



**Casa abierta al tiempo**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

Unidad Azcapotzalco

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas

**AGENDAS CIUDADANAS EN LA GESTIÓN METROPOLITANA: EL CASO DE LA  
ZONA METROPOLITANA DE LA LAGUNA**

Abril Varela Varela

Tesis para optar por el Grado de Maestra en Planeación y Políticas Metropolitanas.

Miembros del Jurado:

Jasmin Anavel Monterrubio Redonda

Directora

Carlos Ricardo Aguilar Astorga

José Castro López

Ciudad de México, noviembre 2018.

Esta tesis fue elaborada con el apoyo económico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

## **PALABRAS CLAVE**

Gestión metropolitana, Participación ciudadana, Agendas Ciudadanas, Organizaciones de la Sociedad Civil.

## **RESUMEN**

En México, las condiciones jurídicas, políticas y sociales del país han hecho de la coordinación intergubernamental la base de la gestión de las zonas metropolitanas, ante la complejidad político-administrativa que representaría la instauración de una autoridad o gobierno metropolitano. Sin embargo, esta coordinación metropolitana no es de carácter obligatorio, quedando sujeta en gran parte a la voluntad política de los actores gubernamentales. Asimismo, existen varios desafíos que impiden llevar a cabo una acción coordinada, particularmente vinculados a las facultades y capacidades de los gobiernos locales. Más aún, los arreglos metropolitanos de coordinación han carecido de mecanismos de participación ciudadana; por tanto, las zonas metropolitanas enfrentan un déficit de representación social y ciudadana a nivel metropolitano con consecuencias en el posicionamiento del interés general como criterio del desarrollo metropolitano. La investigación aborda este escenario de gestión metropolitana coordinada y concertada al estudiar el caso de la Zona Metropolitana de la Laguna (ZML), una zona que al ser interestatal permite visualizar los desafíos de la coordinación desde la complejidad multi-gobierno. En específico, al buscar analizar la democratización de la gestión metropolitana ante la falta o deficiencias de mecanismos a dicho nivel, la investigación aborda la Agenda Ciudadana para la Comarca Lagunera como un producto de un proceso en el que participaron diversas organizaciones de la sociedad civil con propuestas para impulsar el desarrollo de la zona metropolitana. Se analiza en qué medida la Agenda Ciudadana responde a las necesidades de la gestión metropolitana coordinada, transparente, democrática y participativa en la ZML. Al responder esta pregunta, la investigación presenta conclusiones sobre la relevancia de las agendas ciudadanas como procesos participativos que permiten concebir al territorio metropolitano como un referente para las políticas públicas. Sin embargo, la legitimidad de estos procesos, así como de sus alcances en términos de incidencia, depende de que los procedimientos garanticen que estos procesos participativos sean colectivos, consensuados e incluyentes.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>1. LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO</b> .....	6
Introducción.....	6
1.1. Caracterización del proceso de metropolización contemporáneo y el fenómeno metropolitano. ....	7
1.2. Las zonas metropolitanas en el Sistema Urbano Nacional: acercamiento a una política metropolitana. ....	20
1.3. Zona Metropolitana De La Laguna (ZML): delimitando el objeto de estudio. ....	32
1.3.1. Delimitaciones de la Laguna: entre lo metropolitano y lo regional. ....	33
1.3.2. Caracterización socio-histórica de la formación de la Laguna.....	42
<b>2. LA GESTIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO DESDE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL</b> .....	49
Introducción.....	49
2.1. ¿Por qué planear y gestionar lo metropolitano? Hacia un paradigma urbano de sostenibilidad e inclusión. ....	50
2.2. Aclaraciones conceptuales previas. ....	58
2.2.1. Gobernanza metropolitana.....	59
2.2.2. La planeación y gestión bajo un modelo de gobernanza metropolitana.....	62
2.3. Los desafíos de gestionar lo metropolitano: la lógica administrativa municipal, la participación ciudadana metropolitana y la polarización necesidades-recursos.....	70
2.4. La coordinación intergubernamental como modelo de gobernanza metropolitana en México y el papel de los gobiernos locales. ....	74
2.5. Democratización para la construcción de territorios metropolitanos desde la legitimidad. ....	81
2.6. Órganos e instrumentos de planeación y gestión: ubicando mecanismos de participación ciudadana en México. ....	86
<b>3. COMPONENTES Y DESAFIOS DE LA GESTIÓN URBANA METROPOLITANA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA LAGUNA</b> .....	93
3.1. Marco jurídico-normativo: heterogeneidad de las legislaciones estatales y la relevancia de la reglamentación municipal. ....	94
3.2. Órganos gubernamentales locales: diseño institucional del Ayuntamiento y las deficiencias de representación ciudadana.....	99
3.3. Escenario político: pluralidad político-partidista, procesos electorales y reelección consecutiva.....	101

3.4. Planeación metropolitana: iniciativas de programas metropolitanos y la heterogeneidad en los procesos de planeación municipal.....	106
3.5. Financiamiento metropolitano: limitaciones presupuestales de los municipios y la operatividad del Fondo Metropolitano en zonas interestatales.....	112
3.6. Participación ciudadana: órganos, mecanismos y tipos de participantes. ....	119
<b>4. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y AGENDAS CIUDADANAS EN LA GESTIÓN METROPOLITANA.....</b>	<b>125</b>
Introducción.....	125
4.1. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la gestión y planeación. ....	126
4.1.1. Aproximaciones teóricas al concepto de sociedad civil y a la legitimidad de la acción colectiva organizada. ....	128
4.1.2. La conceptualización y categorización de las OSC en la legislación mexicana .....	134
4.2. Modelos colaborativos como estrategia de acción política ante los retos de las OSC .....	139
4.3. Agendas Ciudadanas como instrumentos de gestión: aproximaciones teóricas y experiencias en México.....	142
4.4. Agenda Ciudadanas desde una visión metropolitana: una introducción a la Agenda Ciudadana de la Laguna.....	147
4.4.1. La acción colectiva organizada en la Laguna y la identidad lagunera como sustento de la Agenda.....	151
4.4.2. Algunas observaciones sobre la Agenda Ciudadana de la Laguna desde su contenido, metodología y participantes. ....	154
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>164</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>174</b>
<b>INDICE DE MAPAS Y CUADROS.....</b>	<b>180</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>182</b>

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto analizar la gestión metropolitana, entendida como un proceso de dimensión relacional de construcción de la acción pública para el desarrollo metropolitano, que involucra tanto al Estado, desde su acción administrativa definida por sus capacidades institucionales, administrativas y técnicas; como a la sociedad en la articulación de sus necesidades en demandas sociales desde su acción ciudadana y colectiva. Una gestión que debe enmarcarse bajo un modelo de gobernanza metropolitana que reconoce una red de actores metropolitanos en el proceso de toma de decisiones para una acción pública coordinada y concertada. Actores que además del Estado, incluye al sector privado y al sector social.

La relevancia de esta temática parte primeramente de dar cuenta que México es un país predominante metropolitano, pues 6 de cada 10 mexicanos viven en zonas metropolitanas (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018). En este escenario, el proceso de metropolización es una tendencia que define y continuará definiendo la forma, función y estructura de los asentamientos humanos del país, y su sistema urbano-metropolitano. Aunque esto desde un marco de reestructuración económica (liberalización, desregulación, privatización, globalización) y ausencia estatal que ha derivado en un proceso selectivo que refuncionaliza el espacio metropolitano a partir de los intereses del capital, antes que del interés general, profundizando con ello las problemáticas de desigualdad social.

Las zonas metropolitanas presentan así una dualidad de ser espacios que, por un lado, ofrecen oportunidades y beneficios para el intercambio-flujo de bienes y personas, así como acceso a bienes y servicios urbanos para el desarrollo de actividades económicas, sociales y recreativas. Pero, por otro lado, son espacios con significativos costos sociales, como la desigualdad y la segregación socio-espacial; costos ambientales, como la sobreexplotación de recursos y la contaminación ambiental; y costos económicos que obstaculizan la potencialidad productiva y competitiva de estos espacios metropolitanos. Costos que finalmente impactan en el desarrollo metropolitano sostenible y la calidad de vida de sus habitantes, afectando particularmente a los grupos más vulnerables social y/o económicamente. En consecuencia, la metropolización se ha identificado como un proceso que ha deteriorado las funciones económica, social, ambiental y política de las metrópolis.

Por lo anterior, la cuestión metropolitana se ha posicionado de manera progresiva en la agenda nacional e internacional desde la necesidad de gobernar lo metropolitano, tanto para minimizar los efectos negativos del proceso de metropolización, como para aprovechar y potencializar las oportunidades y beneficios que estos espacios ofrecen. Es decir, poder establecer un proceso de metropolización planificado y gestionado de manera coordinada y concertada a fin de

poder concebir espacios metropolitanos sostenibles, incluyentes y competitivos. Esto plantea la necesidad de cambios estructurales en los procesos de planeación y gestión para incluir no solo la coordinación intergubernamental, como arreglo institucional de gobernanza metropolitana presente en México por sus condiciones normativas; sino particularmente de la democratización de estos procesos para la inclusión del interés colectivo como parámetro del desarrollo metropolitano. Ello en el marco de un planteamiento de desarrollo sostenible y de un nuevo paradigma urbano basado en derechos humanos establecido en la Nueva Agenda Urbana, que orienta las estrategias y líneas de acción de la política urbana-metropolitana hacia la calidad, la equidad y la sustentabilidad.

En este sentido, la investigación busca profundizar en los desafíos de una gestión metropolitana coordinada entre los diferentes niveles de gobierno de las unidades político-administrativas que conforman a las zonas metropolitanas. Así como los desafíos de una gestión concertada entre los actores de los diferentes sectores. Para ello aborda el caso de la Zona Metropolitana de la Laguna (ZML), una zona interestatal compuesta por dos entidades federativas y cinco municipios, que permite analizar no solo los desafíos de una coordinación intermunicipal, sino también interestatal. Una característica multi-gobierno que sin duda complejiza el gobernar las metrópolis y una característica que comparten seis zonas de las 74 zonas identificadas actualmente en el país (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018).

Ciertamente, la política metropolitana de planeación y gestión de las zonas metropolitanas ha priorizado la coordinación intergubernamental como forma de gobernar estos espacios, aunque no sin serios desafíos y limitaciones relacionados a las capacidades de los gobiernos locales y de los mismos instrumentos, espacios y mecanismos de coordinación metropolitana. Más aún, en estos arreglos de coordinación, la ciudadanía ha sido tradicionalmente excluida, al no contemplar mecanismos o espacios ciudadanos formales a nivel metropolitano de participación ciudadana; los cuales en el mejor de los casos quedan en un plano de carácter consultivo. De esta forma, la participación ciudadana ha sido un desafío para la gestión metropolitana que no ha sido plenamente abordado; por tanto, existe un evidente déficit democrático en las zonas metropolitanas donde el ejercicio de la ciudadanía a escala metropolitana se enfrenta a un reto democrático, de representación y de poder (Coulomb, 2015).

En este escenario, la investigación analiza específicamente los alcances de la participación ciudadana en la gestión metropolitana a través de las agendas ciudadanas. Estas últimas como plataformas de demandas y propuestas que encausan la acción colectiva a fin de incidir en la acción pública; es decir, como instrumentos de gestión en el posicionamiento de demandas sociales. Ahora bien, al enmarcarlas en un contexto metropolitano, cabe preguntarse en qué medida estas agendas

ciudadanas responden a las necesidades de una gestión metropolitana coordinada, transparente, democrática y participativa.

Para buscar responder esta pregunta, la investigación aborda específicamente la *Agenda Ciudadana para el Fortalecimiento de la Cohesión Comunitaria, el Desarrollo y la Competitividad de la Comarca Lagunera (2016)*. Esta como un agenda ciudadana de carácter metropolitano-regional producto de un trabajo colaborativo de más de 100 organizaciones de la sociedad civil que contiene diversas propuestas en materia de políticas públicas, instrumentos de planeación, legislación y reglamentaciones para la Laguna. En esta línea, por ser estas agendas ciudadanas comúnmente un producto de redes, alianzas o trabajo en conjunto de organizaciones de la sociedad civil; resulta importante para el análisis posicionar a las organizaciones civiles como organismos de acción colectiva organizada, a través de los cuales se ha impulsado la participación ciudadana. Por ello, se sitúan también como actores que potencialmente pueden jugar un papel significativo en la gestión metropolitana.

De esta manera, la investigación parte de la hipótesis de que las agendas ciudadanas pueden considerarse un factor de cambio por una gestión metropolitana coordinada y democrática, en la medida que partan de un proceso colectivo, consensuado e incluyente que permita definir un proyecto urbano metropolitano; y que cuente con una estrategia de incidencia sustentada por una sólida red o alianza de organizaciones de la sociedad civil.

Además de establecer un marco teórico, la investigación contempló un trabajo de campo de carácter principalmente cualitativo con la realización de entrevistas a organizaciones participantes de la Agenda Ciudadana, incluyendo la organización convocante. Entrevistas que se realizaron con el objetivo de abordar la percepción y valorización del proceso de conformación de la Agenda Ciudadana y poder así analizar la dimensión de inclusión, apertura y consenso del mismo. Los resultados se presentan aquí en cuatro apartados, cada uno de los cuales busca responder algunas interrogantes y aportar algunos elementos para el análisis de la gestión metropolitana en particular; y de la gobernanza metropolitana en general.

El primer capítulo parte de buscar responder las siguientes interrogantes: ¿Qué es el proceso de metropolización? ¿Cuáles son las principales problemáticas asociadas a los espacios metropolitanos? ¿Cómo se delimita el fenómeno metropolitano en México? ¿Cuáles son las implicaciones de la conceptualización y la delimitación en zonas metropolitanas, particularmente a partir de los nuevos criterios de delimitación? Para intentar responder a estas preguntas, se caracteriza primeramente el proceso de metropolización contemporáneo a fin de comprender la configuración de

las metrópolis y los sistemas urbanos-metropolitanos como espacios duales que profundizan problemáticas de segregación, exclusión y desigualdad.

Asimismo se aborda el fenómeno metropolitano desde algunas de sus características, pero principalmente desde su delimitación bajo el concepto de zonas metropolitanas. Un concepto donde converge la visión de este como un fenómeno socio-espacial y como territorios institucionales que forman parte del Sistema Urbano Nacional para la planeación y gestión del desarrollo urbano. De esta manera, la delimitación cobra importancia por ser un primer momento en el diseño de una política metropolitana. Por último, estas temáticas son abordadas para el caso específico del territorio de la Laguna, un objeto espacial que visibiliza la complejidad en la aprehensión de los fenómenos metropolitanos-regionales.

El segundo capítulo parte de establecer la necesidad de gobernar las zonas metropolitanas para repensar estos espacios desde criterios de sostenibilidad e inclusión, por lo cual se retoma particularmente el nuevo paradigma urbano impulsado de la Nueva Agenda Urbana (2016) basado en los derechos humanos. Pero también se considera la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) como instrumento legislativo a nivel nacional para la aplicación de esta Agenda. A partir de esta necesidad de gobernar lo metropolitano, se plantean algunas preguntas como: ¿Cuáles son los desafíos para gestionar lo metropolitano para concebir espacios sostenibles e incluyentes? ¿Cuáles son los diferentes arreglos institucionales para gobernar las metrópolis? ¿Qué papel desempeñan los gobiernos locales en la coordinación metropolitana? ¿Qué establece la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en materia de gestión metropolitana?

Al buscar responder estas preguntas, en este capítulo se establece primeramente algunas aclaraciones conceptuales sobre la gestión y la planeación en el marco de un modelo gobernanza metropolitana. Asimismo se identifican tres principales desafíos de gobernar las zonas metropolitanas: la lógica administrativa municipal, la participación ciudadana a nivel metropolitano y la polarización de los municipios respecto a sus recursos y necesidades. A partir de estos desafíos es fundamental analizar el papel del municipio, puesto que sus atribuciones y capacidades definen finalmente los límites y las posibilidades de la gestión metropolitana desde la coordinación intermunicipal.

El tercer capítulo parte de preguntarse ¿Cuáles son los desafíos concretos de la gestión metropolitana coordinada y concertada en la Zona Metropolitana de la Laguna? Con ello se busca caracterizar la ZML desde la identificación de los componentes de la gestión urbana metropolitana. Para los fines de esta investigación, algunos de estos componentes identificados son: el marco

jurídico-normativo; la planeación local y metropolitana; el financiamiento metropolitano; y los mecanismos de participación ciudadana. A partir de este análisis es posible visualizar algunos de los desafíos de la gestión metropolitana desde la coordinación intergubernamental, particularmente en las zonas interestatales como es el caso de la ZML. Más aún, en este análisis se busca incluir una perspectiva de la democratización de estos componentes; es decir, desde su apertura a la participación ciudadana.

Finalmente el cuarto capítulo busca analizar el papel de las organizaciones de la sociedad civil y las agendas ciudadanas en la gestión. El análisis parte de algunas preguntas como base: ¿Qué son las organizaciones de la sociedad civil? ¿Qué define la legitimidad del actuar de estas organizaciones? ¿Cuáles son los desafíos o limitaciones de la acción colectiva organizada? ¿Qué son las agendas ciudadanas y cómo pensarlas a nivel metropolitano? Por tanto, el capítulo incluye un abordaje de la conceptualización y caracterización de las organizaciones de la sociedad civil desde una perspectiva teórica, pero también operativa en términos jurídicos desde la legislación mexicana. Esto con el fin de analizar los procesos de estructuración de los intereses privados de estas organizaciones en intereses públicos; presentando un análisis sobre aspectos de su autonomía, pluralidad, legitimidad, representatividad y consenso.

A partir de establecer esta base conceptual, es posible desarrollar un análisis sobre el trabajo colaborativo en redes o alianzas de estas organizaciones como una estrategia de acción política que permite articular recursos y capacidades individuales en torno a objetivos comunes. Esto como un elemento que permite introducir las agendas ciudadanas, como uno de los principales productos e instrumentos de estas alianzas o redes para la articulación de sus demandas y su exigibilidad ante el gobierno. Finalmente, después una conceptualizar y caracterizar estas agendas ciudadanas, se busca enmarcarlas específicamente a nivel metropolitano a fin de analizar sus potencialidades y desafíos dentro de la gestión metropolitana.

# 1. LAS ZONAS METROPOLITANAS EN MÉXICO.

## Introducción

México es un país predominantemente urbano con 74.2% de su población viviendo en ciudades<sup>1</sup>, según datos del Sistema Urbano Nacional 2018. Una tendencia mundial –aunque diferenciada<sup>2</sup>- que derivará en los próximos 20 años del *Homo sapiens* (“el hombre sabio”) al *Homo sapiens urbanus* en prácticamente todo el mundo, de acuerdo a UN-Hábitat (2010). Ahora bien, esta tendencia puede matizarse con datos de la Encuesta Intercensal 2015 para destacar que con el 62.8% de la población nacional viviendo en zonas metropolitanas (es decir, 6 de cada 10 mexicanos); México no sólo es un país predominante urbano, sino que su población se considera eminentemente metropolitana (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018).

En este capítulo se busca abordar esta realidad metropolitana. Se comienza por caracterizar el proceso de metropolización contemporáneo con la finalidad de analizar la producción del territorio metropolitano y la problemática de su dualidad como espacio que ofrece beneficios y oportunidades sociales y económicas, pero también de ser un espacio disputado, insostenible y marcado por la desigualdad. Con esta intención se retoman los siguientes aspectos para el análisis: a) las continuidades y discontinuidades entre el proceso de urbanización y metropolización, introduciendo con ello la contradicción de concentración-dispersión que ha definido la estructura del espacio metropolitano; b) la configuración de un sistema metropolitano articulado cada vez más bajo estructuras más complejas; c) la reestructuración económica con la globalización y el capitalismo neoliberal como principales detonadores de estas nuevas configuraciones metropolitanas y regionales; y d) la refuncionalización del espacio en el marco de esta reestructuración que deriva en un proceso selectivo que introduce la problemática de segregación, exclusión y desigualdad en las metrópolis.

Asimismo, se aborda el fenómeno metropolitano y las diferentes perspectivas de su conceptualización con el objetivo de ubicar para su análisis al concepto de zona metropolitana utilizado en México. Con ello se introduce la problemática que resulta de la convergencia de dos visiones en este concepto: por un lado, como un fenómeno socio-espacial y, por otro, como objeto de políticas urbanas dentro de territorios institucionales. En este punto se examina la delimitación de las

---

<sup>1</sup> En México, según el Catálogo del Sistema Urbano Nacional considera que las ciudades son aquellas con más de 15 mil habitantes.

<sup>2</sup> De acuerdo con datos de UN-hábitat (2010), América Latina es considerada la región más urbanizada del planeta con más del 80% de la población viviendo en estos asentamientos. Mientras que África y Asia se mantienen como regiones rurales; este último pese a que cuenta con grandes centros económicos y ciudades de las más pobladas del mundo (Tokio, Japón; Shangai y Cantón, China).

zonas metropolitanas en México, sus objetivos, definición y características; y en particular su vinculación con el sistema urbano nacional y el posicionamiento del municipio como criterio de delimitación. De esta forma, se pretende situar al ejercicio de delimitación como un primer momento en el diseño de una política metropolitana.

Por último, el capítulo termina introduciendo el estudio de caso de la Zona Metropolitana de la Laguna, con la delimitación de su territorio y de una breve caracterización del proceso de estructuración metropolitana. De esta manera, este apartado busca profundizar más en definir la estructura territorial de la Laguna, como fenómeno metropolitano-regional, pero también como un territorio socio-cultural. Se retoman aquí principalmente aquellos conceptos que han sido *operacionalizados* desde un enfoque institucional establecidos en la normativa mexicana, es decir, institucionalizados desde unidades socio-territoriales específicas; puesto que no sólo aportan elementos para aprehender esta realidad metropolitana, sino que además buscan ser estrategias de planeación del desarrollo territorial y urbano. Para este fin se menciona para el caso de la Laguna la delimitación de zonas conurbadas, zonas metropolitanas y la regionalización funcional del sistema urbano-rural impulsado por la SEDATU presente en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del 2016.

### **1.1. Caracterización del proceso de metropolización contemporáneo y el fenómeno metropolitano.**

A nivel mundial, el proceso de urbanización es una tendencia que configura lo social, lo político, lo económico, lo cultural y lo territorial bajo un adjetivo urbano.<sup>3</sup> Este último entendido más que un entorno físico, como un marco de procesos específicos que genera redes, prácticas, representaciones e imaginarios particulares. Con ello, una sociedad urbana<sup>4</sup> definida no solo en términos cuantitativos por la predominancia de asentamientos humanos denominados urbanos; sino como parte de una realidad total que afecta al conjunto de la práctica social y que define la *función, forma y estructura* del espacio bajo una racionalidad urbana (Lefebvre, 1972)

En la actualidad, sin embargo, es posible observar un proceso de *metropolización* que determina esta función, forma y estructura del espacio bajo un adjetivo metropolitano. Un proceso caracterizado

---

<sup>3</sup>Cabe retomar a Néstor García Canclini (2004) quien considera una serie de críticas a las definiciones de lo urbano. La primera crítica está relacionada con la dicotomía rural-urbano donde lo urbano está en oposición a lo rural. La segunda crítica refiere a la definición de lo urbano a partir de criterios únicamente geográficos-espaciales, provenientes sobre todo del pensamiento de la Escuela de Chicago que ignoran elementos históricos, sociales y culturales. Por último, se opone a los criterios económicos de definir lo urbano, estos dados por el desarrollo industrial capitalista que se enfocan en el elemento de producción dejando de lado la reproducción dentro de la experiencia de la vida cotidiana urbana.

<sup>4</sup> Lefebvre (1972) utiliza el concepto de sociedad urbana como parte de una hipótesis teórica, bajo una idea de transducción, de un objeto virtual de una tendencia, orientación o virtualidad que surge de la urbanización realizada o completa, como proceso global.

por las relaciones funcionales particulares que se establecen entre ciudades; creando complejas redes de intercambio de bienes, servicios y personas dentro de sistemas metropolitanos que articulan procesos sociales, económicos, culturales y políticos a nivel regional, nacional e internacional. Asimismo, son sistemas con espacios discontinuos cada vez menos vinculados a las proximidades geográficas (Martínez Toro, 2016) y a las lógicas monocéntricas.

La metropolización es así un proceso que produce una ciudad cualitativamente distinta (Pérez, 2013). Pero, ¿Cómo entender la metropolización? Stéphane Leroy (2000) reconoce cierta ambigüedad en el concepto de metropolización (y de la metrópolis)<sup>5</sup>, preguntándose si este es un fenómeno económico o un proceso social. Con ello también da cuenta de una diversidad de conceptualizaciones que hacen énfasis en diferentes aspectos del proceso, desde lo económico, lo espacial o lo sociológico. El autor incluso cuestiona la pertinencia misma de un nuevo concepto ante la existencia del concepto de urbanización considerado más desarrollado. No obstante, para Leroy es claro que estos procesos, si bien no son opuestos, no deben ser confundidos pues reflejan realidades distintas. Aunque también es cierto que en ocasiones esta distinción se presenta difusa, obstaculizando así el poder visualizar y analizar las continuidades y discontinuidades entre ambos procesos; ya que la metropolización se da ciertamente en el marco de un proceso de urbanización.

Con el fin de apreciar las discontinuidades entre los diferentes procesos, se puede considerar a Martínez Toro (2016) -quien a su vez retoma la clasificación de Herbert y Thomas (1990)- para reflexionar sobre cuatro etapas del proceso de urbanización y conformación de áreas metropolitanas. Primero, existe una etapa *preindustrial* con un entorno rural vinculado a un núcleo urbano, donde la forma, función y estructura del espacio está determinada por una racionalidad rural (Lefebvre, 1972). En México, considerando la periodización de tres etapas que hacen Anzaldo y Barrón (2009) respecto a la transición urbana en el país, la etapa preindustrial podría situarse entre 1900 y 1940 durante un periodo de urbanización lenta -o moderado bajo para Garza (2007)-. En este periodo, en general, se conservó la hegemonía de los asentamientos rurales de las haciendas, los ejidos y las fincas -aunque no sin claros signos de desgaste-, como los principios espaciales articuladores del ordenamiento territorial y del desarrollo económico heredados del modelo colonial latinoamericano y que

---

<sup>5</sup> Una primera conclusión para Leroy (2000) al examinar las conceptualizaciones de metropolización, es que pareciera que la definición misma está íntimamente vinculado a lo que se entiende por metrópolis. De esta manera, el conceptualizar la metrópolis desde una perspectiva cuantitativa que refiere a conglomerados de grandes dimensiones espaciales y territoriales, lleva a pensar el proceso de metropolización como un fenómeno principalmente socio-espacial que remite al crecimiento de las ciudades. O definir la metrópolis como símbolo de modernidad dentro de un imaginario colectivo (Pérez, 2013), concibe el proceso de metropolización desde un enfoque hacia la innovación. Es en este sentido que Leroy (2000) ve la posibilidad de que incluso ciudades de grandes dimensiones no sean consideradas necesariamente como metrópolis. Mientras que concebir la metrópolis como *centro* -no en términos espaciales de un centro geométrico, sino de centralidad-, lleva a pensar en la metropolización como la integración de redes, particularmente respecto al centro en una clara posición jerárquica.

continuaron en el México pos independentista. No obstante, cabe reconocer que existía una progresiva presencia de las ciudades en el escenario nacional, al mantener funciones políticas y económicas importantes.

La segunda etapa considerada por Martínez Toro (2016) es la *industrial*, con un centro urbano que crecía de forma compacta por efecto de las fuerzas centrípetas ante la atracción de mano de obra a los centros industriales; pero también por la expulsión de población de los asentamientos rurales.<sup>6</sup> Es en esta etapa donde el espacio urbano está más fuertemente marcado por las dicotomías rural-urbano y campo-industria; es decir, vistos como elementos contrarios u opuestos antes que en una relación complementaria. Para Martínez esta ciudad industrial estaría caracterizada por una segregación socio espacial y una concentración territorial dada bajo una estructura monocéntrica de una metropolización centralizada. Una ciudad, agrega el autor, definida por el fordismo y las políticas de desarrollo, las migraciones campo-ciudad y la planificación estatal del territorio y el desarrollo; esto último como parte de una racionalidad industrial homogeneizante y planificadora (Lefebvre, 1978). En México, la ciudad industrial se configuró principalmente bajo la adopción del modelo económico de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que impulsó e intensificó la industrialización hasta mediados de 1970, en lo que se considera un periodo de urbanización acelerada (Anzaldo y Barrón, 2009).

En la tercera etapa del proceso, señala Martínez Toro (2016), el área metropolitana comienza a manifestarse a partir no solo de las fuerzas centrípetas de la ciudad industrial tendientes a la concentración, sino de una fuerza centrífuga que apunta hacia la dispersión (Pérez, 2013). Esta es la *contradicción* presentada por Lefebvre (1972) en la metáfora implosión-explosión, en la cual pese a una gran concentración de recursos, se da un estallido que tiende a la disociación espacial. Es decir, una contradicción donde “la forma del espacio urbano evoca y provoca tanto la concentración como la dispersión” (1972; p. 30). Así, el aprovechamiento de economías de aglomeración y la concentración demográfica de la etapa industrial significó el desarrollo de un centro urbano que mantuvo flujos constantes de intercambio de bienes y personas con espacios periféricos. De esta manera, estas relaciones funcionales socio-económicas impulsaron el crecimiento urbano, entendido este tanto como el aumento poblacional como la expansión de la superficie del área urbana; que puede darse en diferentes estructuras –monocéntricas, policéntricas u otras-<sup>7</sup> produciendo nuevas formas

---

<sup>6</sup> Para Iturriaga (2012) las ciudades mexicanas no fueron un producto de la industrialización, sino por razones extrínsecas a la industrialización como el proceso de desruralización; entendido este como el deterioro económico y social del ámbito rural de 1895 a 1940. Ya que en las décadas de los veinte y los treinta, si bien el Estado se impulsó políticas e instituciones económicas, sociales y agrarias (Valdés Castellanos, 2013, pág. 74), en este periodo fue evidente un proceso de deterioro de la economía agrícola que terminó por disminuir la población rural bajo dinámicas migratorias.

<sup>7</sup> Según UN-Hábitat y GIZ la expansión de la superficie urbana puede darse en cuatro modelos: 1) un modelo de estructura mono céntrica con una ciudad central y un crecimiento que tiende a círculos concéntricos con densidades de población

urbanas como las conurbaciones, las áreas metropolitanas, regiones metropolitanas, por mencionar algunas.

En particular, las áreas metropolitanas son definidas por Martínez Toro (2016) como un nivel de la metropolización donde se considera un continuo urbano o aglomeración. Es decir, conurbaciones donde la continuidad física y demográfica se establece como forma esencial para describir lo urbano; principalmente desde lógicas monocéntricas. Por esta razón, en esta tercera etapa lo urbano se definiría ya no necesariamente por la relación urbano-rural, sino por *centro-periferia* que expresa una relación de dependencia, de proximidad y de contigüidad. Aunque Soja (2000) ya señalaba las limitaciones para aprehender la ciudad dentro de esta relación centro-periferia, pues únicamente al área central le son atribuidas las cualidades urbanas, como forma de vida.

Por último, la cuarta etapa del proceso de metropolización que considera Martínez Toro (2016) parte de la consolidación del área metropolitana. Una etapa donde los diferentes centros urbanos así llamados periféricos establecen relaciones tanto con el *centro*, como entre ellos bajo una lógica de interdependencia. De esta forma, Montejano Escamilla (2013) da cuenta de que existe una primera etapa en el proceso de metropolización donde se mantenían relaciones jerárquicas ligadas al centro; pero que el proceso contemporáneo ha significado una segunda etapa que cuestiona las antiguas nociones de dependencia, con la emergencia de nuevas centralidades y redes dadas principalmente bajo lógicas de jerarquías horizontales. Estas etapas del proceso de metropolización encuentran similitud a lo planteado por Rogério Haesbaert (2014) en la distinción que hace entre la lógica zonal, definidas en *áreas* donde un elemento clave es la continuidad o contigüidad espacial; y la lógica reticular dada en *red* vinculada a las conexiones, movilidad y flujos. Aunque estas lógicas son en realidad indisociables y pueden considerarse elementos que constituyen un sistema metropolitano.

De manera similar, Garrocho Rangel (2012) considera la coexistencia de diversos tipos de estructuras de interacciones funcionales –principalmente de corte socioeconómico– entre las ciudades: jerárquicas o policéntricas (desde su organización funcional); de sinergia o complementariedad (desde su razón de ser); regional, nacional o internacional (en términos de su escala). Sin embargo, para este autor esto lo aborda desde el concepto de *redes de ciudades*, como un paradigma analítico alternativo para comprender las configuraciones urbanas; ante un concepto de *sistemas* de ciudades que considera mantiene una estrecha relación con la idea de una organización dada de manera jerárquica desde una centralidad dominante. Por esta razón, Garrocho retoma a las

---

decrecientes en cuanto se aleja del centro; 2) un *Sprawl*, con áreas de baja densidades expandiéndose en varias direcciones; 3) un modelo de estructura policéntrica con un crecimiento vinculado más a la integración de varias áreas; 4) un modelo multi polar caracterizado por una ciudad central y varios subcentros secundarios con áreas entre ellos que tienden a crear una mayor densidad.

redes de ciudades como una forma de reconocer centralidades desde un mismo orden de jerarquía que establece relaciones horizontales. Sin intenciones de entrar a profundidad en este debate, pues incluso no resulta extraño que los sistemas o redes de ciudades suelen ser usados como sinónimos; de fondo la importancia recae en resaltar la dirección de los flujos funcionales entre las ciudades de unidireccionales y verticales a horizontales, bidireccionales y asimétricos.

Finalmente lo cierto es que el proceso de *metropolización* contemporáneo conforma un sistema metropolitano en el cual los espacios urbanos interactúan constantemente entre ellos (Iracheta, 2015). Un sistema que ha concebido realidades urbanas dispersas y difusas (Ziccardi, 2017); particularmente al transitar de un sistema monocéntrico a uno policéntrico dentro de una tendencia hacia la *concentración policéntrica* (Garza, 2007). En esta línea, en México se reconoce la existencia de sistemas urbanos regionales policéntricos, polinucleares y multimunicipales (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018, pág. 14).

Estos sistemas metropolitanos son de fondo los articuladores del modelo desarrollo económico actual que se basa tanto en grandes metrópolis y su área de influencia, como en las relaciones que se establecen entre las diferentes ciudades del país dentro de un sistema urbano-metropolitano. Es decir, de nodos (ciudades) y de vínculos funcionales de las interacciones urbanas (Garrocho Rangel, 2012). En este sentido, la economía de un país se definiría tanto por la existencia de grandes ciudades, como de ciudades intermedias altamente interconectadas entre ellas o nivel internacional. De ahí que para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2014) si bien las grandes ciudades son importantes para impulsar el crecimiento regional dentro de su área de influencia, las ciudades medias conectadas entre ellas pueden ser igualmente productivas al sustituir el tamaño por conectividad.

En esta configuración de sistemas metropolitanos, la articulación urbana bajo economías de aglomeración no basta para definir actualmente el proceso de metropolización; ya que se consideran las ventajas comparativas de los territorios en su capacidad de inserción a las redes internacionales bajo economías de posición, localización y relación (Martínez Toro, 2016). Es decir, una metropolización sustentada en lógicas competitivas y de malla, con principios de especialización, competitividad, conocimiento e innovación; antes que una lógica territorial con principios de jerarquía y dominación que definen las áreas de mercado o de influencia (Garrocho Rangel, 2012). De ahí que las áreas metropolitanas sean consideradas como una realidad socioeconómica que las

define como un territorio o conjunto de territorios con interdependencias funcionales (Cuadrado Roura & Fernández Güell, 2005).<sup>8</sup>

Lo anterior como parte de un proceso de globalización de integración económica que, como señala Camagni (2005), aunque ha estado presente desde hace tiempo, es en la etapa neoliberal que este encuentra su plena expresión de integración de los mercados globales. Esta globalización, agrega el autor, ha revalorizado el espacio y las condiciones territoriales de las metrópolis en relación a su competitividad económica, no sólo como parte de infraestructura o a las precondiciones de decisiones localizativas; sino como stock estratégico de capital social y relacional.

En este sentido, la metropolización contemporánea debe analizarse en el marco de un proceso de reestructuración económica que comprende tanto el fenómeno de la globalización con la inserción de las ciudades en las dinámicas de mercados internacionales; como la expansión del capitalismo – financiero para (Borja, 2012)- con la liberalización, la desregulación y la privatización. Por ello, para Borja (2012) la globalización y el capitalismo financiero son considerados como cambios que han enmarcado el proceso de metropolización y que definen muchas de las características de lo metropolitano.

Como parte de este análisis, se debe tomar en cuenta que la metrópolis es un escenario privilegiado de la reestructuración neoliberal (Theodore, Brenner, & Peck, 2009); puesto que es una forma básica de organización del capitalismo (Iracheta, 1998), donde el capital busca posicionarse como un criterio del desarrollo urbano y metropolitano. Es decir, una urbanización de lógicas capitalistas guiado principalmente por la construcción de infraestructura orientada hacia el capital y la búsqueda de la mercantilización -comúnmente mediante la privatización- de bienes y servicios urbanos. De esta forma, Cuadrado-Roura & Fernández Güell (2005), además de coincidir en concebir a las áreas metropolitanas como protagonistas por excelencia de la reestructuración económica; agregan que esta reestructuración se ha materializado en la tercerización y la privatización de servicios urbanos que plantean nuevos desafíos a estos espacios metropolitanos.

Ciertamente, Harvey (2013) sostiene que la ciudad es funcional para la economía capitalista ya que la urbanización ha sido un medio que ha permitido absorber el excedente de capital; mientras que Borja (2012) puntualiza que esto se ha dado desde una urbanización especulativa como principal forma de acumulación. Sin embargo, esta absorción del excedente de capital dada mediante la transformación o reestructuración urbana se vincula con lo que Harvey (2013) identifica como

---

<sup>8</sup> Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández Güell (2005) plantean que las áreas metropolitanas tiene además las siguientes características: a) un mercado laboral amplio y con oferta profesional diversificada; b) concentración espacial de externalidades y efectos de desbordamiento; c) un ecosistema humano que comparte los mismos recursos naturales; d) una identidad cultural distintivamente homogénea. (p. 67)

procesos de “*destrucción creativa*” que han deteriorado las funciones de la ciudad; poniendo como ejemplo el modelo de suburbanización<sup>9</sup> y fraccionamientos residenciales. Una destrucción que, agrega el autor, “casi siempre tiene una dimensión de clase, ya que suelen ser los más pobres y menos privilegiados, los marginados del poder político, los que más sufren en esos procesos” (pág. 37).

Un posicionamiento que encuentra similitudes con el pensamiento de Saskia Sassen (2014) sobre la dinámica de un capitalismo con lógicas de expulsión articuladas en complejos sistemas que, gracias a la globalización, se extienden en ámbitos internacionales. Estos sistemas, además de complejizar el poder establecer responsabilidades en términos de *accountability* (rendición de cuentas), dejan fuera o en condición de vulnerabilidad a gran parte de la población con menos recursos en cuestiones básicas como la vivienda. En este sentido, una de sus principales manifestaciones de esta configuración del capitalismo en las metrópolis se centra en el acceso al suelo; este último visto como una forma *ficticia* de capital que se basa en expectativas de futuras rentas (Harvey, 2013, pág. 51). De fondo, este mercado de suelo urbano ha sido un factor que, como señala Rojas (2003), ha tenido gran impacto en la distribución espacial; puesto que el aumento de precios en áreas con infraestructura y servicios de calidad ha excluido a personas de menores recursos.

De esta manera se visualiza un proceso de metropolización que tiende a ser selectivo. Ziccardi (2017) ya señalaba que existe una refuncionalización del espacio metropolitano que, en el marco de una economía global, tiende a crear -o profundizar- asimetrías en el acceso a los bienes y servicios urbanos, traduciéndose en desigualdades socioeconómicas y territoriales. Desigualdades que también se han visto reflejadas en estructuras sociales.<sup>10</sup> Con ello, esta selectividad en el proceso de metropolización se ha caracterizado por desigualdades socio-espaciales ante la división de zonas con población de escasos recursos con insuficientes, ineficientes y/o inaccesibles servicios e infraestructura; y zonas con servicios y bienes urbanos de mayor calidad para una población de mayores ingresos que sean capaz de costearlos.

Por lo anterior, Borja (2010) concibe un proceso de urbanización que no genera necesariamente ciudad, pues se trata más bien de una postmodernidad urbana caracterizada por el aumento de la

---

<sup>9</sup> Para Harvey (2013) la suburbanización, como un tipo de urbanización, es una manifestación de destrucción creativa que “desempeñó un papel decisivo en la absorción de los excedentes de capital y trabajo en los años de posguerra, pero a costa de vaciar el centro de las ciudades y dejarlas desprovistas de una base económica sostenible. lo que dio lugar a la llamada crisis urbana de la década de 1960” (pág. 28). Además, este modelo, característico de clases medias y altas, parte de una segregación social y la creación de espacios con promesas de exclusividad, seguridad y, en general, de zonas homogeneizadas según determinado *estilo de vida*.

<sup>10</sup> De esta manera, en muchas zonas o barrios no solo existe una delimitación espacial, sino también fronteras simbólicas y normativas como una segregación dada en términos de homogeneidad social asociada al territorio (Jouffe, 2011). Esto principalmente por criterios socio-económicos, aunque también culturales, religiosos y raciales como poblaciones con características particulares en anclajes territoriales, como los barrios chinos, los barrios latinos, o los barrios negros en Estados Unidos. Así, la estratificación económica-espacial puede extenderse a otras esferas sociales, como las expresiones culturales identitarias y de participación política (UN-Habitat, 2010).

segregación y exclusiones sociales, así como de un territorio fragmentado y sin referentes integradores. De forma similar, para Alguacil (2012) existe un retroceso de lo urbano como satisfactor de necesidades humanas, ante un modelo de urbanización metropolitana que es *objeto* de producción y consumo que se reproduce a sí mismo; creando espacios urbanos, muchas veces periféricos con carencias en la cobertura y calidad de servicios públicos y equipamiento urbano, así como anclajes monofuncionales residenciales lejos de los centros culturales, sociales, escolares, laborales, económicos, entre otros.

En síntesis, Alguacil (2012) identifica dos fenómenos como factores explicativos de la organización-desorganización de la estructura territorial que han caracterizado el desarrollo del hecho metropolitano: por un lado, una zonificación urbana con residencias y/o espacios monofuncionales con una separación de funciones urbanas que se da a costa de una ruptura de la ciudad como totalidad; y, por otro lado, la difusión-dispersión urbana como la expansión del hecho urbano que se produce al margen de los comportamientos demográficos.

En México, esta expansión urbana desmesurada se visualiza desde hace décadas como un factor que ha caracterizado el proceso de metropolización del país. Esto con un crecimiento de la superficie urbana en promedio cuatro o cinco veces mayor a la población; teniendo entre 1980 y 2000 un marcado desfase entre el crecimiento de la superficie y de la población (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018). Esta expansión se enmarca en una tendencia regional donde, pese a que actualmente según ONU-Hábitat (2012) en la región latinoamericana el ritmo de crecimiento demográfico se ha desacelerado<sup>11</sup> (incluso limitándose a un crecimiento natural), las ciudades siguen expandiéndose en términos físicos 2 o 3 veces mayor respecto al crecimiento poblacional.

En este modelo de expansión ha predominado un patrón de densidad media-baja que ha representado significativos costos sociales, como la exclusión y la segregación; costos ambientales, como la sobreexplotación de recursos sin considerar su sustentabilidad; y costos económicos<sup>12</sup>, por la dificultad de gestionar servicios y bienes urbanos de calidad (CEPAL, ONU-Hábitat, MINURVI, 2018). Costos que afectan principalmente a la población social y económicamente más vulnerable. Y es por estos costos sociales, ambientales y económicos que la expansión urbana –como característica de lo metropolitano– se ha posicionado en las políticas urbanas como una prioridad en la agenda nacional. Por ejemplo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 considera en su primer

---

<sup>11</sup> Incluso, señala el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2013-2018, entre 2000 y 2010, se ha perdido población en municipios de zonas metropolitanas de relevantes.

<sup>12</sup> Al estar alejadas de bienes y servicios urbanos, estas zonas han significado presiones presupuestales para sostener y garantizar la cobertura de servicios públicos a zonas “sin una densidad habitacional adecuada que permitiera costear servicios, vías de comunicación y alternativas de transporte eficientes” (SHF-CIDOC, 2013, pág. 32).

objetivo el “Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes”.

De esta forma, ONU-Hábitat (2012) reconoce un proceso negativo de urbanización, particularmente a partir de un crecimiento urbano acelerado como fue el caso de México. Este tipo de urbanización se caracteriza por ser “periférica, repentina, precaria, contaminante, depredadora, sin oferta de servicios y con exclusión social y económica, tanto de la población local como de los migrantes atraídos por las oportunidades de empleo y de negocios” (p. 57). Por esta razón, para comprender estas formas negativas que puede tomar, Iracheta (1998) hace énfasis en contextualizar el proceso de metropolización desde las formas que el capitalismo ha adoptado en países subdesarrollados; pues si bien las metrópolis del mundo subdesarrollado pueden tener rasgos en común con los desarrollados, la explicación de lo metropolitano y las políticas gubernamentales han sido distintas.

En este sentido, Iracheta en su análisis identifica algunos elementos que explicarían lo metropolitano y sus problemáticas en México, entre los que destacan: un marco de dependencia económica; las grandes migraciones campo-ciudad<sup>13</sup>; la *concentración* dada no necesariamente por el progreso técnico o industrialización; y la tercerización de la metrópolis marcado por el subempleo y desempleo. Es decir, condiciones que no corresponden necesariamente con la noción de un proceso de metropolización dado por el crecimiento económico, la modernización y por políticas centradas en el desarrollo. Por su parte, Cuadrado-Roura y Fernández Güell (2005) consideran que las metrópolis latinoamericanas han estado marcadas por su estructura espacial y socioeconómica, con características propias como: a) Macrocefalia de los sistemas urbanos (con grandes metrópolis); b) Fuerte segregación y fragmentación social en las áreas metropolitanas; c) Dependencia excesiva del transporte privado frente al público; d) Dicotomía del tejido económico (metrópolis integradas a mercados globales y otras no); e) Dualización del mercado laboral (destacando el sector informal que moviliza gran cantidad de trabajo y capital); f) Suburbanización de la producción industrial (aumentando la movilidad laboral); g) Distribución de centros comerciales, de ocio y universitarios constituyendo nuevas centralidades.

Asimismo, para Iracheta (1998) el contextualizar el proceso de metropolización requiere de una interpretación histórica tanto de los procesos socio-económicos, como de la política urbana. En esta línea, la OECD (2014) considera, por ejemplo, que muchos de los desafíos de la política urbana

---

<sup>13</sup> Varios autores dan cuenta de cómo el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones requirió de una gran concentración poblacional en las ciudades pero la falta de capacidad de respuesta del Estado para atender las crecientes necesidades de la nueva población, fueron gestando cinturones de miseria y asentamientos irregulares que escapaban de la lógica planificadora de la racionalidad industrial.

actual es en parte una herencia de la política de vivienda del pasado que configuró la expansión de las ciudades sin suficiente conexión a bienes y servicios. Puesto que finalmente la vivienda es la unidad básica de la estructura y crecimiento urbano (ONU-Hábitat, 2012). Aquí se puede retomar, además de la política de vivienda, el caso de los asentamientos irregulares como uno de los principales determinantes del crecimiento urbano en América Latina (Connolly, 2013). Estos asentamientos han sido una respuesta social tanto a la ineficiencia de una política habitacional por parte del Estado<sup>14</sup>, como por las restricciones o limitaciones socio-económicas para acceder al mercado formal de tierra y vivienda.

Por otro lado, el análisis del proceso de metropolización requiere también de una identificación de sus actores. En este sentido, Flores e Iracheta (2015) consideran que la metropolización en México estuvo determinada en buena medida por las decisiones del Estado y el capital: el primero como actor responsable de las políticas públicas, de ordenamiento territorial y de planeación urbana; el segundo, como parte del reconocimiento de que en el país las ciudades crecen en razón de la lógica del mercado inmobiliario (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018). Sin embargo, en esta identificación de actores y su rol, debe tomarse en cuenta también al sector social como un actor que en general ha determinado la demanda de bienes y servicios urbanos, pero que igualmente ha definido en gran medida el crecimiento urbano.

Esta contextualización y caracterización del proceso de metropolización permite finalmente un acercamiento al fenómeno metropolitano. Este como un fenómeno nuevo que se caracteriza, a grandes rasgos, por cambios cuantitativos en la dimensión territorial y demográfica de los asentamientos humanos; particularmente en una concentración poblacional y un aumento considerable en la superficie urbanizada dada por la expansión física de las urbes. Asimismo, en términos cualitativos, el fenómeno metropolitano presenta estructuras económicas y sociales específicas de producción del espacio que son determinadas por una concentración de actividades económicas y financieras, desde una lógica de “dispersión” por la articulación de redes en sistemas metropolitanos.

Si bien a partir de estos aspectos cuantitativos y cualitativos se puede caracterizar en términos generales el fenómeno metropolitano, este se mantiene como un fenómeno complejo y distinto a lo que se ha denominado tradicionalmente urbano (Iracheta, 1988) que viene a cuestionar previas epistemologías urbanas. Por esta razón, diversos autores han propuesto nuevos conceptos que intentan

---

<sup>14</sup> No obstante, como señala Azuela (1996) estos asentamientos se han retomado en las políticas de Estado, particularmente desde un proceso de regularización, pasando de ser una acción gubernamental de carácter excepcional a uno de los ejes permanentes de la gestión urbana en México.

aprehender este fenómeno metropolitano, como una necesidad de nuevos enfoques para comprenderlo y analizarlo tanto en términos operativos como teóricos.

En esta línea, Pérez (2013) retoma varios conceptos que se han utilizado para denominar el fenómeno metropolitano: metrópolis, postmetrópolis, megaciudades, megalópolis, ciudad-región, zona metropolitana, son algunos de los ejemplos que menciona el autor. Estos conceptos han tenido por objetivo describir, analizar y comprender estas nuevas y cada vez más complejas características y dimensiones de las urbes desde su estructuración, espacialidad y función. Y aunque estos términos coinciden en su búsqueda por aprehender la nueva realidad urbana que es el fenómeno metropolitano, no deben ser utilizados como sinónimos pues cada uno establece sus propios procesos, criterios y características.

Al respecto, Martínez Toro (2016) considera que los nuevos términos son el reconocimiento, por un lado, de un cambio estructural en los procesos de producción del territorio metropolitano, lo que denomina como la *esencia constitutiva* del fenómeno; y, por otro lado, de cambios en el territorio como producto social, en su *esencia nominal*. A partir de esta distinción, se plantea que estos términos suelen ser conceptualizados desde *esencias* particulares. Es decir, para el autor, existen términos de esencia nominal que buscan principalmente describir atributos morfológicos, funcionales o sociales de lo metropolitano (ej. megalópolis, región metropolitana, región urbana). Mientras que los términos de esencia constitutiva están enfocados en los procesos de producción del territorio metropolitano (ej. Ciudad informacional, Global cities, ciudad dual).

De manera similar, Iracheta (1998) encuentra dos posiciones en la conceptualización de lo metropolitano: una posición que define el fenómeno desde los procesos socio-económicos y políticos que dan forma y estructura al espacio metropolitano; y otra posición que refiere solamente a un fenómeno físico-espacial que tiende a una visión descriptiva en la cual se trata de acotar el fenómeno de “manera objetiva” en su propia espacialidad. Esta última posición, señala el autor, parte de “un concepto fenomenológico que reconoce a la metrópolis como un ‘objeto’ en el territorio y por ello sujeto a fronteras claramente definibles” (Iracheta, 2005).<sup>15</sup>

En México, como se verá en el siguiente apartado más a detalle, el fenómeno metropolitano es abordado principalmente desde el concepto de zona metropolitana. En su conceptualización, como ya apuntaba Monterrubio (2013), se perciben dos acepciones del fenómeno. Primero, como hecho físico espacial referido al tamaño, expansión o aumento de las “tradicionales” ciudades, donde la zona

---

<sup>15</sup> Este posicionamiento de concebir al fenómeno metropolitano como un objeto desde determinadas conceptualizaciones puede ser confrontado con el pensamiento de Lefebvre (1972), quien prefiere los términos fenómeno urbano o “lo urbano” a la palabra “ciudad”; ya que esta última “parece designar un objeto definido y definitivo, objeto para la ciencia y objetivo inmediato de acción” (p.12).

metropolitana es definida en términos operativos por la cantidad de población y los límites administrativos de los municipios metropolitanos. Por tanto, como una definición que está estrechamente relacionada con el ejercicio de delimitación. Segundo, se percibe una conceptualización del fenómeno metropolitano como una forma espacial basada principalmente en un aspecto funcional dentro del sistema urbano-metropolitano.

Esta conceptualización del fenómeno metropolitano responde a la necesidad tanto de comprender dicho fenómeno en términos socio-espaciales, como de gobernar estos espacios al ser objeto de políticas relacionadas al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano dentro de un sistema urbano. Sin embargo, en esta conceptualización/delimitación se encuentra una parte importante de la problemática metropolitana en el país: el desfase del fenómeno como manifestación espacial-territorial, e incluso socio-económico, y el fenómeno como objeto de políticas públicas que son instrumentalizadas a través de una administración pública de un sistema político que no comprende el ámbito metropolitano. Un aspecto que se abordará más a fondo en el siguiente capítulo.

Por otro lado, aunque el uso del concepto de zonas metropolitanas está ampliamente extendido en México teniendo presencia tanto en el ámbito académico como institucional desde hace décadas; es importante retomar que algunos autores cuestionan las categorías de áreas o zonas metropolitanas, al considerar que ya no responden a las transformaciones urbanas actuales de la nueva *realidad* del proceso de metropolización. Más aún, en el análisis sobre la nueva *realidad* del proceso de metropolización se ha introducido un debate en términos de escalas. En este sentido, Soja (2000) considera la *regionalidad* como un elemento que amplía la escala del espacio urbano para conformar aglomeraciones regionales. Borja (2012), por su parte, refiere a una urbanización regional multiescalar, con núcleos urbanos y zonas de urbanización dispersa, fragmentada y segregadora. Mientras que Alicia Ziccardi (2017) considera que la urbanización ya no es ni de base urbana, ni metropolitana, sino regional.

Actualmente para Borja (2012) es claro que el proceso de urbanización ha sobrepasado al concepto de área metropolitana; concepto que en su momento, como señalan Rodríguez & Oviedo (2001), surgió cuando se comenzó a dar por agotado el término de ciudad en equivalencia a lo urbano y ante la necesidad de una nueva definición del proceso de urbanización en torno a una ciudad central. En esta misma línea, para Martínez Toro (2016) términos como ciudad, metrópolis, área metropolitana o megalópolis son conceptos obsoletos y anacrónicos que no responden ya a las nuevas realidades. Esto al considerar una predominancia conceptual de concebir lo metropolitano desde lógicas jerárquicas monocéntricas; una crítica similar a lo dicho por Garrocho (2012) respecto a los sistemas de ciudades y que fue previamente abordada. Por ello, Martínez señala que:

[...] la metropolización organizada en relaciones de centro–periferia y, espacialmente, en áreas y regiones metropolitanas jerarquizadas por un núcleo dominante y claros contrastes urbano–rurales, constituye un cuerpo teórico en crisis para explicar la urbanización contemporánea que, sin embargo, continúa dominando el imaginario urbano de los investigadores, de los medios de comunicación, de los ciudadanos y de los gobiernos (p.99).

Lo anterior coincide con la noción de fase o zona crítica de Lefebvre (1972), donde los antiguos conceptos se perciben como agotados, por lo que se elaboran nuevos en respuesta no solo de una realidad compleja, sino de un pensamiento que no logra aprehenderla. Para Soja (2000) la cuestión de fondo es dar respuesta a la restrictiva manera en cómo se ha tratado de definir tradicionalmente a la ciudad como un área claramente delimitada dentro de categorías como *no urbanos*, *suburbanos* o *rurales*. Detrás de estos cuestionamientos se encuentra el posicionamiento de algunos autores como Chambers (citado en Soja, 2008) para quien ya no es posible cartografiar la metrópolis moderna, puesto que no se puede asumir que se conoce sus límites. Lo metropolitano se caracterizaría, entonces, por ser un fenómeno difuso que no necesariamente debería acotarse o reducirse a criterios físico-espaciales que pudieran ser limitantes para su comprensión y análisis.

Finalmente, a manera de síntesis, podemos concluir que el proceso de metropolización contemporáneo refiere a la articulación de redes o sistemas de ciudades (jerárquicos y/o policéntricos) basados en interrelaciones socioeconómicas funcionales establecidas por flujos de intercambio de bienes, servicios y personas<sup>16</sup>. Un proceso con lógicas de estructuración dadas en áreas de continuidad urbana y en red con una tendencia hacia la dispersión espacial. En esta línea, lo metropolitano será la manifestación de este proceso en un fenómeno socio-espacial de interrelaciones funcionales; cuya estructura, funcionalidad y espacialidad busca ser aprehensible en unidades socio-espaciales (como las zonas metropolitanas) definidas estadísticamente a partir de determinados indicadores de corte económico y demográfico; pero también a partir de límites político-administrativos, en consideración de los diferentes niveles de gobierno, como parte del propósito de concebir lo metropolitano como objeto de políticas para planear y gestionar el desarrollo.

De esta manera, la importancia de abordar la forma cómo se comprenden los sistemas urbanos-metropolitanos y el fenómeno metropolitano en México tiene implicaciones no solo de corte estadístico-descriptivo, sino también operativo en materia de políticas públicas. Por ello, en el siguiente apartado se analizará la delimitación e identificación de las zonas metropolitanas y la

---

<sup>16</sup> SEDESOL-CONAO-INEGI (2010) consideran como indicadores del proceso de metropolización: el total de zonas metropolitanas; delegaciones y municipios metropolitanos; entidades federativas; población total que habita en zonas metropolitanas; y el porcentaje de la de esta respecto a la población nacional.

articulación del sistema urbano nacional, por considerarse un primer acercamiento a la política metropolitana de planeación y gestión del desarrollo.

## **1.2. Las zonas metropolitanas en el Sistema Urbano Nacional: acercamiento a una política metropolitana.**

En México, si bien se incluyen nociones de megalópolis<sup>17</sup> en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), el Sistema Urbano Nacional (SUN) distingue solo tres tipos de ciudad en el proceso de urbanización: los centros urbanos, las conurbaciones y las zonas metropolitanas. Los primeros se definen, según el SUN de 2012, como ciudades con 15 mil o más habitantes que no reúnen características de conurbación o zona metropolitana. Las conurbaciones, por su parte, son definidas como una conformación urbana que resulta de la continuidad física entre dos o más localidades geoestadísticas o centros urbanos, que constituyen una sola unidad intermunicipales e interestatales cuando su población oscila entre 15 mil y 49 mil 999 habitantes e intramunicipales aun superando este rango poblacional. Finalmente, la zona metropolitana es considerada, a grandes rasgos, como una agrupación en una sola unidad de municipios completos que comparten una ciudad central y están altamente interrelacionados funcionalmente; aunque esta definición inicial será abordada más adelante a la luz de nuevos criterios utilizados en la política urbana nacional.

A partir de considerar estos conceptos del SUN 2012, se establecieron los criterios para identificar la conformación y actualización del Sistema Urbano Nacional 2018; presentando algunas nuevas fuentes de información y criterios no utilizado en el previo SUN.<sup>18</sup> El resultado fue la identificación de 401 ciudades en México, en donde habitan 92.6 millones de personas (74.2% de la población total nacional). Ciudades que son clasificadas en 195 centros urbanos, representando el 7.9% de esta población urbana; 132 conurbaciones, con el 7.6% de esta población; y 74 zonas metropolitanas, donde habita la mayoría de la población urbana nacional con el 84.5%.

Ahora bien, aunque la conurbación y las zonas metropolitanas son reflejo de un fenómeno metropolitano, el concepto de conurbación privilegia la dimensión de continuidad física y poblacional ante un crecimiento urbano que rebasa límites político-administrativos y no logra incorporar un factor

---

<sup>17</sup> Megalópolis: sistema de zonas metropolitanas y Centros de Población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una Megalópolis es de 10 millones de habitantes  
<sup>18</sup>El Sistema Urbano Nacional 2018 considera principalmente dos cambios: “las proyecciones de la población por localidad 2010-2030, verificando que las anexiones cumplieran el tamaño mínimo en 2018; ello debido a la falta de información censal a nivel localidad después de 2010. Para la incorporación con alguna de las aglomeraciones conformadas por distintas localidades se estableció que los polígonos por sumar deberían tener, al menos, 20 habitantes por hectárea, con la finalidad de incorporar un criterio que diera cuenta del carácter predominantemente urbano y también que se tratara de zonas habitadas, lo que es fundamental en la definición de las ciudades”.

funcional y de gobernabilidad metropolitana<sup>19</sup> (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2012, pág. 17). Mientras que el concepto de zona metropolitana ha sido desarrollado en México desde mediados del siglo pasado, a partir de diversos ejercicios para su delimitación que han tenido por propósito de contar con unidades territoriales que faciliten comprender las características del proceso de metropolización (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2012, pág. 13). Asimismo, el concepto de zonas metropolitanas ha sido progresivamente institucionalizado para la gestión y gobernanza metropolitana, es decir, como forma de abordar el desafío de gobernar lo metropolitano; particularmente a partir de la nueva LGAHOTDU.

La LGAHOTDU, como la legislación que refiere a la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, define a las zonas metropolitanas como “Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (Artículo 2, XXXVII). Una definición más amplia a aquella propuesta en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 que definía a la zona metropolitana como “el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población”. De esta manera, este nuevo enfoque de las zonas metropolitanas no solo las concibe en términos de influencia dominante (principalmente monocéntrica) de una aglomeración o conurbación urbana dentro de una primera etapa del proceso de metropolización; sino que se les considera como un espacio estratégico dentro del sistema urbano nacional para el desarrollo social y económico del país.

Por lo anterior, las zonas metropolitanas, más que espacios asilados, son elementos articuladores de un sistema urbano-metropolitano; y son de hecho las unidades de mayor jerarquía en el análisis territorial del Sistema Urbano Nacional. Esto se establece incluso en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, puesto que contempla como una de sus estrategias: hacer de las zonas metropolitanas unidades territoriales funcionales que estructuren el sistema urbano,<sup>20</sup> como se percibe en el Sistema Nacional Territorial.<sup>21</sup> Este Sistema establece, según la LGAHOTDU, la

---

<sup>19</sup> En la LGAHOTDU se define conurbación como “la continuidad física y demográfica que formen dos o más Centros de Población”

<sup>20</sup> Esta estrategia contempla las siguientes líneas de acción: a) Impulsar las reformas jurídicas para que las zonas conurbadas y metropolitanas sean reconocidas como unidades territoriales de planeación; b) Generar incentivos para el desarrollo de proyectos intermunicipales y de carácter metropolitano a través de programas y fondos federales; c) Fortalecer los mecanismos institucionales para que la ejecución de recursos del Fondo Metropolitano se destine a proyectos que resuelvan problemáticas metropolitanas; d) Apoyar la creación de institutos de planeación urbana y consejos ciudadanos de carácter metropolitano; e) Fortalecer la participación de la Federación en la planeación y gestión de zonas metropolitanas con los gobiernos estatales y municipales; f) Promover la reactivación de las comisiones de conurbación y dotarlas de mayores capacidades de acción

<sup>21</sup> En la LGAHOTDU del 2016 se contempla un Sistema Nacional Territorial bajo una regionalización funcional que “delimita las regiones y Sistemas Urbano Rurales que las integran y establece la jerarquización y caracterización de las zonas metropolitanas, Conurbaciones y Centros de Población, así como sus interrelaciones funcionales”. Los Sistemas Urbanos Rurales son definidos por la Ley como “unidades espaciales básicas del ordenamiento territorial, que agrupan a

jerarquización y caracterización de las zonas metropolitanas, Conurbaciones y Centros de Población, así como sus interrelaciones funcionales. No obstante, al analizar la conformación del SUN, habría que tomar en consideración la crítica que hace Garrocho Rangel (2012) al referir que el sistema urbano mexicano en realidad no logra aprehender las interrelaciones funcionales entre ciudades, pues se limita a ser un catálogo de las ciudades del país.

Sin embargo, es necesario resaltar la importancia del SUN por concebirse como una herramienta y un marco teórico-metodológico de referencia común para la toma de decisiones en la gestión y planeación del desarrollo urbano en los tres niveles de gobierno. Particularmente para vincular la política de desarrollo social con las políticas urbanas de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano; por ejemplo, para identificar población objetivo de diversos programas gubernamentales (SUN, 2018). Con ello se pretende enfrentar los retos asociados a la urbanización y a la metropolización, como la distribución territorial de la población, la pobreza, la competitividad urbana, la inclusión, la redensificación, entre otros.

En este sentido, SEDESOL-CONAPO-INEGI (2012) enlistan algunos desafíos<sup>22</sup> que enfrentan estos espacios metropolitanos como son: la concentración del desempleo; la exclusión y la pobreza; las desigualdades y segregación socioeconómica; la diferencia en el acceso a servicios y equipamientos básicos; la ubicación diferencial en la estructura urbana; la contaminación ambiental, congestión vial y falta de disponibilidad de infraestructura básica; la vivienda y suelo que configuran el modelo de expansión periférica. Aunque también reconocen algunas de las ventajas del fenómeno metropolitano como son: la especialización y la diversificación productiva;<sup>23</sup> el acceso a conocimientos y concentración de actividades de investigación; una mayor competitividad, conectividad y comunicación; y una mayor disponibilidad de capital humano y físico.

Las zonas metropolitanas son así el centro de las políticas de ordenamiento territorial, de planeación y de gestión del desarrollo urbano y metropolitano en el país. Por ello, la LGAHOTDU incluye en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial la orientación hacia “la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y

---

áreas no urbanizadas, centros urbanos y asentamientos rurales vinculados funcionalmente”. La delimitación sigue modelos concéntricos donde las ZM y capitales estatales son los centros geométricos de *radios de influencia accesible* definido por tiempo y espacio (tiempo de trayecto y distancia medida en kilómetros). El supuesto de elección de las ZM como centro estratégico es que estas son centros económicos al concentrar de actividades económicas, poblacional, de equipamiento e infraestructura; por tanto, poseen un radio de influencia regional que puede impulsar a las localidades rurales y urbanas dentro del Sistema Urbano Rural.

<sup>22</sup> El documento *Delimitación de Zonas Metropolitanas 2015* considera además la inseguridad, estrés y una distribución desigual del ingreso y de las oportunidades,

<sup>23</sup> Por su parte la OECD (2014) si bien reconoce que son varios los beneficios de la urbanización relacionados a las economías de aglomeración, como la innovación, servicios y comodidades, productividad, mercado y trabajo; también reconoce los costos -monetarios y no monetarios- del proceso como es el crimen, la contaminación, la congestión, el tiempo del hogar al trabajo, el precio de la vivienda, la inequidad, entre otros.

reducir las disparidades regionales” (Artículo 24). De esta forma, el ejercicio de su delimitación es importante no solo en términos de comprensión del fenómeno, sino por su implicación en materia de política urbana y de ordenamiento territorial. Por ello, la relevancia de abordar la forma cómo se conciben los sistemas urbanos y las zonas metropolitanas, a fin de reconocer y atender redes de ciudades que vayan más allá de las grandes metrópolis como la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.

El Sistema Urbano Nacional 2018 retoma la delimitación de las zonas metropolitanas 2015 elaborada por las instituciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Aquí resulta importante mencionar que SEDATU, secretaría creada en 2013, sustituyó –a partir de lo establecido en la LGAHOTDU<sup>24</sup>- a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); de tal forma que para los previos ejercicios de delimitación de 2000, 2005 y 2010 habría sido el grupo interinstitucional SEDESOL-CONAPO-INEGI el encargado de llevar a cabo el ejercicio de delimitación.

De manera general, SEDESOL-CONAPO-INEGI (2012) consideran que son tres los objetivos generales para el ejercicio de delimitación, desde un punto de vista operativo-interinstitucional: a) Establecer un marco de referencia común que contribuya a fortalecer y mejorar las acciones de los tres órdenes de gobierno en la planeación y gestión del desarrollo metropolitano. B) Contar con una base conceptual y metodológica que dé cuenta en forma exhaustiva y sistemática de la configuración territorial de las zonas metropolitanas y proporcione criterios claros para su actualización. C) Disponer de una definición común que permita la generación de información estadística y geográfica, así como de estudios y proyectos de investigación relevantes para la toma de decisiones en diferentes ámbitos del desarrollo.

Estos tres objetivos del ejercicio de delimitación coinciden en un aspecto: buscan establecer conceptos, metodologías y marcos *comunes*. En este sentido, López Pérez (2003) ya planteaba que antes existían diferentes delimitaciones de áreas o zonas metropolitanas a partir de diversos propósitos particulares de política pública,<sup>25</sup> y aunque considera que esto no era algo necesariamente negativo;

---

<sup>24</sup> La LGAHOTDU publicada en noviembre de 2016 establecía en sus artículos transitorios un plazo de un año para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitirá los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones.

<sup>25</sup> INEGI ya habría realizado un ejercicio en 2000 (32 zonas metropolitanas); CONAPO en 1995 (31 zonas metropolitanas). Mientras que para SEDESOL la definición de zonas metropolitanas se documenta principalmente en los programas nacionales de desarrollo urbano de cada administración federal; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 reconocía 31 zonas metropolitanas, mientras que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 reservaba este término a los agregados de municipios en los que se ubicaban las cuatro ciudades con más de un millón de habitantes identificadas al inicio de la década de los noventa: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.<sup>6</sup>

el autor señala que la utilidad de estas delimitaciones estaba sujeta a procesos coyunturales y de periodos de la administración pública. De ahí que considere como apropiado establecer en un primer momento una definición genérica común que permita monitorear, a través de una serie de indicadores, los fenómenos de dimensión metropolitana.

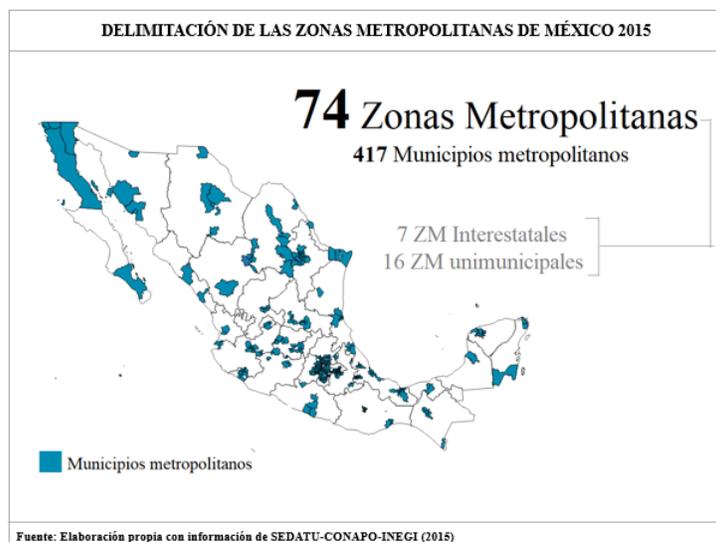
El concepto de zona metropolitana utilizado por el grupo interinstitucional, que a su vez articula los criterios para su delimitación, se describe como:

[...] conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas aquellos municipios con una ciudad de más de 500 mil habitantes; aquellos con ciudades de 200 mil o más habitantes ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera; y aquellos donde se asienten capitales estatales (Sedatu-Conapo-Inegi, 2018).

A partir de esta definición, se identificaron y delimitaron 74 zonas metropolitanas y conformadas por 417 municipios presentes en las 32 entidades federativas;<sup>26</sup> como resultado del ejercicio de delimitación de 2015 -presentados a principios de 2018- que utilizó información de la Encuesta Intercensal de 2015. En este universo de zonas metropolitanas, cada una estaría compuesta en promedio por 5.6 municipios; aunque en realidad dentro de un rango que va desde 76 municipios en una sola zona, a 16 zonas con un solo municipio. Asimismo, existen seis zonas metropolitanas interestatales.

---

<sup>26</sup> En 2010 se identificaron y delimitaron un total de 59 zonas metropolitanas en 367 municipios.



Mapa 1 Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015

Ahora bien, cabe señalar que existen diferencias significativas entre esta definición de zona metropolitana utilizada por SEDATU-CONAPO-INEGI para el 2015, respecto a aquella presentada para el ejercicio de 2010. Primeramente, en ese año la zona metropolitana se consideraba en una ciudad de 50 mil habitantes, mientras que para el ejercicio de 2015 esta cifra aumentó a 100 mil habitantes. Por otro lado, las zonas metropolitanas en un solo municipio se consideraban antes a partir de más de un millón de habitantes, ahora se considera con una población de 500 mil. Así como las zonas transformerizas pasaron de 200 mil en 2010 a 250 mil habitantes en los criterios de 2015.

A manera de síntesis, en el siguiente cuadro se presentan los cambios entre los criterios de delimitación de las zonas metropolitanas en México de todos ejercicios realizados por el grupo interinstitucional para los años 2000, 2005, 2010 y 2015. Esto con el objetivo de reconocer estas diferencias al momento de buscar establecer relaciones comparativas.

<b>Cambios en los criterios de delimitación de las zonas metropolitanas en México para los ejercicios 2000, 2005, 2010 y 2015</b>				
	2000	2005	2010	2015
<b>Municipios centrales</b>	Municipios que comparten una <b>conurbación intermunicipal</b> , definida ésta como la unión física entre dos o más localidades censales de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes.	-	.	Comparten una conurbación intermunicipal, definida como la unión física entre dos o más localidades geo estadísticas urbanas de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 100 mil o más habitantes.
	Municipios con localidades de 50 mil o más habitantes que muestran un alto grado de <b>integración física y funcional</b> con municipios vecinos predominantemente urbanos.	-	-	Municipios que tienen localidades geoestadísticas de 100 mil o más habitantes que muestran un alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos urbanos.

	Municipios con ciudades de un millón o más habitantes.	-	-	Municipios que cuentan con ciudades de 500 mil o más habitantes
	No aplica	No aplica	No aplica	Capitales estatales siempre y cuando no pertenezcan ya a una zm.
	Municipios con ciudades que forman parte de una <b>zona metropolitana transfronteriza</b> , reconocida en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente.	Municipios con ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza, con 250 mil o más habitantes.	-	Municipios que poseen ciudades de 200 mil o más habitantes que se ubican a una distancia máxima de 20 kilómetros de la franja fronteriza norte y sur, o ubicadas en las costas.
<b>Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos</b>	<p>2a. Su localidad principal está ubicada a no más de 10 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril, de la localidad o conurbación que dio origen a la zona metropolitana en cuestión.</p> <p>2b. Al menos 15 por ciento de su población ocupada residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10 por ciento o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última.</p> <p>2c. Tienen un porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios mayor o igual a 75 por ciento.</p> <p>2d. Tienen una densidad media urbana de por lo menos 20 habitantes por hectárea.</p>	-	2c. Población ocupada en actividades no primarias. Porcentaje de población ocupada en actividades secundarias y terciarias mayor o igual a 75 por ciento.	<p>2a. Distancia a la ciudad central. Su localidad geoestadística principal, de tipo urbana, aquella con el mayor número de habitantes está ubicada a no más de 15 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril de los límites de la ciudad central.</p> <p>Para los criterios 2b y 2c el único cambio es la especificación de población ocupada de 15 a 70 años</p> <p>2d. Densidad media urbana. Este indicador se fijó en por lo menos 20 habitantes por hectárea que corresponde a la relación entre la población de un centro urbano y su superficie total.</p>
<b>Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.</b>	<p>Para su incorporación se tomó en cuenta el cumplimiento de al menos una de las siguientes condiciones:</p> <p>3a. Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente.</p> <p>3b. Estar considerados en el programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana respectivo.</p> <p>3c. Estar reconocidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente</p>		Para su incorporación, se tomó en cuenta el cumplimiento de los criterios 2b, 2c, 2d y al menos una de las condiciones 3a, 3b o 3c.	Para su incorporación se tomó en cuenta el cumplimiento de los criterios 2b, 2c, 2d y/o al menos una de las condiciones 3a, 3b o 3c.

Fuente: Elaboración propia con información de los documentos de Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2000, 2005, 2010 y 2015

Cuadro 1 Cambios en los criterios de delimitación de las zonas metropolitanas para los periodos 2000, 2005, 2010 y 2015

Muchos de estos cambios en definiciones e indicadores para 2015 se realizaron con el objetivo de alinearse –aunque con algunas diferencias- a la propuesta metodológica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presentada en 2012. Con esta propuesta de una metodología internacional para fines comparativos, la OCDE (2012) pretende poner en el centro de la agenda el maximizar el papel económico de las áreas urbanas, reconociendo también estructuras

policéntricas. Por ello introduce una nueva definición de estas áreas basada en su función económica antes que en sus límites administrativos. De esta forma, la metodología de la OCDE identifica y delimita *áreas urbanas funcionales* como unidades económicas funcionales, a partir principalmente de la densidad de población y flujos de laborales que define *hinterlands*, relevantes para la política territorial y la planeación espacial (ver cuadro).

En esta metodología, estas áreas urbanas funcionales son reclasificadas en cuatro grupos: 1) *large metropolitan areas*, con una población igual o mayor a 1.5 millones; 2) *metropolitan areas*, con una población entre 500 mil y 1.5 millones de habitantes; 3) *medium-sized urbana areas*, con una población entre 200 mil y 500 mil; 4) *small urbana areas*, debajo de los 200 mil habitantes. Finalmente, para el caso de México, esta propuesta de identificación y delimitación tuvo como resultado 77 áreas funcionales divididas en 7 áreas metropolitanas grandes, 26 áreas metropolitanas, 31 áreas metropolitanas medias y 13 áreas urbanas pequeñas.<sup>27</sup>

---

**Criterios de delimitación de las Áreas urbanas funcionales (*functional urban areas*) de la OECD (2013)**

---

<p style="text-align: center;"><b>Urban cores</b></p> <p>(énfasis en la continuidad física y estructura monocéntrica)</p>	<p>Sin considerar límites administrativos, se identifica primero “cuadros” de densidad urbana de 1,500 habitantes por km<sup>2</sup></p> <p>Con una continuidad de densidad alta de estos cuadros se identifican <i>urban clusters</i> como que aquellos igual o más de 100 mil habitantes</p> <p>Las municipalidades centrales son aquellas donde el 50% de su población vive dentro de estos <i>urban clusters</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>Non-contiguous cores</b></p> <p>(estructura policéntrica de espacios económicamente integrados)</p>	<p>Integración de dos <i>urban cores</i> donde si más del 15% de la población residente de cualquiera de estos <i>urban cores</i> trabaja en el otro. Este es considera un paso de reconocimiento de una estructura policéntrica, así como una forma de corrección ante las posibles discontinuidades en la densidad poblacional de una misma área urbana central.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Urban Hinterlands</b></p> <p>(énfasis en la influencia de los centros en los mercados laborales)</p>	<p>El <i>Hinterland</i> puede ser definida como un “área de captación de trabajadores” del mercado laboral urbana afuera del centro densamente habitado.</p> <p>Los <i>urban hinterlands</i> son definidos como todas la municipalidades donde al menos el 15% de sus residentes empleados trabajan en algún <i>urban core</i></p>

Fuente: Elaboración propia con información del documento *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database (2013)*

Cuadro 2. Criterios de delimitación de las Áreas urbanas funcionales (*functional urban areas*) de la OCDE (2013)

Pese a esta noción de delimitación del fenómeno metropolitano no dependiente de límites político-administrativos; en México ha predominado la conceptualización de zonas metropolitanas desde estos límites, al ser zonas consideradas como una “suma” de unidades administrativas municipales ante el “desbordamiento de la ciudad”. De esta forma, se conciben municipios metropolitanos, es decir, aquellos que componen dicha zona. Estos municipios son clasificados en *Municipios centrales*, como aquellos donde se ubica la ciudad central que comúnmente define a la zona; *Municipios*

<sup>27</sup> Para más información sobre las diferencias concretas en la identificación y delimitación de zonas metropolitanas en México según la OCDE y el grupo interinstitucional, consultar el documento SEDATU-CONAPO-INEGI (2018).

*exteriores* definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, como contiguos a los municipios centrales con localidades geoestadísticas predominantemente urbanas y con un alto grado de integración funcional; y *Municipios exteriores* definidos con base en criterios de planeación y política urbana, como municipios que son reconocidos por el gobierno como parte de una zona metropolitana.

No obstante, en el país también se identifican y delimitan zonas metropolitanas de un solo municipio. Un universo que comprende actualmente 16 de las 74 zonas metropolitanas, cuando previamente en el año 2000 se consideraban solo tres y que compartían la característica de ser municipios fronterizos (Juárez, Matamoros, Nuevo Laredo). Este aumento en la identificación y delimitación de zonas metropolitanas con un solo municipio fue impulsado a partir de cambios en los criterios de delimitación para el ejercicio de 2015; en el cual se incluyen tanto a las capitales estatales (11 zonas, 9 de ellas uni-municipales), como a las franjas fronterizas y costeras (7 zonas identificadas, todas ellas uni-municipales). En particular, se señala que la selección de las capitales estatales como zonas metropolitanas responde a que estas son sujetos de políticas públicas por su función político-administrativa, con influencia en su entorno.<sup>28</sup> Mientras que las zonas fronterizas y costeras se les atribuye un papel económico y demográfico importante. De esta manera, se alcanzan a visualizar diferentes *tipos* de zonas metropolitanas que van más allá de la conceptualización de aglomeración urbana dentro de un conjunto de municipios.

Ahora bien, el hecho de considerar una zona metropolitana desde un solo municipio se asemeja más a concebir el fenómeno metropolitano no solo desde aglomeración o conurbación urbana que rebasa límites político-administrativo; sino bajo criterios de metrópolis que, a pesar de no rebasar límites político-administrativos, se conciben como centros urbanos de integración funcional. Es decir, por ser ejes articuladores del sistema metropolitano del país. Además, esta delimitación también encuentra similitudes con la de la OECD, pues en esta se identificaron en el país 33 áreas funcionales de un solo municipio.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup>Para el Documento: “Las razones fueron que todas eran mayores de 100 mil habitantes, por lo que de acuerdo con investigaciones realizadas por Sobrino (2003) y Garza (2003) para México, estas ciudades contienen mercados laborales consolidados, diversidad de usos de suelo y especialización económica, por lo que se incrementa el aprovechamiento de las economías de escala para la localización de las actividades industriales, comerciales y de servicios, lo que les confiere además, importancia regional; esto, aunado a su carácter como capital político-administrativa de sus respectivas entidades federativas que facilita que desempeñen roles fundamentales en la provisión de servicios regionales. Estos servicios, si bien no implican flujos cotidianos intensos por razones de trabajo, si conllevan desplazamientos importantes para realizar trámites, recibir atención médica y educación superior, y de manera más amplia para el consumo o la oferta de bienes y servicios”. (p.41)

<sup>29</sup> Mexicali, Tijuana, San Luis Potosí, Ensenada, Juárez, Nogales, Hermosillo, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Navojoa, Matamoros, Ahome, Saltillo, Culiacán, La Paz, Durango, Victoria, Mazatlán, Ciudad Valles, Benito Juárez, Guanajuato, Irapuato, Puerto Vallarta, Salamanca, San Juan del Río, Zamora, Campeche, Uruapan, Othón P. Blanco, Iguala de la Independencia, Chilpancingo de los Bravos, Acapulco de Juárez, San Cristóbal de las Casas.

Finalmente, a partir de los cambios en la delimitación de 2015, no solo se agregaron 15 nuevas zonas metropolitanas, sino que en general al escenario metropolitano de México se sumaron 50 municipios. Aunque la distribución tanto de las zonas metropolitanas, como de los municipios metropolitanos sea en general heterogénea en el país, se alcanza a visualizar la necesidad de pensar en planear y gestionar estos territorios; puesto que en algunos estados como Baja California, Colima, Ciudad de México, México y Tlaxcala más del cincuenta por ciento de sus municipios son de carácter metropolitano.

#### CARACTERIZACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO POR ESTADO (2015)

	Zonas Metropolitanas por estado			Municipios metropolitanos por estado		
	Total de ZM en el estado <sup>1</sup>	ZM con un solo municipio	ZM interestatales ubicadas en el estado	Municipios metropolitanos	Total de municipios estatales	% de municipios Metropolitanos
<b>Aguascalientes</b>	1			3	11	27.27%
<b>Baja California</b>	3	2		5	5	100%
<b>Baja California Sur</b>	1	1		1	5	20%
<b>Campeche</b>	1	1		1	11	9.09%
<b>Coahuila</b>	4		1 (Con Durango)	12	38	31.57%
<b>Colima</b>	2			7	10	70%
<b>Chiapas</b>	2	1		6	124	4.83%
<b>Chihuahua</b>	4	1		8	67	11.94%
<b>Ciudad de México</b>	1		1 (Con Hidalgo y EdoMex)	16	16	100%
<b>Durango</b>	2	1	1 (Con Coahuila)	3	39	7.69%
<b>Guanajuato</b>	7	1	2 (Una con Michoacán y otra con Querétaro)	13	46	28.26%
<b>Guerrero</b>	2			4	81	4.93%
<b>Hidalgo</b>	4		1 (Con México y EdoMex)	16	84	19.04%
<b>Jalisco</b>	3		1 (Con Nayarit)	14	125	11.25%
<b>México</b>	3		1 (Con Hidalgo y CDMX)	81	125	64.8%
<b>Michoacán</b>	3		1 (Con Guanajuato)	6	113	5.30%
<b>Morelos</b>	2			14	33	42.42%
<b>Nayarit</b>	2		1 (Con Jalisco)	3	20	15%
<b>Nuevo León</b>	1			18	51	35.29%
<b>Oaxaca</b>	2			29	570	5.08%
<b>Puebla</b>	3		1 (Con Tlaxcala)	23	217	10.59%
<b>Querétaro</b>	1		1 (Con Guanajuato)	4	18	22.22%
<b>Quintana Roo</b>	2	1		3	11	27.27%
<b>San Luis Potosí</b>	2			5	58	8.62%
<b>Sinaloa</b>	2	2		2	18	11.11%
<b>Sonora</b>	3	2		4	72	5.5%

<b>Tabasco</b>	1		2	17	11.76%	
<b>Tamaulipas</b>	5	3	1 (Con Veracruz)	8	43	18.60%
<b>Tlaxcala</b>	2		1 (Con Tlaxcala)	39	60	65%
<b>Veracruz</b>	9		1 (Con Tamaulipas)	51	212	24.05%
<b>Yucatán</b>	1			11	106	10.37%
<b>Zacatecas</b>	1			5	58	8.62%

Nota: <sup>1</sup> El total de zonas metropolitanas por estado contabiliza también las interestatales. Por tanto, a partir de la duplicidad, la suma de todos los estados no correspondería a las 74 zonas identificadas. En colores se identifican los estados de las zonas metropolitanas interestatales.

Fuente: Elaboración propia con información de SEDATU-CONAPO-INEGI (2015)

*Cuadro 3. Caracterización de las zonas metropolitanas de México por estado (2015)*

Por otro lado, la identificación y delimitación de las zonas metropolitanas se mantiene en municipios completos. Al considerar municipios completos, el concepto de zona metropolitana difiere al de área metropolitana; ya que esta última, en términos de delimitación, hace énfasis propiamente al área urbana continua medida desde las localidades urbanas. Ciertamente, previo al ejercicio delimitación interinstitucional de zonas metropolitanas, INEGI definía como “área metropolitana a la unión física de dos o más localidades censales de diferentes municipios, donde al menos una de ellas tenía una población de 50 mil o más habitantes” (Sedesol-Conapo-Inegi, 2004; p. 12). Mientras que zona metropolitana era “la extensión territorial de todas las áreas geo estadísticas municipales donde se localizaban las localidades urbanas que integran el área metropolitana”.

Para SEDESOL-CONAPO-INEGI (2007), pese a sus críticas<sup>30</sup>, dos son las razones detrás de la decisión de considerar como unidad básica en el ejercicio de delimitación al municipio y no a la localidad urbana como habría hecho previamente INEGI. Por un lado, en términos estadísticos se consideró pertinente la municipalidad por presentar una mayor estabilidad temporal en comparación a la localidad y por contar con más información censal desagregada a ese nivel. Este punto encuentra coincidencia con la propuesta metodológica de la OCDE (2012) que retoma a los municipios no como límites de una zona metropolitana, sino al considerar que la información de las áreas metropolitanas se encuentra dispersa de acuerdo a las unidades administrativas o unidades estadísticas. Por otro lado, en términos de gobernabilidad, la consideración del municipio como unidad de la delimitación metropolitana responde a un interés de política pública, puesto que son estas unidades político-administrativas quienes poseen las atribuciones en materia de planeación y gestión de servicios públicos.

De esta manera, si bien es importante diferenciar la municipalidad de lo que intuitivamente se denomina ciudad ya que estos pueden coincidir o no con los límites político-administrativos (ONU-

<sup>30</sup> Algunas críticas a que se utilice en el ejercicio de delimitación de ZM al municipio completo es la invisibilización de localidades rurales bajo esta gran delimitación municipal central con énfasis urbano, el cual destaca la naturaleza urbana del fenómeno y no su dimensión funcional, manteniendo con ello la oposición entre lo rural y lo urbano (Pérez, 2013). En pocas palabras, son municipios metropolitanos pero no “metropolitanizados” pues algunos municipios con perfil urbano dentro de la delimitación mantienen una significativa presencia de actividades económicas rurales (Connolly & Cruz, 2004).

Habitat, 2012); lo cierto es que, como señala Jen Nelles (2012), desde una perspectiva de ciencia política enfocada en gobernar los espacios urbanos, las metrópolis son entidades políticas territorialmente definidas con límites administrativos específicos. Es decir, al final debe reconocerse que, en términos operativos, la delimitación y calificativo de una zona -sea como urbana o metropolitana- es de carácter administrativo y que, por tanto, posee diferencias entre los países<sup>31</sup> (ONU-Habitat, 2012). Asimismo, para Garrocho (2012) los sistemas urbanos son definidos en función de determinados objetivos; por tanto, la definición es un medio, antes que un fin en sí mismo.

Por esta razón resulta importante matizar que más allá de que las zonas metropolitanas sean un fenómeno delimitado por criterios estadísticos-geográficos, el gobierno puede proponer o solicitar una Declaratoria para la creación de una nueva zona metropolitana o la anexión de nuevos municipios metropolitanos. Una propuesta que se somete a consideración del grupo interinstitucional a cargo del ejercicio de delimitación. En otras palabras, la identificación y delimitación de zonas metropolitanas es también parte de una estrategia de gestión del territorio. Así es necesario resaltar la importancia política de estas zonas que tienen, como plantea Ramírez Sáiz (1999), un rol específico de liderazgo dentro del sistema no solo urbano, sino también del político.

En este sentido, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2017) considera algunas ventajas de pertenecer a una zona metropolitana como pueden ser: el potencial de crecimiento económico se expande con efectos positivos en el ingreso y nivel de vida de las personas; así como se reducen los costos de producción por mayor cercanía con servicios, insumos y mano de obra. Ahora bien, estas ventajas refieren propiamente a lo metropolitano como fenómeno socio-económico, sin embargo, en INAFED considera otras ventajas que se pueden asociar más a un aspecto político-administrativo como son: un incremento en la capacidad de gestión de recursos ante gobiernos estatales y federales; la generación de asociaciones intermunicipales; y el fortalecimiento de acciones de planeación.

En particular, una de las ventajas de pertenecer a una zona metropolitana de los últimos años -y que ha influido en el ejercicio de delimitación nacional- se relaciona a que la identificación de zonas metropolitanas define a su vez los espacios beneficiarios del Fondo Metropolitano. En este sentido, tal y como reconoce SEDATU-CONAPO-INEGI (2018): “el Fondo ha acentuado el interés en conformar zonas metropolitanas, otorgando un mayor protagonismo y demanda al ejercicio de

---

<sup>31</sup> Por ejemplo, Pérez (2013) al utilizar la metodología de áreas metropolitanas estadounidense y canadiense para delimitar las zonas metropolitanas de México, quedaría que de las 59 zonas metropolitanas; solo 55 de estas zonas se delimitarían con la metodología estadounidense. Mientras que con la metodología canadiense el número bajaría a 45 Zonas Metropolitanas.

delimitación pues, con base en él, se asignan recursos públicos”.<sup>32</sup> Aunque, como se verá más adelante, el Fondo Metropolitano en realidad presenta actualmente nuevas reglas de operación que cambiaron algunos de los aspectos que hacían atractivo a este Fondo.

En síntesis, la delimitación del fenómeno metropolitano y su estructuración dentro del sistema urbano nacional es un primer acercamiento en la política de ordenamiento territorial, de planeación y gestión del desarrollo urbano-metropolitano. Una política metropolitana que debe abordar la dualidad de las zonas metropolitanas de ser espacios competitivos y productivos y de ser espacios de segregación, deterioro ambiental; al permitir minimizar los efectos negativos al tiempo que aprovechar las ventajas del proceso de metropolización.

Por lo anterior, se requieren de mecanismos de planeación y gestión metropolitana desde la coordinación intergubernamental y la concertación entre los diversos actores metropolitanos. Este punto, sin embargo, será desarrollado con mayor detalle en el siguiente capítulo, pues se considera importante resaltar el enfoque propuesto en la Nueva Agenda Urbana; el cual parte de una perspectiva de derechos humanos, concibiendo una ciudad en la cual los beneficios de la urbanización sean aprovechados por todos en condiciones de igualdad y no discriminación.

### **1.3. Zona Metropolitana De La Laguna (ZML): delimitando el objeto de estudio.**

El fenómeno metropolitano y el proceso de metropolización deben ser analizados en la particularidad de cada metrópolis, porque en el país existe un amplio abanico de experiencias metropolitanas con sus propios procesos y características. Así, Moreno (2006) planteaba que si bien las metrópolis son fenómenos universales, estas no deben ser abordadas desde la uniformidad pues su realidad es más bien compleja y múltiple. En este sentido, no es lo mismo las problemáticas que pueden presentar las zonas metropolitanas transfronterizas, que las zonas metropolitanas compuestas únicamente por un municipio con capitales estatales; por tanto, tampoco lo son las acciones para atender dichas problemáticas en materia de planificación, gestión y administración.

De este universo de experiencias metropolitanas, esta investigación aborda particularmente la característica multi-gobierno de las zonas interestatales, por ser una de las características que ha complejizado el gobernar las metrópolis. Y aunque ciertamente las relaciones intermunicipales dentro de una misma entidad federativa enfrentan desafíos propios complejos, vinculados principalmente a la capacidad de los municipios; las zonas interestatales enfrentan un desafío de coordinación municipal y estatal que escapa a la instrumentalización de la política pública del sistema político

---

<sup>32</sup> Esta frase fue tomada textualmente de la primera entrega del documento de Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015; sin embargo, para el documento final esta no se encuentra aunque sí se reconoce la vinculación entre el ejercicio de delimitación y el Fondo Metropolitano.

mexicano con procesos de toma de decisiones verticales que dan prioridad al nivel estatal sobre el municipal. Para la comprensión de las implicaciones de esta interestatalidad en la gestión urbana metropolitana, la investigación aborda el caso de la Zona Metropolitana de la Laguna (ZML), una de las seis zonas de las 74 zonas identificadas en el país por el ejercicio de delimitación de 2015.<sup>33</sup>

La ZML, con más de un millón de habitantes, se posiciona como una de las zonas más pobladas del país y una de las beneficiadas del Fondo Metropolitano, ocupando en 2016 la cuarta posición en la distribución de estos recursos. Al caracterizar esta zona metropolitana, sobresale que ninguno de los municipios que se consideran como parte del centro poblacional son capitales estatales de sus respectivos estados (Durango y Coahuila); las cuales se encuentran a aproximadamente a 250 km de distancia.

### **1.3.1. Delimitaciones de la Laguna: entre lo metropolitano y lo regional.**

La Laguna se concibe desde dos niveles de comprensión territorial, cada una con una delimitación de fenómenos de naturaleza diferente en su estructura, forma y función espacial: lo regional y lo metropolitano. Estas perspectivas están íntimamente relacionadas en el imaginario colectivo del territorio, por tanto conviene especificar en qué nivel de comprensión se está refiriendo al momento de denominar la Laguna a secas.

Desde un enfoque regional, La Laguna se concibe como La Comarca Lagunera, una región compuesta por dos estados y 16 municipios<sup>34</sup> (aunque este número puede variar): cinco en el estado de Coahuila y once en el estado de Durango. Por su parte, desde un enfoque metropolitano, La Laguna refiere a la delimitación metropolitana establecida por el grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI, del espacio conurbado interestatal denominado Zona Metropolitana de la Laguna (ZML) compuesta por cinco municipios. En esta investigación se utilizará principalmente la delimitación de la Zona Metropolitana de La Laguna, pero se reconoce que finalmente existe de fondo una misma problemática relacionada a los procesos de gestión y planeación de las nuevas configuraciones urbanas, sea a nivel metropolitano o regional.

La Zona Metropolitana de la Laguna comprende cinco municipios: Torreón, Matamoros y Francisco I. Madero, por parte del estado de Coahuila; Gómez Palacio y Lerdo, por parte de Durango.

---

<sup>33</sup> la ZM del Valle de México (Estado de México, D.F. e Hidalgo); ZM de Puebla-Tlaxcala; ZM de Tampico (Tamaulipas y Veracruz); ZM de Puerto Vallarta (Jalisco y Nayarit); ZM de La Piedad-Pénjamo (Guanajuato y Michoacán); ZM de la Laguna (Coahuila y Durango); y la ZM de Querétaro (Guanajuato-Querétaro).

<sup>34</sup> En Coahuila: Francisco I. Madero, San Pedro de las Colonias, Matamoros, Viesca y Torreón. En Durango: Tlahualilo de Zaragoza, Gómez Palacio, General Simón Bolívar, San Juan de Guadalupe, Mapími, Lerdo, Cuencamé de Ceniceros, San Pedro del Gallo, San Luis del Cordero, Nazas y Rodeo.

Siendo los municipios de Torreón, Lerdo y Gómez Palacio los que concentran la mayor población de toda la zona (ver cuadro).

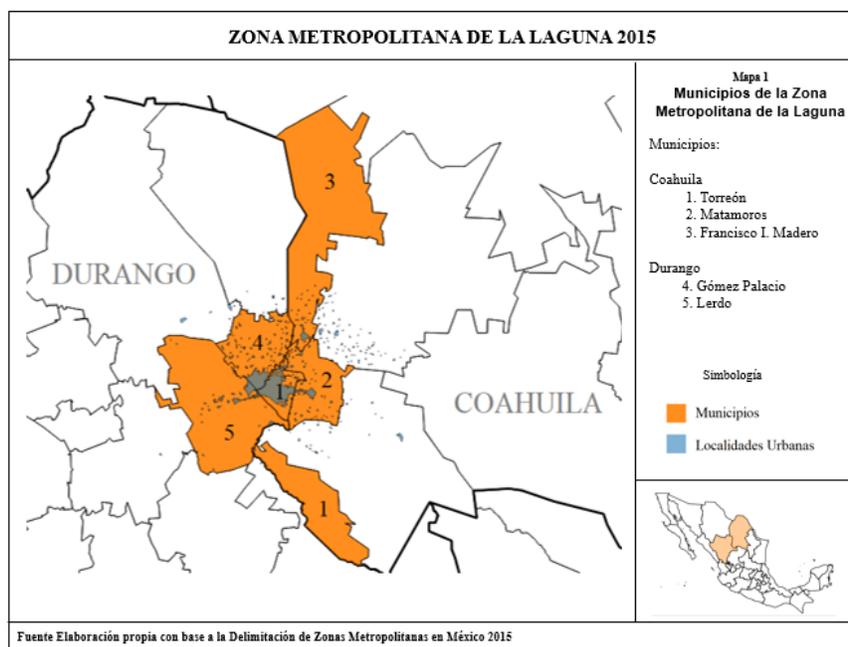
<b>DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL Y TERRITORIAL POR MUNICIPIO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA LAGUNA 2015</b>						
<b>Estado</b>	<b>Ciudad</b>	<b>Población</b>	<b>% de población de la ZML</b>	<b>DMU (hab/ha)</b>	<b>Extensión territorial</b>	<b>% de la ZML</b>
<b>Coahuila</b>	<b>Torreón</b>	679 288	52.6%	81.3	1 282.7	25.2%
	Matamoros	108 950	8.8%	58.8	806.0	15.8%
	Francisco I. Madero	58 360		46.3	2 810.1	
	<b>Durango</b>	<b>Gómez Palacio</b>	342 286	26.9%	82.2	842.4
	Lerdo	153 311	11.6%	52.6	2 147.7	42.2%
<b>Total ZML</b>		<b>1 342 195</b>	<b>100%</b>	<b>76.3</b>	<b>7 889.0</b>	<b>100%</b>

**Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2015)**

Cuadro 4 Distribución poblacional y territorial por municipio de la zona metropolitana de la Laguna 2015

Cabe señalar que esta delimitación de la ZML es reciente, ya que hasta 2017 no se consideraba a Francisco I. Madero como municipio metropolitano; el cual fue agregado como municipio exterior por criterio de política urbana. Ello responde a que en 2015, el entonces alcalde de Torreón –y actual gobernador de Coahuila- habría expuesto el interés de hacer la propuesta correspondiente para agregar a los municipios de Francisco I. Madero y San Pedro a la ZML con el objetivo de que estos municipios pudieran acceder al Fondo Metropolitano de la Laguna para el financiamiento de obras públicas. Sin embargo, al final sólo se agregó al municipio de Francisco I. Madero en la conformación de la ZML. A causa de su reciente adición a la ZML, la investigación al referirse a temas de planeación y gestión, no contempla en algunos aspectos a este municipio.

Por otra parte, el resto de los municipios que componen la zona son clasificados como centrales (Matamoros, Torreón, Gómez Palacio y Lerdo), definidos independientemente de su tamaño por tener al menos una localidad urbana que forme parte de la integración funcional de la conurbación. Aunque en los dos primeros ejercicios de delimitación del 2000 y 2005, el municipio de Matamoros era definido como externo por criterio de distancia, integración funcional y carácter urbano; convirtiéndose en municipio central hasta la delimitación de 2010.



Mapa 2 Delimitación de la Zona Metropolitana de la Laguna 2015

La ZML abarca una superficie territorial de poco más de siete mil kilómetros cuadrados, siendo el municipio de Francisco I. Madero el que cubre la mayoría de esta extensión. Ahora bien, según datos del Instituto Municipal de Planeación y Competitividad de Torreón (IMPLAN), considerando solo los cuatro municipios de la delimitación de 2010, la superficie era predominante rural ocupando un 94.10 % del territorio total. De tal manera que con la delimitación de 2010, de las más de 800 localidades<sup>35</sup> que componían a la ZML, sólo 20 eran catalogadas como localidades urbanas<sup>36</sup> y que no tenían necesariamente una continuidad física. En efecto, a nivel general, la ZML en sus cuatro municipios sólo el 5.09% era superficie urbana, de la cual predomina el uso habitacional (66.89%), seguido del uso mixto (13.43%), industria (11.04%) y equipamiento (5.06%) (De Jesús Benítez & Vargas, 2016). Esto coincide con el caso específico de Torreón que sigue teniendo una superficie predominantemente rural con un 89.12%; mientras que el 10.88% de su superficie es urbana.<sup>37</sup>

<sup>35</sup>Para INEGI, en el Censo de Población y Vivienda 2010, una localidad es definida como: Todo lugar ocupado con una o más viviendas, las cuales pueden estar o no habitadas; este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre

<sup>36</sup> Para INEGI, las localidades urbanas son aquellas que tienen una población igual o mayor a 2,500 habitantes o es cabecera municipal, independientemente del número de habitantes registrado en el último Censo o Censo Nacional de Población y Vivienda.

<sup>37</sup> Según el Plan de Desarrollo Urbano de Torreón 2014, con información del 2005, señala que en uso de suelo en Torreón 28% es vivienda; 8% industria; 0.55% áreas verdes; equipamiento urbano 30% y corredor urbano 22.45%.

**LOCALIDADES URBANAS DE LA ZML  
PARA LOS EJERCICIOS DE DELIMITACIÓN 2000, 2005-2010 Y 2015**

Estado	Municipio	Localidades Urbanas 2000	Localidades urbanas 2005-2010	Localidades urbanas 2015
<b>Coahuila</b>	Torreón	Torreón	Torreón	Torreón
		La Concha	La Concha	La Concha
		La Paz	La Paz	La Paz
		La Partida	La Partida	La Partida
	Matamoros	Matamoros	Matamoros	Matamoros
		San Antonio del Coyote	San Antonio del Coyote	San Antonio del Coyote
		Hidalgo	Hidalgo	Hidalgo
	Francisco I. Madero	El Cambio	El Cambio	El Cambio
		No aplica	No aplica	Francisco I. Madero (Chávez)
			Hidalgo Lequeitio	
<b>Durango</b>	Gómez Palacio	Gómez Palacio	Gómez Palacio	Gómez Palacio
		La Popular	La Popular	La Popular
		San Felipe	San Felipe	San Felipe
			Pastor Rouaix	Pastor Rouaix
	Lerdo	Ciudad Lerdo	Ciudad Lerdo	Ciudad Lerdo
		El Huarache (El Guarache)	El Huarache (El Guarache)	El Huarache (El Guarache)
		León Guzmán	León Guzmán	León Guzmán
		La Loma	La Loma	La Loma
		Nazareno	Nazareno	Nazareno
			Carlos Real (San Carlos)	Carlos Real (San Carlos)
		Ciudad Juárez	Villa de Guadalupe	
		Villa de Guadalupe		

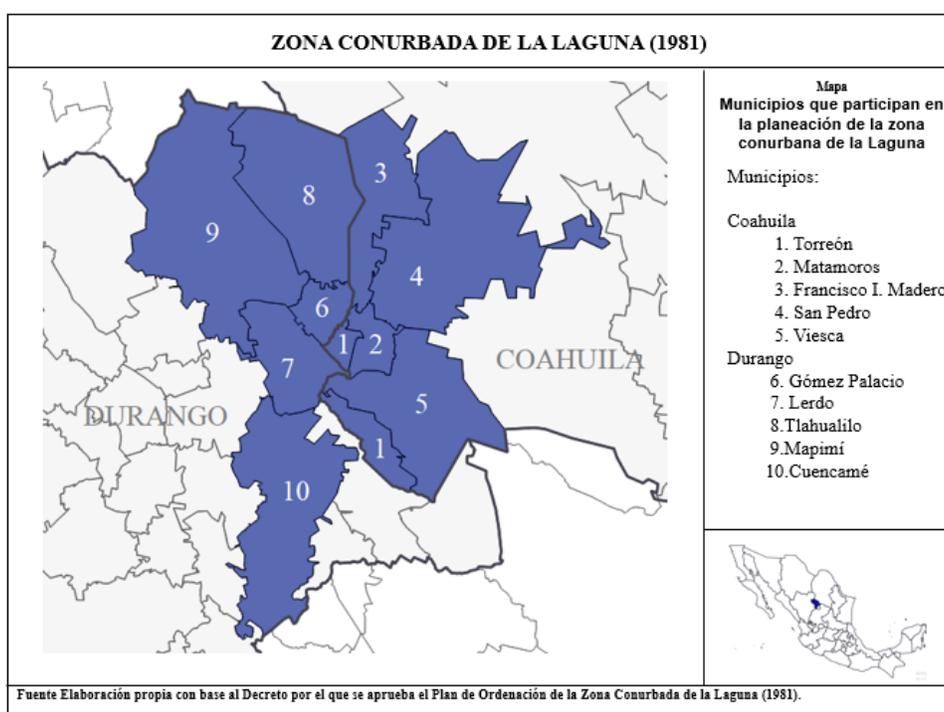
Fuente: Elaboración propia con información de SEDESOL, INEGI, CONAPO Y SEDATU

Al caracterizar la ZML, se puede dar cuenta que, al igual que la tendencia nacional, existe un claro desfase entre el crecimiento urbano y el crecimiento poblacional. En Torreón, por ejemplo, de 1980 a 2000 la superficie urbana aumentó en un 167%, mientras que la población creció sólo 53% (Ayuntamiento de Torreón, 2010). Por su parte, el Instituto Municipal de Planeación y Competitividad de Torreón (IMPLAN) considera que entre 1970 y 2013 la población de Torreón creció tres veces, aunque la superficie urbana lo hizo siete veces; es decir, lo doble que la población. Lo anterior, dado por un crecimiento urbano dirigido principalmente por el mercado inmobiliario con un desfase entre la demanda y oferta de viviendas. En consecuencia, existe en Torreón una cantidad considerable de viviendas deshabitadas, que en 2010 alcanzaba el 20.57% del total de viviendas (INGEI, 2010).

Por otro lado, la ZML tiene como antecedente directo la declaración de Zona Conurbada de la Laguna de 1976, como una de las primeras seis declaratorias en el país que reconocían el fenómeno de conurbación. En la Declaración se establece en su artículo primero que la zona conurbana comprendía las áreas circulares generadas por un radio de 30 Kms. cada una, cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de Coahuila y

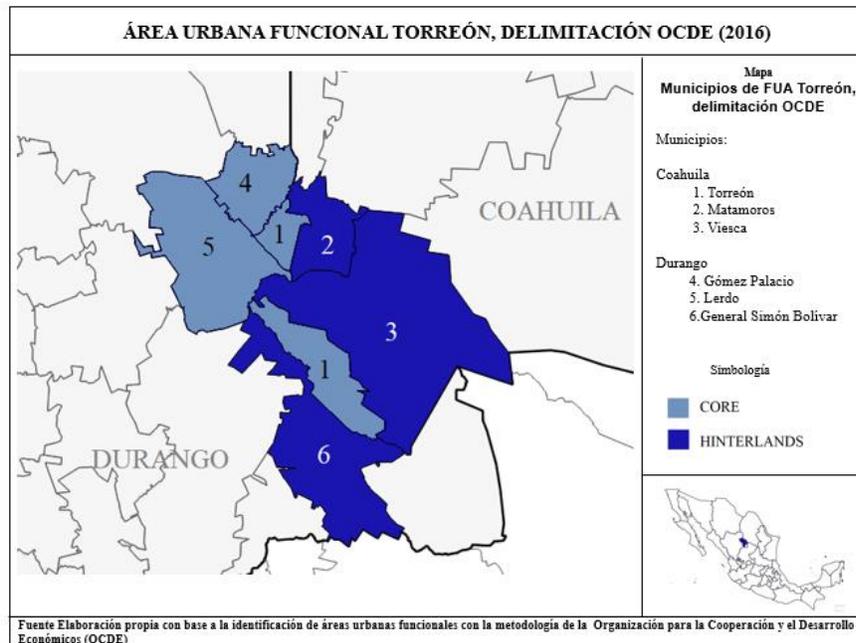
Durango, y de las líneas que resulten de unir la cabecera municipal de los municipios de Gómez Palacio y Lerdo, con la de Torreón respectivamente.

En concreto, según lo establecido en el decreto de 1981 por el que se aprobó el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Laguna, se contemplaba la participación en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de la conurbación a los gobiernos estatales de Coahuila y Durango, y los gobiernos municipales de Francisco I. Madero, Matamoros, San Pedro, Torreón, Viesca, Cuencame, Gómez Palacio, Lerdo, Mapimi y Tlahualilo. Por tanto, en esta declaración, la delimitación de la Zona Conurbada Laguna no coincide con aquella de la ZML actual, ni con la delimitación tradicional de la Comarca Lagunera.



Mapa 3 Delimitación de la Zona Conurbada de la Laguna (1981)

Asimismo es importante dar cuenta que la actual delimitación de la ZML tampoco coincide con la propuesta metodológica de la OECD que identifica y delimita como parte del área funcional urbana de Torreón (FUA Torreón), a los municipios de Matamoros, Viesca, General Simón Bolívar, Gómez Palacio, Lerdo y Torreón. Los tres primeros como hinterland y los últimos como *core* en un área metropolitana con más de 1,348, 608 habitantes.



*Mapa 4 Área Urbana Funcional Torreón, Delimitación OCDE (2016)*

De esta manera es posible observar una diversidad de delimitaciones del fenómeno metropolitano, que reduce o aumenta el número de municipalidades; en ocasiones relacionándose más a una perspectiva de urbanización a escala regional. Finalmente, es importante retomar estos diferentes ejercicios de delimitación ya que la identificación de municipios metropolitanos se relaciona directamente con la política de ordenamiento territorial y de la política urbana.

En este sentido, si bien el objetivo de la investigación no es definir regionalmente a la Comarca Lagunera, se considera importante resaltar la complejidad de la delimitación regional; puesto que se relaciona a la complejidad misma de los nuevos procesos metropolitanos-regionales. Con ello, cabe reconocer que mientras la delimitación de la Zona Metropolitana de la Laguna se establece claramente por el grupo interinstitucional; la regionalización de la Comarca Lagunera y los municipios que la componen es variada por ser determinada por objetivos particulares, principalmente de estrategias de planeación regional y/o planes sectoriales. De ahí que se pueda referir más a una región funcional (Garrocho Rangel, 2012).

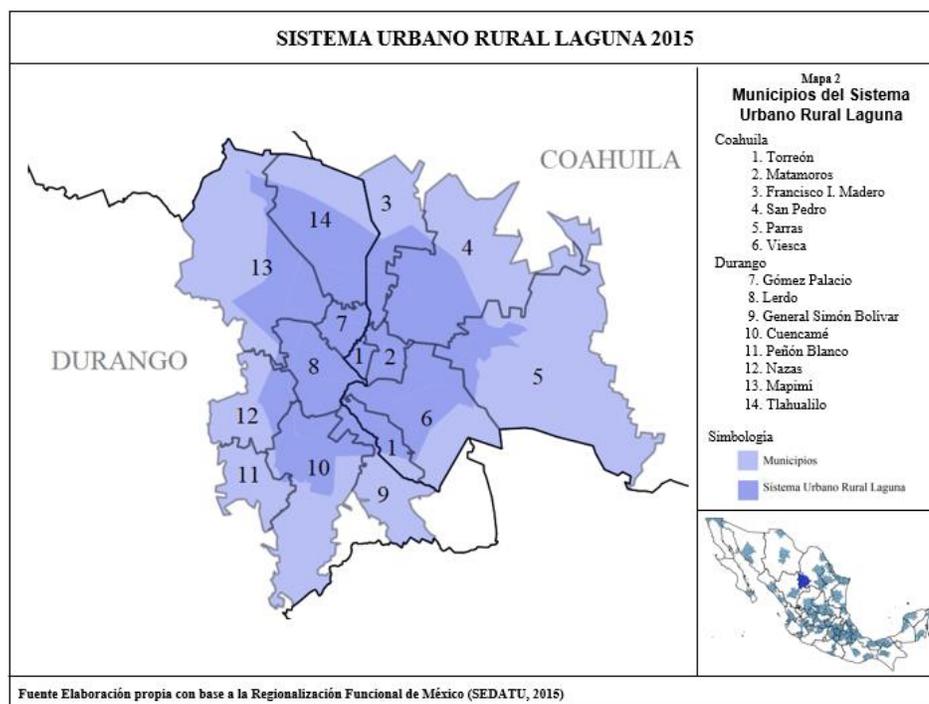
**DIFERENTES REGIONALIZACIONES DE LA LAGUNA Y SUS MUNICIPIOS**

<b>Propuesta de Regionalización</b>	<b>Año</b>	<b>Municipios del estado de Coahuila</b>	<b>Municipios del estado de Durango</b>	<b>Total de municipios</b>
<b>Comisión Nacional de Salarios Mínimos</b>	1965	Francisco I. Madero Matamoros San Pedro Torreón Viesca	Gómez Palacio Lerdo Mapimí Tlahualilo Nazas San Luis del Cordero San Pedro del Gallo	12
<b>La Laguna en el Atlas Nacional de México</b>	1991	Francisco I. Madero Matamoros San Pedro Torreón Viesca	Gómez Palacio Lerdo Mapimí Tlahualilo	9
<b>Regionalización del Fomento Económico Laguna de Coahuila</b>	2005	Francisco I. Madero Matamoros San Pedro Torreón Viesca	Gómez Palacio Lerdo Mapimí Tlahualilo General Simón Bolívar Nazas Rodeo San Juan de Guadalupe San Luis del Cordero San Pedro del Gallo	16
<b>Propuesta de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)</b>	2006	Francisco I. Madero Matamoros San Pedro Torreón Viesca	Gómez Palacio Lerdo Mapimí Tlahualilo Nazas Rodeo San Luis del Cordero San Pedro del Gallo	13
<b>Comisión Interestatal para el Desarrollo de la Comarca Lagunera (CIDER)</b>	2006	Francisco I. Madero Matamoros San Pedro Torreón Viesca Parras	Gómez Palacio Lerdo Mapimí Tlahualilo General Simón Bolívar Nazas Rodeo San Juan de Guadalupe San Luis del Cordero San Pedro del Gallo Cuencamé	17
<b>Distrito de riego número 017- Comisión Nacional del Agua</b>	2006	Francisco I. Madero Matamoros San Pedro Torreón Viesca	Gómez Palacio Lerdo Mapimí Tlahualilo General Simón Bolívar Nazas Rodeo San Juan de Guadalupe San Luis del Cordero San Pedro del Gallo	17

Fuente: Elaboración con información de Sánchez Crispín (2010)

En la delimitación regional, en términos de operatividad, sobresale la realizada recientemente por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) como parte de una estrategia territorial nacional para la elaboración e implementación de políticas públicas territorializadas. La SEDATU presentó una regionalización de carácter funcional en lo que denomina Sistema Nacional Territorial, cuya unidad principal son los Sistemas Urbanos Rurales (SUR).<sup>38</sup> Estos últimos son definidos por la LGAHOTDU como: “unidades espaciales básicas del ordenamiento territorial, que agrupan a áreas no urbanizadas, centros urbanos y asentamientos rurales vinculados funcionalmente”.

Los SUR pretenden ser áreas delimitadas por funciones de conectividad (principalmente terrestre) a través de un enfoque de redes y flujos; haciendo de sus límites difusos y cambiantes “en función de la localización geográfica, conectividad, interacción funcional y tradición histórico-cultural de los municipios” (Programa Regional para el Desarrollo del Norte 2014-2018). Esta regionalización se traduce en el territorio en el Sistema Urbano Rural Laguna, que abarca 14 municipios, cercano al número de municipios tradicionalmente contemplados en la Comarca Lagunera.



Mapa 2 Delimitación del Sistema Urbano Rural Laguna 2015

<sup>38</sup> Esta estrategia territorial incluye además de las SUR, subsistemas urbanos-rurales (SUBSUR), Centros Articuladores del Sistema (CAS), Centros Integradores de Servicios Básicos Urbanos y Centros Integradores de Servicios Básicos Rurales.

**COMPOSICIÓN DEL SISTEMA URBANO RURAL LAGUNA POR MUNICIPALIDADES,  
LOCALIDADES Y POBLACIÓN**

Entidad	Municipio	Localidades		Población	
		Total	Urbanas	2010	% del SUR
Coahuila	Torreón	74	4	639,629	41.12%
	Matamoros	157	4	107,160	6.89%
	Francisco I. Madero	122	3	55,676	3.58%
	San Pedro	285	3	102,650	6.60%
	Viesca	88	1	21,319	1.37%
	Parras	165	1	45,401	2.92%
	Gómez Palacio	359	4	327,985	21.09%
	Lerdo	229	8	141,043	9.07%
	Mapimí	100	3	25,137	1.62%
	Durango	Tlahualilo	62	2	22,244
Cuencamé		108	3	33,664	2.16%
Gral Simón Bolívar		38	1	10,629	0.68%
Nazas		47	1	12,411	0.80%
Peñón Blanco		50	1	10,473	0.67%

Fuente: Elaboración con información de SEDATU (2015)

Cuadro 7 Composición del Sistema Urbano Rural Laguna por municipalidades, localidades y población

Asimismo, cabe destacar que existe una configuración regional de la Comarca Lagunera que es una herencia de las estructuras territoriales coloniales.<sup>39</sup> Este es un aspecto particular de la Laguna que incluso ha dotado de identidad socio-territorial a los habitantes de la región como *laguneros*; siendo esta población la que ha continuado definiendo su territorio desde estas espacialidades que van más allá de la municipalidad. Y, en este sentido, la Laguna puede ser analizada a la luz del concepto de región sociocultural de Gilberto Giménez (1994), entendiéndola como una colectividad que posee un pasado vivido común en un territorio determinado que le confiere una identidad y pertenencia socioterritorial. Finalmente, esta identidad ha sido sustento de acción colectiva y de discursos a favor de la Comarca Lagunera, como se verá más adelante en los siguientes capítulos.

De manera similar, al delimitar la Comarca Lagunera, Sánchez Crispín (2010) retoma una perspectiva humanística de la geografía para considerar al concepto de región como un espacio de identidad cultural e imaginarios colectivos, donde el grupo social establece vínculos y sentidos de

<sup>39</sup> Para Corona Páez (2011), cronista oficial de la ciudad de Torreón, desde el punto de vista histórico, La Laguna tuvo unidad jurídico-política desde 1598 y hasta 1785, tiene su origen en la época colonial con el territorio denominado la *Provincia de La Laguna*, con capital en Parras de La Fuente, como una unidad regional integrada en lo social, económico y cultural. Esto hasta que en 1785 se decretó la separación de la jurisdicción política de la Laguna entre los actuales estados de Coahuila (en ese entonces Provincia de Coahuila) y Durango (Nueva Vizcaya), dividida por el río Nazas. Esta separación –continúa su crítica Corona Páez (2011)- fue una decisión arbitraria que rompe con la historia de un territorio común; además de incongruente con las dinámicas cotidianas regionales y con los lazos económicos, culturales y sociales -basadas muchas veces en redes de parentesco que se remontan desde hace décadas- que integran a la región de la Comarca Lagunera

pertenencia y afinidad. Estos últimos como elementos fundamentales para establecer límites regionales, donde el autor considera que:

[...] tales sentimientos humanos están encajados en unidades político-administrativas inflexibles que son un obstáculo para la definición adecuada de las regiones porque tales entidades regulan la aplicación de leyes, la existencia de autoridades gubernamentales y la promulgación de regulaciones de todo tipo. Así, el ámbito regional no tiene personalidad jurídica, administrativa o competencial (2010, pág. 18)

Sin embargo, en la Laguna se ha aspirado a traducir este ámbito regional en un ámbito territorial político-administrativo propio. De tal manera que a falta de un ámbito administrativo que responda a este imaginario territorial y de identidad colectiva de la Laguna, se han dado múltiples esfuerzos por la unificación de La laguna de Durango y de Coahuila en una sola unidad territorial. La más reciente contempla la formación del Estado Laguna, una propuesta política impulsada por el movimiento ciudadano ELLA (Estado de La Laguna)<sup>40</sup> con el que se pretende hacer de esta región un Estado independiente.

En síntesis, la ZML se asemeja más a la definición de área metropolitana propuesta por Cuadrado-Roura & Fernández Güell (2003) como “un conjunto de territorios que presentan características comunes funcionales, socioeconómicas, políticas e históricas, que le confieren una identidad colectiva” (p. 86). Aquí es conveniente resaltar un aspecto: todas las 74 zonas metropolitanas reciben su nombre principalmente del municipio que es considerado el centro urbano (ej. ZM de Tampico) o se mantiene en una relación de adición (ZM de La Piedad-Pénjamo). Sin embargo, solo dos de las 74 zonas cambian de nombre: la Zona Metropolitana del Valle de México y la Zona Metropolitana de la Laguna. Es una observación que ya daba cuenta el SEDATU-CONAPO-INEGI (2017) al ver la diferencia en nombrar las zonas metropolitanas entre la delimitación mexicana y la OCDE, pues esta última si denomina como área metropolitana de Torreón. Esto, si bien puede ser considerado un aspecto menor, tiene implicaciones comprensivas sumamente interesantes para considerar una lógica metropolitana -o megapolitana en el caso de ZMVM- como un “objeto” y no solo la suma de sus partes.

### **1.3.2. Caracterización socio-histórica de la formación de la Laguna**

En este apartado se aborda el crecimiento y expansión de la Laguna, principalmente a partir de la ciudad de Torreón. En él, se hace un breve recorrido histórico del desarrollo de la ciudad y su proceso

---

<sup>40</sup> ELLA es una asociación civil que busca hacer el Estado de la Laguna de 20 municipios (agregando los municipios de Parras, Santa Clara, Indé, e Hidalgo) que “todos los laguneros que sabemos que el único cambio transformador, pues ya hemos probado todos, es la constitución del nuevo Estado de La Laguna”. Más información en [www.ella.org.mx](http://www.ella.org.mx)

de metropolización, centrándose en los procesos económicos y demográficos que a grandes rasgos dan cuenta de la estructura y forma urbana de Torreón, así como la estructuración territorial de la Laguna. Es un ejercicio que hace énfasis en abordar la dialéctica socio-espacial de lo urbano-regional al hacer una constante relación entre el desarrollo de la ciudad de Torreón y su contexto metropolitano-regional en su transición de una ciudad porfiriana industrial -con claros procesos rurales- a una ciudad contemporánea. En este sentido, la ciudad sería solo una expresión de la realidad territorial y demográfica del hecho metropolitano (Soja, 2008).

La ciudad de Torreón es una de las más jóvenes de México ya que tiene poco más de 100 años al ser fundada en 1907. Su desarrollo está estrechamente vinculado a los procesos nacionales de modernización e industrialización del Porfiriato de finales del siglo XIX,<sup>41</sup> particularmente con el cruce en 1888 de las vías de ferrocarril de *La Compañía de Ferrocarril Central Mexicano* y de la *Internacional Mexicano* en la Estación Torreón. Este cruce convirtió a la ciudad -en ese entonces todavía hacienda- en uno de los ferropuertos más importantes de México al conectar líneas ferroviarias del interior del país en dirección a la frontera con Estados Unidos, logrando posicionarse como un centro de almacenamiento y distribución comercial<sup>42</sup>.

Lo anterior atrajo grandes flujos migratorios a nivel regional, nacional e incluso internacional que produjeron un primer crecimiento poblacional acelerado, pasando de 3,969 a 15,342 habitantes de 1895-1900 (Corona Páez, 2008), siendo las cercanías del cruce ferroviario el centro de población. Las líneas del ferrocarril, además, determinaron la morfología urbana y los primeros trazos de la ciudad en los alrededores de la Estación Torreón, pues este se dio de manera paralela a las vías en un trazo reticular cuadrada con manzanas y calles amplias, una plaza principal, un mercado y una iglesia, en lo que hoy es el Centro Histórico (Ávila García, 2015).

La ciudad, sin embargo, no sólo tiene origen en el ferrocarril, sino también por las dinámicas regionales. En este sentido, para Corona Páez (2013), cronista oficial de Torreón, la ciudad “no existiría si no fuera por la sólida economía algodonera de La Laguna, la cual comenzó a surgir desde el siglo XVIII” (párr. 7). Ciertamente previo al ferrocarril, la región de la Comarca Lagunera, donde se asienta Torreón, habría sido un importante productor algodonero<sup>43</sup> a nivel regional. Lo cual

---

<sup>41</sup> La investigadora Aurora Gómez Galvarriato Freer (2003), señala que el rápido desarrollo industrial del México en la posguerra opacó el desarrollo industrial previo a 1940, lo que parte de una ideología y perspectiva histórica de enaltecer la época posrevolucionaria, en oposición al porfiriato. Sin embargo, agrega, la evidencia histórica muestra la importancia del desarrollo industrial en la época del porfiriato.

<sup>42</sup> El crecimiento económico de esos años planteó la necesidad de un gobierno local autónomo que permitiera mejorar la administración local, una de las prioridades de los empresarios, así se realizaron las gestiones necesarias para que, en 1893, Torreón obtuviera el grado de Villa, con municipio y ayuntamiento local propio.

<sup>43</sup> El rápido crecimiento económico de Torreón -y en la región lagunera en general- estuvo vinculada a una agroindustria que permitió un proceso productivo más eficaz de la industria textil -eje de la modernización del México independiente (Vargas Lobsinger, 1999)- con la fabricación de telas e hilos, así como jabones y aceites elaborados a base de la semilla del

finalmente dio lugar a la inversión ferroviaria, ya que la zona contaba con una población establecida, estructuras comerciales y un desarrollo de canales para la agricultura. Sin embargo, aunque la región contaba con un relativamente buen sistema de carreteras, la llegada del ferrocarril fue lo que permitió expandir su mercado a nivel nacional e internacional con exportaciones de materias primas y otros derivados.

La reestructuración territorial regional a causa de las vías del ferrocarril es resultado directo del comercio internacional y particularmente de una visión territorial de México respecto a sus flujos comerciales hacia Estados Unidos. En este sentido, respecto a la construcción de ferrocarril Central Mexicana, Alejandro Ahumada (2015) señala que “los norte americanos fueron visualizando cada región de nuestro país tomando nota sobre su potencial, ya fuera como consumidores de productos terminados o como zonas proveedoras de materias primas” (párr.5).

En este escenario, la estación de Torreón fue la más beneficiada, cambiando sustancialmente la estructura territorial de la región en relación a las nuevas centralidades comerciales. En efecto, entre 1880 a 1890, señala Vargas Garza (2016), el municipio vecino de Lerdo (Durango) – en ese entonces Villa de Lerdo de Tejada y elevada a ciudad hasta 1894- era de los pueblos más importantes de la Comarca Lagunera debido a su producción de granos y algodón, siendo el centro poblacional y económico de la región. No obstante, mientras que el ferrocarril significó un despegue para Torreón y para la ciudad vecina de Gómez Palacio (Durango), e incluso para el municipio de Matamoros (Coahuila), para Lerdo significó la pérdida de su centralidad comercial y poblacional. De esta forma, Lerdo perdió competitividad económica y poblacional ante Torreón; pues esta última no sólo se benefició de ser un cruce ferroviario atrayendo nuevos pobladores e inversiones, sino que además se establecieron incentivos fiscales relacionados con el comercio que beneficiaron el desarrollo de la ciudad e impulsaron un desplazamiento de población y negocios de Lerdo hacia Torreón<sup>44</sup>.

La Estación de ferrocarril llamada Lerdo, una estación de paso creada en 1883 a aproximadamente cinco kilómetros del centro de la ciudad del mismo nombre, atrajo población a sus cercanías. En 1886, esta población se denominó Gómez Palacio y posteriormente el municipio de Lerdo terminó por dividirse territorialmente para la creación del municipio de Gómez Palacio (y la ciudad del mismo nombre fundada en 1905,) el cual se posicionó como uno de los más importantes del estado de Durango por su desarrollo industrial.

---

algodón. Con ello se impulsó el desarrollo agrícola de la región, particularmente en el cultivo del algodón, pues llegó a producir la mitad del algodón del país (Vargas Lobsinger, 1999)

<sup>44</sup> En 1889, para atraer la inversión, el gobierno del Estado de Coahuila decretó una exención de impuestos estatales y municipales por varios años tanto a los habitantes como al ferropuerto de Torreón; mientras que en 1890 el gobernador de Durango, Juan Manuel Flores, aumentó los impuestos a los comerciantes de Lerdo, desincentivando con ello la inversión. (Vargas Garza, 2016)

Las tres ciudades (Lerdo, Gómez Palacio y Torreón), sin embargo, formaron territorialmente un *triángulo* urbano bien comunicado. Una comunicación sustentada por canales de riego, las vías carreteras y ferroviarias de transporte de carga que las han conectado económicamente; aunque particularmente se debe mencionar el tranvía como una de las conexiones urbanas que permitieron el desplazamiento de sus habitantes. Ciertamente, desde 1889 existió un tranvía de tracción animal entre Lerdo y Gómez Palacio, extendiéndose en 1897 a la villa de Torreón, para posteriormente transformarse en un transporte eléctrico en 1901 y que estuvo en operación hasta 1952 (Avitia Hernández, 2013). El paso del tranvía por este centro urbano, además, fue la base para la traza urbana de esa época en las tres ciudades.

Para mediados de la década de 1930, La Laguna era considerada una región próspera<sup>45</sup> (Vargas Lobsinger, 1999), siendo Torreón, Gómez Palacio y Lerdo los centros urbanos que concentraban a la mitad de la población de la región. En este escenario, Torreón era el centro comercial y bancario al ser “una moderna y activa urbe, de atractivas construcciones, amplias y bien trazadas calles, servicios públicos modernos” (Vargas Lobsinger, 1999, pág. 148). Mientras que Lerdo y Gómez P. se mantuvieron como centros agroindustriales importantes. De esta forma, la producción algodonera definió una economía predominantemente rural hasta la crisis del algodón de la década de 1950.<sup>46</sup> Y con ello, la Comarca Lagunera, como región agrícola, dejó de existir, dejando de ser zona estratégica de la agricultura comercial del país (Vargas Lobsinger, 1999).

No obstante, la economía local era diversa pues contaba, por ejemplo, con la industria lechera y agroalimentaria, la cual se consolidó a finales de la década 1940 con empresas como LALA (antes Unión de Productores de Leche), que convirtió a la Laguna en la principal cuenca lechera del país. Mientras que Torreón y Gómez albergan las principales fábricas de esta industria, el municipio de Lerdo que es predominantemente rural albergaba (hasta el día de hoy) un gran número de establos lecheros y zonas para la agricultura de forraje, gracias a una tradición ejidal. Aunque, habría que agregar, esta industria ha tenido un fuerte impacto en el territorio, sobre todo en materia del recurso del agua y del suelo.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> En ese entonces compuesta por los municipios de Mapimí, Lerdo, Gómez Palacio, de Durango; y Torreón, Matamoros, Viesca y San Pedro, en Coahuila

<sup>46</sup> La producción algodonera comenzó a dejar de ser rentable en 1948, profundizándose su crisis en 1955–1960, (Cerutti & Rivas Sada, 2008). Esta crisis del algodón de 1950 estuvo relacionada con la sequía, la inestabilidad de su precio en los mercados internacionales; el encarecimiento de los insumos agrícolas; la entrada en el mercado nacional de fibras sintéticas; el agotamiento de las tierras por la explotación sistemática del monocultivo; plagas; y una creciente falta de subsidio a este cultivo, sobre todo la sustentada en la organización ejidal (Cerutti & Rivas Sada, 2008).

<sup>47</sup> Esta actividad –tanto de producción de leche de bovino como de carne bovina– significó un cambio en la producción agrícola que en adelante se centrará en la producción de forraje, desplazando a otros tipos de cultivos. Según datos de INEGI 2010, del total de 5,604 hectáreas que fueron sembradas en Torreón, el 30% fue para la producción de alfalfa verde y un 11% en la producción de avena forrajera.

De manera paralela, en Torreón –y también en Gómez Palacio- se fue desarrollando una vocación productiva industrial<sup>48</sup>. Y aunque desde 1900 la industria de la minería y la metalurgia cobra importancia con la Compañía Metalúrgica de Torreón (hoy Met Mex Peñoles y relocalizada desde Mapimí a la cercanía Estación Torreón) con la exportación de materias primas; no fue sino hasta en la década de los setenta que -bajo un contexto de un modelo de sustitución de importaciones- se impulsó la actividad industrial. Esta última, además, se intensificó en la década de los noventa con la industria maquiladora y de fabricación de partes automotriz, la cual le ha permitido entrar a estas nuevas formas de producción global en red del *world car*<sup>49</sup> (Soja, 2008).

La industria en la ciudad –y en la región- se ha visto beneficiada por tres factores que le han dado competitividad territorial: su posición territorial estratégica, las líneas de comunicación y los bajos precios de la renta del suelo en la periferia. De esta forma, la industrialización en Torreón fue creando parques industriales<sup>50</sup> como nuevos espacios urbanos localizados en zonas periféricas, conectados entre sí por la vía carretera del Periférico y algunas por líneas ferroviarias. Estas mismas líneas, además, crean un gran corredor industrial en la Laguna pues vinculan los parques industriales de Gómez Palacio que se localizan en las cercanías del Periférico. Esta conectividad le ha dado competitividad a la región, manteniéndose una economía predominante secundaria.

Este proceso de industrialización atrajo población –principalmente por dinámicas de migración rural-urbano- pues se requería necesariamente de una concentración de mano de obra. Por ello no es de extrañar que de 1970 a 1980 la población de Torreón tuviera un crecimiento del 45%, pasando de 25 mil habitantes a poco más de 36 mil. Y para la década de los ochenta Torreón fue considerado como un centro prioritario de población<sup>51</sup> por parte de CONAPO (citado en Salazar Sánchez, 1984) como una ciudad que “podría desempeñar un papel importante en el futuro de la distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, fortaleciendo su papel de enlace intermedio en el sistema de ciudades del país” (pág. 10).

Asimismo, puesto que esta nueva población requería de vivienda, se produjeron espacios urbanos en un proceso de metropolización materializado en un modelo de periurbanización impulsado

---

<sup>48</sup> Según el Plan Director de Desarrollo Urbano de Torreón 2014 actualmente en la región destacan principalmente 6 tipos de industrias: la minera (ei. plomo, cobre y zin); la industria metal-mecánica. que se origina por la demanda de productos y servicios para la agricultura, ganadería y minería; la industria de la confección, muebles, Mármol y la Industria de alimentos.

<sup>49</sup> En Torreón se considera que la industria automotriz es un sector estratégico y se busca como vocación productiva que le de competitividad externa y le permita una integración regional con otras ciudades de esta rama, particularmente al norte de México. Además, la llegada de estas empresas representa una oportunidad para establecer vínculos compra/venta con empresas ya establecidas en el municipio de la industria metalmeccánica.

<sup>50</sup> Actualmente en Torreón existen nueve diferentes parques industriales.

<sup>51</sup> No obstante, desde la primera década del 2000, Torreón habría perdido posicionamiento a nivel nacional a causa de la inseguridad y violencia, que también derivó en un estancamiento económico aunque recientemente haya resurgido como parte de una red de ciudades dedicadas a la industria automotriz.

primero por un creciente número de asentamientos irregulares ante la falta de políticas de vivienda del Estado; y segundo, de nuevos espacios residenciales y de fraccionamientos impulsados por el mercado inmobiliario (privado o como parte de política de seguridad social) que compraban terrenos de bajo costo en la periferia. Sin embargo, no puede perderse de vista que el crecimiento de Torreón se dio con una falta de planeación, o en el mejor de los casos inadecuada con deficiente adaptación y adecuación arquitectónica-urbanística a las necesidades de la ciudad.

Entre 1970 y 1980 la ciudad tuvo una urbanización acelerada facilitada por la disponibilidad de tierra y con un crecimiento urbano dado de manera horizontal en una expansión no sólo desordenada, sino también dispersa; es decir, con espacios aislados que fueron resultado de la dispersión de las funciones urbanas en el territorio, dando cuenta de una simplicidad urbana sobre la complejidad de la ciudad (Alguacil, 2012). De esta forma, estos dos factores, la industrialización y la construcción de viviendas en zonas periféricas, mantuvieron la primacía de la periferia como territorio de crecimiento y expansión por estas nuevas funciones urbanas. No obstante, cabe agregar, esta urbanización tiene límites geográficos causados por la orografía del municipio, por esa razón la ciudad ha crecido propiamente hacia el este. Así, la centralidad de Torreón en un sentido geográfico es difusa, pues el crecimiento del centro histórico (punto de origen de la ciudad) estuvo limitado por la orografía al colindar con cerros al oeste y al suroeste; mientras que al norte limitaba con la frontera con el estado de Durango

En este escenario, desde los años cuarenta el crecimiento urbano de Torreón ha derivado en un proceso de *metropolización* (Sobrino, 1993). Sin embargo, es importante matizar este proceso para el caso de Laguna, a fin de considerarlo a la luz del concepto de conurbación de Patrick Geddes (citado en Alguacil, 2012) como “la yuxtaposición de un mismo conjunto de ciudades que inicialmente crecieron por separado”, puesto que este concepto —a diferencia de aglomeración—<sup>52</sup> permite una visión más *policéntrica* que refleja los procesos económicos y sociales de la Laguna. De fondo, se trata de considerar particularmente una visión socio-cultural del territorio que, aunque reconoce las partes individuales (municipios), concibe una unidad que cuestiona nociones de centralidad monocéntrica; ello a pesar de que la ciudad de Torreón, por ejemplo, pueda tener en términos estadísticos ciertas dinámicas de centralidad sobretodo económica.

Finalmente, pese a que se puede visualizar una identidad colectiva en la ZML, ello no la exenta de problemáticas asociadas al fenómeno metropolitano, y a los costos sociales, económicos y ambientales de proceso de metropolización no bien planificado ni gestionado. Entre estas

---

<sup>52</sup> M. Françoise Rouge (1958) (citado en Alguacil) proponía el concepto de aglomeración para explicar el fenómeno en el que un “Centro único va originando nuevos y diversos espacios urbanos periféricos dependientes de aquél”.

problemáticas se encuentran: las deficiencias en el acceso y calidad de servicios urbanos, que estructura y profundiza desigualdades socio-espaciales; falta de administración de un sistema de transporte público que garantice la movilidad metropolitana;<sup>53</sup> la inseguridad que en años previos habría caracterizado a la región y donde los límites político-administrativos establecían diferencias en materia de política de seguridad; hasta cuestiones de imagen urbana<sup>54</sup> y promoción turística.<sup>55</sup> Problemáticas que tienen implicaciones en la vida de los habitantes de la Laguna y que responden de fondo a la forma de gobernar lo metropolitano.

En este sentido, como se verá más a detalle en los próximos capítulos, la forma de gobernar lo metropolitano en la Laguna se ha caracterizado por la falta de coordinación intermunicipal e interestatal, así como de los mecanismos de concertación entre los diversos actores para la planeación y gestión del desarrollo metropolitano. Este último como un aspecto fundamental para concebir espacios metropolitanos que garanticen una mejor calidad de vida de sus habitantes. Y aunque las posibilidades de gobernar lo metropolitano dependen en cierto grado de los contextos locales, de ahí la importancia de analizar las particularidades de cada uno de estos espacios; la política urbana a nivel nacional ha marcado las condiciones políticas y jurídicas de la gestión metropolitana. Por esta razón, el próximo capítulo se centra en profundizar de manera general la forma cómo se aborda en el país la gobernanza metropolitana, particularmente desde sus procesos de planeación y gestión, y los desafíos que de ello emanan; para posteriormente retomar las particularidades locales de la Zona Metropolitana de la Laguna en el tercer capítulo.

---

<sup>53</sup> Por ejemplo, en 2013 se presentó el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) Laguna (PIMUS) cuyo proyecto propuesto fue la construcción de un sistema BRT (Bus Rapid Transit) en cuatro municipios de la ZML. Sin embargo a 2017, solo en Torreón y Matamoros habrían iniciado las obras del proyecto, mientras que en Lerdo y Gómez Palacio se mantiene en duda el proyecto.

<sup>54</sup> De manera ilustrativa se puede retomar que en el 2000 el ayuntamiento de Gómez Palacio decidió unilateralmente pintar la mitad del Puente que une a ambos estados sobre el lecho seco del río Nazas. El Puente, considerado símbolo de unión e identidad de los Laguneros, permaneció de dos colores hasta que eventualmente el ayuntamiento de Torreón pintó del mismo color.

<sup>55</sup> En 2008, el gobierno estatal de Coahuila colocó los slogans “Ni modo, aquí termina Coahuila” y “Por fin llegué a Coahuila” como parte de una estrategia turística. Sin embargo, los anuncios ocasionaron inconformidad, incluso el entonces presidente municipal de Gómez Palacio declaró que los letreros afectaban la armonía de La Laguna.

## **2. LA GESTIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO DESDE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL.**

### **Introducción.**

La metropolización es un proceso que definirá el futuro de los asentamientos humanos en México. Sin embargo, la forma, función y estructura de los espacios metropolitanos, dado en el marco de una reestructuración económica, ha representado significativos costos ambientales, sociales y económicos con problemas como la desigualdad, segregación, contaminación e insostenibilidad ambiental. Ante este escenario, el presente capítulo retoma la necesidad de gobernar los espacios metropolitanos tanto para reducir estos impactos negativos, como potencializar los beneficios y oportunidades que estos espacios ofrecen.

Por lo anterior, se introduce un planteamiento de desarrollo sostenible y de un nuevo paradigma urbano basado en derechos humanos establecido en la Nueva Agenda Urbana, como un marco de referencia que orienta las estrategias y líneas de acción de la política urbana-metropolitana. A su vez, esto plantea la necesidad de cambios estructurales en los procesos de planeación y gestión para incluir no solo la coordinación intergubernamental, sino particularmente la democratización de estos procesos bajo el principio de concertación que involucre a la participación ciudadana como parámetro fundamental del desarrollo metropolitano.

Por la importancia de los procesos de planeación y gestión, en este capítulo se considera relevante establecer algunas aclaraciones conceptuales sobre estos procesos. Esta conceptualización se enmarca en un modelo de gobernanza metropolitana, entendido este desde el principio de concertación y coordinación de los diversos actores en el proceso de gobernar. El objetivo final de este análisis conceptual es posicionar a la gestión como un proceso central para el desarrollo metropolitano por permitir la construcción de una acción pública mediante la articulación de las demandas ciudadanas y las respuestas gubernamentales para satisfacerlas.

No obstante, la gestión metropolitana se enfrenta a una problemática relacionada a las visiones de las zonas metropolitanas como fenómeno físico-espacial y como territorio institucional. En este punto, el capítulo considera tres principales desafíos que permiten introducir a grandes rasgos la problemática de gobernar lo metropolitano. Estos desafíos son: los problemas metropolitanos como transterritoriales que van más allá de una lógica administrativa municipal; la problemática de la participación ciudadana a nivel metropolitano ante la falta de un ámbito territorial-institucional

metropolitano; y, por último, una heterogeneidad -marcada por la desigualdad- de los municipios en términos de recursos para poder realizar una acción conjunta.

En México, estos desafíos deben ser abordados desde la coordinación intergubernamental, particularmente intermunicipal, como modelo de gobernanza metropolitana que existe en la legislación mexicana. Esta coordinación es analizada en este apartado desde un proceso de descentralización político-administrativa, a partir del cual las atribuciones y las capacidades de los gobiernos subnacionales y locales definen los límites y posibilidades de gestionar lo metropolitano.

Asimismo, se aborda el debate en torno a la legitimidad metropolitana de los acuerdos u ordenamientos gubernamentales para la construcción de territorios metropolitanos como referentes para la política urbana y para la ciudadanía desde la identidad. Con ello se profundiza en la democratización al gobernar lo metropolitano; particularmente desde la participación ciudadana, como un elemento que ha sido prácticamente excluido en estos acuerdos de coordinación intergubernamental, e incluso del debate mismo de la coordinación metropolitana. Finalmente, se abordan los instrumentos de gestión metropolitana que existen en el país dentro de la legislación federal como parte de definir condiciones nacionales, para posteriormente puntualizarlos desde su dimensión estatal y municipal en el siguiente capítulo.

### **2.1. ¿Por qué planear y gestionar lo metropolitano? Hacia un paradigma urbano de sostenibilidad e inclusión.**

El proceso de metropolización se considera en este punto un proceso irreversible que continuará definiendo la forma, la función y la estructura de las metrópolis. Estas últimas, sin embargo, se han caracterizado por significativos costos ambientales, sociales y económicos. Más aún, en un escenario donde los beneficios de la urbanización no son equitativamente distribuidos, estos costos están marcados por la desigualdad por lo que afectan particularmente a los grupos más vulnerables social y/o económicamente. Este es, a grandes rasgos, el trasfondo de la necesidad de planear y gestionar los espacios metropolitanos. A partir de ello, debe pensarse que las metrópolis, más que una causa, pueden representar soluciones ante las problemáticas y desafíos actuales que enfrenta la sociedad. Este posicionamiento coincide con autores como Carrión (2005) quien plantea que es necesario pensar la ciudad como una posibilidad de proyectar mejores urbes a futuro; o Rojas (2003) quien considera que a pesar de los problemas que manifiestan, las metrópolis ofrecen una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población.

De esta manera, se trata de concebir a las metrópolis –en concreto los sistemas urbanos y la forma física de los espacios urbanos (Nueva Agenda Urbana, 2016)- como medios que ofrecen oportunidades y beneficios que tienen el potencial de mejorar la vida de sus habitantes, incluyendo

cerrar brechas de desigualdad y lograr la sostenibilidad de las ciudades (CEPAL, 2016). Esto requiere una perspectiva comprensiva del proceso de urbanización –y metropolización– como creador de oportunidades no sólo para un rápido crecimiento económico, sino como un instrumento para el desarrollo sostenible. Este último como un proyecto de desarrollo retomado internacionalmente bajo la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* que involucra el equilibrio entre el crecimiento económico, la inclusión social<sup>56</sup> y la sostenibilidad ambiental. Esta Agenda, aunque reconoce la temática urbana como un eje transversal para el desarrollo sostenible (CEPAL, ONU-Hábitat, MINURVI, 2018), tiene en particular como uno de sus objetivos el lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.<sup>57</sup>

Por su parte, la Nueva Agenda Urbana 2017, un acuerdo internacional no vinculante que sienta las bases para orientar la política urbana que México adoptó,<sup>58</sup> establece claramente la necesidad de una relación entre el medio ambiente, el crecimiento económico y la urbanización hacia un desarrollo sostenible. Sin embargo, el instrumento sobresale por un enfoque de derechos humanos en el que se considera en específico un desarrollo urbano sostenible centrado en las personas; con el ideal de que *nadie se quede atrás* y donde todas las personas puedan gozar en condición de igualdad de los beneficios y las oportunidades que ofrecen las ciudades.

Lo anterior parte de un nuevo paradigma urbano que busca garantizar el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y medioambientales de los habitantes de las metrópolis, particularmente bajo los principios de igualdad y no discriminación (CEPAL, ONU-Hábitat, MINURVI, 2018). Estos principios, si bien existen en la legislación mexicana en la Constitución Política, es hasta la nueva LGAHOTDU de 2016 que se establece específicamente para el ámbito urbano,<sup>59</sup> en línea con este nuevo paradigma urbano. Al final, se trata concebir a las metrópolis como

---

<sup>56</sup> Para el Banco Mundial el concepto de inclusión es multidimensional de factores interconectados que se refuerzan mutuamente. La dimensión económica de la inclusión comprende accesibilidad laboral, capacidad de ingresos y oportunidad de ascensos; así mismo incluye componentes como la migración y la movilidad. La dimensión social de la inclusión refiere a factores de exclusión con barreras culturales como el prejuicio y la discriminación. Por su parte, la dimensión espacial de la inclusión refiere al acceso a infraestructura y servicios básicos, y el acceso a la tierra como uno de los factores.

<sup>57</sup> Algunas de las metas de este objetivo son: 1) asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginal; 2) proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público; 3) aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países; reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo; Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional

<sup>58</sup> En México, las Conferencias Hábitat han influido en reformas a leyes en materia urbana; como fue la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y la reciente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016

<sup>59</sup> En el Artículo 2 de la LGAHOTDU (2016) se establece: Todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros.

vehículos para el cambio social; es decir, espacios donde nuevos valores e ideas impulsen un paradigma de desarrollo en donde se promueva los derechos y las oportunidades para todos (ONU-Hábitat, 2012; p. 9).

En este enfoque de un paradigma urbano basado en derechos, que de fondo plantea cambiar el paradigma de la ciudad-negocio al de ciudad-derecho (Pareja Morte, 2011, pág. 10), es posible distinguir dos perspectivas, o bien consideradas como diferentes niveles de comprensión o como antagónicas<sup>60</sup>: el *derecho en la ciudad* y el *derecho a la ciudad*. Ambas perspectivas parten de una crítica a la ciudad existente, presentando una propuesta de proyecto basado en una reivindicación urbana -particularmente desde la justicia social<sup>61</sup> y la crítica ambientalista- ante la posibilidad necesaria de crear otra ciudad basada en los derechos humanos (Mathivet, 2010). Pero mientras que la primera visión ha cobrado impulso en concebir a las ciudades como espacios donde los derechos humanos pueden materializarse (Saura i Estapà, 2011); el derecho a la ciudad refiere a un derecho colectivo no reducible a un catálogo de derechos concretos y aplicables, ni tampoco a la simple suma de derechos (Jouffe, 2010b, pág. 52). Con ello, el derecho a la ciudad aboga propiamente por la transformación de las condiciones de la vida urbana para asegurar la realización política, social, económica, cultural y ecológica de sus habitantes (Pareja Morte, 2011, pág. 9).

En este sentido, es importante retomar el concepto de derecho a la ciudad para fines de planear y gestionar los espacios metropolitanos porque permite concebir la metrópolis más allá de delimitación político-administrativas y de la necesidad de repensar estos espacios desde una gestión democrática, al centrarse en el concepto de la *vida urbana*; es decir, de la experiencia cotidiana de los habitantes en la ciudad. No obstante, aunque la distinción entre ambas perspectivas puede tener diferencias de corte teórico que vale reconocer; en términos operativos la distinción termina por

---

<sup>60</sup> Jouffe (2010b) considera que *el derecho a la ciudad* y *el derecho en la ciudad* son propuestas antagónicas que se concretan en dos modelos de ciudad. El primero remite a una ciudad cercana, cuyo principio es la proximidad a los servicios urbanos, lo que promueve la escala local y desplazamientos cortos. El segundo, parte de un modelo de ciudad accesible, con el principio de la accesibilidad entre el individuo y el mercado resultando en grandes desplazamientos. De esta manera, para Jouffe, la reducción del derecho a la ciudad bajo el principio de la accesibilidad responde a la misma configuración urbana de la ciudad neoliberal con gran segregación socio-espacial; por ello, la accesibilidad capta y capitaliza los recursos de los habitantes y refuerza así “la organización neoliberal de la sociedad poniendo los ciudadanos al servicio de la ciudad, es decir, de la economía urbana” (Jouffe, 2010b, pág. 47).

<sup>61</sup> La crítica de justicia social es una exigencia, señala Fainstein (2013), de reivindicación marcada por la equidad y de distribución justa de los beneficios se manifiestan en la construcción de una ciudad idea: la ciudad justa. Para la autora estas construcciones, como un *objeto de deseo*, impulsan nuevas posibilidades y alternativas de hacer ciudad. Y aunque, como reconoce Fainstein (2013), este proceso imaginativo se escapa del procedimiento mismo de estrategias y planeación para llegar a resultados; no por ello la justicia deja de ser criterio de diseño y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, para Musset (2014) estas utopías son claramente “asimiladas” por el neoliberalismo, colocadas entre las utopías académicas y el marketing urbano. De ahí que para el autor la ciudad justa sea un instrumento retórico de la visión neoliberal que busca la integración de los más desfavorecidos al modelo económico dominante, sin realmente plantear su transformación.

diluirse en una posición que prioriza un enfoque de catálogo de derechos humanos dentro de los asentamientos urbanos.

Para UN-Hábitat (2010), a pesar de sus ambigüedades, el derecho a la ciudad se mantiene como un motor para el cambio social. Y de hecho, el derecho a la ciudad es retomado a nivel internacional en la Nueva Agenda Urbana<sup>62</sup> –aunque no sin críticas de restarle al concepto su característica de reivindicación política– como un ideal de una ciudad para todos. Por su parte, en el *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036* (CEPAL, ONU-Hábitat, MINURVI, 2018) se considera que el derecho a la ciudad ha sido uno de los aportes de la región latinoamericana dentro del debate del desarrollo urbano con igualdad. Dentro de este Plan, el derecho a la ciudad es visto como un elemento fundamental para la gestión democrática sobre el proceso de desarrollo urbano; el cual se expresaría en la participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y normatividad por un desarrollo urbano inclusivo. Es decir, el derecho a la ciudad entendido no desde el acceso a servicios o infraestructura urbana, sino como parte de un derecho colectivo de acceder a la ciudadanía (Coulomb, 2015). Asimismo, la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas (2015) también reconoce la necesidad de posicionar el derecho a la ciudad en el centro de las políticas metropolitanas para favorecer la cohabitación, la identidad metropolitana y el sentimiento de pertenencia.

En México<sup>63</sup> el derecho a la ciudad se posiciona como un principio de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU); definido como el fin de garantizar a todos los habitantes “el *acceso* a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia”. Se puntualiza, además, que toda política

---

<sup>62</sup> En concreto en el documento aparece como: “Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas”. (Nueva Agenda Urbana, 2016; p. 5)

<sup>63</sup> En México, la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* firmada en 2010 define el derecho a la ciudad como: [...] el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (HIC-AL, 2010, pág. 8)

pública de coordinación metropolitana deberá observar este principio sin importar el orden de gobierno de donde emana.

Esta definición, pese a que puede cuestionarse por reducir el derecho a la ciudad al acceso de servicios y bienes urbanos, permite hacer un paréntesis para matizar este *acceso* en el marco de un análisis que no puede separarse de una perspectiva metropolitana, de calidad de vida y de inclusión. Por ejemplo, Ziccardi (2017), al estudiar la política de vivienda en México, concluye que se ha logrado disminuir el déficit de vivienda en términos cuantitativos, pero no ha logrado establecerse adecuadas condiciones de habitabilidad. Con ello se han ignorado otros factores como la conectividad, un elemento clave desde una política de vivienda con perspectiva metropolitana. De ahí que, en términos de derechos humanos, no se considere solamente el derecho a la vivienda desde el acceso a la vivienda; sino del *derecho a la vivienda adecuada* que incluye otros aspectos como ubicación, habitabilidad, asequibilidad, entre otros.

De esta manera, este posicionamiento de derechos humanos, impulsado por el cambio de paradigma urbano, coincide con la coyuntura que señala ONU-Hábitat (2012) respecto a que la región Latinoamérica atraviesa por una nueva transición urbana (definida por el ritmo y la forma del crecimiento urbano) hacia la *calidad, equidad y sustentabilidad*. En esta transición ya no se trata de dar respuesta a las migraciones rural-urbano en un escenario de crecimiento urbano acelerado con un déficit de vivienda y servicios urbanos; sino que actualmente, con la desaceleración del crecimiento urbano y de flujos migratorios marcados por ciudad-ciudad, se trata de garantizar el mejoramiento de la *calidad de vida urbana* a través de mejorar espacios, infraestructura y servicios urbanos para todos. Por ello, según la OECD (2012), la política en materia de desarrollo sostenible debería enfocarse más en la forma y calidad del proceso de urbanización, antes que en su volumen o rapidez. En particular, esto debería incluir una mayor comprensión del proceso de metropolización y sus actores; de los espacios metropolitanos y sus contradicciones.

Ahora bien, esta transición hacia la calidad, equidad y sustentabilidad –y en general hacia un proyecto de desarrollo urbano sostenible e inclusivo– requiere de un proceso de urbanización bien planificado y bien gestionado para lograr el pleno aprovechamiento de las oportunidades que este proceso ofrece (Nueva Agenda Urbana, 2016). Pues al final, si las metrópolis son espacios de oportunidades, libertades, de inclusión y participación; o son espacios de exclusión y marginalización, depende de la manera en que estas oportunidades son producidas, apropiadas, transformadas o usadas

(UN-Hábitat, 2010). Así, se requieren de cambios estructurales, particularmente en la planeación<sup>64</sup> y en la gestión, para considerar tanto la sostenibilidad del proceso de urbanización, como de la igualdad en acceso a los derechos y beneficios (CEPAL, ONU-Hábitat, MINURVI, 2018).

Todo lo anterior puede sintetizarse en el compromiso adoptado por la Nueva Agenda Urbana (2017) de un cambio de paradigma urbano en el que se “reorientará la manera de planificar, financiar, desarrollar, administrar y gestionar las ciudades y los asentamientos humanos, reconociendo que el desarrollo urbano y territorial sostenible es un elemento indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible y la prosperidad para todos” (p.8).

Sin embargo, habría que matizar que en un escenario predominantemente metropolitano como es el caso de México, y reconociendo la importancia de los gobiernos locales en las acciones por un desarrollo sostenible;<sup>65</sup> se requiere plantear la planeación y la gestión de las metrópolis desde la complejidad de múltiples gobiernos locales. Esto con el objetivo de garantizar un desarrollo metropolitano sostenible social y ambientalmente donde, como señala la Nueva Agenda Urbana, las ciudades puedan cumplir sus funciones –económica, social, ambiental, territorial, cívica, entre otras<sup>66</sup>- más allá de los límites administrativos. Concibiendo así, como señal Iracheta Cenorta e Iracheta Carroll (2014), a la metrópoli como una totalidad conformada por elementos territoriales, jurisdiccionales, sociales, sectoriales y de infraestructura que competen a los procesos de gobierno de estos espacios.

Así varias son las razones por las cuales es importante dirigir el debate hacia la planeación y gestión metropolitana de las metrópolis, específicamente bajo un modelo de gobernanza metropolitana que considere mecanismos para la coordinación intergubernamental y particularmente para la concertación entre los diversos actores metropolitanos. Además de la cuestión ambiental y de

---

<sup>64</sup> Las Directrices de Planificación urbana consideran que “la planificación urbana y territorial representa un componente básico del nuevo paradigma de la gobernanza urbana, que promueve la democracia local, la participación y la inclusión, la transparencia y la rendición de cuentas, con miras a lograr la urbanización sostenible y la calidad del espacio” p. 8

<sup>65</sup> La implementación tanto de los objetivos y metas planteadas en la Agenda 2030, como en la Nueva Agenda Urbana, requiere de la participación del gobierno nacional, pero particularmente de los gobiernos locales. (CEPAL, ONU-Hábitat, MINURVI, 2018)retoma, en este sentido, a Misselwitz y Villanueva (2015, pág. 13) para resaltar la importancia del papel del nivel local, pues los autores estiman que “hasta 65% de las metas estarían en riesgo de no cumplirse si los actores locales no participan con un mandato claro y un papel principal en los procesos de implementación” (p. 19).

<sup>66</sup>Para CEPAL, ONU-Hábitat y MINURVI (2018) establece que las funciones de ciudad son: 1) una función económica que aprovecha las oportunidades de un crecimiento; 2) una función social que refuerza el derecho a un nivel de vida adecuado, garantizando la igualdad de acceso a bienes y servicios públicos; 3) una función ambiental donde se protejan, conserven, restablezcan y promuevan los ecosistemas; 4) una función territorial que más allá de los límites administrativos impulsa un desarrollo equilibrado e integrado a todos los niveles; 5) una función cívica que genera un sentimiento de pertenencia y propiedad fomentando una cohesión social, la inclusión y la seguridad de sus habitantes; 6) una función igualitaria de género responsable de empoderar a mujeres y niñas, velando por su igualdad de derechos y asegurando su participación plena; 7) una función de movilidad urbana que garantiza un transporte sostenible, seguro y accesible para todos, eficiente en su uso de recursos; y 8) una función de resiliencia que fomenta una adaptación al cambio climático disminuyendo el riesgo de desastres y reduciendo así la vulnerabilidad de sus habitantes (p.21)

una perspectiva de calidad de vida urbana como justificación de ordenamientos gubernamentales a nivel metropolitano (Lefèvre, 2005); UN-Hábitat y GIZ (2015) señalan como una de las razones lo referente a atender la provisión de infraestructura y servicios como forma de abordar la pobreza urbana y la inequidad provocada por el crecimiento urbano. Esto al comprender que en los espacios metropolitanos existe tanto una interdependencia en materia de servicios urbanos, como una desigualdad en el acceso y la calidad de los mismos. De tal forma que las acciones gubernamentales metropolitanas pueden atender y dar solución a problemas sociales, como la segregación (Lefèvre, 2005).

Por otro lado, cabe resaltar que en la agenda internacional una de las principales razones por las que se ha impulsado la gestión de estos espacios se relaciona con el hecho de que las metrópolis son la base económica de la mayoría de los países (GIZ & UN-Hábitat, 2015). Las razones económicas como la productividad, la competitividad y la innovación son parte de los fundamentos o justificaciones de gobernar lo metropolitano, a fin de atender las problemáticas asociadas a la fragmentación institucional y a potencializar la competitividad de estos espacios (Lefèvre, 2005). En este sentido, Rojas (2003) considera que las deficiencias en términos de gobernar las metrópolis les ha impedido a estas convertirse en plataformas económicas eficientes; causando efectos negativos sobre el desarrollo económico nacional por el alto porcentaje del PIB que es generado en estos espacios metropolitanos.

En México, según datos de los Censos Económicos 2014,<sup>67</sup> las zonas metropolitanas tienen una participación porcentual del 60.5% en unidades económicas; el 72.6% de personal ocupado total; y el 77.1% de la producción bruta total. Pese a su relevancia, la OECD (2014) considera que en México las zonas metropolitanas no han llegado a desarrollar su potencialidad productiva<sup>68</sup> a causa de las deficientes capacidades institucionales; particularmente a la fragmentación municipal que agrega costos que ponen freno al crecimiento económico y a la productividad de estas zonas.<sup>69</sup> Por tanto, la OECD sostiene que se requieren de reformas<sup>70</sup> por una gobernanza metropolitana para establecer acciones conjuntas, ya que incluso si las diferentes unidades administrativas cumplieran con sus

---

<sup>67</sup> Estos datos consideran la delimitación de 59 zonas metropolitanas de 2010.

<sup>68</sup> CEPAL (CEPAL, ONU-Hábitat, MINURVI, 2018) señalan que en la región existen “desafíos estructurales de la región (baja productividad, informalidad, falta de inversión en infraestructura y conocimiento), limitan los beneficios que las ciudades generan para el desarrollo (economías de aglomeración y de escala, proximidad de factores de producción, intercambio de ideas e innovación)” (p. 12).

<sup>69</sup> Según el Informe de la OECD de *Territorial Reviews*, tal sería el caso del Valle de México, donde las deficientes capacidades institucionales, la fragmentación en la estructura de gobierno y una limitada planeación urbana estratégica han resultado en que esta zona no llegue a cumplir su potencial.

<sup>70</sup> La OECD considera fundamental reformas hacia municipal *mergers*, inter-municipal co-operation o gobernanza metropolitana. Ciertamente una de sus propuestas está el reducir la fragmentación municipal, lo que puede estimular la productividad tanto como el incrementar el tamaño de la aglomeración urbana.

objetivos locales de corto plazo, estos esfuerzos individuales no alcanzan a desarrollar el potencial económico de estas zonas.

Por último, una razón para planear y gestionar los espacios metropolitanos está vinculada a la necesidad de incorporar un control democrático; es decir, concebir ordenamientos gubernamentales no solo metropolitanos, sino también democráticos (Lefèvre, 2005). Con ello se necesitan considerar aspectos como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana a nivel metropolitano, para articular una política metropolitana que considere los espacios habitados. Esto responde a que la democratización del proceso de urbanización es fundamental para aprehender el *interés colectivo*, el cual debe ser el parámetro fundamental del desarrollo urbano (ONU-Hábitat, 2012). De ahí que sorprenda que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no considere la concertación como parte del desarrollo metropolitano, puesto que lo define como “proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones”.

Lo cierto que particularmente en las zonas metropolitanas, el aprehender la realidad y las problemáticas metropolitanas desde la participación ciudadana es un elemento relevante para gestionar las demandas de la sociedad; ya que existe un déficit desde el gobierno para poder dimensionar esta realidad más allá de los municipios, tanto porque es algo que escapa a su lógica operativa, como por la asimetrías en la recopilación de datos urbanos entre municipios (CEPAL, 2017).

La democratización de la planeación y gestión metropolitana es además fundamental al buscar establecer un nuevo paradigma urbano. En este sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ya establecía como una meta para hacer ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles; el mejorar la capacidad de una planificación y gestión participativa. Por su parte, la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas (2015) establece que para el buen desarrollo de las áreas metropolitanas se deben considerar instrumentos participativos de planeación y gestión que deriven en un proyecto metropolitano integral e inclusivo para una gestión democrática y transparente.

De esta forma, el nuevo paradigma de desarrollo sostenible e inclusivo basado en las personas requiere de cambios estructurales para promover y mejorar los mecanismos de coordinación intergubernamental, pero principalmente de cambios por la democratización de la planeación y gestión urbana. En este sentido se puede retomar la hipótesis presentada por Ruiz de Somocurcio

(1994) para quien la distribución equitativa de oportunidades y acceso compartido a los recursos y beneficios, no se logrará al menos que se articule el proceso de urbanización con el proceso de democratización de las decisiones, la conducción y gestión de las ciudades (p.111)<sup>71</sup>. Por ello, Harvey (2013) sostiene que, partiendo de que el proceso de urbanización es la producción continua de un bien común urbano; la política urbana tendrá sentido solo cuando se reconozca el derecho primordial de adecuar la ciudad a las necesidades de todos aquellos que en su cotidianidad dan forma a la vida urbana. Es así que como señala Coulomb (2015), “la culminación de un proyecto metropolitano no podrá lograrse sin la construcción progresiva de una ciudadanía metropolitana” (p. 7).

En síntesis, en México existe una necesidad imperativa de planear y gestionar los espacios metropolitanos para concebir al desarrollo metropolitano desde la articulación de la economía competitiva que caracteriza a estas zonas –y que debe potencializarse-, la sostenibilidad ambiental y la calidad de vida de sus habitantes. Es decir, planear y gestionar zonas competitivas, sostenibles e inclusivas. Ello a partir de este nuevo paradigma urbano en el cual no solo se piensa en gobernar las zonas metropolitanas en término de eficiencia y eficacia; sino desde la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas con plena participación de la ciudadanía. Lo anterior más en línea, por ejemplo, con los principios de buena gobernanza urbana de UN-Hábitat sobre la sustentabilidad, equidad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, compromiso cívico y ciudadanía.

## **2.2. Aclaraciones conceptuales previas.**

En la política urbana y metropolitana se ha hecho un énfasis en la necesidad de planear y gestionar las metrópolis, particularmente al buscar implementar un nuevo paradigma urbano que parta de una visión de sostenibilidad y de derechos humanos. Por esta razón, es necesario establecer primeramente algunas aclaraciones conceptuales respecto a la planeación y la gestión; conceptos que comúnmente se conciben como dos momentos diferentes y desvinculados entre sí, pero que en realidad están íntimamente relacionados. En ello es importante resaltar que las interpretaciones de estos conceptos han cambiado a lo largo del tiempo, especialmente relacionado con el papel del Estado en la dinámica urbana y de un creciente papel de la sociedad en lo público. En esa investigación, ambos conceptos se enmarcan bajo el concepto de gobernanza que pretende dar cuenta de las relaciones entre los diferentes actores en lo público. Finalmente, estas aclaraciones conceptuales no pretenden ser un análisis exhaustivo de los conceptos y busca solo dar al lector un acercamiento a los mismos como punto de partida para esta investigación.

---

<sup>71</sup> Para Harvey (2013), partiendo de que el proceso de urbanización “no es sino la producción continua de un bien común urbano” (pág. 125), sostiene que “solo cuando se entienda que quienes construyen y mantienen la vida urbana tienen un derecho primordial a lo que ha producido, y que una de sus reivindicaciones es el derecho inalienable a adecuar la ciudad a sus deseos más íntimos, llegaremos a una política de lo urbano que tenga sentido” (pág. 14).

### 2.2.1. Gobernanza metropolitana

De manera general, Flores e Iracheta (2015) consideran que han existido dos líneas para responder a los problemas relacionadas a la acción de *gobernar*:<sup>72</sup> la gobernabilidad y la gobernanza. Y aunque la distinción entre estos conceptos ha sido en ocasiones cuestionada<sup>73</sup> o simplemente usados como sinónimos;<sup>74</sup> es importante puntualizar algunos aspectos específicos de cada uno, pues como señala Aguilar (2006) si bien estos conceptos atienden la problemática del gobierno, lo hacen desde distintas interrogantes. Asimismo, pese a que existen diferentes conceptualizaciones a partir de diversas aproximaciones disciplinarias, un elemento fundamental para su distinción es la definición del rol que le otorgan al Estado, ya que son conceptos que nacen en respuesta a la crisis estatal.

Aguilar (2006), Flores e Iracheta (2015) coinciden en considerar que el concepto de gobernabilidad haría referencia a la capacidad del gobierno para gobernar, al atribuir al Estado y a las instituciones en papel protagónico en la toma de decisiones; por tanto, pone énfasis a la administración pública y al diseño institucional. Esta definición, sin embargo, se ha matizado con conceptualizaciones como gobernabilidad democrática<sup>75</sup> que apuesta por un modelo democrático de gobierno que rija a las instituciones y que considera las relaciones sociedad-Estado. Por su parte, Lefevre (2005) entiende específicamente por gobernabilidad metropolitana “la capacidad de las áreas metropolitanas para establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables” (pág. 196); por lo cual incluye instituciones gubernamentales principalmente.

La gobernanza, por su parte, tiene de fondo una intención de distanciamiento de la concepción tradicional de atribuir al Estado la única capacidad de gobernar (particularmente en términos de toma de decisiones), planteando con ello el reconocimiento de otros actores; en consecuencia, la acción de gobernar es concebida más como un proceso. Este último dado por relaciones de interdependencia-

---

<sup>72</sup> De manera similar Aguilar (2006) que al hablar de la administración pública, refiere de una problemática sobre “la (re)construcción de la capacidad de gobernar el gobierno y la fundación de los modos apropiados de gobernar las condiciones sociales actuales de escases, adversidad e incertidumbre” p. 13

<sup>73</sup> Existen posiciones que consideran un falso debate, por ejemplo, Borja (2012) hace una crítica a los conceptos como gobernabilidad o gobernanza los cuales denomina *pseudoconceptos*, que “solo sirven para crear confusión y legitimar la confusión político-administrativa sobre el territorio” (P. 284).

<sup>74</sup> Por ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su página en línea refieren a la gobernabilidad democrática con el que definen el panorama como “El enfoque del PNUD se basa en un concepto simple: invertir en gobernabilidad democrática es esencial para hacer que el desarrollo funcione. El PNUD desempeña una función clave en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en todo el mundo”. No obstante, al cambiar a la pestaña de Enfoque, la problemática es mencionada de la siguiente manera: “El enfoque del PNUD se basa en un concepto simple: invertir en la gobernanza democrática es esencial para hacer que el desarrollo funcione. El PNUD desempeña una función clave en el fortalecimiento de la gobernanza democrática en todo el mundo”. Consultado en junio 2018 en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>

<sup>75</sup> Pirez (2001) habla por ejemplo de la capacidad de gobernabilidad urbana, esta entendida como “la capacidad del gobierno de la ciudad de orientar y conducir los procesos urbanos de manera de dar respuesta de manera democrática a las necesidades de la población y de las actividades económicas” (p.7)

asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las diferentes organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2006).

A nivel internacional, las pautas de política pública y diseño institucional respecto a *gobernar* la metrópolis se ha abordado cada vez más desde el concepto de gobernanza. Aguilar Villanueva (2006) ya daba cuenta de su uso desde finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado por el Banco Mundial, para después ser retomado tanto por la OCDE y como por el PNUD (1997). Estas conceptualizaciones se basaron principalmente, como plantea el autor, en un enfoque normativo del concepto; es decir, desde concebir un “buen gobierno” como correcto o apropiado y modelo a seguir. En este sentido, más allá de las reservas por su origen en el sector privado con la expresión *corporate governance* (Aguilar, 2006), algunos críticos del concepto de gobernanza cuestionan que organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o el PNUD han impulsado una agenda neoliberal que busca retomar al Estado no como un problema; sino como un componente de la solución en un escenario de reestructuración económica que involucra la participación activa del sector privado en lo público. A esta crítica, se pueden agregar aquellas planteadas por Martínez Sánchez (2016) sobre la escasa rendición de cuentas ante la difuminación de las responsabilidades de los actores; la sustitución de un aspecto transformativo por un discurso político a favor del consenso; la carencia de un sustento normativo explicativo; entre otros. (p. 23)

Pese a estos cuestionamientos, el concepto de gobernanza sigue siendo de uso predominante en comparación al de gobernabilidad. En materia urbana, por ejemplo, el término se encuentra en la Nueva Agenda Urbana como gobernanza urbana y metropolitana. Mientras que el concepto de gobernanza metropolitana ha sido retomado en la legislación mexicana en la nueva LGAHOTDU, donde esta se concibe desde la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. Un avance relevante ya que antes de la promulgación de esta ley en 2016, el concepto de gobernanza no estaba presente en la ahora derogada Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.

Por esta progresiva presencia del concepto en materia de asentamientos humanos, que cobra relevancia lo planteado por Flores e Iracheta (2015) de concebir los procesos de planeación y gestión bajo un modelo de gobernanza metropolitana. Esta última considerada por los autores como una forma de gobernar basado en el principio de concertación y redes de coordinación. Así, para estos autores:

La gobernanza metropolitana propone que los gobiernos municipales, los grupos organizados y los residentes de una zona metropolitana pueden coordinarse con el propósito de controlar o regular su

comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios públicos desde una perspectiva de conjunto que incluya la planificación y la gestión del desarrollo metropolitano (p. 97).

En las metrópolis, la gobernanza metropolitana sería propiamente el reconocimiento de que, como señala Pérez Torres (2013), las instituciones públicas requieren de la participación de redes de actores, aunque esta participación no esté exenta de conflictos. Es decir, reconocer una red de actores metropolitanos interdependientes como el Estado, el sector privado y el sector social en el proceso de toma de decisiones públicas. Sin embargo, Flores e Iracheta (2015) buscan dejar en claro que en este proceso de planeación y gestión metropolitana no se trata de reducir la acción del Estado, sino de “recuperar” su papel como actor responsable de guiar el proyecto metropolitano (consensuado); puesto que pareciera que actualmente no hay un actor responsable del desarrollo metropolitano. Más aún, ante este vacío de responsabilidad, el sector privado y el mercado habrían tomado el papel de guiar el desarrollo metropolitano de acuerdo a sus propios objetivos; aunque con un Estado que ha creado las condiciones políticas para ello, sea mediante la desregularización como mediante mecanismos de incentivar la inversión.

Para Iracheta (2015) el Estado tendría que retomar su papel en el desarrollo metropolitano para dirigir y promover su construcción democrática. En este rol se evalúa su capacidad de incluir a la sociedad civil en la planificación y la gestión de este desarrollo; sector que habría quedado excluido en la relaciones de coordinación intergubernamentales, como de Estado-mercado dentro de los proyectos metropolitanos. Con ello se reconoce la importancia del papel de la sociedad y la participación ciudadana en los procesos urbanos. Un enfoque que coincide con lo planteado por Aguilar (2006) sobre el rol que debe tomar el gobierno como un actor estratega de una visión del futuro socialmente compartida; donde el enfoque de gobernanza significa el “paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa”. Esto, dice el autor, con una *reivindicación pública* del gobierno en donde:

[...] convergen los poderes públicos y los ciudadanos para deliberar sobre las condiciones y la suerte de la vida común, identificar los problemas públicos, definir componente y causas, descubrir las oportunidades y recursos sociales desaprovechados, decidir y actuar corresponsablemente en consecuencia (p. 43)

Por lo anterior, Ziccardi (2017) considera que en la base de una gobernanza urbana metropolitana no solo está la eficaz coordinación intergubernamental, sino la aparición de “nuevos movimientos sociales que reclaman el ejercicio pleno del derecho a la ciudad y las demandas de justicia espacial” (p. 21). En este punto de un modelo de gobernanza, se puede pensar en las organizaciones de la sociedad civil como entes que, como señala Martínez Sánchez (2015), personifican un nuevo

entendimiento de la acción pública como un proceso social antes que exclusivamente gubernamental, y que involucra la participación y la acción colectiva organizada. Un aspecto que será abordado en el siguiente capítulo.

Finalmente, al considerar un modelo de gobernanza metropolitana tendría que concebirse a la planificación y a la gestión como *procesos* que ciertamente involucran a los diferentes actores metropolitanos; pero que su vez deben priorizar un enfoque de calidad, igualdad y no discriminación para todos sus habitantes en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades en los espacios metropolitanos.

### **2.2.2. La planeación y gestión bajo un modelo de gobernanza metropolitana**

La Ley de Planeación considera en su artículo segundo que la planeación es un medio para el eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país. Mientras que en dicha Ley, la planeación nacional de desarrollo es entendida como “la ordenación racional y sistemática de acciones que (...) tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución” (Art. 3). La planeación urbana, en este sentido, puede entenderse como la ordenación racional y sistemática de las acciones por un desarrollo urbano de acuerdo a principios de sostenibilidad e inclusión. En concreto la LGAHOTDU establece como principios de política pública que conducen la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos al derecho a la ciudad; la equidad e inclusión; el derecho a la propiedad urbana; la coherencia y racionalidad; la participación democrática y transparencia; productividad y eficiencia; protección y progresividad del espacio público; resiliencia, seguridad urbana y riesgos; sustentabilidad ambiental; accesibilidad y movilidad.

Ahora bien, a fin de caracterizar la planeación urbana en la actualidad, es necesario enmarcarla en un contexto neoliberal. Para Pradilla (2009) esta etapa significó un cambio de lógica de racionalidad de la planeación: de la planeación indicativa, con énfasis en la lógica tecnocrática y burocrática política, a una planeación estratégica con énfasis en la lógica acumulativa. De manera general, la reconfiguración de la planeación urbana en la etapa neoliberal está relacionada a los cambios de la estructura política y económica: por un lado, la reforma del Estado a partir de la descentralización y la democratización; y, por otro lado, la reestructuración económica con la privatización y la desregulación a partir de la implementación de un modelo neoliberal de libre comercio y del proceso de globalización.

En la reestructuración económica, la planeación urbana se concibe desde una lógica económica de acumulación que apuesta por la competitividad y productividad de las metrópolis, mediante la gestión de estrategias de orden urbano que minimicen costes negativos para dar mayor certidumbre

al capital; así como de la dotación de infraestructura e implementación de políticas urbanas que facilitan e incentiven la inversión. De tal forma que de una regulación normativa y control de la planeación indicativa, se pasó al juego de incentivos; mientras los planes son remplazados por megaproyectos urbanos (Hidalgo et al. 2013).

De manera paralela a esta reestructuración económica, se dio un cambio del papel del Estado por la no intervención, con consecuencias en la descentralización y democratización de la planeación. La descentralización significó la transferencia a los municipios de la facultad y atribución de la planificación del desarrollo urbano, bajo un principio de proximidad y de reducción del centralismo en la planeación urbana. Asimismo, la democratización de la planeación lleva a la inclusión de diversos actores. Aunque estos aspectos serán abordados más adelante, cabe señalar que esta reforma del Estado redefinió desde la planeación nuevos campos de acción, sus alcances y limitaciones, respecto a lo que se espera de la intervención pública. Por ejemplo, lleva a reconsiderar los objetivos de la planeación urbana que se debate entre la eficiencia y equidad<sup>76</sup>. Esta última como parte de una distribución equitativa de los costes y beneficios del proceso de urbanización.

En particular, la democratización de la planeación requiere repensar esta, plantea Lugo (2000), ya no como un plan urbano de modelo ideal de ciudad, sino como un espacio de concertación entre los distintos actores e intereses. En esta misma línea, Pradilla (2009) retoma la planeación como *proceso* más que resultado, pues en ello es necesario que se reconozca las fuerzas que no necesariamente siguen la lógica de los instrumentos de planeación: como los sectores populares con asentamientos irregulares desde la lógica social y de supervivencia<sup>77</sup> o las inmobiliarias con lógicas de acumulación. En otras palabras, una planeación no vista desde una óptica tecnócrata que es responsabilidad exclusiva del Estado, sino como un proceso en el que se reconocen otros actores del sector social y el sector privado como fuerzas determinantes que deben incluirse en el proceso de

---

<sup>76</sup> Para Salcedo (2011), el objetivo general del análisis de políticas públicas es “verificar que la racionalidad del sector público se sustente en la aplicación del principio máximo del beneficio social”. Para este autor esta racionalidad debe operacionalizarse tanto en la elaboración de instrumentos de planeación (planes y programas) así como en el proceso presupuestario bajo una lógica técnico-económica del principio del máximo beneficio social. Con ello parece inclinarse en la eficiencia en términos de esta lógica. Sin embargo, la crítica que hace Fainstein (2013), y que se me hace muy interesante, es dejar de pensar esta racionalidad bajo un criterio de eficiencia de las términos de coste/beneficio, es decir, de corte principalmente económico, que suele pasar por alto los impactos de políticas públicas en las minorías; sino la eficiencia en términos de equidad y justicia.

<sup>77</sup> Si bien la planeación urbana en México ha tenido tradicionalmente dos ejes conductores, lo económico y lo social, el primero posicionado en la búsqueda de la distribución racional de las actividades económicas respecto a las ventajas competitivas; “lo social” se ha visto reducido a una cuestión espacial relacionada a la distribución de la población. Por tanto, no se maneja necesariamente el reconocimiento de la lógica social como una fuerza. Esto quizás responde también a una planeación, que junto al desarrollo, fue definido por un proyecto modernizador. Puede verse esta postura, por ejemplo, señala Azuela, en el sexenio del presidente Miguel Alemán (1946-1952) en relación a su posición ante la no regulación de los asentamientos irregulares, pues “se suponía que el crecimiento económico permitiría la satisfacción de las necesidades sociales a través del mercado”.

planeación, dentro de un marco de gobernanza. De esta forma, Flores e Iracheta (2015) definen la planeación metropolitana como:

[...] la intervención de lo político para atender el proceso de configuración socio espacial, resultado de la relación compleja entre la sociedad y el gobierno, así como las diversas formas y mecanismos de intervención para transformar áreas urbanas tradicionales que no sólo se limitan a restricciones, sino son una estrategia de acciones concertadas, resultado de necesidades comunes (p. 98).

A partir de esta definición, los autores señalan algunas características que requiere la planificación como son: 1) parte de acuerdos sociopolíticos entre los actores metropolitanos; 2) se enfoca centralmente a la ejecución y no sólo a la elaboración de planes, 3) Corresponde a un proceso de planificación que permita actuar integralmente; 4) Orientado a largo plazo y con una mayor presencia y participación de todos los actores involucrados. Mientas que ONU-Hábitat (2015) plantea como componentes del éxito de estos planes: una voluntad política; alianzas apropiadas con la participación de actores pertinentes; un marco jurídico transparente y efectivo; una planificación y un diseño urbanos sólidos y flexibles; y un plan financiero para la asequibilidad y la eficacia en función del costo.

De tal forma que además de la elaboración de instrumentos de planeación se debe considerar la aplicación o ejecución de dichos planes. Además de considerar la factibilidad técnica y financiera, es necesario también abordar los aspectos políticos y sociales a fin de reconocer que la planeación metropolitana se enfrenta al hecho de que aun elaborando instrumentos de planeación, su implementación puede ser difícil a falta de una coordinación entre los actores metropolitanos (Flores & Iracheta, 2015). De ahí que Arellano (2013) identifique, como una problemática, que la planeación metropolitana es indicativa o normativa, pero nunca ejecutiva que lleve a su aplicación. Es una opinión que coincide con Moreno (2006) cuando señala que la planeación metropolitana se ha limitado a la elaboración de planes de desarrollo metropolitano, sin que ello signifique un compromiso en materia de políticas públicas y acciones concretas y congruentes a dicho plan. No obstante, cabe señalar que esta característica no solo atañe a la planeación metropolitana, sino que se considera como algo propio de la planificación socio-espacial en general, dentro de la crisis de la planeación y que ciertamente incluye el nivel metropolitano.

Por lo anterior, Flores e Iracheta (2015) hacen un énfasis especial en los desafíos de la gestión metropolitana coordinada y democrática, antes que en la planeación metropolitana; pues señalan que “son las instituciones políticas y sus representantes los que han fallado y no la disciplina de la planificación” (p. 99). De manera similar, Pradilla (2009), dentro de un argumento de extinción de la

planeación, rescata a la planificación desde la gestión urbana; mientras que Ortega (citado en Carreño & Durán Durán, 2015) concibe a la gestión urbana como “la evolución de la planificación como concepto y como logro de las demandas de los ciudadanos”. Finalmente, la planeación y gestión no deben concebirse como procesos desconectados, ni tampoco dados en forma secuencial; es decir, no se puede pensar que la planificación es una etapa y que la gestión otra. Lo cual coincide con Carreño y Durán (2015) para quienes la gestión urbana es más que acción y emerge mucho antes que el plan.

Ciertamente, como retoman Carreño y Durán Durán (2015), las reflexiones sobre la gestión urbana se dieron en la década del sesenta del siglo pasado como respuesta a la crisis del Estado de bienestar y de la planificación tradicional. Sin embargo, más allá de este cuestionamiento a la planificación, son varios los elementos que han posicionado la gestión en el centro del debate de las metrópolis: la urbanización que desborda los límites de gobiernos locales, que implica una multiplicidad de gobiernos en espacios metropolitanos y la necesidad de acciones coordinadas; la diversidad de actores económicos y sociales en el espacio metropolitano, que además han cobrado relevancia en un escenario de privatización y de democratización de la gestión; el debilitamiento estatal en la dinámica urbana, vinculado también a la privatización de la prestación de servicios urbanos; la globalización, que también ha introducido nociones de cooperación descentralizada; o elementos que definieron de manera indirecta a la gestión urbana como el agrarismo y el ecologismo (Azuela, 2010).

En México, el concepto de gestión aparece junto con la planeación y la regulación de los asentamientos humanos, como parte de la materia que comprende la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU); por tanto, como un elemento central de la misma Ley. Esto representa un cambio significativo en la manera de abordar a los espacios urbanos, puesto que en la previa Ley de Asentamientos Humanos de 1993 el concepto de gestión urbana o gestión territorial no aparecía. Asimismo, es interesante hacer notar que este concepto se reconoce como un elemento particular para el desarrollo metropolitano. Lo anterior ya que en el artículo 3 de la LGAHOTDU, el desarrollo urbano se entiende solo como “el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población”. Mientras que el desarrollo metropolitano si considera el concepto de gestión, pues este es definido como el “proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones”.

Al igual que la LGAHOTDU, la Nueva Agenda Urbana introduce y acompaña a la gestión de otros procesos como planificar, financiar, desarrollar y administrar. Estos procesos, sin embargo,

pareciera que son transversales a la noción de gestionar: gestión para planificar, gestión de recursos para financiamiento, gestión pública para administrar. En este sentido, para Lungo (2000) una de las cuestiones más difícil al analizar el concepto de gestión urbana refiere la identificación de sus componentes, que para él serían: la planificación urbana, la regulación urbana, la inversión urbana y la administración urbana. Por su parte para Mattingly (1995) las acciones dentro de la gestión urbana pueden verse como *procesos* claves que atraviesan transversalmente todas las condiciones y los servicios en los cuales se producen las actividades de la ciudad; estos procesos son desarrollar, operar, mantener, financiar, planificar y coordinar.

Ahora bien, ¿cómo entender en particular el concepto de gestión urbana? Michael Mattingly (1995) entiende por gestión (*Management*, en inglés) “una cuestión de tomar responsabilidad sostenida por las acciones para alcanzar objetivos particulares con respecto a un objeto particular”.<sup>78</sup> En este caso, señala el autor, la gestión urbana tiene por objeto la *ciudad* como un todo y no las instituciones, estas últimas abordadas únicamente de manera indirecta al ver su capacidad de gestión. Asimismo tampoco se trata solo de gestión de recursos, servicios o infraestructura urbana, ya que esto sería una visión parcial de la ciudad. Para Mattingly (1995) esta responsabilidad es atendida principalmente por el sector público bajo dos opciones: primero, como último recurso cuando ningún otro actor toma la responsabilidad, particularmente cuando no hay margen de ganancia; o segundo, como actor principal que dirige la situación esperada. Sin embargo, existen otros actores en la gestión urbana que él define en tres categorías: *sector público, sector privado y la comunidad*.

Esta forma de entender la responsabilidad en los diferentes actores está íntimamente vinculada con la concepción del papel del Estado dentro del marco de gobernanza antes visto; que a su vez ha cambiado la forma de entender la gestión. De esta forma, en su investigación sobre el debate del concepto de gestión urbana, Carreño y Durán (2015) dan cuenta de hitos históricos que han marcado la forma de entender el concepto respecto a las preguntas de a quién involucra, qué significa y qué representa. El primer hito está relacionado a una gestión centralizada en el Estado benefactor a quien se le asigna la responsabilidad de satisfacer niveles mínimos de vida (necesidades básicas), enfocándose en conceptos como gestión pública. Un segundo hito de enfoque neoliberal que privilegia una gestión descentralizada con el repliegue estatal y la intervención del sector privado en la gestión urbana, como parte de un supuesto de eficiencia y efectividad; acercándose más a una concepción de gestión estratégica.

Ahora bien, en el proceso de gestión, retoma Mattingly (1995), los actores tienen tanto recursos propios como capacidad de influencia para persuadir, motivar, incentivar, etc., a los otros

---

<sup>78</sup> Traducción propia.

actores. Una capacidad presente particularmente en el sector público quien debe regular o estimular acciones para lograr beneficios colectivos. Para este autor, en la gestión urbana es importante considerar las diferentes articulaciones y relaciones de los actores, a partir de sus propios recursos y capacidad de influencia; por tanto, los actores son vistos como recursos clave que deben ser ordenados lo mejor posible para mejores resultados, mediante formas de coordinación y concertación (Mattingly, 1995).

En este sentido, por ejemplo, Iracheta (2009) ve en sector social una movilidad (posibilidad de circular) más efectiva dentro de la metrópoli; o el sector privado que, aunque sujeto a ciertas restricciones, tiene más flexibilidad para circular el capital en la metrópoli, independientemente de fragmentaciones político-administrativas; mientras que el gobierno está limitado por las jurisdicciones político-administrativas. De esta forma, Flores e Iracheta (2015) conciben la gestión como “la capacidad de sumar a los actores sociales con mayor poder de transformación de la zona metropolitana y con capacidad para definir una estrategia compartida y sobre todo sinérgica” (p. 100). En materia de una gestión democrática, esta estrategia compartida debería ser pensada en términos de concertación, pero también de inclusión.

Por otra parte, para Mattingly esta *responsabilidad* se define en torno a la existencia de *expectativas* de cómo las actividades de los asentamientos humanos deberían funcionar. Estas expectativas pueden generar, a su vez, conciencia de la necesidad de actuar; por tanto, según el autor, la *responsabilidad* sería la voluntad de corresponder con acciones las preocupaciones respecto a estas expectativas. Es en este punto, como señalan Carreño & Durán (2015), que la gestión urbana es simultáneamente reflexión y acción al estar “impregnada de las lógicas de la virtualidad que produce la imaginación y de la materialización que producen los actos humanos”.

Ahora bien, estas *expectativas* se configuran alrededor de diferentes perspectivas y actores: pueden darse en el marco del nuevo paradigma urbano, por lo que estarían determinadas en gran medida por el enfoque de derechos humanos de la Nueva Agenda Urbana promovido a nivel internacional; o también como expectativas definidas a partir de las obligaciones de los gobiernos. Pero principalmente estas expectativas provienen de demandas propias de las dinámicas y espacios urbanos cotidianos, de las necesidades y las aspiraciones de la vida urbana que dan lugar a movimientos sociales urbanos por la gestión de soluciones a problemas específicos (Harvey, 2013).

De fondo, estas expectativas se piensan como necesidades y/o deseos que conforman una demanda en términos de lo que se espera de y en la metrópolis. De ahí que para Coulomb (1993) el lugar estratégico de la gestión comprende la constitución de la demanda, donde se articulan la esfera de las necesidades sociales con el ámbito público de su satisfacción. En un análisis que hace el autor

de las cuestiones semánticas de la *gestión*,<sup>79</sup> concluye que el concepto puede ser visto desde dos sentidos: por un lado, como prácticas institucionales públicas, administrativas, técnicas y recursos respecto a respuestas (acciones) de creación y administración de servicios urbanos como oferta. Por otro lado, como prácticas de gestión de la población respecto al aprovisionamiento y consumo de estos servicios constituyente de una demanda. Es decir, habría que entender la gestión como un concepto de dimensión relacional que involucra tanto al gobierno como a la ciudadanía en la constitución de la demanda-respuesta. A partir de esto, una definición de gestión urbana podría ser: “conjunto de decisiones y procesos políticos, económicos y sociales, a través de los cuales se gestionan al mismo tiempo las demandas sociales urbanas y las respuestas técnicas y administrativas a estas mismas demandas sociales, por parte del aparato del Estado” (Coulomb y Herrasti, 1993:18).

Asimismo, Ramírez Sáiz (1999) retoma a Duhau (1998) para definir la gestión metropolitana como el proceso a través del cual los gobiernos captan, definen y canalizan la demanda social para regular su oferta. En este escenario, la democratización de la gestión urbana es necesaria para poder constituir una demanda-respuesta inclusiva y no controlada o captada mediante mecanismos políticos como el clientelismo. Por ello, se requieren de espacios y mecanismos institucionalizados de participación ciudadana que permitan la concertación entre sociedad y gobierno en esta esfera de demanda-respuesta.

De esta forma, para Lungo (2000) una cuestión clave para que la gestión urbana contribuya a la construcción de relaciones democráticas está en cómo incorporar la participación ciudadana a los procesos propios de la gestión (planeación, administración, inversión, entre otros). Sin embargo, a nivel local, metropolitano e incluso nacional, ha predominado una carencia de estos mecanismos que permitan gestionar la demanda desde planos cotidianos, así como vinculatorios, antes que exclusivamente consultivos. Ante esta situación, en el país se visualizan las agendas conformadas por parte de organizaciones de la sociedad civil o incluso desde la iniciativa del sector empresarial, como una forma de conformar y ordenar la demanda ante las autoridades dentro de un proceso de gestión. En esta investigación se analizarán más adelante las agendas ciudadanas como mecanismos de gestión.

Finalmente, las expectativas de las actividades de los asentamientos humanos deben, a partir de un proceso de gestión, concebirse en objetivos concertados socialmente y coordinados gubernamentalmente. Ciertamente, la gestión urbana implica, en cuanto considera acciones en torno a objetivos particulares, la identificación y la definición de dichos objetivos; pues estos determinan

---

<sup>79</sup> Coulomb (1993) parte de un doble significado a la palabra *gestión*, desde el diccionario Larousse, como “acción y efecto de administrar” y “diligencia para conseguir una cosa” (acción y efecto de gestionar, para la Real Academia Española).

las problemáticas, las oportunidades y la valoración del proceso en general (Mattingly, 1995). No obstante, Carreño y Durán (2015) consideran que en esta identificación de objetivos permanece en la actualidad una perspectiva administrativa, que lleva a concebir a la gestión urbana como un proceso eficiente para administrar los recursos desde un enfoque estatalciudadano-cliente y de productividad. Es decir, un modelo administrativo es tomado como referente para la gestión urbana donde se establece la eficiencia y eficacia como objetivos; aunque nuevos enfoques han matizado esta perspectiva administrativa. Gómez López (2007), por ejemplo, plantea la necesidad de nuevos propósitos complementarios a estos principios clásicos de la administración, como participación, sostenibilidad, flexibilidad y coherencia. Mientras que para Sagredo Cáceres y Maximiliano Carbonetti (2003) la gestión sigue objetivos de eficiencia, desde una perspectiva cuantitativa y de resultados; y de legitimidad, desde una perspectiva cualitativa y democrática.

Sin embargo, para Mattingly (1995) en términos de gestión urbana, es claro que la eficiencia y efectividad no son objetivos, pues “ambos son criterios incompletos que piden un propósito. ¿Eficacia para lograr qué?”.<sup>80</sup> Esto como parte de una problemática respecto a que no existe una imagen concertada socialmente de lo que se espera de la metrópolis, que permita definir objetivos y de los procesos para lograrlo; por lo que la gestión urbana termina por reducirse a objetivos sectoriales particulares. De manera similar, desde una perspectiva de democratización de la gestión urbana, para el autor la participación, la transparencia y la rendición tampoco dan una idea clara del objetivo, en la medida que sean concebidos como fines.

Al final, una noción principal del objetivo de la gestión urbana está relacionada al desarrollo (Carreño & Durán Durán, 2015): el desarrollo económico, el desarrollo sustentable o un desarrollo basado en las personas (Nueva Agenda Urbana). Este objetivo por el desarrollo, sin embargo, debe reconocer las particularidades de los espacios metropolitanos; sus condiciones económicas, territoriales, sociales y ambientales. De ahí que las acciones “apropiadas” difieren en tiempo y lugar (Mattingly, 1995), ya que la gestión urbana no es un carácter técnico ni un proceso homogéneo sin contexto. En este punto la gestión urbana comprende un proceso de planeación mediante la identificación de estrategias y acciones prioritarias, las cuales son definidas al encuadrar el objetivo con las condiciones economías, sociales y políticas de los diferentes contextos socio-espaciales. De esta manera, la gestión es “un verdadero proceso sociopolítico urbano que intenta asignar coherencia, racionalidad, creatividad y conducción a las distintas medidas políticas públicas” (Sagredo Cáceres & Maximiliano Carbonetti, 2003; p.11).

---

<sup>80</sup> Traducción propia. Original: “both are incomplete criteria which beg for a purpose. Effectiveness in achieving what?”

### **2.3. Los desafíos de gestionar lo metropolitano: la lógica administrativa municipal, la participación ciudadana metropolitana y la polarización necesidades-recursos.**

Un proyecto de desarrollo metropolitano sostenible e inclusivo requiere de un proceso planificado y gestionado de manera coordinada y concertada, para el aprovechamiento de las oportunidades que las metrópolis ofrecen; donde el Estado es el actor que toma la responsabilidad de guiar este desarrollo metropolitano. Sin embargo, como señala Pérez (2013), si bien el fenómeno metropolitano ha significado cambios cuantitativos y cualitativos complejos; las estructuras de gobierno no han sido capaces de transformarse al mismo ritmo y se han visto rebasadas por dichos cambios, lo que ha representado un desafío al momento de *gobernar* lo metropolitano.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ejemplo, no existe explícitamente lo metropolitano, lo que representa un desafío en materia de política metropolitana; puesto que como hace notar Arellano Ríos (2014) la forma jurídica es un elemento fundamental para que el Estado reconozca el problema metropolitano como suyo. GIZ y UN-Hábitat (2015) también mencionan que la presencia constitucional no solo da crédito al concepto, sino que es una base para establecer arreglos institucionales. De tal forma, pese a que lo metropolitano tiene en México presencia jurídica en legislaciones secundarias y una política territorial de delimitación; en términos generales, gobernar los espacios metropolitanos es un desafío socio-político que no ha sido plenamente abordado en México, o con alcances limitados, por lo que ha persistido un desentendimiento del Estado en la política metropolitana.

Para muchos autores, esta “ingobernabilidad” de la metrópolis proviene de la complejidad de la definición del fenómeno metropolitano como un aspecto físico-espacial y del fenómeno como sujeto de políticas urbanas. Es decir, retomando el planteamiento de Borja (2012), existe una inadecuación entre los territorios como espacios socio-económicos y como territorios institucionales. Este desfase entre las estructuras de gobierno y la dinámica del fenómeno metropolitano da cuenta de una aglomeración urbana que de manera general sobrepasa los límites tradicionales de unidades político-administrativas; enmarcándose en un complejo marco de gobierno multi-escalar (Ziccardi, 2017).

De tal manera que mientras los límites de las unidades administrativas son fijos y difícilmente modificables, las aglomeraciones urbanas mantienen límites difusos y cambiantes; siendo esta flexibilidad de los “límites” de un área metropolitana la que introduce el planteamiento de una ingobernabilidad del fenómeno. ¿Es un espacio urbano-metropolitano definido por límites difusos o con límites dados por las unidades político-administrativas? Es en este ir y venir entre el espacio y el objeto que las zonas metropolitanas se consideran lugares ingobernables, por no estar exclusivamente

dentro de los límites político-administrativos definidos dentro del esquema político mexicano que comprende el gobierno local municipal, el subnacional estatal y el nacional federal. Y es por esta razón que Arellano Ríos (2013) considera como una preocupación central el replantear la tendencia a hacer tipologías de ciudades sin considerar el elemento institucional.

Partiendo de lo anterior, Pérez (2001) considera que existen tres contradicciones que dificultan la gobernabilidad en los espacios metropolitanos y que son definidas a partir de estas dos dimensiones que tiene el fenómeno metropolitano como carácter urbano territorial y de político institucional-territorial. Detrás de estas contradicciones, el autor establece que es necesario que la acción de gobernar esté vinculada a una perspectiva metropolitana que comprenda a la metrópolis como una unidad urbana-metropolitana, dentro de un ámbito gubernamental específico. Pradilla (2009) coincide en que es necesario considerar a las zonas metropolitanas como una unidad real -como lo urbano y la *ciudad real*-; por tanto, partir de una visión comprehensiva de lo *metropolitano* como racionalidad predominante no delimitada por municipalidades (Rodríguez & Oviedo, 2001).

La primera contradicción que identifica Pirez (2001) es *Entre el ámbito territorial de las cuestiones, los problemas y el ámbito territorial del gobierno y la gestión locales*. Según el autor, esto refiere a la problemática metropolitana como “transterritorial”; es decir, que trasciende las unidades político-administrativas locales y propiamente la acción gubernamental de las municipalidades. Esto coincide de manera similar con la distinción que retoma Arellano (2013) entre el fenómeno metropolitano y el problema metropolitano: el primero vinculado a la concentración urbana y al fenómeno urbano, y el segundo, como la expresión de los distintos problemas de la ciudad que impulsan la acción pública.

Por ejemplo, en el país si bien se ha reconocido con ciertos alcances la problemática de la contaminación ambiental o la movilidad urbana como un problema de cuestión metropolitana; esto no es tan perceptible con otras cuestiones como la vivienda, a pesar de que posee claramente lógicas metropolitanas. Asimismo, además de estas problemáticas transterritoriales, la gestión metropolitana se enfrenta a lo planteado por Rodríguez Oviedo (2011) respecto a que la racionalidad pública predominante aborda los problemas por sectores, pero no de forma efectiva la dimensión territorial. Así la problemática metropolitana involucra también al desafío de articulación e integralidad entre las diferentes políticas públicas de desarrollo urbano, ambiental y social que requiere de una coordinación institucional e intergubernamental.

Esta falta de una visión integral desde lo metropolitano ha sido para la ONU-Hábitat (2012) un obstáculo para pensar en términos de problemas compartidos respecto a los altos costos sociales y ambientales como la contaminación; del manejo de residuos sólidos ineficiente y con carga a la

sustentabilidad ambiental; de una movilidad ineficiente e inadecuada que no da respuesta a los flujos tanto de personas como mercancías en las ZM; en el suministro de agua por presión sobre los recursos hídricos o un aprovechamiento diferencial por dificultades operacionales que no ha permitido pensar en términos de disponibilidad, calidad y asequibilidad.

De esta forma, no se han podido distinguir las problemáticas de interés metropolitano que requerirían necesariamente de una gestión a nivel metropolitano. Sin embargo, debe reconocerse que la nueva LGAHOTDU presenta avances en este sentido al establecer los elementos que son considerados de interés metropolitano como la planeación del ordenamiento territorial; la infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad; la gestión integral del agua y de residuos sólidos; la seguridad pública; políticas habitacionales; entre otros. Más aún, es importante agregar que en la gestión de la vida urbana metropolitana se debe considerar también cuestiones como infraestructura educativa o de servicios médicos, que ciertamente son determinantes no solo a nivel metropolitano, sino regional.

Finalmente en el análisis de esta primera contradicción, queda claro que los gobiernos locales siguen atendiendo las problemáticas metropolitanas en términos de su propio ámbito de política local; a pesar de que muchos de los problemas que enfrentan los municipios son en realidad de carácter metropolitanos (Nelles, 2012). Esto está relacionado a un énfasis municipal que ha guiado la gestión de las metrópolis que, desde una perspectiva centralista, ignora la totalidad urbana y no considera las dinámicas funcionales de las zonas metropolitanas. Para la OECD (2014) esto responde a lo que denominan una *lógica administrativa* donde las ciudades son vistas como entidades administrativas –en este caso municipales– que resuelven sus problemas dentro de sus propios límites político-administrativos, aunque los impactos vayan más allá de estos. De ahí que esta Organización considere como parte de su perspectiva de *Getting cities right*<sup>81</sup>, el avanzar hacia una *lógica funcional* donde las ciudades sean consideradas como unidades económicas funcionales donde las soluciones se adaptan a las áreas de impacto.

La segunda contradicción según Pirez (2001) se da *Entre el ámbito territorial de las necesidades o los problemas y el ámbito territorial de la representación política*. Esta contradicción aborda específicamente el déficit de representación política a escala metropolitana; donde la población que habita el espacio metropolitano carece de instrumentos de representación a dicha escala. Al respecto, para Coulomb (2015) es evidente que en México existe un déficit democrático en

---

<sup>81</sup> En esta perspectiva de *Getting Cities Right* también se incluyen otros factores como de una forma de gobernar estratégica con énfasis en oportunidades antes que definirse exclusivamente por la atención de problemas; una aproximación más holística para la definición de la agenda urbana; y una perspectiva integral para enfrentar desafíos urbanos con base en la coordinación de las políticas económicas, sociales y ambientales.

las zonas metropolitanas, como consecuencia de ser un proyecto jurídico que fue abordado sin preguntarse nunca la cuestión de su gobernabilidad democrática. De esta forma, considerando que en México no existen autoridades metropolitanas elegidas por medio del voto, como serían los gobiernos locales, la gobernabilidad metropolitana no se plantó al margen de una democracia representativa determinada por mecanismos electorales.

Por lo anterior, las zonas metropolitanas enfrentan un reto democrático, de representación y de poder, agrega Coulomb (2015), para el ejercicio de la ciudadanía a escala metropolitana. Esto como parte del doble desafío de la democracia presentado por Borja (2010) de reinventar la ciudad y reinventarse a sí misma en la ciudad. Puesto que el fenómeno metropolitano, por sus dimensiones y complejidad, no solo ha cuestionado la idea tradicional de la ciudad definida por límites claros; sino también de la democracia y la ciudadanía en estos espacios.

No obstante, no es necesario pensar en autoridades metropolitanas electas o gobiernos metropolitanos para considerar la necesidad de mecanismos de participación ciudadana; ya que esto restringiría el concepto de ciudadanía al ámbito electoral en el marco de una democracia representativa. En este sentido, habría que matizar que, siguiendo a Ziccardi (2004), la calidad de la democracia no solo se define en el ámbito de la política en términos electorales, sino en el de la gestión urbana. Más aún, Lefevre (2005), al analizar algunas experiencias metropolitanas, concluye que las elecciones directas de ordenamientos gubernamentales metropolitanos (como asambleas o consejos) no son suficientes, pues no resuelve la cuestión de aceptación política y social. Por esta razón, esta segunda contradicción no debe reducirse a la representación política y debe dirigirse más a la democratización de la gestión metropolitana. Este segundo desafío será abordado más a profundidad más adelante.

Por último, la tercera contradicción presentada por Pirez (2001) es *Entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos*. Esta contradicción refiere principalmente a los procesos de polarización que llevan a la concentración de necesidades en territorios donde existen menores recursos y viceversa, la concentración de recursos donde existen menores necesidades. Por tanto, esta contradicción debe ubicarse en el proceso mismo de urbanización-metropolización selectiva tendiente a la creación de una lógica de riqueza-pobreza que estructura y da forma al espacio metropolitano. Esta lógica de la estructura metropolitana resulta en diferencias en la capacidad económica, técnica e incluso institucional entre municipios de una misma zona metropolitana; por tanto, la capacidad de respuesta, en términos de planeación y gestión urbana, también es diferencial. Así Arellano (2013) considera un marco de heterogeneidad municipal donde algunos gobiernos

locales reclaman y exigen más atribuciones y competencias; mientras para otros, estas son cargas pesadas.

En síntesis, en esta tercera contradicción, la problemática se centra en esta dinámica selectiva que refuncionaliza el espacio y su tendencia a la concentración de necesidades, pero también aborda las asimetrías en términos de recursos y capacidades municipales. De esta forma, puede concluirse que una política metropolitana debería incluir necesariamente la consideración de financiamiento a nivel metropolitano como la base que sustente y garantice acciones coordinadas; y promover de esta forma una justicia socio-espacial en el desarrollo metropolitano. Esto último vinculado a la equidad, que para Jeroen Klink (2005) refiere a “la capacidad de la estructura metropolitana para lograr una unificación y redistribución de los costos y beneficios del desarrollo metropolitano, a través de los límites políticos locales” (pág. 137)

#### **2.4. La coordinación intergubernamental como modelo de gobernanza metropolitana en México y el papel de los gobiernos locales.**

En este punto queda pendiente la pregunta de cómo gobernar los espacios metropolitanos desde modelos que aborden estos desafíos. Para Rodríguez y Oviedo (2001) la respuesta obvia sería una instancia de gobierno supramunicipal (gobiernos metropolitanos) o intermunicipal (agencias públicas, modelos asociativos) que coordine y administre el espacio metropolitano, a la vez que represente a la ciudadanía. Por su parte, GIZ y UN-Hábitat (2015) presentan una clasificación de arreglos institucionales para la gobernanza metropolitana que incluye: a) la Gobernanza fragmentada, con algún grado de coordinación intermunicipal con ejemplos como los comités y comisiones; b) Gobiernos metropolitanos o regionales; c) Autoridades metropolitanas o regionales, como las autoridades de planeación regional; y d) Gobierno local consolidado, como por ejemplo la fusión de gobiernos locales. Mientras que Iracheta (2017) menciona cuatro tipos de arreglos: la coordinación normal o ligera, autoridades intermunicipales, autoridades supramunicipales y ciudades metropolitanas.

De estos diferentes arreglos institucionales de gobernanza metropolitana, la creación de una instancia o modelo de gobierno metropolitano es considerado como el modelo ideal (Lefévre, 2005), al vincular de forma más directa lo metropolitano como fenómeno socio-espacial a un ámbito gubernamental específico; aunque esto no signifique que los límites del fenómeno no sean cambiantes a lo largo del tiempo. Sin embargo, Rodríguez & Oviedo (2001) resaltan que su creación es una problemática particularmente compleja y conflictiva, pues implica una reestructuración institucional y del poder; además de ser una alternativa que no forma parte del pensamiento ni del gobierno, ni de la ciudadanía.

En México, la instauración de gobiernos metropolitanos se considera no sólo complicado desde el punto de vista del diseño institucional, sino que es un planteamiento desestimado por entrar en confrontación con el municipio libre y autónomo, considerado uno de los pilares institucionales del país. Ya que son los gobiernos locales los que más pierden con el fortalecimiento de mecanismos o instancias metropolitanas (Lefèvre, 2005). No obstante, tal y como retoma SEDATU-CONAPO-INEGI (2018), en el país se debe partir de que “la inexistencia de gobiernos metropolitanos no debe inhibir la creatividad en el trabajo conjunto”. Por ejemplo, para el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) la solución más viable para el país en términos de gobernanza metropolitana, es crear servicios metropolitanos; esto basado tanto en las atribuciones municipales presentes en el marco jurídico, como en un derecho de asociación intermunicipal. Además cabe señalar que estas estrategias de cooperación en materia de políticas metropolitanas, sin la necesidad de un gobierno a este nivel, puedan ser a futuro una fuente legitimadora de la funcionabilidad de la creación de autoridades metropolitanas (Lefèvre, 2005).

A la complejidad de instaurar autoridades supramunicipales o gobiernos metropolitanos, hay que sumarle que diferentes instrumentos internacionales reconocen a los gobiernos locales como elementos clave para alcanzar el desarrollo urbano sostenible, bajo un principio de subsidiariedad, competitividad y/o equidad;<sup>82</sup> por tanto, los procesos de gestión metropolitana se han planteado principalmente desde arreglos institucionales que involucren a los gobiernos locales en la toma de decisiones, desde la coordinación o colaboración intergubernamental. Asimismo, en un mundo globalizado, el fortalecimiento de los gobiernos locales es fundamental en la internacionalización de las metrópolis y la cooperación descentralizada que sustentan las redes globales de intercambio de bienes y servicios. Pero también de las asociaciones entre gobiernos locales como parte de un proceso de aprendizaje y desarrollo de capacidad.

La *Declaración De Montreal Sobre Áreas Metropolitanas (2015)*, por ejemplo, retoma la promoción de la cooperación metropolitana como medio para lograr el desarrollo urbano sostenible, por lo cual establece que:

---

<sup>82</sup> En el Documento *Directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales* se establece que el fundamento del proceso de descentralización está basado en el principio de subsidiariedad el en el cual “las autoridades elegidas más próximas a los ciudadanos ejercerán las responsabilidades públicas”. Por su parte, Rojas (2003) retoma que los gobiernos nacionales transfirieron responsabilidades a los gobiernos subnacionales “para aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico local (...) mejorar los servicios e infraestructuras” por ser estos “más afines con las necesidades de las economías locales y dotados de una mayor capacidad para trabajar con empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil”. Asimismo se les considera como colaboradores para “la promoción de un proceso de desarrollo más equitativo, por medio de la entrega eficiente de servicios públicos de salud, educación y saneamiento, entre otros, los cuales constituyen insumos fundamentales para asegurar el bienestar de la población y elementos esenciales para alcanzar una mayor igualdad entre los diferentes grupos de la sociedad, así como en los distintos lugares del territorio”. (p. 44)

[...] los gobiernos locales deben innovar en materia de democracia y gobernanza supralocal y desarrollar nuevos mecanismos y estrategias de coordinación interterritorial para enfrentar los desafíos de escala metropolitana y para asegurar una más grande cooperación para reforzar la atraktividad, la competitividad la inclusión y la cohesión social (pág. 4).

Con ello se ha impulsado la descentralización, considerado como un proceso hacia una administración pública más eficiente y democrática, con el fortalecimiento político-institucional, administrativo y financiero de los gobiernos locales. Esto se evidencia en uno de los compromisos de la Nueva Agenda Urbana (2017):

Apoyaremos, en consonancia con la legislación nacional de los países, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales y locales para aplicar una gobernanza local y metropolitana eficaz a diferentes niveles, que cruce fronteras administrativas y se base en los territorios funcionales, velando por la participación de los gobiernos subnacionales y locales en la toma de decisiones y trabajando para conferirles la autoridad y los recursos necesarios para gestionar las cuestiones cruciales urbanas, metropolitanas y territoriales (p. 28)

Un escenario no ajeno a México, donde los mecanismos de gobernanza metropolitana están enmarcados por un sistema federal y un proceso de descentralización político-administrativa; por tanto, los límites y posibilidades de gestionar lo metropolitano están definidos por las atribuciones y las capacidades de los gobiernos subnacionales estatales y los gobiernos locales municipales. En particular, a partir de las reformas al artículo 115 constitucional, los municipios son las unidades político-administrativas que están a cargo institucionalmente de gestionar servicios públicos como el agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia y disposición de residuos, calles, seguridad pública, entre otros servicios fundamentales para la vida urbana. En pocas palabras, de la gestión de los gobiernos locales dependen muchas de las condiciones y componentes de la vida urbana (ONU-Habitat, 2012).

En México, sin embargo, este proceso de descentralización para dotar de mayores funciones al municipio no fue acompañado de políticas, mecanismos y/o instrumentos institucionales, políticos y de financiamiento que permitieran fortalecer al emergente municipalismo. A causa de esto, muchos municipios no son capaces de cumplir sus responsabilidades en materia de servicios y bienes urbanos. Y si bien ante esta situación, según el artículo 115 constitucional, los municipios pueden celebrar convenios con el Estado para que este pase a hacerse cargo en forma temporal de la prestación de algunos servicios;<sup>83</sup> Antonio Sánchez Bernal (2011) retoma a la privatización y a la cooperación intermunicipal como otras soluciones que se han planteado ante estas limitantes municipales.

---

<sup>83</sup> Así por ejemplo, el *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales* menciona que 24.3% de las administraciones públicas municipales se asociaron con otros órdenes de gobierno con temáticas particulares como

Por un lado, la privatización consiste en transferir ciertas facultades gubernamentales al sector privado, el cual pasa a determinar en gran parte la cobertura, el acceso y la calidad de los servicios y bienes urbanos. Esta transferencia se relaciona a un gobierno que no posee los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades para satisfacer la demanda de la población; aunque este posicionamiento también se vincula con un discurso de ineficiencia del Estado. Así se definió un escenario donde el proceso descentralización, sin un acompañamiento de recursos a los gobiernos municipales, se convirtió en coartada para la privatización (Pisarello, 2011, pág. 36). Sin embargo, esta transferencia al sector privado de la gestión de servicios y bienes urbanos, no significó necesariamente la transferencia de la responsabilidad estatal en materia de garantizar bienestar social y el interés público. De tal manera que antes que un carácter público y desde una perspectiva de derechos, varios servicios son concebidos como mercancías en la medida en que son orientados para la ganancia, siendo accesibles –y de calidad- solo para aquellos que capaces de pagar los costos de su cobertura.

Por otro lado, la coordinación intermunicipal tiene la principal ventaja de compensar considerablemente las debilidades administrativas, técnicas, económicas y financieras de los municipios (Sánchez Bernal, 2011); al tiempo que respeta los ámbitos municipales. Asimismo, la coordinación o cooperación responde a una intermunicipalidad vista como “un medio adecuado para racionalizar la oferta de bienes y servicios locales” (Arellano, 2013; p. 25), frente a las presiones, demandas y necesidades de la sociedad. Es decir, en la acción conjunta se reconoce la posibilidad de desarrollar infraestructura que reduzca costos de inversión y operación con modelos de gestión intermunicipales (ONU-Hábitat, 2012); procurar una provisión de servicios más eficiente y equitativa (Andersson, 2015); así como evitar esfuerzos dobles (Xavier Ferreira, 2006).

En concreto, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2010) considera las siguientes ventajas de alianzas intermunicipales: generan economías de escala (particularmente en la provisión de servicios como agua, luz, transporte y recolección de basura); incrementan el poder de negociación de las autoridades municipales; permite crear una metodología e instrumentos innovadores para gestionar sistemas y recursos; detona capacidades sociales e institucionales existentes de la zona; generan redes de comunicación informal gobierno-sociedad-ONG- academia; y mayor rendición de cuentas. Finalmente, para Navarro Arredondo (2013) la coordinación intergubernamental:

---

infraestructura (16.8%); agua potable, drenaje y/o alcantarillado (14.7%), entre otros; aunque fueron asociaciones principalmente con el poder ejecutivo estatal (31%) y el Federal (20.6%).

(...) se plantea como un asunto de política pública cuando es posible lograr un resultado colectivo superior a la situación existente. Por ello desde una perspectiva racional e institucional, las agencias gubernamentales colaboran, dado que persiguen intereses comunes y se hallan expuestas a un entorno de oportunidades, incentivos y amenazas (p. 9).

En México, el artículo 115 constitucional representa un fundamento que permitiría regular en materia metropolitana desde la coordinación (Azuela, 2010), pues en la fracción III establece 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”<sup>84</sup>. Y aunque no se establezca su obligatoriedad, este es un fundamento jurídico los arreglos institucionales de gobernanza metropolitana en México; por tanto, no es de extrañar que algunas entidades federativas hayan promulgado leyes en materia de coordinación metropolitana.<sup>85</sup> Incluso la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano contempla la coordinación en materia de interés metropolitano (puntualizados en la misma Ley) entre Megalópolis o zonas metropolitanas –desde sus gobiernos estatales- que tienen relaciones funcionales económicas y sociales, y con problemas territoriales y ambientales comunes (Artículo 39).

De tal forma, Arellano (2013) ya señalaba que las reformas constitucionales<sup>86</sup> permitieron gobernar las metrópolis mediante una vía jurídica e institucional definida primero por la coordinación y después el asociacionismo. En este punto cabe retomar la distinción que hace Arellano (2013) entre coordinación y asociacionismo: el primero refiere a “una óptima armonización en el ejercicio de las facultades y concertar cierto tipo de relaciones entre diversos niveles de gobierno en un estado” (p. 32). Mientras que el asociacionismo implica, desde un punto de vista jurídico, que “los ayuntamientos, mediante un contrato, se asocien para realizar juntos una empresa, o se unan en torno a un fin”.

Los arreglos de acción conjunta intergubernamental pueden tomar en realidad diferentes formas. Además de la coordinación, Navarro Arredondo (2013), desde una teoría organizacional, analiza tres estrategias de acciones conjuntas intergubernamentales: la interacción, la cooperación y

---

<sup>84</sup> Asimismo la fracción VI “Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. la Federación. las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”

<sup>85</sup> En un ejercicio de búsqueda en las leyes vigentes de cada estado, a abril 2017 los estados con leyes en materia de coordinación metropolitana son: Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Oaxaca, Morelos y Baja California. Asimismo se considera Jalisco con la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, y Zacatecas, con la Ley de desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas. Para más información puede consultarse Arellano (2014) quien hace un análisis de estas leyes desde la definición del fenómeno metropolitano, las instancias de gestión y la forma en que estas se conforman.

<sup>86</sup> Arellano (2013) retoma varios artículos constitucionales que contienen en su fundamento la coordinación: el artículo 21, en materia de seguridad pública; el artículo 73; el artículo 115 y 122,

la colaboración. Aquí cabe hacer un breve paréntesis para referir que estas categorías pueden utilizarse también para analizar las redes organizaciones que serán abordadas en el capítulo final. Ahora bien, estas estrategias de acciones conjuntas no son excluyentes entre sí, pero son presentadas por el autor en términos de una escala de coordinación de acuerdo a su grado de formalización; los actores que participan; los recursos que aportan; los mecanismos de toma de decisión y de control; y las metas. Aunque finalmente, como señala Martínez Sánchez (2016), la coordinación, cooperación y colaboración son componentes intrínsecos de la acción de la administración pública.

La interacción, establece Navarro (2013) refiere a un proceso informal de dar y recibir información, aunque tradicionalmente de individuo a individuo. La cooperación por su parte, define a un proceso en el que se intercambia información y se modifican subsecuentemente actividades entre los actores para lograr un fin común; sin embargo, tanto los recursos invertidos, como los resultados logrados son tratados por separado. La colaboración corresponde a un proceso a través del cual los actores, desde sus perspectivas y concepciones del problema a abordar, “constituyen una estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución que cada uno de ellos tiene” (p. 45); donde los recursos y resultados son compartidos. Al final en esta escala, se encuentra la coordinación como una relación intergubernamental que difiere de la colaboración por ser más formal, requerir mayores recursos y por crear mayor interdependencia entre sus actores.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (2015), por su parte, si bien no plantea otros conceptos para definir la acción conjunta, si establece que existen diferentes etapas de esta acción: la primera etapa refiere a acuerdos de colaboración e intercambio de información; la segunda, a la ejecución y financiamiento conjunto de proyectos, diseño conjunto de proyectos y planeación conjunta; la tercera, a la integración institucional por temas (agendas metropolitanas). Y finalmente, la cuarta etapa es la integración de territorios y sus gobiernos en gobiernos metropolitanos.

Por su parte, Coulomb (2016) plantea que la acción conjunta debe transitar de un concepto de coordinación intergubernamental en términos administrativos, al de cooperación entre actores institucionales; donde el interés metropolitano este sobre los intereses municipales y estos sean concebidos como complementarios antes que contrapartes. Y con ello poder contrarrestar lo que para Flores e Iracheta (2015) pareciera una coordinación metropolitana que ha estado determinada por un modelo burocrático autoritario que da prioridad a objetivos de competitividad económica, antes que un proyecto de desarrollo metropolitano inclusivo.

Esta perspectiva de complementariedad intergubernamental debe reflejarse en un proyecto metropolitano como “una propuesta de acción para los problemas comunes y que exigen una solución

integrada y unitaria” (Pradilla, 2009; p. 196). Un proyecto urbano metropolitano que requiere de arreglos institucionales de coordinación o colaboración entre distintas unidades político-administrativas de los diferentes niveles de gobierno, para garantizar un desarrollo metropolitano sostenible social y ambientalmente.

En México, la coordinación metropolitana se ha quedado principalmente en una etapa de interacción y cooperación con actores municipales que mantienen sus recursos y resultados por separado. Así, pese a que en el país el fenómeno metropolitano ha sido abordado a partir de la delimitación de zonas metropolitanas desde mediados del siglo pasado; los avances en materia de acción conjunta para gobernar lo metropolitano han sido limitados. Con ello, aunque existan algunas experiencias de coordinación relativamente exitosas, los arreglos de coordinación metropolitana han sido generalmente excepciones, ineficientes y no pocas veces simulaciones.

Lo anterior es un escenario que reconoce el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, donde se considera que ha predominado a nivel metropolitano acciones desarticuladas e incluso contradictorias, en temas de planeación urbana, dotación de equipamiento, homologación de normativa administrativa, hacendaria y de inversión, movilidad; entre otros. En concreto, el Programa señala que la:

[...] escasa coordinación entre gobiernos municipales en combinación con el plazo tan corto de gestión con el que cuentan, la falta de capacitación y continuidad de sus cuadros administrativos, así como la carencia de herramientas técnicas de planeación, incentiva la politización de la toma de decisiones y promueve la existencia proyectos sin visión de largo plazo ni planificación del territorio y de las ciudades.

De esta forma, la problemática de gobernar lo metropolitano responde tanto a mecanismos deficientes de coordinación, como a las considerables limitaciones que tienen los municipios para llevar a cabo la acción coordinada intergubernamental. Entre estas limitaciones o desafíos se encuentran: la heterogeneidad municipal en términos económicos, sociales y capacidades institucionales; la falta de homologación en las legislaturas estatales y locales; factores políticos como la cultura política partidista, la pluralidad política y el voluntarismo político. Factores que serán analizados más adelante para el caso de la Zona Metropolitana de la Laguna.

Entre las limitaciones de la coordinación intergubernamental, en particular para el caso de zonas metropolitanas interestatales, se identifica que pese a que el municipio es la unidad básica del sistema político mexicano y de la coordinación metropolitana; este se encuentra inserto en un fuerte federalismo que complejiza la planeación y gestión de las zonas metropolitanas. Esto responde, en parte, a lo que Iracheta (2009) concibe como una “exacerbación de políticas centralistas y de la

descentralización poco reflexiva hacia los municipios de atribuciones urbanas que afectan las metrópolis sin una contraparte de coordinación intermunicipal” (p.33). En consecuencia, muchos de los mecanismos e instrumentos llamados metropolitanos son finalmente aplicados en un carácter estatal, donde los municipios están virtualmente ausentes en la toma de decisiones. Además de existir de manera paralela un posicionamiento que contempla una mayor intervención en lo metropolitano del gobierno nacional; tal y como se establece en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 de “fortalecer la participación de la Federación en la planeación y gestión de zonas metropolitanas con los gobiernos estatales y municipales”.

Sin embargo, Klink (2005), al analizar diversas experiencias de gobernabilidad metropolitana, señala que un énfasis en regímenes centralizados que no consideran el poder de los gobiernos locales, las comunidades y los grupos de presión locales, y el apoyo que estos actores pueden otorgar a los acuerdos u ordenamientos metropolitanos. En consecuencia, este centralismo puede crear condiciones locales que finalmente hagan de estos sistemas centralizados inoperantes en un contexto de democratización y descentralización. Además de que son sistemas que requieren de un gobierno central fuerte que puede llegar a ser insostenible. Por esta razón, el autor resalta la importancia de concebir que el *producto* que se espera de la gobernabilidad metropolitana, no puede separarse del *proceso* que dote de legitimidad política a los mecanismos o instituciones metropolitanos. De ahí que concluya que el modelo de gobernabilidad dependa de las partes directamente interesadas y comprometidas en modelos más eficientes, efectivos y equitativos.

### **2.5. Democratización para la construcción de territorios metropolitanos desde la legitimidad.**

Ciertamente, los arreglos institucionales metropolitanos impuestos verticalmente por los Estados a los gobiernos locales son considerados por Lefèvre (2005) como parte de los obstáculos para gobernar lo metropolitano; puesto que no consideran las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas locales. En oposición, la coordinación intermunicipal sea ha articulado como la base de gobernar lo metropolitano desde la coordinación, que mantiene las competencias, facultades y poderes locales; aunque esto presente a su vez desafíos específicos. En este sentido, al analizar experiencias metropolitanas y retomar a otros autores, Lefèvre también considera otros obstáculos de la gobernabilidad metropolitana<sup>87</sup>, como son: a) gobiernos y convenios metropolitanos ambiguos;<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Aunque en esta investigación se utilice el concepto de gobernanza metropolitano, por las razones antes expuestas en este capítulo; no deja de reconocerse la literatura que aborda la gobernabilidad. En este sentido es que cabe recordar que Lefevre (2005) entiende por gobernabilidad metropolitana a “la capacidad de las áreas metropolitanas para establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables”.

<sup>88</sup> Lefevre (2005) caracteriza esta ambigüedad desde cinco puntos: 1) la falta de autonomía entre los distintos gobiernos locales existentes y el Estado; 2) la falta de “capacidad institucional”, particularmente de los gobiernos locales; 3) la falta

b) una administración que depende en exceso de la fuerza jurídica y política de los municipios, abordando con ello la cuestión de la legitimidad municipal, el peso de municipalidades “centrales” en la toma de decisiones y el poder político de las municipalidades en un contexto de descentralización; y c) áreas metropolitanas que carecen de legitimidad metropolitana.

Este último aspecto, la legitimidad, es considerado por el autor como el obstáculo más relevante y un elemento clave para la gobernabilidad metropolitana. Esta investigación retoma este aspecto por vincularse al análisis de los territorios metropolitanos como referentes para la sociedad y para la política pública; así como por introducir algunos puntos relevantes para el análisis de la democratización de la gestión metropolitana.

Entonces, ¿Qué es la legitimidad metropolitana? Para Lefèvre (2005) esta legitimidad permite pensar en el ámbito metropolitano como un territorio referencial en materia de políticas y dentro de la estructuración del poder. Esta legitimidad, señala el autor, debe producirse a partir de ciertas condiciones necesarias para la construcción de mecanismos, instancias o acuerdos sólidos para gobernar lo metropolitano. Estas son condiciones son la legitimidad política, funcional y social; como tres dimensiones –complementarias- para producir legitimidad metropolitana.

La *legitimidad política* es entendida por el autor como la forma final de legalidad que otorga poder de exigibilidad de acciones en nombre del interés general o colectivo. Estas formas podrían ser, por ejemplo, las autoridades metropolitanas; o para el caso de México, algunos mecanismos o acuerdos formales de gobernanza metropolitana establecidos en la LGAHOTDU. En esta legitimidad, la cuestión central se basa en la aceptación de los acuerdos metropolitanos de los diferentes niveles de gobierno, ante posibles conflictos por disputas políticas, territoriales o de competencias. Con ello, la negociación política es fundamental; la cual debería incluir a las municipalidades en los procesos de toma de decisión, a fin de establecer condiciones locales favorables que sustenten los ordenamientos metropolitanos. Aunque esta participación municipal muchas veces quede en una representatividad de derecho a voz, sin derecho a voto.

Ahora bien, además de la legitimidad política, Lefèvre considera la legitimidad funcional y la legitimidad social como dimensiones fundamentales para los acuerdos u ordenamientos metropolitanos que busquen contar con el apoyo de los actores locales. Ambas dimensiones, señala el autor, dan legitimidad a las formas legales sobre la base de una necesidad funcional y una social; a fin de poder demostrar no solo su utilidad, sino el beneficio que los acuerdos metropolitanos otorgan

---

de recursos financieros, y con una gestión financiera difícil; 4) la falta de competencias adecuadas; y (v) la inadecuación entre el territorio jurisdiccional y el área metropolitana funcional, pues no consideran los cambios en el tiempo del área funcional.

a sus habitantes. Así la legitimidad funcional significa “que los pactos metropolitanos han podido elaborar y llevar a cabo políticas y medidas destinadas a resolver las cuestiones para las cuales fueron creados” (Pág. 231).

De tal forma, Lefevre (2005) considera que los acuerdos o acciones metropolitanas deben ser justificables y evaluados ante la ciudadanía, mediante instrumentos o procedimientos claramente establecidos. Esto conlleva concebir un proceso de legitimación desde principios de transparencia y rendición de cuentas, con el establecimiento claro de responsabilidades de los actores. Aunque el autor reconozca lo complicado que esto puede ser en los acuerdos intermunicipales, pues al final son los gobiernos municipales los que deben responder a la ciudadanía. Asimismo, agrega, si bien en la coordinación intermunicipal -por su particularidad- son más visibles las razones funcionales por las que fueron creados (como la dotación de servicios urbanos); no todos estos acuerdos de coordinación han logrado adquirir una legitimidad funcional. Para Lefevre esto responde a dos cuestiones principalmente: uno, que estos acuerdos estén sustentados más en un proceso político antes que técnico; y dos, en esta misma tesitura, que no se haya demostrado realmente la necesidad de su creación.

Estas dimensiones de legitimidad política, funcional y social pueden observarse, por ejemplo, en la propuesta de IMCO (2010) de acciones a desarrollar para establecer un marco institucional que promueva la coordinación intermunicipal. Estas acciones comprenden: 1) Crear al menos un mecanismo estatal para institucionalizar los acuerdos intermunicipales, que incluyan las obligaciones de las partes; 2) capacitar a las autoridades para gestionar nuevos recursos y elaborar propuestas técnicas; 3) Incluir la figura de administrador metropolitano (city manager) en las alianzas; 4) incluir la participación ciudadana y del sector privado en la institucionalización de la alianza municipal; 5) elaborar un plan de acción completo que se presente al público para su discusión.

Estas propuestas permiten identificar e introducir algunos puntos críticos de la gobernabilidad metropolitana que considera Lefevre (2005), que son: a) la importancia de los procedimientos, pues son estos los que finalmente estructuran y dan sentido al proceso; además de ser donde se crean consensos, estableciendo a los actores participantes (gubernamentales, sociales y privados) y su misma legitimidad de participar en el proceso. B) la importancia del liderazgo, con un líder (individual o colectivo) que puede demostrar que representa al interés general y que se vincula a la capacidad de dirigir el procedimiento y de incorporar los intereses pluralistas de los involucrados en un proyecto consensuado. Finalmente, c) La importancia del Estado para crear formas de gobierno metropolitano mediante la sanción de leyes (como legitimador), mediador o reestructurándose en el ámbito metropolitano.

De manera general, Lefèvre (2005) considera que la falta de legitimidad es causada por dos factores: por un lado, por no ser territorios de “referencia” para las organizaciones políticas e institucionales, actores económicos y sociales. En otras palabras, por no concebirse como territorios para la estructuración de representatividad a nivel metropolitano para estas organizaciones o actores; los cuales terminan por posicionarse en el ámbito municipal o estatal. En consecuencia, señala el autor, al no ser espacios referenciales, no son considerados relevantes para la elaboración y ejecución de políticas, ni para su incorporación en la estructuración de toma de decisiones.

Por otro lado, el segundo factor que identifica Lefevre, aunque estrechamente vinculado al anterior, se relaciona con una ausencia de identidad metropolitana que permita crear un sentido de pertenencia hacia el territorio. Esta identidad tiene detrás un posicionamiento que la vincula con la posibilidad de acción colectiva desde intereses metropolitanos en torno a una visión común, sobre intereses privados y municipales. Sin embargo, la identidad es sin duda un punto complejo, pues el autor reconoce que esta es un producto socio-histórico; mientras que los mecanismos u ordenamientos metropolitanos son relativamente recientes. En consecuencia, las unidades político-administrativas como el municipio o el estado mantienen predominantemente este carácter identitario de identificación con el territorio.

Lungo (2000), por su parte, considera que la construcción de identidades metropolitanas es parte de los desafíos de la gestión metropolitana. Un aspecto que realmente no ha sido abordado al momento de analizar y establecer modelos de gobernar lo metropolitano. En este sentido, Lefèvre cuestiona la falta de acciones que permitan crear un sentido de identidad a nivel metropolitano entre la población, así como de movilizar a la sociedad civil. Entre estas acciones considera, por ejemplo, el crear espacios de debate (como foros) de las problemáticas metropolitanas que cuenten con representación de los actores involucrados. Aquí distingue también entre dos tipos de actividades; por un lado, aquellas que buscan crear un sentido de pertenencia, que son en general de carácter más excepcional; y, por otro lado, aquellas que el autor considera orientadas a la construcción de una capacidad para actuar, donde son más comunes los ejemplos de la sociedad civil que participa mediante el proceso de elaboración de planes estratégicos.

Para Orihuela, Becerril, Rodríguez, Solano & Tello (2015) la identidad metropolitana por parte de sus habitantes es un tema vinculado a la tensión entre la exigencia por estructuras de gobierno metropolitanas y el crecimiento demanda de democracia y participación local. Con ello es posible observar de fondo que existe un gran desafío a nivel metropolitano que ha cobrado progresivamente

presencia en el debate de gobernar lo metropolitano: la democratización desde principios de transparencia, rendición de cuentas y mecanismos de participación ciudadana.<sup>89</sup>

Ciertamente, como señala Pradilla (2009), uno de los problemas fundamentales en la gestión metropolitana es la ausencia de mecanismos de participación ciudadana; por tanto, más que situar la discusión entre modelos de gobiernos metropolitanos o desde la coordinación intergubernamental, el autor considera que existe la necesidad de una política ciudadana a nivel metropolitano en cualquier diseño de política metropolitana.<sup>90</sup> Coulomb (2015) plantea, por su parte, que incluso más que una necesidad es un derecho de los habitantes una gobernabilidad democrática a escala metropolitana, que incluya tanto la existencia de una administración pública coordinada y transparente en la gestión de programas y proyectos metropolitanos, como abierta a la participación ciudadana.

En concreto, para el caso de México, este impulso por la democratización responde principalmente a que en los arreglos institucionales de coordinación no ha existido una apertura democrática, por lo que la ciudadanía ha sido tradicionalmente excluida al no establecerse mecanismos de participación ciudadana, procedimientos que garanticen la transparencia, ni que presenten de forma clara las responsabilidades de los diversos actores involucrados. Más aún, la participación ciudadana metropolitana se ha mantenido alejada del debate de gobernar lo metropolitano, el cual se ha basado en la coordinación intergubernamental; a pesar de que idealmente cualquier entidad a cargo de la coordinación metropolitana debería contar con una representación social (GIZ & UN-Hábitat, 2015).

Para Laura Elena Herrejón (citada en Moreno, 2006) esta es una de las razones que debilitan la coordinación metropolitana, puesto que no existe ningún tipo de presión ciudadana. Es decir, una participación ciudadana como factor social que está dentro de la relación entre lo que se dice que se va a hacer (como la planeación) y lo que se hace realmente (Sagredo Cáceres & Maximiliano Carbonetti, 2003). Un posicionamiento vinculado a una de las conclusiones presentadas por Nelles (2012) respecto a su teoría de *civil capital* como la vinculación entre cómo los individuos imaginan y experimentan las metrópolis y el grado en que las autoridades locales perseguirán las acciones coordinadas o colaborativa. Así, Ziccardi (2004) considera que la participación ciudadana tiene como una de sus principales funciones contribuir a hacer más eficaces las decisiones y gestión públicas.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Así por ejemplo, en México de tener mecanismos de participación ciudadana en lo metropolitano –pues esto depende de la legislación estatal– está contemplada casi exclusivamente desde la consulta no vinculante.

<sup>90</sup> Por lo cual se tiene que “reivindicar el derecho pleno a la libre y autónoma organización y participación de los ciudadanos, y abrir los más amplios espacios, instancias y procesos de participación activa, decisoria y corresponsable de los ciudadanos y sus organizaciones, en la planeación y la gestión” (p. 199).

<sup>91</sup> Las otras funciones de la participación ciudadana según Ziccardi (2004) son otorgar legitimidad al gobierno y ser un escalón en la construcción de una cultura democrática.

Asimismo, cabe resaltar la potencialidad que tiene el sector social en la concepción de la metrópolis como un todo, pues las dinámicas de la vida urbana son menos dependientes de las divisiones político-administraciones. En otras palabras, la apertura a la participación ciudadana puede ser un elemento importante en concebir un orden espacial metropolitano, propiamente urbano y no solamente municipal en la gobernanza, planeación y gestión de las zonas metropolitanas. En este sentido, Iracheta (2010) sostiene que la implementación de políticas urbanas no es posible sin considerar a los actores representativos de la sociedad, como los sectores social, privado, académico.

Por lo anterior, Iracheta Cenecorta (2009) considera la figura de un consejo metropolitano ciudadanizado o participativo, como una propuesta de instancias metropolitanas que consideran la participación ciudadana. Aunque también es importante dar cuenta de la complejidad de los espacios, mecanismos o instancias metropolitanas de participación a través de la propuesta de Lefevre (2005) que al hablar principalmente de modelos de autoridades metropolitanas, considera un proceso de “descentralización vecinal” con elementos de un poder de escala vecinal que atienda el distanciamiento del poder político (metropolitano) y la ciudadanía.

Finalmente, a manera de síntesis se consideran entonces dos desafíos en la gestión urbana metropolitana desde la coordinación intergubernamental: primero, los municipios enfrentan fuertes limitaciones de recursos políticos, institucionales y económicos para ejercer la acción conjunta; y segundo, estos arreglos institucionales de coordinación carecen de una apertura democrática, pues la ciudadanía ha sido tradicionalmente excluida de ellos, dejando a la participación ciudadana fuera del ámbito metropolitano. De esta forma, el proyecto de desarrollo sostenible e inclusivo de los espacios metropolitanos, requiere no sólo de acción gubernamental desde acuerdos de coordinación -con gobiernos locales capaces y capacitados para ello-, sino de una participación democrática en la planeación y gestión de las metrópolis.

## **2.6. Órganos e instrumentos de planeación y gestión: ubicando mecanismos de participación ciudadana en México.**

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016 señala que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana se establecerán mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. Así, en su artículo 36, define que la gestión de las zonas metropolitanas se realizará a través de:

- Una *comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación*, integrado por las diferentes unidades político administrativas que conforman la zona (municipal, estatal y federal), con

la atribución de coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.

- Un *consejo consultivo de desarrollo metropolitano*, con representantes de los tres órdenes de gobierno y de representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia. El Consejo tiene por atribución promover procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.
- Mecanismos de carácter técnico.
- Instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes.
- Mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.

Estos órganos y mecanismos de participación ciudadana deben ser considerados en el marco de las respectivas competencias de las entidades federativas y los municipios. De ahí que en el siguiente capítulo se analicen las condiciones específicas para el caso de la experiencia de la Zona Metropolitana de la Laguna.

Por otro lado, aunque es posible señalar que la Ley es relativamente reciente como para poder emitir conclusiones respecto a la efectividad de algunos de estos órganos y mecanismos; lo cierto es que en México algunos de estos instrumentos de gobernanza metropolitana basados en la coordinación han sido ya objeto de estudio, con la conclusión general de que tienen considerables deficiencias de diseño y operatividad. En este sentido, Arellano (2013) retoma que se han instituido, en términos de gestión y política pública, comisiones de conurbación, consejos metropolitanos, comités de planeación entre otras instancias similares; pero que en general operan con poca estabilidad y solidez institucional. Asimismo, estos no han podido abordar integralmente las problemáticas metropolitanas y se han visto limitados en su acción por la falta de un marco jurídico e institucional que permita que sus acuerdos sean vinculatorios; a fin de no ser solo órganos consultivos que además pueden caer en politizaciones y tener deficiencias de representación ciudadana.

Otro de los mecanismos metropolitanos que ha sido analizado es el Fondo Metropolitano, el cual idealmente debería fomentar la interacción o colaboración entre los actores gubernamentales; e incluso debería ser un espacio de consenso y democratizado donde participe la ciudadanía. Sin embargo, como se verá en el capítulo siguiente, el Fondo tiene en la práctica muchas limitaciones, particularmente en el hecho de que si bien corresponde al ámbito metropolitano, este es aplicado en un carácter estatal donde los municipios están virtualmente ausentes de las decisiones.

Ciertamente figuras como las comisiones de conurbaciones o metropolitanas y el Fondo Metropolitano tienen presencia desde hace unos años; sin embargo, la figura formal reconocida a nivel nacional de un consejo consultivo de desarrollo metropolitano es nueva si se compara con la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993. En esta se incluye en su composición a representantes de agrupaciones sociales como podrían ser las organizaciones de la sociedad civil al ser entidades formalmente constituidas; y otros actores como las instituciones académicas.

Lo anterior se vincula a lo que la LGAHOTDU establece como uno de sus principios que conducen la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos: la participación democrática y transparencia como forma de “proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio”. Esto en línea con el sistema de planeación democrática presente en la Constitución mexicana.<sup>92</sup> En concreto, el artículo 93 de la LGAHOTDU establece que las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana en al menos las siguientes materias:

- I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada.
- II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos.
- III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos.
- IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el Mejoramiento y Conservación de zonas populares de los Centros de Población y de las comunidades rurales e indígenas.
- V. La protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población.
- VI. La preservación del ambiente en los Centros de Población.
- VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población.
- VIII. La participación en los procesos de los Observatorios ciudadanos.

Los puntos VII y VIII fueron añadidos a partir de la LGAHOTDU de 2016, pues en la ya abrogada Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 no estaban presentes. Asimismo, hubo dos

---

<sup>92</sup> El Artículo 26 de la Constitución Política de México establece que: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. [...] La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. [...] La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

omisiones en comparación a la ley anterior, dejando de considerarse la participación social en materia de determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población; y en la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular. Esto último similar al hecho de que la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular dejó de ser considerada causa de utilidad pública.

Por su parte, los Observatorios Ciudadanos son promovidos por los diferentes niveles de gobierno para “el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública” (LGAHOTDU, Artículo 99). Estos observatorios pueden estudiar fenómenos socioespaciales de escala o ámbito metropolitano, si así lo plantean sus objetivos. Además del gobierno, estos observatorios contarán, señala la Ley, con participación plural de la sociedad, instituciones de investigación académica, colegios de profesionistas, organismos empresariales y organizaciones de la sociedad civil.

Ahora bien, la LGAHOTDU contempla en su artículo 19 que para “asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional”; se conformaran órganos auxiliares de participación ciudadana. Estos órganos son: I) Los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano; II) Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones; y III) Los consejos municipales de Desarrollo Urbano y vivienda de ser necesarios.

En específico para los consejos estatales, el artículo 20 establece que los reglamentos internos de estos consejos deben garantizar que sean representativos al contar con representantes del sector social y gubernamental, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros; para participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano. Sin embargo, en la Ley no se encuentran especificaciones respecto a las comisiones metropolitanas, o cómo se diferenciarían de las comisiones de ordenamiento metropolitano, integrados según la Ley particularmente por el gobierno; o de los consejos consultivos de desarrollo metropolitano.

Por otro lado, habría que considerar que, según la LGAHOTDU, le corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), entre otras atribuciones: el formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial; participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas. Asimismo, SEDATU es quien preside las comisiones de ordenamiento metropolitano

de zonas interestatales. En este escenario, cobra importancia abordar brevemente cómo se entiende la participación ciudadana para esta Secretaría, ante la falta de una ley que regule en materia de esta participación a nivel federal.

Respecto a este último punto, Peñalva Torres & Medina Ramírez (2014) consideran que el principal obstáculo en México para la participación ciudadana ha sido la inexistencia de una ley federal que la regule, insitucionalice y coordine. Y aunque reconocen que la mayoría de los estados del país tienen legislaciones estatales en la materia (y a veces en leyes o reglamentos locales), estas presentan disparidades tanto en los instrumentos que contemplan, como los requisitos normativos para su aplicación. Asimismo, consideran los autores, muchas de estas legislaciones presentan mecanismos restrictivos e incluso discrecionales que complican y desincentivan la participación. Por ejemplo, las legislaciones estatales suelen coincidir principalmente en dos instrumentos, el plebiscito y el referéndum, que son por sus mismos requisitos más mecanismos de participación ciudadana de carácter excepcional y estatal, antes que planos cotidianos de gestión urbana. De ahí que Peñalva y Medina aboguen por crear un marco institucional federal de participación que de garantía a los procesos participativos, homologue las legislaciones estatales y sea aplicable a contextos urbanos y metropolitanos.

Aunque no existe todavía una ley federal que regule en materia de participación ciudadana; en 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación los *Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*. Estos lineamientos buscan establecer las condiciones y requisitos para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal respecto a los mecanismos de participación ciudadana; entendidos como “aquellos a través de los cuales el gobierno y la sociedad se relacionan y articulan para fortalecer la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas” (Cuarto, VIII).

Estos lineamientos permiten tener un acercamiento a la forma cómo se entienden los mecanismos de participación ciudadana dentro de las políticas públicas a cargo de la Administración Pública Federal. Específicamente cómo entienden la incidencia de estos mecanismos; el ámbito territorial donde pueden tener presencia; aquellas organizaciones o ciudadanos que pueden participar en estos mecanismos; entre otros aspectos. Los lineamientos establecen además la creación de una *Base de datos de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal* donde se registran estos diferentes mecanismos.

A octubre de 2018, se contabilizan en esta base 329 mecanismos de participación ciudadana de diversas dependencias o entidades federales. Aquí las figuras que estos mecanismos toman son los

comités, consejos, grupos de trabajo, mesa de dialogo, asamblea, consulta, contraloría social y junta de gobierno. Y entre los sustentos normativos en los que estos mecanismos se basan son leyes, reglas de operación, lineamientos, reglamento interior, acuerdos y otros. De esta base de datos, solo cinco corresponden a la SEDATU.<sup>93</sup> Mientras que el mayor número para una sola dependencia es de 121 que corresponden a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; seguido de 36 de la Secretaria de Comunicaciones y Transporte.

<b>Síntesis de los lineamientos de los mecanismos de participación ciudadana (MPC) en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.</b>	
Tipo de MPC	<b>De consulta.</b> Recaban la opinión e información de la ciudadanía que les facilite la toma de decisiones sobre la planeación de las políticas, programas y proyectos públicos
	<b>De ejecución.</b> Las personas representantes de la sociedad civil pueden participar en la implementación de políticas, programas y proyectos públicos, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables.
	<b>De monitoreo.</b> Las personas representantes de la sociedad civil vigilan el seguimiento y cumplimiento adecuado y oportuno de las metas, aplicación de recursos públicos asignados y desarrollo de las políticas, programas y proyectos públicos de las dependencias o entidades.
Modalidad de MPC	<b>Presencial.</b> Aquellos mecanismos en los que la participación ciudadana se ejerce de manera presencial.
	<b>Digital.</b> Aquellos mecanismos en los que la participación ciudadana se lleva a cabo a través de las tecnologías de información y comunicación.
Nivel de incidencia en MPC <sup>1</sup>	<b>Información.</b> Las personas representantes de la sociedad civil tienen acceso a información, datos, hechos o mensajes sobre un asunto público.
	<b>Diálogo.</b> El personal del servicio público y las personas representantes de la sociedad civil intercambian información respecto a temas o problemas en particular, en una relación de doble vía.
	<b>Opinión.</b> Las personas representantes de la sociedad civil opinan o plantean propuestas sobre temas o problemas a partir de preguntas formuladas por las personas del servicio público.
	<b>Deliberación.</b> El personal del servicio público y las personas representantes de la sociedad civil debaten en forma colectiva para mejorar la adopción de una decisión determinada.
	<b>Cogestión.</b> El personal del servicio público y las personas representantes de la sociedad civil se involucran de manera conjunta en la implementación de las políticas, programas y proyectos públicos.
Cobertura territorial de los MPC	<b>Vigilancia.</b> Las personas representantes de la sociedad civil realizan el seguimiento del cumplimiento de las decisiones públicas
	<b>Nacional.</b> Cuando la organización y ámbito de operación del Mecanismo de participación ciudadana sea federal
	<b>Entidad Federativa.</b> Cuando la organización del Mecanismo de participación ciudadana tiene una estructura territorial que le permite tener presencia en una entidad federativa.

<sup>93</sup> Estos mecanismos de participación ciudadana registrados en la base de datos son: Grupo de Trabajo de la Procuraduría Agraria "Mecanismo de Participación Ciudadana"; Grupo de Trabajo sobre el Programa de Apoyo a la Vivienda 2018; Mesa de Producción Social de Vivienda; Mesa Transversal de Vivienda Sustentable; y Consulta de Información de la Propiedad Social. De estos cinco mecanismos de participación ciudadana tres son de consulta y dos de ejecución.

	<b>Regional.</b> Cuando la organización del Mecanismo de participación ciudadana cuenta con una estructura territorial en varias entidades federativas.
	<b>Municipal o Local.</b> Cuando la organización del Mecanismo de participación ciudadana contempla una estructura territorial a nivel municipal o comunitario.
	<b>Ciudadanas y/o ciudadanos, a título individual</b>
Participantes como representantes de la sociedad civil	<b>Organizaciones de la sociedad civil.</b> Agrupaciones civiles legalmente constituidas en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas y a favor de derechos de terceros.
	<b>Academia.</b> Personas que pertenezcan a instituciones de educación superior, los centros de investigación y los colegios de profesionales.
	<b>Organizaciones sociales.</b> Grupos constituidos por una causa común en razón de los intereses propios de quienes los conforman, y que pudieran tener una finalidad productiva.
	<b>Comunidades indígenas.</b> Grupo de personas indígenas que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
	<b>Organismos empresariales.</b> Cámaras de comercio, servicios y turismo, así como confederaciones y asociaciones empresariales.
	<b>Colectivos o grupos no constituidos.</b> Grupo de personas que comparten un objetivo común y que no está formalizado ante Notario Público.
<p><sup>1</sup>Grado de influencia que tiene la participación ciudadana en la gestión pública sobre el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y proyectos públicos.</p> <p>Fuente: Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (2016)</p>	

Finalmente, aunque en este apartado se abordaron algunos instrumentos y mecanismos formales de participación ciudadana aplicables para la planeación y gestión urbana y metropolitana; no por ello se niega la existencia de mecanismos informales de participación ciudadana con diversas estrategias para la incidencia que van desde movilizaciones sociales hasta agendas ciudadanas, pasando por campañas mediáticas. Con ello, puede pensarse también que estas estrategias buscan dar respuesta a la falta de espacios o mecanismos formales; pero también a evidenciar sus deficiencias en términos de efectividad e inclusión. En este escenario, las condiciones y contextos sociales, políticos y económicos locales determinan en gran parte no solo los tipos de mecanismos de participación ciudadana en la gestión metropolitana; sino también sus alcances. Por esta razón en el siguiente capítulo se busca profundizar en las condiciones locales para el caso de la zona metropolitana de la Laguna.

### **3. COMPONENTES Y DESAFÍOS DE LA GESTIÓN URBANA METROPOLITANA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA LAGUNA.**

#### **Introducción.**

En este capítulo se busca profundizar sobre los componentes de la gestión urbana metropolitana coordinada y concertada, los cuales se ubican y caracterizan para el caso de la Zona Metropolitana Laguna (ZML). Estos componentes son analizados desde la perspectiva de la coordinación intergubernamental, donde el estudio de caso permitirá abordar la complejidad de las zonas interestatales; pero también son abordados desde la concertación y su democratización.

Los componentes identificados de la gestión urbana metropolitana son: el marco jurídico-normativo de las zonas metropolitanas; los órganos de administración local, la planeación metropolitana; el financiamiento metropolitano; y los mecanismos de participación ciudadana. A estos componentes se ha agregado, debido a que la coordinación metropolitana en México parte del voluntarismo político, un componente de contextualización del escenario político local.

Al ubicar estos componentes en la ZML, es posible visualizar las limitaciones y los desafíos para una gestión urbana metropolitana, entre ellos: la heterogeneidad de las reglamentaciones municipales y de las legislaciones estatales en las zonas metropolitanas interestatales; las limitaciones de los municipios en términos de planeación local y para impulsar acciones coordinadas; el financiamiento metropolitano y el poder de decisión de los gobiernos estatales en el uso de estos recursos; la complejidad de los escenarios políticos desde los procesos electorales y la política partidista en los que se enmarca la coordinación intergubernamental basada en el voluntarismo político. Estos son algunos de los desafíos que se observan al analizar los componentes de la gestión metropolitana para el caso de la ZML, muchos de los cuales se vinculan estrechamente con la ausencia de una autoridad o instancia metropolitana.

Asimismo, cabe mencionar que uno de los componentes transversales que determinan en gran medida la gestión metropolitana, es la misma estructuración del espacio metropolitano que tiende a las desigualdades socio-espaciales. En este sentido, se observa a lo largo de este análisis de los componentes de la gestión metropolitana, como estas desigualdades se traducen en diferencias municipales en términos de la capacidad institucional, financiera y técnica que limitan significativamente la posibilidad de estos gobiernos locales para impulsar acciones coordinadas. De esta forma, este análisis desde una perspectiva metropolitana desde la coordinación, tiene una estrecha relación con el estudio de los municipios.

### **3.1.Marco jurídico-normativo: heterogeneidad de las legislaciones estatales y la relevancia de la reglamentación municipal.**

Una de las principales problemáticas para la gestión urbana metropolitana se relaciona con la heterogeneidad de los reglamentos municipales que configura un marco jurídico-normativo complejo en las zonas metropolitanas. Más aún, en aquellas zonas de carácter interestatal como es el caso de la Laguna, este marco también debe considerar la diversidad entre las legislaciones estatales. Con ello, la relevancia del marco jurídico-normativo se centra en que este determina legalmente el ejercicio de gobierno, pero también la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

En la Zona Metropolitana de la Laguna, los estados de Coahuila y Durango tienen entre ambos una heterogeneidad y diversidad de legislación estatal; y más allá de la variedad en la cantidad de leyes, códigos o estatutos jurídicos, existen algunas diferencias en términos de su contenido que son significativas en materia de gestión metropolitana. Por ejemplo, en la Constitución Política del Estado de Durango se encuentra expresamente lo metropolitano desde la planeación como una facultad del gobernador estatal; mientras que la palabra metropolitano no existe en la Constitución Política del Estado de Coahuila.

Sin embargo, lo anterior debe ser matizado a la luz de las legislaciones estatales específicas en materia urbana, puesto que entonces es posible observar que en Ley General De Desarrollo Urbano para el Estado De Durango (LGDUED) no se menciona en absoluto lo metropolitano; refiriéndose solamente a la conurbación intraestatal (es decir, dentro de los límites estatales), sus comisiones y programas de ordenación. Por el contrario, la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza, al estar más alineada a las nuevas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), contempla y desarrolla la gobernanza metropolitana.

A partir de lo anterior se debe resaltar la necesidad de una nueva Ley en materia urbana para el estado de Durango que incluya en particular los nuevos lineamientos de gobernanza metropolitana. En este sentido, aunque la LGDUED cuenta con reformas a junio 2018; la LGAHOTDU de 2016 establece claramente en sus artículos transitorios que las autoridades de los tres órdenes de gobierno tenían un plazo de un año para crear o adecuar las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas a la Ley. En esta línea, en 2017, el Congreso del Estado de Coahuila aprobó la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Coahuila.

Asimismo, las diferencias entre ambos estados en temas metropolitanos también pueden visualizarse en la legislación relativa a la movilidad urbana. Aquí Coahuila es uno de los estados que ha promulgado una ley en la materia con la Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado

Coahuila de Zaragoza. En esta Ley se hace una distinción entre los servicios de transporte que posiciona de fondo a las zonas metropolitanas.<sup>94</sup> Así, la Ley considera como parte de la subclasificación de transporte masivo al servicio de transporte metropolitano, el cual es definido como aquel que “se presta en las zonas metropolitanas del Estado o entre éste y las de otra entidad federativa colindante se presta” (Art. 50). Por lo anterior, es posible dar cuenta del énfasis que existe en la dicha Ley no solo por lo metropolitano, sino por la interestatalidad; puesto que esta característica se aborda también el establecer un programa metropolitano de movilidad en coordinación con el estado colindante.

Por su parte, ni la Ley de Tránsito para los Municipio del estado de Durango, ni la Ley de Transportes para el estado de Durango consideran la cuestión metropolitana. Más aún, en esta legislación estatal se tiende a mantener al gobierno estatal como único actor en la toma de decisiones en materia de movilidad. Lo anterior al considerar que en Durango el transporte está a cargo del estado, mientras que en Coahuila este está regulado por los municipios.

De esta forma, se pueden analizar las diferencias no solo de la presencia de la cuestión metropolitana en las legislaciones estatales, sino también del papel que se le atribuye al municipio en la gestión urbana y de los mecanismos de participación ciudadana que se establecen. Un análisis que se verá a lo largo de este capítulo.

#### Legislación estatal para los estados de Coahuila y Durango por ejes seleccionados

Eje	Legislación de Coahuila	Legislación de Durango
<b>Desarrollo Urbano</b>	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango.
<b>Movilidad</b>	Ley de Transporte y Movilidad Sustentable para el Estado Coahuila de Zaragoza.	Ley de Tránsito para los Municipios del Estado de Durango.  Ley de Transportes para el Estado de Durango.
<b>Sustentabilidad ambiental</b>	Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Coahuila  Ley para la Adaptación y Mitigación a los efectos del Cambio Climático en el Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley de Gestión Ambiental Sustentable para el Estado de Durango.  Ley de Cambio Climático del Estado de Durango  Ley para el Fomento, Uso y Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía del Estado de Durango y sus Municipios.
<b>Participación</b>	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

<sup>94</sup> La Ley también considera el servicio de transporte colectivo intermunicipal, definido en su artículo 60 como aquel que se presta dentro de dos o más municipio. Además, establece que si este servicio se trate de zonas metropolitanas del estado se podrá consultar a las autoridades municipales que conforman la zona para el recorrido de rutas de transporte colectivo intermunicipal; así como la posibilidad de suscribir convenios para la homologación de tarifas y de prestación de servicios.

		Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
<b>Rendición de cuenta, transparencia y gobierno abierto</b>	Ley sobre Gobierno Electrónico y Fomento al Uso de Tecnologías Digitales de Información para el Estado de Coahuila	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango
	Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza	
	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza	

Fuente: Elaboración propia con información de la página oficial de los Congresos Estatales de Coahuila y Durango para la legislación estatal vigente.

Por otro lado, debido a su generalidad, las Constituciones y las Leyes estatales y federales difícilmente pueden ser aplicables por sí mismas (SAGARPA-SEGOB-INCA Rural, 2004). Por ello se requieren de reglamentos municipales como ordenamientos o instrumentos jurídicos que facilitan la instrumentalización para la ejecución y aplicación de la ley en el ámbito de la competencia municipal. De esta manera, los reglamentos permiten la ejecución y aplicación de la ley a partir de las necesidades de los propios municipios. Esto como parte de la autonomía municipal en su facultad reglamentaria<sup>95</sup> de “traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio” (Morales Torres, 2015, pág. 16). En otras palabras, el reglamento municipal representa:

[...] la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal, en consecuencia, es el instrumento que instruye y educa a la autoridad municipal y a la población en los principios y preceptos del ámbito local y del estado en general, por lo que su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos municipales (Morales Torres, 2015, pág. 35).

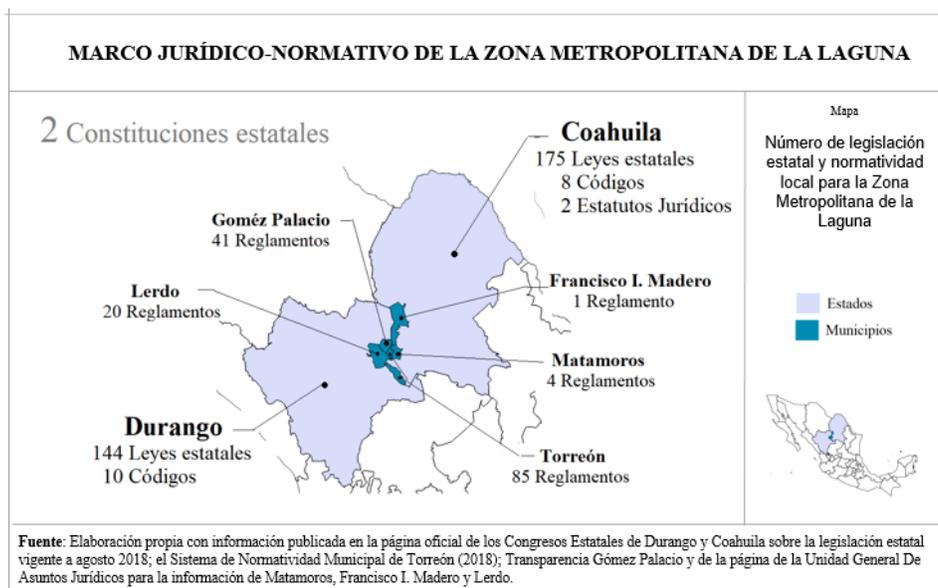
De esta forma, para Morales (2015) los reglamentos son instrumentos jurídicos que permiten ordenar, racionalizar y regular la acción gubernativa, al definir responsabilidades y obligaciones tanto de la administración pública, como de la ciudadanía. En este sentido, considera que con los reglamentos se evita la actuación subjetiva de las autoridades municipales; al establecer procesos, reglas y funciones claramente definidas que fundamentan su acción en un principio de legalidad. Es decir, los reglamentos evitan la discrecionalidad de la acción gubernamental y abre la posibilidad de canales de rendición de cuentas. Por ejemplo, los consejos consultivos ciudadanos deben estar presentes en sus respectivos reglamentos; en ellos debe establecerse la forma en que estos órganos son compuestos o

<sup>95</sup> La facultad reglamentaria municipal deriva directamente del artículo 115 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En concreto la fracción II establece que: Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”. Asimismo la fracción V establece que: en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. (SAGARPA-SEGOB-INCA Rural, 2004)

los criterios de selección de los participantes, los cuales finalmente pueden ser o no sujetos a la crítica de la ciudadanía.

Por lo anterior, para SAGARPA-SEGOB-INCA Rural (2004) los reglamentos, al fundamentar legalmente la acción gubernamental, pueden servir como instrumentos de legitimidad democrática. Esto en la medida, agrega, en que utilicen un lenguaje claro, preciso y sencillo; tengan una adecuación técnico-jurídica con la legislación estatal y federal; una clara conexión entre objetivos y medios; los beneficios de la reglamentación son mayor al costo que toma el municipio por su implementación; y tiene una justificación ética basada en valores socialmente aceptados.

En la Laguna existe también una heterogeneidad de reglamentos municipales lo que profundiza las desigualdades respecto a un marco jurídico-normativo para la zona metropolitana. Por ejemplo, Torreón tiene más de ochenta, mientras que Matamoros solo tiene cuatro. De esta forma, los municipios metropolitanos de la Laguna tienen diversos grados de instrumentalización para la ejecución y aplicación de las legislaciones; lo cual finalmente es una limitación no solo para la eficiencia de la administración pública local, sino también para la democratización de la gestión urbana.



Mapa 6 Marco jurídico-normativo de la Zona Metropolitana de la Laguna

En el siguiente cuadro se presentan los reglamentos de los municipios metropolitanos de la Laguna, en particular se identificaron aquellos que corresponden a algunas de las categorías temáticas consideradas de interés metropolitano por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016.

**Reglamentos de la Zona Metropolitana de la Laguna por municipios y ejes temáticos seleccionados**

	Coahuila			Durango	
	Torreón	Matamoros	Francisco I Madero	Gómez Palacio	Lerdo
<b>Total de reglamentos</b>	85	4	1	41	20
<b>Eje</b>					
<b>Asentamientos Humanos y desarrollo urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de asentamientos humanos, desarrollo humano y construcciones</li> <li>• Reglamento de Desarrollo Urbano, Zonificación, uso de suelo y Construcción</li> <li>• Reglamento para la expedición de constancias, permisos, licencias, y autorizaciones para la realización de acciones urbanas</li> <li>• Reglamento interior del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano</li> </ul>	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Construcciones y Desarrollo Urbano</li> <li>• Reglamento de Expedición de Constancias. Licencias y Autorizaciones para la realización de Acciones Urbanas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Construcciones y Desarrollo Urbano</li> </ul>
<b>Tránsito, transporte y la Movilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Movilidad Urbana</li> <li>• Reglamento de transporte público</li> <li>• Reglamento del Consejo Consultivo Municipal del Transporte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Movilidad Urbana</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento Para Tránsito y Vialidad</li> <li>• Reglamento de Estacionómetros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Tránsito y Vialidad</li> </ul>
<b>Relativo a las políticas habitacionales</b>	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Instituto Municipal de la Vivienda</li> </ul>	-
<b>Gestión integral del agua y los recursos hidráulicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento interior del Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento</li> </ul>	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento Para Protección Ambiental en Materia de Contaminación del Agua</li> </ul>	-
<b>Preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Desarrollo Sustentable y Protección al Medio Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Desarrollo Sustentable y Protección al Ambiente</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Protección al Medio Ambiente de Lerdo, Estado de Durango</li> </ul>
<b>Gestión integral de residuos sólidos.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Limpieza</li> </ul>	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Limpieza y Operación del Relleno Sanitario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Operación del Relleno Sanitario</li> </ul>

<b>Relativo a la participación ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de participación ciudadana.</li> <li>• Reglamento para la formación de comités ciudadanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento Para Transparencia y Acceso a la Información Pública</li> <li>• Reglamento de las organizaciones de la sociedad civil</li> <li>• Reglamento del Instituto de Desarrollo Humano y Ciudadano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango del Ayuntamiento de Lerdo Durango</li> </ul>
--	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con información a septiembre 2018 del Sistema de Normatividad Municipal (<http://normatividad.torreon.gob.mx/index.html>) para el caso de Torreón; de Transparencia Gómez Palacio (<http://transparencia.gomezpalacio.gob.mx/index.php/unidad-de-enlace-y-acceso-a-la-informacion-publica/>); y para el caso de Matamoros, Francisco I. Madero y Lerdo de <http://www.ordenjuridico.gob.mx>.

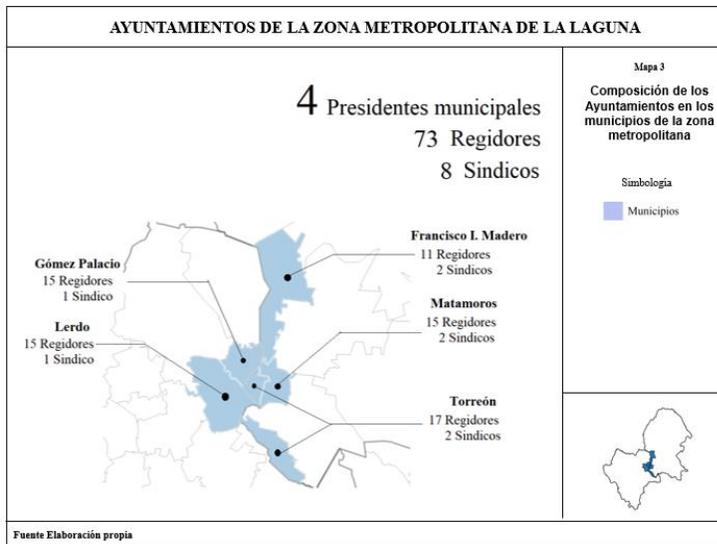
Finalmente, en lo relativo a la gestión metropolitana, la homologación de los reglamentos municipales se concibe como una forma que permite a los municipios establecer una acción gubernamental más coordinada para cumplir con objetivos de carácter metropolitano. No obstante, la homologación es una medida tradicionalmente ajena a la agenda pública en México; aunque con marcadas excepciones como los reglamentos de vialidad y seguridad, o aquellos vinculados a la recaudación y a la homologación de tarifas por prestación de servicios.

En la Laguna, de los más de ciento cincuenta reglamentos que se identificaron para la zona metropolitana, solo tres habrían sido homologados: en materia de tránsito y vialidad, medio ambiente y grafiti. Sin embargo, la homologación del reglamento de vialidad, una discusión que comenzó en 2014, parece haber acabado a partir de la nueva normativa y reglamentación en materia de movilidad. Así, en reuniones de los presidentes municipales en 2018 se ha debatido la homologación de los reglamentos de vialidad y de seguridad.

### **3.2. Órganos gubernamentales locales: diseño institucional del Ayuntamiento y las deficiencias de representación ciudadana.**

El gobierno municipal contempla un órgano colegiado denominado Ayuntamiento, constituido por: a) un Presidente Municipal, quien tiene en sí el poder de decisión; b) Regidores, como los encargados, según lo establecido en las leyes, de gobernar y administrar al municipio en sesiones de Cabildo, así como ser consejeros y auxiliares; c) El síndico, que es el integrante encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar y defender los intereses del municipio y representarlo jurídicamente.

Si bien está claramente establecido que cada municipalidad tendrá un presidente municipal, el número de regidores y síndicos depende de las legislaciones locales, definidos principalmente mediante un cálculo relacionado al número de votantes registrados. De ahí que en la ZML haya diferencia entre el número de regidores y síndicos.



Mapa 3 Composición de los Ayuntamientos de la Zona Metropolitana de la Laguna (2018)

El Ayuntamiento, además de gobernar, es un elemento fundamental en la definición democrática de la gestión. En este sentido, mientras que es claro que la figura de presidente es definida por un principio de mayoría relativa y de representación político-electoral dada mediante el voto; los regidores son elegidos mediante un método indirecto en el que se involucra directamente a un sistema partidista.

En este sentido, en Durango, según lo establece la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, los regidores son de representación proporcional de acuerdo al orden en que fueron presentados en las planillas. Por su parte, el Código Electoral Para El Estado De Coahuila De Zaragoza considera tanto sistema de mayoría relativa y de representación proporcional para la elección de regidores. En Torreón, por ejemplo, aplica la fórmula de once Regidores por tener 80,001 electores en adelante; mientras que seis Regidores son elegidos por principio de representación municipal por ser un municipio que tiene de 40,001 electores en adelante.

De esta forma, pese a que los regidores son considerados figuras que deberían representar los intereses de la ciudadanía, en realidad se observa una falta de representación directa dentro del propio diseño institucional del Ayuntamiento, particularmente al considerar el Cabildo; pues los regidores son elegidos a partir de plantillas de partidos políticos, en un proceso discrecional. Con ello, se puede hablar de una representación partidista que tiene consecuencias en la rendición de cuentas, pues finalmente los regidores terminan por responder a las estructuras partidistas antes que a la ciudadanía; pero también en una fuerte vinculación entre la vida político-partidista y la gestión pública de la administración local, con consecuencias en la profesionalización de la administración pública por la rotación de personal administrativo sujeto a cambios de partidos o cuotas políticas.

Una solución a este problema de poder partidista, no menos parcial, ha sido desde la pluralidad político-partidista que ha permitido a diversos partidos formar parte del Cabildo, a fin de ser un contrapeso a intereses de partidistas que poseen mayoría. Sin embargo, en materia de gestión metropolitana, queda pendiente preguntarse los alcances que puedan tener en este escenario las comisiones metropolitanas, que no poseen representación propiamente de la ciudadanía. Asimismo, como se mencionó previamente, la democratización de las zonas metropolitanas fue un desafío que no se abordó plenamente fuera de los procesos político-electorales; pero parece que esta es una tarea pendiente también a nivel municipal.

### **3.3. Escenario político: pluralidad político-partidista, procesos electorales y reelección consecutiva**

En México, uno de los aspectos particularmente conflictivos en la gestión urbana metropolitana basada en mecanismos institucionales de coordinación intergubernamental de carácter no obligatorios, es que estos están sujetos a un voluntarismo por parte de los actores gubernamentales. Es decir, los gobernantes municipales y estatales en turno definen en gran medida las posibilidades de la acción conjunta. En la ZML aunque es común que en el discurso político de los presidentes municipales esté presente, en mayor o en menor medida, la narrativa de la Laguna como un territorio en común -a partir de una identidad socio-territorial- que debe ser impulsado desde acciones conjuntas; esta idea de trabajo en común se queda la mayoría del tiempo en un plano discursivo.

Por ejemplo, actualmente los alcaldes de los municipios metropolitanos han manifestado tener una voluntad de participar conjuntamente. En febrero de 2018 se reunieron los alcaldes de Torreón, Gómez Palacio (un representante) y Lerdo para discutir proyectos y la necesidad de posicionar a los municipios en la toma de decisiones del Fondo Metropolitano. Una segunda reunión se realizó en marzo del mismo año con los presidentes municipales de Torreón, Matamoros y Lerdo, donde se discutió acciones de reforestación y homologación de reglamentos. Una tercera reunión se programó para el mes de abril; sin embargo, no hay información que confirme su realización. No obstante, estas reuniones, además de mostrar la falta de mecanismos formales de coordinación y concertación metropolitana que involucre activamente a los municipios y a la ciudadanía y que no estén sujetos a voluntad política; no logran ser espacios cuyas decisiones se traduzcan no solo en acciones aisladas o de coyuntura, sino en una planeación metropolitana integral a largo plazo.

Ahora bien, para Sagredo Cáceres y Maximiliano Carbonetti (2003) el gobierno municipal creó, al asumir responsabilidades de gestión urbana, un lazo directo entre planeamiento, urbanismo y la vida política local. De tal forma, para estos autores, las dinámicas electorales pasan a ser aspectos ligados a la gestión urbana. Una idea similar a la presentada por Lungo (200) para quien el concepto

de gestión urbana refiere propiamente a las prácticas de diferentes actores urbanos, prácticas estrechamente dependientes de las características del sistema político. El claro ejemplo de estos vínculos es el clientelismo, como uno de los mecanismos de gestión que ha tenido amplia presencia en México.

Por lo anterior, en lo que respecta a la gestión urbana metropolitana, esta se enmarca tanto en una fragmentación política-administrativa de los espacios metropolitanos institucionales, como en un sistema político partidista; donde los procesos electorales y la pluralidad política-partidista son factores importantes a considerar. En este sentido, Arellano (2014) ya daba cuenta de las complejas relaciones intergubernamentales que se desarrollan por la existencia de gobiernos de diferentes partidos en el ámbito metropolitano; particularmente en un contexto de alternancia que se aleja de un sistema de partido hegemónico que controla la toma de decisiones desde una lógica jerárquica y alineada. Es decir, esta pluralidad político-partidista complejiza los arreglos de lógicas intergubernamentales.

En el análisis de la ZML, al ser una zona interestatal, debe considerarse tanto los gobiernos estatales de Coahuila y Durango, como de los respectivos ayuntamientos municipales que conforman la zona metropolitana; a saber, Torreón, Matamoros, Gómez Palacio y Lerdo, además de incluir recientemente a Francisco I. Madero. Ambas entidades federativas han mantenido una fuerte presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), siendo Coahuila uno de los pocos estados que a 2018 no ha tenido una alternancia política. Mientras que en Durango esta alternancia se dio en las recientes elecciones de 2016. Por su parte, los ayuntamientos locales han mantenido en su mayoría gobiernos priistas, pero con algunos periodos con gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN) (ver cuadro). En esta caracterización política de la ZML, cabe hacer un paréntesis para agregar un factor de lazos familiares que han articulado ciertas relaciones intergubernamentales y procesos políticos. Familias que se han posicionado como clase política de la región y que si bien están vinculadas a determinados partidos políticos, estas poseen recursos políticos propios. Por ejemplo, los hermanos Moreira como gobernadores de Coahuila; la familia Rebollo y Herrera en Gómez Palacio; la familia Achem en Lerdo; y la familia Ayup en Matamoros.

En el caso de la ZML, sumado a la conflictividad que emana de la pluralidad político-partidista, es también importante dar cuenta de las diferencias entre los periodos de los ayuntamientos en ambos estados. Mientras que en el estado de Coahuila los gobiernos locales municipales estaban establecidos por un periodo de cuatro años desde 2005 -a partir de la reforma electoral de 2001-, en el estado de Durango se mantenían en tres años. Ello había significado que en la ZML se experimentaban constantes procesos electorales, tanto estatales como municipales.

**ES CENARIO POLÍTICO-PARTIDISTA Y DE PROCESOS ELECTORALES EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y ESTATALES DE LA ZML<sup>1</sup>**

Partido Acción Nacional (PAN)

Partido revolucionario Institucional (PRI)

Año	Coahuila		Durango		
	Gob. Estatal	Torreón	Gob. Estatal	Gómez Palacio	Lerdo
1995	Rogelio Montemayor (1993-1999)	Mariano López Mercado (1993)	Maximiliano Silero Esparza (1992-1998)	Rafael Villegas Attolini	Rosario Castro Lozano
1996					
1997		Jorge Zermeño Infante			
1998					
1999	Enrique Martínez y Martínez		Ángel Sergio Guerrero Mier	Carlos Antonio Herrera Araluce	Gerardo Alberto Katsicas Ramos
2000		Salomón Juan Marcos Issa			
2001					
2002					
2003		Guillermo Anaya Llamas			
2004					
2005	Humberto Moreira		Ismael Hernández Deras	Octavio Rendón Arce	Rosario Castro Lozano
2006		José Ángel Pérez Hernández			
2007					
2008 <sup>2</sup>					
2009					
2010	Rubén Moreira Valdez	Eduardo Olmos Castro	Jorge Herrera Caldera	Roció Rebollo Mendoza	Roberto Carmona Jáuregui
2011					
2012					
2013					
2014		Miguel Ángel Riquelme Solís			
2015					
2016					
2017	Miguel Ángel Riquelme Solís	José Luis Morán Delgado (interino)	José Rosas Aispuro	Juana Leticia Herrera Ale	María Luisa González Achem PRI
2018		Jorge Zermeño Infante			

<sup>1</sup> En este cuadro se toma en cuenta exclusivamente a los municipios centrales de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo. No se considera al municipio de Matamoros por ser incluido como central hasta 2010, aunque se puede señalar que este siempre ha tenido gobiernos del PRI; ni tampoco al municipio de Francisco I. Madero, integrado a la ZML se realizó en 2018 por criterio de planeación.

Nota: Los gobernadores de Coahuila toman posesión el primero de diciembre del año electo, mientras que los alcaldes toman posesión el primero de enero del siguiente año.

Cuadro 11 Escenario político-partidista y de procesos electorales en los gobiernos municipales y estatales de la ZML (2018)

Lo anterior se ha prestado, por un lado, a la politización de los servicios urbanos con fines electorales. Y por otro lado, retomando a Aguilar (2006), este constante escenario de procesos electores puede significar lo que el autor caracteriza como una atención social enfocada al “proceso electoral más que en el gubernativo, por lo que no se construyeron las capacidades requeridas para que las democracias estuvieran en aptitud de gobernar” (p. 39). Por tanto, este escenario de constantes procesos electorales, también ha sido un obstáculo para establecer acciones coordinadas o mecanismos de gobernanza metropolitana hacia un proyecto metropolitano.

No obstante, en Coahuila se modificaron las leyes estatales en materia electoral para establecer ayuntamientos de tres años para 2018. Esto con el fin de cumplir con lo establecido en la reforma político-electoral de 2014 de empatar, por lo menos una elección local sea de diputados locales o de alcaldes, con los comicios electorales a nivel federal. En esta transición, en 2017 se eligieron presidentes municipales en lo que es conocido como *minialcaldías* que contemplan un año de gobierno, con la toma de posesión el primero de enero de 2018 al 31 de diciembre del mismo año. Ello en un proceso similar a las mini gubernaturas de Puebla y Veracruz de dos años. Estas *minialcaldías* son consideradas por muchos críticos como año perdido en términos de gestión, pues gran parte de este periodo se ocupa tanto en el proceso de entrega-recepción como en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

Pese a los cuestionamientos relacionados a este inusual arreglo de las *minialcaldías*, la decisión de reducir de cuatro a tres años el periodo de gobierno responden de fondo a un interés en particular: la reelección consecutiva. Ciertamente, a partir de la reforma constitucional nacional se permite la reelección consecutiva de alcaldes a dos periodos, siempre y cuando no sea un periodo total mayor a seis años. De ahí que en el estado de Coahuila, para poder aplicar a la reelección, se haya optado por modificar a tres años los ayuntamientos. Esta reelección consecutiva estaba previamente prohibida a nivel nacional; aunque se permitía una modalidad de reelección que establecía un periodo de receso entre gobiernos. Esta última modalidad habría sido utilizada comúnmente para los diferentes municipios de la ZML; por ejemplo, los actuales presidentes municipales de Gómez Palacio y Torreón estuvieron previamente en el poder en otros periodos.

A nivel local, en 2018 entraría en vigor este principio de reelección consecutiva, tanto para diputados locales, regidores y alcaldes. En este escenario, en 2018 de las 38 *minialcaldías* de Coahuila, 29 alcaldes buscan la reelección, incluyendo al alcalde de Torreón. De esta forma, más que un año de gestión pública se considera un periodo de campaña política. Ello, además, facilitado por

la autorización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para postularse a reelección sin tener que separarse del cargo, evitando así un año sin gobierno en las alcaldías por el efecto comúnmente llamado *chapulín*. Este último consiste en abandonar un cargo de elección popular, antes de terminar con el periodo establecido, para poder contender por otro.

La prohibición de la reelección consecutiva habría sido señalada por diversos autores como un problema al momento de gobernar los espacios urbanos-metropolitanos. IMCO (2016), por su parte, ya retomaba que los periodos cortos de gobiernos municipales sin reelección inmediata eran un obstáculo institucional tanto para el funcionamiento de los municipios, como para la coordinación metropolitana. Su prohibición habría tenido efectos negativos en términos de administración pública, en lo que respecta a la profesionalización de funcionarios; y en la planeación a mediano y largo plazo, a partir del supuesto de que un periodo de tres años resulta insuficiente para dar continuidad a la gestión local y metropolitana.

Asimismo, se consideran los efectos negativos en términos democráticos de la no reelección consecutiva. Para Pérez Durán (2008) esta modalidad de reelección funcionaría como un mecanismo directo de evaluación ciudadana y de rendición de cuentas. En este sentido, sin embargo, cabe matizar que, como señala IMCO, para que esto pueda pasar es necesario contemplar paralelamente un principio de información y la transparencia; puesto que esto permitiría a los ciudadanos tener elementos para realizar un voto informado. Aunque ciertamente esto se enfrenta a un abstencionismo que en la Zona Metropolitana de la Laguna se encuentra por encima del 40%. Por ejemplo, para la elección de alcaldía en Gómez Palacio en 2016 hubo una abstención del 54.67%, mientras que en Lerdo fue del 49.87%; esto según datos del Observatorio de la Laguna con información del Instituto electoral de Durango.

Por otro lado, la reelección consecutiva puede representar tanto una ventana de oportunidad, como un desafío para la participación ciudadana desde las organizaciones de la sociedad civil. Comúnmente estas organizaciones establecen relaciones de trabajo y prácticas de gestión con los ayuntamientos, aunque también con los partidos políticos. Relaciones predominante informales que no están exentas de conflicto. Y relaciones que si bien pueden tener cierta continuidad ante los cambios administrativos, lo cierto es que ante la falta de mecanismos sólidos de participación ciudadana y fortalecimiento de estas organizaciones, estas relaciones se construyen constantemente; por tanto, dependen en gran medida de la voluntad de los gobernantes en turno.

Finalmente es necesario mencionar que la modalidad de reelección consecutiva que fue aprobada se mantiene en su sistema político de lógica partidista, ya que la reelección es posible en

cuanto se realice bajo el mismo partido con el que resultó electo en un primer periodo. De esta forma, los partidos políticos se mantienen como entidades que articulan el escenario político.

### **3.4. Planeación metropolitana: iniciativas de programas metropolitanos y la heterogeneidad en los procesos de planeación municipal**

La planeación es un aspecto fundamental al momento de concebir el desarrollo metropolitano sostenible e inclusivo; asimismo, como se vio en el capítulo anterior, es un proceso vinculado a la gestión metropolitana. En la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) se contemplan instrumentos de planeación que incluyen, además de la estrategia nacional del Programa Nacional de Desarrollo Urbano: los programas estatales, los programas de zonas metropolitanas o conurbación y los planes o programas municipales de desarrollo urbano. Estos programas metropolitanos se introdujeron en esta Ley de 2016, pues previamente solo se consideraban los programas de ordenación de las zonas conurbadas en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.

Por otro lado, la promulgación de la LGAHOTDU también representa una oportunidad de actualizar dichos instrumentos, pues en su artículo transitorio contempla un plazo de dos años a partir de su decreto para formular o adecuar a lo establecido en la Ley, los planes y programas de desarrollo urbano en centros de población mayores a cien mil habitantes, incluyendo plan nacional, estatal y metropolitano. De esta manera, considerando que la Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016, a finales del 2018 deben de presentarse los programas de desarrollo urbano municipal y metropolitano. Una coyuntura que no debe ser desaprovechada para introducir en dichos instrumentos, líneas y estrategias por una agenda urbana-metropolitana de desarrollo sustentable e inclusivo. Así como una oportunidad de repensar los procesos de planeación metropolitana desde su democratización y concertación bajo un modelo de gobernanza.

Por el carácter interestatal de la ZML, la Ley establece que la formulación y aprobación de programas metropolitanos estará a cargo de una comisión de ordenamiento. Esta Comisión se articula como mecanismo de coordinación institucional y de concertación que tiene carácter permanente e integrada tanto por un representante de cada entidad, como de cada municipio que compone la ZM y presidido por un representante de la SEDATU. Mientras que aquellas zonas en un solo estado, los tres órdenes de gobierno planearán de manera conjunta y coordinada según lo establecido en el artículo 33 de la LGAHOTDU y la legislación estatal<sup>96</sup>. Hasta el momento este programa para la ZML

---

<sup>96</sup> En la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza establece en su artículo 47 el procedimiento para la elaboración y aprobación de los programas de desarrollo urbano de zonas metropolitanas. En este se considera que Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad elaborará el proyecto de programa, en coordinación con la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de conurbación y el Consejo

todavía no se ha publicado, ni tampoco fue posible encontrar información sobre su elaboración; más aún, no se encontró registro de la formación de dicha Comisión. En este escenario, es necesario agregar que en México no resulta extraño que los Programas de Zonas Metropolitanas tiendan a ser elementos de simulación para cumplir con determinados requisitos, sobretodo de financiamiento; sean solo la copia de programas locales (o de otros metropolitanos) sin contar con adecuados y participativos diagnósticos integrales<sup>97</sup>; ni que contemplen mecanismos ni indicadores de seguimiento y evaluación.

Sin embargo, La Laguna, al ser una de las primeras declaratorias de conurbación en el país y tener además una marcada historia regional, ha sido objeto de diferentes iniciativas de planeación metropolitana y regional; algunas de ellas impulsadas por otros actores no gubernamentales, como el sector empresarial. En esta línea, el Instituto Municipal de Planeación y Competitividad de Torreón (IMPLAN) hace un breve recuento de los esfuerzos o iniciativas de planeación metropolitana que se han realizado en ZML. Y pese a que varios de ellos corresponden a un nivel de conurbación o regional, estos instrumentos coinciden en la necesidad de establecer una serie de políticas públicas coordinadas. Entre estos instrumentos se encuentran los siguientes:

- *Plan de Rehabilitación (1959)*. Plan instrumentado a nivel federal, con apoyo estatal, cuyo principal objetivo fue la planeación en torno a recursos hídricos, con acciones como la construcción de canales.
- *Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Laguna (1977)*. Elaborado por la Comisión de Conurbación de La Laguna (1976) para ordenar el territorio conurbado. Esta Comisión era presidida por el Secretario de la Presidencia e integrada por los gobernadores de ambos estados y los municipios de Viesca, Torreón, Matamoros, Francisco I. Madero, San Pedro, Gómez Palacio, Lerdo, Tlahualilo y Cuencamé. Por ello el Plan respondía geográficamente a un fenómeno de conurbación. Mientras que la ZML, en ese entonces formada solo por los municipios de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo, era concebida como área geográfica prioritaria centro.

---

Consultivo de Desarrollo Metropolitano. Durante este proceso se contempla que la Secretaria mantenga comunicación con los municipios metropolitanos para valorar sus opiniones en el proceso de formulación. Posteriormente el Consejo realiza su revisión y dictamen; una vez realizado esto la Secretaria pone a consideración del titular del poder ejecutivo estatal y de los ayuntamientos para su aprobación. Y una vez aprobado los municipios tienen un plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano. Por otro lado, como se vio previamente, la Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango no contempla en su actualización la figura metropolitana.

<sup>97</sup>En las características del contenido de los Programas ya establece en su artículo 37 que los programas de las zonas metropolitanas deberán tener necesariamente un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo. No obstante, falta ver si tanto los municipios como los estados tienen la capacidad técnica y la voluntad política para atender esta deficiencia de diagnóstico para no caer en simulación; ni como señala Coulomb (2010) en programas con “imagen objetivo” que se mantienen sin “estrategias e instrumentos para la superación de causalidad, económicas, políticas o socioculturales subyacentes al proceso de urbanización que se pretende reorientar” (p.138).

- *Plan Nueva Laguna (1989)*. Iniciativa federal, bajo la Comisión Ejecutiva del Plan Nueva Laguna, a partir de la cual se establecieron siete acuerdos regionales. Bell (2005) retoma que este programa tuvo mucha relevancia en el desarrollo regional gracias a que contaba con un presupuesto con fondos federales de casi 56 millones de dólares. Sin embargo, agrega el autor, el programa parecía tener una marcada motivación política por parte del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, ya que la Laguna se manifestaba como uno de los electorales *strongholds* del candidato presidencial de la oposición, Cuauhtémoc Cárdenas.
- *Alianza para la Reactivación Económica y el empleo de la Laguna (1996)*. Una estrategia a nivel federal para atender los problemas de desempleo y desarrollo económico causados por un periodo de sequía en la región; acciones que se centraron en una estrategia de riego. Esta Alianza contemplaba una coordinación entre los tres órdenes de gobierno.
- *Programa Gran Visión 2020 de la Comarca Lagunera (2003)*. Su elaboración corrió a cargo del Tecnológico de Monterrey campus Laguna; sin embargo, esta institución fue solamente prestador de servicios profesionales. En realidad, la iniciativa fue impulsada por parte del Consejo Lagunero de la Iniciativa Privada (CLIP) con recursos del gobierno estatal de Coahuila. En el proceso se considera que participaron ciudadanos, organizaciones, empresarios, instituciones educativas y gobierno (incluido representantes de otros municipios).
- *Comisión Interestatal para el Desarrollo Regional (2005)*. Una iniciativa demandada por el CLIP para impulsar el desarrollo regional, particularmente desde su competitividad. No obstante, desde su inicio mostró un esquema débil tanto en su funcionamiento, como para garantizar una continuidad más allá de los periodos de gobierno municipales y estatales, dependiendo de la voluntad política de los gobernantes en turno.
- *Carta de Intención de los Municipios de la Zona Metropolitana de La Laguna (2007)*. Un convenio de colaboración entre los municipios de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo firmado por sus respectivos alcaldes. La Carta si bien señala problemáticas metropolitanas, más que trazar acciones y estrategias concretas, fue firmada como requisito para acceder a un fondo federal que apoya proyectos de infraestructura urbana.
- *Plan Rector de la Zona Metropolitana de La Laguna (2012)*
- *Plan Estratégico para Torreón con enfoque Metropolitano 2040 (2015)*. Originalmente nombrado Plan Estratégico Metropolitano, el Plan Estratégico para Torreón con enfoque Metropolitano 2040 es la iniciativa más reciente de planeación metropolitana. El proceso de elaboración fue coordinado por el IMPLAN Torreón siguiendo una metodología de planeación estratégica y contando con la participación del sector público, social y privado. El Plan contempla los cuatro municipios de la ZML de la delimitación 2010, y aunque se considera

que servirá de base para la planeación coordinada, el instrumento tiene limitaciones a nivel metropolitano. Por ejemplo desde sus disposiciones legales solo considera la legislación estatal de Coahuila y la del municipio de Torreón en particular. Asimismo, el proceso de elaboración no contó más que con la participación de algunas direcciones de los municipios de Matamoros y Gómez Palacio. Finalmente, no fue retomado por los otros municipios metropolitanos.

Cabe señalar que no todas estas iniciativas se dieron formalmente dentro de un marco institucionalizado y algunos fueron instrumentos sectoriales o coyunturales antes que responder a una planeación integral y de largo plazo. Finalmente, la participación ciudadana, la inclusión y la concertación en estos instrumentos es un aspecto que debe ser considerado, pues si bien en algunos se incluye a la ciudadanía y/o representantes de organizaciones de la sociedad civil, muchas veces esto se hace en espacios donde se requiere invitación y con voz pero sin voto.

De manera general, estas diferentes iniciativas han tenido dificultades para llevar a cabo las estrategias, líneas y acciones establecidas en dichos instrumentos. Una problemática que fue introducida en el capítulo anterior desde las aclaraciones conceptuales del proceso de planeación. En particular, a nivel metropolitano, un problema central en la planeación es que en un sistema político conformado exclusivamente por municipios, entidades federativas y el poder federal; los instrumentos de planeación metropolitana quedan en un limbo al no existir un ámbito político metropolitano que garantice su implementación, seguimiento y evaluación. Esto a pesar de que en términos de la LGAHOTDU, son las Comisiones metropolitanas las encargadas de gestionar y evaluar el cumplimiento de los programas. De ahí que, por ejemplo, el Plan Estratégico para Torreón proponga otros organismos para llenar este vacío, como un cabildo metropolitano administrado por un city manager; un Instituto Metropolitano de Planeación que coordine y evalúe en materia de planeación metropolitana; y un observatorio ciudadano.

Lo cierto es que la planeación metropolitana, ante la falta de un ámbito político metropolitano, ha sido operada principalmente a nivel estatal, quedando en un segundo plano la participación de los municipios. Así por ejemplo en la Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Durango se establece como una de las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado el “formular, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estratégico, el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven. En los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los ayuntamientos” (art. 98, fracción VII).

Ahora bien, además de los programas metropolitanos, los programas o planes municipales de desarrollo urbano son instrumentos que han sido considerados para la gestión urbana metropolitana. Aunque se asume que estos diferentes instrumentos deben ser congruentes entre sí, es importante dar

cuenta que los programas metropolitanos no son la simple agregación de planes municipales de desarrollo urbano (Duhau, 1988). Para Iracheta un problema de la planeación metropolitana en México, en términos prácticos, es que se parte de que los municipios deben elaborar primero sus propios programas municipales de desarrollo urbano, para posteriormente acordar un programa metropolitano. Por el contrario, para el autor, debe realizarse primero un programa metropolitano para después establecer la planeación municipal para cumplir con los objetivos planteados a nivel metropolitano. Sin embargo, esta lógica en términos formales si se establece en el artículo 38 de la LGAHOTDU donde se señala que una vez aprobados los programas de zonas metropolitanos, los municipios tendrán un plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano, en congruencia y coordinación.

Lo cierto es que finalmente al ser el municipio la unidad político-administrativa básica en la coordinación intergubernamental, se considera que la inexistencia de planes de desarrollo urbano local en algunos municipios metropolitanos es una limitante para la gestión urbana metropolitana (Ziccardi, 2017). Esta inexistencia resulta problemática por ser un claro desentendimiento de los procesos de planeación local, pero también una deficiencia en términos de planeación metropolitana ante las dificultades de las municipalidades para llevar a cabo sus propios procesos de planeación y más aún en articular acciones coordinadas.

Por otro lado, habría que matizar que las limitaciones para la planeación metropolitana no solo se refiere a la inexistencia de planes municipales, sino también a la heterogeneidad en cuanto al contenido de los mismos. Esto particularmente en términos de desigualdad en recolección de datos y diagnóstico, así como en la actualización de dichos planes. Ciertamente el IMPLAN-Torreón (2015) ya retomaba que los Planes Directores de Desarrollo Urbano de la ZML no se encuentran vinculados, teniendo incluso diferentes tipologías de usos de suelo. También señala que los planes de los municipios de Gómez Palacio, Lerdo y Matamoros no están actualizados. Mientras que el municipio de Torreón tiene un Plan Director de Desarrollo Urbano de 1999 a 2020, con una última revisión en 2014, teniendo que haberse realizado una nueva revisión en 2017 según lo establecido en la Ley de Asentamientos Humanos Estatal.

Asimismo, es necesario considerar, además de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, otros instrumentos para la planeación y el desarrollo urbano. En este sentido, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 toma en cuenta otros instrumentos como planes parciales, de movilidad, de ordenamiento territorial, entre otros. La existencia de estos planes y/o programas en la ZML puede observarse en el cuadro de abajo, en donde sobresale una diferenciación entre los municipios metropolitanos

**Caracterización de los municipios de la ZML por instrumentos para la planeación y desarrollo urbano (2017)**

<b>Tipo de programa</b>	<b>Municipio</b>	Francisco I. Madero	Matamoros	Torreón	Gómez Palacio	Lerdo
<b>1. Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano</b>		*	Sí (2013)	Sí (2014)	Sí (2003)	Sí (2014)
<b>2. Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad</b>		Sí (2015)	No	No	Sí (2003)	No
<b>3. Plan o Programa Parcial Municipal</b>		*	No	Sí (2005)	Sí (2016)	No
<b>4. Programas Especiales Municipales</b>		*	No	No	*	No
<b>5. Plan o Programa de Centros de Población Urbana</b>		*	No	No	No	No
<b>6. Proyecto de Desarrollo Urbano</b>		*	No	No	Sí (2003)	No
<b>7. Programa de Ordenamiento Ecológico</b>		*	No	*	Sí (2015)	No
<b>8. Programa de Ordenamiento Territorial</b>		*	No	No	Sí (2016)	Sí (2016)
<b>9. Atlas de Riesgos</b>		*	Sí (2016)	No	Sí (2015)	Sí
<b>10. Programa de Movilidad</b>		*	No	No	Sí (2016)	No

\*No se sabe

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2017

Cuadro 12 Caracterización de los municipios de la ZML por instrumentos para la planeación y desarrollo urbano (2017)

La heterogeneidad en la existencia de planes o programas de planeación del desarrollo urbano debe pensarse también desde la diferencia que tienen los municipios metropolitanos en términos de recursos técnicos. Por ejemplo, mientras los municipios de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo señalan haber utilizado sistemas de información geográfica, lo que requiere ciertamente de recurso económicos y capacidades técnicas profesionales específicas; los municipios de Francisco I. Madero y Matamoros se basan principalmente en cartografías analógicas.

**Caracterización de los municipios de la ZML por recursos técnicos utilizados para las actividades de planeación (2017)**

<b>Tipo de recurso técnico</b>	<b>Municipio</b>	Francisco I. Madero	Matamoros	Torreón	Gómez Palacio	Lerdo
<b>1. Sistema de información geográfica</b>		*	No	Sí	Sí	Sí
<b>2. Bases de datos</b>		*	No	Sí	Sí	Sí
<b>3. Sistema de gestión</b>		*	No	Sí	Sí	No
<b>4. Cartografía digital</b>		*	No	Sí	Sí	Sí
<b>5. Cartografía analógica (mapas, cartas y planos)</b>		Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>6. Documentación analógica de trámites y servicios</b>		No	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: **Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones 2017**

Cuadro 13 Caracterización de los municipios de la ZML por recursos técnicos utilizados para las actividades de planeación (2017)

En este escenario cobra relevancia pensar en la creación de Institutos Municipales de Planeación, como el IMPLAN-Torreón. En México, estos Institutos son organismos técnicos y consultivos auxiliares del Ayuntamiento en materia de planeación que tiene por objeto procurar la continuidad de los procesos de planeación ante los cambios administrativos. Entre las funciones que se les atribuye esta la elaboración, seguimiento y actualizaciones de planes y programas de desarrollo municipal y urbano, así como planes sectoriales; la creación, administración y mantenimiento de Sistemas de Información Geográfica; y la profesionalización y capacitación de los funcionarios en materia de planeación. Por el momento, aunque Gómez Palacio ha mostrado iniciativas, sólo el municipio de Torreón tiene un IMPLAN, el cual ha buscado ser una fuente de información metropolitana al presentar indicadores metropolitanos.

### **3.5. Financiamiento metropolitano: limitaciones presupuestales de los municipios y la operatividad del Fondo Metropolitano en zonas interestatales**

El presupuesto con el que cuentan los municipios es un aspecto importante al momento de pensar en la gestión urbana metropolitana, pues este se relaciona estrechamente con la capacidad financiera que tiene el municipio para la operación y mantenimiento de servicios urbanos como el agua, el

alumbrado, la recolección de basura, seguridad pública, drenaje y tratamiento de aguas residuales, entre otros. Sin embargo, como se vio en el apartado anterior, los municipios enfrentan desafíos para poder cumplir de manera satisfactoria con la prestación de estos servicios, y más aún en términos de su calidad.

Ahora bien, habría que matizar que el tema de financiamiento refiere no solo en términos de mayores recursos, sino también de un uso más eficiente de los mismos. Por ejemplo, para IMCO (2016), pese a que ha habido un crecimiento en su gasto, los servicios y bienes que proveen los municipios son considerados deficientes. Esta organización señala, con datos del INEGI de la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG)2015, que los servicios municipales fueron calificados con un promedio de 4.1 de insatisfacción ciudadana; siendo la recolección de basura y el agua potable los peores calificados. Incluso la ENCIG 2015 registró una disminución de satisfacción con varios servicios en comparación con datos de 2013: el agua potable; alumbrado público; parques y jardines; recolección de basura; calles y avenidas; y el suministro de energía eléctrica. En línea con esto, la *Encuesta de percepción ciudadana del Observatorio de la Laguna* 2017 indicó que en Torreón el servicio de agua obtuvo una calificación de 4.9, mientras que en Gómez Palacio fue de 5.1.

No obstante, tal como se abordó en el capítulo anterior, muchas problemáticas que enfrentan los municipios de la Laguna son en realidad de carácter metropolitano (incluso regional): la gestión de agua por la escasez y contaminación del líquido; en movilidad y transporte, por un uso intensivo de autos particulares y la contaminación que esto provoca, así como por un deficiente transporte público local y metropolitano; en el diseño e implementación de una política urbana metropolitana para la contención de la expansión física de la metrópolis. Estas problemáticas requieren de acciones de gestión metropolitana bajo la coordinación o asociación; sin embargo, su gestión se enfrenta a un tema de financiamiento. Por ello para Iracheta (2009) el financiamiento metropolitano es un elemento fundamental para la gobernanza de las zonas metropolitanas.

La importancia de este financiamiento metropolitano puede encontrarse en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza (LAHOTDUCZ) que establece en su artículo 50 los objetivos de los instrumentos financieros para el desarrollo metropolitano:

- I. Lograr la efectiva coordinación de autoridades en las zonas metropolitanas y una planeación integral, de largo plazo que implique un beneficio común.
- II. Avanzar hacia una estructura física más ordenada, compacta y sustentable en las zonas metropolitanas, así como a mejorar la infraestructura y equipamiento común;

- III. Facilitar infraestructura vial y la movilidad de las personas a partir del transporte público;
- IV. Desarrollar la infraestructura productiva
- V. El manejo integral y sustentable de los recursos hídricos y saneamiento del agua;
- VI. Reducir los riesgos que provocan los fenómenos naturales y antropogénicos;
- VII. El manejo sustentable e integral de los residuos peligrosos, sólidos urbanos y de manejo especial;
- VIII. Manejo de contaminantes atmosféricos en las zonas metropolitanas;
- IX. La conservación de las áreas naturales y atención a las zonas de riesgo

De los instrumentos de financiamiento metropolitano, para Coulomb (2015) una hacienda compartida sería un mecanismo que serviría de base para poder llevar a cabo auténticos proyectos metropolitanos compartidos que permitan pensar no solo en recursos, sino en resultados compartidos a nivel metropolitano. Una de las formas de esta hacienda compartida sería mediante aportaciones municipales para un fondo de proyectos metropolitanos.

En Coahuila esta es una opción contemplada la LAHOTDUCZ donde se establece que los municipios pueden constituir fondos e instrumentos para ejecutar acciones, obras o servicios para atender materias de interés metropolitano (art. 52). Sin embargo, por ser una legislación estatal, para la ZML esto incluiría solamente a los municipios por parte de Coahuila. Aunque lo cierto es que este es un arreglo que de manera general no se implementa, pues en el país muchos de los municipios tienen problemas incluso para solventar servicios y bienes dentro de su propio ámbito local.

De esta forma, en las zonas metropolitanas existe una heterogeneidad presupuestaria que dificulta concebir acciones comunes bajo una lógica de justicia espacial, ya que comúnmente aquellos municipios que son más vulnerables a las problemáticas asociada a la dinámica metropolitana, son a su vez los que menos recursos tienen. En lo que respecta a esta heterogeneidad, según datos del Observatorio de la Laguna, en 2017 Torreón recibió aportaciones federales de 1,788 millones de pesos (mdp) e ingresos propios de 1,061 mdp; Gómez Palacio, por su parte, tuvo aportaciones de 833 mdp, e ingresos propios por 636 mdp; mientras que Lerdo recibió aportaciones federales de 352 mdp, con ingresos propios de 228 mdp. La deuda de los municipios metropolitanos también es variante, pues mientras que 2016 en Torreón la deuda per cápita fue de 899 pesos; en Fco. I madero fue de 523 pesos; y en Matamoros de 325 pesos. Mientras que 2015 en el estado de Durango, el municipio de Gómez Palacio tuvo una deuda per cápita de 797 pesos y Lerdo de 203 pesos.

Esta información debe considerarse a la luz de las diferencias en problemáticas de los municipios metropolitanos. De manera ilustrativa de esta heterogeneidad de necesidades, aquí se

incluye información sobre los niveles de pobreza que está presente en los municipios de la Zona Metropolitana de la Laguna.

<b>NIVELES DE POBREZA EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA LAGUNA (2015)</b>								
		Total de población	Pobreza		Pobreza extrema		Pobreza moderada	
			Personas	%	Personas	%	Personas	%
<b>Coahuila</b>	Francisco I. Madero	58,412	20,818	35.6	1,816	3.1	22,435	32.5
	Matamoros	108,504	38,711	35.7	3,880	3.6	39,000	32.1
	Torreón	677,507	177,239	26.2	18,829	2.8	163,882	23.4
<b>ESTATAL</b>		2,970,077	725,641	24.4	61,705	2.1	663,936	22.4
<b>Durango</b>	Gómez Palacio	359,275	109,597	30.5	2,808	0.8	117,917	29.7
	Lerdo	153,933	55,824	36.3	1,606	1.0	58,250	35.2
	<b>ESTATAL</b>	1,769,414	694,998	39.3	57,790	3.3	637,208	36.0

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la Medición de la pobreza 2010-2015

*Cuadro 14 Niveles de pobreza en los municipios de la Zona Metropolitana de la Laguna (2015)*

En México, por otro lado, pese al desentendimiento del Estado en la política metropolitana de las últimas décadas (Iracheta, 2009), algunas zonas metropolitanas tienen la posibilidad de acceder a un Fondo Metropolitano establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación desde 2006. Este Fondo Metropolitano (en adelante sólo Fondo) fue creado como una política de financiamiento para las Zonas Metropolitanas cuyo objeto fue destinar recursos prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, nuevos o en ejecución. Con acciones que deben tener congruencia y alineación con los planes municipales y estatales, pero en particular con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Infraestructura.

De esta forma, el recurso tenía como principal objetivo promover una planeación del desarrollo regional, metropolitano y urbano que permita el aprovechamiento de las ventajas competitivas de estas zonas metropolitanas para impulsar su competitividad y capacidades productivas. Aunque también incluye objetivos relacionados con la sustentabilidad, en la mitigación de su vulnerabilidad y riesgos a fenómenos naturales y aquellos propiciados por los procesos de urbanización y por las dinámicas de crecimiento demográfico y económico. En esta línea, Iracheta Cenecorta & Iracheta Carroll (2014) concluyen que los objetivos planteados por el Fondo se prestan para diferentes interpretaciones por lo que casi cualquier proyecto puede ser justificado para la utilización de estos recursos.

El Fondo fue creado en 2006 específicamente para el financiamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México, aunque sus reglas de operación fueron publicadas hasta 2008. A

partir de ese momento, las ZM beneficiadas por el subsidio federal del Fondo han ido en aumento. En 2008, se incluyeron seis zonas (Guadalajara, Monterrey, León, Puebla-Tlaxcala, Querétaro y La Laguna); en 2009 eran 16 zonas en total; en 2010 el número aumento al doble con 32 zonas; en el 2011 llegó a 46 y a partir del 2012 hasta el 2017 se mantuvo en 47 zonas metropolitanas. Estas zonas fueron beneficiarias del Fondo por las potencialidades de competitividad urbana que representan y por ser consideradas zonas estratégicas para el desarrollo nacional. No obstante, los criterios para la distribución del recurso y la selección de zonas metropolitanas en realidad no son claros, pues estos no se mencionan en el Presupuesto de Egresos de la Federación ni en las Reglas de Operación del Fondo.

En la lista de zonas metropolitanas beneficiadas por el Fondo presentado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, la Zona Metropolitana de Valle de México fue la principal en captación del recurso con casi el 40% del total del Fondo (el 38.96% para ser exactos). En esta lista, ocupando la cuarta posición, se encuentra la ZML con el casi 6% del Fondo. Por otro lado, mientras el monto del Fondo ha crecido desde su creación, en el presupuesto contemplado para el 2017 se redujo casi en un 70% con el objetivo de reducir las transferencias federales a los municipios. Esta reducción del recurso resulta una medida opuesta al impulso que se ha dado recientemente a la consolidación de la figura de las zonas metropolitanas en el marco normativo mexicano a partir de LGAHOTDU.

<b>Variación del presupuesto del Fondo Metropolitano y su distribución para la ZML 2006-2018</b>				
<b>Año</b>	<b>Fondo Metropolitano</b>	<b>% Crecimiento</b>	<b>Zona Metropolitana Laguna</b>	<b>% Crecimiento</b>
<b>2006</b>	1,000,000,000	-	-	-
<b>2007</b>	3,000,000,000	200.00%	-	-
<b>2008</b>	5,550,000,000	85.00%	250,000,000	-
<b>2009</b>	5,985,000,000	7.84%	250,000,000	0.00%
<b>2010</b>	7,455,000,000	24.56%	391,178,122	56.47%
<b>2011</b>	7,846,000,000	5.24%	401,334,669	2.60%
<b>2012</b>	8,331,900,000	6.19%	401,300,000	-0.01%
<b>2013</b>	8,616,058,106	3.41%	422,749,444	5.34%
<b>2014</b>	9,943,468,314	15.41%	487,879,219	15.41%
<b>2015</b>	10,381,546,235	4.41%	604,467,112	23.90%

<b>2016</b>	10,400,284,715	0.18%	623,205,592	3.10%
<b>2017</b>	3,240,170,830	-68.85%	194,157,433	-68.8%
<b>2018</b>	3,268,695,777	.008%	N.A.	N.A.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2006-2018

*Cuadro 15 Variación del presupuesto del Fondo Metropolitano y su distribución para la Zona Metropolitana de la Laguna 2006-2018*

Ahora bien, además de la reducción presupuestal, en el ejercicio del Fondo Metropolitano 2018 hubo un cambio relevante en los lineamientos de Operación, que de hecho cambia todo el esquema de funcionamiento del Fondo. Contrario a años anteriores en los cuales se seleccionaban las zonas metropolitanas beneficiadas y se les asignaba un monto establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación; en 2018 se financian propiamente programas y proyectos de infraestructura pública que demuestren ser viables (nueva o en proceso con la construcción, ampliación o rehabilitación). Así como para la elaboración de evaluaciones o estudios para determinar la conveniencia de dichos programas o proyectos.

De esta forma, ya no se financian zonas metropolitanas, sino proyectos que son sometidos a concurso y aprobados por el Comité Técnico del Fideicomiso presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Esta característica de recurso concursable fue una de las propuestas con las que concluye la Evaluación del Fondo Metropolitano (2010); sin embargo, se diferencia por recomendar que solo el 50% de los recursos del Fondo tuvieran esta naturaleza, además hacia énfasis en que este recurso concursable premiara el asociacionismo municipal y el desarrollo de estrategias integrales y a largo plazo. Así, con estos cambios predomina una visión federal con una perspectiva administrativa y financiera al abordar los problemas de estas zonas metropolitanas.

El Fondo Metropolitano contempla necesariamente la constitución de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano (o sus equivalentes de carácter estatal) como un órgano para la administración del Fondo<sup>98</sup>. En la última década, antes de los cambios de 2018, los Consejos eran los órganos que definían los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo metropolitano. Por conducto de estos órganos, los gobiernos estatales decidían la asignación y aplicación de los recursos del Fondo. Sin embargo, para 2018 estos Consejos se encargan sólo de proponer para su aprobación programas o proyectos de infraestructura al Comité Técnico del Fideicomiso.

<sup>98</sup> Además, en las Reglas de Operación de 2016 se contemplaba, para la operatividad del Fondo, un Comité Técnico del Fideicomiso pues se requiere de un fideicomiso de administración e inversión. Asimismo, existía un Subcomité técnico de evaluación de proyectos.

El Consejo tiene un carácter estatal, siendo presidido por el gobernador del estado y donde los gobiernos estatales determinan los mecanismos de participación de los municipios. Estos últimos, participan en las sesiones solo para postular iniciativas y presentar propuestas dentro de su jurisdicción, o para conocer avances de proyectos o programas ejecutados. De tal forma que, pese a ser actores institucionales fundamentales en el gobernar lo metropolitano desde la coordinación, el poder de decisión de los municipios es inexistente; puesto que la asignación y aplicación de los recursos del Fondo es una decisión que corresponde a los gobiernos estatales.<sup>99</sup> Al mismo tiempo es necesario matizar que en este aspecto sobresale la importancia que han tenido tradicionalmente en la toma de decisiones los municipios donde se ubican las capitales estatales. No obstante, para el caso de la ZML, que no posee ninguna de las capitales de los estados que la componen, sigue teniendo mayor fuerza el poder estatal.

En términos de financiamiento metropolitano, a falta de una autoridad legítima metropolitana, el gobierno estatal es la autoridad metropolitana de facto; y la coordinación intermunicipal se articula en razón del poder estatal puesto que los recursos del Fondo son finalmente transferidos a los gobiernos estatales que componen la ZM. Con ello, el financiamiento y las obligaciones fiscales caen en los gobiernos estatales. En este sentido, en las Reglas de Operación previas se contemplaba que en el caso de zonas interestatales, el recurso que corresponde a una zona metropolitana deberá contar con las proporciones en el que se repartirá. Por ello, antes de 2018, el recurso se repartía entre el estado de Durango y Coahuila. De esta forma, la complejidad multijurisdiccional de los límites político-administrativos dificulta la coordinación con una visión metropolitana, pues el recurso al final se ve como un recurso extra para los gobiernos estatales para infraestructura urbana.

Ciertamente este énfasis estatal representa, dentro de un sistema político con un federalismo fuerte, un problema para aquellas zonas metropolitanas interestatales como es el caso de la ZML. En los lineamientos de Operación se contempla esta condición interestatal en la conformación del Consejo respecto a su presidencia, la cual será rotativa o conjunta con las diferentes autoridades estatales que componen la ZM. No obstante, esta coordinación metropolitana pareciera ser más una simulación, pues finalmente los recursos son asignados a nivel estatal. Así lo reconocía una

---

<sup>99</sup> La candidata, Leticia Herrera, manifestó que es necesario que los recursos del Fondo Metropolitano no se destinen a obras son responsabilidad de estado, y en un claro conflicto con las autoridades estatales señaló que estas utilizan el Fondo “para hacer las obras que le corresponde al estado hacer, como que les benefició a ellos. No los voy a dejar tocar ni un centavo del FM”. Declarando que es tiempo de que el manejo de este recurso se retome por parte de las autoridades municipales. Por su parte, la recién electa alcaldesa de Lerdo, quien pese a tener sus dudas respecto al proyecto del Metrobús, declaró lo siguiente cuando el gobernador electo de Durango decidió integrar a la Laguna de Durango al proyecto: "Finalmente ese fondo no lo ejerzo yo, la decisión la toma el gobernador, y si ya lo anunció, pues bueno, yo con mucho gusto tendré esos camiones bonitos y funcionales para toda la ciudadanía. Él lo anunció, él es el gobernador y él toma las decisiones y yo lo respeto".

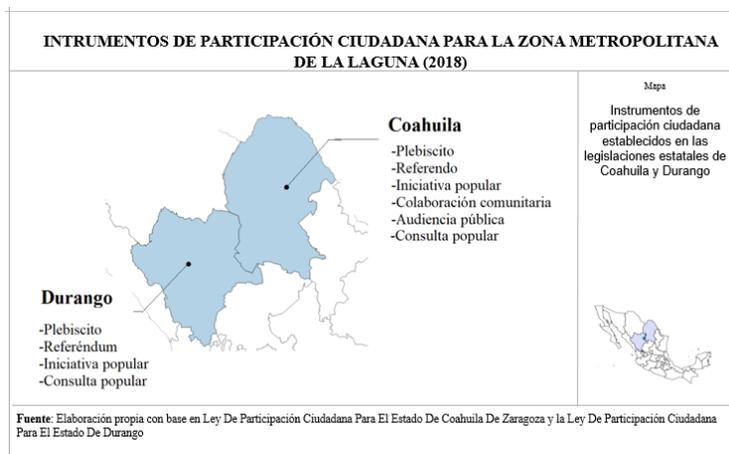
Evaluación del Fondo Metropolitano (2010) respecto a una coordinación metropolitana solo en el discurso y dominada por intereses sectoriales, visiones partidistas y decisiones del gobernador.

Finalmente, en 2010, dieciséis zonas metropolitanas -incluyendo la ZML- fueron evaluadas en su administración y operación del Fondo para los ejercicios de 2006 a 2009. La Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009 concluyó que los principales problemas relativos al Fondo incluyen: las decisiones no responden a políticas integradas, aunque se haga referencia a los instrumentos de planeación para justificarlas; apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias, y que en ocasiones responden a coyunturas políticas; desvinculación de la cartera de proyectos y la planeación metropolitana a largo plazo; baja participación de municipios y actores sociales; toma de decisiones unilateral; inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos; y proyectos o prioridades inadecuadas. Problemáticas que de manera general continuaron hasta 2017, mientras que para el ejercicio del Fondo 2018 bajo los nuevos lineamientos de operación debe ser evaluado.

En particular para el caso de la ZML, la Evaluación del Fondo Metropolitano (2010) señaló que no se pudo realizar una evaluación completa a causa de una falta de cooperación y voluntad por parte de las administraciones municipales, y poca transparencia en el uso de los recursos. En general, la evaluación concluyó que el Fondo Metropolitano de La Laguna es virtualmente ignorado como herramienta presupuestaria con el objetivo de gestionar planes y proyectos que articulen la vida metropolitana en la ZML. En cambio, se da una fragmentación en que cuando cada administración local hace uso de ese Fondo solo por intereses propios.

### **3.6. Participación ciudadana: órganos, mecanismos y tipos de participantes.**

La Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas (2015) reconoce la importancia de la participación ciudadana en planeación urbana y metropolitana; “así como el aporte de los espacios públicos e institucionalizados de participación para favorecer una comprensión común de los problemas locales y metropolitanos.” Martínez Sánchez (2015) retoma que los arreglos institucionales de participación ciudadana pueden ser: consultas ciudadanas, consejos consultivos, espacios de dialogo, observatorios ciudadanos, de monitoreo ciudadana y de contraloría social.



Mapa Instrumentos de participación ciudadana para la ZML (2018)

Los alcances y limitaciones de estos espacios, mecanismos u órganos ciudadanos son variados, pero comúnmente se enmarcan en un carácter no vinculatorio en la definición de la acción pública. Asimismo, la forma de integración de estos órganos, o los criterios para participar, pueden ser diversos: desde formas individuales que consideran ciudadanos (a veces llamados ciudadanos distinguidos y definidos por invitación); beneficiarios de alguna política en particular; o grupos organizados formalmente. A continuación se presenta información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales de 2017 para la caracterización de la Zona Metropolitana de la Laguna en materia de participación ciudadana.

**Caracterización de los municipios de la ZML por espacios de participación ciudadana en las Administraciones Públicas Municipales, por tipo de órganos y participantes (2017)**

Municipio	Temas con espacios para la participación y/o consulta ciudadana en las Administraciones Públicas Municipales	Tipo de órganos de participación ciudadana.	Tipo de participantes en los órganos de participación ciudadana						
			Ciudadanos directamente beneficiados	Ciudadanos no Beneficiados	Académicos	Comités estudiantiles	Organizaciones no gubernamentales	Expertos/líderes de opinión	Otro
<b>Francisco I. Madero</b>	Planeación y evaluación	Consejos consultivos			1		1	1	
	Transparencia	Consejos consultivos						1	
	Seguridad pública	Consejos consultivos			1		1	1	1
	Obras públicas	Comités ciudadanos	1						1
	Desarrollo urbano	Consejos consultivos	1		1		1	1	1
	Desarrollo social	Comités ciudadanos	1						1
	Desarrollo rural	Consejos consultivos	1		1			1	1
	Educación	Consejos ciudadanos			1	1		1	1
	Salud	Consejos consultivos			1		1	1	1
	Asignación de recursos del FISM <sup>1</sup>	Consejos consultivos	1	1	1		1	1	1
	Asignación de recursos del FORTAMUNDF <sup>2</sup>	Consejos consultivos	1	1	1		1	1	1
<b>Matamoros</b>	Seguridad pública	Consejos ciudadanos	1						
	Tránsito	Consejos ciudadanos	1						
	Protección civil	Consejos ciudadanos	1						
	Obras públicas	Consejos ciudadanos	1						
	Desarrollo rural	Consejos ciudadanos	1						
	Salud	Consejos ciudadanos	1						
	Asignación de recursos del FISM	Consejos ciudadanos	1						
	Asignación de recursos del FORTAMUNDF	Consejos ciudadanos	1						
<b>Torreón</b>	Planeación y evaluación	Otro	1	1	1		1	1	
	Contraloría	Consejos ciudadanos	1						
	Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	Consejos ciudadanos	1						
	Transparencia	Consejos ciudadanos	1	1	1		1		
	Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	Consejos consultivos	1	1	1		1		
	Seguridad pública	Otro	1	1	1		1		
	Tránsito	Consejos consultivos	1						
	Protección civil	Otro	1						
	Servicios públicos	Otro	1						
	Obras públicas	Otro	1						
	Desarrollo urbano	Consejos consultivos	1		1				
	Desarrollo social	Comités ciudadanos	1						

	Desarrollo económico	Consejos consultivos	1				
	Medio ambiente y ecología	Otro	1	1	1		1
	Presupuesto participativo	Consejos consultivos	1	1	1		
	Educación	Consejos ciudadanos	1	1	1		
	Cultura	Consejos ciudadanos	1	1	1		
	Deporte	Consejos ciudadanos	1	1	1		
	Salud	Consejos ciudadanos	1	1	1		
	Energía	Consejos ciudadanos	1	1	1		
	Asignación de recursos del FISM	Consejos ciudadanos	1	1	1		1
<b>Gómez Palacio</b>	Contraloría	Comités ciudadanos	1				
	Seguridad pública	Consejos consultivos					1
	Protección civil	Consejos consultivos					1
	Desarrollo urbano	Comités ciudadanos	1				
	Desarrollo social	Comités ciudadanos	1				
	Educación	Comités ciudadanos	1				
	Cultura	Consejos ciudadanos					1
	Salud	Consejos consultivos					1
	Asignación de recursos del FISM	Comités ciudadanos	1				

Nota: El municipio de Lerdo no presentó información sobre la temática en el Censo.

<sup>1</sup>FISM: Fondo de aportaciones para la infraestructura Social municipal

<sup>2</sup>FORTAMUNDF: Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del distrito federal

**Fuente:** Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017

Cuadro 13. Caracterización de los municipios de la ZMI, por espacios de participación ciudadana en las Administraciones Públicas Municipales, por tipo de órganos y participantes (2017)

**Caracterización de los municipios de la ZML por mecanismos de participación ciudadana en las Administraciones Públicas Municipales (2017)**

Municipio	Temas en los que se abrió espacios de participación ciudadana en Administraciones Públicas Municipales												
		Visitas de autoridades a las comunidades o colonias	Foros o jornadas de atención ciudadana en oficinas de gobierno	Módulos de recepción de necesidades, sugerencias y/o peticiones en las oficinas gubernamentales	Línea telefónica con uso exclusivo para la participación y/o consulta ciudadana	Correo electrónico exclusivo para la participación y/o consulta ciudadana	Vínculo dentro de la página de internet de la Administración Pública Municipal exclusivo para la participación y/o consulta ciudadana	Consulta directa a beneficiarios del tema en el que se abre la participación y/o consulta ciudadana	Supervisión a obras y/o servicios públicos	Consultas populares	Encuestas	Mesas de trabajo colaborativas entre sociedad civil y la Administración Pública Municipal	Planes de trabajo para la solución de problemas Públicos
<b>Francisco I. Madero</b>	Planeación y evaluación	1	1	1				1	1			1	1
	Transparencia			1	1	1	1					1	
	Seguridad pública			1					1			1	1
	Obras públicas	1	1	1				1	1	1			1
	Desarrollo urbano	1	1	1				1	1	1			1
	Desarrollo social	1	1	1				1	1				1
	Desarrollo rural	1	1	1				1	1				1
	Educación							1	1				1
	Salud			1					1				1
	Asignación de recursos del FISM	1	1	1					1				1
	Asignación de recursos del FORTAMUNDF	1	1	1					1				1
<b>Matamoros</b>	Contraloría			1									
	Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos			1									
	Seguridad pública											1	
	Tránsito											1	
	Protección civil	1											
	Obras públicas								1				
	Medio ambiente y ecología											1	
	Desarrollo rural											1	
	Cultura											1	
	Salud											1	
	Asignación de recursos del FISM								1				
Asignación de recursos del FORTAMUNDF								1					
<b>Torreón</b>	Planeación y evaluación	1	1	1	1	1	1	1					

	Contraloría	1	1	1	1	1	1	1
	Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	1	1	1	1	1	1	1
	Transparencia	1	1	1	1	1	1	1
	Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	1	1	1	1	1	1	1
	Seguridad pública	1	1	1	1	1	1	1
	Tránsito	1	1	1	1	1	1	1
	Protección civil	1	1	1	1	1	1	1
	Servicios públicos	1	1	1	1	1	1	1
	Obras públicas	1	1	1	1	1	1	1
	Desarrollo urbano	1	1	1	1	1	1	1
	Desarrollo social	1	1	1	1	1	1	1
	Desarrollo económico	1	1	1	1	1	1	1
	Medio ambiente y ecología	1	1	1	1	1	1	1
	Presupuesto participativo	1	1	1	1	1	1	1
	Educación	1	1	1	1	1	1	1
	Cultura	1	1	1	1	1	1	1
	Deporte	1	1	1	1	1	1	1
	Salud	1	1	1	1	1	1	1
	Energía	1	1	1	1	1	1	1
	Asignación de recursos del FISM	1		1				
<b>Gómez Palacio</b>	Contraloría	1					1	1
	Seguridad pública							1
	Protección civil							1
	Desarrollo urbano	1					1	1
	Desarrollo social	1					1	1
	Educación	1					1	1
	Cultura						1	1
	Salud							1
	Asignación de recursos del FISM	1					1	1

Nota: El municipio de Lerdo no presentó información sobre la temática en el Censo.

<sup>1</sup>FISM: Fondo de aportaciones para la infraestructura Social municipal

<sup>2</sup>FORTAMUNDF: Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del distrito federal

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017

Cuadro 17 Caracterización de los municipios de la ZMR por mecanismos de participación ciudadana en las Administraciones Públicas Municipales (2017)

#### **4. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y AGENDAS CIUDADANAS EN LA GESTIÓN METROPOLITANA.**

##### **Introducción.**

El presente capítulo analiza a las organizaciones de la sociedad civil como acción colectiva organizada a través de las cuales la ciudadanía ha encontrado canales para poder participar en la acción pública. Es decir, como organismos que han logrado establecer condiciones para el ejercicio de la ciudadanía y de intervención en lo público. Por tanto, es necesario considerar tanto las potencialidades y limitaciones de estas organizaciones en el marco de una democratización del proceso de gestión metropolitana.

Primeramente el apartado parte de un breve análisis de la conceptualización de la sociedad civil, introduciendo la autonomía como una de sus principales características. Pero también se reconoce la heterogeneidad de las formas organizativas y la diversidad de formas de interacción de la sociedad civil con los sistemas político y económico. En particular, este análisis tiene por objeto abordar la problemática asociada a la legitimidad del actuar de las organizaciones civiles dentro de su función pública. Una problemática que refiere de fondo a los procesos de estructuración de los intereses privados de las organizaciones en intereses públicos donde se cuestiona la representatividad como fundamento y se introduce el principio del consenso.

Asimismo, se incluye la conceptualización y caracterización de las organizaciones de la sociedad civil en México, principalmente a partir de lo establecido en Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Esto con el fin de analizar la perspectiva desde la cual es entendido el papel de estas organizaciones en materia de gestión y de participación en México. Una conceptualización desde el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) también es retomada para concebir a estas organizaciones como fenómeno económico.

Las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, enfrentan desafíos y limitaciones en su objetivo de incidir en los procesos de gestión. Así se plantea el trabajo colaborativo en redes o alianzas de estas organizaciones como una estrategia de acción política que permite articular recursos y capacidades individuales en torno a objetivos comunes. Esto como un elemento que permite introducir las agendas ciudadanas, como uno de los principales productos e instrumentos de estas alianzas o redes para la articulación de sus demandas y su exigibilidad ante el gobierno.

Después de conceptualizar y caracterizar estas agendas ciudadanas, tanto desde un aspecto teórico como a la luz de experiencias de agendas en México; se busca enmarcarlas específicamente a

nivel metropolitano a fin de analizar sus potencialidades y desafíos dentro de la gestión metropolitana. Para lo cual se aborda específicamente el caso de la zona metropolitana de la Laguna con la construcción de una agenda ciudadana.

#### **4.1. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la gestión y planeación.**

La gestión refiere a un proceso en el que las demandas sociales son mediadas en términos de la capacidad técnica, financiera e institucional –pero también de la disposición política- de los gobiernos para responder a estas demandas; traducándose en instrumentos de planeación, políticas públicas, financiamiento, normativas, legislaciones y/o la creación de instancias institucionales. En México, en las últimas décadas, las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) se han posicionado como actores mediadores en este proceso de gestión; a través de los cuales la ciudadanía ha podido participar en la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de la acción pública.<sup>100</sup>

En esta línea se puede retomar al Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) que en 2018 destacó que muchos de los cambios de las últimas décadas en la esfera pública no hubieran sido posibles sin la participación de las OSC; resaltando el potencial que tienen en la identificación y atención de los problemas colectivos. En concreto, las siguientes acciones públicas son consideradas algunos de los logros que les son atribuidos a las propuestas y exigencias impulsadas por las OSC: la creación del Instituto Federal Electoral y las políticas de paridad en el sistema electoral; la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Banco de México; la evaluación independiente de la política social y la creación del CONEVAL.<sup>101</sup>

Para Olvera Rivera (2000) la contribución de las organizaciones civiles en México se basa precisamente en esta apertura de la esfera pública; pero también en su impulso por el estado de derecho y su demanda por la democratización. Las OSC son también consideradas actores clave para la exigibilidad y el seguimiento de los derechos humanos (derechos económicos, sociales, políticos y ambientales), ante el compromiso y obligación del Estado de garantizar estos derechos establecidos en la legislación nacional y en tratados internacionales. Con ello, además de introducir a la agenda pública una perspectiva de derechos, las OSC tienen el potencial de identificar las necesidades de las comunidades y en particular de grupos vulnerables; de contribuir a la construcción de diagnósticos

---

<sup>100</sup> La acción pública es para Martínez Sánchez (2015) una categoría de encuentro entre la acción colectiva organizada de las OSC y la acción de la administración pública.

<sup>101</sup> Además se mencionan los siguientes ejemplos 1) La reforma política de la Ciudad de México, sin la cual los habitantes de la Ciudad de México no podrían elegir a sus autoridades; 2) La evaluación educativa y el servicio profesional docente basado en el mérito; 3) La creación del INAI y la agenda de transparencia y rendición de cuentas; 4) La reforma en Derechos Humanos y denuncias de violaciones graves a los mismos; 5) La Ley 3de3, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la denuncia de grandes casos de desvío de recursos como los de Chihuahua, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Veracruz o la Estafa Maestra; 6) El amparo que condujo a la obligación de legislar en materia de publicidad gubernamental; 7) La iniciativa de reforma legal para contar con una Fiscalía verdaderamente independiente (IMCO, 2018)

relacionados a los contextos locales; y de ser organismos que pueden dar continuidad y seguimiento a las acciones gubernamentales a largo plazo, más allá de los periodos gubernamentales.

Por lo anterior, en materia de gestión urbana metropolitana, las OSC se conciben como actores fundamentales en el cambio de paradigma urbano hacia la inclusión social y sustentabilidad ambiental de las metrópolis; en particular, para la implementación, adecuación y seguimiento de los lineamientos establecidos en la Nueva Agenda Urbana y de las metas de los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030.

De esta forma, las OSC han sido progresivamente reconocidas en la esfera pública, particularmente bajo un modelo de gobernanza; pues muchos de los órganos auxiliares de participación ciudadana (como los consejos ciudadanos), mecanismos de contraloría o vigilancia social contemplan en su estructura a las organizaciones de la sociedad civil como participantes. La Ley de Planeación establece, por ejemplo, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática la participación y consulta de diversos grupos sociales para la elaboración, actualización y ejecución de planes y programas referidos en dicha Ley. Y señala que las organizaciones representativas de obreros, grupos sociales, instituciones académicas y de investigación de organismos empresariales, entre otros, participarán “como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán” (Artículo 2, Ley de Planeación).

En la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, por su parte, se establece la figura de un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que deberá integrarse por representantes gubernamentales, representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia. Asimismo, la Ley considera la participación de las OSC en los Observatorios Ciudadanos para la investigación de problemáticas socio-espaciales; Observatorios que incluyen además a los colegios de profesionistas, organismos empresariales e instituciones de investigación académica.

Sin embargo, habría que matizar que muchos de estos órganos, mecanismos o instancias ciudadanas quedan en un plano consultivo, de formulación de propuestas y/o emisión de opiniones. Por tanto, aunque las organizaciones han logrado posicionarse en estos espacios y mecanismos participativos, es necesario dar cuenta de la necesidad de fortalecer estos últimos a fin de ubicarlos activamente en el proceso de toma de decisiones.

Ahora, si bien hay un reconocimiento de la contribución de las OSC a la esfera pública y de la participación ciudadana como un elemento consustancial de estas organizaciones (Olvera, 2007);<sup>102</sup> existe también un cuestionamiento a la legitimidad del actuar de la sociedad civil y de la credibilidad de sus organizaciones, con planteamientos a favor de una regulación y fiscalización más estricta. Esta polémica se visualiza, por ejemplo, en el interés de IMCO (2018) de posicionar a las organizaciones de la sociedad civil como actores claves en la exigibilidad de demandas y en la democratización de la gestión; en respuesta a lo dicho por el entonces candidato y actual presidente electo, quien expresó tener desconfianza a “lo que llaman sociedad civil”. Ciertamente, aunque en México estas organizaciones tienen mayores índices de confianza por parte de la ciudadanía -por encima del gobierno y los medios- esta confianza no se ha mantenido constante.<sup>103</sup>

Por ello, además de reconocerse los logros de estas organizaciones, se considera cada vez más necesario analizar el actuar en el marco de sus posibilidades reales antes que partir de su idealización (Garavito González, 2007); puesto que incluso algunas pueden ser poco democratizantes (Vargas González, 2012). De fondo, este cuestionamiento de legitimidad se ubica, como se verá más adelante, en el centro del debate de la relación entre las OSC y el gobierno.

#### **4.1.1. Aproximaciones teóricas al concepto de sociedad civil y a la legitimidad de la acción colectiva organizada.**

Para analizar el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la acción pública es necesario establecer algunas aclaraciones sobre el concepto de sociedad civil; puesto que este define a su vez, en gran medida, a estas organizaciones como acción colectiva organizada. En primer lugar, debe reconocerse que el concepto de sociedad civil es complejo y polisémico, abordado desde diferentes teorías y enfoques. Más aún, el desarrollo de su conceptualización ha respondido a contextos socio-políticos específicos que deben ser considerados; por ejemplo, en el caso latinoamericano desde su proceso de democratización. Por ello, el análisis que aquí se retoma no pretende ser un abordaje exhaustivo del concepto y busca principalmente establecer algunos elementos teóricos para el análisis de la sociedad civil como ente mediador en la acción pública.

---

<sup>102</sup> Desde esta óptica desde las OSC, Olvera (2007) define participación como: “la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en vinculaciones socioestatales que puedan o no estar definidas por la ley, y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a partir de diversas formas de contraloría ciudadana” (p. 26-27).

<sup>103</sup> Los resultados de *Edelman Trust Barometer 2018* posicionan a las Organizaciones no gubernamentales como las instituciones con un mayor porcentaje de confianza en México con el 71%; por encima de las empresas (70%), los medios (48%) y el gobierno (28%). Este porcentaje para las Organizaciones se mantiene igual que para el año 2017, pero representa una reducción al año 2016 cuando obtuvo un 74%. De la muestra de 28 países o regiones de este estudio, la confianza en estas organizaciones disminuyó en 14 de estos; siendo Canadá y Estados Unidos los que presentaron una mayor reducción con menos 9 puntos porcentuales.

En México, para Olvera Rivera (1999) las investigaciones sobre la sociedad civil responden a la emergencia de esta como un nuevo actor de la cultura política. Un actor que, por un lado, revaloraba la autonomía de la sociedad ante los sistemas político y económico; y que, por otro lado, plantea una nueva relación entre la sociedad y el sistema político, fuera de los modelos corporativistas y clientelares. A partir de esta observación, Olvera concluye que el concepto de sociedad civil se compone de dos aspectos complementarios: como institución y como movimiento.

La sociedad civil como institución parte fundamentalmente de un supuesto que le atribuye una autonomía frente a los sistemas político y económico. Como ente diferenciado de estos sistemas, la sociedad civil habría tenido que definirse a sí misma desde ciertos derechos que le sean propios y que sustentan el carácter público de su acción política. Derechos que, puntualiza Olvera (1999), permiten la reproducción cultural (e.j. libertad de expresión, información); que aseguran la integración social (e.j. libertad de asociación); y que estabilizan la asocialización (e.j. privacidad) (p. 343). En otras palabras, la sociedad civil como institución parte de un fundamento teórico que le atribuye una autonomía a lo social ante la esfera estatal y económica; a partir de derechos particulares que finalmente institucionalizan la acción colectiva que surge desde la sociedad civil y le confieren tanto poder como legitimidad.

Por su parte, la sociedad civil como movimiento refiere a sus asociacionismos; es decir, al conjunto de formas asociativas de la sociedad civil (Olvera, 1999). Estas formas de acción colectiva organizada pueden ser formales o informales; por tanto, incluyendo tanto a los movimientos sociales, como a aquellas que adoptan diferentes formas jurídicas formales (asociación civil, fundación, institución de asistencia privada, entre otras). Cada una de estas formas tiene de fondo una demanda o interés colectivo que le da identidad a la colectividad y a partir de la cual se definen sus objetivos y acciones; siendo la búsqueda de la institucionalización de estas demandas y el reconocimiento público, lo que da fundamento al actuar de los asociacionismos (Olvera, 1999). Con este objetivo de acción política para el reconocimiento y posicionamiento de sus demandas, la sociedad civil busca ampliar la esfera pública al establecer nuevas formas de relacionarse con los sistemas político y económico; al tiempo que buscan mantener una significativa autonomía social.

En este escenario, para Olvera (2000) cada una de estas formas tiene “un origen histórico, una forma particular de institucionalización, una vía de legitimación de sus prácticas y un modo particular de relación con los sistemas político y económico” (p.12). En consecuencia, existe una pluralidad y diversidad de organizaciones de la sociedad civil: desde sus intereses y demandas; las actividades que realizan; sus principios éticos y políticos; los recursos económicos y sociales con los que cuentan; el grado de institucionalización y profesionalización de su organización; así como los

canales, mecanismos o estrategias que establecen para la interlocución con el gobierno. Es precisamente esta heterogeneidad lo que ha dificultado establecer una definición que abarque toda la complejidad de la acción colectiva organizada de la sociedad civil.

De manera ilustrativa, se puede retomar la propuesta de Olvera Rivera (2000) de una tipología básica de tipo ideal de asociacionismo de la sociedad civil, con algunas de sus características:

- a) *Asociaciones de carácter económico-gremial*. Se incluyen sindicatos, grupos empresariales, profesionales y de productores, por mencionar algunos. Para Olvera, estas formas son la mediación entre la sociedad y la economía, que por su misma capacidad de representación de intereses e importancia económica estratégica suelen ser las formas asociativas más visibles. Y pese a que se le atribuye en sus procesos internos un déficit democrático, el autor identifica su aportación a la defensa de la libertad de asociación y en determinados contextos a una posición crítica a regímenes autoritarios que atentan contra sus intereses particulares.
- b) *Asociaciones políticas formales*. Estas formas son la esfera de mediación entre la sociedad civil y el sistema político, que incluye principalmente a los partidos políticos. Se sitúan en la sociedad civil por ser de origen representativas de aspiraciones colectivas; sin embargo, para el autor estos dejan de serlo una vez que estas formas están profesionalizadas y establecidas como entes sujetos a reglas del sistema político desde una lógica de lucha por el poder.
- c) *Asociaciones de matriz religiosa*. Estas pueden ser a su vez de diversos tipos de acuerdo a su función; aunque para Olvera todas parten de identificar como eje a la religión como institución, a partir de la cual definen las prácticas sociales legítimas.
- d) *Asociaciones de tipo cultural*. En ella se incluyen asociaciones artísticas en general, pero también de defensa y recuperación del patrimonio y tradiciones culturales.
- e) *Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional*
- f) *Asociaciones de tipo urbano-gremial*. Son formas de asociaciones de vecinos, o grupos populares-urbanos con demandas frecuentemente articuladas en torno al territorio.
- g) *Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas*. Para Olvera, la relevancia de estas formas es que han representado a un sector de la población que en México ha sido históricamente marginado.
- h) *Organizaciones civiles como asociaciones de ciudadanos*. Es la acción conjunta de ciudadanos que tiene por fin de contribuir a la resolución de problemas sociales. Estas formas se dividen a su vez en: Asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos; Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad; y Asociaciones de asistencia privada.

En esta tipología que presenta Olvera, uno de los puntos más polémicos se centra en las organizaciones de carácter económico-gremial y las organizaciones políticas formales. La polémica refiere al cuestionamiento de si este tipo de asociaciones pertenecen a la categoría de organizaciones de la sociedad civil, por ponerse en duda su autonomía frente al sistema político y económico. Así, para algunos estas organizaciones poseen claros intereses económicos y políticos que los alejan de la autonomía asociada a la sociedad civil. No obstante, habría que matizar estas posiciones antagónicas entre la sociedad civil, el Estado y el mercado. Para Cohen & Arato (2000) una posición antagónica surge solo en el momento en que las OSC fracasan como esferas mediadoras; o cuando los sistemas político y económico se rigen por opacidad y discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones.

En efecto, por su acción política que busca establecer relaciones con otros sistemas para influir sobre los procesos político-administrativos y económicos (Cohen & Arato, 2000); la sociedad civil no logra realmente escapar plenamente de los sistemas políticos y económicos (Olvera, 1999). De esta forma, más que opuestos, para Olvera (1999) las formas de asociacionismo de la sociedad civil (acción colectiva organizada) pueden considerarse formas complejas de intermediación –muchas veces sin procesos claros y formalmente estructurados- con los sistemas político y económico. Una intermediación, agrega el autor, donde se busca introducir un fundamento de consenso a la acción pública, antes que de explotación o cooptación.

A partir de lo anterior, se pueden identificar interrogantes en torno a qué es la sociedad civil y quiénes forman parte de ella; sin embargo, la cuestión de fondo refiere a qué intereses o demandas deben considerarse de carácter público (Olvera, 2007). En este sentido, la pregunta podría articularse de la siguiente manera, ¿en qué medida los intereses privados de las OSC son interés públicos legítimos? Esto considerando que si bien las OSC pueden seguir intereses privados, estas aspiran a una función pública con objetivos de carácter filantrópico, caritativo o de incidencia, que los lleva a posicionarse en la esfera de lo público; por tanto, hacia una acción política. Y aunque este cuestionamiento en relación a sus intereses privados es evidente para las organizaciones de carácter económico y político; en realidad se extiende a todas las formas de acción colectiva organizada, a partir de preguntarse si sus intereses privados “representan” legítimamente a la colectividad. En síntesis, para Olvera (2007) la problemática relacionada a la legitimidad de la acción colectiva organizada se centra en cómo se estructuran los intereses privados de las organizaciones en intereses públicos; es decir, los procesos, mecanismos y/o principios para concebir lo público.

En un primer momento, como elemento tomado del sistema político en general, y desde la democracia representativa-electoral en particular, se introduce una “representatividad” como principio de legitimidad en esta estructuración de intereses privados a públicos; esto bajo la idea de

qué las organizaciones de la sociedad civil representan a la ciudadanía. Sin embargo, como plantea Olvera Rivera (2000), esta representatividad parte de una tendencia de homogeneización de la sociedad civil como ente colectivo que niega la diversidad, pluralidad y heterogeneidad política, cultural y simbólica de la sociedad civil. En efecto, al reconocer la pluralidad y la diversidad de la sociedad civil, la legitimidad de la acción colectiva organizada no puede basarse en un principio de representatividad de un supuesto ente colectivo único y ambiguo llamado sociedad civil; por tanto, este principio debe ser repensado a la luz de esta pluralidad de la acción colectiva organizada. Para Olvera (2000), por ejemplo, solo en coyunturas extraordinarias la sociedad civil ha podido reclamar una representación moral colectiva; una representación que finalmente es más simbólica que política.

Entonces, ¿cómo estructurar intereses públicos a partir de una pluralidad de intereses privados de la acción colectiva organizada? Aquí se introduce el *consenso* como principio que estructura lo público en el proceso de mediación entre la sociedad civil y el sistema político; de ahí que Olvera (2000) considere a la sociedad civil como un espacio de producción de consenso. De esta forma, la *inclusión* de la pluralidad y diversidad de la acción colectiva de la sociedad civil en los procesos de gestión debe ser vista como un elemento que enriquece la acción pública y el principio de consenso.

Ahora bien, como se visualizó en capítulos anteriores, en la interlocución sociedad-gobierno los mecanismos o instrumentos de participación ciudadana son comúnmente escasos, poco transparentes y de carácter consultivo. Y es ante esta inexistencia o limitaciones de los mecanismos institucionalizados, que la acción política de las OSC se articula más desde la informalidad al desarrollar sus propios mecanismos o estrategias de interlocución, tan variados como la diversidad de las mismas organizaciones. Es decir, no hay un modelo de interlocución específico el cual varía a partir de factores internos y externos a las organizaciones. Por ello, aunque es fundamental la apertura del sistema político, la definición de estrategias de interlocución depende también de los recursos y el poder económico, político y/o simbólico de las diferentes organizaciones. Esto en la práctica se traduce en un proceso más de carácter selectivo y excluyente, donde aquellas OSC con mayores recursos (principalmente económicos y políticos) tienen mayor presencia en la acción pública; por tanto, consolidando su poder en la esfera pública. Mientras otras organizaciones más débiles en términos de recursos organizaciones, económicos, políticos o simbólicos quedan al margen de la acción pública.

Por otro lado, Olvera Rivera (2000) considera que los mecanismos informales basados en una *política de influencia* como una “presión indirecta sobre el sistema político que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al convencimiento” (p. 15); limitan la acción política de la sociedad civil, haciéndola poco eficiente y sostenible a largo plazo. Por lo anterior, aunque los mecanismos

informales y las organizaciones cuentan con un reconocimiento simbólico por parte de la comunidad, Olvera (2007) establece como necesario un reconocimiento formal (legal o político) de las OSC por parte del gobierno. Esto con el objetivo de hacer su intervención —es decir, su acción política— más efectiva. Un reconocimiento formal que, sin embargo, corre el riesgo de caer en discrecionalidad, clientelismo y corporativismo ante la falta de mecanismos o espacios formalmente estructurados y transparentes. Por ejemplo, esto lleva a preguntas como bajo qué criterios son seleccionadas las OSC que participan en los órganos auxiliares ciudadanos o los mecanismos de vigilancia ciudadana, entre otros.

Por lo anterior es necesariamente considerar que históricamente en México el corporativismo y clientelismo ha permeado la relación entre el gobierno y la sociedad; canalizado con ello las formas de acción colectiva organizada hacia intereses políticos y/o partidistas. Martínez Sánchez (2015) retoma, por ejemplo, que en país el reconocimiento jurídico de las OSC estaba sujeta a la valoración de su alineación ideológica y política en relación a un modelo corporativista<sup>104</sup>. Asimismo, Olvera (1999) considera el caso de los movimientos sociales de los setenta y ochenta como actores ligados al populismo que eran canalizados tanto como fuerzas de oposición, como parte del mismo régimen corporativo estatal. En consecuencia, la participación de las OSC en la esfera pública se politiza; es decir, su acción política se enfrentan a la legitimización de su actuar, pues se considera que son organismos cooptados por los sistemas políticos y/o económicos para servir a sus intereses.

Finalmente, en este escenario de cuestionamiento del actuar de las acción colectiva de las OSC, ¿cómo pensar la legitimidad de su actuar? Avritzer (1999) ya establecía una propuesta de diseño de las OSC para demostrar su razón pública y atender así su actuación en términos de legitimidad. Entre estos requisitos se encuentran: la inexistencia de fines de lucro; la libre afiliación a la asociación sin discriminación; formas democráticas de organización interna, que incluye principalmente la transparencia de los procesos de decisión y de administración; formas públicas de relación con el sistema político, justificando y haciendo explícito sus relaciones con individuos de dicho sistema. Asimismo, en la medida que las organizaciones de la sociedad civil tienen una función pública, como trabajar o realizar su actividad en torno a la comunidad; se puede agregar la necesidad de contar con espacios o mecanismos dentro de las mismas organizaciones que estén diseñados para la

---

<sup>104</sup> En el análisis de la relación entre el gobierno y la acción colectiva organizada, Martínez Sánchez (2015) —que a su vez retoma a Rafael Reygadas— establece cuatro fases entre la sociedad civil y el gobierno: 1) luchas por la democracia sindical y estudiantil (1956-1968), principalmente contra el presidencialismo y corporativismo; 2) movimientos y organizaciones sociales (169-1981); 3) crisis e iniciativas por la democracia (1982-1988); y 4) movimientos ciudadanos e indígenas (1989-1999).

comunicación e interlocución con la sociedad. Eso tanto como parte de un ejercicio de rendición de cuentas, como para la identificación y priorización de necesidades

En lo anterior se visualiza que la democratización de la gestión requiere por un lado de una apertura a la participación de las OSC en los procesos de toma de decisiones, a través de instancias, órganos o mecanismos que desde su diseño contemplen principios de inclusión, consenso y autonomía. Más aún, ello requiere, como señala el Instituto de Comunicación y Desarrollo de Uruguay (ICD, 2015), de la formalización de estos espacios de participación ciudadana que desde sus reglas de operación y lineamientos definan claramente sus funciones y atribuciones; instancias de rendición de cuentas de estos espacios; mecanismos autónomos, transparentes y públicos de la selección de sus participantes que garantice la diversidad y pluralidad.

Por otro lado, la democratización de la gestión requiere también de una democratización de las propias organizaciones. De esta manera, como organismos de interés público, las OSC deben guiarse por principios democráticos de no discriminación, transparencia y rendición de cuentas, por mencionar algunos; generando una congruencia que da credibilidad entre las prácticas internas de las organizaciones y los principios exigibles a los gobiernos y sus administraciones (ICD, 2015).

#### **4.1.2. La conceptualización y categorización de las OSC en la legislación mexicana**

Existe una variedad de formas para nombrar la acción colectiva organizada de la sociedad civil: organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones civiles. Aunque los matices que diferencian estas denominaciones no siempre son claros y en ocasiones son utilizados como sinónimos o englobados en un no menos ambiguo tercer sector. En términos operativos, las diferentes instituciones también han conceptualizado de forma particular; la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, se inclina más por utilizar el concepto de organizaciones no gubernamentales.

En esta investigación se utiliza el concepto de organizaciones de la sociedad civil por estar presente en la política pública de México y por contar con una legislación específica en la materia: la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). La relevancia de esta legislación, u otra relacionada a las actividades de estas organizaciones, es que representa un reconocimiento jurídico de estas como instancias de interés público y un paso hacia la certidumbre jurídica en la relación entre el estado y las OSC, donde se establece su autonomía (Vargas González, 2012). Esto a pesar de las limitaciones de dicha legislación que puedan señalarse.

Entonces, en términos formales y operativos, ¿cómo se definen las OSC en México? ¿Cuáles son sus características y categorías? La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), aunque no parte de una definición concreta de qué son las OSC, si establece algunas características generales que deben tener como estar legalmente constituidas, no tener fines de lucro ni de proselitismo partidista, político electoral o religioso. Esta caracterización, debe aclararse, se establece específicamente para los propósitos de dicha Ley; a saber, definir las OSC que pueden ser objeto de apoyos gubernamentales para el fomento sus actividades. En concreto, para el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la plataforma de registro oficial a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), las OSC son:

agrupaciones constituidas por individuos, fundamentados en lazos asociativos que pueden realizar actividades de defensa y respeto a los derechos humanos, de apoyo o asistencia a terceros sin fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, que no persiguen beneficios personales sino sociales comunitarios. Esencialmente su origen responde al derecho de todo miembro de la sociedad de ejercer su participación ciudadana como la clave para la existencia de una mayor corresponsabilidad de los gobiernos y los ciudadanos.

Las OSC en esta definición se conciben como un medio a través del cual se puede establecer una mayor “corresponsabilidad” entre el gobierno y la ciudadanía. Esta corresponsabilidad se visualiza en el actuar de algunas OSC en apoyar o asistir a terceros; o al dotar de servicios y bienes directamente a la comunidad o grupo del que se busca mejorar su situación. Una corresponsabilidad que también relaciona a las OSC en la defensa y respeto a los derechos humanos.

Este posicionamiento de corresponsabilidad parece encajar en el proyecto político neoliberal identificado por Olvera (2007) constituido por un asistencialismo privado del tercer sector, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas. En este proyecto, la participación ciudadana es vista como instrumento o mecanismo por una mayor eficiencia de la acción gubernamental; donde las OSC son consideradas un ejecutor (preferentemente con una posición política neutral y menos crítica) y no necesariamente como un actor activo en la toma de decisiones. Esto resulta, agrega el autor, en la tercerización de la política social y en la desresponsabilización del Estado en relación a los derechos. Sin embargo, para Olvera (2007) la participación desde las OSC debería concebirse desde un proyecto político democrático-participativo, donde la participación sea en sí misma una nueva forma de política donde los ciudadanos intervienen en el proceso de toma de decisión; incluyendo el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la acción pública.

Por lo anterior, se trata de reconocer el papel de las OSC en la esfera pública. De ahí que la LFFAROSC considere en su artículo 6 que estas organizaciones tienen los siguientes derechos:

participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta; integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal; participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades; coadyuvar con las autoridades competentes en la prestación de servicios públicos; participar en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades; y ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos; entre otros.

Ahora bien, el alcance de estos derechos dependen de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil establecidas en el artículo 5; es decir, la participación de las OSC en la planeación, ejecución y seguimiento de la acción pública se limita a aquellas relativas a las actividades establecidas en dicha Ley. Así la LFFAROSC que considera que las OSC son aquellas que realizan, además de apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos, las siguientes actividades: asistencia social; apoyo a la alimentación popular; actividades cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana; asistencia jurídica; apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; promoción de la equidad de género, entre otras<sup>105</sup>. De esta manera, para Olvera (2007) estas actividades son en realidad campos de acción reconocidos como jurídicamente válidos para el interés público, como resultado de luchas ciudadanas. Con ello, para el autor, este reconocimiento de causas genera no sólo legitimidad del actuar de las OSC, sino también significa la ampliación progresiva de la acción social hacia la justicia y corrección política.

Además de la conceptualización que se puede obtener de LFFAROSC para fines de políticas de fortalecimiento de las OSC; en términos estadísticos INEGI considera a las organizaciones como unidades económicas bajo una conceptualización y categorización particular. En este sentido, al presentar la Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México (CSISFLM) de 2013, INEGI utiliza el concepto de instituciones sin fines de lucro (en ocasiones organizaciones no gubernamentales como sinónimo), como unidades económicas que forman parte del Sistema Nacional de Cuentas (SNC)<sup>106</sup>. Esto permite dimensionar a las OSC no sólo como esferas mediadoras

---

<sup>105</sup> A estas actividades se agrega: Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; Promoción del deporte; Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; Fomento de acciones para mejorar la economía popular; Participación en acciones de protección civil; Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley; Promoción y defensa de los derechos de los consumidores; Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.

<sup>106</sup> El Sistema de Cuentas Nacionales es “un marco conceptual y metodológico integrado por un conjunto coherente, sistemático e integrado de información agrupada en cuentas macroeconómicas, balances y cuadros que se elaboran con base en conceptos, definiciones, principios y reglas contables aceptadas internacionalmente” (INEGI, 2013, pág. 46).

de la gestión; sino como un fenómeno económico. En este sentido, Naciones Unidas (2007) considera que estas Instituciones sin fines de lucro tienen características propias que justifican el estudio de estas como fenómeno económico particular: su carácter no lucrativo; producción de bienes públicos; estructuras de dirección o administración diferentes al gobierno o empresas; estructura de los ingresos donde establecen estrategias específicas para la obtención de recursos; régimen fiscal diferente, pues suelen estar exentas de impuestos u otras disposiciones; y regidas por un régimen jurídico particular.

En el glosario de la *Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México* (CSISFLM) las instituciones sin fines de lucro son definidas como: “entidades legales o sociales creadas con el propósito de producir bienes o servicios, pero cuyo estatus no les permite ser una fuente de ingreso, beneficio u otras ganancias financieras para las unidades que las establecen, controlan o financian”. En términos generales, estas instituciones sin fines de lucro son definidas como el tercer sector, distanciándose con ello de aquellas instituciones correspondientes al gobierno (primer sector) y de las empresas lucrativas (segundo sector). Esta definición puede profundizarse a partir de los cinco criterios que agrega el *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales* (Naciones Unidas, 2007) para caracterizar a estas instituciones:

- 1) *Organización*. Refiere a la necesidad de que estas instituciones cuenten de manera explícita con una estructura, misión y procedimientos. No obstante, ello no refiere únicamente a las organizaciones formalizadas mediante un acto jurídico de constitución, sino también incluye a aquellas que cuentan con un grado significativo de estructura interna que de coherencia a los objetivos y las acciones, así como de permanencia (distinguiéndose con ello de los movimientos sociales).<sup>107</sup>
- 2) *La no distribución de beneficios a sus titulares o directivos*. Este criterio, sin embargo, no significa que no pueda existir un personal remunerado.
- 3) *Institucionalmente separados del gobierno*.
- 4) *Autonomía frente a cualquier otra unidad institucional u organización*. Las instituciones son autogestoras; es decir, su accionar se define exclusivamente como un asunto interno. Y aunque se reconoce que ninguna organización es absolutamente independiente, esta debe tener un grado significativo de autodeterminación en la definición de sus procedimientos internos.

---

<sup>107</sup> Esto introduce un criterio que para la SCN diferencia estas instituciones de los movimientos sociales: la permanencia. Puesto que consideran que los movimientos sociales surgen espontáneamente con un alcance a corto plazo, y que bajo un objetivo específico, el cual una vez logrado da finalidad.

5) *Afiliación voluntaria*. La afiliación no tiene un carácter de participación coercitiva, ni la imposición de aportaciones en tiempo ni dinero.

Estas características van en línea con aquellas consideradas por Olvera Rivera (2000) para el asociacionismo de la sociedad civil: la formalidad de las OSC, aunque no necesariamente bien institucionalizadas; la adscripción voluntaria de sus miembros; su carácter privado y su composición interna generalmente homogénea en términos políticos y culturales; sus objetivos suelen implicar la búsqueda de cambios; son parte del mercado laboral en cuanto reciben financiamiento o pagos por servicios; y están orientadas a la prestación de servicios.

Ahora bien, cabe señalar que las Instituciones sin fines de lucro es una categoría analítica amplia que contempla desde clínicas, colegios, universidades, organizaciones gremiales de profesionales, asociaciones industriales o agrícolas, cámaras de comercio, asociaciones de colonos, entre otros. Específicamente la CSISFLM establece que se utilizaron como base dos clasificadores de estas Instituciones: el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2013 (SCIÁN 2013)<sup>108</sup> y el Clasificación Internacional de las Organizaciones Sin Fines de lucro (CIOSFL). El primero establece una clasificación de Asociaciones y organizaciones que se dividen en 1) asociaciones y organizaciones comerciales, laborales, profesionales y recreativas; y 2) las asociaciones organizaciones religiosas, políticas y civiles. Esta última dividida, como su nombre lo indica, en religiosas, políticas y civiles. Este Sistema de Clasificación define a las Asociaciones y organizaciones civiles como:

Unidades económicas dedicadas principalmente a la promoción y defensa de causas de interés civil, como salud, educación, cultura, seguridad de la comunidad, derechos de los colonos, caridad, derechos humanos, protección al medio ambiente y a los animales. Incluye también: asociaciones de automovilistas, asociaciones de condóminos y clubes de pasatiempos sin instalaciones.<sup>109</sup>

Por lo anterior, lo cierto es que en México dimensionar específicamente a las OSC como fenómeno económico ha sido complicado; pues se considera solo como parte de la categoría de instituciones sin fines de lucro. No obstante, también es importante agregar que en otras fuentes de información, INEGI utiliza diferentes categorías. Por ejemplo, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y

---

<sup>108</sup> En los aspectos normativos y metodológicos, clasificaciones y catálogos del INEGI, se contempla el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIÁN) como el clasificador de actividades económicas único para la región de América del Norte. El SCIÁN contiene categorías (actividades económicas clasificadas en cualquier nivel de agrupación) acordadas de forma trilateral por Canadá, Estados Unidos (EE.UU.) y México, y otras de detalle nacional.

<sup>109</sup> En la definición también se precisa que se excluye a las siguientes unidades económicas que se dedican principalmente: a proporcionar servicios de administración de bienes raíces; servicios de orientación y trabajo social mediante pláticas y conferencias para la prevención o combate de adicciones o enfermedades; a la promoción y representación de los intereses de profesionistas; a la promoción, regulación y normatividad de las actividades recreativas de sus afiliados y clubes de pasatiempos que cuentan con instalaciones.

Delegacionales 2017, INEGI utiliza el concepto de organizaciones no gubernamentales en su categorización de tipo de participantes en los órganos de participación ciudadana de los gobiernos locales.

Finalmente, dimensionar las organizaciones de la sociedad civil como fenómeno económico y sujeto de políticas públicas es fundamental para atender los desafíos que enfrentan tanto interna como externamente; en particular, para el desarrollo de sus capacidades a fin de fortalecer su participación en la acción pública. En pocas palabras, se trata del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>110</sup>

#### **4.2. Modelos colaborativos como estrategia de acción política ante los retos de las OSC**

Las organizaciones de la sociedad civil deben establecer relación con otras instituciones, gubernamentales o no, desde estrategias comunicativas a partir de las que buscan influir en los procesos políticos y/o económicos; particularmente para posicionar sus demandas en la agenda pública. Sin embargo, las organizaciones enfrentan desafíos que no solo limitan su actuar en términos de impacto o incidencia, sino que ponen en cuestión la sostenibilidad de su actuar y de la sobrevivencia y consolidación de la misma organización. Esto es importante resaltar ya que en realidad las organizaciones de la sociedad civil en México suelen tener una existencia de corta duración.

De esta forma, para poder cumplir con su función pública, las organizaciones de la sociedad civil requieren de condiciones básicas de sostenibilidad financiera y de formalización de su estructura organizacional para garantizar su propia permanencia y la continuidad de su actuar. Sin embargo, en lo que respecta a la sostenibilidad financiera, las organizaciones enfrentan un escenario complicado para la obtención de recursos, siendo esta actividad de captación de recursos uno de sus principales fines operativos (Roca Martínez, 2006). Recursos que pueden ser de fondos privados, como en forma de donativos; fondos públicos, como mediante contratos o al ser beneficiarios de un programa; fondos internacionales; o fondos de autofinanciamiento, que pueden ser a partir de prestación de servicios. Ahora bien, más allá de la obtención de recursos, las organizaciones requieren de capacidades para un uso eficiente de estos recursos y para poder establecer principios de transparencia en el origen y uso de estos.

Por otro lado, las OSC suelen tener deficiencias en su estructura organizacional, tanto en la definición clara y coherente de sus objetivos, visión y misión; como en el desarrollo de capacidades

---

<sup>110</sup> Para el Instituto de Comunicación y Desarrollo de Uruguay (ICD, 2015) el fortalecimiento de las OSC se da en cuatro dimensiones: 1) la profesionalización y capacitación de los miembros de las OSC; 2) el fortalecimiento de instancias de información e investigación para apoyar y fortalecer a las OSC; 3) la protección y promoción social de los miembros de las OSC; 4) la visibilización del trabajo de las organizaciones.

y su profesionalización organizativa. En esta línea, por ejemplo, la estructura se presenta significativamente dependiente de personalidades y líderes, lo que pone en riesgo la permanencia de la misma organización y las hace más vulnerables a conflictos internos ante la toma de decisiones arbitrarias que carecen de procedimientos formalmente establecidos. Por ello Olvera Rivera (2000) considera que las organizaciones pueden padecer patologías propias de la institucionalización como la concentración del poder de decisión, comúnmente en un líder; la búsqueda de autopreservaciones sobre los objetivos; el faccionalismo político; y la falta de respeto a los derechos laborales de sus empleados.

Finalmente, estos problemas de estructura organizacional tienen implicaciones en la capacidad de actuar y de incidir en la esfera pública. Ante este escenario, las redes, alianzas o colaboraciones de OSC se presentan como una estrategia que parte de reconocer estas limitaciones de las organizaciones, para hacer más eficientes y eficaces las acciones hacia objetivos colectivos en el proceso de interacción con los sistemas políticos. Es decir, estas colaboraciones representan la posibilidad de optimizar y potencializar los recursos individuales (en ocasiones escasos o débiles) al enfocarlos y articularlos hacia un mismo objetivo; como la posibilidad de intercambio de información y desarrollo de capacidades. Así la conformación de estas estrategias colaborativas ha sido un punto importante en la gestión desde las organizaciones civiles que ha permitido obtener resultados para la satisfacción de la demanda e incidencia en políticas públicas, desde la complementariedad de visiones, capacidades y recursos.

En México, La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil establece en su artículo segundo que se entenderá por redes a “agrupaciones de organizaciones que se apoyan entre sí, prestan servicios de apoyo a otras para el cumplimiento de su objeto social y fomentan la creación y asociación de organizaciones”. En esta línea, el Instituto de Comunicación y Desarrollo de Uruguay (ICD, 2015) identifica, al retomar la clasificación de Piana Consulting (2015), diversas opciones de colaboración de OSC con diferentes grados de compromiso: la colaboración, la alianza y la reestructuración estratégica.

Primeramente, como forma básica está la *colaboración* como una opción que no requiere compromisos a largo plazo ni acuerdos formales por ser más de carácter circunstancial. En esta categoría están desde acciones coordinadas concretas, cabildeo conjunto, aprendizaje colaborativo y redes. Estas redes son espacios que se prestan para el intercambio como aquellas “orientadas al fortalecimiento de los vínculos y la coordinación entre cantidades generalmente elevadas de participantes, por ejemplo para influir en forma más efectiva sobre los tomadores de decisiones”.

Las *alianzas*, por su parte, son estructuras colectivas más formales, programáticas y de consolidación administrativa que involucran mecanismos para la toma de decisiones y de rendición de cuentas más o menos formalizados. Entre estas estructuras se encuentran las asociaciones, los consorcios, coalición, entre otros. Estas alianzas se diferencian de la *reestructuración estratégica* por no implicar cambios radicales a las estructuras individuales de las organizaciones que las integran; mientras que la reestructuración si contempla la fusión o adquisición de organizaciones a partir de un objetivo común.

El desafío de este actuar de manera, sin embargo, esta en ser capaces de pensar a largo plazo, al considerar con ello una estrategia que visualice más allá de coyunturas, ni de simulaciones. La fragilidad de la integración también está en que lo sustenta no es la obligatoriedad, sino la voluntad o la confianza; también enfrentándose a la visión de colaboración y competencia que suele haber en las OSC, particularmente en tema de recursos y financiamiento.

Se trata de concebir, según ICD (2015), una *colaboración significativa* la cual se da cuando “crea valor estratégico para los participantes y los resultados superan el valor de las contribuciones individuales, además de crearse con la voluntad de ir más allá de las capacidades de cada entidad”. En este sentido, el ICD puntualiza que existen tres formas complementarias de evaluación del desempeño de la colaboración: 1) Si se alcanzaron o hubo avances significativos hacia los objetivos; 2) El impacto producido es mayor a las posibilidades individuales de las organizaciones si hubieran seguido por separado; 3) Efectos de la colaboración sobre las organizaciones partícipes.

Estas estrategias colaborativas permiten la articulación de la diversidad y una pluralidad de visiones complementarias en torno objetivos comunes; siendo esta articulación lo que aporta elementos de legitimización de esta acción colectiva. Es decir, estas estrategias colaborativas y los mecanismos que emanan de estos como las agendas ciudadanas, son métodos en los que se dialoga y articula esta pluralidad. Una heterogeneidad tanto conflictiva como importante, ante una relación no menos conflictiva por la diversidad de intereses.

En estas estrategias colaborativas deben contar con el compromiso de las organizaciones para llevar a cabo acciones por objetivos comunes y una disposición al trabajo colaborativo. Sin embargo, su participación debe analizarse desde los costos que representan para cada una de las organizaciones el formar parte de estas colaboraciones. Un aspecto importante en la conformación de formas de acción colaborativa es ver en qué medida representa para las organizaciones ser partícipes de estas mediante una valoración de la colaboración. Así ICD (2015) retoma algunas de los cuestionamientos que se hacen las organizaciones: la pérdida de autonomía; falta de control sobre procesos y

resultados; posibilidad de que en los procesos la organización termine en una posición de minoría, teniendo que aceptar las disposiciones de la mayoría; pérdida de visibilidad o, por el contrario, aliados que aprovechan del poder simbólico de la organización; pérdida a la reputación.

#### **4.3. Agendas Ciudadanas como instrumentos de gestión: aproximaciones teóricas y experiencias en México.**

Las agendas ciudadanas son plataformas de acción ciudadana (Rodríguez Wallenius, 2008) para la interlocución con el gobierno en el posicionamiento de demandas sociales. Como instrumentos que encausan la acción colectiva, estas agendas han sido ampliamente utilizadas por las OSC y particularmente como producto de la acción colaborativa en redes o alianzas de organizaciones. Ahora bien, para ver en qué medida estas agendas ciudadanas son instrumentos o mecanismos participativos que aportan a la democratización de la gestión, es necesario hacer un análisis más detallado sobre estas agendas y sus características. Este análisis se basa principalmente en referencias teóricas que permitan identificar algunos componentes específicos de las agendas ciudadanas; sin embargo, de manera ilustrativa, retoma también a grandes rasgos algunas experiencias de agendas ciudadanas en el país.

En esta línea, una de las iniciativas más recientes de agendas ciudadanas en México es la Agenda de la Tercera Cumbre Ciudadana (2018) cuyo nombre completo es *Agenda por un Estado democrático de derechos sin corrupción ni impunidad*. A grandes rasgos, esta Agenda es una plataforma de propuestas ciudadanas<sup>111</sup> que tiene por objetivo incidir en el diseño e implementación de la política pública. Esta Agenda fue impulsada por un grupo convocante de organizaciones que trabajaron conjuntamente en un proceso que, según se establece en su documento final, buscó el consenso para la definición de propuestas a través de un mecanismo de votación y de mayoría simple.<sup>112</sup> Una vez definidas las propuestas, se realizó una rueda de prensa y diversas estrategias comunicativas para publicitar la Agenda a nivel nacional, y con ello alentar la participación de otras organizaciones a suscribirse vía electrónica a cada una de las propuestas; siempre y cuando las

---

<sup>111</sup> En total se presentaron 56 propuestas, divididas en ejes temáticos. Estos fueron: Ambiente en el desarrollo sostenible; Cohesión comunitaria y desarrollo participativo; Derechos humanos; Educación de calidad; Fortalecimiento de las OSC; justicia y seguridad.

<sup>112</sup> El grupo convocante estuvo conformado por más de 30 organizaciones. En el documento se estableció como mecanismos de consenso: “sistema de votación con tarjetas de color donde verde representó “voto a favor”, amarillo “voto a favor con reserva: puedo vivir con la propuesta” y rojo “voto en oposición: mi posición es totalmente contraria a la propuesta”. El proceso registró las reservas y puntos de vista de los votos amarillos y rojos, y, tras de un genuino esfuerzo de escucha, se avanzó por amplia mayoría. Posteriormente, los ejes temáticos dieron respuesta por escrito a las reservas y vetos y realizaron ajustes a las propuestas en función de los mismos tras lo cual se socializó la versión final de la Agenda con las organizaciones votantes para que informaran si preferían no suscribir alguna propuesta ya con los cambios.

organizaciones fueran sin fines de lucro, apartidista, no religiosa ni sindical. Finalmente, con el objetivo de incidir en la acción pública y aprovechando la coyuntura electoral del país de 2018, se realizó un evento donde se presentaron estas propuestas a los entonces candidatos a la presidencia de México. Los candidatos tendrían entonces la posibilidad de responder a cada una de las propuestas suscribiéndose a ellas, suscribiéndose con reservas u optar por no suscribirse.

El ejemplo de la Agenda de la Tercera Cumbre Ciudadana permite visibilizar dos procesos que caracterizan a las agendas ciudadanas, cada uno con sus propias especificidades y desafíos: la agenda como plataforma de demandas y propuestas que refiere principalmente a su proceso de construcción; y la agenda como instrumento de exigibilidad vinculado más a la estrategia de incidencia e interlocución con el gobierno. Desde la primera perspectiva, las agendas ciudadanas son resultado de un proceso que permite la construcción de una plataforma que ordena estratégicamente las demandas puntuales de la ciudadanía, a su vez que plantea acciones y propuestas concretas, idealmente desagregadas para el corto y largo plazo (Rodríguez, 2008). Es decir, las agendas ciudadanas no sólo permiten identificar y ordenar demandas ciudadanas, sino que las articula en acciones, estrategias y/o proyectos como propuestas elaboradas por la misma ciudadana para la satisfacción de sus demandas.

En este proceso, los intereses o demandas comunes y las identidades colectivas son la base que sustenta la interacción, la búsqueda de consensos y la acción colectiva (Rodríguez, 2008). Este sentido de colectividad puede estar definido por intereses o demandas específicas, las condiciones socio-económicas de un grupo, por el territorio, entre otros. En esta línea se encuentra, por ejemplo, la Agenda Ciudadana de Iztacalco (2007) como una propuesta para el desarrollo local de Iztacalco, con una clara vinculación al territorio; o la Agenda Ciudadana Incluyente de Querétaro (2018) como una plataforma a nivel estatal que presenta propuestas específicas por la protección de los derechos de grupos vulnerables a fin de posicionar la temática de inclusión en la agenda pública.

Ahora bien, las agendas ciudadanas son una forma de planeación y gestión estratégica participativa que permite establecer prioridades, propuestas y acciones, por lo cual deben contar con una metodología clara y compartida. Esta permitirá tener cierta estructura dentro de este ejercicio colectivo a fin de garantizar que estas agendas sean *incluyentes, consensuadas y producto de un debate colectivo* (Rodríguez, 2008). Por esta razón, en este proceso de construcción de la agenda se debe considerar, entre otros aspectos:

- a) *Participantes*. Establecer quienes participaran, que refiere a la forma en que el proceso define y garantiza la inclusión. Sin embargo, este aspecto también debe contemplar que quienes participaran en el proceso, sea desde organizaciones o de manera individual, se

vincula estrechamente a la legitimidad que pueda atribuirse a la agenda ciudadana. Por ello, por ejemplo, la Agenda de la Tercera Cumbre Ciudadana limitaba la participación a organización sin fines de lucro y apartidistas; puesto que la inclusión en el proceso de organizaciones empresariales, partidistas o religiosas, como se vio previamente, cuestiona de fondo la idea de un interés público que tendría la agenda ciudadana.

- b) *Consenso*. Definir mediante qué mecanismos se construyen los consensos dentro de la pluralidad de participantes a fin de reducir el conflicto.
- c) *Propuestas*. Considerar la integralidad de las propuestas, las cuales idealmente debería contar cada una de ellas con un diagnóstico inicial e indicadores para su evaluación.
- d) *Visión y objetivos*. Partir de la construcción de una visión común y compartida, así como objetivos colectivos de lo que se espera lograr con la agenda ciudadana; que finalmente guíen y articulen la acción colectiva.

En síntesis, la colectividad, el consenso y la inclusión son los elementos que deben caracterizar a las agendas ciudadanas a fin de posicionarlas como instrumentos por la democratización de la gestión. En este sentido, siguiendo lo planteado por Rodríguez (2008), tres son las razones por lo cual el proceso de construcción de estas agendas es en sí mismo parte de un enfoque de democratización: 1) Las agendas permiten impulsar la participación de la ciudadanía, al ser plataformas que responden a la falta de espacios formales y eficientes de participación ciudadana o de la inaccesibilidad de los mismos; 2) Establecen acciones colectivas, particularmente desde la articulación de redes y alianzas colaborativas; 3) son instrumentos para construir consensos, ante la pluralidad y diversidad de visiones y demandas.

Por otro lado, las agendas ciudadanas como instrumentos de exigibilidad se relacionan al posicionamiento y seguimiento de las demandas, estrategias y propuestas ciudadanas en la agenda pública; por tanto, refiere a la necesidad de establecer mecanismos de interlocución con el gobierno. De manera ilustrativa se puede retomar el caso de la Agenda Pública Ciudadana de Tuxtla Gutiérrez (2018), una agenda que fue planteada en tres etapas. La primera refiere propiamente a la elaboración y construcción de la agenda. La segunda fue la entrega del documento final a los candidatos locales, quienes firmaron la agenda como muestra de compromiso a atender las demandas y las propuestas. Finalmente, para una tercera etapa se contempló la formación de un grupo de trabajo entre el equipo de transición del gobierno electo y las organizaciones participantes de la agenda, con el objetivo de integrar y dar seguimiento a las propuestas en la agenda pública; en concreto, en el plan de gobierno local. De este ejemplo, aunque no se encontró información que pudiera corroborar que la última etapa se haya realizado, si permite resaltar la importancia de contar con estrategias de interlocución a fin

de incidir en la acción pública; de lo contrario se corre el riesgo de que las agendas ciudadanas queden, en el mejor de los casos, como un mecanismo de consulta ciudadana.<sup>113</sup>

Ahora bien, la relación de interlocución con el gobierno que suelen establecerse en el marco de las agendas ciudadanas, quedan en su amplia mayoría en planos informales de voluntad política, como la firma de los candidatos; pues las agendas ciudadanas no encuentran canales formales e institucionalizados. Por ello, cabe recordar que la interlocución no es un fin en sí mismo, sino que forma parte de la estrategia para incidir en los procesos de gestión de la acción pública. En efecto, al presentar propuestas, las agendas ciudadanas tienen por objetivo incidir en la acción pública. Esta incidencia es definida por el Instituto de Comunicación y Desarrollo de Uruguay (ICD, 2015) como “el esfuerzo deliberado y estratégicamente planificado para producir un cambio en la realidad (en las políticas, las regulaciones, las prácticas e incluso las conciencias) a nivel ya sea local, nacional, regional o global” (p. 24).

El ICD de Uruguay (2015) distingue, para fines analíticos, dos formas de incidencia: una incidencia pública que refiere a la introducción de temas a la agenda de la opinión pública, mediante estrategias principalmente comunicativas y publicitarias; y una incidencia política que busca influir sobre el proceso de toma de decisiones y el diseño e implementación de las políticas públicas. Al considerar estas categorías analíticas, pareciera que las agendas ciudadanas se han quedado principalmente en términos de una incidencia pública, con una estrategia de incidencia comunicativa sustentada en conferencias de prensa, noticias, boletines, foros, encuentros, entre otros. Un aspecto, sin embargo, no menos relevante pues es dentro de esta estrategia comunicativa donde generalmente es más estrecha la interlocución con la comunidad; no solo como parte de un ejercicio de democratización que permita la incorporación de la ciudadanía, sino como un factor que impulsa el apoyo de la comunidad a las propuestas de las agendas ciudadanas y que permite minimizar efectos negativos relacionados con la discrecionalidad como el cuestionamiento a la legitimidad de las propuestas como de interés público.

Por su parte, agrega ICD (2015), la incidencia política requiere de una estrategia de incidencia diferente que incluya: la recolección y sistematización de información para la elaboración de un diagnóstico que permita la identificación del problema, causas, consecuencias; consideración del contexto socio-políticos; identificación de actores y espacios en la toma de decisión; análisis de las

---

<sup>113</sup> Aquí se encontraría, por ejemplo, *Agenda Ciudadana en Iberoamérica en Ciencia, Tecnología e Innovación*, una iniciativa para la consulta de opinión de la ciudadanía donde se preguntaba cuales consideraban eran los retos prioritarios para México que debería enfrentarse a través de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Una votación que obtuvo más de 175 mil más de voto entre octubre 2017 y febrero 2018.

alternativas y delimitación de objetivos; y la evaluación de las capacidades organizacionales disponible para lanzar y sostener la estrategia de incidencia.

Algunas de estas características de la estrategia de incidencia política pueden encontrarse en las agendas ciudadanas, en mayor o en menor medida. Por ejemplo, tanto el caso de la Agenda de Tuxtla como el de la Agenda de la Tercera Cumbre Ciudadana, consideraron los contextos políticos para definir el momento más adecuado para lanzar o dar a conocer la iniciativa, así como las formas concretas que ésta adoptará (ICD, 2015). Por ello no es extraño que la construcción y presentación de estas agendas ciudadanas se de en coyunturas electorales, como instrumentos de gestión para presentarse a candidatos con el objetivo de incidir en los futuros planes de gobierno.

No obstante, un aspecto clave que es olvidado al definir la estrategia de incidencia refiere a la evaluación de las capacidades organizacionales, sobre todo para sostener y dar continuidad a la estrategia más allá del lanzamiento de la agenda. De esta manera, la viabilidad de las propuestas de las agendas ciudadanas –es decir, la posibilidad de incidencia desde estos instrumentos- se compone de dos elementos complementarios: por un lado, de la apertura por parte del Estado de espacios y/o mecanismos ciudadanos formales que permitan atender, dar respuesta y seguimiento a las propuestas; y, por otro lado, del compromiso de las organizaciones de dar seguimiento en la exigibilidad de estas propuestas. Aunque finalmente ambos aspectos enfrentan desafíos tanto por parte del gobierno y sus instituciones, como de las organizaciones de la sociedad civil.

Desde la parte del gobierno, como se mencionó previamente, de darse el caso de que los actores gubernamentales y/o políticos se comprometan a atender las propuestas de la agenda ciudadana, estos compromisos tienen limitaciones ya que suelen mantenerse en un plano más informal de voluntad política, antes que partir de una formalidad institucional. Por esta razón, si bien las temáticas, estrategias y propuestas presentes en las diferentes agendas ciudadanas pueden ser ampliamente diversas; de manera general, coinciden en que presentan como parte de sus principales propuestas la necesidad de espacios, mecanismos o instrumentos de participación ciudadana en la administración pública y en el proceso de toma de decisiones que dependan de la institucionalidad antes que de la voluntad (ICD, 2015) y de carácter vinculatorio antes que solamente consultivos.

Por otra parte, la incidencia desde las agendas ciudadanas requiere de un compromiso por parte de las organizaciones para impulsar la exigibilidad y seguimiento de las demandas y las propuestas. Esto requiere de un fortalecimiento de las OSC y el desarrollo de sus capacidades para diseñar, implementar y dar seguimiento a una estrategia de incidencia. No obstante, en este aspecto las limitación de las organizaciones de la sociedad civil en términos de recursos económicos, políticos y simbólicos, así como de su estructura organizacional y profesionalizan; tienen implicaciones en la

definición de una estrategia de incidencia tanto a nivel de la colectividad en el caso de las redes o alianzas, como de los compromisos individuales de cada organización. Por ello tampoco es extraño que de las diferentes agendas ciudadanas presentes propuestas que giran en torno al fortalecimiento de la participación ciudadana, particularmente de las organizaciones de la sociedad civil.

En este punto, por ejemplo, la Agenda de la Tercera Cumbre Ciudadana tiene como un eje temático el fortalecimiento de las OSC, al considerarse “actores fundamentales para el desarrollo del país y la consolidación democrática”. Asimismo, se puede retomar la *Agenda ciudadana para el fortalecimiento de la sociedad civil* (2007) elaborada por un conjunto de organizaciones bajo la coordinación de Incide Social A.C. que presentó una serie de propuestas que tenían por objeto el fortalecimiento de las OSC, como nuevos interlocutores.<sup>114</sup>

#### **4.4. Agenda Ciudadanas desde una visión metropolitana: una introducción a la Agenda Ciudadana de la Laguna**

A mediados de 2016, se presentó en la ciudad de Torreón, Coahuila, la *Agenda Ciudadana para el Fortalecimiento de la Cohesión Comunitaria, el Desarrollo y la Competitividad de la Comarca Lagunera* (en adelante Agenda Ciudadana de la Laguna); como resultado de un proceso en el que participaron más de 100 organizaciones de la Laguna. La Agenda, como su nombre lo indica, se concibe como una plataforma de acción ciudadana para la Comarca Lagunera en general, y en lo particular para la Zona Metropolitana de la Laguna. En este sentido, en la presentación de esta Agenda Ciudadana de la Laguna, los organizadores declararon que la coordinación metropolitana era uno de sus principales rubros, junto a la transparencia y la cultura cívica. Incluso, en la Agenda, ante este déficit de coordinación metropolitana, se proponen modelos administrativos como la Zona Económica Especial, Regencia Administrativa o la creación de un Estado de la Laguna.

A la luz de esta experiencia de agenda ciudadana metropolitana-regional, se busca establecer algunos aspectos a fin de poder responder a la pregunta respecto a en qué medida este tipo de agendas aportan elementos para la democratización de la gestión metropolitana. De esta forma, se busca identificar para el análisis algunas potencialidades y desafíos de estos instrumentos a nivel metropolitano.

Para el arquitecto Carles Llop (2016) la Agenda Ciudadana de la Laguna significa una reflexión estratégica con tres aspectos a resaltar: el territorio es creado por las mismas comunidades;

---

<sup>114</sup> Para crear y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, se plantean una serie de propuestas sobre ocho temas: participación ciudadana, desarrollo de la institucionalidad pública, mejoramiento del marco legal, aumento y facilidades de financiamiento, protección social y promoción a los trabajadores de las OSC, profesionalización y capacitación, información e investigación y visibilización.

existió una alta participación, dando lugar a varios consensos sociales; y la agenda es proyectiva, planteado proyectos concretos. Estos aspectos relacionados al consenso y a las propuestas concretas, aunque ciertamente se dieron en el marco de un proceso que contó con una relevante cantidad de participantes; en realidad, como se vio previamente, son parte de las características que deben tener estos instrumentos para ser considerados agendas ciudadanas. En este escenario, sin embargo, la experiencia de la Agenda Ciudadana de la Laguna sobresale por concebirse como un esfuerzo de carácter metropolitano-regional para el territorio de la Comarca Laguna; un territorio que, como se abordó en el primer capítulo, tiene una delimitación de carácter político-administrativa, pero también de construcción socio-cultural.

Antes bien, es importante señalar que esta no ha sido la única agenda ciudadana a nivel metropolitano, pues en la investigación documental fue posible localizar el ejemplo de la Agenda Ciudadana del Anáhuac de 1997 para la zona del Valle de México. Una experiencia que se retoma aquí con fines introductorios para el análisis de las agendas metropolitanas, para posteriormente abordar más a detalle el caso de la Agenda Ciudadana de la Laguna en el siguiente apartado; aunque en este apartado se encuentren presentes ya implícitamente algunas observaciones respecto al análisis esta última agenda.

La Agenda Ciudadana del Anáhuac (1997) fue una iniciativa de algunas organizaciones<sup>115</sup> que habrían participado en un foro metropolitano. La convocatoria de participación buscó ser un proceso público y abierto a todas las organizaciones que quisieran participar mediante propuestas; las cuales tendrían que enunciar brevemente la acción, su instrumentalización, la problemática y la organización proponente. Como parte de su estrategia de incidencia, esta agenda contemplaba varias etapas: la publicación de las propuestas; una evaluación en términos de su incidencia; y el diseño de una siguiente fase de gestión con base en esta Agenda. No obstante, solo fue posible encontrar el documento impreso con las propuestas (36 en total) y no se pudo obtener más información sobre la agenda de las siguientes etapas; por tanto, se asume que el esfuerzo quedó en una primera etapa.

Delgado (2016), aunque sin entrar en detalles, considera que la Agenda Ciudadana del Anáhuac es una de las varias utopías urbanas y políticas que se han construido al aspirar a una sociedad y ciudad diferente. En dado caso, esta Agenda propone repensar la ciudad desde un discurso

---

115un directorio, registradas todas en la cdmx a excepción de zoquiague de Tepepan, xoch. Atizapan edomex Grupos de Estudios Ambientales A.C.; Centro de in formaciony estudios nacionales a.c.; Frente unido del surponiente cualocotla; Coordinadora regional del sur lomas de la era, a.c.; Centro de investigación y capacitación rural a.c.; Unión nacional de mujeres mexicanas a.c.; Defensoras de la mujer a.c.; Club de aspirantes a centenarios felices, a.c.; Huehuetl tlatoani; Cárit as arquidiósis de mexico, adultos mayores; Greenpeace México; Escuela nacional de trabajo social unam; Aprendiendo a vivir; Brigada callejera de apoyo a la mujer Elisa martinez a.c.; Centro de derechos humanos miguel agustin pro juarez ac; Instituto pro-infancia y juventud femenina ac; Fundación para el desarrollo del cerebro ac

metropolitano y de participación ciudadana; ya que incluso su nombre busca hacer referencia a *Anáhuac* como un territorio socio-histórico visto como una totalidad y apelando con ello a un sentido de pertenencia. En concreto, el documento de la Agenda Ciudadana del Anáhuac establece que:

[...] con nuestra aportación, asumimos que mejorar el rumbo de la vida urbana y de las instituciones que sustentan el funcionamiento de los servicios básicos en la ciudad de México y su región no puede quedar solamente en manos de los gobernantes, ni en las de los organismos políticos partidistas. Sostenemos, por el contrario, que una transformación democrática de la gestión metropolitana incluye la participación ciudadana cada vez más activa en los asuntos públicos, así como la corresponsabilidad gubernamental y ciudadana en la orientación y regulación de la convivencia [...] (p. 11)

Las agendas ciudadanas metropolitanos tienen así el potencial de ser instrumentos de legitimación social y funcional, en el sentido que se abordó previamente desde Lefevre (2005), del territorio metropolitano como un referente identitario, pero también de políticas públicas. Por tanto, desde un punto de vista más asociado a la tarea gubernamental; los planes, proyectos, programas y políticas metropolitanas pueden considerar las propuestas contenidas en estas agendas ciudadanas, a fin de demostrar e incluir la necesidad funcional y social que den solidez a los acuerdos o arreglos metropolitanos.

Asimismo, pese a las problemáticas asociadas a la falta de coordinación intergubernamental y la falta de organismos metropolitanos, la participación ciudadana en la formulación de una Agenda Ciudadana muestra que, siguiendo el pensamiento de Dockendorff (1994), no es necesario esperar la creación de un Gobierno metropolitano para identificar las problemáticas metropolitanas y plantear soluciones. Más aún, en este escenario, la participación ciudadana a nivel metropolitano es considerado si bien no un sustituto a la coordinación gubernamental, si un factor en la gestión metropolitana y su democratización. Este planteamiento encuentra similitud a la propuesta de Coulomb (2015), respecto a que:

Más allá de apelar a la voluntad política de los actores políticos, tal vez sea más eficaz construir un movimiento de la sociedad civil que sirva de presión política sobre los partidos políticos y los ejecutivos de los tres órdenes de gobierno, para exigir la imprescindible edificación del proyecto metropolitano, entendido como proyecto político basado en la democratización de su actual estructura jurídica trunca y burocrática (p.7)

Esta capacidad de acción ciudadana responde a que la sociedad presenta mayor flexibilidad espacial en las zonas metropolitanas, por no contener su cotidianidad a las limitaciones político-administrativas locales; por tanto, su construcción del territorio tiene la posibilidad de ser más amplia. Sin embargo, este imaginario de la metrópolis desde los habitantes también puede ser diversa o

limitantes, pues la territorialización va desde el barrio, lo municipal o una concepción más metropolitana. Más aún, ante la falta de mecanismos de participación ciudadana a nivel metropolitano, la ciudadanía no ha encontrado una escala apropiada por lo que se ha restringido a entidades político-administrativas locales, estatales o nacionales. Esto particularmente en el marco de representación política y democracia electoral. De fondo, esto ha representado limitaciones a los derechos políticos a escala metropolitana.

Ahora bien, en esta propuesta de presión política desde la sociedad civil para la exigibilidad de un proyecto metropolitano, las organizaciones de la sociedad civil de las zonas metropolitanas tienen un papel potencialmente importante para la gestión metropolitana. En este sentido, ante la falta de gobiernos metropolitanos que sustenten la idea de una ciudadanía metropolitana desde la representación política; las organizaciones de la sociedad civil, por no partir de un principio directo de representatividad sino del consenso, son organismos de participación ciudadana que pueden impulsar acciones ciudadanas colectivas para el posicionamiento de demandas y de hacer valer sus derechos políticos a nivel metropolitano. Esto particularmente mediante la articulación de alianzas, redes u otras formas de trabajo en conjunto de las organizaciones de la sociedad civil; siendo las agendas ciudadanas las plataformas que permiten a estas alianzas abordar directamente la inclusión, el consenso y la colectividad.

No obstante, existen dos aspectos complementarios a considerar que limitan potencialmente estas agendas ciudadanas metropolitanas como instrumentos de gestión urbana metropolitana. Primeramente, se deben establecer canales de interlocución con los gobiernos para poder plantear la exigibilidad de demandas y derechos; sin embargo, al no existir autoridad metropolitana directa a quien exigir, termina diseñándose una estrategia de incidencia fragmentada que comprende al gobierno local o estatal tomadas como autoridades separadas. Por ello, considerando que las demandas ciudadanas requieren en mayor o en menor medida acciones coordinadas intergubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil participantes de las agendas deben considerar mecanismos de presión política para impulsar estos arreglos gubernamentales. Una estrategia de incidencia, que como se vio antes, requiere no solo de un compromiso de las organizaciones para dar seguimiento a las agendas ciudadanas; sino que requiere de recursos y capacidades específicas para llevar a cabo este seguimiento.

Segundo, pese a que las organizaciones de la sociedad civil, por su misma naturaleza social, presentan mayor flexibilidad espacial en las zonas metropolitanas ante las limitaciones político-administrativas locales; estas organizaciones tienden a mantener lazos más estrechos con las comunidades y los gobiernos de las unidades político-administrativas locales que las contienen. Esta

cercanía puede responder tanto por sus propias actividades, como por el financiamiento u otro factor. Por tanto, las agendas ciudadanas metropolitanas representan una mayor presión a las redes o alianzas de OSC, pues debe buscar garantizar la presencia de organizaciones de diferentes espacios geográficos metropolitanos.

Esta diversidad de organizaciones de diferentes ámbitos espacial permite, por un lado, garantizar la pluralidad e inclusión de visiones metropolitanas en el proceso de construcción de la agenda. Especialmente al considerar que el proceso de metropolización es selectivo y configura territorios desiguales en términos de sus necesidades y demandas. Y por otro lado, la articulación de redes o alianzas con participantes de diferentes territorios metropolitanos, parte del fin de tener mayores recursos y poder simbólico, económico y político para llevar a cabo la estrategia de incidencia colectiva; lo que significa también establecer el desarrollo de capacidades y recursos mínimos individuales para garantizar una estrategia de incidencia coordinada en los diferentes gobiernos locales. En este sentido, es necesario considerar que las organizaciones de la sociedad civil están relacionados a los contextos políticos, económicos y sociales locales.

Por lo anterior, no es lo mismo los procesos de gestión en ciudades como la Ciudad de México y Guadalajara, donde la sociedad civil ha logrado abrir espacios y ganado cierta presencia y poder simbólico; a municipios como Lerdo o Francisco I. Madero donde la cultura ciudadana desde las organizaciones de la sociedad civil todavía es emergente en los procesos de gestión y de la administración pública y se mantiene una relación-sociedad fuertemente marcada por el clientelismo partidista.

En consecuencia, es claro que la fragmentación político-administrativa ha definido también parte del escenario de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, en esta línea Coulomb (2015) plantea la pregunta de cómo hacer para que la participación social sea fuente de ciudadanía en pro de la prevalencia del interés público por encima de los intereses particulares; dando como primera respuesta la emergencia de una identidad metropolitana como aquella que da legitimidad a estos intereses.

#### **4.4.1. La acción colectiva organizada en la Laguna y la identidad lagunera como sustento de la Agenda.**

En el marco de la llamada Guerra contra el narcotráfico<sup>116</sup>, la Laguna registró altos niveles de violencia, principalmente a partir de 2008 y hasta mediados de 2014. Por ello fue considerada por la

---

<sup>116</sup> El Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 estableció una estrategia militar de combate frontal contra el fenómeno delictivo y el crimen organizado. Este se hace explícito en el segundo objetivo del Programa que señala: El combate frontal del fenómeno delictivo y consolidar el Estado de Derecho

Secretaría de Gobernación (SEGOB) como una zona prioritaria en materia de control y prevención del fenómeno delictivo. Asimismo, en este periodo la región ya no era conocida como Comarca Lagunera, sino como *Comarca Balacera*, denominada así de manera sátira por sus propios habitantes para definir la experiencia urbana fuertemente marcada por la inseguridad.

En esta crisis de inseguridad, sin embargo, se fueron gestando procesos de participación ciudadana mediante diversos proyectos, organizaciones, asociaciones y colectivos que tenían –y tienen– por objetivo no sólo mejorar la seguridad, sino fomentar el desarrollo local y regional, sea en un plano general o desde ejes y objetivos particulares. Esto como una apuesta por el fortalecimiento de la ciudadanía, antes que la securitización de la vida cotidiana (Carrión M., 2012). De esta forma, como sugiere Matthieu de Nanteuil, (citado en Olivares Alonso, 2016) bajo una comprensión más holística del concepto, la violencia no sólo destruye la estructura del tejido social, también lo reestructura.

Por lo anterior, este periodo de violencia es considerado como parte de los *hitos* que impactan de tal forma en la vida social, económica y política que pueden ser considerados origen de la movilización de la sociedad civil; aunque comprenda también otras razones<sup>117</sup>. Esto encuentra resonancia con autores que señalan que, por ejemplo, los terremotos de 1985 en la Ciudad de México marcaron un nuevo camino de participación ciudadana dada mediante organizaciones de la sociedad civil, ante la incapacidad del gobierno de responder a las demandas y emergencias de dicho evento. En la Laguna, esta reestructuración en torno a la seguridad derivó en la creación de asociaciones y organizaciones civiles en la región que se dieron durante la época de inseguridad: Ruedas del Desierto (2011), Participación Ciudadana 29 (2011), Taller El Chanate (2012), Moreleando (2012), Distrito Colón (2014), por mencionar algunos. Esto marcó el inicio de un “boom” de asociaciones y organizaciones civiles en la Laguna. En consecuencia, la Laguna tiene actualmente, según el IMPLAN (2016) el doble de organizaciones de la sociedad civil por habitantes, pues mientras que en el país es un equivalente de 29 organizaciones de la sociedad civil por cada 100 mil habitantes, en la ZML es de 49.

Sin embargo, la creación de estas organizaciones civiles se dio en un marco de desigualdad entre las distintas municipalidades. En 2016 el Instituto Municipal de Planeación y Competitividad de Torreón (IMPLAN) señaló que en la ZML existen 631 organizaciones de la sociedad civil según el

---

<sup>117</sup> En Coahuila, por ejemplo, se ha señalado el caso de la deuda pública como uno que ha impulsado la movilización ciudadana organizada contra la corrupción.

Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>118</sup>. La distribución de estas organizaciones es de 374 en Torreón, 197 en Gómez Palacio, 48 en Lerdo y 12 en Matamoros. De esta forma se observa una diferencia en la cantidad de organizaciones de la sociedad civil por municipio; lo que finalmente refiere a procesos de gestión diferenciados.

Ahora bien, en este escenario es interesante observar cómo muchas de estas organizaciones siguen una narrativa que se centran en el territorio de La Laguna –quizás desde una identidad socio-territorial- que abarca a toda una región y particularmente a la ZML. Por ejemplo, *Defensa ciudadana de la laguna, A.C.*; *Unión Ciudadana Laguna Siglo XXI A.C.*; *Encuentro Ciudadano Lagunero* (2012); *Laguna Yo Te Quiero A.C.* que comenzó en 2012 con la misión de mejorar la calidad de vida de los laguneros; *OrguYo Lagunero* con la misión de “fortalecer el orgullo por ser parte de la laguna, difundiendo los acontecimientos positivos en los que participamos los laguneros”; o *Renacer Lagunero* (2013), “cuya finalidad es promover el renacimiento comunitario, económico e industrial de la Comarca Lagunera” ” y con el objetivo específico de “rescatar y revitalizar la identidad lagunera”. Por lo anterior, puede visualizarse que los habitantes de la Laguna sienten una identificación con sus adscripciones territoriales donde la memoria colectiva suscrita al espacio que se retoma en esos tiempos de crisis en búsqueda de una permanencia y continuidad (Brandao, 2011; p. 23).

En esta línea se inserta la Agenda Ciudadana de la Laguna, ya que en esta se identifica un discurso de identidad lagunera como sustento de la acción colectiva y de la interacción de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de construcción de la Agenda. En concreto, se identifica una narrativa socio-histórica de la identidad lagunera como base de la acción colectiva organizada ante las negativas condiciones y las deficiencias de los gobiernos para atender las necesidades y demandas de la sociedad.

Por ejemplo, el cronista oficial de Torreón, Sergio A. Corona Paéz (2007), señalaba que cuando Torreón obtuvo el título de ciudad en 1907 la ciudad contaba ya con algunos servicios como electricidad, drenaje, tranvía y calles pavimentadas. No obstante, señala que estos servicios urbanos no fueron impulsados por el gobierno local, sino por los empresarios locales que gestionaron estos servicios a través de distintas organizaciones –principalmente comerciales- como la primera Cámara de Comercio de Torreón (fundada en 1905). Esto bajo la idea de que si el gobierno municipal o estatal

---

<sup>118</sup> Asimismo, utilizando la clasificación de objetos sociales del INDESOL, el IMPLAN señala que 281 de las organizaciones en la ZML se dedican al fomento educativo; 230 a la asistencia social; 168 a la economía popular; 157 al desarrollo comunitario; 79 al fortalecimiento de OSC; 64 a la participación ciudadana; entre otras.

no construía lo que se necesitaba para la ciudad, lo sacaban adelante los empresarios<sup>119</sup>, así pues “el tranvía, la electrificación citadina, el puente automotriz sobre el Nazas, fueron obras de la iniciativa privada” (Corona Páez, 2014). De esta forma, si bien el gobierno realizó importantes obras, la iniciativa privada ha sido el sector que más ha impulsado la construcción de bienes y servicios en la ciudad; lo que para Corona (2007) es indicativo del carácter empresarial de la ciudad.

En este escenario, la Laguna tiene la potencialidad de una identidad socio-territorial que puede impulsar no solo para la acción coordinada gubernamental, como se vio en el capítulo anterior que está presente en el discurso de los gobiernos locales; sino particularmente para impulsar una acción colectiva organizada. Una identidad que, sin embargo, esta un constante proceso de resignificación a causa de las delimitaciones político-administrativas; y del mismo imaginario colectivo.

Finalmente, cabe recordar a Lefevre (2005) quien al analizar la identidad metropolitana como un factor de legitimidad de los territorios metropolitanos como referentes, establece la necesidad de realizar actividades que promuevan un sentido de pertenencia al territorio metropolitano. Esta es una recomendación que debe tomarse en cuenta para el caso de la Laguna, mediante foros u otras actividades que permitan que esta identidad visualice los problemas metropolitanos no exclusivamente como la gestión de servicios urbanos, sino que de fondo se trata de la vida urbana y su calidad.

#### **4.4.2. Algunas observaciones sobre la Agenda Ciudadana de la Laguna desde su contenido, metodología y participantes.**

En este apartado se busca analizar particularmente la Agenda Ciudadana de la Laguna desde su contenido, metodología y participantes; aunque desde el apartado anterior se presentaron algunas observaciones generales. Para ello se realizaron las siguientes actividades de recopilación de información: un análisis del documento final de la agenda; seguimiento periodístico; y entrevistas a representantes de algunas organizaciones participantes, incluyendo a la organización convocante.

La Agenda Ciudadana de la Laguna fue resultado de un proceso en el que participaron organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y el sector empresarial de la Laguna. Sin embargo, la iniciativa, el proceso y la elaboración del documento estuvo a cargo de *Renacer Lagunero*, una organización que desde sus inicios tenía planteado como uno de sus objetivos

---

<sup>119</sup> Por ejemplo, el cronista narra el proceso de pavimentación de las calles en la entonces villa de Torreón, en 1906, fue por inversión de comerciantes locales que, en su afán de acabar con el polvo, tomaron la iniciativa de regar las calles con petróleo.

organizacionales específicos:<sup>120</sup> “construir colectivamente una Agenda Ciudadana que recoja e integre las propuestas, proyectos e iniciativas de la sociedad civil y que sirva a su vez como herramienta para orientar la acción pública y fortalecer la incidencia de la ciudadanía en las decisiones que impactan en una comunidad”.

El proceso de elaboración de la Agenda Ciudadana de la Laguna comenzó desde 2014. Este se llevó a cabo mediante la realización de tres encuentros llamados *Encuentros de la Sociedad Civil por el Renacer Lagunero*. En estos encuentros participaron cerca de 150 organizaciones de la sociedad civil de la Laguna, instituciones educativas, empresas y organizaciones empresariales. El primero se llevó a cabo el 22 de noviembre de 2014 con la temática de políticas públicas; el segundo el 21 de marzo de 2015 enfocado en los ámbitos sociales; y un tercero que se basaba en la inclusión de jóvenes universitarios. Los largos plazos entre la realización de los eventos es considerado por algunos participantes como un factor que desgastó el proceso, pues no permitía dar mayor continuidad; además de ser consideradas reuniones puntuales antes que un trabajo colaborativo constante. Incluso puede señalarse que al final del plazo de este proceso, algunas de las organizaciones se encontraban inactivas o disueltas.

En la Agenda se plantean diversas propuestas en materia de política pública, instrumentos de planeación, legislación, reglamentaciones e infraestructura para la Laguna con el objetivo de impulsar el desarrollo de la región. Para ello, la Agenda establece que se presentan “propuestas, medidas y acciones concretas que debe impulsar el gobierno y/o la sociedad para superar y solucionar los obstáculos al desarrollo”. En particular, la Agenda Ciudadana de la Laguna considera los siguientes ejes temáticos como condiciones generales para el desarrollo integral de la zona:

1. Legislación y fortalecimiento institucional.
2. Monitoreo del desempeño gubernamental y ampliación de los espacios de participación y vigilancia ciudadana.
3. Gobernanza, transparencia y acceso a la información.
4. Coordinación metropolitana y planeación inteligente.
5. Competitividad y Desarrollo sustentable.
6. Progreso y calidad de vida.
7. Cultura cívica y participación ciudadana.
8. Cohesión comunitaria.
9. Humanismo.

---

<sup>120</sup> Otros objetivos son: rescatar y revitalizar la identidad lagunera; movilizar a la sociedad civil e incentivar la participación ciudadana; Unir a todos los municipios de la región; Integrar y articular los esfuerzos de individuos, instituciones, universidades, ONG'S, cámaras y grupos en torno a metas y propósitos compartidos.

## 10. Estado de derecho y combate a la corrupción.

En específico, para los propósitos de esta investigación, cabe retomar cómo se entiende o justifica desde esta agenda la Coordinación metropolitana y planeación inteligente como eje temático. Así se establece que “se destaca la necesidad de contar con una estrategia unificada de planeación, operatividad y promoción de la zona metropolitana de la Laguna en todas las áreas de política pública, a fin de darle forma a un desarrollo más coherente, competitivo y visionario; un modelo de desarrollo que se convierta en el mejor atractor de inversiones y eleve la calidad de vida”.

En la cita anterior, los arreglos de coordinación metropolitana se abordan principalmente desde razones económicas asociadas a la competitividad e innovación del territorio. Este énfasis económico de la Agenda Ciudadana de la Laguna ya se visualizaba desde el título mismo de la agenda y en una de las propuestas de la agenda de concebir a la Laguna como una Zona Económica Especial. Ahora, si bien es claro que alcanzar la potencialidad productiva y competitiva de las zonas metropolitanas es una de las razones que han impulsado la necesidad de gobernar lo metropolitano (en el caso de México desde la coordinación intergubernamental) como se vio en el capítulo dos; el crecimiento económico no significa necesariamente la mejora de las condiciones de vida en la metrópolis, ni del medio ambiente. Por esta razón, deben considerarse de manera complementaria a estas razones económicas, aquellas que son sociales y ambientales para no solo concebir la zona metropolitana en términos de innovación y competitividad, sino como espacios de derechos.

Asimismo, la coordinación metropolitana en las propuestas giran en torno a la homologación de legislaciones, normativas y algunos instrumentos técnicos; en la creación de un instituto metropolitano de planeación; y en ciudadanizar los consejos metropolitanos. Pero principalmente desde las propuestas existe un énfasis respecto a lo metropolitano que se basa más en buscar desarrollar o consolidar las capacidades de los municipios de la Zona Metropolitana de la Laguna desde sus responsabilidades y obligaciones. Aquí también cabe retomar que la espacialidad de las propuestas se centra en la zona metropolitana, pese a que el documento se denomina para la Región de la Comarca Lagunera. En esta misma línea, la negación o indiferencia de algunos entrevistados a definir la territorialidad de la Agenda Ciudadana de la Laguna lleva a concluir una falta de claridad en ello.

Ahora bien, el producto final de la Agenda Ciudadana de la Laguna es un documento extenso que en su impresión comprende más de 400 cuartillas. Este está estructurado en dos grandes partes: la primera llamada Políticas públicas y la segunda Ámbitos Sociales. Esta división, según señala el documento, establece una primera parte más “técnica”, mientras que una segunda que correspondería a un “enfoque humanista”. No obstante, al analizar las propuestas de ambos apartados puede

concluirse que el segundo, Ámbitos sociales, en realidad incluye propuestas en materia de políticas públicas; por tanto, pudiese agruparse en otras subdivisiones dentro del primer apartado.

El siguiente cuadro presenta una síntesis del contenido de la agenda: los apartados de política pública y ámbitos sociales; las subdivisiones de cada uno de ellos; los ejes en los que se basaron las propuestas; y el número de propuestas. Para el análisis de la Agenda Ciudadana de la Laguna desde los intereses de esta investigación, más que centrarse en el contenido de propuestas en sí mismas, se aborda el instrumento desde su proceso de conformación y los mecanismos de interlocución con los gobiernos. Esto con el fin de analizar en qué medida esta agenda ciudadana puede ser un instrumento que impulse la democratización de la gestión metropolitana de la Laguna. No obstante, de manera ilustrativa, en el Anexo de esta investigación se incluye el mismo cuadro que a continuación se presenta; pero se agrega una columna extra con algunos ejemplos de propuestas, seleccionadas por su relación con temas de participación ciudadana y/o coordinación metropolitana.

<b>Síntesis de la estructura de la Agenda Ciudadana para el Fortalecimiento de la Cohesión Comunitaria, el Desarrollo y la Competitividad de la Comarca Lagunera</b>			
<b>Apartado</b>	<b>Subdivisión</b>	<b>Síntesis de las propuestas</b>	<b>Número de propuestas</b>
<b>Políticas Públicas</b>	Participación ciudadana, civismo y comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilancia ciudadana</li> <li>• Civismo y democracia digital</li> <li>• Gobernanza y transparencia</li> <li>• Ciudadanía vecinal</li> <li>• Formación cívica</li> </ul>	39
	Desarrollo social, alimentación y salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendición de cuentas y vigilancia ciudadana</li> <li>• Inclusión social</li> <li>• Vinculación sociedad civil, universidades y empresas</li> </ul>	75
	Educación, ciencia y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medición, evaluación, transparencia y profesionalización</li> <li>• Vinculación universidad y empresa</li> <li>• Plataforma digital para el desarrollo</li> <li>• Formación cívica</li> <li>• Regulación, fortalecimiento institucional y creación de incentivos</li> <li>• Nodo y plataforma para el arte y la cultura</li> </ul>	54
	Desarrollo económico y competitividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hospedaje industrial</li> <li>• Arquitectura financiera</li> <li>• Incentivos</li> <li>• Vinculación universidad-empresa</li> <li>• Plataforma digital para el desarrollo</li> <li>• Estimular la economía local</li> <li>• Coordinación metropolitana y planeación inteligente</li> </ul>	50
	Desarrollo urbano, vivienda, movilidad y servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión</li> <li>• Transparencia urbanística, participación ciudadana y planeación inteligente</li> <li>• Movilidad eficiente</li> <li>• Urbanismo para la convivencia</li> <li>• Urbanismo verde</li> </ul>	70

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación urbana y ordenamiento ecológico y territorial</li> <li>• Transición energética, tratamiento de aguas y administración inteligente de residuos y desechos.</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mando único permanente</li> <li>• Legislación y medición homologada</li> <li>• Proximidad policial</li> <li>• Cohesión social y participación ciudadana</li> <li>• Protección de la mujer</li> <li>• Sistema de desarrollo policial</li> <li>• Derechos humanos</li> <li>• Transparencia</li> </ul>	51
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda nacional compartida y agenda local</li> <li>• Capacitación de servidores públicos y ciudadanía</li> <li>• Elección ciudadana de servidores públicos</li> <li>• Monitoreo del desempeño gubernamental y ampliación de los espacios de participación y vigilancia ciudadana</li> <li>• Monitoreo ciudadano a los procesos de selección y designación de los integrantes o responsables de todos los órganos garantes e instancias responsables del acceso a la información</li> <li>• Transparentar los procesos para la creación e integración de los consejos de participación ciudadana</li> </ul>	59
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustentabilidad y gestión hídrica</li> <li>• Transición energética y estímulos a la industria no contaminante</li> <li>• Administración inteligente de residuos y desechos</li> <li>• Planeación urbana y ordenamiento ecológico y territorial</li> <li>• Educación ambiental</li> </ul>	63
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertiente operativa (Coordinación, transparencia, respaldo a iniciativas ciudadanas)</li> <li>• Vertiente identitario (respaldo a iniciativa culturales con enfoque identitario, divulgación de la historia de la Laguna-9)</li> <li>• Vertiente de proximidad a la población Uso y habilitación de espacios para la difusión cultural, involucrar a la comunidad</li> </ul>	43
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación</li> <li>• Infraestructura y espacios deportivos</li> <li>• Profesionalización y desarrollo económico</li> <li>• Difusión de valores</li> </ul>	24
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación y fortalecimiento institucional</li> <li>• Gobernanza, participación ciudadana y transparencia</li> <li>• Desempeño gubernamental</li> <li>• Profesionalización</li> <li>• Sistemas de información</li> <li>• Plataforma digital para el desarrollo</li> <li>• Incentivos</li> <li>• Desarrollo urbano, gestión de los servicios públicos y transición energética</li> <li>• Coordinación metropolitana y planeación inteligente</li> </ul>	50
Ámbitos sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación y normativa</li> <li>• Educación</li> <li>• Violencia intrafamiliar</li> <li>• Participación de las empresas y los medios de difusión</li> </ul>	29
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violencia escolar y vinculación familia-estudiante-escuela</li> <li>• Educación integral</li> <li>• Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje</li> </ul>	38
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convivencia y ciudadanía vecinal</li> <li>• Cohesión social y participación ciudadana</li> <li>• Identificación de activos ciudadanos y comunitarios</li> <li>• Capacitación y soporte para la organización</li> <li>• Redes de integración vecinal</li> <li>• Rehabilitación, apropiación y construcción de espacios públicos</li> </ul>	30

Ámbito de la salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dignidad de la persona</li> <li>• Prevención</li> <li>• Educación</li> <li>• Nutrición</li> <li>• Infraestructura y condiciones de salud</li> </ul>	31
Ámbito laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos</li> <li>• Equidad e inclusión</li> <li>• Vinculación familia-empresa</li> <li>• Salud, estrés y violencias</li> </ul>	32
Ámbito virtual.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de capacidades</li> <li>• Civismo y democracia digital</li> <li>• Plataforma digital ciudadana</li> <li>• Gobierno abierto y transparencia</li> <li>• Vida y comunidad digital</li> </ul>	31

Fuente: Elaboración propia con información de la Agenda Ciudadana de la Laguna

Respecto al contenido de la Agenda, puede retomarse la opinión de algunos entrevistados sobre que la lectura del documento final resulta compleja; en parte atribuida a la forma en que están estructurados los capitulados, pero también por su extensión. Asimismo, mientras que algunas propuestas son consideradas puntuales, otras son cuestionadas en su pertinencia en la acción pública<sup>121</sup> o por ubicarse de manera repetitiva a lo largo del documento. Esto permite retomar, como se vio en apartados anteriores, la importancia de estructurar las propuestas de manera clara, pero también fundamentada. Ciertamente, las propuestas deben ser idealmente fundamentadas desde la problemática; las condiciones sociales, políticas, culturales y económicas actuales, así como las necesarias para llevar a cabo las propuestas; y en esta misma tesitura, un análisis de actores clave que pueden impedir o ser aliados para la propuesta. Y si bien se reconoce que este no es un trabajo sencillo, pues requiere de recursos específicos; es una acción necesaria para sustentar funcional, política y socialmente las propuestas.

Ahora bien, un aspecto sobresale: el documento final de la Agenda Ciudadana de la Laguna no fue revisado colectivamente. De hecho, los representantes entrevistados habría mencionado no haberle dado seguimiento al proceso una vez concluida su participación en los encuentros; y solo uno de los entrevistados confirmó haber analizado dentro de su organización el documento final, pero sin realizar actividades posteriores. En este sentido, más allá de que la Agenda plantea que este documento es un proceso continuo de retroalimentación, esta falta de seguimiento evidencia también una falta de compromiso con el proceso y con los resultados del mismo por parte de los participantes.

<sup>121</sup> Uno de los ejemplos que resaltó uno de los entrevistados refiere a la propuesta 14 del segundo apartado en el Ámbito familiar que señala: “Corregir las conductas egocéntricas hacia el interior de las familiar. Trabajar mediante cursos y talleres, en la modificación de creencias, conductas y prácticas propias de aquellos integrantes de una familiar que demuestren escasa consideración hacia los demás miembros y demanden de ellos una relación de subordinación hacia sus gusto”.

De fondo, esto significa que la Agenda Ciudadana de la Laguna no sería necesariamente resultado de redes de organizaciones de la sociedad civil con una visión y objetivos compartidos que sustente el trabajo en conjunto, el proceso de conformación de la agenda y una estrategia de incidencia. Por el contrario, los entrevistados identifican la agenda como un producto de una organización, la convocante, y al proceso como un foro puntual donde se solicitaron opiniones a las organizaciones aunque sin incidir en la redacción final de las propuestas.

En términos de la metodología, sobresale así una ausencia de la *visión* de la cual partir para la conformación de la agenda ciudadana; y por tanto de las acciones estratégicas o propuestas que emanaría de ella. Si bien existen algunos elementos que pueden indicar la visión para la Laguna a partir del capítulo introductorio del documento, está en realidad no se especifica. Esta ausencia se visualiza, en parte, en el hecho de que al final del documento se considera la visión y misión que rige a la organización convocante, como líder del proyecto de conformación de la agenda. Sin embargo, en una de las propuestas de la Agenda Ciudadana de la Laguna queda plasmada la importancia de una visión tanto en términos de guiar la acción colectiva, como ser un punto clave para el consenso: “Definir en términos urbanísticos qué tipo de ciudades y de región queremos, cuáles son sus vocaciones y que líneas estratégicas deben seguirse”.

En síntesis, no es posible identificar una estrategia de colaboración que de coherencia y continuidad al trabajo en conjunto. Una estrategia cuyo diseño según el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) de Uruguay (2015) debería establecer, entre otros: a) la definición de una visión y objetivos compartidos, preferentemente significativos, viables, medibles y verificables y con resultados pensados a corto, mediano y largo plazo; b) la definición de los compromisos de cada partícipe, así como tener claras las expectativas individuales de la colaboración; c) la identificación de los recursos disponibles a partir de un mapeo de estos en las organizaciones partícipes; e) establecer mecanismos, estructuras, procedimientos acordados para la toma de decisiones, de gestión, monitoreo, evaluación, de resolución de conflictos<sup>122</sup>. En este último punto resalta la importancia de prever procesos de carácter participativos, democráticos e inclusivos, para con ello poder generar no solo legitimidad, sino también identificación y apropiación. Aquí se sitúa la problemática del equilibrio entre la horizontalidad de la toma de decisiones y la “ejecutividad”. Incluyendo en estos procesos la transparencia y rendición de cuentas como sustento de la efectividad, eficiencia y la legitimidad, pero también de la confianza de los partícipes.

---

<sup>122</sup> Herramientas para la gestión de los conflictos según el ICD (2015) son básicamente tres: códigos de conducta para prevenir los conflictos, espacios de diálogo para procesarlos, y mecanismos efectivos para resolverlos

Sin una colaboración sólida, la Agenda Ciudadana de la Laguna enfrenta dificultades para la incidencia. En particular al considerar que para la organización convocante, el documento en sí es un logro, sobretodo en términos de cantidad de la participación; por lo que plantea que le correspondería a las organizaciones y a la sociedad civil movilizar las propuestas de la agenda. Es decir, se basa en el compromiso de los participantes. Pero como se vio, este compromiso es en realidad débil. Algunas de las organizaciones entrevistadas señalan que más que compromisos a las propuestas de la agenda, mantienen sus propios objetivos organizativos que bien pueden estar alineados o no a estas propuestas; a alcanzar bajo sus propios recursos o estrategias.

Ahora bien, para poder participar se requería una invitación directa por parte de la organización convocante; la cual buscaba invitar a asociaciones con trayectoria reconocida o que se les atribuía algún tipo de “representatividad” de los diferentes ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales. La decisión de no hacer un proceso de convocatoria abierta y publicitada se basó, según la organización convocante, en buscar evitar que se involucraran organizaciones consideradas extensiones de las administraciones gubernamentales o de los partidos políticos que pudieran obstaculizar el proceso. Es decir, se buscaba evitar organizaciones consideradas cooptadas o parte del clientelismo político. Este posicionamiento, abordado previamente a inicios de este capítulo, remite a la desconfianza que existe a la sociedad civil por el clientelismo político.

No obstante, cabe matizar, que no solo la organización convocante parte de este posicionamiento cauteloso ante el clientelismo y corporativismo político presente en algunas organizaciones; y de hecho varios de los entrevistados comparten este posicionamiento al identificar algunas organizaciones “cooptadas” que actúan como contrapesos a la acción colectiva organizada que parte de una postura más crítica a los gobiernos locales o estatales.

De manera similar también existió un distanciamiento intencional por parte de la organización convocante de las universidades públicas en el proceso de conformación de la Agenda. Esto debe enmarcarse en un contexto similar a la cooptación política de las organizaciones de la sociedad civil; puesto que se ubican a estas instituciones educativas públicas en prácticas de corrupción, con cuestionamiento a la transparencia de los recursos públicos. En este sentido, se identifica, por ejemplo, la triangulación de recursos a través de contratos entre el gobierno y algunas universidades pública; donde estas instituciones educativas no prestan ningún servicio y más bien realizan una subcontratación a otra empresa. Este posicionamiento respecto a las instituciones educativas públicas se ejemplifica en una de las propuestas de la Agenda Ciudadana que señala:

Facultar al INE para que vigile permanentemente, a través de sus representantes, la gestión y la vida interna de las preparatorias y las universidades públicas con el fin de combatir cualquier

práctica, conducta, ambiente, persona o grupo que ponga en riesgo la correcta formación humana, cívica y democrática de los alumnos. (Propuesta de la Agenda Ciudadana de la Laguna)

En contraste, en el proceso de conformación de la Agenda hubo una participación activa de instituciones educativas privadas, tanto de docentes que participaron como moderados, como de estudiantes en el tercer foro; incluso las propuestas de la Agenda Ciudadana de la Laguna fueron presentadas a través de estas universidades. De hecho, estas instituciones son quizás las que más continuaron trabajando con la organización convocante en algunos proyectos.

Asimismo, en el proceso de conformación de la Agenda participaron grandes empresas como Lala y Peñoles, así como algunas organizaciones empresariales; que apoyaron a los encuentros desde donaciones en materiales o servicios. Sin embargo, es necesario mencionar que la participación activa en el proceso de conformación de la Agenda de cámaras empresariales u otras formas de asociación de carácter económico; ha significado un cuestionamiento de fondo a la legitimidad de la misma Agenda. Con ello, se cuestiona la legitimidad del proceso en términos de ser una agenda que finalmente vele por el interés general. Al respecto, la organización convocante mantiene la autonomía del proceso de los intereses económicos particulares; al tiempo que reconoce la necesidad de articularlos en una visión colectiva del desarrollo de la región y que su participación fue también una fuente de recursos para llevar a cabo el proceso de conformación de la Agenda e incluso para la impresión del documento final.

De esta forma, si bien esta participación permitió acceder a recursos para la realización operativa del proceso de conformación de la Agenda, así como enriquecer la visión económica de la agenda, que finalmente se vinculaba al interés de hacer la Laguna una zona productiva y competitiva; también definió a la Agenda desde percepciones de la ciudadanía como un proceso de intereses empresariales. Por esta razón se visualiza lo analizado en apartados anteriores: los costos y beneficios de asociaciones o redes de las organizaciones de la sociedad civil con organismos empresariales o políticos; y la necesidad de valorar estas alianzas desde esta relación de costos y beneficios.

Para concluir con este análisis de la la Agenda Ciudadana de la Laguna, una vez abordado el contenido, el proceso y los participantes; falta considerar en si la estrategia de incidencia que considera la agenda. En ello se observa que la agenda no definió realmente una estrategia de incidencia más allá de los mecanismos que se vieron previamente para las agendas ciudadanas de presentar el documento a los candidatos; en este caso a los de la gubernatura de Coahuila y acaldes bajo mecanismos más informales. Ni siquiera contó con una estrategia de incidencia a nivel de la ciudadanía en su conjunto, pues decidió no “invertir” en campañas que publicitaran la agenda; apareciendo solo en algunas notas periodísticas. Aunque se planteó analizar la posibilidad de

presentar y hacer entrega de la agenda en una sesión de Cabildo, suponiendo de Torreón, contando con la presencia de alcaldes de los otros municipios; así como un mecanismo interesante propuesto en el Informe de Actividades 2015 de Renacer de un Monitor de la Agenda Ciudadana “a través del cual se evalué en términos cualitativos y cuantitativos, y a la vuelta de tres años, en qué se ha avanzado, en qué nos hemos estancado y ,en su caso, qué se ha simulado”. Desde las organizaciones participantes entrevistas, se desconoce el estado de estas propuestas; por lo cual no existió un diseño colectivo de una estrategia de incidencia.

## CONCLUSIONES

En México, desde ya hace algunas décadas, diversos académicos y dependencias gubernamentales han realizado ejercicios de delimitación de zonas metropolitanas a fin de comprender las dinámicas funcionales, estructura y forma que el fenómeno metropolitano ha tomado en el país. A partir de criterios demográficos, del mercado de trabajo, como de la estructura territorial (continuidad urbana), entre otros; buscan aprehender lo metropolitano como un fenómeno espacial principalmente de carácter socio-económico. Sin embargo, al mismo tiempo han definido a las zonas metropolitanas como unidades socio-espaciales relevantes para la política urbana y el sistema urbano nacional; es decir, como objeto de políticas, un territorio de referencia para la planeación y gestión del desarrollo por lo cual la delimitación no puede dejar de considerar un factor operativo-institucional.

Ciertamente, desde las primeras declaratorias de zonas conurbadas de 1976 y sus programas de ordenación, hasta la identificación de zonas metropolitanas de 2018 con sus programas metropolitanos e instrumentos de gestión metropolitana; el objetivo de la identificación y delimitación de los fenómenos conurbados y metropolitanos ha estado vinculado a la planeación y gestión de estas configuraciones socio-espaciales de asentamientos humanos. Y potencializar con ello los beneficios y oportunidades que el proceso de metropolización ofrece para el intercambio y acceso de bienes y servicios; así como minimizar los costos sociales, económicos y ambientales asociados a un proceso que no ha sido bien planeado ni gestionado. Así por ejemplo, no es extraño dar cuenta que con las primeras declaratorias de conurbaciones se haya promulgado el mismo año la primera Ley General de Asentamientos Humanos (1976) del país para planear la fundación conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. La delimitación del fenómeno metropolitano es entonces, más que un fin en sí mismo, un medio.

Por esta razón, cobra relevancia la forma cómo se definen las zonas metropolitanas y los sistemas urbanos-metropolitanos en México, pues tiene implicaciones no solo de corte teórico o estadístico-descriptivo, sino también operativo-institucional por considerarse un primer acercamiento a la política de planeación y gestión del desarrollo metropolitano. Al partir de definir las zonas metropolitanas, por ejemplo, principalmente desde una lógica de influencia monocéntrica tiende a concebir una serie de políticas entorno a una ciudad central; es decir, desde modelos de gobernabilidad metropolitana que otorga un marcado peso en el proceso de toma de decisiones a las municipalidades centrales, ante municipios que poseen menores recursos económicos y políticos. Asimismo, partir de entender los sistemas urbanos-metropolitanos como la articulación de grandes metrópolis por encima de las interrelaciones funcionales entre ciudades medias; o solo como un

catálogo de ciudades sin atender claramente sus interrelaciones; puede terminar profundizando las desigualdades regionales.

Ahora bien, en México las zonas metropolitanas están presentes en la legislación en materia de planeación y gestión urbana desde 1993 en la Ley General de Asentamientos Humanos (si bien apenas mencionadas) y cuentan desde el año 2000 con una delimitación unificada del grupo interinstitucional SEDESOL-CONAPO-INEGI; sin embargo, el debate en torno a cómo entender y cómo gobernar lo metropolitano en el país está lejos de concluir. Por el contrario, este ha tenido que responder a nuevas configuraciones socio-espaciales (como las megalópolis) y el sistema urbano-metropolitano ante un proceso de metropolización contemporáneo que es cuestionado incluso como de carácter metropolitano, caracterizándolo más desde lo regional; así como responder a nuevos paradigmas urbanos de sostenibilidad ambiental, inclusión social y crecimiento equilibrado por un desarrollo metropolitano sostenible.

Ante estas nuevas perspectivas, México promulgó una nueva legislación en materia de asentamientos humanos que retoma la necesidad de un desarrollo sostenible y de gobernanza metropolitana, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016); presentó una actualización de la delimitación de zonas metropolitanas realizada por el grupo interinstitucional para modificar indicadores y agregar criterios (2018) y una actualización del Sistema Urbano Nacional (2018). Ahora bien, tanto el SUN como la Ley retoman la delimitación e identificación de zonas metropolitanas elaborada por el grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI (2018), de ahí la importancia de abordar el ejercicio de delimitación.

Para el ejercicio de delimitación de 2018, los criterios metodológicos se revisaron y algunos fueron modificados. Modificaciones que, además de mostrar que la delimitación es de fondo un aspecto administrativo, tienen implicaciones significativas tanto para la comprensión socio-espacial, como institucional del fenómeno. En estos, quizás uno de los cambios más relevantes sea la inclusión de capitales estatales como zonas metropolitanas, al atribuirles una función político-administrativa articuladora del sistema urbano-metropolitano; así como el aumento de zonas metropolitanas que comprenden un solo municipio.

En particular, lo anterior viene a cuestionar la conceptualización tradicional de zonas metropolitanas como una aglomeración urbana que sobrepasa los límites tradicionales de unidades político-administrativas locales. Una definición presente tanto en el imaginario social, como en la academia; aunque se reconoce que en previos ejercicios de delimitación del grupo interinstitucional si se consideraban a las zonas unimunicipales. Estas zonas pueden ser consideradas como elementos

del sistema urbano-metropolitano; sin embargo, la problemática de la gestión metropolitana es diferente a aquellas intermunicipales e interestatales, pues se relaciona más a una coordinación intergubernamental vertical entre los tres niveles de gobierno.

Por su parte, la definición de zona metropolitana en la LGAHOTDU 2016 también se modifica y pasa de solo contemplar la continuidad urbana dada en términos de una influencia de estructura monocéntrica; a incluir a estas zonas como unidades estratégicas para el desarrollo del país, dentro de sistema urbano-metropolitano. Además, en ella se establece lo metropolitano como unidad territorial que debe contar con mecanismos específicos de planeación, a través de programas metropolitanos, y otros instrumentos de gestión metropolitana enmarcados en un modelo de gobernanza metropolitana.

Con ello el debate de gobernar lo metropolitano también pasa a reconocer nuevas perspectivas: ya no solo se piensa en gobernar las zonas metropolitanas en términos de eficiencia y eficacia, a través de mecanismos sólidos gubernamentales de coordinación metropolitana entre los actores involucrados desde sus atribuciones y capacidades (municipios, estados o la federación); sino de democratización de la gestión metropolitana mediante mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

A partir de esto, se introduce un concepto de gestión metropolitana como elemento clave en lo metropolitano que va más allá de una perspectiva administrativa en torno a la eficiencia de los servicios y bienes urbanos a nivel metropolitano. Y más bien parte de entender a la gestión como un proceso de dimensión relacional de construcción de la acción pública para el desarrollo metropolitano, que involucra tanto al Estado en su acción administrativa, desde sus capacidades y prácticas institucionales, administrativas y técnicas; como a la ciudadanía en su acción colectiva en la articulación de sus necesidades en demandas sociales. En particular, la estrategia de planeación y gestión de las zonas metropolitanas debe considerar mecanismos de participación ciudadana, a fin de posicionar el interés colectivo como fundamento del desarrollo metropolitano. Es decir, en un proceso que permita identificar necesidades, definir estrategias y canalizar recursos en torno a las demandas sociales.

De forma que es necesario resaltar la importancia de la participación ciudadana en la gestión metropolitana como un aspecto fundamental para aprehender la realidad y las problemáticas metropolitanas desde el interés colectivo. Esto ante un espacio metropolitano donde existe un déficit desde el gobierno para dimensionar esta realidad más allá de los municipios, tanto porque es algo que escapa a su lógica operativa, como por las diferencias entre las capacidades de los municipios. Por

ello, se requieren de espacios y mecanismos institucionalizados de participación ciudadana que permitan la concertación entre sociedad y gobierno en esta esfera de demanda-respuesta. No obstante, estos espacios son inexistentes o tienen deficiencias, y en el mejor de los casos quedan en un plano consultivo informal.

En este escenario, las organizaciones de la sociedad civil se presentan como una posibilidad de acción colectiva organizada a través de las cuales la ciudadanía puede encontrar canales para poder participar activamente en la definición, ejecución, seguimiento y evaluación la acción pública, particularmente a nivel metropolitano. Puesto que además contribuir al posicionamiento de ciertas demandas, estos organismos han tenido un reconocimiento progresivo como participantes en algunos órganos, mecanismos o instancias de participación ciudadanas; aunque muchas veces quedan en un plano consultivo, de formulación de propuestas y/o emisión de opiniones. Asimismo, se puede considerar que las organizaciones de la sociedad civil apuestan por la permanencia lo que permite pensar en dar continuidad y seguimiento a las acciones coordinadas gubernamentales a largo plazo. Aunque en la realidad las organizaciones enfrentan muchos desafíos para garantizar su propia continuidad como organización.

En la Zona Metropolitana de la Laguna las condiciones normativas, administrativas, políticas y económicas definen un escenario adverso para poder llevar a cabo una acción coordinada y concertada de planeación y gestión metropolitana. Algunas de estas condiciones responden a procesos nacionales como la descentralización que, aunque dotó de mayor autonomía a los municipios, no contempló estrategias de fortalecimiento financiero y de desarrollo de capacidad para que los municipios pudieran llevar a cabo su propio funcionamiento y la acción coordinada intermunicipal. Asimismo, en el país no existe a nivel constitucional lo metropolitano, manifestando así un desentendimiento por parte del Estado de la política metropolitana; la cual se ha basado en una coordinación intergubernamental de carácter no obligatoria.

En este escenario, la Zona Metropolitana de la Laguna presenta obstáculos para la coordinación metropolitana que bien pueden coincidir con otras experiencias de zonas metropolitana a nivel nacional. Por mencionar algunos de estos desafíos, se encuentran: la carencia o deficiencia de mecanismos de participación ciudadana en acuerdos de carácter metropolitano; el diseño de un ayuntamiento que, pese a ser considerado el primer espacio de representación ciudadana que sustente lo metropolitano en términos democráticos, tiene deficiencias de representación, rendición de cuentas y transparencia; la pluralidad político-partidista de las diferentes municipalidades y a nivel estatal, en un contexto donde la coordinación está sujeta a voluntad política; la heterogeneidad de las capacidades técnicas, financieras y políticas de los municipios que componen una zona metropolitana.

Esto último, la heterogeneidad y desigualdad municipal, está vinculado con la refuncionalización de los espacios metropolitanos que tiende a la selectividad, definiendo una estructura del espacio metropolitano con municipios con menores recursos económicos, pero que suelen ser los afectados por las dinámicas metropolitanas. Así, en la ZML se observó una marcada diferencia entre los recursos económicos, técnicos y de reglamentación entre los municipios metropolitanos; lo que al final impacta en la planeación metropolitana, el marco jurídico-normativo de lo metropolitano y el financiamiento de proyectos metropolitanos.

Otros obstáculos particulares que se identificaron para la coordinación metropolitana para el caso de la Zona Metropolitana de la Laguna, dados por su condición interestatal, son: constantes procesos electorales a causa de legislaciones estatales que establecen diferentes periodos de ayuntamientos y que complejizan la coordinación metropolitana; el diseño de instrumentos o mecanismos metropolitanos con un fuerte componente estatal que limita la participación activa de los gobiernos locales; diferencias entre las atribuciones municipales, por ejemplo el municipio de Torreón está a cargo del transporte público, mientras los municipios del estado de Durango no. Asimismo, existen diferencias entre las normativas estatales entre la que sobresale, a propósito de la LGAHOTDU, que de los dos estados que conforman esta zona interestatal, solo uno habría incluido los lineamientos relacionados a la gestión metropolitana establecidos en la Ley. Mientras solo uno de los cinco municipios habría adecuado un reglamento municipal en la materia. Con ello se evidencia la falta adecuación legislativa-normativa a nivel estatal y local de dicha Ley.

En este escenario, se cuestiona la efectividad de la coordinación intergubernamental como modelo de gobernanza metropolitana. Ya que la coordinación, particularmente la no ser obligatoria, es un acuerdo metropolitano que no logra posicionar a lo metropolitano como un territorio de referencia para la administración pública, para las políticas públicas ni para el sistema político mexicano; por tanto, no hay elementos de legitimidad política que den solidez a acuerdos de coordinación metropolitana. En consecuencia, la zona metropolitana, a falta de autoridades metropolitanas, se establece al ámbito estatal o federal el gobierno de facto al que se le atribuye funciones metropolitanas en el proceso de toma de decisiones.

La Zona Metropolitana de la Laguna, al igual que muchas experiencias de ciudades de México, no ha podido posicionar lo metropolitano como un territorio de referencia con legitimidad política, donde los gobiernos tanto municipales como estatales reconozcan en acciones la necesidad funcional y beneficios de la coordinación. Este como un arreglo institucional que tiene la ventaja de compensar significativamente las limitaciones y debilidades municipales en materia de gestión, manteniendo a su vez la autonomía municipal. De tal forma que, aunque en la ZML han existido

algunas iniciativas metropolitanas, como de planeación, financiamiento y reuniones, estas han tenido alcances limitados por no contar con el apoyo de algunos actores involucrados.

No obstante, la Laguna presenta una diferencia importante de otras experiencias metropolitanas, particularmente si se considera su característica interestatal: el territorio es considerado un referente en términos identitarios para sus habitantes. Una identidad que, cabe agregar, también ha sido evocada en discursos políticos que han sustentado algunas reuniones informales o alianzas coyunturales de alcaldes de los municipios de la zona metropolitana; como por el sector empresarial con objetivos de elevar la competitividad de la zona. Esta identidad, sin embargo, a diferencia de las diversas delimitaciones socio-espaciales como la conurbación, zona metropolitana, sistema urbano-rural y una variedad desde la regionalización; mantiene un territorio con límites más flexibles que puede referirse desde una concepción cercana a la ciudad central (de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo), como regional como parte de una herencia de estructuras territoriales. En este sentido, aunque los habitantes no identifiquen al municipio de Francisco I. Madero, recién agregado a la delimitación de la ZML en 2018, como parte de la zona metropolitana; pueden reconocerlo como territorio vinculado a la Laguna, en el marco de una identidad socio-territorial.

Así, el fenómeno socio-espacial metropolitano que define una unidad integrada funcionalmente que es la Laguna, también posee un sentido de pertenencia pero que carece de un territorio institucional. De ahí que, por ejemplo, en la Laguna se hayan dado iniciativas para la conformación de una nueva entidad federativa, el Estado Laguna; al considerar que la fragmentación política-administrativa rompe con lazos identitarios y frena el desarrollo de la zona a causa del control estatal. De fondo, se resalta la importancia de una perspectiva metropolitana que comprenda a la metrópolis como una totalidad, dentro de un ámbito gubernamental específico. Por lo cual cobra fuerza el argumento de un gobierno o autoridad metropolitana que tome la responsabilidad del desarrollo metropolitano; no solo para diseñar estrategias de acciones de planeación metropolitana, sino particularmente de gestionar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar estas acciones.

Sin embargo, la ausencia de autoridades metropolitanas no ha impedido que en la Laguna se lleven a cabo iniciativas que han tenido por objeto identificar problemáticas metropolitanas y plantear soluciones; muchas de las cuales se han dado sustentadas en una noción de identidad o territorio “lagunero”. Algunos instrumentos de planeación impulsados por el sector empresarial son ejemplo de ello. Aunque aquí sobresale la reciente Agenda Ciudadana de la Laguna<sup>123</sup> como una de estas

---

<sup>123</sup> Nombre completo: Agenda Ciudadana para el Fortalecimiento de la Cohesión Comunitaria, el Desarrollo y la Competitividad de la Comarca Lagunera

iniciativas que permite establecer prioridades, propuestas y acciones que muestra un fundamento en la identidad lagunera con el objetivo de concebir un territorio que debe ser impulsado desde su competitividad.

La conformación de una agenda ciudadana a nivel metropolitano permite dar cuenta que aunque no exista una autoridad metropolitana pueden concebirse mecanismos de participación ciudadana, no restringidos al ámbito electoral en el marco de una democracia representativa; así como identificar problemáticas de las zonas metropolitanas. Esto al considerar a las agendas ciudadanas como un mecanismo que permite posicionar demandas de contextos locales específicos; es decir, comprende un proceso de identificación de estrategias y acciones prioritarias que son definidas al encuadrar las necesidades con las condiciones económicas, sociales y políticas locales..

De tal manera que las agendas ciudadanas metropolitanas tienen el potencial de ser instrumentos de legitimación social y funcional, en el sentido que se abordó previamente desde Lefevre (2005), para hacer del territorio metropolitano un referente no solo identitario, sino también de políticas públicas. Por tanto, desde un punto de vista más asociado a la tarea gubernamental, los planes, proyectos, programas y políticas metropolitanas pueden considerar las propuestas contenidas en estas agendas ciudadanas, a fin de demostrar e incluir la necesidad funcional y social que den solidez a los acuerdos o arreglos metropolitanos.

No obstante, cabe matizar que aunque esta identidad lagunera ha permitido llevar a cabo algunas acciones colectivas, como la Agenda Ciudadana; de manera general, este factor identitario no ha podido ser correspondido con la necesidad funcional y social de arreglos de coordinación metropolitana. Es decir, la identidad lagunera no ha podido traducirse en un reconocimiento de la necesidad de acciones coordinadas integrales y a largo plazo que vaya más allá de eventos coyunturales. En este sentido cobra importancia lo planteado por Lefevre (2005) respecto a que las actividades para fomentar una identidad metropolitana deben además de construir un sentido de pertenencia, posicionar y dar a conocer las problemáticas metropolitanas. Es decir, las problemáticas del agua, contaminación o movilidad sean concebidos como compartidos, antes que desde una lógica administrativa municipal.

Asimismo, es necesario reconocer que una problemática de la democratización de la gestión metropolitana desde la participación ciudadana a nivel metropolitano, no solo atañe a una cuestión de apertura y de mecanismos formales; sino que son espacios que comúnmente no han sido realmente disputados por la ciudadanía a falta de concebir la totalidad metropolitana.

Ahora bien, hay dos factores clave que definen la potencialidad de las agendas ciudadanas como un mecanismo de participación ciudadana que permite pensar en la gestión metropolitana democrática: por un lado, se encuentra el proceso de conformación de estas agendas, donde principalmente se considera un factor de legitimidad y compromiso de los participantes dado a través de concebir un proceso colectivo, consensuado e incluyente. Y, por otro lado, que estas agendas conciban al mismo tiempo una estrategia de incidencia para el posicionamiento de sus demandas.

Las agendas ciudadanas deben ser resultado de un ejercicio colectivo que debe garantizar que estas agendas sean incluyentes, consensuadas y producto de un debate colectivo (Rodríguez, 2008). Por esta razón, en este proceso de construcción de la agenda se debe considerar, entre otros aspectos: la presencia de organizaciones de diferentes espacios geográficos metropolitanos a fin de garantizar la pluralidad e inclusión de visiones metropolitanas en el proceso de construcción de la agenda. Especialmente al considerar que el proceso de metropolización es selectivo y configura territorios desiguales en términos de sus necesidades y demandas.

La Agenda Ciudadana de la Laguna, aunque es resultado de un proceso que contó con una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales y universidades de la Zona Metropolitana de la Laguna; presenta cuestionamientos que es necesario retomar como puntos que deben ser considerados de esta experiencia. Primero, si bien contó con la participación de organizaciones, el proceso no tuvo sustento de una estrategia colaborativa que definiera claramente la visión y los objetivos de la agenda, así como los compromisos de los actores. Y al no establecer alianzas o redes, el compromiso hacia la agenda se debilita, particularmente si esta es considerada un producto de una sola organización antes que de la colectividad.

La importancia de redes o alianzas es que son una estrategia de las organizaciones en su búsqueda de incidir en la acción pública que permite potencializar sus acciones individuales bajo objetivos comunes. En estas formas de trabajo en conjunto, las agendas ciudadanas son uno de los principales productos y que funcionan como plataformas que permiten a estas alianzas abordar directamente la inclusión, el consenso y la colectividad. Para la ZML, la narrativa de identidad lagunera ha permitido articular, con sus alcances y limitaciones, acciones colectivas organizadas desde redes o alianzas de organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, una identidad metropolitana que sustente y de legitimidad a los intereses del actuar de las organizaciones como públicos antes que privados. Lo que permite también dar cuenta de un cuestionamiento a la Agenda Ciudadana de la Laguna respecto su legitimidad, particularmente por incluir en el proceso empresas y organizaciones empresariales.

Las organizaciones representan la posibilidad de una acción colectiva organizada que no necesariamente está contenida en límites político-administrativos, al presentar la potencialidad de mayor flexibilidad espacial que los actores gubernamentales. Para el caso de la Zona Metropolitana de la Laguna, las organizaciones de la sociedad civil presentan la posibilidad de concebir un territorio metropolitano-regional a partir de una identidad socio-territorial que define imaginarios colectivos, establece vínculos y sentidos de pertenencia y afinidad. Esto debe matizarse a la luz de una territorialización que varía a partir de la diversidad de formas de habitar la ciudad y el imaginario, entre el barrio, el municipio, etc.; pues las organizaciones de la sociedad civil tienden a mantener lazos más estrechos con las comunidades y los gobiernos de las unidades político-administrativas locales que las contienen; por lo cual, la fragmentación administrativa termina influenciado el actuar de estas organizaciones.

Ahora bien, más allá del proceso y que estos instrumentos de agendas ciudadanas permiten ordenar temática y estratégicamente las demandas articuladas en propuestas; las agendas deben definir una estrategia de incidencia en la interrelación con el gobierno. Sin embargo, es en este aspecto donde se ha prestado menos atención, pero que responde a cuestiones de recursos que poseen tanto las organizaciones en lo individual para dar continuidad a la agenda; como la falta de concebir desde estas alianzas o redes un diseño de continuidad a la agenda desde una estrategia de incidencia.

Asimismo, de fondo existe también un aspecto fundamental que limita a las agendas ciudadanas metropolitanas como instrumentos de gestión urbana metropolitana. Y es que en estas se deben establecer canales de interlocución con los gobiernos para poder plantear la exigibilidad de demandas y derechos; pero, al no existir autoridad metropolitana directa a quien exigir, termina diseñándose una estrategia de incidencia fragmentada que comprende al gobierno local o estatal tomadas como autoridades separadas. Por ello, ya que estas demandas requieren en mayor o en menor medida acciones coordinadas intergubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil participantes de las agendas deben considerar particularmente mecanismos de presión política para impulsar estos arreglos gubernamentales. Lo que nuevamente significa mayores recursos con los que deben contar las organizaciones.

Finalmente, si bien hay un reconocimiento de la contribución de las OSC a la esfera pública; las formas de intermediación con estos sistemas termina definiéndose sus propios mecanismos o estrategias de interlocución en la informalidad, sin procesos claros y formalmente estructurados. Esto ha llevado a cuestionar la legitimidad del actuar de la sociedad civil y de la credibilidad de sus organizaciones bajo la interrogante ¿en qué medida los intereses privados de las OSC son intereses públicos legítimos? Esto considerando que si bien las OSC pueden seguir intereses privados, estas

aspiran a una función pública con objetivos de carácter filantrópico, caritativo o de incidencia, que los lleva a posicionarse en la esfera de lo público; por tanto, hacia una acción política.

En lo anterior se visualiza que la democratización de la gestión requiere por un lado de una apertura a la participación de las OSC en los procesos de toma de decisiones, a través de instancias, órganos o mecanismos que desde su diseño contemplen principios de inclusión, consenso y autonomía. Y por otro lado, la democratización de la gestión requiere también de una democratización de las propias organizaciones y los procesos de conformación de las agendas ciudadanas. De esta manera, como organismos de interés público, las OSC deben guiarse por principios democráticos de no discriminación, transparencia y rendición de cuentas, por mencionar algunos; generando una congruencia que da credibilidad entre las prácticas internas de las organizaciones y los principios exigibles a los gobiernos y sus administraciones (ICD, 2015).

## ANEXO

### Síntesis de las propuestas de la Agenda Ciudadana para el Fortalecimiento de la Cohesión Comunitaria, el Desarrollo y la Competitividad de la Comarca Lagunera seleccionadas por tema de coordinación metropolitana y democratización de la gestión

Apartado	Subdivisión	Síntesis de las propuestas	Número de propuestas	Propuestas seleccionadas por tema relacionado a la participación ciudadana y/o relativo a lo metropolitano
Políticas Públicas	Participación ciudadana, civismo y comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigilancia ciudadana</li> <li>• Civismo y democracia digital</li> <li>• Gobernanza y transparencia</li> <li>• Ciudadanía vecinal</li> <li>• Formación cívica</li> </ul>	39	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotar de mayor pluralidad a los consejos de participación ciudadana. Superar el paradigma cultural y político, mas no jurídico, que concibe a estas figuras como espacios de participación o cotos de poder exclusivos para las cámaras y organismos empresariales asignando asientos para que se integren actores representativos de otros ámbitos de la sociedad civil y para que nutran con su perspectiva el diálogo y los ejercicios que realizan.</li> <li>• Crear Laboratorios de Formación Cívica y Participación Ciudadana dentro de las universidades. Buscar que en estos espacios se lleven a la práctica los conceptos y las nociones de formación cívica, comunitaria y de participación ciudadana que se brindará dentro de las universidades.</li> <li>• Promover la creación de comités vecinales a nivel cuadra, cerrada, vecindad, fraccionamiento, barrio, condominio o colonia e impulsar la participación de las personas. Diseñar un curso de capacitación que facilite la conformación de dichos comités y la participación dentro de estos, así como la gestoría de proyectos, demandas y problemáticas ante la comunidad y ante las autoridades.</li> <li>• Obligar a los municipios que integran la Zona Metropolitana de La Laguna a que transmitan en vivo, vía radio, televisión e internet, las sesiones de sus respectivos cabildos (...) Vincular esta iniciativa a la del uso de una aplicación móvil que les permita a los ciudadanos votar, emitir sus opiniones e incidir en el diseño de los presupuestos, leyes, bandos, decretos, planes, proyectos, entre otros, que están siendo discutidos en los Congresos Estatales y en los Cabildos.</li> </ul>
	Desarrollo social, alimentación y salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendición de cuentas y vigilancia ciudadana</li> <li>• Inclusión social</li> <li>• Vinculación sociedad civil,</li> </ul>	75	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar a las organizaciones de la sociedad civil en el monitoreo, evaluación e incidencia en el diseño e implementación de políticas públicas.</li> <li>• Fortalecer y dar validez a los mecanismos y espacios vinculatorios de participación ciudadana en las instituciones y dependencias de gobierno, permitir a la ciudadanía involucrarse en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de</li> </ul>

	universidades y empresas		las políticas y programas de desarrollo social, alimentación y salud.
Educación, ciencia y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medición, evaluación, transparencia y profesionalización</li> <li>• Vinculación universidad y empresa</li> <li>• Plataforma digital para el desarrollo</li> <li>• Formación cívica</li> <li>• Regulación, fortalecimiento institucional y creación de incentivos</li> <li>• Nodo y plataforma para el arte y la cultura</li> </ul>	54	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un Observatorio de la Educación y de la Formación Ciudadana que monitoree y evalúe las políticas, programas y acciones que se están o no implementando dentro de las instituciones de enseñanza en materia curricular, académica, de derechos humanos, desarrollo social, formación cívica, ecológica, cultural, artística, deportiva y comunitaria. Este observatorio deberá integrarse con representantes de la sociedad civil y el sector educativo (...)</li> <li>• Crear, desde la sociedad civil, no desde el gobierno, una Contraloría Ciudadana de la Educación que se encargue de monitorear, vigilar y asegurar el correcto uso y aplicación de los recursos destinados a la educación pública en todos sus niveles, especialmente en el caso de las universidades estatales y sus distintas facultades. Asegurarse de que preste una especial atención a cualquier indicio de uso patrimonialista o político del presupuesto educativo. Conformar el consejo ciudadano de esta contraloría con personas que hayan sido seleccionadas por la sociedad civil.</li> </ul>
Desarrollo económico y competitividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hospedaje industrial</li> <li>• Arquitectura financiera</li> <li>• Incentivos</li> <li>• Vinculación universidad-empresa</li> <li>• Plataforma digital para el desarrollo</li> <li>• Estimular la economía local</li> <li>• Coordinación metropolitana y planeación inteligente</li> </ul>	50	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etiquetar un porcentaje de los recursos asignados al Fondo Metropolitano de La Laguna para que junto con el Fideicomiso del Impuesto Sobre Nómina se usen en la dotación de la infraestructura estratégica para el desarrollo económico de la región sea esta física o institucional.</li> <li>• Convertir al IMPLAN en un instrumento de planeación verdaderamente ciudadano; descentralizarlo, dotarlo de autoridad, reconfigurar su consejo y su cuerpo directivo. Impulsar en paralelo la creación de un Instituto Metropolitano de Planeación.</li> <li>• Crear un Consejo Ciudadano de Consulta y Monitoreo de los Planes y Acciones de Desarrollo Urbano. Integrar ese consejo con representantes de cámaras, consejos de colonos, OSC, universidades, etc.</li> <li>• Descentralizar, ciudadanizar y profesionalizar el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de La Laguna y el Comité Técnico del Fideicomiso de la Zona Metropolitana para que pasen de ser herramientas políticas a herramientas para el desarrollo.</li> </ul>
Desarrollo urbano, vivienda, movilidad y servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión</li> <li>• Transparencia urbanística, participación ciudadana y planeación inteligente</li> <li>• Movilidad eficiente</li> <li>• Urbanismo para la convivencia</li> <li>• Urbanismo verde</li> </ul>	70	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar los Planes de Desarrollo Urbano de los distintos municipios que comprenden la Zona Metropolitana de La Laguna y ponerlos a disposición de la ciudadanía mediante una página web donde se podrá consultar, en formato estándar y con imágenes satelitales, el trazo, la zonificación y las vialidades actuales de los municipios así como el desarrollo y los escenarios proyectados a futuro.</li> <li>• Crear un banco de proyectos donde la ciudadanía pueda conocer, consultar y analizar libremente los distintos proyectos y estudios urbanísticos que han contratado los municipios de la Zona</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación urbana y ordenamiento ecológico y territorial</li> <li>• Transición energética, tratamiento de aguas y administración inteligente de residuos y desechos.</li> </ul>		<p>Metropolitana de La Laguna a lo largo de las distintas administraciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar, modificar y homologar los reglamentos en base a los usos de suelo mixtos (habitacional, comercial, recreativo, cultural, entre otros), áreas específicas y sectores con usos distintos para de esa forma impulsar un desarrollo urbano más coherente, ordenado y en sintonía con las condiciones y necesidades presentes y futuras de La Laguna.</li> <li>• Promover una Carta de Derechos Urbanos para los laguneros.</li> <li>• Homologar leyes, criterios, parámetros, normas y reglamentos empleados para ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos dentro de la Zona Metropolitana de La Laguna. Homologar catastros, tenencias, escrituraciones, certificaciones y capacitaciones.</li> </ul>
Seguridad pública, sistema de justicia y aplicación de la Ley	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mando único permanente</li> <li>• Legislación y medición homologada</li> <li>• Proximidad policial</li> <li>• Cohesión social y participación ciudadana</li> <li>• Protección de la mujer</li> <li>• Sistema de desarrollo policial</li> <li>• Derechos humanos</li> <li>• Transparencia</li> </ul>	51	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar, sin haber disuelto a las policías municipales, un Mando Único Regional de carácter permanente para las distintas instancias encargadas de la seguridad pública a nivel estatal y municipal. Promover el que esta coordinación se institucionalice y no sea solamente coyuntural como es el caso del Operativo Laguna Segura</li> <li>• Homologar las leyes y reglamentos de seguridad pública para los municipios que integran la Comarca Lagunera de Coahuila y Durango.</li> <li>• Generar mecanismos e instancias ciudadanas que se encarguen de evaluar el desempeño e impacto del gasto público en seguridad mediante el monitoreo, la auditoría y el control de los procesos de licitación y compra de uniformes, armamento, equipo, patrullas y capacitaciones para las corporaciones de seguridad pública de la Comarca Lagunera.</li> </ul>
Transparencia y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda nacional compartida y agenda local</li> <li>• Capacitación de servidores públicos y ciudadanía</li> <li>• Elección ciudadana de servidores públicos</li> <li>• Monitoreo del desempeño gubernamental y ampliación de los espacios de participación y vigilancia ciudadana</li> <li>• Monitoreo ciudadano a los procesos de selección y designación de los integrantes o</li> </ul>	59	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparentar los criterios, reglas, mecanismos y procesos para la creación e integración de los consejos ciudadanos correspondientes a todas las áreas de la administración pública, organismos descentralizados y empresas paraestatales y paramunicipales. Poner a disposición de la ciudadanía los currículums y trayectorias de los integrantes para que sea ella la que evalúe y decida quienes deben conformar estos consejos.</li> <li>• Fortalecer y armonizar el marco normativo del gasto público en los tres órdenes y poderes de gobierno, incorporando mecanismos de participación y vigilancia ciudadana a todas las áreas de la administración pública y a todas las etapas del ciclo presupuestario, desde la planeación hasta la fiscalización, con un seguimiento sistemático a las observaciones de las cuentas públicas y las sanciones que deriven de éstas.</li> <li>• Establecer, desde la sociedad civil, mecanismos de presión para que los servidores públicos cumplan con las nuevas disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información, gobierno y parlamento abierto.</li> <li>• Crear un Portal de Datos Abiertos en el que todas las secretarías, direcciones, dependencias y</li> </ul>

	<p>responsables de todos los órganos garantes e instancias responsables del acceso a la información</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparentar los procesos para la creación e integración de los consejos de participación ciudadana</li> </ul>		<p>órganos descentralizados de los gobiernos de Coahuila y Durango y de los municipios que integran la Zona Metropolitana de La Laguna pongan a disposición del público toda la información referente a su presupuesto, gestión, registros, bancos de datos y procesos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un Observatorio Ciudadano sobre el Agua que se encargue de recabar, organizar, centralizar y transparentar la información relacionada con la disponibilidad, uso y calidad del recurso, así como de monitorear el correcto cumplimiento de las leyes, reglas y procedimientos. Determinar el presupuesto que requerirá este Observatorio</li> </ul>
Ecología y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustentabilidad y gestión hídrica</li> <li>• Transición energética y estímulos a la industria no contaminante</li> <li>• Administración inteligente de residuos y desechos</li> <li>• Planeación urbana y ordenamiento ecológico y territorial</li> <li>• Educación ambiental</li> </ul>	63	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar un Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para Torreón. Gómez Palacio y Lerdo ya cuentan con uno, falta que Torreón cumpla con este requisito para la formación de una estrategia de planeación metropolitana y la identificación de las Unidades de Gestión Ambiental correspondientes a esta ciudad.</li> </ul>
Arte y cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertiente operativa (Coordinación, transparencia, respaldo a iniciativas ciudadanas)</li> <li>• Vertiente identitario (respaldo a iniciativa culturales con enfoque identitario, divulgación de la historia de la Laguna-9)</li> <li>• Vertiente de proximidad a la población Uso y habilitación de espacios para la difusión cultural, involucrar a la comunidad</li> </ul>	43	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Homologar, hasta donde sea conveniente, las legislaciones estatales, los reglamentos municipales, las estructuras y las capacidades administrativas para de esa forma dotar de mayor eficiencia al trabajo de difusión y promoción artística y cultural dentro de la Zona Metropolitana de La Laguna</li> <li>• Mejorar la coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales encargadas de la difusión y promoción artística y cultural dentro de la Zona Metropolitana de La Laguna en lo que respecta a la calendarización y organización de eventos; evitando con ello el que se empalmen. Impulsar además, y a través de este modelo de coordinación, la realización de eventos y actividades de alcance metropolitano entre las distintas administraciones.</li> <li>• Transparentar los criterios, reglas, mecanismos y procesos para la creación e integración de los consejos ciudadanos de arte y cultura. Poner a disposición de la ciudadanía sus currículums y trayectorias para que sea ella la que evalúe y decida quienes deberán integrar estos consejos.</li> <li>• Integrar en cada uno de los municipios que conforman la Zona Metropolitana de La Laguna, comités ciudadanos cuya finalidad sea la de evaluar los perfiles, puntos curriculares, trayectorias y propuestas de las personas que estén siendo consideradas para ocupar las Direcciones Municipales de Cultura, o bien que</li> </ul>

			<p>hayan manifestado su interés en ocupar dichos puestos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituir un Fondo Metropolitano para la Promoción de la Cultura y las Artes.</li> </ul>
Deporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación</li> <li>• Infraestructura y espacios deportivos</li> <li>• Profesionalización y desarrollo económico</li> <li>• Difusión de valores</li> </ul>	24	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Homologar, hasta donde sea conveniente, las legislaciones estatales, los reglamentos municipales, las estructuras y las capacidades administrativas para así dotar de una mayor eficiencia al trabajo de difusión y promoción al deporte dentro de la Zona Metropolitana de La Laguna</li> <li>• Promover una mejor coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales encargadas de la difusión y promoción deportiva dentro de la Zona Metropolitana de La Laguna para la calendarización de eventos, y evitar con ello que se empalmen. Impulsar además, y a través de este modelo de coordinación, la realización de eventos y actividades de alcance metropolitano entre las distintas administraciones.</li> </ul>
Administración y finanzas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación y fortalecimiento institucional</li> <li>• Gobernanza, participación ciudadana y transparencia</li> <li>• Desempeño gubernamental</li> <li>• Profesionalización</li> <li>• Sistemas de información</li> <li>• Plataforma digital para el desarrollo</li> <li>• Incentivos</li> <li>• Desarrollo urbano, gestión de los servicios públicos y transición energética</li> <li>• Coordinación metropolitana y planeación inteligente</li> </ul>	50	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear un Sistema Metropolitano de Indicadores de Cohesión Comunitaria cuya tarea sea la de monitorear la calidad de vida, los niveles de desarrollo y de institucionalidad de La Laguna a la vez que cumple la función de servir como un sistema de alerta temprana que presente información georreferenciada, confiable y regular sobre las causas y factores de riesgo de inseguridad e inestabilidad en la región.</li> <li>• Homologar dentro de los municipios que integran la Zona Metropolitana de La Laguna los cursos, procesos, criterios y sistemas de capacitación, certificación y administración de todas las dependencias y direcciones, así como de las personas que laboran en ellas.</li> <li>• Crear en cada uno de los municipios que comprende la Zona Metropolitana de La Laguna la figura del City Manager o Director General de Administración y Gestión Municipal que se encargue de coordinar y dar seguimiento al trabajo que realizan las direcciones de servicios públicos, desarrollo urbano, seguridad pública, desarrollo social, ecología, medio ambiente y protección civil.</li> <li>• Estudiar la conveniencia y viabilidad de conformar en la Comarca Lagunera de Coahuila y Durango un modelo administrativo que le permita alcanzar un alto grado de coordinación metropolitana y regional, que eficiente la gestión y operatividad de todas las instancias gubernamentales, dé rumbo económico y la convierta en una de las provincias industriales más competitivas y sustentables del mundo, garantice la seguridad, proporcione servicios e infraestructura de primer nivel y brinde una gran calidad de vida y oportunidades de desarrollo para su población, sus empresas y las próximas generaciones. Considerar para esto las siguientes alternativas: <ul style="list-style-type: none"> <li>La conformación de una Zona Económica Especial.</li> </ul> </li> </ul>

			La conformación de una Regencia Administrativa para la Zona Metropolitana de La Laguna en la que los estados y municipios que la conforman le ceden a la federación la responsabilidad de coordinar y operar sobre una base cotidiana ciertas áreas y políticas de la administración pública a través de esta figura y en estricto respeto a la soberanía de los estados y municipios que la integran. La creación del Estado de La Laguna.
Ámbitos sociales	Ámbito familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación y normativa</li> <li>• Educación</li> <li>• Violencia intrafamiliar</li> <li>• Participación de las empresas y los medios de difusión</li> </ul>	29
	Ámbito educativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violencia escolar y vinculación familia-estudiante-escuela</li> <li>• Educación integral</li> <li>• Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje</li> </ul>	38
	Ámbito comunitario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convivencia y ciudadanía vecinal</li> <li>• Cohesión social y participación ciudadana</li> <li>• Identificación de activos ciudadanos y comunitarios</li> <li>• Capacitación y soporte para la organización</li> <li>• Redes de integración vecinal</li> <li>• Rehabilitación, apropiación y construcción de espacios públicos</li> </ul>	30
	Ámbito de la salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dignidad de la persona</li> <li>• Prevención</li> <li>• Educación</li> <li>• Nutrición</li> <li>• Infraestructura y condiciones de salud</li> </ul>	31
	Ámbito laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos</li> <li>• Equidad e inclusión</li> </ul>	32

---

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación familia-empresa</li> <li>• Salud, estrés y violencias</li> </ul>	
Ámbito virtual.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de capacidades</li> <li>• Civismo y democracia digital</li> <li>• Plataforma digital ciudadana</li> <li>• Gobierno abierto y transparencia</li> <li>• Vida y comunidad digital</li> </ul>	31

---

Fuente: Elaboración propia con información de la Agenda Ciudadana de la Laguna

Cuadro 15 Síntesis de las propuestas de la Agenda Ciudadana para el fortalecimiento de la Cohesión Comunitaria, el Desarrollo y la Competitividad de la Comarca Laguna seleccionadas por tema de coordinación metropolitana y democratización de la gestión

## INDICE DE MAPAS Y CUADROS

### MAPAS

Mapa 1. Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015 .....	25
---	----

Mapa 2. Delimitación de la Zona Metropolitana de la Laguna 2015 .....	35
Mapa 3. Delimitación de la Zona Conurbada de la Laguna (1981) .....	37
Mapa 4. Área Urbana Funcional Torreón, Delimitación OCDE (2016).....	38
Mapa 5. Delimitación del Sistema Urbano Rural Laguna 2015 .....	40
Mapa 6. Marco jurídico-normativo de la Zona Metropolitana de la Laguna .....	97
Mapa 7. Composición de los Ayuntamientos de la Zona Metropolitana de la Laguna (2018) .....	100
Mapa 8. Instrumentos de participación ciudadana para la ZML (2018).....	120

## **CUADROS**

Cuadro 1. Cambios en los criterios de delimitación de las zonas metropolitanas para los ejercicios 2000, 2005, 2010 y 2015.....	26
Cuadro 2. Criterios de delimitación de las Áreas urbanas funcionales (functional urban areas) de la OECD (2013).....	27
Cuadro 3. Caracterización de las zonas metropolitanas de México por estado (2015) .....	30
Cuadro 4. Distribución poblacional y territorial por municipio de la Zona Metropolitana de la Laguna 2015 .....	34
Cuadro 5. Localidades urbanas de la ZML para los ejercicios de delimitación 2000, 2005-2010 y 2015 .....	36
Cuadro 6. Diferentes regionalizaciones de la Laguna y sus municipios .....	39
Cuadro 7. Composición del Sistema Urbano Rural Laguna por municipalidades, localidades y población.....	41
Cuadro 8. Síntesis de los lineamientos de los mecanismos de participación ciudadana (MPC) en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.....	92
Cuadro 9. Legislación estatal para los estados de Coahuila y Durango por ejes seleccionados .....	96
Cuadro 10. Reglamentos de la Zona Metropolitana de la Laguna por municipios y ejes temáticos seleccionados .....	99
Cuadro 11. Escenario político-partidista y de procesos electorales en los gobiernos municipales y estatales de la ZML (2018).....	104
Cuadro 12. Caracterización de los municipios de la ZML por instrumentos para la planeación y desarrollo urbano (2017) .....	111
Cuadro 13. Caracterización de los municipios de la ZML por recursos técnicos utilizados para las actividades de planeación (2017) .....	112
Cuadro 14. Niveles de pobreza en los municipios de la Zona Metropolitana de la Laguna (2015).115	
Cuadro 15. Variación del presupuesto del Fondo Metropolitano y su distribución para la Zona Metropolitana de la Laguna 2006-2018.....	117
Cuadro 16. Caracterización de los municipios de la ZML por espacios de participación ciudadana en las Administraciones Públicas Municipales, por tipo de órganos y participantes (2017) .....	122

Cuadro 17. Caracterización de los municipios de la ZML por mecanismos de participación ciudadana en las Administraciones Públicas Municipales (2017) .....	124
Cuadro 18. Síntesis de la estructura de la Agenda Ciudadana para el Fortalecimiento de la Cohesión Comunitaria, el Desarrollo y la Competitividad de la Comarca Lagunera .....	159
Cuadro 19. Síntesis de las propuestas de la Agenda Ciudadana para el Fortalecimiento de la Cohesión Comunitaria, el Desarrollo y la Competitividad de la Comarca Lagunera seleccionadas por tema de coordinación metropolitana y democratización de la gestión .....	180

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Ahumada, A. (4 de Octubre de 2015). La Comarca Lagunera en el Porfiriato y el nacimiento de Gómez Palacio. *El Siglo de Torreón*. Obtenido de <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1158175.la-comarca-lagunera-en-el-porfiriato-y-el-nacimiento-de-gomez-palacio-y-torreon.html>
- Alguacil, J. (2012). Metrópolis versus ciudad. En L. R. Valladares (Ed.), *La ciudad. Antecedentes y nuevas perspectivas* (págs. 337-357). Guatemala: Universidad de San Carlos.
- Andersson, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for sustainable Development*. GIZ- UN Habitat.

- Arellano Ríos, A. (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Arellano Ríos, A. (Diciembre de 2014). La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*(23). Recuperado el Abril de 2018, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-37272014000200002](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272014000200002)
- Ávila García, I. (27 de Mayo de 2015). *Reflexión del Crecimiento Urbano en Torreón*. Obtenido de IMPLAN: <http://www.trcimplan.gob.mx/blog/reflexion-crecimiento-urbano-torreon.html>
- Avitia Hernández, A. (2013). *Historia Gráfica de Durango II. De la República restaurada al Porfiriato*. México. Obtenido de [http://www.bibliotecas.tv/avitia/Historia\\_Grafica\\_de\\_Durango/Historia\\_Grafica\\_de\\_Durango\\_Tomo\\_II.pdf](http://www.bibliotecas.tv/avitia/Historia_Grafica_de_Durango/Historia_Grafica_de_Durango_Tomo_II.pdf)
- Ayuntamiento de Torreón. (2010). *Plan de Desarrollo Municipal 2010-2013*. Torreón.
- Bailly, A. (1978). *La organización urbana. Teorías y modelos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Bárcena, A., & Simioni, D. (2003). Introducción. En R. Jordán, & D. Simioni (Edits.), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina* (págs. 17-42). Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el Noviembre de 2017, de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2378/S2003000\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2378/S2003000_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Bell, L. A. (2005). *Globalization, regional development and local response. The impact of economic restructuring in Coahuila, México*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Borja, J. (2012). El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad. Primera parte. *XV Congreso Iberoamericano de Urbanismo*. Medellín. Obtenido de <https://www.jordiborja.cat/fin-ciudad-postmodernista-derecho-ciudad-primera-parte-xv-congreso-urbanistas-medellin/>
- Canclini, N. G. (2004). El dinamismo de la descomposición: megaciudades latinoamericanas. En P. Navia, & M. Zimmerman (Edits.), *Ciudades Latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial* (págs. 58-72). Siglo XXI.
- Carreño, C. I., & Durán Durán, A. (Jan./abr. de 2015). Reflexiones sobre la enseñanza de la gestión urbana: un ejercicio necesario para construir ciudad. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 136-147.
- Carrión M., F. (Agosto de 2005). El centro histórico como proyecto y objeto de deseo. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, XXXI(93), 89-100. Recuperado el Diciembre de 2013, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19609306>
- CEPAL, ONU-Hábitat, MINURVI. (2018). *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036*. Naciones Unidas.
- Connolly, P., & Cruz, M. S. (2004). Nuevos y viejos procesos en la periferia de la Ciudad de México. En A. Aguilar (Ed.), *Procesos Metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países* (págs. 445-473). México: Miguel Ángel Porrúa.
- CONOREVI. (2010). *Guía para la redensificación habitacional en la ciudad interior*. SEDESOL. Recuperado el Diciembre de 2014, de [http://www.conorevi.org.mx/pdf/taller/Guia\\_para\\_la\\_Redensificacion.pdf](http://www.conorevi.org.mx/pdf/taller/Guia_para_la_Redensificacion.pdf)

- Corona Páez, S. A. (12 de Marzo de 2008). *La mutación de la economía torreonense 1884-1900*. Obtenido de Crónica de Torreón: <http://cronicadetorreon.blogspot.mx/2008/03/la-mutacin-de-la-economia-torreonense.html>
- Corona Páez, S. A. (22 de Julio de 2011). *Crónica de Torreón*. Obtenido de Asociación para la Creación del Estado de La Laguna: <http://cronicadetorreon.blogspot.mx/2011/07/asociacion-para-la-creacion-del-estado.html>
- Corona Páez, S. A. (1 de Agosto de 2014). El viejo espíritu torreonense. *Milenio*. Obtenido de [http://www.milenio.com/firmas/dr-\\_sergio\\_antonio\\_corona\\_paez/viejo-espiritu-torreonense\\_18\\_346345388.html](http://www.milenio.com/firmas/dr-_sergio_antonio_corona_paez/viejo-espiritu-torreonense_18_346345388.html)
- Correa Montoya, L. (2008). Algunas reflexiones y posibilidades del Derecho a la Ciudad en Colombia: Los retos de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Obtenido de [http://www.palermo.edu/derecho/revista\\_juridica/pub-11/11Juridica03.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-11/11Juridica03.pdf)
- Cuadrado Roura, J. R., & Fernández Güell, J. M. (2005). Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Edits.), *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cuadrado-Roura, J. R., & Fernández Güell, J. M. (2003). Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Edits.), *Gobernar las metrópolis* (págs. 63-125). BID. Obtenido de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/445/Gobernar%20las%20metr%C3%B3polis.pdf?sequence=2>
- De Jesús Benítez, T., & Vargas, A. (5 de Diciembre de 2016). Nueva Ley de Asentamientos Humanos: estrategia para ordenar la metrópoli. (IMPLAN, Ed.) *Milenio Laguna*. Obtenido de [http://www.milenio.com/region/Milenio\\_Noticias-Nuestra\\_Metropoli\\_desde\\_el\\_IMPLAN-Asentamientos\\_Humanos\\_0\\_860314000.html](http://www.milenio.com/region/Milenio_Noticias-Nuestra_Metropoli_desde_el_IMPLAN-Asentamientos_Humanos_0_860314000.html)
- Delgadillo, V. (2016). El Derecho a la Ciudad en la Ciudad de México: utopía, derechos sociales y política pública. En F. Carrión, & J. Erazo (Edits.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (págs. 73-90). Ciudad de México.
- Duhau, E. (Enero-abril de 1988). Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México. *Estudios demográficos y urbanos*, 3(1).
- Duhau, E. (Enero-abril de 2000). Estudios urbanos: problemas y perspectivas en los años noventa. *Sociológica*(42), 13-35. Recuperado el Noviembre de 2017, de <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/viewFile/490/464>
- Flores, A. V., & Iracheta Cenecorta, A. (enero-abril de 2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. (U. P. Andalucía, Ed.) *Revista de Estudios Regionales*(102), 91-118.
- Garavito González, L. (Junio de 2007). Redes de gestión compartida entre organizaciones de la sociedad civil en la localidad de Ciudad Bolívar, 2005-2006. Un insumo para la política pública en Bogotá D.C. *REDES-Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 12(3).
- García Canclini, N. (2004). El dinamismo de la descomposición: megaciudades latinoamericanas. En P. Navia, & M. Zimmerman (Edits.), *Ciudades Latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial* (págs. 58-72). Siglo XXI.

- Garrocho Rangel, C. (2012). *Estructura funcional de la red de ciudades de México*. México: CONAPO, Colegio Mexiquense. Obtenido de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Estructura\\_funcional\\_de\\_la\\_red\\_de\\_ciudades\\_de\\_Mexico](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Estructura_funcional_de_la_red_de_ciudades_de_Mexico)
- Garza, G. (Abril-Junio de 2007). La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas. *Papeles de Población*, 13(52), 77-108. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/112/11205204.pdf>
- GIZ & UN-Hábitat. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Alemania: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Gómez López, D. (2007). Nuevos escenarios para la gestión territorial y urbana. *Desafíos*, 239-261.
- Haesbaert, R. (Marzo de 2014). Lógica zonal y ordenamiento territorial: Para discutir la proximidad y la contigüidad espaciales. *Cultura y representaciones sociales*, 8(16). Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-81102014000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102014000100001)
- IMCO . (11 de abril de 2018). *Mucho de lo que ha cambiado en México fue primero exigencia y propuesta de la sociedad civil*. Obtenido de IMCO Web site: <https://imco.org.mx/temas/mucho-lo-ha-cambiado-mexico-fue-primero-exigencia-propuesta-la-sociedad-civil/>
- IMCO. (2010). *Reporte de Competitividad Urbana 2010*. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Obtenido de <https://imco.org.mx/ciudades2010/PDFS/Introduccion.pdf>
- IMCO. (2015). *Foro Internacional de Innovación en la Gobernanza Metropolitana*. Obtenido de Instituto Mexicano para la Competitividad : [https://imco.org.mx/desarrollo\\_urbano/foro-internacional-de-innovacion-en-la-gobernanza-metropolitana/](https://imco.org.mx/desarrollo_urbano/foro-internacional-de-innovacion-en-la-gobernanza-metropolitana/)
- IMCO. (2016). *Índice de Competitividad Urbana 2016*. Obtenido de Instituto Mexicano para la Competitividad : <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-competitividad-urbana-2016/>
- IMCO. (Diciembre de 2016). *Índice de Información Presupuestal Municipal 2016 (IIPM)*. Obtenido de Insituto Meixcano para la Competitividad: <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2016-iipm/>
- INAFED. (8 de Junio de 2017). *Conoce los beneficios de pertenecer a una zona metropolitana*. Obtenido de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal-Blog: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/conoce-los-beneficios-de-pertenecer-a-una-zona-metropolitana?idiom=es>
- INEGI. (2013). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de bienes servicios. Fuentes y metodologías*. México. Obtenido de [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/bs/doc/SCNM\\_Metodologia\\_02.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/bs/doc/SCNM_Metodologia_02.pdf)
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C. (2007). *Agendas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil*. México.
- Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) de Uruguay. (2015). *Un camino para avanzar y para crecer: Guía para el desarrollo de alianzas colaborativas*. Uruguay. Obtenido de <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/2015M-CEDA-alianzas-colaborativas.pdf>
- Iracheta Cenecorta, A. X. (enero-abril de 1988). Metropolitización y política urbana en la ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque. *Estudios demográficos y urbanos*, 3(1).

- Iracheta Cenecorta, A., & Iracheta Carroll, J. A. (2014). *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano*. México: CIDE - Centro CLEAR para América Latina - SHCP - BID - Colegio.
- Iracheta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis latinoamericanas*. México: M.A. Porrúa-Colegio Mexiquense.
- Iracheta, A. (2017). La gobernanza metropolitana: ¿una (im)posibilidad? *3er Coloquio Internacional: Las paradojas de la Megalópolis: Gobernar la incertidumbre*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Jouffe, Y. (2010b). Contra el derecho a la ciudad accesible. Perversidad de una reivindicación consensual. En A. Sugranyes, & C. Mathivet (Edits.), *Ciudad para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (págs. 45-58). Santiago de Chile: Habitat International Coalition HIC.
- Jouffe, Y. (2011). Las clases socio-territoriales entre movilidad metropolitana y repliegue barrial. ¿Tienen los pobladores pobres una movilidad urbana de clase? *Revista Transporte y Territorio*(4), 84-117. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/3330/333027082006.pdf>
- Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Edits.), *Gobernar las metrópolis* (págs. 127-195). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lefévre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Edits.), *Gobernar las metrópolis* (págs. 195-263). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- López Pérez, R. (2003). Bases conceptuales y técnicas para la delimitación de zonas metropolitanas en México. *Notas. Revista de información y análisis*(22), 55-63. Obtenido de <http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/Bases%20conceptuales%20y%20tecnicas%20para%20la%20delimitacion%20de%20zonas%20.pdf>
- Lungo, M. (2000). Ciudad grande, país pequeño: los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica. En *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100930070607/8lungo.pdf>
- Martín-Barbero, J. (2004). Mediaciones urbanas y nuevos escenarios de comunicación. En P. Navia, & M. Zimmerman (Edits.), *Las Ciudades Latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial* (págs. 73-84). Siglo XXI.
- Martínez Sánchez, R. (2016). *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- 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. Recuperado el Febrero de 2018, de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/56907/html>
- Mathivet, C. (2010). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear "otra ciudad posible". En A. Sugranyes, & C. Mathivet (Edits.), *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (págs. 23-28). Santiago de Chile: Habitat International Coalition (HIC).

- Medina Ramírez, S., & Veloz Rosas, J. (2013). *Desarrollo Orientado al Transporte. Regenerar las ciudades mexicanas para mejorar la movilidad*. Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo en México. México: ITDP.
- Montejano Escamilla, J. A. (Julio-Diciembre de 2013). Nuevos procesos de metropolización del territorio. *Especialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 3(2), 33-66. Recuperado el Diciembre de 2017, de <http://www.redalyc.org/pdf/4195/419545120002.pdf>
- Monterrubio, A. (Julio de 2013). Estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano en México. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* (Documento de trabajo 151). Obtenido de <file:///C:/Users/Lerins-Lap/Downloads/Estado-actual-planeacion-ordenamiento-metropolitano-docto151.pdf>
- Morales Torres, O. (2015). *Guía para la elaboración de reglamentos municipales*. Toluca de Lerdo, Estado de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. Obtenido de <http://www.iapem.mx/Libros/GUIA-REGLAMENTOS-MUNICIPALES-web.pdf>
- Moreno Pérez, S. (Septiembre de 2006). La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* (Documento de Trabajo núm. 9).
- Naciones Unidas. (2007). *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales* (Vol. Serie F). Nueva York. Obtenido de [https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF\\_91s.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91s.pdf)
- Navarro Arredondo, A. (2013). *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa de Hábitat*. México, D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Nelles, J. (2012). *Comparative Metropolitan Policy: Governing Beyond Local Boundaries in the imagined Metropolis*. Routledge.
- Nunley, I. (2010). *Le droit a la ville: addressing Spatial Injustice and Hostile Geographies through the Application of Lefebvrian Philosophy in Contextually Capitalist Urban Planning Models*. Obtenido de [http://www.oxy.edu/sites/default/files/assets/UEP/Comps/2010/Nunley\\_Le%20droit%20a%20la%20ville.pdf](http://www.oxy.edu/sites/default/files/assets/UEP/Comps/2010/Nunley_Le%20droit%20a%20la%20ville.pdf)
- OECD. (2012). *Redefining "Urban" A Newy Way to Measure Metropolitan Areas*. OECD Publishing. Recuperado el Noviembre de 2017, de [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/redefining-urban\\_9789264174108-en#.WgJ5znjWzIU#page61](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/redefining-urban_9789264174108-en#.WgJ5znjWzIU#page61)
- OECD. (2014). *OECD Regional Outlook. Regions and cities: Where Policies and People Meet*. OECD Publishing. Recuperado el Noviembre de 2017, de [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2014\\_9789264201415-en#page3](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/oecd-regional-outlook-2014_9789264201415-en#page3)
- Olvera Rivera, A. J. (2000). Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico. En *Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector*. El Colegio Mexiquense. Obtenido de <http://cmq.edu.mx/index.php/docman/publicaciones/documentos-de-discucion/88-dd0080206/file>
- ONU-Habitat. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. ONU-Habitat.
- ONU-Hábitat. (2015). *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*. Nairobi: Programme des Nations Unies por les établissements humains.

- Pareja Morte, E.-I. (2011). Introducción. En *Serie Derechos Humanos Emergentes: El derecho a la ciudad* (Vol. 7, págs. 8-13). Barcelona, España: Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC). Obtenido de [http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE\\_7\\_esp.pdf](http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE_7_esp.pdf)
- Parraguez Sánchez, L., Rodríguez Loza, G., & Santander Bellei, M. (Agosto de 2006). ¿Cómo se piensa la ciudad? Análisis crítico de un siglo de gestión y planificación urbana. *Revista Eure*, XXXII(96), 135-140. Recuperado el Noviembre de 2017, de <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n96/art08.pdf>
- Peñalva Torres, A. P., & Medina Ramírez, S. (1 de Septiembre de 2014). Leyes que bloquean a la ciudadanía. *Nexos*. Obtenido de <https://www.nexos.com.mx/?p=22324>
- Pérez Durán, I. (II Semestre de 2008). Efectos del diseño electoral municipal en la formación y el ejercicio del poder en México. *Gestipon y Política Pública*, XVII(2), 381-423. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v17n2/v17n2a4.pdf>
- Pérez, D. (2013). Cap. 2 Metodologías para la delimitación de las zonas metropolitanas. En *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México: UAM, Estudios Metropolitanos.
- Pérez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En A. Vázquez Barquero, & O. Madoery (Edits.), *Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens.
- Pisarello, G. (2011). Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia. En *Serie Derechos Humanos Emergentes: El derecho a la ciudad* (Vol. 7, págs. 29-51). Barcelona, España: Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC). Obtenido de [http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE\\_7\\_esp.pdf](http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE_7_esp.pdf)
- Ramírez Sáiz, J. M. (1999). Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas. *Espiral*, VI(16), 187-225. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13861606>
- Roca Martínez, B. (Diciembre de 2006). Entre la competencia y la cooperación: la construcción de redes entre las Organizaciones No gubernamentales de Desarrollo en Andalucía. *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 11(8). Obtenido de <https://revistes.uab.cat/redes/article/view/v11-n2-roca/94-pdf-es>
- Rodríguez, A., & Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*.
- Rojas, E. (2003). Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. En E. Rojas, J. R. Cuadraro-Roura, & J. M. Fernández Güell (Edits.), *Gobernar las metrópolis* (págs. 35-62). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/445/Gobernar%20las%20metr%C3%B3polis.pdf?sequence=2>
- Ruíz de Somocurcio, J. (1994). Problemas y posibilidades de la gestión urbana de las grandes ciudades en América Latina. En A. Puncel Chornet (Ed.), *Las ciudades de América latina: problemas y oportunidades* (págs. 111-126). Valencia: Universitat de València.
- SAGARPA-SEGOB-INCA Rural. (2004). *Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal. El Marco Jurídico y la Facultad reglamentaria de los municipios*. México. Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381097/Tomo\\_2\\_Guia\\_para\\_el\\_Buen\\_Gobierno\\_Municipal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381097/Tomo_2_Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.pdf)
- Sagredo Cáceres, F., & Maximiliano Carbonetti, H. (2003). Elementos clave y perspectivas prácticas en la gestión urbana. En *SERIE Medio ambiente y desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL. Obtenido de

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5774/S0311826\\_es.pdf;jsessionid=C4D9467C8709B30DD4DFEDA6F7150D9C?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5774/S0311826_es.pdf;jsessionid=C4D9467C8709B30DD4DFEDA6F7150D9C?sequence=1)

- Saldaña, M. (7 de marzo de 2015). La Comarca Lagunera y el IMPLAN. *IMPLAN-Instituto Municipal de Planeación y Competitividad*. Recuperado el Enero de 2016, de IMPLAN-IN: <http://www.trcimplan.gob.mx/blog/la-comarca-lagunera-implan.html>
- Sánchez Bernal, A. (2011). Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco. En R. García del Castillo, & S. Arzaluz Solano (Edits.), *Gobiernos municipales: Desarrollo, cohesión social y democracia participativa* (págs. 195-214). Red IGLOM-HESS.
- Sánchez Crispín, Á. (2010). Delimitación geográfica. En Á. López López, & Á. Sánchez Crispín (Edits.), *Comarca Lagunera: procesos regionales en el contexto global* (págs. 15-36). México: IG-UNAM. Obtenido de <http://www.publicaciones.igg.unam.mx/index.php/ig/catalog/download/20/19/57-1?inline=1>
- Sassen, S. (2014). *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*. Harvard University Press.
- Saura i Estapà, J. (2011). Vigencia de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad: el caso de la provincia de Barcelona. En *Serie Derechos Humanos Emergentes: El derecho a la ciudad* (Vol. 7, págs. 118-138). Barcelona, España: Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC). Obtenido de [http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE\\_7\\_esp.pdf](http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE_7_esp.pdf)
- SEDATU-CONAPO-INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México. Obtenido de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1\\_Preliminares\\_hasta\\_V\\_correcciones\\_11\\_de\\_julio.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf)
- SEDESOL-CONAPO-INEGI. (2007). *Delimitación de zonas metropolitanas en México 2005*. México.
- SEDESOL-CONAPO-INEGI. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México.
- SHF-CIDOC. (2013). *Estado actual de la vivienda en México 2013*. Centro de investigación y documentación de la casa A.C./ Sociedad Hipotecaria Federal. México, D.F.: SHF-CIDOC. Obtenido de <http://www.shf.gob.mx/estadisticas/EdoActualVivienda/Documents/EAVM%202013%20V1.pdf>
- Soja, E. (2008). Segunda Parte: Seis discursos sobre las metrópolis. En *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. . Queimadas.
- Theodore, N., Brenner, N., & Peck, J. (Marzo de 2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*(66), 1-12. Recuperado el Septiembre de 2014, de [http://www.sociology.as.nyu.edu/docs/IO/222/2009\\_Urbanismo\\_neoliberal.pdf](http://www.sociology.as.nyu.edu/docs/IO/222/2009_Urbanismo_neoliberal.pdf)
- UN-Habitat. (2010). *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging The Urban Divide*. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). Earthscan. Recuperado el 22 de Febrero de 2014, de <http://mirror.unhabitat.org/pms/listItemDetails.aspx?publicationID=2917>
- UN-Hábitat. (2010). *The State of Asian Cities 2010/11*. United Nations Human Settlements Programme, Regional Office for Asia and the Pacific. Japan: UN-HABITAT.
- Valdés Castellanos, G. (2013). *La historia del narcotráfico en México*. México, D.F.: Aguilar.
- Vargas Garza, J. J. (14 de Agosto de 2016). Crónica lerdense. *El Siglo de Torreón*. Obtenido de <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1252955.cronica-lerdense.html>
- Vargas González, P. (enero/abril de 2012). Reinserción de las organizaciones civiles en México. Estudio comparativo de la Ley de Fomento de diez estados. *Espiral (Guadalajara)*, 19(53). Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652012000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652012000100005)

- Vargas Lobsinger, M. (1999). *La Comarca Lagunera. De la Revolución a la expropiación de las Haiendas, 1910-1940*. México: Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM.
- Vargas-Cullell, J. (2011). La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 5, 67-94. Recuperado el Noviembre de 2017, de <http://www.politicacomparada.com/phocadownload/vol%205.%20revista%20politica%20comparada.pdf#page=66>
- Xavier Ferreira , A. (2006). La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el ordenamiento jurídico Español. *Urban Public Economics Review*, 69-88. Obtenido de <http://ucsj.redalyc.org/articulo.oa?id=50400603>
- Zárate, M. L. (2011). El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir. En *Serie Derechos Humanos Emergentes: El derecho a la ciudad* (Vol. 7, págs. 54-70). Barcelona, España: Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC). Obtenido de [http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE\\_7\\_esp.pdf](http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DHE_7_esp.pdf)
- Ziccardi, A. (2017). Vivienda, gobiernos locales y gestión metropolitana. En A. Ziccardi, & D. Cravacuore (Edits.), *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (págs. 19-34). México: UNAM.