero a partir de su participación para contener la crisis de inseguridad, sumados a la vinculación que establecieron con autoridades federales y OSC en materia de desarrollo económico, seguridad y competitividad, llevó a un grupo de empresarias y empresarios a enfocar una nueva línea de acción estratégica en el trabajo que desarrollaban como asociación civil desde 1994 para coadyuvar en la atracción de inversiones para detonar el crecimiento económico de La Laguna.

En el 2018 Fomento Económico Laguna, A.C. (FOMEC) emprendió el diseño de una iniciativa que agrupara al mayor número de organismos de la sociedad civil regional para impulsar y acompañar un proceso de institucionalización de la gobernanza metropolitana. Entendiendo, gracias a la colaboración que ya era estrecha con el imco para compartir información sobre competitividad, que la base más sólida para detonar la prosperidad de La Laguna debía partir de una administración más eficiente del territorio, de sus recursos y de los servicios que ofrece la ciudad a potenciales inversionistas nacionales y extranjeros. El mismo documento escrito por Oscar Ruiz Priego (2018) que relata la experiencia de La Laguna en materia de seguridad durante la guerra contra el narco, contenía una ruta crítica para impulsar la implementación de mecanismos de cooperación para el desarrollo metropolitano que fue retomada por fomec para emprender acciones a favor de la coordinación metropolitana efectiva de la ZML.

Así surgió Metrópoli Laguna (ML), una red que hoy agrupa a más de treinta organismos del sector empresarial, universidades públicas y privadas, así como asociaciones ciudadanas especializadas en distintos ámbitos y problemáticas regionales. En marzo del 2019 se presentó ante medios de comunicación un sitio web y una campaña en medios digitales que hasta ahora difunde contenidos sobre temas de interés metropolitano agrupados en seis ejes: movilidad, abastecimiento y calidad del agua, cuidado del medio ambiente, desarrollo económico, seguridad y justicia, y gobernanza metropolitana. También comparte experiencias locales e internacionales, noticias sobre temas coyunturales desde una perspectiva metropolitana y propuestas específicas para atender problemáticas compartidas por los municipios de la metrópoli, gracias a la perspectiva plural que conforma la red de instituciones y colectivos laguneros que le dan sustento a la iniciativa.

Para comprender mejor el fenómeno metropolitano, ML se dio a la tarea de generar mapas de actores involucrados y construir alianzas con instituciones gubernamentales de los tres órdenes y organismos especialistas en desarrollo urbano y gobernanza metropolitana. A partir de la vinculación con el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), la SEDATU y la Comisión de Zonas Metropolitanas del Senado a través de la senadora Patricia Mercado, ML fue invitado a participar en la conformación de la Red Nacional Metropolitana (RENAMET) y su instalación en el Área Metropolitana de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas, en noviembre del 2019. El siguiente año, en febrero, La Laguna albergó el primer Foro Nacional Metropolitano con la participación de las mismas instituciones federales además del Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED), representantes de gobiernos estatales y municipales, así como actores de la sociedad civil locales.

ACOMPAÑAR LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA

Previo y durante de la celebración del Foro Metropolitano La Laguna: Gestión de la Planeación Metropolitana Interestatal – Asociatividad Municipal, se generaron acuerdos para iniciar el proceso de institucionalización de la coordinación metropolitana de la ZML. Encabezadas por Daniel Fajardo, entonces Coordinador General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad de la sedatu, las reuniones entre autoridades y representantes de organizaciones sociales locales sentaron las bases para la instalación de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano que tuvo su primera reunión el mismo mes de marzo, aunque vio interrumpida su actividad hasta agosto del 2021 por la contingencia de la COVID-19.

También desde entonces comenzó a trabajar la SEDATU junto a los gobiernos estatales y municipales en la redacción y revisión de un convenio de coordinación metropolitana, instrumento flexible previsto por la Constitución a partir del cual los gobiernos de los tres órdenes firmantes declaran política y jurídicamente su voluntad en coordinarse administrativamente en todos aquellos servicios y funciones públicas municipales y facultades concurrentes estatales y federales que se acuerden como materias de coordinación metropolitana, de acuerdo a las características propias de cada zona metropolitana.

Sin embargo, el artículo 115 constitucional, referente a la organización política del país y las atribuciones de los municipios, no refleja la obligatoriedad para la firma de dichos convenios o de acatar las disposiciones en general de

ordenamiento metropolitano, sino que las plantea como una característica opcional. Por ello, cada paso hacia la institucionalización de la planeación y la toma de decisiones metropolitanas en La Laguna, sigue dependiendo en gran medida de los incentivos y la voluntad que tengan y expresen las autoridades convocadas a firmar el convenio.

Desde la sociedad civil lagunera, como colectivo reunido en ML y cada organismo que abre espacios de diálogo en lo particular con las autoridades municipales y estatales de ambas entidades federales, se ha logrado difundir ampliamente la necesidad y las ventajas de constituirse formalmente como una zona metropolitana eficiente, plural e incluyente, con capacidad institucional para enfrentar los retos más apremiantes que enfrentamos en términos de sostenibilidad, inclusión, desarrollo económico y perspectivas de desarrollo humano, especialmente para las y los jóvenes que actualmente habitan la región y para quienes la limitada oferta laboral en la ciudad les ha obligado a salir en busca de mejores oportunidades.

Esta labor de difusión y acompañamiento ha rendido frutos en términos del propio lenguaje que se emplea en medios de comunicación locales para referirse a la zona urbana vs. la región que la contiene, identificar retos comunes a los municipios conurbados y cuestionar a las autoridades desde ese enfoque durante sus entrevistas y comparecencias públicas.

Durante el último proceso electoral en el que Coahuila eligió alcaldes y en el estado de Durango se eligieron diputadas y diputados locales, además de legisladores federales desde ambos estados, el tema “metropolitano” fue recurrente en las plataformas de campaña de candidatas y candidatos y durante los debates organizados por la autoridad electoral. Es decir, que en La Laguna la sociedad civil está transformando la narrativa de lo público que es de impacto metropolitano, y las autoridades van avanzando a la par en la consolidación de los marcos normativos e institucionales necesarios.

GOBERNANZA ES APRENDER A COLABORAR

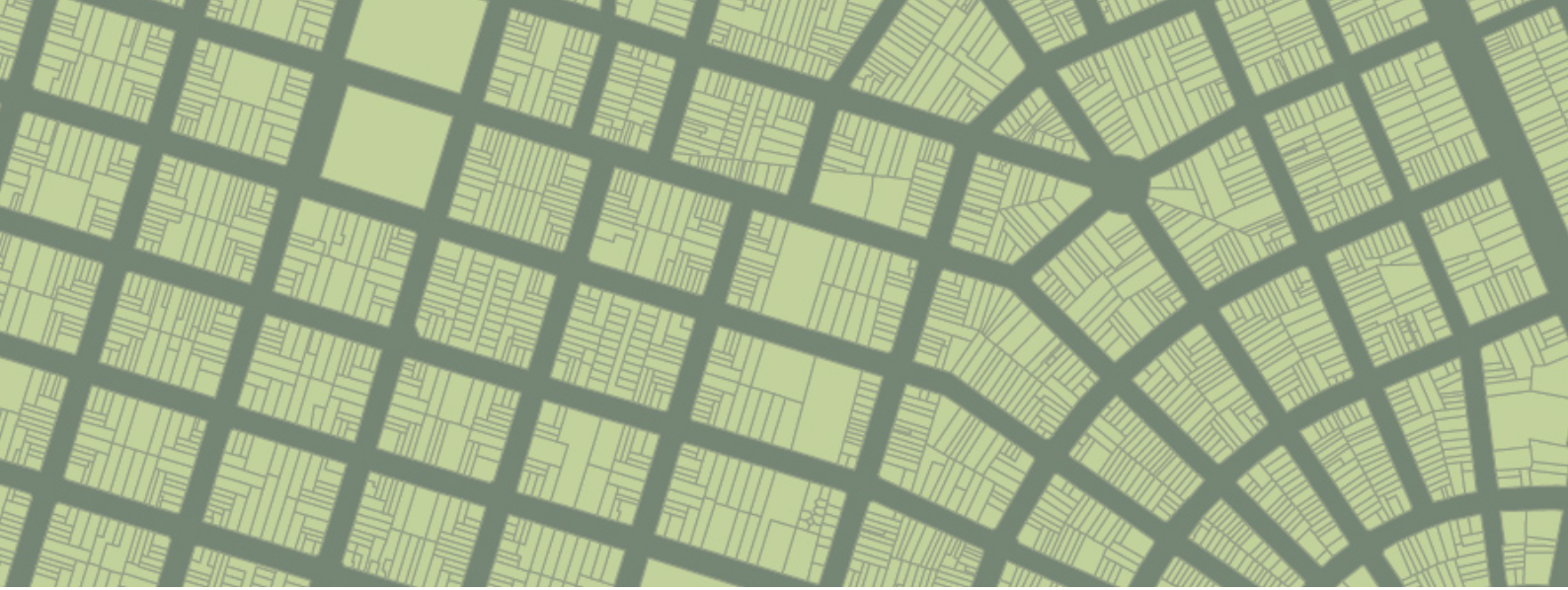
Brian Roberts y Abbot (2019) describen un modelo de gobernanza colaborativa para superar obstáculos institucionales, operacionales y políticos a la planeación y operación de las ciudades metropolitanas en el que destacan principios básicos de colaboración y transformaciones profundas de los modelos tradicionales de administración pública, que suelen ser jerárquicos, sectoriales y fragmentados, como podemos atestiguar a través de experiencias y momentos muy puntuales en la ZML, como el atasco que lleva años en la construcción de la primera línea troncal de un transporte

tipo BRT, que estaba diseñado para contar con siete líneas y conectar por lo menos a cuatro municipios de La Laguna, anunciado e iniciado a construir desde el 2016.

En el libro "Gobernanza Metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible", Lanfranchi y Contin (2019) proponen un cambio de paradigma respecto a los perfiles que normalmente forman parte de los cuerpos de gobierno que deciden el rumbo y las obras para las ciudades, impulsando la integración de personas con capacidades duras y blandas para la administración de las zonas metropolitanas: que tengan la capacidad de comprender lo básico sobre problemas complejos del orden ambiental, gestión de sistemas complejos, desarrollo urbano, arquitectura, derecho, ciencia de datos, etc; y al mismo tiempo cuente con habilidades blandas para negociar, comunicar, vincular y construir acuerdos entre actores políticos, privados y sociales para el desarrollo integral de la ciudad.

En La Laguna se percibe el ánimo de participación ciudadana que se requiere para migrar hacia la construcción de acuerdos metropolitanos con alcance a largo plazo. Los organismos reunidos en Metrópoli Laguna comparten la certeza de que solamente la suma de capacidades institucionales de los tres órdenes de gobierno, más la participación sustantiva de la sociedad en la planeación y toma de decisiones, podrá prepararnos para enfrentar los retos que ya vivimos más los que puedan presentarse.

La crisis por COVID-19 obligó a los gobiernos locales a reconocer que una pandemia global ciertamente excedía el límite de sus conocimientos y capacidades institucionales, por lo que en La Laguna fue posible instalar una Mesa de Salud metropolitana en mayo del 2020, por la iniciativa de OSCs y con la participación periódica de autoridades federales, estatales y municipales, para sumar recursos, compartir información y desarrollar estrategias en conjunto para ayudar en la mitigación de la crisis sanitaria. El puente construido por la sociedad civil en este tema, como lo fue en materia de seguridad pública la década pasada, deberá permanecer al paso del tiempo, mientras se encamina la construcción de instituciones y mecanismos técnicos, políticos y administrativos con la capacidad de abarcar todos los aspectos de interés para la zona metropolitana; de manera verdaderamente plural e incluyente, para garantizar la representación de la población más vulnerada y aumentar la capacidad de la zona metropolitana para analizarse y resolverse a sí misma utilizando todas las herramientas disponibles de sus sistemas analíticos, administrativos y operativos (públicos y privados).



CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS Y BUENAS PRÁCTICAS

EXPERIENCIAS EN LA GESTIÓN Y DESARROLLO DE LAS METRÓPOLIS

PRESENTACIÓN

Xóchitl Gálvez Ruiz[1]

El mundo cambió con la irrupción de la pandemia de COVID-19, pero, en especial, fue evidente la metamorfosis que sufrieron las ciudades y, dentro de éstas, sin duda alguna, las zonas metropolitanas fueron las que resintieron con mayor intensidad el impacto. Prácticamente toda la interacción urbana se modificó en este año y medio y, con ello, las autoridades tuvieron que enfrentar retos mayúsculos e inéditos en varias aristas de su labor. Mientras más grande la zona urbana, más difícil ha sido implementar políticas públicas.

Pero este fenómeno no es privativo de esta época, pues desde antes de la pandemia ya era complicado implementar políticas públicas en zonas metropolitanas, toda vez que las reglas y límites de jurisdicción y competencia son elementos que dificultan lograr la consolidación de planes conjuntos entre las distintas autoridades. Si a eso le sumamos factores políticos, entonces tenemos una combinación jurídico-política que a veces es insalvable.

En México, nuestra Constitución no prevé la existencia de un orden de gobierno metropolitano y ello obliga a que, para establecer acciones conjuntas, los municipios, las alcaldías de la Ciudad de México y los gobiernos de las entidades federativas, tengan que coordinarse a través de convenios y acuerdos, que, por su propia naturaleza, tienen debilidades jurídicas enormes y problematizan la concreción de políticas públicas. En nuestro país, la coordinación intermunicipal y metropolitana se basa en la buena voluntad de las autoridades y eso no sucede siempre.

A pesar de que éste es un problema constitucional evidente, que genera serias desigualdades y que impide el desarrollo equilibrado, homogéneo y sostenido de las zonas conurbadas y de las metropolitanas, el Congreso de la Unión, como parte del Poder Reformador de la Constitución, no ha logrado concretar proyectos de reforma constitucional que lo resuelvan. No obstante, el crecimiento de las zonas urbanas exige urgentemente una atención legislativa al tema.

Los tímidos avances legislativos se han dado, principalmente, a través de reformas a la legislación secundaria, como, por ejemplo, la reforma publicada el 01 de junio de 2021, que modificó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento

1 Senadora de la República en la LXIV Legislatura y Secretaria de las Comisiones de Comunicaciones y Transportes y de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana. Es integrante de las Comisiones de Zonas Metropolitanas, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático y Energía, así como de Asuntos Indígenas.

Territorial y Desarrollo Urbano, con el objetivo de prever la creación de institutos municipales, multimunicipales y metropolitanos de planeación.

Si bien estos institutos son un primer paso para acceder a mejor planeación, su implementación no va a ser fácil y presentará retos de consideración para las autoridades municipales y estatales. Empero, estos institutos son una oportunidad invaluable para empezar a desarrollar nuestros municipios y zonas metropolitanas de una manera coordinada y planeada.

En materia de movilidad, que es un tema inherente a la planeación municipal y metropolitana, se dio un paso importante el 18 de diciembre de 2020, al aprobarse la reforma de los artículos 4, 73, 115 y 122 de la Constitución, para reconocer el derecho fundamental a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad, y facultar al Congreso de la Unión para emitir la ley general en la materia.

Esta ley general está en estudio y dictamen en la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad del Senado de la República y, una vez que se apruebe y entre en vigor, constituirá un piso mínimo de derechos y de previsiones normativas que buscarán que, en materia de movilidad, la planeación se dé de forma integrada con el desarrollo urbano y que se propicien los mecanismos intermunicipales y metropolitanos de coordinación.

Pero, aún con estas reformas recientes que sin duda son avances loables, es claro que el fenómeno metropolitano requiere modificaciones más profundas y de mayor jerarquía. Es imperativo que nuestro régimen constitucional prevea instancias metropolitanas que aseguren coherencia en las políticas públicas, porque de no hacerse así, las ciudades van a seguir creciendo, en la mayoría de los casos, de manera desordenada, inconexa y dificultando el desarrollo urbano y social, perpetuando la pobreza y la marginación.

Ante este difícil panorama constitucional y legal, el estudio de las políticas públicas y buenas prácticas implementadas en zonas metropolitanas cobra una relevancia mayúscula, ya que, actualmente, son las únicas herramientas efectivas que tenemos para tratar de ordenar y planear nuestras ciudades y, especialmente, nuestras zonas metropolitanas.

Por ello, el presente capítulo, titulado “Políticas públicas y buenas prácticas: experiencias en la gestión y desarrollo de las metrópolis”, constituye una parte central de esta obra, ya que en él se condensa la experiencia

de relevantes actores e instituciones que han estudiado a fondo diversas políticas públicas para zonas metropolitanas, lo que nos permite allegarnos, de manera sencilla y sistemática, el conocimiento y la experiencia internacional y nacional en la materia.

Encontraremos en las páginas de este capítulo una valiosa aportación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre reflexiones internacionales respecto de las políticas públicas en zonas metropolitanas, la cual refleja un enfoque comparativo que es de mucha utilidad para conocer otras realidades.

Por su parte, el Instituto de Investigación y Estudios de la Ciudad (In-Ciudades) de la Universidad de Guadalajara, reflexionará sobre el espacio público en las zonas metropolitanas. Este tema es fundamental al pensar nuestras ciudades para el presente y el futuro, pues en el mundo se está viviendo una transición que busca que el espacio público, incluidas las vías del sistema de movilidad, sean reclamadas por y para las personas.

Finalmente, los casos de la Ciudad de México y Jalisco, evidencian los retos de la coordinación de las grandes metrópolis pero también la clave de las oportunidades para su gestión, la formulación de política pública a escala metropolitana y el desarrollo de proyectos estratégicos para las zonas metropolitanas.

El texto desarrollado sobre el caso de la Ciudad de México, nos guiará sobre el diseño de políticas públicas que nos puede dar ideas novedosas y exitosas a ser consideradas para una futura legislación nacional que delinee las bases, y principalmente, posibilite la formulación de política pública a escala metropolitana.

Finalmente, la Coordinación General Estratégica de Gestión del Territorio, del Gobierno del Estado de Jalisco, pondrá en la mesa de discusión temas relacionados con la movilidad urbana en las zonas metropolitanas, presentando como ejemplo, la articulación de un proyectos de impacto metropolitano como lo es la construcción de una línea de BRT en el Área Metropolitana de Guadalajara, proyecto que se gestó técnica y políticamente desde los espacios de la coordinación metropolitana, con el acompañamiento de un metropolitano de planeación.

Por su complejidad, todos estos temas ameritarían libros enteros, pero el objetivo de esta obra es reflejar, de manera breve, los aspectos más relevantes de cada temática, lo que aumenta el valor de estos textos y

propicia nuestro mayor agradecimiento a sus autores, por su generosidad, su claridad, su capacidad de síntesis y su preciso análisis.

Sin duda, este capítulo propiciará que en el trabajo legislativo del Congreso de la Unión retomemos la experiencia que brotará en las páginas siguientes y será una herramienta indispensable para la elaboración de iniciativas de reforma constitucional y legal, así como para el estudio y dictamen de dichas propuestas legislativas.

El objetivo último de estos textos y del trabajo que les dará continuidad y desarrollo legislativo es construir un régimen constitucional y legal que asegure que todas las personas accedan al desarrollo urbano, a la movilidad en condiciones de seguridad vial, al espacio público, a un medio ambiente sano, al desarrollo social y, en general, a la garantía de todos sus derechos, a través de ciudades mejor planeadas, centradas en las personas y diseñadas a escala humana, en las que la coordinación metropolitana sea una realidad que propicie el bienestar de la población.

Pero el alcance de este capítulo no se agota ahí, pues su enorme valía reside en que estas páginas concentran un interminable caudal de conocimiento que puede ser aprovechado por autoridades federales, de las entidades federativas, municipales o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como por académicos, expertos e, incluso, por la población en general.

Un mejor México es posible si desde las políticas públicas existe claridad, comunicación y coordinación entre autoridades; nuestras zonas metropolitanas no están condenadas a desarrollarse en el caos urbano; podemos y debemos, tal y como nos lo indican los autores antes señalados, aprovechar la experiencia acumulada y cambiar las cosas en beneficio de nosotros mismos.

LAS METRÓPOLIS SÍ SON GOBERNABLES:
LOS APRENDIZAJES DEL BID Y SUS ALIADOS EN MATERIA DE GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Diego Andrés Arcia, Ophelie Chevalier[1] y Teodolinda Molina[2]

En un mundo cada vez más urbano, las grandes ciudades crecen tanto en población como en problemas. Pero la experiencia demuestra que una institucionalidad diseñada para la cooperación y alimentada con voluntad política puede crear las alianzas clave para satisfacer las complejas demandas de los ciudadanos. Los programas adelantados por el Banco Interamericano (BID) en México y otros países de la región arrojan varias lecciones útiles.

INTRODUCCIÓN: IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN Y LA COORDINACIÓN METROPOLITANA

La formación de las áreas metropolitanas es ante todo una cuestión de escala. Según los cálculos de las Naciones Unidas, para 2020 existían en el mundo 1,934 metrópolis con más de 300,000 habitantes, que congregan a aproximadamente el 60% de la población urbana del planeta. Se proyecta que para el 2035, casi mil millones de personas más estarán viviendo en áreas metropolitanas a nivel global. Pero en este momento, 34 de estas 1,934 metrópolis superan los 10 millones de habitantes, y 51 de ellas tienen una población de entre 5 y 10 millones de habitantes (ONU Hábitat 2020ª, pp.3 y 5).

En la actualidad cerca de 539 millones de personas viven en áreas urbanas en América Latina y el Caribe, lo que representa un 81,2% del total de población de la región. Específicamente están viviendo en áreas metropolitanas unas 321 millones de personas en ALC, 59% de la población de la región aproximadamente (ONU Hábitat, 2020a, p.16)

Pero, ¿qué es un área metropolitana exactamente, y por qué algunas ciudades son consideradas metrópolis y otras no?

Las diferentes disciplinas tienen dificultades para establecer una definición común de metrópolis. Se ha hecho un extenso trabajo de conceptualización sobre este asunto, pero aún no es convincente. Los geógrafos compiten entre sí para caracterizar lo que llaman world cities o "ciudades del mundo", "regiones de

1 Especialistas Sectoriales en Vivienda y Desarrollo Urbano del BID.
2 Consultora del BID y especialista en temas urbanos y de ordenamiento territorial.

ciudades globales" o "corredores urbanos" sobre la base de indicadores de tamaño, concentración de recursos o centralidad de flujos y redes.

En América Latina y el Caribe, la población promedio de un área metropolitana es de dos millones de habitantes, y su composición típica es de alrededor de 10 unidades administrativas o municipios (BID, 2020a, Anexo I, p.6). En la región se identifican 215 metrópolis, de las que 6 tienen una población superior a los 10 millones de habitantes, 3 tienen entre 5 y 10 millones de habitantes, 65 metrópolis tienen entre 1 y 5 millones de habitantes, y 141 tienen entre 300,000 y 1 millón de habitantes. Los países de la región que cuentan con un mayor número de metrópolis en sus sistemas urbanos son: Brasil (61), México (74), Colombia (18), Argentina (17), Venezuela (17) y Perú (11) (ONU Hábitat 2020a, p. 15). Los países de menor superficie como El Salvador, Costa Rica, Honduras, y Nicaragua, por mencionar algunos, también concentran gran parte de sus poblaciones en una sola área metropolitana.

El fenómeno metropolitano no es sólo una cuestión de números o de sociedades globalizadas; también es un asunto político. Muchas metrópolis acumulan recursos sociales y culturales a
un punto que representa un gran contraste respecto al resto del territorio nacional. En América Latina y el Caribe ese es el caso por ejemplo de Ciudad de México, Buenos Aires y São Paulo. Por otro lado, algunos piensan que las áreas metropolitanas se caracterizan por su ingobernabilidad: las asocian con fracaso de políticas públicas, fragmentación de centralidades, ausencia de una visión urbana, y poca implementación del marco regulatorio. En el contexto latinoamericano se observan además problemas derivados de un crecimiento muy rápido y no planificado de las grandes aglomeraciones urbanas, lo cual llevó a la profundización de las brechas de servicios e infraestructura en las metrópolis y a una fragmentación administrativa en la prestación de los servicios urbanos (ONU Hábitat, 2020b, p. 3).

Pero las metrópolis no están condenadas a ser un caos ingobernable. Los esfuerzos en la construcción de gestión y gobernanza metropolitana que se han emprendido en la región han revelado la creciente importancia de crear políticas públicas para las áreas metropolitanas y de desarrollar normativas que, si bien siguen siendo modos de gobernanza incompletos y discontinuos, están en constante expansión. En ALC se está preparando una agenda común en torno a los retos enfrentados por las metrópolis, que incluye temas de movilidad y transporte, inseguridad, contaminación atmosférica y uso deficiente del suelo, entre otros.

Esa agenda de trabajo regional también prioriza el papel creciente de actores distintos a los poderes públicos, tales como empresas y asociaciones. Más y más, la gobernanza metropolitana se entiende como un proceso de cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales para gestionar de manera coordinada el territorio metropolitano. Este tipo de gobernanza no se genera de manera espontánea, sino que se construye a través de un proceso conjunto entre los actores (Lefèvre, 2008; en Slack y Carvalho, 2019, p. 141).

A medida que han ido encarando esos retos, las áreas metropolitanas se han transformado en laboratorios de creatividad, creando por ejemplo redes de transporte complejas que combinan autobuses, metro, ciclovías, tranvías y plataformas de carpooling. También han ido testeando instrumentos para llegar a una gobernanza metropolitana que permita planificar y coordinar la prestación de los servicios públicos e infraestructuras y tomar decisiones, tomando en cuenta tanto los costos como los beneficios de la urbanización (BID, 2020a).

Los procesos de gobernanza urbana en América Latina y el Caribe tienen implicaciones que van más allá de los municipios, lo cual exige una mayor atención a las áreas metropolitanas (BID, 2020a). Una buena coordinación en el nivel metropolitano tiene incidencia positiva en indicadores económicos, sociales y ambientales. Estudios de la OCDE analizaron el desempeño de órganos de gestión y gobernanza metropolitana y encontraron un impacto positivo en la productividad y la protección del medio ambiente (Ahrend y Schumann, 2014). De aquí la importancia de la coordinación de instancias para la provisión de bienes y servicios a escala supramunicipal, que impulse la productividad y el acceso a oportunidades de las poblaciones metropolitanas.

EL BID Y LOS ESFUERZOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE GESTIÓN Y GOBERNANZA METROPOLITANA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Desde el 2000, el Banco Interamericano de Desarrollo ha venido realizando significativos esfuerzos para el fortalecimiento de la gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe, a través de financiamiento y asistencia técnica. La agenda de trabajo del BID se ha concentrado en tres pilares: una mejor articulación entre los niveles nacionales, regionales y locales de gobierno; la valorización de los espacios de participación social en los procesos de diseño e implementación de las agendas metropolitanas;

y la generación y gestión de recursos para pensar y ejecutar programas a escala metropolitana.

En relación con el primer pilar, un buen ejemplo es el "Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (dami)" ejecutado entre 2012 y 2020, cuyo objetivo fue diseñar y poner en funcionamiento modalidades innovadoras de gestión de proyectos y prestación de servicios en dos o más jurisdicciones territoriales. Este programa fue exitoso en cuanto a explorar y crear finalidades concretas para las agencias metropolitanas y las mesas de coordinación, junto con mecanismos participativos para el diseño y el monitoreo de proyectos.

En relación con el segundo pilar, la valorización de espacios de participación, varios proyectos de movilidad y servicios de transporte masivo permitieron incluir actores de la sociedad civil y del sector privado para resolver problemas a escala metropolitana, tales como el Metro de Quito (Línea 1), Metro de Lima (Línea 2 y un tramo de la Línea 4) y Metro de Bogotá (Tramo 1, Primera Línea). Finalmente, en cuanto el tercer pilar, la generación y gestión de recursos, ha sido central el apoyo que ha dado el BID a la agenda de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (sedatu) en México para las áreas metropolitanas.

EL BID Y MÉXICO: UNA RELACIÓN DE LARGO PLAZO EN LA ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL-URBANO Y GESTIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS

En la última década, la agenda de trabajo de México y el BID se ha focalizado en la construcción de una política con visión de largo plazo en los temas de ordenamiento territorial y planeación urbana. Producto de la colaboración con múltiples instituciones y agencias del gobierno federal, los estados, los municipios y las áreas metropolitanas, destacan el diseño y la implementación de la política de ordenamiento territorial y planeación urbana, con alcance metropolitano, la cual posiciona al país como uno de los más avanzados en esta materia en la región, como parte de la implementación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU).

Dentro de esa misma agenda de trabajo del BID con México, recientemente fue formulada la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT). Aprobada y publicada en 2021, la ENOT establece y delimita las macrorregiones y los sistemas urbano-rurales, enfatizando la necesidad de coordinación y concurrencia entre los tres niveles de gobierno para la

correcta planeación del territorio. Allí se insertan las 74 zonas metropolitanas que actualmente forman parte del Sistema Urbano Nacional Territorial (SUN, 2018). Asimismo, el BID brindó asistencia técnica a la SEDATU en la formulación de la Guía Metodológica para la Elaboración o Adecuación de Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones. El objetivo de la guía era generar un marco armonizado para el desarrollo de la planificación, que orientara a las instancias de gobernanza metropolitana que intervienen en dicho proceso. Así, la SEDATU pudo poner a disposición de funcionarios, expertos, tomadores de decisiones y a la comunidad en general una herramienta para facilitar la gestión del crecimiento y el desarrollo de las zonas metropolitanas dentro de un marco de legitimidad social y gobernanza territorial.

A nivel regional, entre 2019 y 2020 el BID brindó apoyo en la formulación de estrategias para el ordenamiento territorial y urbano de los Polos de Desarrollo para el Bienestar (PODEBI)[3] y sus áreas de influencia, en el ámbito geográfico del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. Este ejercicio incorporó los análisis de las áreas metropolitanas, ciudades y asentamientos humanos urbano-rurales ubicados en dicho Corredor, para definir una hoja de ruta para viabilizar la localización y el funcionamiento en una primera etapa de cinco PODEBI en el estado de Oaxaca. El enfoque adoptado en este trabajo era la consideración de mecanismos de gobernanza con visión regional.

A nivel subnacional, la oportunidad de trabajar con el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), a través del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), permitió desarrollar iniciativas como el diseño del Banco de Proyectos en el marco del Sistema Integral del Desarrollo Metropolitano (SIDmetro) del AMG, para la ejecución de proyectos de impacto metropolitano. En esta cooperación técnica, el BID desarrolló conjuntamente con el IMEPLAN una metodología para avanzar en la priorización de proyectos que fueran producto del consenso metropolitano, buscando dotar de certeza al proceso y eliminando la subjetividad en la selección de iniciativas susceptibles de financiamiento, por medio de la definición de indicadores, criterios técnicos y voluntades políticas.

Asimismo, a través del programa CES, el BID suministró asistencia técnica para el desarrollo y la ejecución de herramientas novedosas para intervenir en las ciudades. Esta metodología de alcance multisectorial fue implementada a partir del análisis de cuatro dimensiones de sostenibilidad

3 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 2020, el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec crea Polos de Desarrollo para el Bienestar (PODEBI) a lo largo de esa región, los cuales contarán con incentivos para atraer a los inversionistas.

(ambiental y cambio climático, urbana, fiscal y de gobernabilidad) y se aplicó en ocho ciudades de México, seis de las cuales están clasificadas como zonas metropolitanas (SUN; 2018): Campeche (2015), Coatzacoalcos (2018), Hermosillo (2018), La Paz (2012), Lázaro Cárdenas (2018), Salina Cruz (2018), Tapachula (2018) y Xalapa (2014). Como parte del Programa CES, en el área metropolitana de Hermosillo se innovó al incorporar análisis económicos para fortalecer la planeación económica e industrial, y sintonizarla con las políticas de desarrollo urbano. Esto es parte de los aportes del Center for International Development (CID) de la Harvard Kennedy School (HKS). Entre las innovaciones, destaca la adaptación de dos metodologías desarrolladas por el CID que se aplicaron por primera vez a nivel de ciudad: el Diagnóstico de Crecimiento y el Análisis de Complejidad Económica. Ambas metodologías permitieron comprender las restricciones de crecimiento de la urbe y definir a continuación un plan de acción para su diversificación económica (BID, 2018a, Douglas et al. 2019).

ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS Y ELEMENTOS CLAVES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

A partir de esas experiencias, los proyectos del BID han mostrado que el buen funcionamiento de las instituciones son el factor determinante para que las áreas urbanas superen sus dificultades y prosperen con el tiempo (BID, 2020 p.30). En este apartado se destacan algunos elementos claves para la construcción de la gobernanza metropolitana, derivados del conocimiento acumulado en más de dos décadas de trabajo en regiones metropolitanas (BID, 2020, p.33 a 38; Rojas y Robertson, 2019, p. 136 a 145):

- Por la complejidad y escala de los problemas metropolitanos, y por la multiplicidad de las demandas de servicios urbanos a escala supramunicipal, las soluciones requieren mecanismos de gobernanza específicos de la escala metropolitana.
- Una gobernanza metropolitana precisa de modelos institucionales que cuenten con legitimidad política y un adecuado sistema de rendición de cuentas. También son necesarias la asignación directa de responsabilidades multisectoriales y los mecanismos que permitan el autofinanciamiento para la operación y gestión.
- La implementación de una agenda metropolitana a nivel nacional y subnacional necesita de un marco de política territorial y urbana con visión de largo plazo, que incorpore tanto mecanismos de planeación como de gestión de recursos para el financiamiento de los servicios metropolitanos.

- Junto con una visión de largo plazo, el abordaje de los principales desafíos de las ciudades y áreas metropolitanas se facilita con instrumentos e instancias apropiadas de planeación y gestión metropolitana, así como de marcos legales que faciliten la planeación multiescala y multisectorial.
- El papel que desempeña la planeación a escala metropolitana es fundamental como plataforma de reflexión, deliberación y generación de acuerdos entre los actores de cada territorio, para enfrentar de forma integrada y coordinada las dinámicas de las áreas metropolitanas.
- Los marcos metodológicos facilitan la definición y la medición del espacio metropolitano, la delimitación de sus funciones, y la generación de estadísticas e indicadores de desempeño confiables en las escalas apropiadas. Estos elementos son claves para los procesos de planeación y la toma de decisiones concertadas a nivel supramunicipal.
- La configuración de una visión a largo plazo para las áreas metropolitanas requiere de un firme liderazgo político, acompañado por un equipo técnico sólido con capacidades de gestión y análisis de datos[4].
- La coordinación supramunicipal se facilita con la existencia de comités de gestión de los programas, en los que participen representantes de las autoridades nacionales, para que se involucren en esos asuntos estratégicos que son de carácter central. Esos comités permiten la coordinación entre proveedores de servicios para evitar dificultades en la ejecución de proyectos, como, por ejemplo, los sistemas de redes domiciliarias de agua potable o los sistemas intermunicipales de transporte y logística. A título ilustrativo, en la actual crisis sanitaria, social y económica producida por la pandemia del COVID-19, la falta o la deficiencia de la coordinación institucional hizo más difícil la respuesta eficaz a las emergencias sanitarias (BID, 2020. p. iii).

4 La planeación y la gestión de las áreas metropolitanas requiere de información actualizada para medir y evaluar su desempeño. La Plataforma del Observatorio Metrópolis, proyecto financiado por el Área Metropolitana de Barcelona (AMB), ofrece un buen marco de referencia para la generación de indicadores metropolitanos que proporcionan nuevos conocimientos empíricos, comparables entre jurisdicciones, sobre las realidades metropolitanas a nivel mundial, lo que contribuye a la gestión de las aglomeraciones urbanas.

SÍNTESIS Y CONCLUSIÓN FINAL

El fenómeno de la urbanización seguirá transformando progresivamente las ciudades a nivel mundial. En América Latina las presiones subyacentes y el contexto actual harán que la demanda de servicios y oportunidades en las áreas metropolitanas se siga intensificando, por lo que hay que continuar fortaleciendo los modelos actuales de gobernanza metropolitana e innovar en nuevos marcos de cooperación en aquellas regiones urbanas que todavía no cuentan con este tipo de mecanismos de coordinación y prestación de servicios metropolitanos. La planeación y la coordinación multisectorial serán fundamentales para la agenda metropolitana.

En la medida en que progresen los consensos entre entidades territoriales se facilitará la resolución de los desafíos que comparten, a la vez que se construye e impulsa la cohesión territorial. Sin embargo, estos acuerdos por sí solos no son suficientes. Para responder a los desafíos que presentan las áreas metropolitanas son claves una perspectiva integral de largo plazo, recursos financieros y de capital humano, liderazgo político y la conjunción de una diversidad heterogénea de actores. De hecho, son estos los elementos esenciales para que las metrópolis sigan inspirándonos como laboratorio de soluciones a los retos del crecimiento urbano.

DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LA GOBERNANZA Y SUS PROCESOS

Daniel González Romero, Mayte Pérez Bourzac y Carlos Crespo Sánchez[1]

CONJETURAS PREVIAS

Las ciudades metropolitanas son, con su pasado, presente y futuro; centros esenciales para el avance cultural, económico y el desarrollo social de la humanidad; fenómeno multifactorial que desborda y desarticula la continuidad formalizada de márgenes territoriales y fronteras. Espacialidades urbanas que a partir del último tercio del siglo veinte aceleraron sus procesos en el marco del reordenamiento formal y funcional de la geo-economía de mercado globalizada, liberal y luego neoliberal. Lugar esencial de la generación ampliada del PIB (Sassen, 2011; Scott, A.J. 1998) a escala mundial. Itinerario de intercambio que sitúa su expansión en las conexiones y flujos entre las ciudades para formar un nuevo esquema urbano-regional interconectado. Conjunción de la Sociedad Red y la Globalización (Castells, 2002; Sassen, 2001), son, las ciudades, sedes significantes de una acelerada suma de cambios estructurales a escala intercontinental, escaparate de nuevos escenarios en construcción que se propagan contextualmente y contrastan resultados con la acumulación de excesos contaminantes y extensas afectaciones a la naturaleza del planeta.

En las áreas metropolitanas se produce cada día un entorno emergente de renovada modernidad (Bauman, 2003) -en continuo movimiento-, que estimula el conocimiento, la creatividad, la innovación, las cadenas de valor que circulan por el mundo, ligadas también a extensas islas de desigualdad, ruptura de tejido social, exclusión y segregación socio-espacial. En su espacio coincide el espacio público vital con otro privado marcado por el predominio de los valores y prácticas sociales que exaltan el individualismo en lugar de cooperación y solidaridad…comportamientos y prácticas ajenas a la formación y desarrollo de capital social (Ziccardi, 2020); realidad que existe también en países del Norte Global, amplificada en los del Sur Global.

En muchas y distintas geografías del mundo, como en México recientemente, las ciudades y sus calles han sido campo de batalla en pro de los derechos humanos y el derecho a la ciudad (Tomàs, 2012), expresión de la crisis por la que atraviesa el sistema económico-político en los países de la denominada democracia

1 Profesores-Investigadores del Instituto de Investigación y Estudios de la Ciudad (IN-Ciudades) del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) de la Universidad de Guadalajara (UdeG).

occidental. En esto los gobiernos deben asumir su compromiso, que implica hoy asumir el desafío de pensar y proponer políticas públicas y un modelo de gobernanza que propicie la participación de todos los sectores sociales e incentive el avance cualitativo del conjunto de las comunidades en la planeación y desarrollo, en este caso de ciudades y metrópolis.

En este sentido adquiere relevancia la aspiración estructural de alcanzar un sobresaliente nivel cualitativo de desarrollo social equitativo, gobernanza y políticas públicas, como cualidades que, no obstante, en sentido estricto son términos conceptuales, significan prácticas sociales territorializadas que se accionan en el marco de un modelo político-administrativo (de despliegue ambiental). La magnitud y trascendencia que esto infiere, ha adquirido relevancia y sustantivo interés de organismos internacionales (ONU, OMC, OMS, UNESCO, FMI, BM, BID, CEPAL, etc.), cuestiones tratadas en su sentido esencial, impresas y aprobadas en declaraciones oficiales de carácter internacional, no obstante, no sean vinculantes. Se debe comprender asimismo que la magnitud de los problemas y retos que enfrentan y enfrentarán gobiernos nacionales y locales, en el transcurso de este siglo -en los umbrales de una -nueva- era-, transitan entre los flujos del intercambio desigual y prácticas extractivas que tienen lugar en el renovado circuito de especulación financiera y acumulación capitalista radicado gerencialmente en ciudades-capitales metropolitanas.

Bajo tales consideraciones, la gobernanza y las políticas públicas toman significado de medios activos para fortalecer la cohesión social a largo plazo y la gerencia urbana de los servicios colectivos y enfrentar situaciones sociales críticas. Naturalmente la categorización de estas, su importancia y rango en la estructura territorial de cada país, depende de las normativas y prácticas que les configuran (Borja y Castells, 2006). Esto requiere analizar la intervención institucional en la planeación metropolitana y regional, para comprender el papel de las políticas públicas que “deben” favorecer no solo la solución de problemas sino extender sus resultados cualitativos hacia contextos interregionales. Sobre todo, considerando los desafíos que enfrenta la humanidad y sus poblaciones aglomeradas en ciudades de diferente jerarquía, vinculados a una realidad global compleja

Existen múltiples modelos de gobernanza metropolitana y no hay una fórmula común. No obstante, es distintivo el que esta forma parte del discurso oficial que declara o supone la cualidad democrática de cualquier administración pública. La gobernanza en sus hechos y resultados establece un rango de cualidad y legitimidad compartida (Mariona, T. 2012; Rosas F., Zúñiga E. 2011). Las políticas públicas de cada país, incluso de cada

ciudad, por razones históricas, tienen sus particularidades en la forma de concebirle y gestionarla de acuerdo con los principios democráticos, valores y tradiciones culturales propios. En este ámbito, Meuleman (2009) define gobernanza, como la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales y creación de oportunidades. Sobre todo, porque el desarrollo metropolitano está expandiendo el tamaño de los mercados laborales y de consumo, creando nuevas demandas para la gestión eficaz de servicios básicos, movilidad, vivienda, salud, incluso la interacción social del entorno compartido como denominador constante.

En América Latina y el Caribe, los desafíos son especialmente graves debido a los niveles de urbanización y desigualdad prevalecientes. (Zurbriggen, 2011; Varela, 2015), especialmente ahora ante problemas y confrontaciones provocados por las grietas del sistema y la reconfiguración o transición del sistema capitalista; sumadas las incertidumbres que derramó la epidemia causada por el virus Covid 19 que ha dejado al descubierto la complejidad, vulnerabilidad y riesgos del des-orden territorial y ambiental, que ha propiciado la humanidad con el uso desmedido o descuidado de la naturaleza del planeta.

ESPACIOS EN PERSPECTIVA

El análisis de las políticas públicas y gobernanza metropolitana en la actualidad, supera muchas de las mejores intenciones dada la complejidad que esto representa: primero, por la múltiple intertemporalidad y configuración de los ejemplos posibles de estudiar; segundo, la variedad de situaciones y desarrollo de los proyectos que devienen de las intenciones, capacidades e imaginarios de realización y los esquemas financieros, administrativos y de gobierno que les conciben y concretan; tercero el lugar asiento de estas y sus particularidades locales.

Para anotar las experiencias exitosas de políticas públicas y gobernanza, es preciso dividir las ubicadas en el norte-global-desarrollado y las del sur-global-subdesarrollado, disección disfuncional ya que el sur se encuentra también inmerso en el norte, en sus ciudades y metrópolis, como el modelo de vida del norte en las urbes del sur. Además, es notable que no todas las intervenciones son positivas y algunas buenas prácticas resultado de políticas públicas atinadas, suceden con duración variable y otras permanecen entre cambios y ciclos intertemporales, incluso las políticas públicas y proyecciones de largo plazo, tan utilizadas en declaraciones oficiales, en general carecen de estudios multidisciplinares sobre la compleja

interacción de procesos correspondientes a específicas condiciones urbanas-territoriales-ambientales y, si suceden, son dispuestas para llenar párrafos de discurso.

En casi todos los países las políticas públicas y la gobernanza, nucleadas por los problemas que son comunes al crecimiento territorial y demográfico, a las condiciones de cohesión entre comunidades, especialmente en las zonas metropolitanas, ubican sus acciones en los problemas de vivienda, transporte, movilidad, espacio público, recolección y tratamiento de residuos, medio ambiente, colectores y drenaje, acceso al agua. En tiempos recientes es notable la orientación en infraestructura para la promoción turística y el ocio cultural, no obstante, sus beneficios finales están comúnmente controladas por grupos de poder transnacional. En estas áreas la diferencia va respecto de las cualidades de desarrollo y ubicación geográfica de cada región o país. Actualmente gran parte de los esfuerzos y opciones se orientan a intentar ingresar al flujo de ciudades "inteligentes" o de vinculación con los HUB de comercio internacional o producción distribuida en sectores de ensamblaje; relativo en los países del norte desarrollado tácito en múltiples esquemas productivos instalados en los del sur (India o países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático- ASEA o América Latina), en donde aparece además un panorama controlado de cooperación o participación subsidiaria en emplazamientos corporativos o de instituciones oficiales en el campo de las ciencias y tecnologías avanzadas.

Norte

Como anotamos, las condiciones culturales y políticas, son resultado de procesos que se despliegan en su propia historia, base en una concepción social estamental y sentido de tradición democrática, que sustenta la base estructural de la gobernanza posible y las políticas públicas que surge de las instituciones de gobierno y sus acuerdos o asociación con los poderes económicos privados. Destacan, de alguna manera, casos de países de Europa y Estados Unidos. A diferencia del éxito de Portland y su Parlamento, en proporción Toronto, Boston y New York representan actuaciones de relativo alcance, sea que se ralentice o debilite su continuidad o suceda una regularidad sustituida orgánicamente sin suspenderse. París, Londres, Stuttgart o Barcelona, responden innegablemente a la historia de un modelo democrático y de respeto a los Derechos Humanos reconstituido por siglos, sobre todo en el pasado reciente con la creación de la Unión Europea (el papel de la Comisión), que unificó países y trascendió a la compaginación -no equivalente- de las normas que rigen la actuación de los diferentes niveles de gobierno, de sus asociados, sin intervenir en las reglas y normas de cada

uno. China, Hong Kong, Corea del Sur, África o la India, corresponden a un trazado diferente por su historia, dinámica política y económica.

Sur

Quito, Curitiba, São Paulo, Concepción, Santiago, son casos de avances y retrocesos. Buenos Aires, dividida su espacialidad y coordinada, no sin dificultades, política regional y metropolitana, entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – CABA – y su vinculación orgánica y estatutaria con el Área Metropolitana de Buenos Aires – AMBA- ha permitido a pesar de su compleja vinculación, formar dos organismos que han llevado a cabo interesantes proyectos: 1. La Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado –ceamse– iniciativa conjunta de la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, responsable de la eliminación final de la basura en la caba y en los 32 municipios circundantes, principalmente los ubicados en el primer y segundo anillo de la región metropolitana, más La Plata. 2. La Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo – acumar- como agencia pública con capacidad jurisdiccional, responsable de la restauración y recuperación social y ambiental de ese corredor fluvial, cuya contaminación afecta a más de una docena de municipios. La política pública para alentar la Gobernanza del Sistema Riachuelo (como le llaman), la autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo y la participación colectiva para emprender acciones. Este proyecto cuenta con el apoyo del Banco Mundial. En este se sumó en octubre de 2020, la inclusión y el problema de género y diversidad.

El Gobierno de Buenos Aires (2017), su Consejo de Planeamiento Estratégico, Buenos Aires Ciudad, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que corresponde a un gobierno provincial mientras la amba, tiene competencias en las esferas de la gobernanza y los servicios: Transporte, trenes suburbanos, metro, autobuses metro e intermunicipales, medio ambiente, red de agua, gestión y disposición de desechos. Las características contrastantes entre la CABA y su área metropolitana se reflejan en el acceso de la población a la infraestructura y los servicios urbanos. La cobertura del sistema de agua, por ejemplo, es del 99 por ciento en la CABA, mientras que varias localidades en el AMBA se encuentran entre los 15 municipios de Argentina con las tasas más bajas de acceso a servicios de agua.

Actualmente el proyecto Plan Estratégico Participativo Buenos Aires 2035 -pepba- que se inició en 2017 cuando los gestores y coordinadores de este celebraban la coincidencia de los factores partidistas que coincidían como mayoría en el gobierno federal y área metropolitana, trabajan en este mientras el reciente cambio de grupo gobernante mantiene hoy cierta

reticencia para su realización y directrices. Sin embargo, para dotar de mayor gobernabilidad metropolitana se plantea ahora la creación para Buenos Aires de un Parlamento Metropolitano. Los actores involucrados en esta iniciativa serán inicialmente las Legislaturas locales. Su agenda de temas incluiría: espacios verdes, ciudad formal/real, transversalización de las temáticas, leyes espejo, capacidad instalada en barrios, articulación entre escalas y actores, Comisión Interparlamentaria e Interjurisdiccional, movilidad, generación de riqueza por empleo genuino, desconcentración demográfica. Para el financiamiento del Parlamento Metropolitano se propone la creación de un Fondo Metropolitano para obras de infraestructura específicas para la región. (Tella G. y De Souza M. 2019)

El caso de Medellín, convertido en ejemplo contemporáneo de buenas prácticas en la planeación urbana metropolitana, tiene su antecedente en el 1890; con la formación del Plan Regulador en cumplimiento de la Ley 8 de 1947, que toma en cuenta el potente eje formado por el Río Medellín y la línea de ferrocarril, corredor donde convergen las vías que descienden de los cerros y el Centro tradicional; El Plan Estratégico de Medellín cuando "la presidencia de la república crea en 1990 la Consejería para el área Metropolitana de Medellín con el fin de atender los problemas de violencia, gobernabilidad y descomposición social de los barrios marginales. Paralelamente se pone en marcha el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín PRIMED, en cooperación con el gobierno alemán a través del Ministerio Federal de Cooperación Económica BMZ, el Banco Alemán de Desarrollo y Reconstrucción KFW y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo pnud. El PRIMED produce el diagnóstico de la problemática de los asentamientos marginales a partir del cual se implementan una metodología participativa novedosa para llevar a cabo un conjunto de acciones que integraban la legalización de la propiedad, el mejoramiento de los barrios y de las viviendas, mitigación del riesgo geológico, capacitación y empleo, salud, educación, entre otras cuestiones esenciales. Con todo ello, surge una nueva forma de atender la urbanización marginal y sus consecuencias" (Pérez J., Patiño J.M., Spera G., García J.C., Tarchópulos D. y Carmona I.,2014)

En 1996 la facultad de Arquitectura de la Universidad Pontificia Bolivariana, funda el Laboratorio de Arquitectura y Urbanismo recuperación con el Laboratorio Urbanismo de Barcelona de la Universidad Politécnica de Cataluña, de dónde surgen líderes y proyectos urbanos transformadores. Al mismo tiempo el Área Metropolitana del Valle de Aburrá produjo un modelo de ocupación que definía las primeras directrices para orientar los Planes de Ordenamiento Territorial, de los que se derivaron proyectos pendientes para

el equilibrio en la ocupación del territorio metropolitano. Se revisó el Plan Director Medellín-Valle de Aburrá, BIO 2030; cuyas políticas estratégicas se sustentan ahora en tres ejes estructurantes: Medio Ambiente y Espacio Público; Movilidad y Transporte y Centros de Actividad y Hábitat. Las actuaciones se apoyan en las variantes desarrolladas por el Municipio de Medellín a través de áreas de actuación urbanística, macroproyectos urbanos, planes parciales y proyectos urbanos integrales; que toman en cuenta el borde urbano rural dada su importancia paisajística, ambiental, hidrográfica y agraria.

Las Áreas de Intervención Estratégica, en el Corredor Metropolitano se dividieron en unidades denominadas Río Norte, Río Centro y Río Sur como claves instrumentales para ubicación de macroproyectos uno de los principales ha sido la recuperación de los bordes y del río. También la atención a los desequilibrios del hábitat en la franja centro oriental y occidental transversales al río que corresponden a las quebradas. Un punto importante de todo ha sido la actuación de la Empresa de Servicios Públicos de Medellín.

Es un hecho que la cultura urbana de Medellín y en su momento Curitiba han trascendido al mundo, especialmente a América Latina, especialmente en gran parte porque han correspondido a una realidad social y cultural propia, pasando de cierta manera por encima de los intereses de grupo y de las intenciones de control corporativo o de gobierno y sobre todo los especulativos cuando del bien común se ha tratado.

DERIVACIONES Y CONTEXTOS

México

El Sistema Nacional de Planeación Democrática aprobado en 1983 por el Congreso de la Unión, institucionaliza la planeación y los mecanismos para la concertación entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad. Aparecieron los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (copladem), con lo que se sentaron las primeras bases para la participación ciudadana en los asuntos públicos. Años más tarde se creó el primer Instituto Municipal de Planeación (implam) en la ciudad-municipio de León, Guanajuato. A partir de entonces se crearon este tipo de organismos en muchas ciudades capitales o ciudades medias del país, cuyo estatuto, estructura administrativas funciones, con variaciones mínimas, están sujetas, reguladas o vinculadas al poder central, gobierno municipal

o incluso estatal; siguiendo la tradicional verticalidad del poder público, situación que prevalece entrada ya la tercera década del siglo XXI.

El discurso, sin embargo, apunta orientaciones simbólicas repetidas en los programas de gobierno de varios momentos en los que se sitúa la participación de los INPLAM, ejemplo: "Nuestro Sueño", Querétaro; "Generando Ciudad", Irapuato; "Búsqueda del Desarrollo Sustentable", Matamoros; León hacia el Futuro" León; "Morelia NexT- Plan de Gran Visión 2041"; este último parecido al de la Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) "Ruta 2042". En una de las tres grandes metrópolis, capitales, Monterrey, aún está por crearse un Instituto Metropolitano de Planeación.

> *El Área Metropolitana del Valle de México se destaca por sus características fragmentadas y sectoriales, lo que ha dificultado la definición y ejecución de una visión metropolitana a largo plazo. ¡Y sin embargo, la ciudad funciona! Pero ¿cómo está funcionando? ¿Ofrece condiciones razonables para un desarrollo integral y un entorno sostenible? La respuesta es no…esto plantea algunas preguntas fundamentales: ¿Por qué la gobernanza metropolitana es tan importante para la seguridad y el desarrollo nacional y local? ¿Cuáles son las propuestas fundamentales para pasar de una crisis metropolitana a una gobernanza metropolitana exitosa? (Iracheta, 2019:320-329)*

A pesar de que el Sistema Urbano Nacional de México contiene 401 ciudades, de las cuales 74 son zonas metropolitanas -eran 12 en 1960 y 55 en 2010-, ni el sistema de planificación espacial y urbana ni las estructuras administrativas en ninguno de los tres niveles del gobierno mexicano han asumido la responsabilidad de planificar e impulsar, apoyar la generación de gobiernos supramunicipales en las metrópolis, con un enfoque de gobernanza integral compartida y apoyada por la capacidad del Gobierno Federal, más allá de lo declarativo u oficializado en leyes. El breve periodo de duración del Fondo metropolitano fue un aliciente efectivo, aún no evaluado en su verdadero resultado para la sociedad, por lo que aún no se comprende su suspensión.

Los Institutos Metropolitanos de Planeación, como instancias de coordinación técnica, de carácter público y descentralizado, conforman una pieza fundamental para la gobernanza metropolitana debido a su contribución a la planeación y el ordenamiento del territorio. Uno de los institutos con mayor consolidación estructural del país, que compartía dicha distinción con el de la Zona Metropolitana de Puebla antes de que

este lamentablemente se extinguiera en 2020, es, sin duda, el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara, que, desde su conformación en 2014, ha jugado un papel fundamental en los procesos de coordinación metropolitana a partir de desarrollar y proponer instrumentos de planificación como el Programa de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Ordenamiento Territorial, planes sectoriales y proyectos estratégicos, además de gestionar asociaciones importantes con organizaciones e instituciones universitarias con el fin de realizar estudios especializados. Dos factores han influido de forma importante para que esta instancia pueda lograr sus objetivos: la existencia del, ahora extinto, Fondo Metropolitano de Planeación; y, por otro lado, la coincidencia ideológica, partidista, de la mayoría de los miembros que conforman la Junta de Coordinación Metropolitana, presidentes de los municipios que conforman el AMG, esta suma de voluntades políticas ha permitido aprobar y promover dichos instrumentos. Este ejemplo, si bien permite reconocer procesos adecuados de conformación y estabilidad, exige no ser omiso a dos fenómenos que condicionan dicha estructura de funcionamiento: la necesidad de contar con financiamiento federal que garantice suficiencia de recursos para los grandes proyectos metropolitanos que demanda la creciente complejidad de los núcleos urbanos; y, por otro lado, la enorme dependencia que tienen los institutos de la voluntad política de los municipios miembros de las Áreas Metropolitanas.

ENCRUCIJADA

El día 1 de junio del 2021, en el Diario Oficial de la Federación de México, se publicó un Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenación Territorial y Desarrollo Urbano" (LGAHOTDU). En este anota el orden institucional y actividades de los organismos responsables, algunos ya existentes y se señalan las atribuciones de cada uno y la ruta que deberán seguir para la planeación territorial, urbana y ambiental del país. En este se introduce la figura del Instituto Multimunicipal de Planeación, para municipios asociados menores de cien mil habitantes. permanecen: Instituto Municipal de Planeación e Instituto Metropolitano de Planeación. A la letra explica que: Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, "podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

Entre las consideraciones legales y atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los Municipios en su artículo 115, se encuentran: Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Tal situación normativa permite abordar "la Iniciativa con proyecto de decreto que reforman algunas disposiciones del artículo 115 de la Constitución en materia de integración de zonas metropolitanas", en la que sustancialmente propone cambiar el término "podrán" por el de "deberán", si se trata de "coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan"; iniciativa presentada por la fracción parlamentaria del partido Movimiento Ciudadano en el Senado fechada en marzo del 2021, con la cual, de aprobarse, permitiría una posible salida (¿obligatoria?) a la complicada situación de insuficiencia de recursos financieros o la unidad de acuerdos a los organismos metropolitanos existentes (o por existir), dada la eliminación del Fondo Metropolitano hace dos años, creado en 2006, cuyos recursos vuelven a centralizarse en el Gobierno Federal, y con los que las zonas metropolitanas, pudieron realizar obras de infraestructura común de gran envergadura. Esto representa un retroceso en la posibilidad de avanzar en la construcción de la gobernanza y la generación de políticas públicas de beneficio social. En esta disyuntiva, no obstante, se conoce la insuficiencia presupuestal de la mayoría de los municipios del país, la eliminación del Fondo Metropolitano es, lo menos, una aberración política, especialmente en tiempos de postpandemia y crisis del sistema.

¿Cómo lograr un estructura viable de gobernanza metropolitana supramunicipal (caso de Portland, París o Londres, limitada en Curitiba o Medellín), entre las fuerzas antagónicas que se producen al interior de los procesos metropolitanos (especialmente con el uso del suelo y servicios como agua, residuos y medio ambiente), frente a los intereses particulares -la especulación con los usos del suelo y voracidad del sector inmobiliario-; y entre las divisiones territorial-municipales y las atribuciones que le confiere la Constitución, sin deliberar sobre la posible modificación del contenido del artículo 115 constitucional y las dificultades que resultan de esto para la realización de un metaplanificación urbana-territorial-regional-ambiental de una zona metropolitana y sus entornos regionales que impacta?.

Agregada la dificultad que sucede cuando en estas se dan gobiernos de diferente partido político, como en el caso del Valle de México. Si bien la propuesta por parte de una fracción del Senado y su autor da sentido a la

idea de avanzar en la coordinación intermunicipal en la proyección de las tareas y proyectos que deberán darse desde las propuestas multilaterales y multinivel (ejemplo IMEPLAN, Área Metropolitana de Guadalajara). Para que la modificación de "podrán" a "deberán", sea mínimamente suficiente en un periodo específico, modificable e intertemporal, si se piensa en el avance de estos importantes territorios del país, hace falta abrir el debate para concebir la formación de una, posible, jurisdicción supramunicipal que, de paso a la realización de una gobernanza efectiva, desde la compleja realidad de los procesos metropolitanos y sus efectos territoriales, sobre todo sociales. Tarea política en espera.

Más allá de los intereses centralistas o autocráticos de cualquier gobierno o tendencia política o ideológica, es urgente en México y, probablemente en el norte y sur globales, "la emergencia de un nuevo paradigma que determine roles diferenciados y contrapuestos a los esquemas clásicos vigentes en los gobiernos locales, particularmente en las regiones metropolitanas, desarrollados cada vez más como resultado de tendencias globales, articuladas al desarrollo de redes interconectadas de intereses particulares. Modificar aquello proveniente de la mercantilización de los bienes públicos y la liberalización e integración a mercados globales. Renovar diseños institucionales para superar competencias delimitadas y subordinadas a los gobiernos locales -o centrales-, en el marco de un modelo soberanista centrado en el Estado-Nación.

Con la globalización, este esquema tradicional está en la encrucijada de cambios y hoy los gobiernos locales asumen en las grandes ciudades nuevas competencias, las cuales corresponden a la emergencia de nodos metropolitanos que se articulan con los mercados globales y con dinámicas de reconfiguración de flujos económicos, políticos, sociales y demográficos" (Varela, 2015: 213-237). La situación social de desigualdad en la que vive la mayoría de los habitantes de regiones y esquemas del hábitat en el mundo, año 2021, requiere preguntarnos aquello que hemos evitado por intereses u omisión; reflexionar a fondo para construir esa "nueva realidad". El cambio social es multidimensional, pero, en última instancia, es contingente al cambio de mentalidad, tanto en los individuos como en los colectivos. (Castells, 2010, p. 393).

BUENAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD: EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

Javier Jileta Verduzco [1] y Laura Alejandra Garrido Rodríguez[2]

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son entendidas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que llevan a cabo los gobiernos y tomadores de decisiones para solucionar problemáticas que en alguna temporalidad específica los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios para su atención. A través de estas, el Estado atiende y garantiza soluciones que dan respuesta a las necesidades de la población y a partir de la toma de decisión se impulsan normas, instituciones, acciones, prestaciones, bienes o servicios con lo que se busca generar cambios e impulsar el bienestar de su población.

Si bien la definición anterior enmarca la importancia y trascendencia de las políticas públicas es necesario exponer que estas requieren de una gran labor y un profundo trabajo que garantice su éxito. Por tal motivo este capítulo en su primer apartado busca exponer qué son las políticas públicas, sus componentes a través de los pasos de diseño, implementación y alcance en donde se pone sobre la mesa la serie de pasos requeridos para la propuesta de políticas públicas.

El segundo apartado del capítulo se centra en algunos ejemplos de políticas públicas en México que se han convertido en casos de éxito, mientras que el tercer apartado pone sobre la mesa la propuesta de dos temas centrales para su incorporación en agendas de políticas públicas futuras. Finalmente, se presentan algunas reflexiones.

LA POLÍTICA PÚBLICA: DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y ALCANCE

Las políticas públicas son entendidas como acciones propuestas por agentes gubernamentales cuyo objetivo es atender problemáticas de interés público y dar soluciones factibles. Sin embargo, existe una gran diferencia entre políticas públicas y buenas políticas públicas. Son las segundas sobre las cuales nos centraremos a lo largo de este capítulo que pretende dar cuenta

1 Maestro en Planeación y Desarrollo Urbano con estudios doctorales sobre Economía Urbana y Marcas País en la University College London (UCL).
2 Doctorante de Urbanismo por la UNAM y Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas por la UAM-Azcapotzalco.

de la importancia del quehacer de la política pública mexicana, los funcionarios y su papel en la conducción de las ciudades, de un desarrollo social justo y del bienestar para la sociedad.

No obstante, antes de entrar a detalle acerca de qué se entiende por buenas políticas públicas, es necesario un breve análisis acerca de las políticas públicas en general y su génesis en el reconocimiento de un problema (Parsons, 2013). Precisamente este primer paso es el que conlleva un mayor reto para todos los involucrados ya que los problemas implican percepciones diversas, o grados de subjetividad, mismas que se alimentan históricos, económicos, culturales y políticos de cada individuo son un lente observador.

De acuerdo con Parsons (2013), la definición del problema es parte del problema mismo. El cómo se elige o define el problema tendrá implicaciones tanto en la solución sugerida como en la propuesta para darle solución. Sin embargo, en una gran mayoría de casos para la definición de políticas públicas se habla de una observación neutral y ajena que busca atender la problemática de forma integral. Este es para Parsons (2013), el principal motivo de fracaso de las políticas públicas pues el acto de observar es algo que afecta al objeto de estudio porque modifica los comportamientos. Lo ideal para la identificación de la problemática es estar dentro de ella y entender cómo afecta a cada uno de los individuos participantes.

Dicho esto, en un primer momento es importante señalar que una buena política pública es una política integral y razonada la cual tiene una amplia fundamentación que parte de la identificación de la problemática a tratar, identifica cuál es la vía idónea para corregirla y cuál es el destino al que se pretende llegar. Ninguna política pública puede pensar sólo en el corto plazo y prestar atención a lo inmediato sin que trate de fondo el problema (Lahera, 2004).

Por otro lado, en un segundo momento las políticas públicas también evalúan los temas económicos y sociales, los cuales incluyen tres aspectos relevantes: 1) la estimación de costos y alternativas de financiamiento, deben ser definidos desde el diseño de la política pública para encontrar mecanismos de financiamiento que se adecuen a las necesidades propuestas y objetivos señalados. También se incluye: 2) el análisis de factores para una evaluación de costo-beneficio social, el cual se articula como uno de los puntos centrales de la política pública ya que se hace un ejercicio de evaluación del impacto que tendrá en la población y su trascendencia. De igual manera se debe considerar: 3) el beneficio social marginal comparado con el de otras políticas públicas,

es decir, se evalúa si la implementación de esta política es la más benéfica en términos de impacto social y evaluación de costo-beneficio (Lahera, 2004).

En un tercer momento, dentro de los requerimientos para políticas públicas se incluyen los aspectos sociales y cooperativos. Dentro de esta fase se busca la colaboración de diversos actores sociales que pueden generar cambios dentro de la política, para lo cual se evalúa el impacto potencial que tendrán los actores y el valor agregado que suman al proyecto. Esta fase representa el mayor reto por la multiplicidad de actores que intervienen y debido a que en muchas ocasiones los intereses individuales se contraponen con los colectivos. Sin embargo, es necesario mediar y buscar un punto de convergencia y crear asociaciones de colaboración en donde se rescate la importancia de la participación del sector público, privado y social (Lahera, 2004).

También existe un cuarto paso que corresponde a la parte de diagnóstico y diseño de la política pública. Esta parte es quizás la más importante de todo el proceso ya que una vez identificado el problema o las problemáticas es necesario hacer un diagnóstico para determinar los factores que inciden y determinar los orígenes de estos (Lahera, 2004). Este ejercicio requiere de una gran labor por parte de los responsables y participantes dentro de la política pública ya que tienen la capacidad de involucrar a la población en la identificación y señalización de los temas relevantes. Este momento es crucial para la validación social de la solución a través de la política pública ya que habla del reconocimiento de la ciudadanía como un actor que interviene e incide en su territorio y la solución de sus problemáticas. Además de una forma eficaz para identificar soluciones, contribuye a legitimar las medidas a implementar más adelante.

Finalmente, el quinto paso de la política pública corresponde a la implementación y evaluación de estas (Lahera, 2004). Comúnmente, el fin de la política pública se señala cuando esta se encuentra implementada en el territorio, sin embargo, este es uno de los grandes problemas a resolver actualmente. Las políticas públicas deben de ser monitoreadas y evaluadas para verificar que el cumplimiento de sus objetivos se realice y que estas sean llevadas a cabo de forma adecuada. De esta manera también se genera seguridad en el tema de financiamiento y viabilidad económica de las políticas públicas.

Los pasos anteriores corresponden a los lineamientos a tomar en cuenta para la elaboración de políticas públicas, sin embargo, existen algunos condicionantes adicionales que complejizan esta tarea. Sin lugar a duda el elemento territorial, geográfico y de escala es uno de los más grandes retos

en la elaboración de políticas públicas. Por un lado, el proceso de crecimiento urbano del país ha originado una reproducción sistémica de metrópolis. El rápido crecimiento poblacional aunado al constante proceso de extensión territorial, ha devenido en la formación de grandes centros urbanos que dan vida a pequeñas, medianas y grandes ciudades.

Estas dinámicas territoriales también han mostrado nuevas formas de interacción entre las distintas regiones y han originado procesos socioterritoriales particulares caracterizados por la ampliación de las brechas de desigualdad y una mayor polarización. Estos escenarios agudos de desigualdad son producto de la extensión territorial continua y el crecimiento poblacional intermitente.

Ante este escenario, una de las grandes estrategias de la planeación urbana ha sido la delimitación de las Zonas Metropolitanas. Una figura político-administrativa que surge de la necesidad de identificar y caracterizar territorios interconectados que comparten problemáticas, funciones y actividades con la finalidad de brindar soluciones certeras.

Cabe señalar que la delimitación de las Zonas Metropolitanas parte de dos elementos centrales. El primero, busca su identificación y caracterización en donde se considera el tamaño de la población y componentes que permiten definir su integración física y funcional y son elementos fundamentales para la decisión en materia de planeación y política pública. El segundo elemento corresponde a identificar una serie de elementos vinculados al desarrollo social y económico.

Son precisamente las Zonas Metropolitanas los territorios primordiales en las acciones y políticas públicas de los gobiernos federales, estatales y municipales. Si bien estas zonas son identificadas como áreas óptimas por el incremento en la capacidad de gestión de recursos de los diferentes niveles de gobierno y el fortalecimiento de las acciones de planeación, son estos mismos elementos los principales retos a resolver.

Las Zonas Metropolitanas representan uno de los grandes desafíos en materia de planeación y política urbana dado que el fenómeno metropolitano requiere de mecanismos de gestión precisos que permitan un buen funcionamiento. En este sentido, existen otros elementos que condicionan su buen funcionamiento tales como el marco jurídico, la gobernanza metropolitana y sin lugar a duda, los arreglos político-institucionales que incentiven la gestión intrametropolitana. Ante

este escenario, a continuación, se plantean algunos casos de éxito de políticas públicas en México y su interacción a nivel metropolitano.

CASOS DE ÉXITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CIUDAD DE MÉXICO

Como se ha mencionado anteriormente, existe una diferencia entre la política pública y la buena política pública. En términos políticos y de impactos a la ciudadanía esto tiene repercusiones importantes, por ejemplo, existe una gran cantidad de políticas públicas cuya duración se ve definida por la vida política de los funcionarios y son transformadas o erradicadas cuando estos son reemplazados o sustituidos por nuevos equipos de trabajo. En términos de la ciudadanía esto tiene afectaciones severas ya que puede significar la pérdida de programas sociales y en algunos casos el estancamiento de políticas públicas de mediano y largo plazo que buscan atender problemáticas de gran envergadura.

Sin embargo, hay que señalar que el éxito de las políticas públicas no corresponde a casos de azar o a un ejercicio de probabilidad estadística. El éxito de las políticas públicas está fundamentado en tres puntos específicos. El primero tiene que ver con su definición de objetivos reales y del interés público. Ambos aspectos emanan de decisiones sustentadas por diagnósticos en donde participan de forma activa los ciudadanos. Entonces, el primer paso es un diagnóstico integral con la capacidad de escuchar a la ciudadanía, sus intereses, necesidades y deseos de transformar algo de su realidad que no está bien hasta ese momento.

El segundo punto para consolidar políticas públicas exitosas es la atención efectiva de problemas públicos específicos, es decir, la identificación oportuna de problemáticas y soluciones que atiendan con precisión las demandas. No se trata de generar políticas públicas generales, se trata de atender con precisión de bisturí las demandas de los ciudadanos. Tal vez sea esta la que presenta el mayor reto para los tomadores de decisiones los cuales pueden optar por los reflectores y políticas públicas muy vistosas que generen un buen recibimiento por parte de los medios de comunicación sin que estos atiendan las problemáticas reales y específicas.

El tercer punto es la participación de la ciudadanía en las diversas etapas de las políticas públicas. Su participación tanto en la identificación de problemáticas, así como de soluciones representa el punto medular para obtener el éxito dentro de una política pública ya que muestra el nivel de compromiso que tienen los tomadores de decisiones para con su cargo y la

ciudadanía que los eligió para representar sus intereses. Este punto también representa un gran reto pues es necesario mediar entre los intereses individuales y colectivos de la población y al mismo tiempo encaminarlos hacia soluciones armoniosas y con impacto para la comunidad.

Casos de éxito en Política Pública en Ciudad de México

Algunos ejemplos puntuales de buenas políticas públicas son los suscitados durante el periodo de 2006 a 2012 en la Ciudad de México en donde además de dar continuidad a programas sociales anteriores, la administración de este periodo dio énfasis y visibilidad a temas poco atendidos y de gran relevancia a nivel internacional (PGDDF, 2006). Se apuntó el reflector a temas como la igualdad de género, el espacio público, la movilidad no motorizada, así como al reconocimiento y cumplimiento de derechos civiles, sexuales y reproductivos. Estos ejemplos se han convertido en ejemplo de política pública duradera y con efectos a corto, mediano y largo plazo.

Además de estas acciones y programas sociales se realizaron acciones trascendentales para la historia de la Ciudad de México, con políticas públicas que marcaron una nueva etapa para la ciudad y el país. El éxito de las políticas públicas de dicha administración se basó en hacer escuchar a la ciudadanía y trabajar desde una perspectiva de derechos humanos para la sociedad. A diferencia de otras administraciones, esta puso en el centro a los ciudadanos los cuales tuvieron canales de participación y opciones de incidencia en la política urbana. Estas se pueden clasificar en: a) empleo y economía; b) grupos vulnerables y dignidad humana; c) educación; d) salud; e) seguridad; y f) movilidad y medio ambiente.

Por citar algunos ejemplos, en la segunda categoría referente a los grupos vulnerables se pueden incluir algunas otras acciones, programas y políticas públicas de gran relevancia. La primera es la creación del "Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial", cuyo espacio impulsó la participación ciudadana para la creación o mejoramiento al acceso del espacio público en zonas populares (Álvarez, & Ziccardi, 2015). En este mismo sentido se debe mencionar que durante esta administración las organizaciones de la sociedad civil ejercieron su derecho a la participación y se realizaron cambios significativos que ampliaron sus derecho, producto de esta transformación en materia de derechos colectivos se elaboró la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad como parte de la promoción del derecho a la ciudad que fue vista y analizada en el contexto internacional a través de foros diversos como el Foro Social Mundial (Álvarez, & Ziccardi, 2015; Ziccardi, 2009).

Dentro de la quinta categoría asociada a temas de seguridad se pueden identificar acciones encaminadas a coadyuvar a la política pública. Por un lado, la expropiación de predios y edificios que eran utilizados como centros operativos de la delincuencia organizada y la introducción de cámaras de videovigilancia fueron piezas clave para el éxito de las políticas en materia de seguridad, las cuales fueron responsables de la reducción del índice delictivo en la Ciudad de México a un 11% y el cambio en la opinión pública vinculado a la reducción de la delincuencia y la percepción de inseguridad.

Finalmente, dentro de la sexta y última categoría denominada movilidad y medio ambiente, se realizaron diversas acciones encaminadas al combate del cambio climático, el mejoramiento de la calidad del aire, y una movilidad más saludable y ejemplo de ello fue la construcción de infraestructura de movilidad no motorizada y a favor del medio ambiente mediante la implementación del sistema de Ecobici.

El proyecto Ecobici es un proyecto que se concibió para mejorar la movilidad y facilitar la intermodalidad entre diversos tipos de transporte en la Ciudad de México. También buscaba dar mayor importancia a otros medios de transporte alternativos como el uso de bicicleta para reducir el impacto ambiental y mejorar la calidad del aire dentro de la ciudad. El impacto de este programa fue tal que ha continuado ampliándose en las últimas administraciones y el número de beneficiarios ha incrementado exponencialmente (Pérez, 2017).

Sin embargo, el programa de Ecobici no solo atendía problemáticas de movilidad y calidad ambiental, sino que algunas evaluaciones posteriores a su implementación comprobaron una relación con el incremento de la salud física y mental (Pérez, 2017). En el contexto actual de COVID-19, este medio de transporte fue uno de los más utilizados para evitar aglomeraciones en medios de transporte cerrados y también garantizó a sus usuarios medidas de relajación y salud mental al salir del encierro causado por las medidas de aislamiento social.

Políticas públicas: Perspectivas Metropolitanas para la gestión de estrategias

Uno de los principales desafíos que enfrentan los tomadores de decisiones y gobernantes en sus distintos órdenes de gobierno es la compatibilidad entre las políticas públicas y sociales que implementa cada una de las figuras político-administrativas. Si bien las políticas están regidas por las líneas de acción y estrategia de orden federal, algunas de ellas tienen sus particularidades lo que imposibilita su compatibilidad con estados colindantes o unidades político-administrativas vecinas.

Este es uno de los retos más importantes a resolver en cuanto a niveles metropolitanos. Aun cuando las figuras metropolitanas están interconectadas por territorio y comparten características físicas, económicas, sociales y algunas problemáticas, en la mayoría de los casos la forma de atención que se brinda a estas últimas se reduce y es atendida de forma individual por cada estado lo que dificulta una atención integral al problema.

No obstante, existen algunos ejemplos de casos de éxito de políticas públicas de orden metropolitano. En referencia al último ejemplo del caso de la Ciudad de México correspondiente a movilidad y medio ambiente, se ahondará en el proyecto del "Plan Verde" impulsado entre 2006 y 2012, mismo que constituyó una serie de estrategias y acciones enfocadas en transitar hacia la sustentabilidad urbana y represento el esfuerzo intersectorial de diversas dependencias y niveles de gobierno. Un proyecto que dejó programas que actualmente continúan y se han vuelto insignia para la planeación y políticas públicas metropolitanas.

El "Plan Verde" accionó estrategias para incrementar la oferta de transporte público masivo y semimasivo, promovió el uso de modos de transporte no motorizado y buscó desincentivar el uso del automóvil. De igual manera se desarrolló una red de autobuses de tránsito rápido (sistemas BTR), se instalaron parquímetros en las zonas centrales de la ciudad y se promovió el uso de la bicicleta a través de la "Estrategia de Movilidad en Bicicleta" (Madero & Morris, 2016; Pérez & Landin, 2019; SMA, 2007).

La estrategia de movilidad en bicicleta activó la instalación de mil biciestacionamientos en diversos puntos de la ciudad, se publicó un nuevo reglamento de tránsito metropolitano en donde se especificaron los derechos y obligaciones de las personas usuarias de la bicicleta, así como su reconocimiento como un vehículo; también se construyeron ciclovías, carriles de uso compartido y se impulsaron otros proyectos que reforzaron

la estrategia como “Muévete en bici” y el programa de transporte “ECOBICI” (Pérez & Landin, 2019; SMA, 2007).

Actualmente la movilidad ciclista representa una infraestructura accesible, segura, cómoda y funcional con 600 km de infraestructura solo en Ciudad de México, la cual incluye 8 biciestacionamientos masivos o semi-masivos y 2 en construcción; además de 10 mil unidades de bicicleta en el programa ECOBICI (SEMOVI, 2019a). Este tipo de transporte ha fomentado el uso de la bicicleta, además ha sido un gran promotor en el uso de movilidad intermodal al facilitar la conexión con otros medios de transporte.

Si bien la política surgida desde el “Plan Verde” y el impulso que se ha dado a la movilidad no motorizada parece reducirse a una escala de Ciudad de México, esta ha tenido un gran impacto metropolitano. Uno de estos aspectos puede mostrarse con la localización de los biciestacionamientos masivos y semi-masivos los cuales han buscado implementarse en lugares clave con problemas de movilidad y con una amplia afluencia por el número de viajes y pasajeros que convergen de la ciudad y de municipios conurbados. Algunos ejemplos de ello son los biciestacionamientos masivos de “Pantitlán” y el “Rosario” (SEMOVI 2019a; 2019b).

Sin embargo, estas acciones también se han catapultado como un impulso para otros actores políticos que buscan empatar políticas públicas de movilidad con lo realizado en la Ciudad de México y así extender el número de beneficiarios. Cabe señalar que la ciudad es parte de una zona de mayor envergadura que conjunta 59 municipios del Estado de México y 1 municipio de Hidalgo, que aunados a las 16 alcaldías de la Ciudad de México conforman la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Una de las regiones metropolitanas más pobladas del país con un aproximado de 20.1 millones de habitantes (INEGI, 2020) y en donde al día se realizan aproximadamente 19 millones de viajes de acuerdo con la Encuesta Origen Destino (2017).

De estos viajes, se estima que 719,844 se realizan en bicicleta a nivel Zona Metropolitana y solo 252,359 en Ciudad de México, por lo que el resto de los viajes se realiza en los municipios del Estado de México e Hidalgo. Desde la implementación del “Plan Verde” y sus estrategias, la política pública de movilidad ha ido extendiendo el número de beneficiarios y beneficios a lo largo del tiempo a través del progresivo incremento al presupuesto público para la inversión de infraestructura.

Sin lugar a duda, este corresponde a un caso de éxito y uno de los grandes logros de la Ciudad de México ha sido la exposición de una necesidad de transporte no motorizado y sustentable. Ante este escenario, los municipios conurbados de la ciudad pertenecientes al Estado de México han optado por implementar acciones encaminadas al uso de bicicleta y en cierta medida buscado la compatibilidad de sus estrategias de movilidad con la política de la ciudad. Algunos ejemplos son la puesta en marcha del biciestacionamiento de Cuautitlán y en donde se estima que se realizan del 100% del total de viajes realizados, entre el 3.5 y 4.8% se realizan en bicicleta (Pérez, 2017).

La implementación de un biciestacionamiento en esta área es una estrategia que se articula con la estación del tren suburbano, un sistema de transporte de alta capacidad en la zona norte de la ZMVM que conecta al Estado de México con la Ciudad de México a través de la interconexión entre tren suburbano y la línea B del metro. La implementación de este biciestacionamiento data de 2008 y actualmente tiene 818 lugares disponibles.

Esta conexión es un ejemplo de movilidad intermodal ya que existen cajones de estacionamiento para bicicletas que hacen conexión con un tren de carga masiva de pasajeros y a su vez convergen otros tipos de transporte de mediana carga y uso individual como micros, combis, autos, taxis y actualmente autos por aplicación. Un sistema que articula el sistema de movilidad de municipios del Estado de México y alcaldías de la Ciudad de México.

También se puede mencionar el caso de Pantitlán, un biciestacionamiento que se construyó a finales del año 2014 y tiene disponibles 416 lugares de estacionamiento. Este punto es un nodo de movilidad clave de la ciudad por la interconexión entre municipios del Estado de México y alcaldías de la ciudad. Su localización representa uno de los nodos centrales en la movilidad metropolitana ya que se convergen 4 líneas de metro (línea 1, línea 5, línea 9 y línea férrea). También se encuentra articulada la línea de Mexibús y existe un centro de transferencia modal (CETRAM). Además de representar uno de los nodos de movilidad con mayor afluencia.

Los ejemplos anteriores son muestra de políticas públicas de orden metropolitano. Si bien el origen de ellas surge en una sola entidad federativa como lo es la Ciudad de México, la problemática que atiende es compartida por la Zona Metropolitana. La movilidad es uno de los grandes temas a resolver para la mayoría de las metrópolis y la iniciativa del Plan Verde buscaba atenderla de forma integral a través de diversos ejes que atacaban

aspectos diversos como la reducción de emisiones de gases CO2, la apuesta de transporte público de calidad y un mayor acceso a la ciudad y urbanidad a través de vehículos no motorizados.

Este tipo de política tuvo un gran recibimiento no sólo en la capital del país, sino que fue ejemplo de que es posible pensar en otros tipos de movilidad urbana que sea sustentable y sostenible. Por ello, este ejemplo se replicó en otras grandes ciudades y fue esto lo que impulsó a los gobiernos del Estado de México a replantear algunas estrategias de movilidad con la finalidad de compaginarlas con las ya existentes en la capital.

A partir de esta concordancia es que se amplió el número de beneficiarios, y sobre todo el beneficio a miles y miles de ciudadanos que hacen viajes diarios que van del estado a la capital; o viceversa los cuales han encontrado en el uso de la bicicleta una forma fácil, segura, cómoda y amigable de hacer conexiones intermodales y vivir la urbanidad de una forma digna y verde.

AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS A FUTURO

Hoy en día el recorrido que tienen las metrópolis en cuanto a política pública puede considerarse grandes logros que han sido promovidos desde la ciudadanía y tomadores de decisiones con la finalidad de exaltar la importancia de la colaboración multiactor, interinstitucional e intergubernamental. Si bien queda un largo camino por recorrer es necesario también premiar la labor realizada hasta el momento. No obstante, en la actualidad la agenda de políticas públicas a futuro está cargada de un contexto completamente condicionado a la crisis más grande del siglo XXI: la COVID-19.

Actualmente el país enfrenta grandes retos, la situación global causada por la pandemia por COVID-19 ha mermado en gran medida el camino recorrido los últimos años hacia la prosperidad de la economía y la justicia social. La crisis por COVID es un hecho, hoy en día apenas vemos algunos de los estragos que tendrán las ciudades, sociedades y economías a escala internacional. Los efectos de la pandemia podrán verificarse en el corto, mediano y largo plazo, y sin lugar a duda el trabajo a futuro es enorme; el quehacer de los tomadores de decisiones será crucial para minimizar los impactos en la sociedad y velar por su bienestar.

En este sentido es importante atender las necesidades de la población y sobre todo tomar conciencia de las mejores y más oportunas acciones que las atiendan. Estas deben de ser medidas en cuanto a su alcance, el número de beneficiarios y su durabilidad y trascendencia hacia el futuro.

La pandemia nos ha dejado una gran lección y es que el futuro es incierto pero la mejor manera de afrontarlo es estar preparados y tener las mejores herramientas para combatir los retos futuros.

Una de las grandes lecciones que deja la pandemia es la necesidad de procurar, luchar y conseguir salud universal para la población. Esto se debe realizar desde un enfoque de la buena política pública, para generar un servicio de calidad, que garantice la atención oportuna y eficiente a todos los mexicanos. Tenemos que dar un salto cualitativo y cuantitativo en nuestros sistemas de salud y para ello es necesario comenzar a pensar, diseñar e implementar estos mecanismos de forma inmediata.

Esta agenda de salud universal debe pensarse de forma articulada entre todos los órdenes de gobierno. Encontramos grandes evidencias que muestran que las zonas metropolitanas y grandes ciudades fueron los centros más golpeados por la pandemia. Esto se debe a la gran concentración poblacional y de funciones a realizar. En este sentido es necesario replantear estrategias conjuntas en materia de salud, garantizar la gestión metropolitana y hacer eficaz los recursos disponibles.

Otro gran tema que debe de integrarse a las agendas de política pública a futuro es el tema de ciencia y tecnología. Un país con altos índices de conocimiento y capacidad muestra un mejor manejo de escenarios inciertos. En el contexto actual el país es un referente latinoamericano en la promoción del envasado biológico de vacunas anticovid, el objetivo de esta estrategia es tener autosuficiencia y producir estas vacunas dentro del territorio para reducir la dependencia del escenario internacional y proveer a la región con un mayor acceso.

Sin embargo, esta acción estratégica no hubiera sido posible si dentro del país no existieran las condiciones técnicas, científicas y de innovación. Por tanto, es necesario brindar mayor atención a esta área un tanto descuidada y exponer al país como un referente en innovación, ciencia y tecnología. Lo que posicionará al país como un nódulo central dentro de la economía global y transformará la realidad económica del país impulsando su crecimiento y desarrollo económico lo que sin lugar a duda se reflejará en la población.

Esta estrategia de promoción económica, industrial y de ciencia debe considerar las ventajas de cada territorio y buscar compaginar esas áreas de oportunidad. La riqueza del país es inmensa y solo hace falta empatar las piezas de una forma adecuada para garantizar prosperidad e inclusión. Sin embargo, esta interconexión entre estados y ciudades no será posible si no

se piensa en una gestión metropolitana. Por lo tanto, el mayor desafío será identificar las problemáticas a escalas macro y atenderlas de igual manera, ya que las acciones aisladas en cada uno de los Estados de la república serán insuficientes para mitigar el escenario que enfrentamos y en donde es preciso la colaboración de todos.

REFLEXIONES FINALES

Algunos puntos necesarios de atender y a modo de cierre. Es necesario prestar atención y reflexionar que las políticas públicas tienen un impacto en la sociedad y estas deben ser encaminadas a problemáticas reales e identificadas plenamente por la misma sociedad. Que las políticas públicas deben contar con un trasfondo y sustento, es decir, el diagnóstico integral de la problemática actual, la identificación de la población objetivo y el tema de financiamiento del proyecto entre otros pasos.

Por otro lado, también requiere de un arduo trabajo entre diversos tomadores de decisiones y su capacidad de negociar con diversos actores políticos aun cuando estos sean de otros colores políticos. Un punto fundamental es entender que las políticas públicas son acciones que garantizan y dan bienestar a la población y que estas en ocasiones requieren del trabajo entre diversos actores, partidos y visiones ideológicas, por lo que es necesario poner en la primera línea los intereses y bienestar de los ciudadanos más que las agendas políticas y partidistas.

El país cuenta con diversos ejemplos de buenas políticas públicas, por lo que es necesario analizarlas y entender qué las convirtió en casos de éxito para que las próximas propuestas se guíen por ese mismo camino y se obtengan los mejores resultados. Cabe señalar que son estos resultados los que llegan a nuestra sociedad y serán ellos los primeros beneficiados o perjudicados, por tanto, habrá que ser responsables y actuar de una forma digna ante nuestro compromiso con los mexicanos y las mexicanas.

Además, hay que recalcar que la visión de las políticas públicas no siempre es de escala local, por lo que habrá aquellas que necesitan replantear la escala para su implementación en escalas regionales o metropolitanas. Este tipo de escalas territoriales maximiza el número de beneficiarios de un programa y sobre todo establece un mayor desafío ya que implica el diálogo entre los tomadores de decisiones de distintos órdenes o niveles de gobierno.

También se debe tomar en cuenta que una forma de hacer más eficiente la gestión urbana de las Zonas Metropolitanas es crear soluciones a este

nivel. De tal forma que es necesario plantear soluciones y alternativas que aborden las problemáticas desde un orden metropolitano. Si bien se reconocen los desafíos existentes en la elaboración de políticas públicas y que estos aumentan conforme el territorio y su extensión crecen es necesario realizar ejercicios de cooperación y coordinación a niveles territoriales de mayor envergadura. Para ello es indudable la preparación de nuestros tomadores de decisiones con la finalidad de actuar bajo criterios de gobernanza metropolitana y con ello procurar la integración social de las autoridades con el objetivo de crear mejores y eficientes soluciones para la ciudadanía.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS CON ENFOQUE METROPOLITANO: EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Patricia Martínez Barba [1]

INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos que se presentan al coordinar el desarrollo metropolitano es que, como la figura es aún ambigua en términos Legislativos y Ejecutivos[2], la adjudicación de competencias y recursos públicos se vuelve un tema sensible para la gobernanza. Es necesario sumar voluntades desde todos los ámbitos sociales pues las problemáticas que atañen a las aglomeraciones urbanas contemporáneas no diferencian límites administrativos o políticos; mientras que sí comparten geografías, demografías, historias y un deseo en conjunto por un bienestar común.

Si al centro de las decisiones está la construcción de ciudades para todas y todos, planeadas para mejorar sustancialmente la vida y el futuro de quienes vivimos en ellas, los mecanismos para lograrlo se deben articular en el fortalecimiento de aquellas acciones que aprovechen de mejor manera los recursos federales, estatales y municipales pensando a la metrópoli en su conjunto. De esta manera, "la gobernanza surge rebasando las funciones propias del Estado, buscando que los asuntos de interés de la sociedad en general sean atendidos de una manera mucho más integral, con la participación de todos los sectores, incluso, en la toma de decisiones" (*SEDATU*-BID, 2021, p. 35).

Tal complejidad en los procesos de gobernanza está contemplada en el artículo 36 de la LGAHOTDU, la cual prevé que prevé que: "Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad".

---

1 Coordinadora General Estratégica de Gestión del Territorio, en el Gobierno del Estado y es la responsable de liderar, articular y ejecutar los proyectos estratégicos de las Secretarías de Infraestructura y Obra Pública, Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, Transporte y Gestión Integral del Agua.

2 A pesar de que en México se considera la metropolización desde la Ley General de Asentamientos Urbanos de 1976 y su replanteamiento en 1993, no se ha logrado consolidar el tema al carecer de una definición clara en cuanto a las atribuciones, mecanismos y herramientas necesarias para la correcta ejecución de las acciones metropolitanas. En este contexto, en 2016 se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la cual actualiza todo el marco jurídico del país en materia de asentamientos humanos. En esta ley se incorporan una serie de conceptos como Conurbación, Desarrollo Metropolitano, Zona Metropolitana o Megalópolis, los cuales no deben limitarse a la delimitación territorial, sino que deben construir, como establecen Silva y De la Torre (2021), "un andamiaje institucional para gestionar las metrópolis: desde lo normativo y lo programático hasta la definición de los espacios de deliberación para la validación política de los acuerdos".

En este sentido, el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es ejemplar, ya que, en términos normativos, "desde hace cuatro legislaturas, el Congreso de Jalisco ha promovido y aprobado varias reformas para establecer correctamente las bases constitucionales para la coordinación y el desarrollo metropolitanos" (Silva y De la Torre, 2021), siendo clave la creación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco en el 2011. En paralelo con el trabajo legislativo, en 2010 surgió la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana: "una red diversa integrada por diversos académicos y académicas, cámaras empresariales, organizaciones, asociaciones civiles, entre otras, cuyo objetivo fue muy claro desde el inicio: impulsar la firma de un convenio de coordinación metropolitana entre las instancias estatales y municipales que permitiera la generación de acuerdos bajo una lógica metropolitana" (IMEPLAN, 2021).

Con esto se establecieron las bases institucionales del modelo de coordinación bajo las tres instancias principales con las que se cuentan al día de hoy: la Junta de Coordinación Metropolitana (instancia política); el Instituto Metropolitano de Planeación (instancia técnica); y el Consejo Ciudadano Metropolitano (instancia ciudadana) (CFR. IMEPLAN, 2021).

Estas tres instancias son la base de lo que se denomina Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDmetro), el cual cuenta con dos órganos auxiliares donde se fundamenta el componente técnico: las Agencias Metropolitanas como componente de gestión y las Mesas de Gestión Metropolitana que integra tanto el componente técnico como el de gestión.

RESULTADOS DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN EL AMG: MESAS DE GESTIÓN

Las Mesas Metropolitanas de Gestión son el espacio de coordinación metropolitana donde funcionarios y directivos del AMG se encuentran para plantear problemas comunes y medidas de abordaje con perspectiva metropolitana. Existen dos tipos: las metropolitanas y las de coordinación.

Las Mesas de Metropolitanas son permanentes y se integran por representantes de los nueve municipios, donde se llegan a acuerdos sobre los siguientes temas: Medio Ambiente; Movilidad; Gestión del Suelo y Ordenamiento Metropolitano; Construcción y Seguridad Estructural; Protección Civil y Bomberos. Por su parte, las Mesas de Coordinación son eventuales, existen para dar resolución a un tema en específico y se integran por representantes de 2 o más municipios. Entre estas se encuentran:

Marca Ciudad; Igualdad Sustantiva; Mejora Regulatoria; Vivienda; Mi Macro Periférico; Justicia Cívica; Agricultura Urbana; Cultura; Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

En las Mesas de Coordinación se han logrado acuerdos para uno de los proyectos más relevantes en materia de movilidad, mitigación a la crisis climática, intervención urbana incluyente y dignificación del espacio público: Mi Macro Periférico. Este corredor de movilidad integral atenderá las necesidades de todas las formas de transporte: por un lado, el eje central es una línea de BRT que corre a lo largo de 41.5 km y que dará más de 400 mil viajes diarios, cubriendo las necesidades del derrotero con mayor demanda del Área Metropolitana de Guadalajara. Asimismo, el proyecto contempla la recuperación de espacios públicos, desde banquetas —que no existían en decenas de tramos de esta avenida que nació como una carretera interna de la ciudad— así como la ciclovía segregada más grande del país; lo que ayudará a que en un mismo trayecto se pueda utilizar diversos modos de transporte.

Es importante también recalcar que Mi Macro Periférico es un proyecto de atención a la desigualdad urbana, ya que colinda con 4 colonias que presentan un alto índice de marginación y 11 más con un índice medio (con una población que asciende a los 98 mil 850 habitantes). Además, según lo reportado por Coneval (2018), existen varios polígonos como Jalisco II Sección en los límites entre Guadalajara y Tonalá, San Juan de Ocotán en Zapopan, Santa María Tequepexpan y Toluquilla en Tlaquepaque con población en rangos de pobreza entre 51 y 70%; así como Artesanos (Tlaquepaque), Paraísos del Colli, Santa Margarita (Zapopan), Rancho Nuevo, Huentitán o Santa Cecilia (Guadalajara) con rangos de pobreza de entre el 35 y 50%. Es decir, que el proyecto no solo contempla una respuesta resiliente, sino que también es justo socialmente y apuesta a la integración urbana, con un mayor control en las medidas sanitarias del corredor de transporte más extenso del Área Metropolitana de Guadalajara.

Asimismo, la renovación integral del Periférico incluye un plan de reforestación con más de 27 mil árboles que harán de este corredor uno de los parques lineales más importantes de todo México. Para la definición del arbolado, el trabajo de la Mesa de Coordinación Metropolitana fue fundamental ya que fue el espacio donde se definieron los criterios técnicos adecuados y específicos de arborización del Bosque Urbano Lineal que conectará las 42 estaciones del sistema. Fue trabajada por los representantes de Parques y Jardines de Tlaquepaque, Guadalajara, Tonalá y Zapopan, el Gobierno de Jalisco a través de la Secretaría de Infraestructura

y Obra Pública (SIOP), la Agencia Metropolitana de Bosques Urbanos del AMG (AMBU) y el IMEPLAN. El documento especifica las especies vegetales idóneas para el espacio, la reconversión del arbolado urbano en estado crítico o con potencial peligroso para la gente e infraestructura, el plan de mantenimiento y fomento, entre otras especificaciones más.

Asimismo, y como parte del proyecto de Mi Macro Periférico, gracias a la vinculación internacional del IMEPLAN con la Red de Ciudades C40, la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) y la Embajada Británica en México se impulsó la operación de Mi Transporte Eléctrico. La cual cubre derroteros que van desde la estación Periférico Norte de la Línea 1 del Tren hacia CUTonalá y el Aeropuerto Internacional de Guadalajara, por primera vez en la historia, y funcionará con 38 unidades. Con la operación de esta primera ruta completamente eléctrica en el país se estima reducir hasta 4 mil toneladas de dióxido de carbono y transportar hasta 20 mil usuarios.

Otro proyecto ejemplar de la Mesa de Coordinación Metropolitana es Mi Pasaje Apoyo a Mujeres. En colaboración entre el Gobierno del Estado y el IMEPLAN con un grupo de expertos y expertas del Programa de "Ciudades del Futuro" de la Embajada Británica en México, se hizo un análisis sobre los programas de apoyo al transporte que actualmente existen en el estado para determinar los primeros pasos hacia una política pública de tarifa social con perspectiva de género. Se llegó a la conclusión de que la movilidad de las mujeres es distinta a los patrones de movilidad de los hombres y se determinó que las mujeres que pertenecen a los deciles de ingreso más bajos y que pagan más viajes por recorrer más distancia, deben ser consideradas como un grupo en condiciones de vulnerabilidad a las que es necesario focalizar una tarifa social. Así, se definió el objetivo de contribuir a fortalecer la autonomía económica de las mujeres en situación de vulnerabilidad, eficientando sus traslados y garantizando su derecho a la movilidad y a un transporte público de calidad, con una política de tarifa social en la que 12,284 mujeres beneficiarias recibieron, en una primera etapa, dos pasajes diarios de lunes a domingo para cualquier modalidad de transporte público del AMG, así como una suscripción anual al sistema de bicicleta pública, MiBici.

RESULTADOS DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN EL AMG: AGENCIAS METROPOLITANAS

Como se establece en el Programa de Desarrollo Metropolitano del AMG (PDM 2.1), la complejidad que guarda la metrópoli se ve reflejada en la entrega de los servicios públicos municipales a los ciudadanos. Su

operación integral contribuye a mejorar la eficiencia de los servicios públicos municipales en el AMG en su conjunto, independientemente de las fronteras entre los municipios. Por ello, el surgimiento de las Agencias Metropolitanas para proporcionar servicios públicos municipales cobra gran relevancia desde la oportunidad de solventar las carencias que padecen actualmente los ciudadanos para recibir productos y servicios ofertados por los ayuntamientos. Así, como parte de la coordinación metropolitana entre los municipios que integran el AMG, han surgido diferentes Agencias con el fin de solventar las problemáticas intermunicipales y ejecutar soluciones integrales de una manera novedosa, donde lo metropolitano y la gobernanza se ponen al centro. En este apartado trataré el caso de dos Agencias clave para la gestión territorial metropolitana: la de Infraestructura para la Movilidad y la de Bosques Urbanos.

Creada en 2019, la Agencia Metropolitana de Servicios de Infraestructura para la Movilidad (AMIM) es el organismo público descentralizado intermunicipal que se encarga de supervisar la red de semáforos, radares de velocidad y el sistema de bicicleta pública "MiBici". Entre sus tareas está la de implementar uno de los proyectos estratégicos más relevantes para la ciudad: el Sistema Inteligente de Gestión de la Movilidad (siga), el cual contempla la intervención de diversos corredores que interconectan varios polos dentro del Área Metropolitana de Guadalajara. La atención se priorizó en los corredores de movilidad que tienen: 1) Alto volumen vehicular, 2) Falta de comunicación en las intersecciones, 3) Problemas de sincronía, 4) Planes fijos instalados en los controladores, y 5) Mayor consumo energético debido a las luces incandescentes de los semáforos.

Los objetivos de SIGA son: reducir tiempos de traslado, disminuir emisiones contaminantes, facilitar un tránsito fluido, comunicar 1,217 intersecciones con un nuevo software, atender y programar intersecciones de forma remota y en tiempo real; además de generar condiciones para mejorar la seguridad vial. También se busca reforzar la red de monitoreo de calidad del aire; todo esto con ayuda de la RED Jalisco. El proyecto contempla: 20 corredores metropolitanos inteligentes, 491 intersecciones prioritarias, 235 kilómetros de vías, 8,949 luces a sustituir, 10 puntos de fotoinfracción y 1,217 intersecciones a comunicar. Como parte de SIGA se concluyeron ya los trabajos de remodelación en el Centro de Gestión para la Movilidad donde se instaló la plataforma de Smart City la cual integrará todos los elementos del proyecto para mantener en tiempo real información para la toma de decisiones.

Por su cuenta, la Agencia Metropolitana de Bosques Urbanos del Área Metropolitana de Guadalajara (AMBU) es un proyecto único en América Latina, diseñado para conservar, proteger y renovar de manera integral a un conjunto de áreas verdes completamente gratuitas localizadas a lo largo y ancho de la capital de Jalisco para que funjan como amortiguadores medioambientales, detonadores de la convivencia ciudadana y de la apropiación de estilos de vida saludables. Actualmente tiene a su cargo 11 bosques urbanos, los principales de la metrópoli, y está por integrar 2 más: el Bosque Urbano de Tlaquepaque y el Bosque Pedagógico del Agua, también conocido como Colomos III.

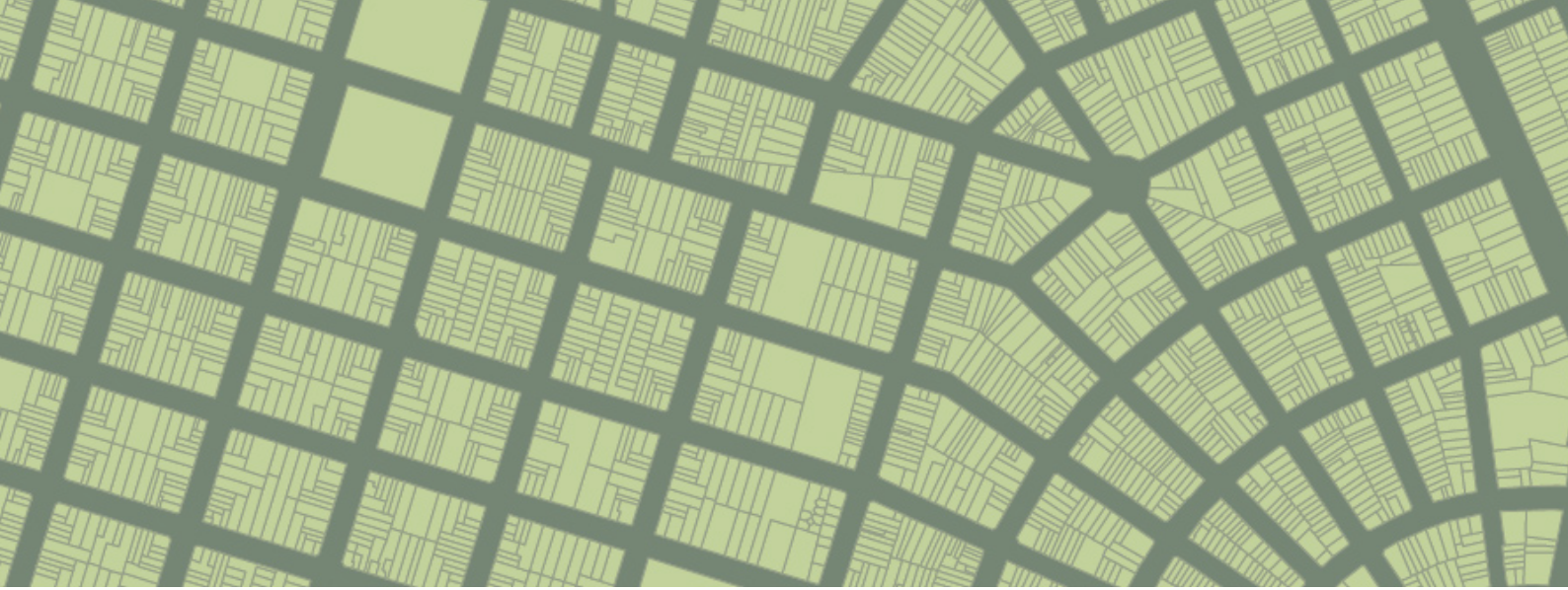
Este último, después de años de litigios, el Gobierno de Jalisco junto con el Ayuntamiento de Zapopan, lograron recuperar un polígono que estaba en manos de privados. Este espacio de 44 hectáreas tendrá un carácter público en beneficio de la ciudadanía, así como del rescate de nuestro patrimonio natural. Es uno de los polígonos más importantes en materia ambiental para el Área Metropolitana de Guadalajara, en especial para el norponiente del municipio de Zapopan, por su relevancia hidrológica, que conforma el sistema de manantiales de la subcuenca Colomos - Atemajac. Como es el caso del manantial de la Campana, ubicado dentro del predio. La recuperación del polígono como espacio público complementa la red de bosques Colomos - La Campana, que a su vez interconecta diversas colonias de Zapopan y Guadalajara por medio de áreas verdes con andadores peatonales y ciclistas.

La recuperación de este espacio fortalece un proyecto ejemplar en materia de preservación basado en el Método de Restauración Forestal Participativa y en el Modelo de Bosque Urbano Nativo: el Bosque Pedagógico del Agua. Este proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo fundamental del Colectivo Ciudadano Pro Bosque Pedagógico del Agua, en donde la sociedad civil organizada encaminó sus esfuerzos para la restauración y conservación de este espacio público necesario para la ciudad.

CONCLUSIONES

Considero que uno de los puntos más importantes de la metropolización es dejar bases institucionales y jurídicas para que, más allá de coyunturas políticas o dinámicas propias de las democracias, los gobiernos subnacionales y la gobernanza metropolitana tengan siempre como eje de acción la mejora de la vida pública, teniendo al centro el combate al cambio climático con perspectiva de género. Ambos temas son lineamientos transversales para cualquier acción o política pública.

En el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, las agendas de gestión del medio ambiente y de igualdad sustantiva se ven reflejadas en mesas de trabajo orientadas desde el IMEPLAN para que los 9 municipios que conforman la metrópoli implementen acciones con ambos temas transversalizados. Este trabajo se ve reflejado en las Agencias, las Mesas de Coordinación y los proyectos estratégicos como "Mi Macro Periférico, SIGA o Mi Pasaje Apoyo a Mujeres."



CAPÍTULO 4

DESAFÍOS URBANOS Y DEMOCRÁTICOS

CRITERIOS TÉCNICOS PARA LA DELIMITACIÓN DE LOS TERRITORIOS METROPOLITANOS

PRESENTACIÓN

Adriana Lobo, Gorka Zubicaray Díaz y Pablo Lazo Elizondo [1]

Han pasado cinco décadas desde que Luis Unikel propuso una definición operativa de lo que constituye una ciudad en México. A comienzos de los años 70 todavía se podía precisar con claridad los límites de la ciudad y el comienzo del área rural, por lo que una definición basada en el tamaño de población incorporaba de forma implícita las dinámicas funcional, económica y sociológica atribuidas a las ciudades. Sin embargo, la evolución de la Ciudad de México, que gozó, y todavía goza, de una situación de primacía frente al resto de ciudades, comenzó a poner en crisis esta definición urbana canónica en el contexto nacional, al exacerbar una serie de problemas urbanos que evidenciaban los problemas comunes de los centros urbanos tradicionales pero que, por su escala e impacto, requerían reconsiderar el problema y buscar soluciones no convencionales más allá de sus fronteras administrativas.

Esta situación inédita hace unas décadas en la mayoría de ciudades mexicanas hoy es un escenario común en la mayoría de ciudades en el país, acrecentando la complejidad del fenómeno urbano. A día de hoy, la mayoría de la población nacional vive en ciudades, superando el 80%, de acuerdo con ONU (2018). A pesar de que se prevé que las tasas de crecimiento de la población urbana se reduzcan de forma paulatina, en 2050 el porcentaje de población que vivirá en ciudades podría ascender a 88% del total. Si se mantienen las tendencias actuales, este escenario no invita al optimismo: las ciudades tendrán que alojar a varios millones más de mexicanos, lo que supondrá un nuevo reto con un alto impacto tanto desde el punto de vista social y ambiental como desde las capacidades financieras y de gestión de las instituciones locales de gobierno.

Los impactos de ese posible escenario futuro ya se experimentan actualmente, y no solo en las zonas metropolitanas de mayor tamaño. La congestión vehicular y los cada vez más largos desplazamientos, la contaminación, la falta de espacios públicos, la inseguridad y la creciente desigualdad ya comienzan a tener una injerencia directa en el progresivo deterioro de la calidad de vida de las personas, fragmentando la experiencia urbana y generando una paradoja inquietante: a pesar de que la ciudad es un continuo urbanizado, cada vez las ciudades están más fragmentadas y divididas al interior, sin aparentes barreras físicas.

1 Especialistas e integrantes del World Resources Institute (WRI México).

Así pues, ¿cuáles deben ser las prioridades que atender en los nuevos fenómenos urbanos? Los grandes desafíos planteados por los nuevos tipos de ciudad están directamente relacionados con la ineludible necesidad de atender los vectores estratégicos del desarrollo sostenible en el hábitat urbano, sintetizados en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas: empleo, educación, provisión de servicios urbanos tradicionales (energía eléctrica, agua potable y drenaje), servicios modernos (tecnologías de la información y telecomunicaciones), reducción de la desigualdad y protección de los ecosistemas, entre otros. En suma, el gran desafío se perfila a la resolución de los problemas habituales, pero a una nueva escala y usando una óptica diferente.

Para atender a estos vectores es clave considerar una agenda global que ayude a los creadores de políticas urbanas a proponer modelos incluyentes, equilibrados y articuladores de esta nueva escala metropolitana, ya que los efectos negativos de la metropolización y megalopolización no son exclusivos de México: el crecimiento urbano previsto para 2050 de 2,500 millones de personas a nivel global probablemente excederá el crecimiento económico de las ciudades, incrementando el número y porcentaje de los pobres urbanos, mayoritariamente en ciudades que hoy tienen una población de entre 1 a 5 millones (Beard, Mahendra y Westphal, 2017). Las ciudades, principalmente en América Latina, corren el riesgo de pasar de ser un espacio de oportunidad y movilidad social a convertirse en enclaves de la desigualdad.

Por tanto, parece evidente que el proceso global de urbanización ocasionará que las ciudades seguirán demandando suelo para acomodar a la nueva población, y especialmente si el modelo urbano escogido continúa apoyando una movilidad basada en el automóvil privado. La ciudad metropolitana actual, con bajas densidades y dispersa en el territorio como una mancha de aceite, es un reflejo de ese futuro probable, y sin tomar medidas, el desorden y dispersión del modelo urbano actual se incrementará a medida que las zonas metropolitanas se expandan aún más, formando ciudades-región o zonas megalopolitanas, y añadiendo nuevas capas de complejidad a la pregunta fundamental que trata de resolver este capítulo: ¿qué es una ciudad en la actualidad?

El reto de responder a esa cuestión se acrecienta una vez que el fenómeno urbano ha desbordado su escala tradicional, y probablemente los siguientes capítulos arrojen más preguntas que respuestas. Las definiciones con base en la escala poblacional han quedado ampliamente superadas y dependen del contexto local, aunque siguen manteniendo su utilidad operativa. Como

ejemplo, las instituciones del censo de Estados Unidos y México continúan utilizando el umbral de 2,500 personas para delimitar una población urbana, pero las características atribuibles a las áreas urbanas son muy diferentes en ambos contextos.

La utilización de otro tipo de aproximaciones metodológicas puede sufrir de los persistentes vacíos de información o dificultad para su acceso. Por ejemplo, las delimitaciones con base en criterios funcionales, como la movilidad urbana o las relaciones entre centros habitacionales y de empleo, requieren del levantamiento de fuentes de información con una periodicidad regular, que suponen un fuerte desembolso presupuestal que no está al alcance de todas las administraciones. Otras aproximaciones tradicionales, como los modelos gravitacionales, parten de supuestos que pueden no reflejar correctamente el hecho urbano real. Y las delimitaciones con base en criterios normativos, utilizando las fronteras administrativas para consignar zonas metropolitanas, pueden acabar teniendo efectos perversos sobre el desarrollo urbano, sobre todo si no se desarrollan estructuras de gobierno metropolitano que puedan controlar el proceso urbano con una visión cohesiva y coherente.

Los enfoques de delimitación más consolidados deben, además, contemplar fenómenos que se han exacerbado en los últimos años, como la creación y disponibilidad de una red cada vez más extensa de servicios urbanos básicos, así como fenómenos emergentes y súbitos, como la crisis sanitaria por la pandemia del Covid-19. Entre los primeros pueden destacar los que están directamente relacionados con las interrelaciones y las redes de conexión a nivel nacional y global, y que generan necesidades urbanas que pueden distorsionar el desarrollo urbano local y las relaciones tradicionales al interior y entre las zonas metropolitanas. Así, los desarrollos pensados para albergar centros corporativos para las cadenas productivas globales pueden tener una fuerte conexión con territorios muy alejados, y encontrarse parcialmente desconectados con el tejido urbano o la ciudad en la que se insertan. Esta situación arroja dudas sobre el tipo de relaciones funcionales de estos desarrollos con su contexto metropolitano, y al mismo tiempo genera una fuerte presión de servicios como agua potable, drenaje y transporte público.

Otro de los aspectos que es fundamental considerar es la relación de la ciudad, entendida como fenómeno metropolitano e incluso regional, con el territorio en el que se asienta, bajo el prisma de la sustentabilidad. Estos enfoques de delimitación buscan una relación respetuosa de la ciudad con la región, buscando que las actividades urbanas no excedan la capacidad de

carga del territorio. Bajo este enfoque, se podría plantear la definición de zonas metropolitanas o ciudades región como un conjunto integrado dentro de una misma cuenca hídrica, o unificados por un sistema de transporte público que integrase múltiples entidades, por poner los ejemplos más precisos. La crisis climática en la que nos vemos inmersos puede ser una oportunidad para reconsiderar el fenómeno urbano bajo nuevos enfoques, y diseñar nuevas formas de planeación y gobierno.

Por último, y derivado de lo anterior, es imprescindible considerar los cambios apreciables en este momento derivados de las crisis sanitarias, como la que estamos viviendo actualmente. Estos impactos súbitos arrojan nuevas cuestiones en la ecuación, y pueden modificar la dirección futura de las tendencias de la urbanización.

De esta forma, la epidemia del Covid-19 ha puesto en crisis varios supuestos que se daban por sentado. En primer lugar, el modelo de concentración de las actividades económicas terciarias, materializado en los grandes desarrollos urbanos para oficinas, puede quedar en entredicho ante la factibilidad del trabajo desde casa. Esta situación podría derivar en el futuro en una mayor dispersión de estas actividades económicas por la periferia urbana, incrementando el posible consumo de la ciudad.

En segundo lugar, un porcentaje considerable de los profesionales parece estar modificando sus opciones residenciales, buscando poblaciones de pequeño tamaño, alejadas de las tradicionales áreas metropolitanas, siempre y cuando dispongan de buenos servicios de telecomunicaciones. Si esta tendencia se mantiene en el futuro cercano, podría acelerar el proceso cíclico descrito por Champion (2001), en el que una tercera etapa en la evolución del sistema de ciudades sería el del crecimiento de núcleos de población pequeños y sin relaciones funcionales previas con una metrópolis. Si este fuera el caso, se podrían configurar nuevas interacciones funcionales definidas principalmente por las telecomunicaciones.

En tercer lugar, si las dos hipótesis anteriores se consolidan globalmente, quedaría preguntarse sobre las implicaciones sociales de ese nuevo paradigma de desarrollo urbano, especialmente teniendo en cuenta que tan solo un porcentaje minoritario de la población en México puede desarrollar su trabajo de forma telemática. En ese escenario, el futuro desarrollo urbano podría caracterizarse por un nuevo patrón de segregación socioespacial, en el que la población de mayor poder adquisitivo se localizara en enclaves aislados privilegiados, y la población más vulnerable no tuviese otra opción más que permanecer en las grandes metrópolis actuales. Esa situación,

previsiblemente conflictiva, resaltaría nuevamente la necesidad de delimitar adecuadamente las zonas metropolitanas de forma que se redistribuya adecuadamente las cargas y beneficios del desarrollo urbano con el objetivo último de reducir la desigualdad.

En conclusión, la complejidad alcanzada hoy día por el proceso de la urbanización y la superación de la escala metropolitana requiere de nuevos enfoques para conseguir delimitar adecuadamente el fenómeno. Con todo, las nuevas metodologías que puedan proponerse deben alcanzar un balance entre la delimitación adecuada del concepto ciudad y la necesaria operatividad de la definición propuesta, ya que siempre hay que tener en mente que cualquier definición debe facilitar la implementación de políticas públicas para mejorar el bienestar de la población garantizando la sustentabilidad de las acciones. Este vínculo entre la conceptualización y la implementación conlleva, por un lado, el repensar una nueva definición geográfica integral que incluya una sólida coordinación intersectorial y multinivel y, por el otro, el reformular la responsabilidad y autonomía fiscal de esta nueva delimitación urbana.

El reconocimiento y la delimitación de las zonas metropolitanas no es, por tanto, un mero problema técnico, sino que debe ser un instrumento fundamental para facilitar los acuerdos entre las distintas administraciones locales dentro de los conglomerados urbanos, bajo el principio del reconocimiento mutuo como iguales, y de las soluciones consensuadas frente a problemas compartidos. Y para ello no hay mejor ruta que comenzar a diseñar un modelo de gobernanza metropolitana con competencias definidas y con un financiamiento común para desarrollar un nuevo modelo de desarrollo urbano inclusivo, sostenible y próspero.

MÉXICO DEL SIGLO XXI, UN MÉXICO METROPOLITANO: DESAFÍOS URBANOS Y DEMOGRÁFICOS

Martha Delgado Peralta[1], Diego Adrián de León Segovia y Belén Elizabeth Licona Romero[2]

INTRODUCCIÓN

México no solo es un país urbano, sino uno eminentemente metropolitano. Desde 2018, el Sistema Urbano Nacional (SUN) reconoce 74 zonas metropolitanas en el país de las 401 ciudades del país. En estas zonas residen 85% de los mexicanos que habitan en áreas urbanas. En este contexto, la urbanización adquiere matices que implican nuevos retos para la planificación, gestión, gobernanza y financiamiento de las ciudades.

Los retos metropolitanos requieren de la coordinación plena de autoridades locales y estatales, y la concurrencia con autoridades federales. Un nuevo marco de ejecución de políticas públicas es urgente en México para hacer frente a problemas de calidad del aire, transporte y movilidad, vivienda adecuada, desarrollo económico local, espacios públicos, seguridad ciudadana y, claro, desigualdad y segregación espacial. La gestión metropolitana es la única vía para lograr una adecuada articulación urbano-rural y un sistema de ciudades equilibrado que ofrezca oportunidades para todas las personas, sin dejar a nadie ni a ningún lugar atrás.

Desde el mandato de los gobiernos locales hasta el respaldo de los organismos internacionales fundamentados en agendas globales para el bien común, trabajar por las ciudades y su población, ahora más que nunca, es un trabajo de todos.

Por ello, en este estudio sobre los desafíos urbanos y demográficos se presentarán conceptos clave para este análisis, tales como el de megalópolis, zona metropolitana, conurbaciones y regiones metropolitanas.

Asimismo, se integra al análisis el plan estratégico del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) para el periodo de 2020-2023 incluyendo las cuatro esferas de cambio sobre las que se fundamentan sus acciones. Dichas temáticas son la reducción de la desigualdad espacial y la pobreza en las comunidades en el espacio continuo entre las zonas rurales y urbanas, el aumento de la prosperidad compartida de las ciudades y las regiones, el fortalecimiento de

1 Titular de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
2 Especialistas en temas urbanos e infraestructura en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

la acción climática y mejora del medio urbano, y la prevención y respuesta eficaz ante las crisis urbanas.

En el tercer apartado de este texto, se presenta el caso de estudio del Índice de las Ciudades Prósperas (CPI) realizado en 305 municipios del país, con el objetivo de analizar la prosperidad urbana a través de seis dimensiones: productividad, desarrollo de infraestructura urbana, calidad de vida, equidad e inclusión social, sostenibilidad ambiental, y gobernanza y legislación. Este apartado incluye reflexiones y resultados sobre el CPI en la Aglomeración Urbana de Guadalajara (AUG).

En el cuarto apartado, se analiza el caso de estudio del Atlas territorial industrial para la atracción de inversiones, trabajo conjunto entre ONU-Hábitat, ONUDI y la Secretaría de Relaciones Exteriores, haciendo un análisis particular sobre el Corredor de La Laguna-Culiacán y las oportunidades que ofrece para el sector farmacéutico.

Conceptualización: megalópolis, zona metropolitana, conurbaciones y regiones metropolitanas

Al analizar los desafíos urbanos y territoriales, tanto en México como en el mundo, es importante desarrollar las distinciones de los principales conceptos que apoyarán la discusión y permitirán entender la integración socioespacial de los territorios metropolitanos, así como los casos de estudio de este capítulo.

El primer concepto es el de megalópolis que, de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) se define como:

> *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.*

Este término ha sido ampliamente utilizado (Gottmann, 1957) y su estudio analiza cómo el crecimiento urbano de manera acelerada ha resultado en el contacto del área de influencia de una ciudad o área metropolitana a otra, lo cual puede representar diversos retos a atender en materia de medio ambiente, agua y transporte (Comisión Ambiental de la Megalópolis, 2018). Por otro lado, el siguiente concepto es la zona metropolitana, la cual es definida por la mencionada Ley 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.*

La delimitación de estas zonas establece un marco de referencia común, que permite implementar acciones y políticas públicas, por parte de los gobiernos municipales, estatales y federal de manera prioritaria, en virtud de las oportunidades de empleo e infraestructura que ofrecen tanto a su población, como a quienes migran desde el campo u otras ciudades (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2017).

Estas zonas se integran por dos o más municipios, cuyas actividades traspasen sus fronteras y mantengan una importante integración socioeconómica. Asimismo, se incluye en este concepto, que se encuentre en dicha zona una ciudad cuya población ascienda o supere el millón de habitantes.

Por otro lado, es considerada una zona metropolitana aquellos asentamientos humanos con doscientos cincuenta mil habitantes o más que compartan esta integración con ciudades de los Estados Unidos de América (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2017).

El tercer concepto es la conurbación, la cual se define como:

> *Conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban formando una unidad funcional. (Real Academia Española, 2021).*

La conurbación consiste en la integración territorial de dos o más ciudades, independientemente de su tamaño y características propias (Jaramillo, 2008). Este concepto se ha utilizado (Geddes, 1915) en referencia al desarrollo urbano en donde han crecido diferentes ciudades y se han encontrado las unas con las otras por intereses en común, tales como la industria, el comercio o negocios.

Por lo que hace al espacio territorial, este concepto no requiere de una continuidad física, sin embargo, las áreas suburbanas de dichas ciudades pueden enlazarse mediante carreteras. Asimismo, las ciudades que la componen pueden mantener su independencia funcional y orgánica, cada una con sus propios recursos, actividades económicas y capacidad para la atracción de inversiones. Un ejemplo en México sobre este concepto es el

de la Ciudad de México, con ciudades como Toluca y Puebla (Hernández Licona, 2008).

El cuarto concepto corresponde al de la región metropolitana, que de acuerdo con la Ley de Coordinación Metropolitana del estado de Jalisco en su artículo 3 consiste en:

> *La delimitación geográfica integrada por un área metropolitana y uno o más centros de población, geográficamente cercanos, con tendencias de crecimiento que los acerquen y relaciones socioeconómicas con aquella [...]*

PLAN ESTRATÉGICO 2020-2023 DE ONU-HÁBITAT: LA CIUDAD COMO UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO

Los territorios urbanos en México y en el mundo son un tema fundamental para la discusión en materia legislativa y el diseño de las políticas públicas, toda vez que se considera que para 2050 la población urbana se duplicará, lo cual, conlleva a realizar un estudio más profundo tanto de su población, como de sus actividades económicas, en materia ambiental, así como los retos a los que nos enfrentamos en cuanto a vivienda, alimentación, salud, infraestructura, educación, empleos y seguridad (ONU-Hábitat, 2017).

En este sentido, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) a través de su plan estratégico para el período 2020-2023 se posiciona como un referente en la agenda urbana y del desarrollo urbano sostenible, mediante la generación de conocimiento especializado y el intercambio de buenas prácticas.

En este plan estratégico se plantean cuatro esferas de cambio, siendo la primera, la reducción de la desigualdad espacial y la pobreza en las comunidades en el espacio continuo entre las zonas rurales y urbanas. La desigualdad espacial, definida como la concentración de desventaja en un lugar específico, se refleja en las diferentes oportunidades a las que cada persona tiene acceso en el espacio continuo entre las zonas urbanas y rurales, así como dentro de la ciudad misma. Lo anterior contribuye también a otros tipos de desigualdad como la social, económica, política y cultural.

Esta primera esfera de cambio se fundamenta en los siguientes tres resultados (ONU-Hábitat, 2020):

- Acceso mejorado e igualitario a los servicios básicos, la movilidad sostenible y los espacios públicos
- Mayor acceso seguro a la tierra y a una vivienda adecuada y asequible
- Crecimiento y regeneración eficaces de los asentamientos.

La segunda esfera de cambio consiste en el aumento de la prosperidad compartida de las ciudades y las regiones. La urbanización cuando se gestiona de manera adecuada genera un alto nivel de recursos económicos, lo que también representa desarrollo territorial. Por ello, la planificación regional eficiente es clave para lograr que las ciudades sean inclusivas, prósperas y estén conectadas, teniendo como objetivo el bienestar colectivo, a través del aprovechamiento de las ventajas competitivas del territorio y la generación de empleos dignos. Esta esfera busca contribuir en los siguientes tres resultados (ONU-Hábitat, 2020):

- Mejora de la conectividad espacial y la productividad de las ciudades y las regiones
- Aumento y distribución equitativa de los ingresos generados localmente
- Mayor despliegue de tecnologías de vanguardia e innovaciones para el desarrollo urbano.

La tercera esfera de cambio consiste en el fortalecimiento de la acción climática y mejora del medio urbano, incluyendo las medidas de adaptación, resiliencia, mitigación, así como de reducción de las consecuencias del cambio climático. Esta esfera se fundamenta en los siguientes tres resultados, cuyo objetivo es mejorar los asentamientos urbanos mediante el diseño de soluciones integradas (ONU-Hábitat, 2020):

- Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejora de la calidad del aire
- Uso más eficiente de los recursos y protección de los bienes ecológicos
- Adaptación eficaz de las comunidades y la infraestructura al cambio climático.

La cuarta esfera de cambio consiste en la prevención y respuesta eficaz ante las crisis urbanas, las cuales, la desigualdad tanto social como espacial, así como el crecimiento de las ciudades no planificado, contribuye a aumentar sus efectos. Por ello, la urbanización sostenible y equitativa, así como el fortalecimiento de la resiliencia de las ciudades y sus comunidades son

fundamentales para enfrentar los riesgos de peligros naturales y en casos de crisis, que la respuesta esté basada en una rápida recuperación. Esta esfera se fundamenta en los siguientes tres resultados (ONU-Hábitat, 2020):

- Mayor integración social y comunidades más inclusivas
- Mejora del nivel de vida y la inclusión de los migrantes, los refugiados, los desplazados internos y los repatriados mediante una eficaz respuesta a la crisis y recuperación posterior
- Aumento de la resiliencia del entorno construido y la infraestructura.

Asimismo, este plan estratégico integra temáticas transversales como la resiliencia y la seguridad. Por lo que hace a la resiliencia urbana, esta ha sido definida por ONU-Hábitat como:

> *La capacidad mensurable de cualquier sistema urbano, con sus habitantes, de mantener la continuidad pese a las perturbaciones y tensiones, ya sean naturales, como los terremotos, o causadas por el hombre, como los rápidos flujos de población resultantes del conflicto armado, al tiempo que se adapta de manera positiva y se transforma hacia la sostenibilidad. (ONU-Hábitat, 2020)*

El aumento de la resiliencia es uno de los principales objetivos de este plan estratégico, vinculando la labor de ONU-Hábitat con actores clave como gobiernos locales y nacionales, sociedad civil, sector privado, academia y el sistema de las Naciones Unidas. El siguiente eje transversal es el de la seguridad, que con base en la Agenda 2030, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y la Nueva Agenda Urbana, su objetivo es lograr un entorno seguro en las ciudades, para que todos tengan la posibilidad de vivir sin temor a la violencia. En este sentido, se reconoce que la seguridad es clave para garantizar la calidad de vida, inclusión social, así como la reducción de la desigualdad. En este eje se incluye una perspectiva integrada en la que la seguridad se vincula con materias como movilidad sostenible, acceso a espacios públicos y servicios básicos (ONU-Hábitat, 2020).

LA PROSPERIDAD URBANA COMO BASE DE UN NUEVO PARADIGMA DE CIUDAD. EL CASO DEL ÍNDICE DE LAS CIUDADES PRÓSPERAS (CPI) EN GUADALAJARA

La prosperidad compartida es un concepto analizado en el Reporte Nacional de Prosperidad Urbana en México sobre el Índice de las Ciudades Prósperas (CPI) que va más allá de la definición de crecimiento económico como única forma de medición del bienestar, al incluir una perspectiva más amplia sobre equidad, inclusión y oportunidades para el desarrollo.

Bajo este análisis, las zonas metropolitanas se pueden considerar como zonas de desarrollo común, cuando se estudian a través de una perspectiva de prosperidad, inclusión y desarrollo para todos, sin dejar a nadie atrás. En este sentido, el Índice de las Ciudades Prósperas (CPI) integra las siguientes seis dimensiones para su diagnóstico (ONU-Hábitat, 2019):

1. Aumento de la productividad para el crecimiento de los ingresos de toda la población.
2. Infraestructura de desarrollo y calidad de servicios urbanos, vivienda adecuada, equipamientos, transporte y comunicaciones.
3. Servicios sociales como educación, salud, recreación, seguridad y protección pública.
4. Reducción de tasas de pobreza, marginación, exclusión y de condiciones de desigualdad.
5. Adecuada gestión, protección y conservación del medio ambiente y el uso eficiente de los recursos naturales.
6. Gobernanza urbana efectiva, a partir de arreglos institucionales sólidos y de políticas, leyes y regulaciones apropiadas.

Es importante destacar que, la prosperidad urbana es el resultado de las acciones implementadas de manera local por sus instituciones, así como a escala nacional por el gobierno del país mediante un trabajo conjunto. Asimismo, es necesario que cada una de estas seis dimensiones se encuentren en equilibrio, lo cual es posible mediante la implementación de políticas públicas eficientes y una planificación efectiva del territorio (ONU-Hábitat, 2019).

La metodología del CPI provee una unidad de medición de gran utilidad para identificar el nivel de intervención necesario por parte de las entidades públicas, a fin de fortalecer políticas urbanas locales. Lo cual, permite conocer de manera amplia cada dimensión y diseñar estrategias que tomen en cuenta

las condiciones particulares de cada ciudad. Asimismo, el CPI sirve como herramienta para la evaluación del progreso de las ciudades conforme a agendas internacionales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana (ONU-Hábitat, 2019).

En México se han generado evidencia de las condiciones de prosperidad para más de 305 municipios de todo el país; particularmente, el CPI se ha implementado en las tres principales aglomeraciones urbanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, tomando como objeto de estudio a todos los municipios y alcaldías que las conforman.

Esta sección explora los principales resultados de la implementación del CPI en la aglomeración urbana de Guadalajara (AUG), integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo. Es importante notar que esta definición de aglomeración urbana no necesariamente coincide con la de la zona metropolitana oficialmente reconocida; sin embargo, el análisis urbano se hace sobre estos nueve municipios debido a criterios de continuidad espacial de la mancha urbana de la ciudad (ONU-Hábitat, 2018).

Por su ubicación, Guadalajara ha atraído el establecimiento de empresas de manufactura, sector que ha crecido exponencialmente, particularmente relacionadas con las industrias de electrónica y cibernética. De esta forma, la ciudad es un centro de empleabilidad, particularmente para jóvenes de otros municipios del estado. La aglomeración urbana de Guadalajara se ha consolidado como la segunda más importante en México, en virtud de su intercambio comercial (Gobierno de Jalisco, 2020) y que el 75% de la industria de Jalisco se encuentra establecida allí, posicionándose como el principal centro de actividades económicas del estado, teniendo gran influencia en la región occidente de México.

Derivado del análisis del CPI, se identificaron ciertas áreas de oportunidad que, de acuerdo con el objetivo de este índice, servirán como guía para implementar políticas públicas efectivas con el fin de alcanzar la prosperidad urbana. Estas recomendaciones versan sobre los siguientes temas estratégicos (ONU-Hábitat, 2018):

- Consolidar las nuevas centralidades periféricas mediante el impulso al empleo
- Promover la vivienda social intraurbana
- Fomentar el transporte público y la movilidad no motorizada

- Incrementar la infraestructura cultural
- Impulsar la accesibilidad e inclusión en el espacio público
- Aumentar las superficies arboladas y áreas verdes
- Favorecer el sistema hidrológico de la aglomeración urbana
- Favorecer el uso y desarrollo de energías renovables
- Fortalecer el intercambio y acceso abierto de la información

El conocer los resultados y hallazgos del CPI permite a los diferentes niveles de gobierno, así como al poder legislativo, identificar oportunidades para continuar con el fortalecimiento de las zonas metropolitanas como zonas de desarrollo común, que permita que las oportunidades derivadas de la urbanización sean accesibles para todos, pero a su vez que puedan abordarse de manera estratégica los retos que se presenten en las ciudades.

EL TERRITORIO COMO BASE PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN SOSTENIBLE. CASO DE ESTUDIO: ATLAS TERRITORIAL INDUSTRIAL PARA LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES

El Atlas territorial industrial para la atracción de inversiones es un trabajo conjunto realizado por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

El Atlas se basa en un enfoque innovador en el que las economías de aglomeración sean la base de un desarrollo económico sostenido y sostenible que reduzca los impactos ambientales negativos y genere mejores condiciones de vida para la población. Desde esta perspectiva, son las ventajas territoriales locales las que sustentan las fortalezas para la promoción industrial de México en el exterior.

El desarrollo de un Atlas Territorial- Industrial Prospectivo apunta a generar un análisis estratégico y la identificación de sectores con gran potencial de desarrollo futuro en territorios específicos. A partir de este enfoque, es posible identificar corredores regionales en los que estos sectores puedan detonarse y conducir a una nueva generación de inversiones de impacto social que generen desarrollo sostenible y prosperidad, y a la vez eviten y mitiguen posibles efectos sociales o ambientales no deseados.

El trabajo de ONU-Habitat y ONUDI ha identificado cinco sectores estratégicos con prospectiva de desarrollo en el país: energía eólica (fabricación de aerogeneradores); farmacéutica; aeroespacial; agroindustrial (chocolate-vainilla); anidamientos petroquímicos, particularmente fabricación de PET.

Desde la perspectiva urbano-regional, estos sectores se analizaron a diferentes escalas territoriales, con base en más 45 variables relacionadas con inclusión social, sostenibilidad ambiental y planificación urbano-regional. El análisis territorial permitió identificar las regiones del país en las que estos cinco sectores tienen un mayor potencial de desarrollo.

Particularmente, para el caso farmacéutico, se identificó un gran potencial de crecimiento en el corredor La Laguna-Culiacán, como consecuencia de sus dinámicas de innovación, comercio internacional y ventajas competitivas que ofrece el país. Este corredor se encuentra en el norte de México y está compuesto por 17 municipios: cuatro en Coahuila, seis en Durango, seis en Sinaloa y uno en Zacatecas. Este corredor conecta la Zona Metropolitana de La Laguna, formada por municipios de Coahuila y Durango, con la ciudad de Durango y Culiacán, Sinaloa. Asimismo, se incluyen los municipios de Francisco I. Madero y Matamoros del estado de Coahuila.

En este caso de estudio, se retoma el concepto de zona metropolitana que versa sobre su relevancia económica, importancia estratégica para el desarrollo nacional, así como la afirmación de que en estas zonas existen oportunidades de empleo e integración socioeconómica. Por lo anterior, el corredor de La Laguna-Culiacán se posiciona como una zona económica común relevante para su estudio.

Este corredor ofrece un espacio de oportunidad para actividades económicas vinculadas con el sector farmacéutico, dado que en su territorio se encuentran 412 unidades económicas vinculadas con este sector, de las cuales los municipios que concentran la mayor cantidad de empresas son Culiacán, Mazatlán, Puerto Nuevo, Durango, Torreón y Gómez Palacio.

El Atlas presenta opciones estratégicas para potenciar el desarrollo de este corredor como una zona económica común, considerando la naturaleza de su industria e innovación de las empresas en la zona. Asimismo, se integra al análisis la especialización de los municipios del corredor, lo cual fortalece su participación en las distintas áreas que componen la cadena de valor del sector. Entre ellas, la actividad farmacéutica en Culiacán y Torreón, la agroindustrial de exportación en Sinaloa, productos de madera en municipios de Durango, y empresas de embalaje y producción de envases de cartón en Coahuila.

Como resultado, las actividades económicas y características particulares de cada municipio de esta zona conforman un escenario con gran potencial de atracción de inversión, lo cual se refleja en crecimiento económico de las ciudades, generación de empleos para su población, mejor infraestructura y provisión de servicios. Particularmente, este sector se posiciona como uno de gran relevancia en el contexto de COVID-19, tanto para la reactivación económica del país, como en el desarrollo y producción de vacunas.

CONCLUSIÓN

México es un país eminentemente urbano, pero particularmente metropolitano. Este proceso de concentración población y de actividades económicas en áreas urbanas funcionales que trasciendan las delimitaciones político-administrativas es irrefrenable e imposible de revertir.

Los retos que esto implica para la gestión urbana son inmensos: desde la coordinación y gobernanza entre cada vez mayor número de autoridades subnacionales, hasta la creación de nuevas formas de implementación de políticas públicas que hagan frente a retos comunes. Especialmente, la planificación urbano-ambiental, la legislación urbanística y el financiamiento desde lo local exigen la necesidad de desarrollar enfoques innovadores de análisis, propuestas de acción y esquemas de monitoreo de largo plazo con la participación de todas las personas, sin dejar a nadie atrás ni a ningún lugar atrás.

Este ensayo, partiendo de la identificación de conceptos comunes que permitan la homologación de los criterios de análisis para las políticas públicas urbanas y de un marco de referencia común basado en agendas globales para el desarrollo sostenible, ofrece dos casos de estudio específicos para el desarrollo de esquemas urbanísticos que faciliten el proceso de gestión metropolitana en México.

El primer caso, el del CPI para la aglomeración urbana de Guadalajara, puntualiza la relevancia de generar indicadores a escala local que consideren a la ciudad como un fenómeno social y material integrado, antes que como un conjunto de fragmentos político-administrativos que coexisten en el espacio. El enfoque del CPI permite un análisis complejo sobre la ciudad para identificar nuevos retos y, sobre todo, nuevos enfoques de política para abordarlos: cuando la ciudad es vista como un todo, surge la oportunidad de enfrentar, de manera coordinada, problemáticas inasibles para las

autoridades locales fragmentadas: calidad del aire, movilidad, vivienda, servicios urbanos, seguridad, segregación espacial, etc.
Por otro lado, desde la escala Inter metropolitana, el caso de estudio del atlas territorial-industrial para el corredor de La Laguna-Culiacán, apunta a un nuevo enfoque de promoción económica sostenible, a partir de las ventajas territoriales diferenciadas en cada región del país; un enfoque que viene a complementar la perspectiva macroeconómica del desarrollo con una en donde las economías de aglomeración son la base para el crecimiento económico sostenido y sostenible que reduzca los impactos ambientales negativos y genere mejores condiciones de vida para la población.

Así, las estrategias de desarrollo se alejan de definiciones únicas para todas las regiones y se identifica la senda de desarrollo por subregión, a partir de considerar las grandes heterogeneidades al interior del país. Se trata de una geografía económica emergente que propicia que el desarrollo industrial reduzca las brechas de desigualdad regional de manera sostenible, a la par de potenciar los eslabones de las cadenas de valor en actividades industriales estratégicas como la farmacéutica, cuyo contexto global a partir de la crisis sanitaria por Covid-19, abre una oportunidad única para México de insertarse en nuevos mercados de alto valor agregado a escala global.

LOS DESAFÍOS URBANO-DEMOGRÁFICOS EN MÉXICO Y SU RELACIÓN CON LA DELIMITACIÓN DE TERRITORIOS METROPOLITANOS [1]

Raúl Romo Viramontes[2]

Como su nombre lo indica, el objetivo del presente capítulo es ofrecer un panorama de algunos desafíos urbano-demográficos y cómo estos se relacionan con los criterios técnicos para delimitar territorios metropolitanos. Este acercamiento no puede ser más que un bosquejo de estos intrincados temas dada la extensión del presente texto.

Estos desafíos son de tal importancia que están presentes en diversas agendas internacionales. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)[3] considera el aprovechamiento del potencial del desarrollo urbano sostenible mediante un cambio de paradigma urbano con las dimensiones social, económica y ambiental (Naciones Unidas, 2016). De la misma manera, el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros y resilientes se refiere en específico al tópico (Naciones Unidas, 2015). Igual sucede con el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, que contiene el Capítulo G. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad (CEPAL, 2013).

Por su parte, el informe El estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012 de ONU-Hábitat aborda seis temáticas principales: i) población y urbanización; ii) desarrollo económico y equidad; iii) vivienda, espacios públicos y convivencia; iv) servicios básicos urbanos; v) medio ambiente y gestión del riesgo; y vi) la gobernabilidad urbana.

Todo lo anterior en el contexto de tres cuestiones de relevancia en el ámbito nacional. La primera, la existencia de la delimitación de zonas metropolitanas (ZM) que realizan la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) desde 2000. La segunda, la publicación este año de los datos del censo 2020. La tercera, la desaparición del Fondo Metropolitano a finales de 2020.

1 Se agradece a Eric Barrón e Israel Benítez por la elaboración de algunos de los datos y mapas utilizados.
2 Director de Poblamiento y Desarrollo Regional Sustentable del Consejo Nacional de Población (CONAPO).
3 También denominada la Nueva Agenda Urbana.

EL DESAFÍO DEL VOLUMEN DE LA POBLACIÓN URBANA Y METROPOLITANA

La población mexicana y mundial es cada vez más urbana. El 55 por ciento de las personas en el ámbito internacional residían en localidades urbanas en 2018[4], en América Latina y el Caribe alcanzó 81 (United Nations, 2019)[5]. Asimismo, uno de cada ocho habitantes del planeta vive en algunas de las 33 megaciudades con más de 10 millones, las cuales aumentarán a 43 en 2030 (ÍDEM).

La urbanización en nuestro país se comporta de manera similar a la región. Dos aproximaciones pueden usarse para ofrecer cifras al respecto. La primera toma el corte de 2,500 habitantes[6] y la segunda considera ZM, centros urbanos y conurbaciones, estas últimas dos con 15 mil habitantes y más[7]. De acuerdo con los datos del censo 2020, con la primera definición se contabiliza a 79 por ciento de la población nacional en esta condición, mientras con la segunda se alcanza una proporción de 75.[8]

Aunque el crecimiento de las ciudades sigue siendo intenso en muchos países, algunas han experimentado un declive demográfico en años recientes (United Nations, 2019)[9]. Estos dos patrones están presentes en nuestro país. En el conjunto de las 74 ZM, la tasa de crecimiento medio anual 2015-2020 fue de 1.31 por ciento, ligeramente por arriba de la nacional (1.18), pero hubo otras por arriba, como las de Cancún (4.13), Querétaro (3.79), Pachuca (3.63), Tijuana (3.23) y Mérida (2.86). En oposición, un total de 12 zonas metropolitanas disminuyeron su población entre 2015 y 2020.

El peso considerable de las ZM en México queda evidenciado al saber que de los 6.5 millones de incremento demográfico entre 2015 y 2020, el 78 por ciento sucedió en ellas[10]. Además, el número de metrópolis millonarias pasó de 13 en 2015 a 17 en 2020, mientras otras seis quedaron entre 900 mil y menos de un millón. El Valle de México ha perdido participación en la población nacional y no por ello ha dejado de aumentar su volumen (ver tabla 1). Para 2020, las estimaciones de Naciones Unidas indican que es

4 Se prevé que esta proporción llegará a 68 en 2050; cabe mencionar que se retoma las definiciones de lo "urbano" que cada organismo estadístico nacional considera (United Nations, 2019); en el caso de nuestro país, el INEGI lo fija en 2,500 habitantes.
5 Es la segunda región más urbanizada del mundo después de América del Norte (82%).
6 Esta definición del INEGI incluye a las cabeceras municipales, aunque no rebasen los 2,500 habitantes.
7 Esta definición de SEDATU y CONAPO (2018) incluye municipios completos para las ZM y localidades geoestadísticas para los centros urbanos y conurbaciones.
8 En este último caso se tomaron las 401 ciudades identificadas en 2018 debido a que todavía no se actualiza este universo con el censo 2020 (SEDATU y CONAPO, 2018).
9 Identificadas con datos de 2015 por SEDATU, CONAPO e INEGI (2018). La actualización de esta delimitación se encuentra en proceso (julio de 2021).
10 Esto tiene más sentido al señalar que concentran 64% de la población nacional.

la quinta ciudad más grande del mundo, con 21.8 millones de habitantes (United Nations, 2019)[11].

TABLA 2. ZM del Valle de México: población y participación respecto al país (1990-2020)

Año	Población	Participación respecto al país
1990	15'563,795	19.2
2000	18'396,677	18.9
2010	20'116,842	17.9
2015	20'892,724	17.5
2020	21'804,515	17.3

FUENTE: Elaboración propia con base en SEDATU, CONAPO e INEGI (2018) e INEGI (2020)

Una de las controversias que existe para el caso mexicano es la identificación de ZM pequeñas en el ejercicio elaborado por SEDATU, CONAPO e INEGI (2018)[12], que desde un ámbito macro se dice que no reúnen las características de lo "metropolitano". Lo anterior se relaciona de forma directa con los criterios establecidos para dicho propósito.

Respecto al tamaño, lo primero que viene a la mente al escuchar el término "zona metropolitana", es una ciudad de grandes dimensiones. Sin embargo, muchos países consideran el tamaño de ciudad central incluso más pequeño que el utilizado en nuestro país: 50 mil en Canadá (a partir de un núcleo urbano) (Statistics Canada, 2006), España (núcleo central) (Ministerio de Fomento, 2017) y Estados Unidos (Área Estadística Metropolitana) (OMB, 2010); 250 mil en la Unión Europea (aglomeración) (European Commission, 2011); 400 mil en Brasil (ciudad central) (IBGE, 2015); 500 mil en Japón (ciudad central) (Statistics Bureau, 2013) y la OCDE (área metropolitana) (OECD, 2012b); en Colombia no existe un tamaño determinado, pero se consigue la denominación por medio de un decreto.

11 Por debajo de Tokio (37.4), Delhi (30.3), Shanghái (27.1), y Sao Paulo (22.0).
12 Un total de 15 de ellas tenían menos de 250 mil habitantes en 2020.

En todos los casos se incluyen otros criterios estadísticos y geográficos. Es decir, tienen que cumplirse ciertos umbrales y existir interacciones de distintos tipos para medir la medida en que ocurre una integración funcional entre las demarcaciones integrantes de la ZM. Esto mismo habla que en muchos de los casos se usan las unidades político-administrativas como la base para el cálculo de los indicadores; en ocasiones se usan métodos de análisis espacial para identificar los núcleos centrales.

La coyuntura de la desaparición del Fondo Metropolitano ofrece la oportunidad de hacer los ajustes que desde el ámbito técnico y de política se exijan necesarios. La pregunta clave es para qué se quiere o se necesita delimitar estos espacios metropolitanos, a partir de lo cual se pueden tomar decisiones trascendentales. Una sugerencia es construir las ZM desde la definición de aglomeración, aunque muchos de los indicadores no podrían construirse para estas unidades debido al diseño metodológico de las fuentes de información que desagregan los resultados hasta el ámbito municipal.

Por otro lado, el interés en identificar ZM pequeñas puede obedecer a la regulación de su crecimiento y expansión futuras hacia municipios contiguos con los cuales ya se presentan interacciones importantes de considerar en este momento. En Estados Unidos existe incluso una categoría denominada "Área Estadística Micropolitana" (entre 10 mil y 50 mil habitantes) (OMB, 2010).

EL RETO DEL CRECIMIENTO DEL SUELO URBANO

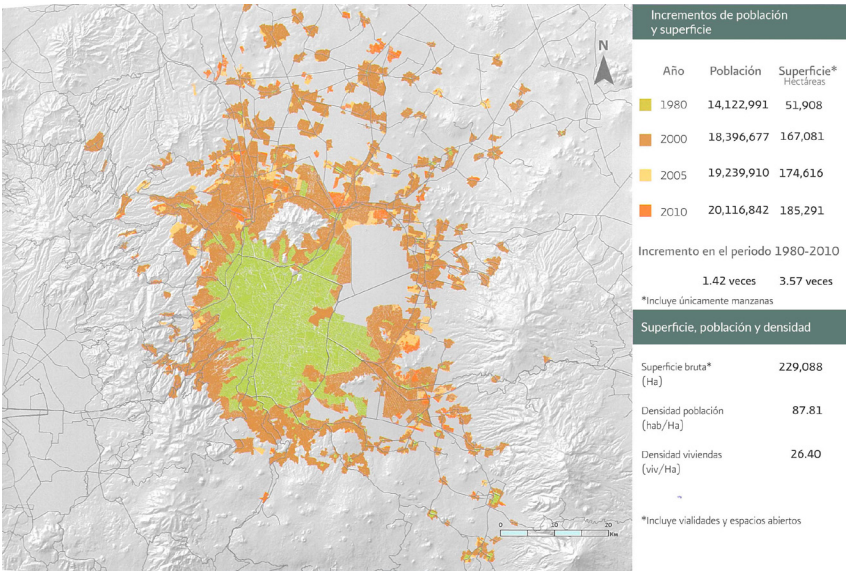
Las ciudades y metrópolis, especialmente las de mayor tamaño, no respetan límites político-administrativos, sea en sentido de la mancha urbana como del área de influencia económica y de otros tipos. La expansión del suelo urbano no solo ocupa los terrenos más propicios para vivienda e infraestructura, pues en países como el nuestro se extiende incluso sobre zonas de riesgo o protegidas. Este comportamiento no ocurre de forma exclusiva en las más grandes, pero sí parece estar más presente.

Los estudios de SEDESOL (2011) y ONU-Hábitat (2012) indican el proceso acelerado de expansión urbana que contrasta con el crecimiento poblacional (alrededor de 2% anual). En algunos casos el incremento del suelo urbano fue diez veces o más superior al demográfico (SEDESOL, 2011). En esto ha contribuido en parte la localización periférica de la oferta de vivienda formal

y el incremento de las coberturas de los instrumentos financieros para su adquisición.

Un ejemplo muy esclarecedor se tiene con el Valle de México. Entre 1980 y 2010, el incremento poblacional fue de 1.42 veces[13], lo que indica un ritmo lento, mientras la superficie de la mancha urbana aumentó 3.57 veces en el mismo periodo, es decir, más del doble, como puede apreciarse en el mapa 1. El lapso con el mayor aumento de la superficie fue entre 1980 y 2000[14]. En algunos casos, estas diferencias fueron mucho más radicales, como en la ZM de Puebla-Tlaxcala (2.4 y 12.4 veces respectivamente) y Toluca (3.25 y 26.28 veces cada rubro) (SEDESOL, 2011).

MAPA 1. Valle de México. Incrementos de población y de superficie (1980-2010)



FUENTE: SEDESOL (2011)

Es preocupante la persistencia de la expansión urbana a pesar de la desaceleración demográfica, pues las disparidades entre la expansión y el crecimiento poblacional inciden en la densidad y en consecuencia en el aumento de los costos de construcción y mantenimiento de infraestructuras y equipamiento (ONU-Hábitat, 2012). Con este argumento han surgido iniciativas destacadas mundialmente para el rescate y mejora integral de

13 14.1 millones en 1980 y 20.1 millones en 2010.
14 Se aprecia con la reconstrucción del crecimiento 2000-2020 con base en el marco geoestadístico nacional.

zonas centrales abandonadas o degradadas y la promoción de transportes alternativos, sin embargo, no son la tendencia general (ÍDEM).

En un caso aplicado a Toluca, Garrocho, Jiménez y Chávez (2020) demuestran la utilidad de los modelos de expansión urbana para situar a los tomadores de decisiones públicas adelante del proceso de crecimiento de la ciudad. Con información oficial simulan dos escenarios de cómo el crecimiento de la ciudad podría afectar su seguridad hídrica: uno tendencial en velocidad de expansión y de no protección a los recursos hídricos; otro que supone la misma velocidad de expansión de la ciudad, pero eficaz en la salvaguarda de los recursos hídricos (ÍDEM).

Asimismo, la distribución espacial del empleo tiene estrechas relaciones con la movilidad urbana y la población flotante, es decir, con las demandas de servicios y la gestión urbana. Al menos en las ciudades más grandes, son cada vez más comunes los desplazamientos cotidianos para ir a trabajar, estudiar o realizar otras tareas. Además, no se ha privilegiado al transporte público sino al privado, lo que deriva en un sinfín de problemas como la contaminación y la pobreza de tiempo. El número de vehículos individuales se multiplicó en diez años, pero no así las alternativas de movilidad urbana (ONU-Hábitat, 2012).

La movilidad laboral, esto es, el traslado desde los lugares de residencia hacia áreas donde se concentra el empleo se ha convertido en una necesidad para muchas personas alrededor del mundo. Aunque existen distintas morfologías de ciudad, todas tienen una o varias áreas donde se concentra el empleo y también extensas zonas en gran medida habitacionales; en general, los flujos van desde estas últimas a las primeras.

La importancia de estos movimientos radica en el hecho de que los realiza una de cada cinco personas ocupadas en el país. El censo 2020 indica que hubo 10.1 millones de *commuters*[15], lo que significó 19.3 por ciento del total de la población ocupada[16]. Otro hallazgo consiste en que ganaron un poco de terreno los movimientos de corto alcance, ya que 74 por ciento del total de commuters laboraba en un municipio diferente de la misma entidad[17].

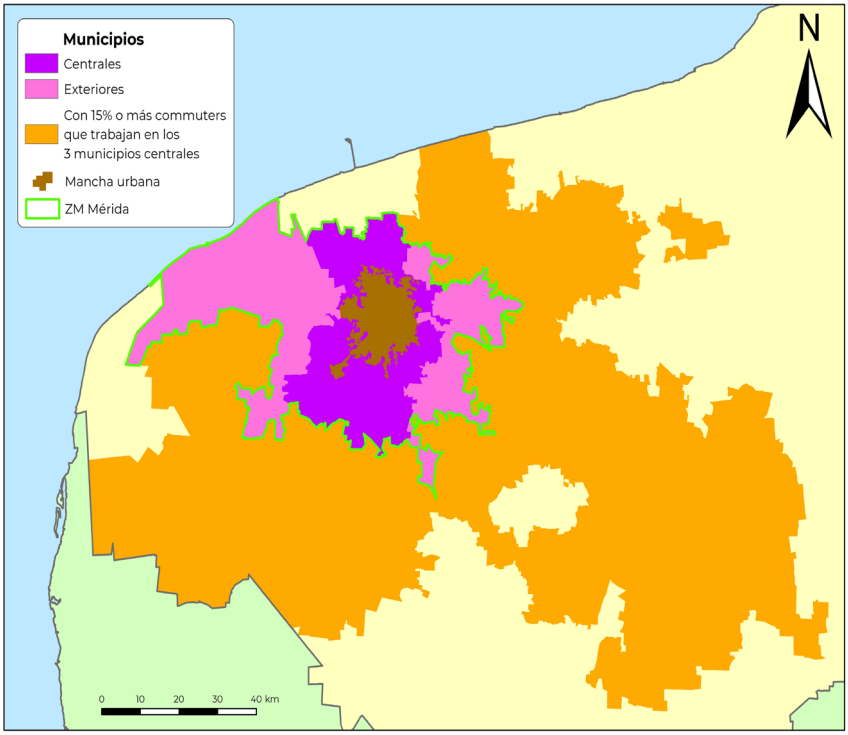
15 Anglicismo que se utiliza para llamar a estas personas.
16 En 2000 fueron 6.6 millones y 19% respectivamente.
17 En 2000 fue de 71%.

Este criterio de movilidad debe ser complementado con otros que evidencien claramente que los municipios a ser incorporados a una metrópoli presentan características urbanas. Al analizar el caso específico de la ZM de Mérida, se puede encontrar un caso muy ilustrativo. Un total de 47 municipios del estado de Yucatán tienen al menos 15 por ciento de su población ocupada de 12 años y más trabajando en los tres municipios centrales de dicha ZM, lo que equivale prácticamente a la mitad del estado[18]. El ejercicio que realiza la OCDE toma en cuenta esta variable y considera a 54 municipios para esta ZM (OECD, 2012a). No obstante, es importante señalar que en una sexta parte de ellos las actividades no agrícolas todavía tienen peso considerable[19] y la gran mayoría se ubican a distancias incluso superiores a 50 kilómetros.

El uso del marco geoestadístico podría ir acompañado del análisis de imágenes de satélite u otras herramientas de índole geoespacial que permitan refinar la identificación de zonas centrales y densidades. Además, los criterios de flujos son imprescindibles para detectar los intercambios existentes entre diferentes áreas de una metrópoli; en este sentido, será crucial valorar la potencial inclusión de la movilidad estudiantil[20]; es una lástima que no se cuente con la contabilidad de otros tipos de movilidad (de ocio, salud, por ejemplo) en fuentes nacionales.

18 Existen algunas hipótesis al respecto, pues en algunos casos resulta difícil creer que las personas estén dispuestas a realizar viajes diarios debido a que la distancia llega a ser incluso de más de 50 kilómetros (a pesar de la ventaja de lo plano del territorio), con el consecuente gasto en transporte. El autor cree que el cuestionario censal no logra captar la distinción entre lugar de residencia y lugar de trabajo, en el sentido de que las personas reportan residir en sus municipios de origen cuando la mayor parte de la semana viven en Mérida.
19 Al considerar el umbral del 75% utilizado en SEDATU, CONAPO e INEGI (2018).
20 En el ejercicio de delimitación de 2015 se intentó agregar esta variable, incorporada por primera ocasión al cuestionario de la Encuesta Intercensal 2015, pero los tamaños de muestra de muchos municipios, no fue suficiente para ser tenida en cuenta.

MAPA 2 Zona metropolitana de Mérida: Municipios metropolitanos (centrales y exteriores) y municipios no metropolitanos que cumplen el criterio de *commuting*, 2020



FUENTE: elaboración del CONAPO con base en INEGI, censo 2020 y SEDATU, CONAPO e INEGI (2018).

LO NORMATIVO EN LA PLANEACIÓN URBANA Y METROPOLITANA

Es fundamental que lo técnico y lo político estén vinculados estrechamente. Un aspecto relevante es cómo ambas cuestiones se pueden apoyar. En la delimitación de ZM de SEDATU, CONAPO e INEGI existen municipios incluidos en los ejercicios de 2000 y 2005 bajo criterios de política que, todavía en 2020 seguían sin cumplir los criterios de integración funcional[21], son 66 y la mitad de ellos se ubican en solo seis ZM, con concentración especial

21 Es importante recordar que el Fondo Metropolitano comenzó a operar primero únicamente para el Valle de México en 2007 y luego aumentó su presupuesto y cobertura de ZM apoyadas con recursos.

en el Valle de México (15). Se los incluyó para favorecer la planeación en esas áreas más externas a las metrópolis y prever un crecimiento más ordenado de la mancha urbana; sin embargo, la mayoría de ellos se localizan todavía a distancias considerables. El punto es ¿qué hacer con ellos? En el escenario actual será importante tener en cuenta esta situación y las implicaciones políticas que tendría quitar municipios o ZM del listado publicado con datos de 2015.

En esta materia es importante decir que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en 2016 señala que la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población se llevará a cabo a través del Sistema General de Planeación Territorial el cual incluye: la estrategia nacional de ordenamiento territorial; los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones; los planes o programas de desarrollo urbano municipal; los planes o programas de desarrollo urbano de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

Establece, asimismo, en el artículo quinto transitorio, que "En un plazo de dos años contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, se formularán, o adecuarán los planes y programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población mayores a cien mil habitantes". Asimismo, el artículo 59 establece que "Corresponderá a los municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los Centros de Población, las zonificaciones primaria y secundaria se establecerán en los planes o programas municipales de desarrollo urbano".

En este contexto, se debe destacar que en el orden local aún existen grandes retos en materia de planeación y a pesar de que casi todos los municipios urbanos cuentan con un Programa Municipal de Desarrollo Urbano, la mayoría está desactualizado. Los territorios municipales y sus habitantes son fundamentales para la implementación de las políticas nacionales, pero sobre todo son el espacio donde efectivamente se desarrolla, planea y vive la ciudad. En este orden de ideas, la desaceleración del crecimiento urbano permitiría atender problemas como el déficit de viviendas y servicios básicos, mejorar espacios, infraestructuras y servicios existentes (ONU-Hábitat, 2012).

CONCLUSIONES

En la medida que el ritmo de crecimiento demográfico disminuye se vuelve cada vez más relevante la velocidad y forma de aumento de la mancha urbana: este es el caso de nuestro país. Los datos confirman la tendencia al predominio urbano y metropolitano que se seguirá consolidando en el futuro. Lo "urbano" llegó para quedarse, lo sostiene el libro *El triunfo* de las ciudades de Glaeser (2012).

Las dinámicas metropolitanas incluyen también a municipios vecinos no conurbados, por lo que es necesario ver más allá del continuo urbano. En ocasiones la influencia es tan grande que, las metrópolis imponen comportamientos en la movilidad laboral y en las actividades económicas, tanto de los lugares de origen como de destino.

El tamaño de la población importa en la medida que se relaciona con otros múltiples aspectos de diverso tipo. Son de relevancia las interacciones que ocurren entre demarcaciones y los patrones del mercado del empleo, la vivienda, el transporte y cómo todo esto condiciona la forma en que la población se desenvuelve en el territorio. Puede haber ciudades medianas y pequeñas con flujos mayores que los de ciudades más importantes. El tamaño de las unidades político-administrativas también influye sin lugar a duda.

Más allá de la existencia de criterios técnicos para delimitar zonas metropolitanas, es imprescindible la existencia y aplicación de normativas que regulen el crecimiento de la mancha urbana, propicien un uso sostenible del territorio y faciliten el acceso a bienes y servicios, entre ellos a viviendas adecuadas para los sectores sociales menos favorecidos.

Una última cuestión de suma relevancia se vincula con las fuentes de información. Los criterios se traducen mediante indicadores que puedan ser construidos con base en datos disponibles. Es decir, de nada sirve proponer el uso de modelos o fórmulas, sofisticados o no, sin contar con fuentes que provean de los insumos para su cálculo. Ni tampoco es conveniente utilizar investigaciones específicas que arrojen hallazgos para una sola metrópoli. La valoración debe ser nacional.

Varias son las oportunidades y posibilidades de mejora de la delimitación de las zonas metropolitanas de México. Lo más importante es tener una visión conjunta de qué metrópoli se quiere en el futuro, que la cooperación y colaboración sea una característica común entre las autoridades locales y federales involucradas, que trabajen con esta prioridad en mente.

La necesidad de nuevas normas que regulen la planeación urbana y metropolitana no es algo claro, pues existen ya múltiples de ellas, pero lo cierto es que hace falta fortalecer las capacidades locales y apoyar el aterrizaje de todo ese andamiaje jurídico que incluso adquiera formas propias, ya que a pesar de ciertas similitudes cada entorno es único.

ANÁLISIS CONTEXTUAL, CONCEPTUAL Y CRITERIOS TÉCNICOS PARA LA DELIMITACIÓN DE LOS TERRITORIOS METROPOLITANOS EN EL SIGLO XXI EN MÉXICO

Adriana I. Olivares González, María Luisa García Yerena y Marco F. De Paolini[1]

LA IMPORTANCIA DEL FENÓMENO METROPOLITANO EN MÉXICO

México figuraba en 2015 entre los primeros diez países con mayor población urbana total y relativa del mundo, el 62.8% de esta población vivía en 74 zonas metropolitanas (SEDATU, CONAPO, INEGI, 2018) y se preveía que para 2030 el 83.2% de la población vivirá en ciudades (ONU-Habitat, 2021).

Según datos más recientes del Censo de Población y Vivienda 2020, el 78% de la población vivía en zonas urbanas y Jalisco fue el tercer estado con mayor población del país con 8.3 millones de habitantes (INEGI, 2021). El Área Metropolitana de Guadalajara concentraba el 62% de la población de la entidad (5.2 millones) y en conjunto con las áreas metropolitanas de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas, Ocotlán, del Sur y Autlán el 72% de la población total del estado de Jalisco (IIEG, 2021).

En este contexto, la delimitación de las zonas metropolitanas de México, más allá de su dimensión técnica, constituyen la oportunidad de que las premisas que den soporte al modelo de dicha delimitación promuevan la gestión sostenible de los territorios metropolitanos desde una visión de integralidad, que incluya tanto las dimensiones ambiental, económica y social, como cuestiones, hoy centrales, como la equidad, la igualdad y la solidaridad (Gaja i Díaz, 2005). Este sería un primer paso hacia el objetivo de impulsar la *buena gobernanza* de las áreas metropolitanas las cuales a pesar de su complejidad pueden constituir una oportunidad para garantizar la calidad de vida de al menos dos terceras partes de la población nacional en la actualidad.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO Y DELIMITACIÓN METROPOLITANOS

El origen de la definición y delimitación del fenómeno metropolitano surge en Estados Unidos de Norteamérica y posteriormente se difunde a todas las latitudes del orbe. El concepto de área metropolitana de 1850, parte de la

1 Profesoras-Investigadoras del Instituto de Investigación y Estudios de la Ciudad (IN-Ciudades) del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) de la Universidad de Guadalajara (UdeG).

presencia de una ciudad central, identificada por criterios demográficos que fueron variando a lo largo del tiempo, de la que depende un territorio más amplio, cuya extensión fue también modificándose. El concepto se oficializa en 1910 en el censo de la Oficina Federal y con el tiempo nuevas variables fueron incluidas para delimitar el fenómeno metropolitano como la densidad ininterrumpida (Reed, 1930, en De Esteban, 1981) y la presencia de uno o más polos urbanos, cuya característica principal era la integración socioeconómica a una ciudad central (Estándar Metropolitan Area, 1950 y Standard Metropolitan Stadistical Area, 1960) (De Esteban, 1981)

Como se puede observar, la metrópolis, en su origen conceptual, integraba las relaciones clásicas centro-periferia y urbano-rural, incluso incorporando algunas relaciones de orden suburbano, como un área geográfica continua, una gran aglomeración humana mercado de trabajo diversificado y una clara posición de dominio e influencia territorial (Vinuesa, 1975).

Sin embargo, el fenómeno metropolitano cambia sustancialmente del periodo industrial donde asimila los efectos del modelo de producción fordista, al periodo postfordista que deviene en la formación del capitalismo globalizado neolibera,l que marca la aparición de aglomeraciones funcionales estructuradas en varios centros urbanos de distinto tamaño y cuyas áreas de influencia interactúan entre sí. En el marco de este resultado espacial, se identifican nuevos procesos que caracterizan el fenómeno metropolitano, entre los que destacan el policentrismo, la red de flujos de personas, mercancías e información resultantes de la revolución tecnológica e informacional y la integración a la economía y cultura global, al que se le van dado diferentes denominaciones:

- Región urbana (Urban Field, 1965); Friedmann y Miller en un trabajo pionero le denominaron región urbana a una realidad urbana en formación en los Estados unidos de América caracterizada por el desdibujamiento de los límites entre campo y ciudad; formación de estructuras multipolares interdependientes; descentralización centrífuga de funciones; concentración de población; y formación de una amplia oferta de formas de vida y paisajes (Olivares y De Paolini, 2011).
- Megalópolis; la megalópolis representaba un nuevo modelo urbano caracterizado principalmente por el crecimiento suburbano disperso, en el que las partes son dependientes desde el punto de vista económico y funcional, aunque desde el punto de vista físico se encuentren separadas (Gottmann, 1990, Olivares y De Paolini, 2011).

- Metrópolis policéntricas; Campos Venutti (1985): le denominó así para enfatizar la presencia de diversos núcleos urbanos dependientes de una ciudad central.
- Región urbana policéntrica; López de Lucio (1993) y Champion (2001) denominaron así a las aglomeraciones urbanas, con un radio de hasta 150 Km, en las que varias ciudades cumplen funciones de orden similar, o bien cumplen funciones muy diferentes, pero de rango similar, de manera que no se identifica una ciudad central.
- Ciudad-región global; Friedmann (1995) planteó este concepto para enfatizar un aumento de la escala e influencia de la región urbana, a partir del desmesurado desarrollo tecnológico que detonó el proceso de globalización.
- Metápolis; Ascher (2004) se refiere con esta denominación a los fenómenos urbanos que sobrepasan la esencia y la escala de lo metropolitano, y se constituyen como sistema matricial y poliédrico de enclaves en aglomeraciones urbanas hechas de espacios y relaciones múltiples, heterogéneas y discontinuas, cada vez menos vinculados por proximidades geográficas y que se expresan en diversas escalas.
- El Área Metropolitana y la Región Metropolitana, para Borja (1991) son los dos niveles de la metropolización. La región metropolitana o área funcional es la ciudad región discontinua, el ámbito del planeamiento territorial y estratégico y de gestión de algunos servicios públicos que desbordan el marco de la ciudad estricta: transportes y circulación básica, agua y saneamiento, parques tecnológicos y universidades
- Mega regiones policéntricas; Hall y Pain (2009) plantearon la presencia en Europa de procesos de integración de regiones urbanas, un cambio de escala del fenómeno al que denominaron mega regiones policéntricas.

La diversidad de neologismos aquí presentados, pretenden explicar la compleja realidad que emerge de las características y procesos de los territorios urbanos contemporáneos, resumidos en el masivo proceso de producción de suelo, la interdependencia funcional de nodos urbanos a través de diversas conexiones y flujos de geografía variable, con jerarquías predominantes de uno o más núcleos, e incluso núcleos de igual jerarquía.

DELIMITACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN METROPOLITANA RECIENTE EN MÉXICO

El gobierno de México desde el año 2005 estableció los criterios de delimitación metropolitana que se vertieron quinquenalmente, hasta el año 2015, en el documento "Delimitación de Zonas Metropolitanas de México" (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2007; SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2012).

En el último documento elaborado con base en la Encuesta Intercensal 2015, participó por primera vez la sedatu como resultado de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2013 (SEDATU, CONAPO, INEGI, 2018), donde por primera vez se integraron en una institución federal las atribuciones para la planeación y el ordenamiento conjunto del territorio urbano y rural.

Este último informe tenía el propósito de identificar y delimitar las zonas metropolitanas de México, definidas de acuerdo a su concentración demográfica, relaciones funcionales intermunicipales y su importancia económica y política para el desarrollo del país (SEDATU, CONAPO, INEGI, 2018, pág. 35)

En este documento se establecen criterios políticos y geográficos para la delimitación metropolitana. Los primeros se centran en la función e importancia de los núcleos urbanos en el desarrollo nacional según su desarrollo social y económico, la toma de decisiones, la gobernanza y la seguridad nacional. Los criterios geográficos son los siguientes:

- Tamaño de la población y especialización económica en los sectores secundario y terciario: conurbación o cercanía de dos o más localidades urbanas de 100 mil habitantes donde al menos 75% de su PEA está dedicada a actividades secundarías y terciarias;
- Integración física y funcional: al menos 15% de la PEA residente en otros municipios trabaja o estudia en los municipios centrales o 10% de la PEA residente en municipios centrales trabaja en otro municipio;
- Distancia entre los centros de población:15 km de distancia de la ciudad central;
- Ubicación fronteriza; localidades de 200 mil habitantes o más situadas a 20 km de las fronteras.
- Densidad media urbana: al menos 20 hab./ha.

La delimitación metropolitana en México tenía entre sus objetivos la distribución de recursos para la gestión coordinada de ciertas funciones y servicios públicos, mediante el apoyo económico del fideicomiso del Fondo Metropolitano, mismo que desapareció en el año 2021[2]. Sin embargo, en dicha delimitación no había la intención generar mecanismos de gobernanza metropolitana, posiblemente porque el Artículo 115 constitucional otorga a los municipios la atribución para la gestión de su territorio y, si bien las reformas de 1983 y 1999 fortalecieron la posibilidad de la coordinación, esta es de carácter voluntario de manera que con la desaparición de este fideicomiso se acabaron los incentivos que estimulaban la coordinación metropolitana.

En términos de gobernanza metropolitana en el país destaca el estado de Jalisco, que ha hecho importantes esfuerzos que incluyen: la reforma al Código Urbano para el Estado de Jalisco para definir los instrumentos de planeación metropolitana; la publicación de la Ley de Coordinación Metropolitana (LCM), que, entre otros aspectos, establece los principios para los decretos metropolitanos, así como la creación y funcionamiento de las instancias de coordinación. Para el caso específico del Área Metropolitana de Guadalajara se publicó el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana, que instituye y organiza las instancias de coordinación, entre las que destaca la Junta de Coordinación Metropolitana, el IMEPLAN, el Consejo Ciudadano y el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana. Si bien la LCM obliga a los municipios a coordinarse, mientras no se reforme la Constitución del país hay posibilidades de evadir este mecanismo de gestión metropolitana, de manera que este es un tema importante del debate legislativo.

Cabe agregar que, desde la visión oficial del estado de Jalisco, la planeación metropolitana corresponde al necesario nivel intermedio que permite la gestión adecuada de las grandes aglomeraciones urbanas que han rebasado los límites jurídico-administrativos de las entidades del país (POTMET, 2016)

2 El fideicomiso del Fondo Metropolitano creado en 2006, desapareció por estar incluido entre los que tenían evidencias de corrupción.

LA GESTIÓN METROPOLITANA Y LOS PARADIGMAS URBANOS ACTUALES

La evolución del fenómeno metropolitano en la fase del capitalismo global ha puesto en evidencia las crisis ambientales, sociales y económicas que como sociedad deberemos enfrentar y la urgencia de modificar los modelos de gestión urbano-territorial a partir de la integración de los paradigmas y fenómenos recientes como el de la sostenibilidad integral (Gaja, 2005), la lucha contra el cambio climático, la resiliencia urbana y la prosperidad urbana (Newman, Beatley, Boyer, 2009, Otto-Zimmermann, 2011, ONU-Habitat, 2019).

La historia otorga a las conferencias del hábitat el reto de considerarlas como un valioso testimonio que rememora las crisis y desafíos del fenómeno que involucra a los asentamientos humanos. Las agendas urbanas junto con los organismos internacionales han planteado desde los años 70 políticas y estrategias para influir en los procesos territoriales de las áreas metropolitanas.

En México la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y las subsecuentes modificaciones de 1993 y 2016, le presentan como un instrumento normativo que va atendiendo los compromisos internacionales asumidos desde Vancouver 1976, Estambul 1996, la declaración del milenio de 2001 y la última conferencia celebrada en Quito en 2016.

Particularmente la conferencia de las Naciones Unidas de 2016: Hábitat III sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, a través de la Agenda 2030, ha influido en la construcción de una nueva visión de la gestión del territorio nacional para generar ciudades más sostenibles, inclusivas, seguras y resilientes.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (sedatu) creada en 2013, ha asumido el compromiso de alinear los postulados de la agenda urbana 2030 e impulsar la construcción de un modelo de planeación urbana inclusiva, sostenible, participativa e integrada. En este contexto se promovió en 2016 la creación la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) la cual ha sido actualizada en cuatro ocasiones para responder a las demandas del fenómeno metropolitano; el Artículo 115 constitucional que desde 1983 otorgó la responsabilidad de la administración pública urbana, medio fiscales y ámbitos de decisión propios a los ayuntamientos, tuvo una

reforma importante con el fin de promover la coordinación para incluir la necesaria coordinación de los municipios para la gestión de los territorios metropolitanos.

En 2019 SEDATU publicó el *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024* como instrumento rector de la planeación sectorial y en 2020 la guía Somos Ciudades: Alineando la planeación a la Agenda Global de Desarrollo que incluye las pautas para impulsar una planeación urbana alineada con los objetivos establecidos en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2015).

Si bien la intención de alinear los procesos de gestión metropolitana con los paradigmas internacionales, en las herramientas e instrumentos federales ha sido importante, la práctica real de la coordinación metropolitana observa diferencias importantes en el amplio, diverso y complejo territorio de México.

En este sentido cabe agregar que la coordinación intermunicipal en áreas metropolitanas se constituyó en una herramienta para acceder a los fondos metropolitanos, que desde 2006 fueron el principal incentivo para el desarrollo acciones integradas. Sería necesario, en este sentido, hacer un balance detallado de la contribución real del Fondo Metropolitano al mejoramiento de los servicios, situación que resulta difícil dado su complejo armado instrumental e institucional y la escasa transparencia sobre la aplicación de los recursos.

Más allá de la motivación económica, en general, ha habido poco esfuerzo por las entidades y municipios para integrar procesos de gestión metropolitana permanentes. Hay diversos factores que han influido, entre los que destacan: la autonomía que el Artículo 115 Constitucional ha dado a los municipios en materia de gestión del territorio, la variada adscripción política de los municipios metropolitanos, la diferente capacidad de gestión de los ayuntamientos metropolitanos respecto de su capital económico, sus recursos institucionales y humanos; sin embargo, la presencia de un gobierno metropolitano representa una oportunidad para los municipios de solventar la ausencia de capacidades y recursos y aminorar la brechas en materia de desarrollo territorial.

METODOLOGÍA PROPUESTA PARA LA DELIMITACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO

La metropolización resultante del capitalismo industrial del periodo fordista no es igual a la metropolización del capitalismo (postfordista) neoliberal globalizado. Como detalla Martínez Toro, estamos ante una nueva revolución urbana que implica reconocer, por un lado, cambios morfológicos, funcionales y estructurales en los procesos de producción de los territorios metropolitanos y, por otro lado, implica considerar que cada ciudad presenta procesos particulares de metropolización que parten de sus condiciones históricas, culturales y sociales (Martínez Toro, 2016), incluyendo su posicionamiento actual en el proceso de globalización.

De manera que no es solo importante establecer un proceso de delimitación metropolitana más pertinente para México, sino también un proceso de caracterización que considere las siguientes premisas:

1. Observamos en México un dominio importante del fenómeno urbano no comparable con el identificado en el periodo del capitalismo industrial. Según datos recientes del Censo de Población y Vivienda 2020, el 78% de la población vive en zonas urbanas (INEGI, 2021) y ya desde 2015 México figuraba entre los primeros diez países con mayor población urbana total y relativa del mundo, de la cual el 62.8% residía en 74 zonas metropolitanas (SEDATU, CONAPO, INEGI, 2018).

2. La Era de la información y la comunicación, definida así por Castells (1996) para plantear el ascenso de una virtualidad real caracterizada por la integración de la comunicación electrónica, el desarrollo de las redes interactivas y la diversificación de la audiencia de masas; ha generado, desde los años 80, nuevas formas de producir y habitar los territorios urbanos;

3. La globalización económica y el capitalismo neoliberal han generado nuevas formas de producción, trabajo y consumo que plantean también nuevas formas de entender desde esta perspectiva a las ciudades. Estas formas incluyen la disminución de la capacidad de gestión del estado sobre el territorio a la vez que se incrementa la capacidad de los capitales, tanto nacionales como extranjeros, que invierten en el mismo, directamente o a través de los agentes urbanizadores;

4. El policentrismo es posiblemente la característica más destacada de los territorios urbanos metropolitanos, como lo han planteado diversos estudiosos del fenómeno urbano (Friedmann, 1965, Campos, 1985; López de Lucio, 1993; Hall y Pain, 2009) por ello es necesario incorporar nuevas formas de delimitar el fenómeno desde esta perspectiva, además de considerar la escala y la tipología de las interacciones.

5. La planeación metropolitana requiere mecanismos de inclusión y gestión de los recursos ambientales, importantes por los servicios ecosistémicos que prestan para la pervivencia de nuestra especie, de manera que para nuestro planteamiento es importante partir del concepto de *sostenibilidad integral*, es decir, una sostenibilidad entendida de forma ampliada "incluyendo los sentidos social, político, ecológico, económico,(...) superando el marco acotado y limitado al medio físico, y ampliándolo a cuestiones básicas como la equidad, la igualdad, la solidaridad" (Gaja i Diaz, 2005, pág. 50).

Es obligado agregar que las premisas aquí establecidas pueden presentar bifurcaciones en el futuro cercano, ya que la contingencia de la Pandemia por COVID-19 y la consecuente limitación de la movilidad urbana y global, dio un nuevo impulso al uso de la tecnología para estudiar, trabajar, consumir y realizar todo tipo de gestiones desde el domicilio de residencia. Este fenómeno está planteando nuevas reflexiones sobre las relaciones en los territorios metropolitanos, que tendrán consecuencias en el futuro cercano.

Para el caso de México, en consecuencia, sería necesario partir, a manera de hipótesis, de la presencia de diversas tipologías de territorios metropolitanos con base en la amplia diversidad geográfica, cultural y económica, así como de la exacerbada desigualdad en el acceso a recursos. Por ello, el modelo que hemos considerado para definir los territorios metropolitanos parte de un primer proceso de delimitación territorial, que se presenta en este documento y un segundo proceso de caracterización con base en las premisas mencionadas que será motivo de otra comunicación.

Para la delimitación del territorio metropolitano en México se considera la identificación de relaciones funcionales a partir de matrices de movilidad laboral, que definen la influencia de la ciudad en el uso y transformación del territorio. Se toma como antecedente la aproximación elaborada para la delimitación y caracterización funcional del sistema policentrico de la región Puerto Vallarta - Bahía De Banderas, México (Olivares & De Paolini, 2011).

Las relaciones funcionales se calculan con base en la metodología desarrollada por Roca, Marmolejo y Moix (2009), que plantea la delimitación de *protosistemas y sistemas urbanos consolidados, a partir del cálculo del valor de interacción*[3], entendido como los flujos de desplazamiento residencia-trabajo entre dos municipios. Para el cálculo del valor de interacción se considera el procedimiento planteado por Marmolejo et al, según el cual "La detección de los protosistemas se da a partir de la agregación de los municipios que tienen los valores de interacción más altos" (2011, págs. 92-93). El proceso de identificación de dichos protosistemas es propuesto en cuatro pasos:

- Integración de los municipios metropolitanos, a partir de la agrupación de municipios que presentan los máximos valores de interacción,
- Consolidación de estas agrupaciones en protosistemas, a partir de sus máximos valores de interacción,
- Consolidación del protosistema con los municipios físicamente continuos
- Los protosistemas finalmente consolidados deberán cumplir con un mínimo del 50% de autocontención del empleo.

Una vez identificados los *protosistemas consolidados*, se procede a la delimitación del sistema metropolitano a partir de la agregación de protosistemas que presenten el máximo valor de interacción.

> *"En las áreas metropolitanas policéntricas la agregación se da como un proceso gradual, desde los protosistemas periféricos hacia el protosistema central, donde se localiza el municipio que corresponde al centro del sistema. El proceso de interacción se detiene en el punto donde el aporte del valor de interacción es marginal y donde la cantidad de interacciones, para que entre un nuevo protosistema, es excesiva. Roca, Arellano & Moix, detienen el proceso de iteración en el umbral de valor de interacción equivalente a 1/1.000." (Roca Cladera, Marmolejo Duarte, & Moix, 2009, pág. 93)*

Esta metodología ha sido aplicada en la delimitación metropolitana de ciudades españolas como Barcelona, Madrid, Bilbao, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza (Roca Cladera, Arellano Ramos, & Moix, 2011;

3 La metodología para la definición territorios metropolitanos a través del Índice de interacción (Howson, 1979) se basa en el algoritmo que Coombes propuso para la definición de las áreas estadísticas laborales (Travel-to-Work Areas, TTWA) en el Reino Unido (Coombes, Green, & Openshaw, 1986) y que fue luego adoptado y adaptado por muchos países de la Unión Europea.

Marmolejo, Perez, Chica, Jaume, & Aguirre, 2011) y de América Latina como Bogotá en Colombia (Ruiz Estupiñan, Roca Cladera, & Moix Bergada, 2011) y Antofagasta y la Serena en Chile (Aguirre-Nuñez, Marmolejo-Duarte, & Vergara Perucich, 2019).

DELIMITACIÓN DE LOS SISTEMAS URBANOS EN JALISCO

La aplicación concreta del método para la delimitación de los sistemas urbanos metropolitanos descrito anteriormente requiere contextualizar algunos parámetros a las condiciones específicas del territorio mexicano. Se observa que:

- Los municipios en México tienen dimensiones (min. 1.9 /km2, máx. 34178.7 km2, promedio 792.2 km2, SD 1956.6) y densidad de población (min. 0.1 hab/km2, máx. 17593 hab/km2, promedio 310 hab/km2, SD 1234.2) muy diversas, de manera que en la sola entidad federativa de Jalisco se presentan municipios como Guadalajara, Zapopan o Puerto Vallarta con superficies de 149.5 km2, 1149 km2 y 676.5 km2 respectivamente.
- En general, la mayor extensión de los territorios municipales y el relativo aislamiento de los centros de población con respecto a sus correspondientes europeos, determina mayores valores de autocontención del mercado laboral a nivel municipal (min. 27.4%, máx. 100%, promedio 84.3%, SD 14).
- La información pública disponible sobre desplazamientos por motivos laborales se encuentra desagregada por municipio, sin embargo, los fenómenos de especialización funcional y las relaciones laborales se evidencian prevalentemente a nivel de centros de población (localidad).

A partir de estas peculiaridades se aplicó la metodología con un límite del valor de interacción de 1/500 y un valor mínimo de autocontención para la consolidación de los sistemas urbanos finales de 0.75 (75%). Estos valores se consideran adecuados al territorio del Estado de Jalisco por los altos índices de autocontención iniciales de los municipios y en consideración de que niveles menores del valor de interacción llevarían a la creación de un número excesivo de sistemas urbanos aún en áreas a vocación prevalentemente agrícola o de sistemas excesivamente amplios y discontinuos.
Los sistemas urbanos definidos son los siguientes:

- Área Metropolitana de Guadalajara - Zapopan. Incluye los municipios de: Guadalajara, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan (5,079,762 hab.);
- Sistema Urbano de Puerto Vallarta. Incluye los municipios de: Puerto Vallarta (Jal.), Bahía de Banderas (Nay.) (479,471 hab.);
- Sistema Urbano de San Francisco del Rincón. Incluye los municipios de: San Francisco del Rincón (Gto.), Purísima del Rincón (Gto.), Unión de San Antonio (Jal.) (233,782 hab.);
- Sistema Urbano de Zapotlán el Grande. Incluye los municipios de: Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Tuxpan, Zapotiltic (202,803 hab.);
- Sistema Urbano de Ocotlán. Incluye los municipios de: Jamay, Ocotlán (130,944 hab.);
- Sistema Urbano de La Barca. Incluye los municipios de: La Barca (Jal.), Briseñas (Mich.), Vista Hermosa (Mich.) (100,600 hab.);
- Sistema Urbano de Autlán de Navarro. Incluye los municipios de: Autlán de Navarro, El Grullo (90,851 hab.);
- Sistema Urbano de Poncitlán. Incluye los municipios de: Poncitlán, Zapotlán del Rey (72,938 hab.);
- Sistema Urbano de Ojuelos de Jalisco. Incluye los municipios de: Ojuelos de Jalisco, Ocampo (Gto.) (59,971 hab.);
- Sistema Urbano de Teocaltiche. Incluye los municipios de: Teocaltiche, Villa Hidalgo (59,927 hab.);
- Sistema Urbano de Acatlán de Juárez. Incluye los municipios de: Acatlán de Juárez, Villa Corona (44,313 hab.);
- Sistema Urbano de Tolimán. Incluye los municipios de: Tolimán, Tuxcacuesco, San Gabriel, Zapotitlán de Vadillo (40,715 hab.);

CONCLUSIONES

El ejercicio desarrollado pone en evidencia los elementos siguientes:

- Es posible utilizar criterios técnicos objetivos basados en las relaciones funcionales entre municipios para establecer la delimitación de los sistemas urbanos intermunicipales y metropolitanos.
- Estos sistemas integran fenómenos urbanos, económicos, sociales y ambientales que deben ser objeto de instrumentos de planeación integral acordes a su escala territorial y compartidos entre los municipios que los conforman.
- La escala de análisis utilizada (municipal) no es adecuada para reconocer las interacciones funcionales entre los centros de

población (localidades) de uno o más municipios, por lo que es necesario disponer de datos de movilidad laboral con mayor resolución espacial para delimitar con mayor precisión los sistemas urbanos intermunicipales de menores dimensiones y se requieren instrumentos de programación y planeación intermunicipal a escala de poblaciones conurbadas.

- Consideramos pertinente integrar en el proceso de delimitación metropolitana variables ecológicas, con base en Forman (2008) cuya metodología se aplicó entre otras ciudades de la Ciudad de México. La importancia de esta perspectiva nos compromete en el futuro a experimentar su aplicación en otros casos de México juntamente con la propuesta de delimitación de este documento.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y James A. Robinson. (2019). *El pasillo estrecho*. Traducción: Ramón González y Marta Valdivieso. Crítica.

Aguilar, Luis F. (2017). *Gobernanza Metropolitana*. Ponencia impartida durante la reunión regional de la Red sobre Gobernanza Metropolitana del 4 al 7 de julio en Puerto Vallarta.

_____. (2020). *Hacia una Teoría del Gobierno*. Conferencia magistral impartida para la Cátedra Latinoamericana Julio Cortazar. Universidad de Guadalajara, 19 de noviembre.

Aguirre-Núñez, C., Marmolejo-Duarte, C., y Vergara Perucich, J. F. (2019). *Centralidad y subcentralidad en ciudades con baja regulación, el Caso Antofagasta y La Serena en Chile*. Proceedings: XIII International Conference on Virtual City and Territory: "Challenges and paradigms of the contemporary city, 8476.

Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., y Lembcke, A. (2014). "What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries". OECD Regional Development Working Papers 2014(05). París, Francia: OECD Publishing.

Ahrend, R.; Jin Kim, S.; Lembcke, A. y Schumann, A. (2019). "Por qué es importante la gobernanza metropolitana y cómo lograrla". En D.Gómez-Álvarez; R. Rajack; E. López-Moreno; G. Lanfranchi (coords.) *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Álvarez, L. (2004). "La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública". *Centro de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias y Humanidades, UNAM-Plaza y Valdéz, México DF*.

Álvarez, L. , Ziccardi, A. (2015). "¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos?: las políticas de inclusión social en la ciudad de México". Revista de ciencias sociales, 7(27), 121–138.

Archer, F. (2004) Los nuevos principios del urbanismo, Madrid, España: Alianza Editorial

Arias, R. y Arellano, A. (2013). "El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana". En Arellano, A., y Ortiz, I., (coords.) *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*. Universidad de Guadalajara: Jalisco, México.

Arias de la M., R. (coordinador). (2013). Coordinación metropolitana y gestión pública municipal. El Colegio de Jalisco.

_____. (2016). "Coordinación y Gobernanza Metropolitanas: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara." En Antonio Sánchez Bernal (coordinador). Dinámicas del gobierno municipal en el límite de la recentralización. 105–122.

_____. (2017). *Gobernanza metropolitana y federalismo en México*. El Colegio de Jalisco, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.

Banco Interamericano de Desarrollo (s.f.). "Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana (CID)". Disponible en: https://www.iadb.org/es

_____. (2009). "Programa de Saneamiento del Río Medellín, Colombia. Segunda Etapa". Empresas Públicas de Medellín (s/f). "Planta de tratamiento de aguas residuales Bello: alta tecnología en un entorno ecológico". Disponible en: https://www.epm.com.co/site/home/sala-de-prensa/noticias-y-novedades/planta-de-tratamiento-de-aguas-residuales-bello.

_____. (2014). "Línea 2 y Tramo de la Línea 4 de Metro de Lima, Perú".

_____. (2016). "Resumen del Informe de Evaluación de Medio Término del Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) I", que se implementa en Argentina.

_____. (2017). "Tramo 1 de la Primera Línea de Metro de Bogotá, Colombia".

_____. (2018a). "Hermosillo: nuevos modelos de innovación y experimentación urbana en ciudades emergentes". Disponible en: https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/hermosillo-nuevos-modelos-de-innovacion-y-experimentacion-urbana-en-ciudades-emergentes/

_____. (2018b)."Reformulación del Proyecto Sistema Metropolitano de Transporte Urbano de Quito: Primera Línea de Metro de Quito, Ecuador".

_____. (2019). "Construcción de un escenario de implementación del instrumento de gestión de suelo denominado Reagrupamiento Parcelario en el Área Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, México".

_____. (2019). "Indicador para vincular los territorios rurales y urbanos para la planificación territorial de la Región Occidental de El Salvador".

_____. (2019). "Propuestas de Abordaje para la Planificación Territorial de los Centros Urbanos de Acajutla, Ahuachapán, Área Metropolitana de Sonsonate (Nahulingo, San Antonio del Monte, Sonsonate y Sonzacate) y Santa Ana, Región Occidental de El Salvador".

_____. (2020a). "Documento de Marco Sectorial de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano". Disponible en: https://www.iadb.org/es/sectores/desarrollo-urbano-y-vivienda/marco-sectorial.

_____. (2020b). "Gestión del riesgo de desastres y resiliencia comunitaria en barrios vulnerables en Guatemala, El Salvador y Honduras". Nota Técnica N° IDB-TN-02047.

_____. (2021). "Determinación de posibles escenarios de implementación del instrumento de gestión de suelo denominado: Reagrupamiento Parcelario en México".

Bauman Z. (2003). *Modernidad Liquida*. México. Fondo de Cultura Económica.

Beard, V., Mahendra, A., y Westphal, M. (2017). *Hacia una ciudad más equitativa: desafíos y oportunidades.* Documento de trabajo. Washington, D.C.: World Resources Institute. Disponible en: www.citiesforall.org

BID y Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER). (2018). "Plan de Acción a 2033 de Cartagena: Resiliente, Incluyente y Competitiva". Colombia.

BISCARETTI, di Ruffia Paolo (1991). "Introducción al Derecho Constitucional Comparado". Fondo de Cultura Económica. México.

Blanco, C. (2021). "Governança metropolitana na América Latina: estudo comparativo em oito países". En *Governança metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa.* M.A. Costa, L. Lizandro, y S. Tavares (organizadores).

Bresser, L. (2006). "El modelo estructural de la gobernanza pública". Revista del CLAD reforma y democracia, 36, 1–14. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela.

Borja, J. (1991). "El gobierno de las grandes ciudades; articulación metropolitana y descentralización". *En Las grandes ciudades: debates y propuestas*. Madrid, España: Colegio de Economistas.

Borja, J. y Castells, M. (2006). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.

Cabrero M. E. (2006). "Estudio Introductorio". En Barry Bozeman (coord.). *La gestión pública. Su situación actual*. Fondo de Cultura Económica.

Calderón, F. y Castells, M. (2019). *La nueva América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Campos, J. R., & Aguirre, E. D. L. (2019). Evaluación del Seguro de Desempleo de la Ciudad de México. *Intersticios Sociales*, (17), 131–174.

Campos Venuti, G. (1985). "Metrópolis policéntricas y desafíos tecnológicos". *En P. Hall, Metrópolis, territorio y crisis* (21-36). Madrid, España: Asamblea de Madrid.

Cárdenas, B. A. (1992). "Mecanismos de coordinación y concentración metropolitana". Revista de Administración Pública, Gobierno y Administración Metropolitana, (83), 75–79.

Carrillo-Huerta, M. (2014). "Política social para el avance de la educación: una evaluación del programa de estímulos Prepa Sí del Distrito Federal". *Panorama Económico*, (18), 33–56.

Castells, M. (1996). *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Castells M. (2002). *The Information Age: Economy, Society and Culture. The Rise of the Network Society,* Oxford, Blackwell Publishing.

_____. (2010). *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial.

Cejudo G. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. Cuadernos de trabajo, CIDE.

Champion, A. (2001). "A Changing Demographic Regime and Evolving Polycentric Urban Regions: Consequences for the Size, Composition and Distribution of City Populations". *Urban Studies 4* (38), 657–677.

Champion, T. (2001). “Urbanization, Suburbanization, Counterurbanization and Reurbanization”. En R. Paddison (Ed.), *Handbook of Urban Studies*. London: SAGE.

Chaparro López, R. (1997). “Le fédéralisme au Mexique”, Mémoire pour le Dîplome d’Etudes Approffondies de Sciences Administratives, Université Panthéon-Assas, Paris II.

_____. (2006). “La cohabitation au Mexique, Thèse pour le Doctorat en Science politique”. Université Panthéon-Assas Paris II.

Chevallier, J. (2004). L’État post-moderne, 2e éd., Paris, Dalloz.

_____. (2013). *Science administrative*, Paris, Thémis, 5émé édition mise à jour.

Ciccolella, P. e Iliana, M. (2009). “Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano”. En Héctor Poggiese y Ana Clara Torres Ribeiro (ed.) *Otro desarrollo urbano: ciudad Incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires: Colección Campus virtual.

Colín, A. I., Luis, Santiago, M. A., Lézé, F., & José, (2011). Juicios orales en México. Flores Editor y Distribuidor. México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf

_____. (2021). *Governança metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa*. En M.A. Costa, L. Lizandro, y S. Tavares (organizadores). Brasília, DF: CEPAL; Rio de Janeiro: Ipea. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46908/S2100303_pt.pdf

Comisión Ambiental de la Megalópolis. (2018). *¿Qué es una megalópolis?*. Disponible en: https://www.gob.mx/comisionambiental/es/articulos/que-es-una-megalopolis?idiom=es

Congreso de la Ciudad de México (2021). *Constitución Política de la Ciudad de México*. Disponible en: http://aldf.gob.mx/archivo-922a1854fcc77c5bc4d93251a297c2f1.pdf

Congreso de la Unión (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Congreso del Estado de Aguascalientes (2021). *Constitución Política del Estado de Aguascalientes*. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Congreso del Estado de Baja California (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberanos de Baja California*. Disponible en: www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20210212_CONSTBC-2.PDF

Congreso del Estado de Baja California Sur (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberanos de Baja California Sur*. Disponible en: www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes

Congreso del Estado de Campeche (2021). *Constitución Política del Estado de Campeche*. Disponible en: https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/175-constitucion-politica-del-estado-de-camp

Congreso del Estado de Chiapas (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*. Disponible en: www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=NDA

Congreso del Estado de Chihuahua (2021). *Constitución Política del Estado de Chihuahua*. Disponible en: www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (2021). *Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza*. Disponible en: http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa01.pdf

Congreso del Estado de Colima (2021). *Constitución Política del Estado de Colima*. Disponible en: www.congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php

Congreso del Estado de Durango (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*. Disponible en: http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf

Congreso del Estado de Guanajuato (2021). *Constitución Política del Estado de Guanajuato*. Disponible en: https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/ley/pdf/1/CONSTITUCION_POLITICA_GUANAJUATO_D215_PO_07sep2020.pdf

Congreso del Estado de Guerrero (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*. Disponible en: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf

Congreso del Estado de Hidalgo (2021). *Constitución Política del Estado de Hidalgo*. Disponible en: www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

Congreso del Estado de Jalisco (2008). *Decreto Número 22137/LVIII/07*. Disponible en: https://congresoweb.congresojal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LVIII/Decreto%2022137.pdf

Congreso del Estado de México (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Disponible en: www.legislativoedomex.gob.mx/documentos/leyes/pdf/000.pdf

Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*. Disponible en: http://congresomich.gob.mx/file/CONSTITUCI%C3%93N-POL%C3%8DTICA-REF-24-JUNIO-2020-SEGUNDA-REF.pdf

Congreso del Estado de Morelos (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*. Disponible en: http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf

Congreso del Estado de Nayarit (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit*. Disponible en: www.congresonayarit.mx/media/2962/constitucion.pdf

Congreso de Nuevo León (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*. Disponible en: www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2021-05-28

Congreso del Estado de Oaxaca (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Disponible en: https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/marco_normativs/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_%28Dto_ref_633_aprob_LXIV_Legis_12_abr_2019_PO_18_4_may_2019%29.pdf

Congreso del Estado de Puebla (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberanos de Puebla*. Disponible en: www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24

Congreso del Estado de Quintana Roo (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*. Disponible en: http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20210514-CN1620210514108.pdf

Congreso del Estado de San Luis Potosí (2021). *Constitución Política del Estado de San Luis Potosí*. Disponible en: https://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/constitucion/2021/03/Constitucion_Politica_del_Estado_2021_Feb_26.pdf

Congreso del Estado de Sinaloa (2021). *Constitución Política del Estado de Sinaloa*. Disponible en: https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_9.pdf

Congreso del Estado de Sonora (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberanos de Sonora*. Disponible en: www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_446.pdf

Congreso del Estado de Tabasco (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*. Disponible en: https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Politica-del-Estado-de-Tabasco1-2.pdf

Congreso del Estado de Tamaulipas (2021). *Constitución Política del Estado de Tamaulipas.* Disponible en: www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Constituciones/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%204%20MARZO%202021.pdf

Congreso del Estado de Tlaxcala (2021). *Constitución Política del Estado Libre y soberano de Tlaxcala.* Disponible en: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/constitucion_politica_del_estado.pdf

Congreso del Estado de Veracruz de la Llave (2021). *Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.* Disponible en: www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCION24112020.pdf

Congreso del Estado de Yucatán (2021). *Constitución Política del Estado de Yucatán.* Disponible en: www.congresoyucatan.gob.mx/#/legislacion/constitucion-politica

Congreso del Estado de Zacatecas (2021). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*. Disponible en: www.congresozac.gob.mx/f/articulo&art=42990&ley=172&tit=0&cap=0&sec=0

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

Constitución Política del Estado de Jalisco (1917). Disponible en: https://congresoweb.congresojal.gob.mx/bibliotecavirtual/

Coombes, M. G., Green, A. E., & Openshaw, S. (1986). "An Efficient Algorithm to Generate Official Statistical Reporting Areas: The Case of the 1984 Travel-to-Work Areas Revision in Britain". *The Journal of the Operational Research Society,* 37(10), 943–953.

Cortés Zea, Carlos. (2020). "Fortalecimiento institucional, estrategias de gobernanza efectiva". Disponible en: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/blog/2020/08/fortalecimiento-institucional--estrategia-de-gobernanza-efectiva.html

Costa, M.A. y Lui, L. (2021). "Áreas metropolitanas na América Latina: condições de governança e seus desafíos". En M.A. Costa, L. Lizandro, y S. Tavares (organizadores), *Governança metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa.* CEPAL, Brasília, DF; Ipea, Rio de Janeiro. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46908/S2100303_pt.pdf

De Esteban, A. (1981). *Las Áreas Metropolitanas en España: un análisis ecológico.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Diario Oficial de la Federación (2020). "Biodigestor en Xalapa, México". Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590032&fecha=20/03/2020.

_____. (2020). *Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585348&fecha=31/01/2020

_____. (2020). Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo Metropolitano. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585349&fecha=31/01/2020

_____. (2021). *Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.* Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619930&fecha=01/06/2021

European Commission. (2011). *Defining urban areas in Europe* (infographics). Disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4313761/4311719/Metro_reg_Defining_urban_areas

Esquiaga-Dominguez, J. M. (2019). "La Nueva Agenda Urbana y la Reinvención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica." *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* LI(202), 765– 84.

Ezquiaga, Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L. (2020). "Formulación de estrategias para el ordenamiento territorial y urbano de los Polos de Desarrollo para el Bienestar (PODEBI) y su área de influencia, Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, México". Consultoría financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Forman, R. T. (2008). *Urban Regions. Ecology and Planning Beyond the city.* Cambridge: Cambridge University Press.

Friedmann, J. y Miller, J. (1965). The Urban Field, Journal of the American Planning Association, 31:4, 312-320.

Gaja i Diaz, F. (2005). *Sociedad informacional, crisis ecológica y urbanismo. Principios hacia la sostenibilidad urbanística.* Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.

Galarza J.A. (2021). *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la fracción iii, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de integración de zonas metropolitanas.* Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano Senado de la República LXIV Legislatura 10 de marzo de 2021. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-03-25-1/assets/documentos/Inic_MC_Sen_Alberto_Galarza_art_195_CPEUM.pdf

Garrocho C., Jiménez E. y Chávez Soto, T. (2020). "Expansión de la ciudad: un instrumento de simulación de escenarios para los sectores público y privado". En *La situación demográfica de México 2020*. México: Consejo Nacional de Población. Disponible en: https://www.gob.mx/conapo/documentos/la-situacion-demografica-de-mexico-2020

Geddes, P. (1915). *Cities in evolution. An introduction to the town planning movement and to the study of civics.* Londres: Williams & Norgate.

Glaeser, E. (2011). E*l Triunfo de las Ciudades. Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices.* Taurus.

Glaeser E. (2012). *El triunfo de las ciudades. Taurus.*

Gobierno del Distrito Federal (2006). Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. Disponible en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/Programa_General_de_Desarrollo_DF_010607c.pdf

Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024. Disponible en: https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-06/Plan-Estatal-de-Gobernanza-y-Desarrollo-de-Jalisco_v2.pdf

Gómez-Álvarez D., Rajack R., López-Moreno E., Lanfranchi G. (2019). "Estudio introductorio". En Gómez-Álvarez David, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno, Gabriel Lanfranchi. *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible.* Washington: BID. Disponible en: www.iadb.org/metrogov

Gottmann, J. (1957). *Megalopolis or the Urbanization of the Northeastern Seaboard. Economic Geography* (33) 3, 189–200.

Hall, P., & Pain, K. (2009). *The policentric metropolis. Learning from mega city regions in Europe.* Londres, Reino Unido: Earthscan, Dunstan.

Hernández Licona, J. M. (2008). *Marco jurídico de las zonas conurbadas. Serie Verde: temas económicos.* México: Cámara de Diputados.

Howson, H. (1979). *Travel-to-work areas.* Statistical News, 46, 6–0.

Indovina, F. (2006). "Transformaciones de la ciudad y el territorio a principios del siglo XXI: El archipiélago metropolitano". En Ponce Herrero, G., *La ciudad fragmentada: nuevas formas de hábitat.* Alicante: Universidad de Alicante

Instituto Mexicano para la Competitividad (2018). "¿Ahora con quién me enojo? Herramientas de exigencia ciudadana". Disponible en: https://imco.org.mx/indices-competitividad-estatal-urbana-2018-ahora-quien-me-enojo-herramientas-exigencia-ciudadana/.

_____. (2020). *Índice de Competitividad Urbana 2020. Ciudades Resilientes.* Disponible en: https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Urbana/2020-11-05_0900%20Ciudades%20resilientes/Documentos%20de%20resultados/ICU%202020%20Libro%20completo.pdf.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2015). *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil.* Disponible en: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/geografia_urbana/arranjos_populacionais/default.shtm?c=9

Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (2021). *Censo de Población y Vivienda, Jalisco 2020*. Disponible en: https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=20325

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (2016). *Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG.* Disponible en: https://www.imeplan.mx/sites/default/files/IMEPLAN/POTmet_IIIFB-BajaRes.pdf

_____. (2021). "Tomo 1: Coordinación y Gobernanza del Área Metropolitana de Guadalajara (1980 - 2021)". *Libro Blanco IMEPLAN (2017 - 2021)*. Guadalajara, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000). XII *Censo General de Población y Vivienda 2000.* Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/

_____. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/

_____. (2017). *Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD) 2017*. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/eod/2017/

_____. (2021). Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2017). *Conoce los beneficios de pertenecer a una zona metropolitana.* Disponible en: https://www.gob.mx/inafed/articulos/conoce-los-beneficios-de-pertenecer-a-una-zona-metropolitana

Iracheta, A. (2019). "Reforma metropolitana en Ciudad de México: algunas ideas clave". En Gómez-Álvarez David, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno, Gabriel Lanfranchi. Gobernanza Metropolitana: *El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible.* Washington: BID. Disponible en: www.iadb.org/metrogov

Jaramillo, C. I. (2008). VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional. *La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo*. Bogotá.

Klink, J. (2005). “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”. En Rojas E., Cuadrado-Roura J., Fernández J. (eds.). *Gobernar las metrópolis.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Lanfranchi, Gabriel y Contin, Antonella (2019). “El surgimiento de una nueva disciplina para gestionar los sistemas urbanos metropolitanos”. En Gómez-Álvarez David, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno, Gabriel Lanfranchi. *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible.* Washington: BID. Disponible en: www.iadb.org/metrogov

Lafranchi G., Bercovich F., Rezabal V., Simone V. (2018). *Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires.* Documento de Trabajo (170). Buenos Aires: CIPPEC, Programa de Ciudades.

Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). “Gobernanza Metropolitana en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo (151)”. CIPPEC-BID.

Lahera, E. (2004). “Política y políticas públicas”. Serie Políticas Sociales (95). Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600_es.pdf

Lefèvre, C., Roseau, N., & Vitale, T. (2013). *De la ville à la métropole: Les défis de la gouvernance.* París, Editorial L'Oeil d'or.

Lefèvre, C. (2008). “Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities”. En Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. y Fernández Guell, J. (Ed). *Governing the Metropolis: Principles and Case Studies.* Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Liberman, Alejandro. (2019). *Gobernanza democrática y planificación estratégica participativa en políticas públicas de las ciudades.* Documento presentado en el X Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Madrid, España.

López de Lucio, R. (1993). *Ciudad y Urbanismo a finales del siglo XX.* Server de Publicacions de la Universitat de Valencia, España.

Marmolejo, C., Pérez, C., Chica, E., Jaume, M., & Aguirre, C. (2011). “Revisión metodológica de la delimitación metropolitana”. P*roceedings of 7VCT*, 89-95.

Martínez Toro, P. M. (2016). “La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana”. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía,* 25(2), 77–105.

Mashini, D. (2019). “Diálogos metropolitanos: pasos hacia una nueva gobernanza”. Disponible en: https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/gobernanza-metropolitana-aglomerados-urbanos/

Massiris, A. (2021). “Sistema de ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe. Informe final”.

Mendo G. A. (2015). Observación urbana sistémica. *Hacia una evaluación de ciudades desde la complejidad.* Jalisco, México: Iteso - Universidad de Guadalajara.

Ministerio de Fomento. (2017). *Las áreas urbanas 2017.* Gobierno de España. Disponible ne: https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/30FB929E-009E-41E4-B020F2EDD37A9AB0/146839/Metodologia_2017.pdf

Newman, P., Beatley, T., & Heather, B. (2009). *Resilient Cities. Responding to Peak Oil and Climate Change, Island Press,* Washington DC. Washington DC.: Island Press.

Nussbaum M. C. y Amartya Sen (2004). *La Calidad de Vida.* México: Fondo de Cultura Económica

Olivares, A. & De Paolini, M. (2006). "Regiones urbanas turísticas costeras: conceptualización y resultados preliminares para la construcción de un modelo de análisis". *ACE: architecture, city and environment* (6)16, 111–128.

Olivares, A. & De Paolini, M. (2011). "Aproximación a la definición y caracterización funcional del sistema policentrico de la región Puerto Vallarta - Bahía de Banderas, México". *ACE: architecture, city and environment* (6)18, 229–250.

Olson, M. (1982). The rise and decline of Nations. *Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities.* Yale University Press.

_____. (1992). *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos.* Limusa.

ONU-Hábitat (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana.* Naciones Unidas, CEPAL, MINURVI, FLACMA, CAF, La Alianza de las Ciudades, Nairobi.

_____. (2017). *Nueva Agenda Urbana.* Disponible en: https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf

_____.(2018). *Informe CPI extendido. Aglomeración Urbana de Guadalajara.* Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/extended_cpi_report_-_guadalajara.pdf

_____. (2019). "Proyecto de Plan Estratégico del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos para el período 2020-2025". Disponible en: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/hsp_ha_1_7_s.pdf

_____. (2019). *Reporte nacional de prosperidad urbana en México.* Ciudad de México: SEDATU, INFONAVIT y ONU-Habitat. Disponible en: http://70.35.196.242/onuhabitatmexico/cpi/Reporte-CPI-2019.pdf

_____. (2020a). "Estado global de las metrópolis 2020, folleto de datos poblacionales". Nairobi, Kenia.

_____. (2020b). "Metodologías. Gestión y Planificación Metropolitana". Nairobi, Kenia.

_____. (2020c). "Observatorios Metropolitanos, Guía para la Estructuración e Implementación". Nairobi, Kenia.

_____.(2020d). *Plan estratégico 2020-2023.* Disponible en: https://onuhabitat.org.mx/plan-estrategico-2020-2023

_____.(2021).*Tendencias del desarrollo urbano de México.* Disponible en: https://onuhabitat.org.mx/index.php/tendencias-del-desarrollo-urbano-en-mexico

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

_____. (2016). Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Asamblea General. 29 de septiembre. http://habitat3.org/wpcontent/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-S.pdf

_____. (2018). *World Urbanization Prospects.* Disponible en: https://population.un.org/wup/

Organisation for Economic Co-operation and Development (2012a). *Functional urban areas by country.* Disponible en: https://www.oecd.org/regional/regional-statistics/functional-urban-areas.htm

_____. (2012b). *Redefining "Urban", A new way to measure metropolitan areas.* Disponible en: https://www.oecd.org/regional/redefiningurbananewwaytomeasuremetropolitanareas.htm

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Comisión Europea de la Unión Europea (2015). *El Siglo Metropolitano: entendiendo la urbanización y sus consecuencias.* Síntesis del estudio. OCDE. París. Disponible en: https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Metropolitan-Century-Policy-Highlights-ES.pdf

_____. (2020). Ciudades del mundo: *Una nueva perspectiva sobre la urbanización.* Disponible en: https://www.oecd.org/cfe/Cities-in-the-world-Highlights-SPA.pdf

Office of Management and Budget (2010). "2010 Standards for Delineating Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas". *Federal Register, Part IV.* Disponible en: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/fedreg_2010/06282010_metro_standards-Complete.pdf

Otto-Zimmermann, K. (2011). Resilient Cities, Cities and Adaptation to Climate Change - *Proceedings of the Global Forum 2010.* Springer, Dordrecht.

Palmer, D Fricska, S. y Wehrmann B., en colaboración con Clarissa Augustinus, Paul Munro-Faure, Mika-Petteri Törhönen y Anni Aria, (2009). *Hacia una mejor gobernanza de la tierra.* FAO-ONU-Habitat. Disponible en: https://fdocuments.ec/amp/document/hacia-una-mejor-gobernanza-de-la-tierra-hacia-una-mejor-gobernanza-de-la-tierra.html

Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* Flacso México.

Pérez J., Patiño J.M., Spera G., García J.C., Tarchópulos D. y Carmona I. (2015). *Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín 2014: Un Modelo Territorial para la Intervención Estratégica.* Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. "VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo, junio 2015". Barcelona: DUOT, 2015.

Pérez López, R. (2017). Vínculos entre la bicicleta utilitaria, recreativa y deportiva: análisis del impacto de los programas" Ecobici" y" Muévete en Bici" de la Ciudad de México (2006-2012). R*evista Transporte Y Territorio,* (16), 220–234. DOI: https://doi.org/10.34096/rtt.i16.3611

Pérez López, R., & Landin Álvarez, J. M. (2019). Movilidad cotidiana, intermodalidad y uso de la bicicleta en dos áreas periféricas de la Zona Metropolitana del Valle de México. *Cybergeo: European Journal of Geography.* DOI: https://doi.org/10.4000/cybergeo.33554

Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2009). Decreto 23021/LVIII/09 del cual se expide la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara. 27 de julio de 2009. Disponible en: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-26-09-xiii.pdf

Rajack, R. (2018). "Coordinación y gobernanza metropolitana para un desarrollo urbano sostenible". Disponible en: https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/coordinacion-gobernanza-metropolitana-desarrollo-urbano-sostenible/

Ramírez de la Cruz, E. (2012). "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México". *Estudios Demográficos y Urbanos,* 27(2), 491-520. DOI: http://dx.doi.org/10.24201/edu.v27i2.1420

Real Academia Española. (2021). *Conurbación.* Disponible en: https://dle.rae.es/conurbaci%C3%B3n

Roberts, B. y Abbot, J. (2019). "Gobernanza colaborativa: Mejora de la sostenibilidad del desarrollo en las metrópolis". En D.Gómez-Álvarez; R. Rajack; E. López-Moreno; G. Lanfranchi (coords.) *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible.* Washington: BID. www.iadb.org/metro.

Roca Cladera, J., Arellano Ramos, B., & Moix, M. (2011). "Estructura urbana, Policentrismo y Sprawl, los ejemplos de Madrid y Barcelona". *ACE: architecture, city and environment = arquitectura, ciudad y entorno,* 43(168), 299-321.DOI: 10.5821/ace.v6i18.2553

Roca Cladera, J., Marmolejo Duarte, C. R., & Moix, M. (2009). "Urban Structure and Polycentrism: Towards a Redefinition of the Sub-centre Concept". *Urban Studies,* 46(13), 2841–2868. https://doi.org/10.1177/0042098009346329

Rojas, F. y Robertson, C. (2019). "Gobernanza metropolitana". En *Construyendo Gobernanza Metropolitana.* F. Rojas y F. Vera (editores). Monografía 734, Banco Interamericano de Desarrollo.

Rojas, F. y Vera, F. (editores) (2019). *Construyendo Gobernanza Metropolitana.* Monografía 734, Banco Interamericano de Desarrollo.

Rosas F. J., Zuñiga E. (2011). "Políticas públicas, proceso de metropolización y desarrollo sustentable". *Quivera* 13 (2), 134–171.

Ruiz Estupiñan, N., Roca Cladera, J., & Moix Bergada, M. (2011). "Análisis de la estructura metropolitana mediante la detección de subcentros de empleo - El caso de Bogotá". *ACE: Architecture, City and Environment* (18), 279–324.

Sassen S. (2001a). The Global City. Princeton University Press

_____. (2001b). Global cities and global city-regions. En A. J. Scott (Ed.), *Global city-regions: Trends, theory, policy* (78–97). Oxford University Press.

Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (2007). *Plan Verde de la Ciudad de México.* Disponible en: http://www.aire.cdmx.gob.mx/descargas/publicaciones/flippingbook/proaire-2011-2020-anexos/documentos/15-docs_plan_verde.pdf

Scott, A. J. (1998). Regions and the world economy: *The coming shape of global production, competition, and political order.* Oxford University Press

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Banco Interamericano de Desarrollo (2020). *Guía metodológica para la elaboración y/o adecuación de Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones.* Ciudad de México, México.

Secretaría de Desarrollo Social (2011). *La expansión urbana de las ciudades 1980-2010.* Ecos del Desarrollo Urbano. Gobierno de México.

Secretaría General Observatorio Metrópolis (s.f.). *Indicadores Metropolitanos.* Disponible en: https://indicators.metropolis.org/methodology

SEDATU, CONAPO e INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015.* Disponible en: https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015

SEDATU y CONAPO. (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018.* Disponible en: https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018

SEDATU (2019). *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024,* Ciudad de México.

_____. (2020). *Somos Ciudades: Alineando la planeación a la Agenda Global de Desarrollo,* Ciudad de México.

SEDESOL, CONAPO, INEGI. (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005.* Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación de México.

SEDESOL, CONAPO, INEGI. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010.* Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación de México.

SEMOVI (2019a). *Movilidad ciclista en la Ciudad de México.* Disponible en: https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Feria%20Transporte%20de%20Pasajeros/MovilidadCiclista_101220.pdf

SEMOVI (2019b). *Infraestructura ciclista 2019.* Disponible en: https://semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Movilidad%20en%20Bicicleta%202019.pdf

Silva, G. (2021). "Apontamentos sobre os desafios da governança metropolitana na América Latina". En *Governança metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa.* M.A. Costa, L. Lizandro, y S. Tavares (organizadores). CEPAL, Brasília, DF; Ipea, Rio de Janeiro. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46908/S2100303_pt.pdf

Silva, M. y De la Torre, G. (2021). "La delimitación de las zonas metropolitanas en México: un debate pendiente sin Fondo Metropolitano", *Revista Nexos.* Disponible en: https://labrujula.nexos.com.mx/la-delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-en-mexico-un-debate-pendiente-sin-fondo-metropolitano/.

Slack, E. y Carvalho, G. (2019). "Por qué es importante la gobernanza metropolitana". En *Construyendo Gobernanza Metropolitana.* Monografía 734, Banco Interamericano de Desarrollo.

Soja, Edward W. (2008). Postmetrópolis. *Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones.* Traficantes de sueños, Madrid, España.

Statistics Bureau (2013). *Explanation of Terms of the 2013 Survey.* Disponible en: http://www.stat.go.jp/english/data/jyutaku/25021.htm

Statistics Canada (2006). *Delineation rules for Census Metropolitan Area (CMA) and Census Agglomeration (CA).* Disponible en: http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/ref/dict/geo009a-eng.cfm

Subirats, J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política? De "no nos representan" a la democracia de lo común.* Icaria.

Tella G. y De Souza M., compiladores (2019). *Estrategia para intervenir un riachuelo en ciernes.* UBA-FADU.

Tomàs M. (2012). "Tendencias metropolitanas en el mundo", *Observatorio Metropolitano* (1). Asociación mundial de las grandes metrópolis.

Disponible en: https://www.metropolis.org/sites/default/files/metropolis-observatory_issue-paper-1_es

Ugalde, V. (2007). "Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México". *Estudios Demográficos y Urbanos (*22), núm. 2 (65), 443–460.

United Nations (2019). *World Urbanization Prospects 2018*. Disponible en: https://population.un.org/wup/

Valdés Ugalde, F. (2008). "Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación". *Perfiles Latinoamericanos* (31), 95–119. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/115/11503105.pdf

Varela E. (2015). "Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas: Gobernabilidad territorial y competitividad global". *EURE (Santiago), 41(123),* 213–237. DOI: https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300009

Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo.* Antoni Bosch Editor. Madrid, España.

Vie Publique (2019). *Les lois Deferre, les premières lois de décentralisation.* Disponible en: https://bit.ly/3cE1LPr

Vinuesa Angulo, J. (1975). "Sobre el concepto de área metropolitana", *Estudios Geográficos* 36(140), 1143–1158.

Ziccardi, A. (2009). "Políticas de inclusión social de la Ciudad de México". *Retos para la integración social de los pobres en América Latina,* CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

Ziccardi A. (2020). *Ciudades Latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local.* CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

Zurbriggen C. (2011). "Gobernanza: una mirada desde América Latina". *Perfiles latinoamericanos* 19(38), 39–64. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG

Político mexicano, actualmente senador de la República para la LXIV Legislatura (2018-2024) y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado. En el servicio público ha desempeñado diversos cargos en los tres órdenes de gobierno. Fue Secretario de Gobernación de México (2012-2018), durante su periodo se le dio un impulso a las acciones para erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres; se consolidó la protección civil como una política de Estado; se logró la transformación de un sistema de justicia penal inquisitivo a uno acusatorio; en materia de seguridad se brindó un apoyo decidido para el desarrollo de capacidades locales y mejorando las condiciones de trabajo de la policía federal. Se desempeñó también como Gobernador del Estado de Hidalgo (2005-2011) y fue diputado federal en la LIX Legislatura (2003-2005). Dentro del gobierno estatal de Hidalgo ocupó los cargos de Secretario de Gobierno, Secretario de Desarrollo Social y Secretario de Desarrollo Regional; y fue Oficial Mayor de la Presidencia Municipal de Pachuca. Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Pachuca.

JOSÉ ALBERTO GALARZA VILLASEÑOR

Senador de la República suplente por el estado de Jalisco para la LXIV Legislatura (2018-2024) y titular (septiembre 2020 - mayo 2021). Fue presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) de la Universidad de Guadalajara (2013-2016), miembro fundador y primer coordinador del "Observatorio Ciudadano de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco". Como coordinador al frente del Observatorio se emitieron alrededor de más de 40 recomendaciones sobre transporte público, calidad del aire y movilidad no motorizada. Como presidente de la FEU creó la Cátedra "Elena Poniatowska", el premio "Nuevas Plumas" de crónicas inéditas en español, y también desarrolló el "Programa de Atención a Víctimas de la Violencia y personas desaparecidas en Jalisco" en conjunto con la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM). Coordinó el estudio "Vigilando la Ruta" con el objetivo de tener un diagnóstico del transporte público. Es co-fundador del galardón "Corazón de León", fue miembro del movimiento estudiantil #YoSoy132 en Jalisco y del "Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad" de Javier Sicilia. Es licenciado y maestro en Derecho por la Universidad de Guadalajara (UdeG); y maestro en Pensamiento Social y Político por la Universidad de Sussex en el Reino Unido. Actualmente es columnista semanal en el periódico El Universal.

MARIO RAMÓN SILVA RODRÍGUEZ

Activista, docente, consultor, académico y ahora como funcionario público con más de 15 años de experiencia en temas de movilidad sustentable, cambio climático, gobernanza metropolitana y políticas públicas de transporte. Desde el 2017 es Director General del Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN). Fue Director de Movilidad y Transporte del Gobierno Municipal de Guadalajara (2015-2017) donde impulsó programas como Banquetas Libres y Aquí Hay Lugar, para priorizar los derechos a la movilidad de los peatones, ciclistas y personas usuarias del transporte público. Es licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), con maestría en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal por el Colegio de Jalisco; y doctor en Educación con especialidad en mediación pedagógica por la Universidad La Salle Costa Rica.

RICARDO MONREAL ÁVILA

Político mexicano y actualmente senador de la República para la LXIV Legislatura (2018-2024). Es Coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA y Presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado. Se inició en el servicio público como primer regidor y secretario del ayuntamiento de Fresnillo (1985-1987). Cuenta con una amplia carrera legislativa como Diputado Federal de Zacatecas (1988-1991); como Senador por la misma entidad (1991-1997); Diputado Federal (1997-1998); Senador de la República de la LX Legislatura (2006-2009); Diputado Federal de la LXII Legislatura (2012-2015). En el poder ejecutivo fue gobernador de Zacatecas (1998-2004) siendo el primero de una organización de centro-izquierda en la historia del país; y fue Jefe de la delegación Cuauhtémoc de la Ciudad de México por MORENA (2014-2017). Ha impulsado iniciativas políticas de carácter nacional como la Asociación Nacional de Gobernadores, una alianza electoral entre los principales partidos de oposición, para presentar un solo candidato en las elecciones presidenciales del 2000, el voto de los mexicanos en el extranjero y la protección de los derechos laborales de los mexicanos migrantes. Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Zacatecas y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

ENRIQUE ALFARO RAMÍREZ

Político mexicano y Gobernador del Estado de Jalisco (2018-2024). Fue presidente municipal de Guadalajara (2015-2017), donde su administración se caracterizó por la construcción y renovación de la infraestructura urbana; así como por desarrollar programas de apoyo a mujeres y jóvenes. Además impulsó la participación ciudadana para construir una gobernanza plena en el municipio. Durante su gestión, Guadalajara se convirtió en el municipio más transparente del país. Fue alcalde del municipio de Tlajomulco de Zúñiga (2009-2012), donde llevó a cabo un intenso plan de austeridad, inversión en obra pública, fomento a la participación ciudadana, y también dio origen a programas sociales pioneros, como la entrega de uniformes y útiles escolares gratuitos a los estudiantes de educación básica. Fue diputado local de la LVIII Legislatura del Congreso de Jalisco (2007-2009), en donde fue presidente de la primera Comisión de Asuntos Metropolitanos. Es ingeniero civil por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y maestro en Estudios Urbanos con especialidad en Economía de la Urbanización por El Colegio de México (COLMEX).

CARLOS RAMIRO RUIZ MORENO

Académico, docente y actualmente director de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Cuenta con más de 35 años de experiencia en el trabajo universitario donde ha sido Jefe de la Unidad de Normatividad de la Dirección de Desarrollo Académico; Secretario Fundador del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Secretario Técnico de Rectoría; Secretario de la Dirección General Académica; Coordinador Académico de la Carrera de Derecho; Director de la Revista de la Universidad de Guadalajara; Director de la Escuela Preparatoria de Jalisco; Coordinador del Posgrado en Derecho; y Jefe del Departamento de Disciplinas sobre el Derecho (CUCSH). En el Poder Legislativo del Estado de Jalisco fue Secretario Técnico de las Comisiones Permanentes de Educación Pública y de Desarrollo Económico y Social respectivamente en la LV Legislatura del Estado de Jalisco (1998-2001); Director del Instituto de Investigación y Estudios Legislativos (2004- 2007); Director del Centro de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Jalisco (2018-2021). Es miembro de la Benemérita Sociedad de Geografía y Estadística del Estado de Jalisco y Presidente de la Red Internacional de Posgrado en Derecho. Es licenciado en derecho y maestro en derecho privado por la Universidad de Guadalajara, y doctor en derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos.

ENRIQUE ARÁMBULA MARAVILLA

Profesor de carrera del Departamento de Derecho Público del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Actualmente es el Tercer Visitador de la Defensoría de los Derechos Universitarios. Fungió como Abogado de la Unidad de Normatividad y la de Procedimiento de Asesoría Jurídica de la Oficina del Abogado General y después fue apoderado judicial especial de la Universidad de Guadalajara. Ha sido asesor jurídico del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) y consultor del Área de Implementación del Sistema de Justicia Penal de la UdeG. Ha participado en congresos, artículos en revistas especializadas y capítulos de libros nacionales e internacionales en temas de derecho académico, derecho constitucional, derechos humanos, cultura de paz e inclusión. Cuenta con certificaciones en medios alternos de resolución de conflictos, cultura de paz y sistemas de gestión de la calidad. Es licenciado en derecho y maestro en Planeación de la Educación Superior por la Universidad de Guadalajara, y Doctor en Derecho por el Instituto de Altos Estudios Jurídicos.

PATRICIA MERCADO CASTRO

Es economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En la década de los 90´s participó en la constitución de organizaciones civiles que se propusieron aumentar la participación política de las mujeres. En 2001 presidió el partido "México Posible" y compitió en la elección a la Presidencia de la República por el partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina en el 2006, en la cual obtuvo 1.1 millones de votos. En 2014 incursionó en el servicio público como Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México. Un año y medio después, fue designada Secretaria de Gobierno, responsabilidad que tuvo por dos años y medio. Actualmente es Senadora de la República por Movimiento Ciudadano para la LXIV Legislatura (2018-2024), donde preside la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad, y es secretaria de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

ROBERTO ARIAS DE LA MORA

Es profesor investigador y presidente de El Colegio de Jalisco donde coordina también la Cátedra en Administración Pública "Luis F. Aguilar Villanueva". En 2013 obtuvo el primer lugar del Premio del Instituto Nacional de Administración Pública por su investigación doctoral "Democracia y Gestión Pública Municipal". Se ha desempeñado como Secretario General de El Colegio de Jalisco (2016-2019), integrante de la Comisión de Selección del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (2017-2019) y representante en

Jalisco de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de México de noviembre 2019 a febrero de 2021. Entre sus publicaciones se encuentran: Alternancia Política y Gestión Pública en Jalisco. Política de regionalización 1995-2000 (2008); y la coordinación de libros colectivos Coordinación Metropolitana y Gestión Pública Municipal (2013) y Gobernanza Metropolitana y Federalismo en México, (2017). Es colaborador del periódico Milenio Jalisco desde el 2006 y forma parte de varias redes académicas, entre las que destaca la Red temática Conacyt sobre Gobernanza Metropolitana. Es licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guadalajara, maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Doctor en Ciencias Económico Administrativas con orientación en Políticas Públicas por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara.

MARÍA DE LOURDES ROMO AGUILAR

Es profesora-investigadora del Departamento de Estudios Urbanos y del Medio Ambiente en El Colegio de la Frontera (Colef). Sus áreas de especialidad son la Gestión y política urbano-ambiental en relación con la vulnerabilidad a riesgos hidrometeorológicos y el cambio climático, el ordenamiento ecológico-territorial, así como la planeación urbana y regional. Cuenta con diversas publicaciones sobre estos temas a nivel nacional e internacional y ha coordinado diversos proyectos de investigación a escala urbana, municipal, estatal y regional y nacional. Es Geógrafa con una Maestría en Administración Integral del Ambiente por El Colef-CICESE y doctora en Ciencias Sociales con especialización en Relaciones de Poder y Cultura Política por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco (UAM).

GUSTAVO CÓRDOVA BOJÓRQUEZ

Es profesor-investigador del Departamento de Estudios Urbanos y del Medio Ambiente en El Colegio de la Frontera desde abril de 1997 a la fecha. Sus áreas de especialidad son gestión urbano ambiental, recursos naturales agua y suelo, participación ciudadana y desarrollo humano transfronterizo. Ha sido Director Regional del Noroeste en el Colef (2007-2010) y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT) desde el 2007. Actualmente se encuentra coordinando el proyecto “Desarrollo de un estudio para el aprovechamiento de aguas subterráneas salobres, enfocadas a una agricultura diversificada sustentable en el ejido de San Isidro en el Valle de Juárez, Chihuahua”. Es Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco (UAM) con estancia académica en la Escuela de Estudios Transfronterizos de la Universidad Estatal de Arizona.

JOSELYNE RAMÍREZ HERNÁNDEZ

Es asesora para distintos organismos públicos en México y el extranjero en los temas de planificación urbana, ordenamiento territorial, ciudades inteligentes y gobernanza metropolitana. Es Ingeniera en Ordenamiento Territorial con estudios de Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Escuela Nacional de Administración (ENA) y otra en Urbanismo, Planeación y Dirección de Obra Urbana de l'École Nationale des Ponts et Chaussées de París.

TALÍA DALEL ROMERO MUÑIZ

Activista y actualmente Gerente de Relaciones Institucionales en Fomento Económico Laguna, A.C., organización de la sociedad civil que promueve el desarrollo económico y la inversión de la Zona Metropolitana de La Laguna. Desde el 2019 coordina la red "Metrópoli Laguna", que integra a más de 30 asociaciones civiles, universidades públicas y privadas y cámaras empresariales de los cinco municipios y dos entidades que conforman a La Laguna. Es miembro de la Red Nacional Metropolitana impulsada por la SEDATU. Es colaboradora en medios de comunicación como "El Siglo de Torreón" y "Contextos", noticiero de GREM, como editorialista en temas de gobernanza metropolitana y participación ciudadana con perspectiva de género e inclusión. Fue consejera del Instituto Municipal de Cultura en Torreón y ha sido consejera en otras organizaciones e instituciones municipales y estatales. Ha sido docente del área de humanidades y comunicación en colegios y universidades de La Laguna desde el 2007. Fue directora de "Participación Ciudadana 29 Laguna" e integrante de la red de organizaciones Alianza Anticorrupción Coahuila para acompañar y observar el proceso de instalación del sistema estatal anticorrupción en esa entidad. Es licenciada en Comunicación por la Universidad Iberoamericana (Campus Torreón) y cuenta con estudios de maestría en Promoción y Desarrollo Cultural por la Universidad Autónoma de Coahuila y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).

XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ

Política mexicana y actualmente senadora de la República para la LXIV Legislatura (2018-2024) por el Partido Acción Nacional (PAN), donde impulsa la agenda legislativa en temas de derechos de los pueblos indígenas, derechos de las mujeres, anticorrupción, medio ambiente, movilidad, comunicaciones y transportes; también es Secretaria de las Comisiones de Comunicaciones y Transportes; de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana; e integrante de las Comisiones de Zonas Metropolitanas y Movilidad, de Medio

Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático, de Energía y de Asuntos Indígenas. Fue Jefa Delegacional de Miguel Hidalgo (2015-2018); candidata al gobierno del estado de Hidalgo por la coalición “Hidalgo nos Une” (PAN – PRD) en 2010 y fue la primera Directora General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2000–2006). Es promotora de las tecnologías limpias, de los procesos de sustentabilidad ambiental y protección al medio ambiente, así como del ahorro de energía y del uso alternativo de medios de transporte como la bicicleta a través de la Fundación Porvenir. Es ingeniera en computación egresada de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

DANIEL GONZÁLEZ ROMERO

Es profesor-investigador del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) de la Universidad de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y fundador del Doctorado en Ciudad, Territorio Sustentabilidad, programa inscrito en el Padrón Nacional de Posgrado de Calidad de CONACYT. Es Arquitecto por la Universidad de Guadalajara con una especialidad en Vivienda en América Latina por la Universidad Nacional de Colombia y el Institute for Housing Studies de Holanda. Es maestro en Conservación y Restauración de Monumentos y doctor en Arquitectura por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España).

MAYTE PÉREZ BOURZAC

Es profesora-investigadora del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) de la Universidad de Guadalajara. Es licenciada en Historia del Arte por la Facultad De Artes y Letras de la Universidad De Oriente de Cuba; cuenta con una especialidad en urbanismo y arquitectura por el Instituto Superior Politécnico "Julio Antonio Mella", Santiago de Cuba; y es doctora en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad por la Universidad De Las Palmas de Gran Canaria con validación por la Universidad Guadalajara.

CARLOS CRESPO SÁNCHEZ

Es investigador asociado al Instituto de Investigación y Estudios de la Ciudades (IN-Ciudades) de la Universidad de Guadalajara y su línea de investigación es sobre los procesos de construcción social del espacio público y su relación con los mecanismos institucionales de diseño, normativa y gestión. Es arquitecto por el Instituto Tecnológico de La Paz, maestro en Procesos y Expresión Gráfica para el Proyecto Arquitectónico Urbano y doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad por la Universidad de Guadalajara.

DIEGO ARCIA

Es urbanista y actualmente se desempeña como Especialista Sectorial en Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha trabajado en proyectos de desarrollo urbano sostenible y vivienda y cuenta con más de 15 años de experiencia. Cuenta con experiencia con varios organismos gubernamentales (subnacionales, estatales y nacionales), así como con bancos y agencias multilaterales de desarrollo, trabajando en más de 8 países y 50 ciudades de América Latina. Antes de unirse al BID, se desempeñó como asesor en la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) para el programa Ciudades Sostenibles y Competitivas. Durante varios años, trabajó en el BID en Colombia en temas de desarrollo urbano y vivienda. También trabajó como asesor en el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, en programas de desarrollo urbano y mejoramiento integral de barrios. Formó parte del equipo del Departamento de Planificación del Municipio de Medellín en la gerencia de planes parciales e instrumentos de gestión del suelo. Diego tiene una licenciatura en Arquitectura y un postgrado en Diseño Urbano de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es candidato a doctor en Sostenibilidad y Regeneración Urbana en la Universidad Politécnica de Madrid.

OPHELIE CHEVALIER

Es especialista y Líder en Desarrollo Urbano y Vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cuenta con más de 20 años de experiencia en desarrollo internacional, la que incluye gestión de proyectos (identificación, diseño, negociación, ejecución y evaluación), elaboración de estrategias sectoriales, diálogo de política con las autoridades, y liderazgo de estudios técnicos. En el BID, Ophélie se ha especializado en particular en temas de fortalecimiento institucional, desarrollo local, subsidios a la vivienda, y programas de mejoramiento de barrios. Su trabajo actual también incluye actuar como punto focal de la división urbana para los temas de cambios climáticos y riesgos. Ophélie es abogada de formación, y cuenta con maestrías de la Universidad de París y de la Universidad de Columbia en Nueva York.

TEODOLINDA MOLINA

Es urbanista y se desempeña desde el año 2014 como Consultora Externa de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha trabajado en planes y proyectos de desarrollo urbano y regional, así como de movilidad urbana sostenible/transporte. Cuenta con más de 38 años de experiencia, en instituciones del sector público (subnacionales y nacionales) y empresas del sector privado. Ha participado en diversos proyectos financiados por el BID en 5 países y alrededor de 12 ciudades de

América Latina. Ha apoyado como facilitadora en programas de capacitación técnica en movilidad urbana sostenible dirigido a funcionarios de la Alcaldía de Managua, Nicaragua. Antes de colaborar con el BID, se desempeñó como asesora/consultora en empresas del sector privado en proyectos de desarrollo urbano y regional en varias ciudades de Venezuela, así como en estudios de movilidad y transporte a nivel urbano, regional y nacional en ciudad de Panamá y en República Dominicana. En Venezuela, destaca su trabajo en el Fondo Nacional de Transporte Urbano en el área de fortalecimiento institucional para proyectos con financiamiento del BID y Banco Mundial; en la empresa FERROCASA filial de la Corporación Venezolana de Guayana lideró el área de planificación y de mercado en proyectos de desarrollo urbano y de vialidad/transporte; en el Ministerio de Desarrollo Urbano formó parte del equipo técnico para la elaboración de planes de desarrollo subregional, planes rectores y locales de desarrollo urbano en materia de planificación urbana, transporte y de infraestructura. Teodolinda cuenta con una licenciatura en Urbanismo, opción gestión del desarrollo urbano, y cursos de especialización en gestión integral de proyectos, en movilidad urbana sostenible/transporte, así como en estudios de impactos ambientales y socioculturales.

JAVIER JILETA VERDUZCO

Fue Director General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2018-2020). Ha sido responsable de la estrategia nacional de promoción económica y enlace técnico entre la Secretaría de Energía y los gobiernos y empresas extranjeros para la atención de gestiones y proyectos de inversión. Fue parte del desarrollo de la política industrial territorial de ONU Hábitat y ONUDI que define la ruta para la industria global de los próximos 20 años. También fue designado para coordinar la estrategia de identificación, contacto, negociación y adquisición de los insumos médicos y vacunas indispensables para enfrentar la emergencia a través del "puente aéreo" México-China derivado de la crisis sanitaria del COVID-19. En su trayectoria previa al servicio público, desarrolló y promovió proyectos de innovación y conocimiento donde fundó Scientika en 2008, una organización sin fines de lucro centrada en el fomento al talento para impulsar un cambio eficaz a través de la innovación y la creatividad. Es licenciado en Economía por el ITAM, Maestro en Planeación y Desarrollo Urbano con estudios doctorales sobre Economía Urbana y Marcas País en la University College London (UCL).

LAURA ALEJANDRA GARRIDO RODRÍGUEZ

Es coordinadora del Seminario Permanente de Desarrollo Económico y Uso de Suelo en las Ciudades (DEUSC) del Instituto de Geografía y profesora de asignatura en el Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la de la UNAM. Sus líneas de investigación están enfocadas a vivienda y mercado inmobiliario, participación ciudadana, planeación y políticas públicas, distribución espacial de los servicios y calidad del empleo. Ha sido consultora en proyectos de reestructuración económica, planeación participativa, recuperación de espacios públicos, vivienda abandonada y mercado inmobiliario y planes de desarrollo urbano y programas de ordenamiento territorial. Entre sus publicaciones se encuentran: Estrategias para la disminución en los patrones de segregación en la Ciudad de México por los efectos del mercado inmobiliario (2021); y Situación del empleo en el sector servicios del México Metropolitano (2019). Es doctorante de Urbanismo por la Facultad de Arquitectura Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas por la Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Azcapotzalco y licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM).

PATRICIA MARTÍNEZ BARBA

Actualmente es la Coordinadora General Estratégica de Gestión del Territorio en el Gobierno del Estado. Es la persona responsable de liderar, articular y ejecutar los proyectos estratégicos de las Secretarías de Infraestructura y Obra Pública, Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, Transporte y Gestión Integral del Agua. Fue Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad del Gobierno Municipal de Guadalajara (2015-2018), donde implementó proyectos para la integración de la Red de Bosques Urbanos y la renovación de los grandes parques de la Ciudad; la elaboración de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y la Plataforma Visor Urbano, la cual fue premiada internacionalmente por la Fundación Bloomberg Philanthropies. Comenzó su trayectoria en temas de Ciudad y Movilidad como activista y fue socia-fundadora de la asociación civil "GDL en Bici". Ha sido promotora y colaboradora en distintas plataformas ciudadanas como CarFree Cities y Com:Plot; y dirigió la estrategia de Participación Ciudadana del Plan de Movilidad Urbana No Motorizada. Fue académica en el ITESO y periodista del Periódico Público. Fue becaria de la Fundación de Nuevo Periodismo Iberoamericano, de Gabriel García Márquez, en dos ocasiones, y de la Fundación Prensa y Democracia. Es licenciada en Ciencias y Técnicas de la Información por la Universidad del Valle de Atemajac con estudios de posgrado en Urbanismo; y tiene diplomados en temas como periodismo, contraloría social y ciudades seguras.

ADRIANA LOBO

Es directora ejecutiva del World Resources Institute México (WRI México). Durante los 14 años desde su inauguración, WRI México (antes llamado CTS EMBARQ México) ha promovido un impacto hacia ciudades sustentables y actualmente ha sumado el impacto de la organización hacia los temas de energía, clima y bosques. Bajo su liderazgo, WRI México ha jugado un papel importante en el desarrollo de nuevas normas, políticas públicas, y en proyectos benéficos para el medio ambiente. Cuenta con una amplia experiencia profesional de más de 20 años en desarrollo de políticas sustentables, proyectos de movilidad urbana, desarrollo urbano y medio ambiente en México, Brasil, Panamá, Colombia, Perú, Venezuela y Chile. Durante más de 6 años fue directora técnica de las firmas consultoras "Cal y Mayor y Asociados, SC" y "Transconsult, SC". Es brasileña de nacimiento e ingeniería civil por la Escola Politécnica de la Universidad de Sao Paulo.

GORKA ZUBICARAY DÍAZ

Es el coordinador de desarrollo urbano del Instituto de Recursos Mundiales México (WRI México), donde ha trabajado en proyectos como la Coalición por la Transformación Urbana (CUT). Su experiencia profesional es en diseño arquitectónico y planeación urbana. En los últimos años ha desarrollado proyectos de investigación relacionados con los mercados de vivienda, financiamiento local y desigualdad urbana. Español de nacimiento, es arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla.

PABLO LAZO ELIZONDO

Es el director de Desarrollo Urbano y Accesibilidad para WRI México y responsable de definir e implementar la estrategia para la planificación integrada en relación con bajas emisiones de carbono, resiliencia y uso del suelo; también desarrolla investigaciones sobre planificación urbana y contribuye en la definición de métricas y herramientas para una agenda urbana estratégica. Por más de 18 años fue director asociado para la firma de consultoría, ingeniería y diseño "Ove Arup and Partners", donde coordinó proyectos de planificación urbana, resiliencia en ciudades y planificación para el desarrollo; principalmente el programa de Ciudades Resilientes (100RC) de la Fundación Rockefeller para distintas ciudades en América Latina. Cuenta con una amplia trayectoria en consultoría urbanística a escala municipal y regional en Estados Unidos, Reino Unido, España, Colombia, México y Brasil. Es arquitecto egresado de la Universidad Iberoamericana, con maestría de la Architectural Association de Londres en el Reino Unido.

MARTHA DELGADO PERALTA

Es Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, donde ha fungido como Presidenta de la Primera Asamblea Mundial Urbana de ONU-Hábitat y encabeza la Comisión de Desarrollo de Ciudades Inteligentes dentro del World Business Angels Investment Forum. Es una servidora pública reconocida a nivel nacional e internacional, con más de 29 años de experiencia en la administración pública federal y ONGs dedicadas a la protección de los derechos humanos. Fue diputada independiente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2003-2006), donde creó y lideró diversas comisiones para la protección ambiental. Fue Secretaria de Medio Ambiente de la Ciudad de México (2006-2012), donde impulsó proyectos clave como el "Plan de Acción Climática", el rescate del Río Magdalena; el programa "Reverdece tu Ciudad"; la creación e implementación del Sistema de Transporte ECOBICI; y el paseo dominical "Muévete en bici". Durante la pandemia COVID-19, bajo su liderazgo como Subsecretaria se coordinaron los trabajos para la gestión de insumos médicos, donativos y acuerdos con laboratorios mundiales para asegurar las vacunas para México. Es licenciada en Pedagogía por la Universidad Intercontinental, egresada del Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente en El Colegio de México; y cuenta con estudios de maestría en Sustentabilidad por la Universidad de Harvard.

DIEGO ADRIÁN DE LEÓN SEGOVIA

Es director para temas urbanos e infraestructura en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Cuenta con una amplia experiencia en consultoría en la implementación de la Agenda 2030 a nivel local y también en asesoría sobre temas urbanos para Secretaria General de la ONU; la Red de Ciudades "Cómo Vamos" en Colombia; y el Centro Columbia para la Inversión Sostenible. Fue Director General de Relaciones Exteriores del Estado de Jalisco. Es maestro en práctica del desarrollo en la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales (SIPA) de la Universidad de Columbia y licenciado en relaciones internacionales por el Tec de Monterrey Campus Guadalajara.

BELEN ELIZABETH LICONA ROMERO

Es consultora en temas urbanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Es doctorante en Seguridad Internacional por la Universidad Anáhuac y maestra en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional por la Universidad de Aberdeen en el Reino Unido.

ADRIANA I. OLIVARES GONZÁLEZ

Es profesora-investigadora del Departamento de Proyectos Urbanísticos de la Universidad de Guadalajara y responsable de la Línea de Investigación sobre "Territorio, Movilidad y Espacio Público" en el Instituto de Investigación y Estudios de la Ciudad (IN-Ciudades). Desde 2002 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores; y ha sido consultora en las áreas de la movilidad urbana, regiones urbanas y policentrismo. Fue Coordinadora de la maestría en "Procesos y Expresión Gráfica en la Proyectación Arquitectónica – Urbana" (2002-2015). Ha sido profesora invitada de universidades como la Autónoma de Barcelona; y la Politécnica de Cataluña en España. Es responsable de proyectos territoriales y de innovación como: "Modelo predictivo de la difusión intermunicipal de la Pandemia COVID19 en Jalisco" a partir de los flujos de movilidad ocupacional (COECYTJAL, 2020); "Estrategia Estatal de Ordenamiento Ecológico, Territorial y Desarrollo Urbano de Jalisco" (2019-2020); "Programa de prevención de la violencia contra las mujeres durante la movilidad cotidiana y en el transporte publico urbano en Jalisco" (2017), entre otros. Es arquitecta por la Universidad de Guadalajara, cuenta con estudios de doctorado en Planeamiento Urbano, Ciudad y Medio Ambiente y es doctora en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria en España.

MARÍA LUISA GARCÍA YERENA

Es profesora-investigadora del Instituto de Investigación y Estudios de la Ciudad (IN-Ciudades) y del Centro de Investigaciones del Medio Ambiente y Ordenación Territorial (CIMA) del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara. Ha desarrollado investigaciones y publicaciones sobre los procesos de la arquitectura y el urbanismo, la planeación urbana y el patrimonio cultural. Cuenta con el Reconocimiento del Sistema Nacional de Investigadores de México en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (SNI-CONACYT) en el nivel I. Actualmente es profesora del Departamento de Proyectos Urbanísticos y se desempeña como Coordinadora de la Maestría en Procesos y Expresión Gráfica en la Proyectación Arquitectónica-Urbana. Es arquitecta y maestra en Procesos y Expresión Gráfica en la Proyectación Arquitectónica-Urbana por la Universidad de Guadalajara, y doctora en Arquitectura por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria en España.

MARCO FRANCESCO DE PAOLINI

Es profesor-investigador del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara y de la Maestría en Procesos y Expresión Gráfica en la Proyectación Arquitectónica - Urbana. Fue responsable del área de Tecnología de la Maestría en Procesos y Expresión Gráfica en la Proyectación Arquitectónica-Urbana, Universidad de Guadalajara PNPC-CONACYT (2009-2015); y de la Biblioteca Virtual del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara (2011-2014). Desde el año 2000 ha sido consultor en estudios territoriales, así como en el desarrollo tecnológico y metodología de los proyectos de innovación: "Modelo predictivo de la difusión intermunicipal de la Pandemia COVID19 en Jalisco a partir de los flujos de movilidad ocupaciona" (COECYTJAL, 2020); la Estrategia Estatal de Ordenamiento Ecológico, Territorial y Desarrollo Urbano de Jalisco (2019-2020); y el Programa de prevención de la violencia contra las mujeres durante la movilidad cotidiana y en el transporte publico urbano en Jalisco (2017). Es licenciado en Ciencias Naturales por la Universidad de Milán en Italia, maestro en Tecnologías de la Información por la Universidad Oberta de Cataluña y cuenta con estudios de Doctorado en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad con especialidad en Gestión de la Información y Conocimiento por la Universidad Oberta de Catalunya, España.

RAÚL ROMO VIRAMONTES

En 2008 se incorporó a la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO), donde actualmente se desempeña como Director de Poblamiento y Desarrollo Regional Sustentable. Ha trabajado como consultor, capacitador y supervisor en diversos proyectos de la Universidad de Guadalajara, El Colegio de Jalisco, El Colegio de San Luis, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Consejo Nacional de Fomento Educativo. Ha presentado ponencias en seminarios, talleres, conferencias y foros; y ha participado en diversos libros, artículos y proyectos de investigación. Sus temas de trabajo son migración interna, movilidad interna, desplazamiento interno, distribución territorial de la población, marginación y desarrollo sostenible. Es licenciado en Geografía por la Universidad de Guadalajara y maestro en Demografía por El Colegio de México.