

La cuestión metropolitana en Gobernanza

Aproximaciones teóricas y estudios de caso

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Daniel Robles Torres
Coordinadores

EL COLEGIO DE JALISCO

La cuestión metropolitana en Gobernanza

Aproximaciones teóricas y estudios de caso

TEMAS DE ESTUDIO

Asociados numerarios de El Colegio de Jalisco

Ayuntamiento de Guadalajara
Ayuntamiento de Zapopan
El Colegio de México, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Subsecretaría de Educación Superior-SEP
Universidad de Guadalajara

Javier Hurtado
Presidente

Roberto Arias de la Mora
Secretario general

La cuestión metropolitana en Gobernanza

Aproximaciones teóricas y estudios de caso

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Daniel Robles Torres
Coordinadores



México

2018

Esta publicación fue arbitrada por pares académicos, recibida por el Consejo Editorial de El Colegio de Jalisco el día 09 del mes de febrero del año 2018 y aceptada para su publicación el día 17 del mes de abril del año 2018.

320.85 C965

La cuestión metropolitana en gobernanza: aproximaciones teóricas y estudios de caso / coordinadores Carlos Alberto Navarrete Ulloa [y] Daniel Robles Torres -- 1ª. ed. -- Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco, A.C.: Red Gobernanza Metropolitana, 2018

242 p.: ils., gráfs., mapas, tablas; 16.5 x 23 cm.

Incluye bibliografías e índice

ISBN 978-607-8350-90-2

1. Gobierno metropolitano - Administración - México - Estudio de casos. 2. Gobierno metropolitano - América Latina - Estudio de casos. 3. Gobierno comparado. 4. Planificación de políticas. 5. Políticas públicas - Áreas metropolitanas. 6. Áreas metropolitanas - Crecimiento - México. 7. México - Política y gobierno - Siglo XXI. I. Navarrete Ulloa, Carlos Alberto, coord. II. Robles Torres, Daniel, coord.

La cuestión metropolitana en gobernanza Aproximaciones teóricas y estudios de caso

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Daniel Robles Torres
Coordinadores

© D.R. 2018, El Colegio de Jalisco, A.C.
5 de Mayo 321
45100, Zapopan, Jalisco

© D.R. 2018, Red Gobernanza Metropolitana

Primera edición, 2018

ISBN: 978-607-8350-90-2

Este libro es producto de un proceso de investigación y colaboración - dos encuentros regionales y un Encuentro Nacional y Primer Simposio Internacional - que ha contado con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) bajo el proyecto No. 282383. Las opiniones, resultados, conclusiones o recomendaciones expresadas en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del CONACYT, de El Colegio de Jalisco o de sus instituciones de adscripción.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Estudio introductorio: reflexionar la cuestión metropolitana en clave de gobernanza	
Carlos Alberto Navarrete Ulloa	11
Retos metropolitanos	11
La cuestión urbana	13
Modelos y figuras de la gobernanza metropolitana	15
Redes y gobernanza	18
La cuestión metropolitana en gobernanza.	19
Redes e instituciones informales como marcos explicativos de la gobernanza metropolitana.	
Carlos Alberto Navarrete Ulloa	33
Introducción	34
Enfoques de la gobernanza	35
Teoría descentrada	38
Redes en gobernanza	43
El caso de la gobernanza local y metropolitana	45
Gobernanza como enfoque para los estudios metropolitanos	47
Figurar la gobernanza en la metropolización	49
- Gobernanza: ¿acción intencional o juego sociopolítico?	50
- Gobernanza metropolitana como gobierno institucional formal, o como compleja red de interacciones y de espacios comunicativos sobre problemas comunes	51
- Participación social: problema no significado políticamente comoconsustancial a la participación electoral y por tanto de construccióninstitucional paralela a las instituciones representativas	52
- Gobernanza metropolitana como juego plural de actores territoriales, o unificación de intereses en una entidad central	52
Gobernanza metropolitana: discusión y propuesta conceptual	54

La pobreza en el Área Metropolitana de Guadalajara: una deuda de la Gobernanza Metropolitana.	
<i>Jorge Ignacio Villaseñor Becerra, Manuel Hernández González</i>	61
Introducción	62
Gobernar una metrópoli	63
Relación de los gobiernos metropolitanos con la pobreza	68
El problema de la pobreza en el Área Metropolitana de Guadalajara: la estructura de la gobernanza metropolitana	71
El problema de la pobreza	72
Apuntes finales	74
 Experiencias de gobernanza desde el Observatorio Ciudadano Metropolitano de La Piedad-Pénjamo.	
<i>Leticia Mejía Guadarrama</i>	79
Introducción: zonas metropolitanas reclaman una nueva forma de gobernar	80
El Observatorio Ciudadano Metropolitano La Piedad-Pénjamo	83
Reflexiones	87
 Relaciones de gobernanza entre las asociaciones civiles que abordan la discapacidad en la ZMG.	
<i>Roberto Govela Espinoza</i>	91
Introducción y nociones básicas	92
Las organizaciones de la sociedad civil en la ZMG y en Jalisco	94
Relaciones de gobernanza de redes de asociaciones civiles especializadas en discapacidad en la ZMG	98
Conclusiones	99
 Juntas, comisiones, consejos: ¿instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana?	
<i>Juan Ángel Demerutis Arenas</i>	107
Aspectos introductorios: el proceso de urbanización y metropolización en México	108
Criterios de análisis del estudio	111
Planeación Urbana y Territorial en las zonas metropolitanas de Guadalajara, Jalisco y Monterrey, Nuevo León	115

Fase 1. Experiencias estatales en la planeación urbana: Planeación de las ciudades capitales y el abandono de municipios pequeños (1970- 1975)	121
Fase 2. Revolución federal en la planeación urbana y territorial (1976- 1982)	126
Fase 3. Resistencia por parte de los gobiernos estatales a la planeación municipal por decreto federal (1983-1992)	131
Fase 4. Los gobiernos municipales responsables de la planeación y la fragmentación en la toma de decisiones en las áreas metropolitanas (1993-2007)	133
Fase 5. La coordinación Metropolitana: los gobiernos municipales en conjunto con el gobierno estatal y la gobernanza (2008-2016)	140
Fase 6. 2017- La reaparición del gobierno federal en la arena de la planeación urbana y territorial	145

Dinámica urbana, reestructuración económica y cambio cultural en Tepatitlán
de Morelos, Jalisco. ¿Gobernanza metropolitana ruralizada?

<i>Rutilo Tomás Rea Becerra, Cándido González Pérez, Hugo Adrián Medrano Hernández</i>	151
Introducción	152
Intentar definir la Gobernanza Metropolitana (GM)	154
Identidad, reestructuración productiva y desarrollo metropolitano	158
Los principales actores	166
El tejido empresarial	166
¿Es posible la gobernanza metropolitana? A manera de conclusión ...	168

Los problemas de la institucionalización de la gobernanza metropolitana. La
experiencia del plan metropolitano de la ZM 23 (Jamay, Poncitlán y Ocotlán)

<i>Ramona Esmeralda Velázquez García</i>	173
Introducción	174
El Plan de la Zona Metropolitana 23	174
El sistema mexicano	176
Planteamiento del problema	177
Marco teórico	179
Metodología	181

ESTUDIO INTRODUCTORIO: REFLEXIONAR LA CUESTIÓN METROPOLITANA EN CLAVE DE GOBERNANZA¹

Proceso de interacción en la planeación urbana metropolitana de Ocotlán, Poncitlán y Jamay	182
Análisis y discusión de la gobernanza en la planeación urbana metropolitana	186
Implementación de la política de redensificación urbana desde los instrumentos de planeación.	
<i>José Luis Águila Flores</i>	189
A manera de introducción: redensificación	189
Tonalá	193
Guadalajara.....	195
Reflexión.....	199
Presupuesto Participativo en clave político-institucional: alcances y desafíos recientes en ciudades argentinas.	
<i>Rodrigo Reynaldo Carmona</i>	205
Introducción	206
Definición y antecedentes del problema	206
Identificación de los actores involucrados	207
Procesos e interacciones	208
Discursos, consensos, acuerdos.....	211
La rendición de cuentas en el paso del gobierno a la gobernanza colaborativa.	
<i>Freddy Mariñez Navarro</i>	217
Rendición de cuentas: más allá de un concepto estático	217
Rendición de cuentas en la administración pública clásica	221
La rendición de cuentas en el paradigma post-burocrático (NGP)	223
La rendición de cuentas en la Gobernanza colaborativa.....	228
Conclusión	237

Dos frases sintetizan la relevancia del tema que aborda este libro: en la “era de la gobernanza” (Lefèvre, 2005) el siglo veintiuno será metropolitano (Heinelt y Kübler, 2005).

La primera cuestión atiende a la multiplicación de retos que enfrentan las sociedades contemporáneas en contextos de vertiginoso ritmo de cambio de las tecnologías y movilización de recursos en el mundo. La relevancia de las áreas metropolitanas se desprende de la agregación de las actividades humanas en ellas. En las metrópolis se coordinan acciones colectivas para el logro y resolución de necesidades y problemas comunes, pero también son propios a sus dinámicas los dilemas, fricciones, contradicciones y conflictos.

La ciudad en general, y la metrópolis en particular, son lugares geográficos de concentración de población, infraestructura e instituciones político-administrativas; de la acción política, social, económica, industrial, financiera, tecnológica y cultural. El fenómeno metropolitano es resultado de la acelerada urbanización con consecuencias diversas en el mundo en función de los ritmos diferenciados de desarrollo y crecimiento económico, explicados a su vez por una competencia global entre ciudades en un contexto de relaciones asimétricas entre naciones desarrolladas y en desarrollo.

RETOS METROPOLITANOS

Los retos de la metropolización se multiplican, las respuestas deben surgir de múltiples centros y fluir en procesos complejos que resisten ser observados o comprendidos en el corto plazo, y solo toman figuración y evidencian su grado de éxito en plazos medios y largos. Se reconoce en general que no existen las fórmulas únicas, sino que las especificidades de cada área metropolitana deben ser atendidas por los agentes que se vinculan orientados a constituir compromisos comunes, con el horizonte de crear su propio ecosis-

¹ Los coordinadores del libro agradecemos a Celina Camarena Romeró por su colaboración en el cuidado de la edición. Como siempre, es necesario advertir que la responsabilidad de la obra con sus aciertos y faltas es completamente de los autores.

tema metropolitano. Además, las crisis económicas intensifican la necesidad de repensar los mecanismos de provisión de servicios metropolitanos a fin de incrementar su eficiencia.

A los problemas de la cuestión urbana se suman las dificultades de la coordinación para atender problemas comunes: la transportación de las personas, la recolección, traslado y depósito de los residuos sólidos, las seguridad pública, la distribución y el acceso al agua potable, la contaminación ambiental producida por las industria cercana o dentro de las áreas metropolitanas y la alta densidad vehicular, la creación de zonas habitacionales para los miles de personas necesitadas, entre otros.

Desde las dimensiones de la ciencia jurídica o del derecho, de la administración pública o de la ciencia política se han propuesto analizar los procesos normativos de convivencia, la administración de los recursos públicos y su distribución a los ciudadanos así como la planeación, o los procesos de elección de los representantes. Además existen perspectivas en torno a lo que debe procurar o ser una zona metropolitana, como alcanzar ciertos niveles de desarrollo económico y social, mediante criterios de sustentabilidad ambiental; ser innovadora y creativa, recurriendo a las nuevas tecnologías de la información, la inversión en el conocimiento y en los procesos de industrialización y automatización; ser autogestora y autosuficiente para el logro de sus objetivos mediante la calidad y la existencia de capacidades institucionales de los gobiernos; ser incluyente y tolerante de las diferencias sociales y culturales existentes; entre otras situaciones que constituyen los nuevos retos que enfrentan hoy día las zonas metropolitanas.

En las áreas metropolitanas confluyen varias jurisdicciones en torno a una jurisdicción central que suele además concentrar la infraestructura y servicios ofertados a trabajadores de toda la metrópoli. El tema de financiación de los servicios comprende diferentes aristas problemáticas, dotarse de las fuentes necesarias es solo el primero, surgen diferencias sobre cómo se distribuyen los costos cuando se generan externalidades, costos y subsidios que se mueven de un lado a otro.

Entre los numerosos estudios con enfoques económicos se destacan los problemas de eficiencia, economías de escala,² competencia entre ciudades globales. Se habla del reto metropolitano para incrementar la eficiencia en

² Existen economías de escala cuando los costos promedio disminuyen conforme se incrementa

tiempos de crisis, contemplando como posible respuesta la unión de municipalidades (consolidación de municipalidades), pero las experiencias no son satisfactorias (Bel y Warner, 2015, p. 52). Alternativamente se observa la cooperación intermunicipal, pero en este aspecto los estudios no son tan prolíficos respecto a la evaluación de costos en la provisión de servicios (p. 53).³

En la literatura se abunda sobre las ventajas de las concentraciones urbanas. La densidad relacionada con la proximidad en el territorio y la intensidad de las relaciones hacia adentro y con otros territorios explican muchas de las ventajas de las metrópolis como espacios de encuentro, donde se generan las principales dinámicas del mundo (Subirats y Brugué, 2005). Sin embargo, el debate se intensifica cuando se trata de respuestas a los retos de la metropolización.

Un reto para el éxito de la gobernación de metrópolis es su legitimidad, dado que esta no es solo política, sino que también funcional y social, los desafíos se multiplican: la asignación de funciones trasciende el proceso técnico, en realidad toma concreción en el proceso político y en este es donde los acuerdos metropolitanos suelen empantanarse (Lefèvre, 2005, pp. 231-232). Logrados los acuerdos persiste el reto de dar aceptación social a las nuevas estructuras de gobernanza metropolitana (p. 236).

LA CUESTIÓN URBANA

El interés por los aspectos metropolitanos en el contexto de estudios sobre la cuestión urbana se ha nutrido de una importante literatura con inspiración marxista. Manuel Castells⁴ explica la aparición de áreas metropolitanas como fruto de la evolución técnica en el marco de relaciones sociales y un modo cultural de utilización de los medios de trabajo, en una profunda articulación entre estructura social y una nueva forma urbana.

En países "subdesarrollados" el acelerado ritmo de urbanización no se correspondió con un crecimiento económico. Más importante que la urbanización en Castells es la producción social de formas espaciales, atendiendo a la población que en un espacio construye aglomeraciones funcional y

la producción; para mayores detalles consultar Bel y Warner (2015, p. 55).

³ Una reflexión amplia sobre los problemas inherentes a la financiación se encuentra en Rojas (2005, pp. 46-47).

⁴ Es notorio que su obra inspira el título de nuestro libro.

socialmente interdependientes. Considera que el criterio fundamental de la metropolización reside en la especialización sectorial y la reconstitución de conexiones estructurales, no en la dispersión espacial (Castells, 2017, pp. 31-44). En esta perspectiva los problemas que se atribuyen regularmente a la falta de planeación (“desorden urbano”) son resignificados como organización espacial propiciada por el mercado y la ausencia de control social (p. 22).

Bajo esta lente interpretativa, las aglomeraciones espaciales son explicadas por la descomposición de la estructura agraria y artesanal. El resultado son estructuras urbanas determinadas por intereses dominantes de escala mundial, ausencia del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo, alto consumo de lujo —improductivo— de una minoría y al final una falta de reproducción de la fuerza de trabajo potencial.

Con una inspiración similar, Subirats y Brugué (2005) distinguen formas de “terciarización” de las “ciudades globales”: en los ámbitos de servicios para la producción y, como en el caso de América Latina, en servicios para el consumo. Al igual que Castells destacan que la fragmentación y segregación urbanas derivan de factores externos más que por problemas de planificación urbana, lo anterior como resultado de equilibrios diversos en el tiempo entre el estado y el mercado, en décadas recientes sesgado hacia el mercado y con una marcada desconfianza por la tradicional planificación urbana (2005, pp. 353, 358, 365).

De la cuestión urbana se puede pasar al argumento metropolitano (Ramírez de la Cruz, 2012), enfocado en los resultados más que en los orígenes, en los problemas de la fragmentación más que en sus causas. La fragmentación político-administrativa desincentiva la cooperación-coordinación entre gobernantes de demarcaciones contiguas, esto se traduce en ineficiencia e inequidad entre municipios en la provisión de servicios urbanos: ausencia de planificación y de perspectiva regional son el resultado de la fragmentación metropolitana. Así planteado el acertijo metropolitano deja la resolución insinuada (2012, p. 492): se requieren instrumentos defragmentarios, mecanismos de articulación, por lo que resulta conveniente hablar de gobernanza.

Los etnógrafos, sociólogos y urbanistas han dado su versión del espacio urbano: en él se estudia el lugar particular, las interacciones entre las personas, la planificación, construcción, distribución, organización y com-

posición de los diseños arquitectónicos que conforman las ciudades. Entonces, las personas son anónimas, fragmentadas por la división social del trabajo, homogéneas en sus intereses y con ello se favorece la individualización.

A lo anterior le siguen disensos sobre el factor explicativo de los comportamientos sociales, unos lo atribuyen al lugar geográfico, otros a las relaciones y dinámicas sociales producidas al interior de dichos espacios. Queda entonces patente la necesidad de analizar no solo realidades concretas tales como grupos sociales determinados o colonias o barrios, sino las interrelaciones entre el espacio urbano y las dinámicas socio culturales, político-gubernamentales y económicas de la ciudad.

MODELOS Y FIGURAS DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Si lo fragmentado es indeseable entonces se deben buscar soluciones que articulen los fragmentos, o en su defecto, crear unidad. La articulación puede ser formal, informal o una mezcla de ambos. La unidad puede ocurrir por anexión de partes al centro con aspiraciones cohesionadoras, o con la creación de nuevas entidades unificadoras. Pero no es correcto llamarle gobernanza a cualquier tipo de solución: decir gobierno metropolitano es hablar de unidad jerárquica, la cual puede ser por anexión de partes o creación de una nueva entidad, supramunicipal para el caso.

La fragmentación también se puede gestionar impulsando fórmulas de coordinación, aquí seguimos en el escenario de un modelo tradicional de gobierno, en el que prima la jerarquía, de manera que se confunde quién asimila gestión a gobernanza. No es lo mismo gestionar la fragmentación que dotarla de gobernación, al igual que no es lo mismo gestionar el desorden, gobernarlo o cogobernarlo: en un caso se administra, en el segundo se le controla con ordenanzas y dirección, y en el tercero se le resuelve (o actúa en ello) con sinergia y resiliencia. El primer caso se centra en la técnica, el segundo en la ley, y el tercero en la gente (como agente) y sus interacciones.

A finales de la década de 1980, Oakerson y Parks advertían sobre la importancia de observar, en la constitución de gobiernos locales en Estados Unidos, no solo la lógica de la teoría legal de la soberanía del Estado, sino examinar la función de las propias comunidades locales en el establecimiento de reglas

de gobernanza local: "la elección ciudadana suele ser el método básico de gobierno en las economías públicas locales de los Estados Unidos", entendidas las últimas como unidades de provisión y producción enlazadas por arreglos interorganizacionales, que en conjunto constituyen el nivel operativo de un sistema de gobernanza (1989, p. 281).

Veinticinco años después, Oakerson proponía conceptualizar la gobernanza como proceso mediante el cual regulan sus interdependencias las personas, se enfoca en la protección y mejora de la cosa pública (la *res publica*), y cuya agenda comprende los problemas de la acción colectiva (2004, p. 30). Aun cuando las estructuras de gobernanza reclaman el acceso a la autoridad gubernamental, no requieren ser limitadas a las instituciones gubernamentales, entonces, el gobierno no es condición suficiente de la gobernanza, así que quizá es mejor precisar la idea como co-gobernanza, ya que involucra la acción de la sociedad civil (p. 34). Es importante agregar que al entender la gobernanza en función de la participación plural debe hacerse sin perder atención al complejo de implicaciones y el correlativo plexo de valores que esto conlleva (lo cual es con frecuencia la parte olvidada en los estudios que se pretenden con o contra el enfoque de gobernanza).

Una manera de incorporar los complejos de la gobernanza (el de los valores, y la acción ciudadana) es considerar la gobernanza metropolitana como una mezcla de distintos *segmentos de dirección* (Heinelt y Kübler, 2005), donde el centro es el gobierno tradicional incrustado en cuatro segmentos de intermediación de intereses -podría decirse que son las esferas administrativa, territorial, funcional y cívica- que trabajan acorde a distintos modelos decisivos: las decisiones por mayoría, la jerarquía, la negociación e intercambio políticos, y el debate-argumentación dependientes de distintos tipos de actores y características de ciudadanía, en cuya periferia rondan asociaciones de base local, grupos de presión y movimientos, elementos que componen la infraestructura de la sociedad civil (p. 16). Así el modelo la gobernanza es el resultado de la mixtura de mecanismos de intermediación y representación territorial, la acción de organismos gubernamentales y cuasigubernamentales, de actores corporativos y de sociedad civil.

Los estudios del fenómeno metropolitano suelen enfocarse en algunas secciones del complejo metropolitano, un enfoque "pesimista" suele centrarse

exclusivamente en las implicaciones de la intermediación de intereses territoriales y administrativos, de manera que se pone el acento en cuestiones de legitimidad e imprescindibilidad de la acción jerárquica de la autoridad pública.

Otros enfoques, quizá de manera más "optimista", reservan su atención a las intermediaciones funcionales y de sociedad civil, siendo claves las capacidades de negociación y la amplitud con la cual se instrumentan iniciativas para dar voz a los actores diversos y se abren espacios para el debate (Heinelt y Kübler, 2005, pp. 16-17). Alternativamente se puede decir que el primer enfoque conduce a encontrar la respuesta a los problemas públicos mediante modelos decisivos de mayoría, en tanto el segundo se enfocaría en modelos participativos y deliberativos.

En el primer caso se encontrarían las reformas tradicionales con inspiración en la racionalidad legal weberiana, la cual deposita la carga de la acción pública en la capacidad de grandes y diversas burocracias, y condujo a resolver el problema de la fragmentación mediante la consolidación, anexando suburbios a la ciudad central o creando gobiernos metropolitanos.

En tanto que las respuestas inspiradas en el nuevo regionalismo plantean que una gobernanza metropolitana efectiva no requiere necesariamente de la consolidación institucional ofrecida por las primeras reformas, por el contrario, se puede lograr mediante acuerdos de cooperación establecidos por redes de actores relevantes para las políticas (Heinelt y Kübler, 2005, p. 10).

Si la gobernanza tiene que ver con la construcción de nuevas narrativas entonces la conceptualización de Lefèvre es sugestiva, para él *governance* refiere a nuevas formas de acción pública. A finales de los años noventa, el concepto surge en el discurso de los partidarios del gobierno metropolitano, quienes presentan a la gobernanza como necesaria para el éxito en los diseños de nuevas estructuras metropolitanas, frente a las aproximaciones 'top-down' del pasado. Las nuevas ideas emergen del proceso que pone en juego elementos para acceder a consensos entre actores centrales sobre objetivos "comunes" (1998, p. 9). Pero Lefèvre busca una aproximación crítica a la idea de gobernanza que se suele presentar como normativa y libre de conflicto.

Otra crítica al enfoque de gobernanza metropolitana es el planteado por Heinelt y Kübler, para quienes se ha limitado a cuestiones de equidad, efectividad y eficiencia en la provisión de servicios públicos y la competitividad de

las ciudades a escala global. En tanto que cuestiones sobre calidad democrática en la formulación de políticas es delegada a un segundo plano.

La gobernanza comprende la capacidad de las áreas metropolitanas para dotarse de condiciones que hagan de sus territorios gobernables (Lefèvre, 2005).⁵ Aquí la atención se centra en el desarrollo de tres especificidades: 1) la importancia de los procedimientos, ya que el sentido de la acción colectiva pasa de ser conducida por el Estado a ser interpretado por los propios actores con orientación en el largo plazo en virtud de la necesidad de ajuste mutuo de la acción; 2) debido a que el poder descansa más en la capacidad de actuar que en la representación política, el liderazgo se torna central; 3) el Estado mantiene su importancia, pero pasa de los resultados a centrarse en procesos, de ser el lugar central a mediador en un sistema "policéntrico", y finalmente, las áreas metropolitanas se convierten en "territorio de referencia" para el estado (Lefèvre, 2005, pp. 239-249), en el caso de América Latina, las zonas urbanas enfrentan tres retos de gobernanza: relativos a la identidad del área metropolitana, la responsabilidad y la legitimidad de sus acuerdos (p. 253).

REDES Y GOBERNANZA

En el estudio de las formas de gobernanza empíricamente practicadas en el mundo es central el tema de las redes de gobernanza. Sørensen y Torfing (2009) las definen como articulaciones estables de actores -interdependientes pero operacionalmente autónomos- del Estado, el mercado y la sociedad civil, que interactúan en negociaciones no exentas de conflicto y tienen lugar en el marco de reglas y normas institucionales, imaginarios sociales y experiencias compartidas, de manera que se facilita la formulación de políticas a la sombra de las jerarquías, contribuyendo a la producción de valor público en asuntos de relevancia para sectores amplios de la población (p. 236).

Para el modelo de redes los servicios surgen de complejas redes de relaciones que desbordan los límites de las organizaciones, por lo tanto se entiende

⁵ El libro en español omite el uso del concepto gobernanza, no obstante que en la versión posterior en inglés el concepto usado es *governance*, ver Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. R., y Fernández Güell, J. M. (Eds.). (2008). *Governing the Metropolis. Principles and Cases*: Inter-American Development Bank.

la necesidad de encontrar cómo las políticas públicas pueden fortalecer estas formas de gobernanza en red. Tal estudio analiza relaciones en lugar de estructuras para comprender cómo estos fenómenos modifican o redefinen las instituciones formales (Lejano, 2008). Pero la acción en red no conduce a resultados unívocos.

Las redes también pueden asociarse con el cabildeo y la corrupción. Incluso, como señala Aguilar Villanueva (2013), los problemas de la metropolización tiene raíz en las prácticas y creencias políticas, concretadas en indisposición para la cooperación y la coordinación: la falta es de disposición para dialogar, pactar y cooperar entre gobernantes de demarcaciones administrativas contiguas. Por otra parte, el problema de la fragmentación entre gobiernos territoriales no se acompaña de una estrategia de coordinación intergubernamental ni de esquemas de transversalidad.

En general se observa la necesidad de sumar la pluralidad de actores sociales al proceso de la gobernación de la metrópoli, pero surgen nuevas incógnitas: ¿es indispensable una ciudadanía con disposición-competencia a la participación, la colaboración y la corresponsabilidad para poder acceder a condiciones de gobernanza metropolitana? ¿La puesta en marcha de dispositivos que responden a los criterios, valores y aspiraciones de una gobernanza pública ofrecen las oportunidades para el surgimiento de dicha ciudadanía cívica?

LA CUESTIÓN METROPOLITANA EN GOBERNANZA

La Red Gobernanza Metropolitana surgió con el propósito de generar espacios de articulación para reflexionar los problemas y oportunidades que se suscitan en las comunidades llamadas metrópolis, y en los procesos de dirección y gestión de alternativas de solución y cursos de acción. Contribuyen a ello investigadores de múltiples disciplinas interesados en los asuntos metropolitanos. También se encuentran organismos de la sociedad civil que interactúan con otros actores públicos y privados en cuestiones muy particulares de interés colectivo; y finalmente convergen funcionarios públicos relacionados con los procesos de consulta y toma de decisiones en diversos ámbitos de gobierno, pero que inciden en áreas metropolitanas.

Un objetivo académico de la Red es contribuir a la precisión teórica y conceptual, con orientaciones a enriquecer la propia gobernanza metropolitana como proceso. Mucho se ha investigado sobre la conceptualización de la ciudad como metrópoli, los primeros trabajos se relacionan con cuestiones demográficas y económicas, escasez de vivienda, falta de prestación de servicios básicos para la nueva población y problemas de dispersión en periferias urbanas.

La Red Gobernanza Metropolitana ha emprendido la discusión de los dilemas propios del fenómeno metropolitano, a través de dos reuniones regionales y una nacional en el contexto del primer coloquio internacional sobre la materia realizado en El Colegio de Jalisco, en octubre de 2017. Se prestó atención a las dinámicas complejas y las interacciones entre los diversos elementos que conforman el fenómeno metropolitano.

En la comprensión que desde diversas disciplinas se estudia el fenómeno, muchas veces aludiendo al concepto de gobernanza de distintas problemáticas urbanas, la Red intenta propiciar la reflexión sobre las implicaciones de pensar la cuestión metropolitana en código de gobernanza, buscando trascender su simple uso meliorativo que a unos resulta atractivo y a otros chocante, pero a unos y otros los motiva a titular sus ensayos con el concepto gobernanza. Así las ideas, la red reflexiona los nuevos procesos de la acción pública donde se incorporan ahora más actores en los asuntos comunes, en la comprensión de que las redes de actores se desenvuelven en relaciones interdependientes en un entorno de condicionantes estructurales y procesales, pero sin perder los actores individuales, organizacionales o institucionales su potencial autónomo.

A partir de ciertos supuestos teóricos ofrecidos por Luis F. Aguilar Villanueva en la primera reunión regional efectuada en Puerto Vallarta, Jalisco, se busca dar sentido crítico y reflexivo al concepto gobernanza metropolitana. En ese espacio se analizaron al menos cuatro elementos, propuestos por el profesor Aguilar, de los procesos de toma de decisiones e involucramiento de los diversos actores, tanto de los ámbitos públicos gubernamentales, como sociales y de la iniciativa privada.

El primer elemento es la transterritorialidad de los problemas con la interdependencia de actores; el segundo, la reconfiguración de la hacienda pública para la aplicación de los recursos de manera metropolitana y no municipal;

el tercer elemento es la configuración de mecanismos vinculantes de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones; y el último elemento es la consideración de las diferencias de capacidades institucionales de los municipios que conforman las áreas metropolitanas para tratar de equipararlos e incorporarlos de una manera más integral a los procesos de gobernanza metropolitana.

Con los antecedentes académicos reseñados surge esta obra para difundir el debate sobre los fenómenos en los procesos de gobernar entidades conurbadas a nivel latinoamericano, desde varios enfoques, disciplinas académicas y concepciones del fenómeno metropolitano. El libro se estructura con tres apartados generales, el primero aborda temas sobre las relaciones entre gobierno y sociedad; inicia con la reflexión conceptual sobre las redes e instituciones informales como marcos explicativos de la gobernanza metropolitana.

Carlos A. Navarrete habla de cuatro enfoques centrales sobre la gobernanza, y los reconstruye a través de sus principales teóricos. Cada propuesta ofrece aristas de una problemática que no admite respuestas lineales, la gobernanza es sociopolítica (Kooiman, 1993) e implica narrativas en disputa (Mark Bevir y R. A. W. Rhodes, 2016), lo cual demanda instrumentos interpretativos (Mark Bevir, y R. A. W. Rhodes, 2016). Algunas de dichas narrativas son hegemónicas y se establecen desplazando exigencias sociales legítimas (Davies, 2014).

Cuando se habla de redes de gobernanza se suele destacar el aspecto de los contratos informales, pero de igual forma destaca la discusión sobre el intercambio de recursos, la interdependencia, la confianza y el riesgo de abuso estratégico, y en especial en los aspectos de reciprocidad y establecimiento de mecanismos de sanción mutua. A través de diversos autores Navarrete entretiene las narrativas que dan sentido a las anteriores categorías para posteriormente reflexionar sobre el asunto concreto de la gobernanza local y metropolitana.

En la comprensión de que las regiones metropolitanas se erigen en unidades económicas y sociales dominantes en un mundo global (Feiock, 2009), Navarrete reflexiona sobre la importancia de pensar la metrópolis en código de gobernanza. El autor se pregunta si la gobernanza es producto de la acción intencional o juego sociopolítico, y recurre a sociólogos clásicos como Max Weber y Emile Durkheim para ejemplificar las implicaciones de dicha duali-

dad conceptual. Esta disertación lo lleva a cuestionar las fórmulas de institucionalidad formal, o gobierno metropolitano, como respuestas de gobernanza, invitando a prestar mayor atención a las nuevas e innovadoras respuestas para atender viejos y nuevos problemas de gobernación.

Esto lo lleva a comprender la gobernanza metropolitana como un "proceso mediante la acción en redes por el cual se crean y establecen mecanismos que propician equilibrios dinámicos entre actores de los sectores público, social y económico, cristalizando en nuevas formas de acción pública, pudiendo consolidarse con la creación de normas y sistemas de relaciones de poder formales, pero en todos los casos instituyendo reglas informales que dotan de sentido a políticas públicas de orden metropolitano."

El capítulo concluye con una propuesta para analizar la gobernanza metropolitana con enfoques etnográficos y realistas, su preocupación principal es no descuidar la creación de sentido desde el "ciudadano de lo cotidiano", pero tampoco la acción en red que conduce a particularismos vs. aspiraciones de bienestar general.

El capítulo segundo ingresa a una problemática específica, el de la pobreza en el área metropolitana de Guadalajara. Villaseñor y Hernández ofrecen una propuesta de esquemas complementarios a las tradicionales políticas de combate a la pobreza -que se presentan en formato jerárquico y jurídico- mediante organismos coordinadores en zonas metropolitanas y la participación de más actores sociales.

La tercera participación es de Leticia Mejía, quien expone el caso del Observatorio Ciudadano Metropolitano de La Piedad-Pénjamo en el estado de Michoacán, y su contribución a esquemas de mayor involucramiento y participación de diversos actores sociales y públicos en cuatro áreas: la observación y emisión de recomendaciones en torno a programas estatales, gestión de apoyos a los municipios en cuestión, la intervención en la recuperación del meandro del Río Lerma y la construcción de un inventario de experiencias y conocimiento relativo a dichos mecanismos y procesos participativos.

Cierra la sección con el trabajo de Roberto Govea, circunscrito a los procesos intrerrelacionales de grupos con problemas de discapacidades de la Zona Metropolitana de Guadalajara, deduciendo que la conformación en red de dichos organismos generó capacidad de diálogo e interlocución con diversas autoridades, tanto a nivel nacional como local.

La segunda parte toma nombre por las dinámicas y procesos de planeación urbana. Demerutis Arenas presenta un amplio estudio comparativo de las metrópolis de Guadalajara y Monterrey, sobre el funcionamiento de instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana. El propósito del trabajo es analizar las relaciones entre gobiernos locales y actores de la sociedad organizada, atendiendo principalmente las instancias tomadoras de decisiones, las formas de relación público-privadas y los instrumentos que rigen los procesos de planeación.

Las instituciones analizadas responden a la tendencia en la planeación urbana mediante la coordinación entre agentes estatales y municipales para la toma de decisiones. Comprende a las áreas metropolitanas como fruto de la concentración en asentamientos humanos para generar recursos que permitan mejorar la calidad de vida gracias a las economías de escala, pero reconoce también las inequidades y el rezago en la atención a grupos vulnerables.

Demerutis estudia las estrategias de gestión urbana y territorial con mecanismos interactorales en el periodo 1970-2016, y caracteriza cuatro fases distinguidas por la evolución de la concentración y jerarquía hacia la inclusión de nuevos actores, el surgimiento de retos por la fragmentación de la planeación y la respuesta mediante la coordinación y asociación entre municipios. Destaca el crecimiento incremental de la influencia de grupos organizados de la sociedad.

El análisis le permite identificar las constantes de cada etapa y las variantes entre ellas. Hacia mediados de la década de 1970 destaca la planeación de las capitales sin prestar atención a municipios pequeños. Posteriormente, y hasta inicios de los ochentas, el gobierno federal interviene radicalmente en la planeación urbana y territorial, pero los años ochenta se destacaron por la resistencia de los gobiernos estatales a la planeación municipal por decretos federales. El final de siglo y la primera década del nuevo siglo se caracteriza por la fragmentación de las áreas metropolitanas y la planeación como responsabilidad de los gobiernos municipales. A partir de 2008 se entra en una fase de coordinación metropolitana.

Al parecer la publicación en noviembre de 2016 de la nueva "Ley de General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano" (LGAHOTDU) podría marcar el inicio de una nueva época

distinguida por aspiraciones de gobernanza de las áreas metropolitanas, en formato que reconoce al gobierno estatal su papel como coordinador y supervisor. La Ley contempla la creación de nuevas instancias como la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano.

Demerutis plantea que el proceso histórico ha pasado de la gobernanza corporativa con decisores predominantes empresariales y profesionales, a un segundo momento de planeación dictada por los ejecutivos estatales en vinculación con empresarios aliados. Posteriormente se observa una mezcla corporativista y administrativa orientada al crecimiento, redistribución económica y la eficiencia con dominante presencia de la federación.

Las cámaras empresariales vinculadas a funcionarios estatales y municipales marcan la siguiente fase, con tenues diferencias entre los casos de Guadalajara y Monterrey, este último incluye la presencia de universidades en los órganos de consulta y participación. Hacia finales del siglo XX y principios del XXI persiste el corporativismo, pero con el ascenso de la influencia de los políticos municipales en la toma de decisiones. Después de una inclinación populista, la segunda década del presente siglo entra en un proceso de mutación hacia un mayor pluralismo con cierto equilibrio de intereses y relaciones interactivas entre actores público-privados. Demerutis cierra su estudio con estas reflexiones y encuentra una mayor recepción de la voz de la sociedad civil gracias a la creación de instrumentos como el referéndum y nuevas formas de mediación.

La segunda sección del libro continúa con la exposición de Rutilo Rea, Cándido González y Hugo Adrián Medrano, quienes plantean cómo han incidido los cambios dinámicos de la demografía, los procesos productivos y el mercado laboral y cultural de Tepatlán de Morelos, tornando su realidad rural hacia una nueva y metropolitana.

El caso de la Zona Metropolitana 23, conformada por Ocotlán, Poncitlán y Jamay en el estado de Jalisco es estudiado por Esmeralda Velázquez. Se presenta el proceso de planeación metropolitana con trazas de participación de los diferentes actores tanto políticos como sociales y económicos, sin embargo, a pesar de haber trascendido los cambios en las administraciones municipales no hubo continuidad a la planeación, debido sobre todo a la falta de

compromiso y liderazgo. En tanto que el ensayo de José Luis Águila reflexiona las políticas de redensificación en las ciudades y expone el caso de dos municipios que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara, Tonalá y la propia ciudad capital, Guadalajara, que han adecuado sus reglamentos a dichas tendencias habitacionales.

La parte tercera del libro se orienta al estudio de presupuestos y rendición de cuentas. Rodrigo Carmona analiza el rol de las instituciones políticas con los procesos de gobernanza en materia de presupuestos participativos en quince ciudades argentinas. Considera Carmona que el Presupuesto Participativo (PP) surgió en América Latina como respuesta al modelo institucional predominante a partir de la década de 1980, con la oferta de enriquecer la dinámica democrática mediante la reserva de gasto público local para atender demandas concretas de la ciudadanía.

Su estudio examina dos aspectos: el proceso de legitimación del poder político-institucional y la apertura democrática de la gestión municipal. Parte de una crítica a los impactos del modelo económico mundial, que redundó en la ampliación de responsabilidades de los municipios, y una mayor relevancia por la proximidad entre autoridades y ciudadanos, lo cual configura oportunidades para nuevas prácticas y modos de atención a los problemas, marcadamente participativas.

El estudio atiende la institución del PP en quince municipios argentinos con al menos tres años de asambleas, realiza entrevistas con el apoyo de cuestionarios semiestructurados aplicados informantes clave. Su objetivo es captar la importancia del PP en términos de mejora democrática, construcción de ciudadanía, diseños institucionales y el lugar institucional que toma el instrumento en la vida interna del gobierno local.

Las variables del análisis se agrupan en tres aspectos: el contexto político, el PP y la democracia, y el diseño institucional. En el primer caso contempla la fuerza político-partidaria, el poder legislativo municipal, el apoyo político interno y la presencia de organizaciones sociales. En cuestiones de democracia atiende a la innovación, nuevos derechos y "democracia de proximidad". Finalmente, se concentra en el diseño temático del territorio, el lugar como institución intragobierno y el proceso y la implementación.

Como resultado se encontró que no existe una clara identificación del PP con una específica fuerza política. El legislativo es poco relevante en la aprobación de ordenanzas que reglamentan el PP, se revela desdibujado y quizás como acompañante en la gestión municipal aunque destaca el caso de Lanús, donde los concejales logran impulsar proyectos. El PP permite acudir a la población no organizada, aunque puede tener sostén en cuadros territoriales y partidarios. No obstante, su potencial depende de la acción de gobierno local y el Intendente.

El PP otorga visibilidad a ciertas demandas locales y permite reivindicar necesidades de carácter barrial gracias al factor de "proximidad", lo cual se relaciona con la emergencia de nuevos derechos y la mejora de los lazos entre autoridades y sociedad. Lo anterior redundaría en el fortalecimiento de la democracia representativa gracias a que se acerca el gobierno a la sociedad, esto constituye al PP como mecanismo legitimador de los gobiernos locales en tanto muestra apertura a nuevas formas de acción con formato de gobernanza.

Con relación al diseño institucional, el PP reporta un enfoque marcadamente territorial, con el barrio como referente central. El caso de Villa María presenta singularidades, con un esquema de planificación territorial plurianual que aspira a la planificación de la ciudad como conjunto. Carmona pormenoriza sobre los resultados generales del PP en términos de su gestión, el rol del intendente y los coordinadores del instrumento. Habla de la falta de coordinación y comunicación que propicia recelos entre dependencias, ya que la sección del PP es observada como un "municipio paralelo", esto repercute cuando dicha área es aislada y padece mermas de legitimidad hacia el interior. Pero Carmona también muestra las características de los casos de éxito, como ejemplo está la posibilidad de que el conjunto municipal se nutra de las demandas surgidas en los foros participativos.

En resumen, da cuenta de un impacto institucional parcial (poca articulación entre órganos municipales), pero importantes efectos hacia fuera, a nivel territorial. El PP ha logrado trascender la identificación con marcas partidistas, y genera espacios de articulación y deliberación que amplían la confianza en el Estado. Una limitante es la referente a las posibilidades transterritoriales, sin dar respuestas a los retos de los problemas del conjunto de la ciudad.

El libro cierra con la participación de Freddy Mariñez, quien analiza la rendición de cuentas en clave de *gobernanza colaborativa*. Inspirado en la reflexión sobre los dilemas que se propician por la innovación del sector público en materia de rendición de cuentas (Sørensen, 2012), Mariñez explora el proceso de reflexión de los mecanismos de rendición de cuentas, desde el paradigma burocrático, a la rendición de cuentas en la gobernanza democrática en un contexto de cambio que introducen las herramienta *web 2.0*, las cuales amplían las iniciativas de participación ciudadana y enriquece el debate.

El autor destaca la rendición de cuentas íntimamente ligada al compromiso cívico dado que este último es soporte de la efectividad democrática en términos de legitimidad gubernamental, implementación de políticas y rendición de cuentas. En esta lógica se diría que están entramados el valor social y el valor público.

En relación con los paradigmas, en el burocrático destaca la orientación hacia la legalidad y el orden, reconociendo Mariñez que la idea de la rendición de cuentas se origina en la visión jerárquica y la responsabilidad ascendente. El paradigma post-burocrático desatiende el control de la corrupción: "la NGP es una crítica a la forma monopolística de provisión del servicio público y un argumento para justificar una amplia gama de proveedores con un enfoque orientado al mercado. Las teorías de la Elección Pública, del Agente-Principal y la doctrina de la competencia económica fueron centrales para el desarrollo de este paradigma", convirtiendo al ciudadano en consumidor y cliente, gestando un modelo de "supermercado".

El paradigma de la *gobernanza colaborativa* que presenta el autor solventa el "déficit democrático", debido a sus efectos positivos en términos de confianza, legitimidad y responsabilidad gubernamental. Cuando el modelo de gobernanza es adoptado por los gobiernos, añade la promoción de valores como la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia. En sus reflexiones, Mariñez asimila *gestión pública colaborativa* con *gobernanza colaborativa* y reduce el modelo a dos aspectos: la colaboración interorganizacional y destacadamente el compromiso cívico, posicionando una perspectiva que contrasta conceptualmente con otros capítulos de esta obra.

Al hablar de "responsabilidad mixta" e "interfaces de obligaciones y derechos" discrepa con otras posturas, pues descarta las movilizaciones disruptivas y las luchas en defensa de causas no atendidas por el Estado, así la idea,

el ciudadano es efectivamente un colaborador, no el mandante. Finalmente, el modelo propuesto deja el horizonte abierto para el análisis de las interfaces de derechos y obligaciones, de manera que se integren dilemas propios de la acción colectiva que impulsan dinámicas de disrupción, protesta e innovación ciudadana.⁶

Carlos Alberto Navarrete Ulloa
Universidad de Guadalajara – El Colegio de Jalisco

⁶ Agradezco los comentarios y sugerencias vertidos en este aspecto por Álvaro Guevara y Luis Álvarez, así como las contribuciones de Daniel Robles Torres con ideas y aportes concretas para el estudio introductorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). Gestión estratégica y gestión de calidad en los gobiernos metropolitanos. En O. Urquidez, L. F. Cabrales Barajas, E. García Fernández, y N. García Vázquez (Eds.), *Metrópolis en movimiento* (pp. 125-146). Zapopan, México: El Colegio de Jalisco.
- Castells, M. (2017). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Bel, G., y Warner, M. E. (2015). Inter-Municipal Cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration*, 93 (1), 52-67. doi:10.1111/padm.12104
- Bevir, M., y Rhodes, R. A. W. (2016). *Rethinking governance: ruling, rationalities and resistance*. New York, USA: Routledge.
- Bevir, M., y Rhodes, R. A. W. (Eds.). (2016). *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*. Abingdon, UK: Routledge.
- Davies, J. S. (2011). Repensando las redes: gobernanza como hegemonía. En M. Bassols y C. Mendoza (Eds.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas* (pp. 37-65). Barcelona, España: Anthropos Editorial, UAM-Iztapalapa.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44 (3), 356-377. doi:doi:10.1177/1078087408324000
- Heinelt, H., y Kübler, D. (Eds.). (2005). *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. New York, USA: Routledge.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. London, UK: Sage.
- Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in Western countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1), 9-25.
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-264). Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Lejano, R. (2008). The Phenomenon of Collective Action: Modeling Institutions as Structures of Care. *Public Administration Review*, 68 (3), 491-504. doi:10.1111/j.1540-6210.2008.00885.x

- Oakerson, R. J. (2004). The Study of Metropolitan Governance. En R. C. Feiock (Ed.), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation* (pp. 27-65). Washington, DC, USA: Georgetown University Press.
- Oakerson, R. J., y Parks, R. B. (1989). Local Government Constitutions: A Different View of Metropolitan Governance. *The American Review of Public Administration*, 19 (4), 279-294. doi:10.1177/027507408901900402
- Ramírez de la Cruz, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27, 491-520.
- Rojas, E. (2005). Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metropolis*. Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Sørensen, E. (2012). Measuring the accountability of collaborative innovation. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17 (1), 1-18.
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87 (2), 234-258. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x
- Subirats, J. y Brugué, Q. (2005). Políticas sociales metropolitanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metropolis* (pp. 127-191). Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo - BID.

SECCIÓN I

Relaciones Gobierno – Sociedad en Zonas Metropolitanas

- Pradilla Cobos, E. (2016). Zona Metropolitana del Valle de México: neoliberalismo y contradicciones urbanas. *Sociologías*, 18(42), 54-89. doi:http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004203
- Ramírez Saiz, J. (1989). Los objetivos de la LGAH. En G. Garza Villarreal, *Una década de Planeación Urbano-Regional en México 1978-1988*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Rodriguez, V. E. (1997). *Decentralization in Mexico: From reforma Municipal to Nuevo Federalismo*. Boulder, CO: Westview Press.
- SEDESOL - CONAPO - INEGI. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México, D.F.: Secretaría de Desarrollo Social - Consejo Nacional de Población - Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ONU-Habitat. (2002). Concept paper. *The Global Campaign on Urban Governance*. Nairobi: ONU-Habitat.
- Unikel, L., Ruiz Chiapetto, C., & Garza Villarreal, G. (1976). *El desarrollo urbano de México: Diagnóstico e implicaciones futuras*. México, DF: El Colegio de México.
- Valadez Fernández, J. (1995). Evolución de la Planeación Urbana en Monterrey. En G. Garza Villarreal, *Atlas de Monterrey*. México, DF: El Colegio de México.
- Villar Calvo, A. (1998). *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano, herencia del centralismo y la subordinación: Caso de Estudio, Estado de México*. Toluca, Edo.Mex.: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ward, P., & Rodriguez, V. (1999). New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 673-740.
- Wario Hernández, E. (1998). Limitaciones de la normatividad urbanística en el Área Metropolitana de Guadalajara. En G. Garza Villarreal, & F. Rodríguez Urrutia, *Normatividad urbanística en las principales Metrópolis de México*. México; DF: El Colegio de México.

DINÁMICA URBANA, REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA Y CAMBIO CULTURAL EN TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. ¿GOBERNANZA METROPOLITANA RURALIZADA?

Rutilo Tomás Rea Becerra¹
 Universidad de Guadalajara
 Cándido González Pérez²
 Universidad de Guadalajara
 Hugo Adrián Medrano Hernández³
 Universidad de Guadalajara

RESUMEN

Las reestructuraciones productivas que se presentan en algunas ramas de la actividad económica, provocan cambios en la idiosincrasia de los habitantes de un territorio así como dinámicas nuevas de urbanización. Ciudades medias cobran importancia en su crecimiento demográfico y de cambio en las estructuras del mercado de trabajo. Tepatitlán de Morelos, Jalisco, es una de las localidades más dinámicas de los Altos. Destaca por la producción de huevo para plato, la cual impulsa procesos de innovación tecnológica y administrativa que inciden en dinámicas culturales de la localidad, y fomentan una dinámica rural-urbana que se expande a municipios aledaños, proyectándolo como posible zona metropolitana de alta relevancia en los Altos de Jalisco.

Los empresarios y el gobierno estatal desempeñan un papel muy destacado en la promoción de la urbanización, para establecerla como zona metropolitana. La arraigada identidad de esta localidad facilitaría una gobernanza metropolitana en la que se promocionaría la cohesión social, pero bajo el liderazgo de estos grupos empresariales.

¹ Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Políticos y Gobierno del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, y miembro de la Red de Gobernanza Metropolitana.

² Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Organizacionales del Centro Universitario de Los Altos (UdeG), miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

³ Profesor-Investigador del Departamento de Historia del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, y miembro de la Red de Gobernanza Metropolitana.

Palabras clave: Innovación, reestructuración productiva, cambio cultural, gobernanza metropolitana.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años hemos sido testigos de una dinámica urbana en México que no estaba contemplada ni por la interpretación lineal de la historia ni por las etapas progresivas del crecimiento económico. Zonas metropolitanas han sufrido disminuciones significativas en sus ritmos de crecimiento demográfico y espacial, y ciudades medias han tenido una expansión acelerada que las ha colocado no en "la nueva rusticidad mexicana", sino en la nueva urbanidad y reindustrialización del campo, pues se les dota de vías de comunicación (caminos, carreteras, puentes, energía eléctrica, agua entubada, internet y fibras ópticas). Son tres los cambios que consideramos más importantes en esta nueva dinámica:

- 1) Los cambios demográficos y de migración.
- 2) Los procesos de reestructuración en la producción.
- 3) Cambios en la estructura del mercado de trabajo y la cultura de las localidades.

Ante este panorama este trabajo tiene por objetivo establecer un análisis cualitativo de las incidencias de estas transformaciones en una de las localidades más dinámicas de la región de Los Altos de Jalisco: la ciudad de Tepatitlán de Morelos, tomando como referencia analítica una de las actividades consideradas de gran arraigo en la localidad como es la producción de huevo, actividad que junto con otras labores agropecuarias (lechera, avícola, porcina y recientemente de tequila) ha generado una dinámica rural-urbana que ha conseguido expandirse a otros municipios circunvecinos, y en términos reales permite considerarla como una zona metropolitana.

Con base en lo anterior el presente trabajo tiene como principal interés reflexionar acerca de las posibilidades de una Gobernanza Metropolitana (GM) para esta región, a sabiendas que la Comisión de Asuntos Metropolitanos del

H. Congreso de Jalisco, en el año 2016, la haya rechazado.⁴ Sin embargo, consideramos que en la actualidad esta petición es más viable técnica y jurídicamente que cuando se presentó en 2011, pues cumple con la mayoría de las peticiones que dicha Comisión le demandaba entonces.

El trabajo investigativo está dividido en tres apartados y sus conclusiones. En el primero se intenta definir el concepto (o conceptos) de la Gobernanza Metropolitana (GM), considerándolo una definición dual que implica un término de carácter geográfico y uno político. Además ambos son polisémicos donde inciden elementos de carácter normativo, es decir, de toma de decisiones y elementos de naturaleza positiva o teórico-conceptual.

El segundo aborda la estrecha relación que se ha generado a lo largo de la historia entre la identidad del alteño, los procesos de innovación y transformación productiva (específico en la producción de huevo), así como el desarrollo urbano y metropolitano de esta localidad, en la cual desde 2011 se ha promocionado ante el Gobierno del Estado las posibilidades que esta ciudad, junto con los municipios de Acatic, Arandas, San Miguel el Alto, Valle de Guadalupe, Jesús María y San Ignacio Cerro Gordo, sean merecedoras a convertirse en Zona Metropolitana.

El tercer apartado analiza el papel de los empresarios (de la industria del huevo) como uno de los principales actores en el desarrollo de estas transformaciones productivas, pero también como uno de los fundamentales promotores, junto con el gobierno, del desarrollo urbano. Por otra parte se analizan las relaciones empresariales que han permitido posicionar varias actividades que no solo se han reducido a las agropecuarias, sino han llegado a la esfera financiera contando con fructíferas actividades económicas y, recientemente, en actividades industriales como autopartes.

A manera de conclusión se considera que existen las evidencias técnicas y jurídicas suficientes para considerar a Tepatitlán de Morelos, y los seis municipios mencionados, como una zona idónea para convertirse en metropoli-

⁴ En 2011 se presentó la propuesta que Tepatitlán de Morelos, junto con los municipios circunvecinos de Arandas, Valle de Guadalupe, San Miguel el Alto, San Ignacio Cerro Gordo, Acatic y Jesús María se convirtieran en una zona metropolitana. Sin embargo, en 2016 el dictamen de la Comisión de Asuntos Metropolitanos consideró que no se contaba con las características urbanas requeridas, pues existía una separación de más 40 kilómetros de separación entre una y otra localidad (la Comisión exige como máximo 10 kilómetros); que 75% de la población se encuentra en actividades secundarias y la densidad demográfica no superaba los 50,000 habitantes en dichas localidades. No obstante, el Instituto Municipal de Planeación de Tepatitlán argumenta que estos elementos sí se cumplen.

tana. A través de un ejercicio referencial se establece que la GM predominante sería un campo de acción, concertación y consenso donde los empresarios alteños tendrían un gran poder de decisión.

INTENTAR DEFINIR LA GOBERNANZA METROPOLITANA (GM)

La conceptualización de la Gobernanza Metropolitana cuenta con dos acepciones estrechamente interconectadas: la gobernanza y lo metropolitano, es decir, una acepción de carácter geográfico-territorial y otra de carácter político-democrático. El intento por definir este fenómeno de manera más específica se complejiza aún más, por el hecho que ambas categorías resultan polisémicas en las cuales no solo se consideran elementos conceptuales o teóricos, sino también criterios normativos de índole ética así como de toma de decisiones, lo cual conduce a generar más preguntas que respuestas en el debate.

El acercamiento a este examen valorativo llevó a considerar intermitentemente las siguientes dudas: ¿la Gobernanza Metropolitana se refiere a una expansión geográfica o a una concentración demográfica? ¿Es una gran aglomeración de pobladores asentada en un territorio o solo es el traslado hacia una aglomeración industrial? ¿Es un fenómeno urbano o también puede ser rural? ¿Se refiere a grandes ciudades modernas con majestuosos edificios considerada como "ciudad digital", o puede ser una coordinación entre ciudades medias? ¿Comprende a varias federaciones circunvecinas o se circunscribe solo a municipios de un estado? ¿La gobernanza es decidida por el gobierno en turno o se impulsa a través de la participación democrática? Por ende, ¿es considerada como una ciudad democrática donde participa un conjunto de actores locales o es un enclave donde el quehacer de la vida económica, política y social la deciden grandes corporaciones trasnacionales?

En independencia de las respuestas que se puedan verter en torno al caso, y a lo polisémico de su definición, existen algunos elementos que dan origen al análisis y al debate de la GM. Primero está la necesidad de estudiar y generar la teoría de la GM, donde se debe originalmente a un fenómeno geográfico-territorial de concentración y de expansión. Es decir, se considera que es un área que concentra una gran población, ya sea atraída por una aglomeración industrial, por el desarrollo urbanístico, por los servicios que se localizan

en ella o por el deseo de mejorar el status de vida de los individuos o familias que se asientan en ella.

Por otra parte es un fenómeno de expansión urbana, pues en su desarrollo se traspasan los límites de una localidad, invadiendo contornos geográficos naturales y demarcaciones político-administrativas circunvecinas a la ciudad central; dicha expansión incluso puede ir más allá de los gobiernos o entidades estatales. Esta concentración-expansión conduce como efecto a un segundo elemento constitutivo de análisis: la intermunicipalidad, pues la conurbación que se despliega va aumentando la complejidad de las ciudades debido a que se extienden los problemas de servicios públicos (agua, drenaje, alcantarillado, desechos sólidos y recientemente problemas ambientales), pues se aumenta la demanda de un número mayor de habitantes ya no de un solo municipio, sino de la zona conurbada.

Si el análisis de las zonas metropolitanas lo reducimos a estos elementos posiblemente solo tendríamos tres áreas, o zonas, metropolitanas en nuestro país: el Valle de México, Monterrey y Guadalajara. Sin embargo, la GM también se define y se impulsa por criterios de carácter político-administrativo, los cuales en ocasiones prevalecen por encima de los marcos conceptuales y teóricos. Así las decisiones políticas, técnicas y normativas se imponen sobre los aspectos teóricos o conceptuales.

Hay municipios que no necesariamente están vinculados por la coordinación político-administrativa, o por un desarrollo urbano afín, como es el caso de la Zona Metropolitana de Ocotlán, Jalisco, cuyos municipios no están tan unidos como pudiera ser el caso de otros del propio estado de Jalisco, o como la Zona Metropolitana de La Piedad, Michoacán y Pénjamo, Guanajuato, los cuales más que estar conectados por una administración conjunta o conurbadas se asocian con la finalidad de conseguir mayores recursos de los llamados Fondos Metropolitanos.

Otro elemento a considerar es que si bien la GM es un fenómeno de expansión urbana existen regiones donde se desarrollan actividades agrícolas, ganaderas o agropecuarias que, de manera directa o indirecta, fomentan procesos de conurbación y de colaboración en la agenda intermunicipal. Este es el caso de Tepatitlán de Morelos y sus vínculos con los municipios alteños de Arandas, San Miguel el Alto, San Ignacio Cerro Gordo, Acatic, Valle de Guadalupe y Jesús María, sitios donde si bien no se han desarrollado los niveles

de concentración demográfica y de expansión territorial que crean las complejas ciudades metropolitanas actuales sí cumplen con los requisitos⁵ establecidos por el Comité Técnico de Coordinación Metropolitana del Congreso de Jalisco para convertirse en una zona metropolitana, pues se debe aclarar que no es la llamada "nueva rusticidad" o las "actividades del campo" aquellas que por sí solas han generado esta nueva dinámica. Sin los procesos de urbanización (tomas de agua, llegada de la energía eléctrica, sistemas de drenaje y alcantarillado y, sobre todo, las carreteras, caminos y puentes que se gestionaron a través de las diversas instituciones públicas) resulta impensable este proceso metropolitano.

Queda claro que la GM es un fenómeno urbano, pero sí habría que señalar estas actividades (ganadera, porcina, avícola y últimamente la siembra de agave) presentan un potencial económico no solo para la ciudad de Tepatitlán o la región de Los Altos Sur,⁶ sino para el estado de Jalisco en su conjunto, pues se le reconoce a dicho territorio como el primer lugar en la producción de huevo para plato; es una zona importante en la producción de carne de cerdo, además es sede de la cuenca lechera más importante de la entidad y en la actualidad es uno de los principales productores de tequila, por lo cual es una región muy importante para el estado.

Su justificación como zona metropolitana es que estas actividades ya no pueden ser consideradas de exclusividad ranchera, pues se han modernizado a niveles de industrialización y de procesos de producción automatizados (como el caso de las granjas avícolas, la producción lechera, la producción de alimentos para ganado a través de pre-mezclas o últimamente como la destilación industrial del tequila), por lo cual ya no pueden ser clasificadas exclusivamente como actividades rurales.

⁵ De los requisitos que se cumplen son: dos de los municipios cuentan en sus cabeceras con más de 50,000 habitantes; los seis municipios están ubicados a no más de 40 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril de las localidades de Tepatitlán y de Arandas que son consideradas las ciudades metropolitanas; más de 10% de la población trabaja y reside en estas dos ciudades centrales; se tiene una densidad media urbana de 21 habitantes por hectárea; 75% de la población activa está en actividades industriales, comerciales y de servicios, y la movilidad laboral ha fomentado un corredor económico que ha permitido la interacción de los habitantes de los distintos municipios de esta área (Instituto Municipal de Planeación de la Zona Metropolitana de Tepatitlán, 2014).

⁶ Los Altos Sur es una de las regiones administrativas del estado de Jalisco, la cual está conformada por doce municipios. La región Altos Norte está conformada por ocho municipios.

Existe, además, ese elemento adicional ya mencionado de las llamadas Condiciones Generales de Reproducción (CGR),⁷ pues se reconoce que estas actividades no hubieran podido desarrollarse sin redes de caminos y carreteras que conectaran a Tepatitlán con la ciudad de Guadalajara por un lado y con el Bajío y la ciudad de México por el otro. No pudiéramos entender el desarrollo agropecuario sin la llegada de la energía eléctrica, de agua entubada, de los sistemas de drenaje, sin toda esa infraestructura de *urbanización* impulsadas por el Estado. Solo de esa manera se puede entender esta nueva dinámica la cual resulta ser más urbana que rural, y donde técnica y jurídicamente se da fundamento para convertirse en una zona metropolitana.

Respecto del término gobernanza consideramos que también existe un abanico de interpretaciones, las cuales van desde aquellas que consideran un nuevo mecanismo de control de los gobiernos en turno, donde se clasificarían como *críticas* o *contestatarias* hasta aquellas que consideran un campo para la participación y negociación democrática, cuya clasificación sería como *participativas* o *de negociación*.

La idea central de la visión críticas (o contestataria) es que la gobernanza esconde su sentido conservador, pues la igualdad de la participación ciudadana no solo se reconoce en el discurso, sino en la práctica favorecedora de a una de las partes, por ende, se reconoce el conflicto pero se considera que este es desigual, pues mantiene el poder de quienes lograrán imponer su proyecto y la gobernanza resultará hacer supuestos consensos, diálogos, debates, mesas de trabajo que solo sirven para legitimar los proyectos gubernamentales en turno y dar una apariencia de civilidad, orden, estabilidad y democracia ciudadana.

Por su parte, la visión participativa (o de negociación) reconoce que es un proceso de gestión, coordinación y participación del gobierno, el mercado y la sociedad organizada. Otros señalan más específicamente a los empresarios, la sociedad civil y los gobiernos municipales, pero independientemente de los términos que se utilicen se reconoce la necesidad de participación de los diversos actores que conforman la ciudad. En esta posición se reconoce que la

⁷ Las CGR son entendidas como el conjunto de prestaciones y equipamientos que el Estado pone al servicio de la sociedad para garantizar la reproducción ampliada de la vida. La existencia de escuelas, hospitales, centros culturales o recreativos inciden en el estado de salud, educación y ambiente social propicio de los trabajadores y sus familias, que es una condición indispensable para la productividad. Pero también implica dotar de infraestructura y una mayor oferta de servicios a las regiones, cuando estas se diversifican y crecen.

gobernanza puede estructurarse como red, como una cuestión de gestión o como una gobernanza basada en el capital social y la participación ciudadana.

La postura *crítica* y la *participativa* reconocen que la gobernanza no es sinónimo de buen gobierno, y que en ella está presente el conflicto, aunque para los primeros de forma desigual e impositiva mientras que para los segundos permitiría –aunque no siempre– generar consensos para la convergencia, coordinación o cooperación de los diferentes actores. Por ende, se pudiera considerar que en la gobernanza están presentes la confrontación y la negociación, además en ella están representados los intereses de clase, de fracciones o de elites, pero sobre todo –si se impulsa una gobernanza más democrática– estarían representados los intereses de los ciudadanos, por lo cual en este análisis no es posible abstraerse del concepto de *hegemonía*.

A pesar de la complejidad que se genera para conceptualizar la GM intentaremos establecer una definición que guíe el desarrollo de nuestro trabajo, diríamos entonces, es el proceso mediante el cual un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales hacen operativa la formulación de políticas públicas en un conjunto de ciudades interconectadas, ya sea por funciones comunes de carácter económico, político-administrativo, histórico o de identidad colectiva, y prestan servicios para poblaciones cada vez más diversas por varios gobiernos locales.

IDENTIDAD, RESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO METROPOLITANO

La ciudad de Tepatitlán históricamente, y hasta fechas recientes, ha mantenido una identidad cimentada en la peculiaridad cultural del “ser alteño”, la cual está asentada principalmente en tres elementos fundamentales: 1) Una fuerte presencia religiosa, sobre todo de la Iglesia Católica, la cual a pesar de sus altibajos se mantiene funcional hasta nuestros días. Esta religiosidad permea directa o indirectamente, porque conserva una institución de enorme valía para la entidad como es la familia, la cual se ve fortalecida no solo como organización social, sino también como una manera de mantener con vida los diversos negocios; 2) El orgullo de ser ranchero, de poseer un “pedazo de tierra” a través del cual se promueve el deseo de superación, de prosperidad, de tesón, de lucha, de emprendimiento. Si hay algo que caracteriza a los alteños

–por lo menos a las familias tradicionales– es su espíritu de tenacidad, de no huirle al trabajo arduo, de salir avante a pesar de condiciones adversas;⁸ y 3) Una historia de migración constante y permanente, que aunque en la actualidad se recurre a ella más como un fenómeno de aventura que por carencias económicas; este fenómeno perdura hasta nuestros días, pues esa experiencia de “ir para allá y traerlo para acá”, trasladando ideas, conocimientos que se tropicalizan (o se “alteñizan” en este caso) no ha dañado en extremo el resguardo de una cultura propia.

Sí se han logrado detectar ciertas transformaciones que han estado ocurriendo en los procesos de reestructuración productiva en los mercados laborales y, por ende, en el impacto a esta cultura ranchera a la cual estábamos acostumbrados a mirar en la cinematografía mexicana a través de las películas de Pedro Infante y Jorge Negrete. Por ejemplo, se hace referencia a nuestro objeto de análisis en la producción de huevo es fácil identificar en los procesos de maternidad y desarrollo de las gallinas ponedoras ya no se requiere una fuerza de trabajo numerosa, sino más bien una mano de obra con conocimientos médicos como los de un veterinario; la movilidad de las trabajadoras para la recolección del huevo es inversa, es decir, ahora se transporta de la ciudad hacia las granjas avícolas, las cuales están asentadas a los alrededores de la ciudad de Tepatitlán, pero una de las imágenes más trascendentales de transformación cultural es la de los productores avícolas, pues esa imagen del ranchero con sombrero y a caballo está siendo sustituida por una imagen de “hombre de negocios” de corbata y casimir.

Por eso resulta de vital importancia correlacionar el análisis de la identidad local con los cambios estructurales de la producción y entender el proceso metropolitano. En el caso de esta región existe una tradición histórica de las actividades agropecuarias (producción de leche, porcina, avícola y recientemente de tequila), las cuales se han desarrollado y modernizado en los últimos años.

⁸ Habría que realizar estudios sobre las nuevas generaciones tepatitlenses para esclarecer si esta identificación continúa vigente en la actualidad.

Para nuestro caso tomamos como ejemplo de análisis la producción de huevo, pues la avicultura en general, y la de huevo para plato en particular, se ha expandido de forma creciente en los últimos años en esta ciudad alteña. Consideramos que este impulso está correlacionado entre otros factores como la urbanización en el país, sobre todo con las mejores vías de comunicación;⁹ por el crecimiento productivo de los productos avícolas, generados esencialmente por cambios en los niveles tecnológicos;¹⁰ la sustitución de carnes rojas por carnes blancas en el consumo de los habitantes del país, pero también por el apoyo y promoción gubernamental a través de políticas como la Repoblación Avícola iniciada en 1953 y el Plan Nacional Avícola de 1984 (Hernández y Andablo, 2007).

Fue en esta década cuando se inicia el *boom* de la avicultura en Tepatlán, y uno de los detonantes fue el decreto impulsado por el presidente Adolfo Ruiz Cortines donde se creaba el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura, el cual implicó uno de los principales apoyos externos que se otorgaron al municipio y a la producción de huevo y de pollo en particular (Morales, 2015). Cabe resaltar que las políticas asistencialistas no perduran, e incluso se pierden, si no se tiene o no se dispone de actores locales capaces de aprovechar dichos apoyos.

Además de la pujanza, el amor al trabajo y el espíritu emprendedor se requirieron ideas, propuestas, organización y cambios culturales que permitan dar respuestas a estos fenómenos coyunturales, por lo cual discurrimos que para que la actividad despegara y se desarrollara hasta los niveles modernos se necesitó de dedicación y profesionalismo; un papel central lo han tenido la innovación tecnológica y organizacional que se han impulsado sobre todo en los últimos treinta o cuarenta años en la producción de huevo.

En la ciudad de Tepatlán ya se fabrican granjas automatizadas, con conductos para que las aves por sí solas beban agua y consuman sus alimentos, cuentan además con rieles por donde se transporta el huevo que finalmente

⁹ La región de Tepatlán quedó muy bien conectada por las carreteras que van hacia León-México, pero también porque se conectan con Guadalajara, lo cual permitió ventajas en los flujos de comercialización, volviéndolos más rápidos y eficientes, y en una reducción en los costos de transporte principalmente.

¹⁰ La avicultura mexicana se industrializó mediante la adopción de paquetes tecnológicos que se diseñaron con base en la genética y alimentación animal, por ser ciclos más cortos biológicamente respecto de otras especies, facilitaron la experimentación y obtención de resultados que redujeron costos, aumentaron los volúmenes de producción y logró colocar a la vanguardia a esta actividad pecuaria (Hernández y Andablo, 2007).

es recogido para su empaque, traslado y comercialización; también se producen alimentos y pre-mezclas para distintos animales de granja, vacunas y medicinas para combatir enfermedades de aves, ganado bovino, de res y porcino; además existen empresas que fabrican los empaques donde se depositan los huevos para su venta fuera de la región.

Asociados con empresas extranjeras se ha logrado producir huevo en polvo, deshidratado y líquido, cuya caducidad de vencimiento una vez elaborado es hasta de un año, por lo cual podríamos catalogar que la industria avícola tepatlense cabe con énfasis en la categoría de empresa "motriz o tractora",¹¹ pues el destino mayoritario de sus ventas es Ciudad de México y Guadalajara, y su proveeduría es regional.

Como puede apreciarse la actividad avícola, y en específico la producción de huevo, ha dado a la localidad una manera distinta de colaboración organizacional y ha impulsado cambios y reestructuraciones productivas de envergadura, transformando así los mercados de trabajo, pues de ser una actividad agropecuaria tradicional de traspatio y con gallinas libres se ha modificado, convirtiéndose en una actividad más tecnificada con gallinas en cautiverio en naves industriales con más de un millón de ellas.

Este proceso constante de innovaciones ha generado, empero, desplazamientos y una movilidad estructural de la fuerza de trabajo, pues en la única parte del proceso de producción que pudimos apreciar una presencia más numerosa de trabajadores fue en la recolección del huevo, sobre todo en las fases iniciales del desarrollo de la gallina ponedora. Basta con la presencia de un médico veterinario y con algún personal de limpieza para la recolección de la pollinaza o gallinaza.¹²

Lo anterior refleja un cambio en el mercado laboral de las actividades agropecuarias, pues estas transformaciones productivas-organizacionales y las consecuentes innovaciones tecnológicas han implicado una expulsión de la fuerza de trabajo hacia otras actividades industriales, pero sobre todo al área del comercio y servicios, por lo cual ya no se puede considerar que la

¹¹ La gran empresa "motriz" o "tractora" es una organización que mantiene una estrecha vinculación con los encadenamientos hacia atrás con proveedores regionales, mientras que sus ventas tienen como destino principal los mercados exteriores a la región. Es una empresa que se le pudiera considerar como protagonista de una determinada actividad, pues tiene una gran capacidad de arrastre y de difusión de innovaciones y sirve como motor de la economía regional, pues considera que el territorio no debe ser un simple espacio de soporte físico de las empresas, sino impulsor del crecimiento y desarrollo en las regiones.

¹² Desechos fecales de las pollitas en desarrollo o de la gallina ponedora.

población económica de Tepatitlán sea una población dedicada esencialmente al sector primario, es además, una población que reside en esta localidad, lo cual ratifica dos de los requisitos que solicita la Comisión Metropolitana del Congreso de Jalisco para que una área sea aceptada como zona metropolitana. Si vemos la tabla siguiente de evolución de 1980 a 2010 podemos referenciar esta situación:

Tabla 1. Distribución sectorial de la Población Económicamente Activa Ocupada en Tepatitlán de los años 1980, 1990, 2000 y 2010

1980		
Indicador	Número de personas	Porcentaje
Población Económicamente Activa	16,644	100.00
Sector Primario	6,742	40.51
Sector Secundario	5,146	30.92
Sector Terciario	4,756	28.57
1990		
Población Económicamente Activa	26,239	100.00
Sector Primario	7,441	28.36
Sector Secundario	8,024	30.58
Sector Terciario	10,774	41.06
2000		
Población Económicamente Activa	44,604	100.00
Sector Primario	9,774	21.91
Sector Secundario	14,163	31.75
Sector Terciario	20,666	46.33
2010		
Población Económicamente Activa	56,113	100.00
Sector Primario	10,213	18.2
Sector Secundario	15,829	28.21
Sector Terciario	30,071	53.59

Fuente: X y XI Censo de Población y Vivienda 1980 y 1990, 2000 y 2010 (INEGI).

Otro elemento que permite sugerir las posibilidades de transformarse en zona metropolitana es que Tepatitlán, de acuerdo al censo de población y vivienda del INEGI de 2010, cuenta con una población de 136,123 habitantes, lo cual supera los 50,000 requeridos por dicha Comisión.¹³ Además los vínculos terrestres entre estos municipio no son muy distantes, pues las carreteras

¹³ La Comisión Metropolitana del Congreso de Jalisco solicita que de los seis municipios que intentan vincularse para ser aceptada como Zona Metropolitana se requiere que al menos dos de ellos superen, cada uno, los 50,000 habitantes en sus cabeceras, requisito que sí se cumple, pues el municipio de Arandas cuenta, desde 2015, con una población de 77,116 habitantes.

pavimentadas y de doble carril están interconectadas a una distancia menor a los 10 kilómetros por lo menos entre los municipios de Arandas y Tepatitlán, los cuales fungirían como los Ayuntamientos centrales de la Zona Metropolitana. Casillas y González (2009) señalan:

La construcción de la autopista que conecta a Tepatitlán con Lagos de Moreno y Guadalajara, denominada por ellos como la carretera "a Los Altos" es una de las construcciones terrestres más importantes para la comercialización de diversos productos y es un elemento primordial para la integración económica de esta ciudad. Por su parte, Camarena y Garibay (2005) sostienen que "los circuitos y corredores de tránsito inciden en la organización espacial de una región y aunque son susceptibles de cambio son difíciles de transformarse radicalmente, pues con base en estos se genera una identidad social; si ello pasara se perdería la memoria colectiva" (p. 3).

Las vías de comunicación que permitieron la diversificación de los mercados o los accesos a los canales de comercialización, junto con los apoyos recibidos del gobierno, permitieron a la industria avícola en general y a la producción de huevo en particular aumentar su presencia y crecimiento en el mercado no solo en la región, sino también en el país. Sin embargo, habría que considerar elementos como las Condiciones Generales de Reproducción (CGR), los cuales están estrechamente vinculados con la evolución urbana y metropolitana de una región.

Un factor decisivo es la relación entre infraestructura y productividad, pues condicionan e inciden en el desarrollo tecnológico y en la innovación. La energía eléctrica y el uso del agua son recursos fundamentales en la actividad del huevo. Resulta imposible entender la avicultura moderna sin el uso de la energía eléctrica, la cual es requerida para mantener iluminación y volver más productiva a las gallinas, también para hacer funcionar las granjas automatizadas, así como para proveer la temperatura necesaria para el crecimiento de las gallinas ponedoras.

La intensidad de la producción de huevo conlleva a que la energía eléctrica se utilice para la calefacción, enfriamiento o iluminación en las granjas

avícolas. Es muy frecuente que el agua y los alimentos que consumen las gallinas se distribuyan de manera automatizada. De igual forma una vez que las gallinas depositan el huevo y estos van hacia las bandas rodantes, los huevos son recogidos en rieles que giran de manera mecanizada, lo cual requiere también del uso de energía.

Respecto del agua *natura medio ambiental*, en su página de internet *la huella hídrica*¹⁴ a través del *agua virtual*¹⁵ expone que para producir un kilo de carne de res se requiere 15,000 litros de agua, para un kilo de carne de cerdo 4,000 litros y para producir un huevo se requieren 135 litros de agua. Por ello, para instalar una granja avícola entre las primeras cosas que se requieren es tener acceso a la electricidad y al agua. En el caso de la cabecera municipal de Tepatitlán se suministra de dos presas ubicadas en la región: la del Jihuite y la de Carreteras, y su infraestructura básica proviene de 53 pozos profundos existentes, pero solo 32 trabajan en condiciones regulares.

Cabe mencionar que al no existir una sola red de agua en algunas ocasiones hay déficit del recurso en algunas zonas y en otras llega a sobrar, pero debido a la distancia y la ubicación entre unas y otras no es posible el traslado del agua. En San José de Gracia, por ejemplo, existe un remanente y en Capilla de Guadalupe suele faltar, pero no es posible trasladar el agua de San José a Capilla de Guadalupe. Una propuesta es que se traiga el agua de la presa de El Salto, pero implicaría renovar toda la infraestructura que se tiene, lo cual implica elevados costos para el Ayuntamiento. Estos dos recursos están estrechamente vinculados entre sí, y son parte fundamental de las CGR en la industria del huevo, sin embargo, ninguno de estos dos factores ha tenido el cuidado para un uso más sustentable, por lo cual los valores sociales pasan a un segundo término.

El agua no es un recurso tan renovable como se pensaba, y lo cierto es que en esta región de Los Altos comienza a ser un serio problema de abastecimiento, no obstante, el objeto de estudio de este trabajo no permite abarcar

¹⁴ La huella hídrica es un indicador del agua que utilizamos en nuestra vida diaria, ya sea para producir nuestra comida, los procesos industriales, la generación de energía, así como lo que contaminamos. Nos permite conocer la cantidad de agua que consume un individuo, un grupo de personas, una región, un país o el mundo.

¹⁵ El agua virtual representa el cálculo de la cantidad total de agua que se requiere para producir un producto, lo cual incluye el procesamiento, producción, transporte y venta del producto (en nuestro caso, el alimento de las gallinas, la reproducción de las aves, el almacenamiento, comercialización y venta del huevo, entre otras). Se dice que es virtual porque no está presente de manera explícita en el producto final.

esta problemática que sin lugar a dudas tiene que ser analizada con mayor detalle por los especialistas de esta área de investigación.

LOS PRINCIPALES ACTORES

En el presente trabajo se establece que en esta nueva dinámica de urbanización y reestructuración productiva y laboral, así como de ciertas transformaciones culturales, los empresarios locales han sido actores fundamentales para promocionar esta transformación, pero, a su vez, estos se han visto beneficiados por los cambios estructurales que han evolucionado en las últimas décadas en esta región. Cambios que directa o indirectamente han sido promovidos por diversas instituciones públicas, por lo cual un segundo actor – no necesariamente menos importante– ha sido el Estado.

EL TEJIDO EMPRESARIAL

En esta localidad existe una red y un tejido empresarial basado en un entramado de relaciones en la cual instituciones como la familia y la Iglesia Católica se articulan para dar pautas al desarrollo de este tipo de empresas, pues se convierten en un eje integrador que les ha permitido su unión a pesar de sus diferencias. Es común en los productores avícolas, internamente compitan unos contra otros, pero que en actividades internacionales (congresos, asociaciones, coloquios, etcétera) se unan bajo el orgullo de ser "alteños". En lo local suelen ser socios de alguna empresa, pero competidores en otras sobre todo en aquellas donde pueden reducir sus costos. Hay empresarios avícolas que producen sus propios conos, tienen su papelería, su cartonera, pero son socios de alguna otra empresa a la cual le compran el pollito (*Hy Line*), pero a la vez compiten contra ellas en la venta del huevo.

Otro elemento importante que se ha dado en las últimas décadas es la diversificación del empresario tepatitlense. Es muy sabido en la región que los avicultores incursionan en otras áreas para consumir productos de varias ramas de la actividad agropecuaria para posicionarse mejor en el mercado, por lo cual los avicultores también suelen ser ganaderos, agricultores, porcicultores, industriales (textil y autopartes), tequileros, transportistas e inclusive banqueros.

Por ello, las estrategias del empresario tepatitlense pueden variar. Hay algunos quienes se especializan en alguna actividad, y otros diversifican sus acciones productivas. Por ejemplo en algunas entrevistas pudimos constatar que "Empresas Tepatitlenses", cuyos propietarios son una familia de apellido Díaz, no cuentan con vehículos propios, prefieren que otros empresarios obtengan una parte de las ganancias con la finalidad de no estar presentes en todos los segmentos de la producción avícola, porque según ellos de esta manera reducen costos; esta es otra forma incursionar.

En algunos casos tratan de abaratar costos participando en todas las áreas posibles, sin embargo, en otros prefieren dividir ganancias con la finalidad de especializarse exclusivamente en el área de mayor conocimiento o experiencia. Por lo cual podríamos afirmar que en estas empresas-empresarios,¹⁶ a través de redes y competencia cooperativa (*coopetencia*),¹⁷ logran fomentar en la localidad una dinámica similar a aquella que argumentan Vázquez Barquero (1995), Boisier (2006) y Amezcua (2015) sobre los *distritos industriales*.

Los empresarios tepatitlenses han creado un Banco de Crédito para fomentar sus actividades, la Unión de Crédito Avícola (UNAVI), supervisada y avalada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) que opera como organización auxiliar de crédito. Se fundó en 1994 con 43 socios, y en el año 2015 ya contaba con 76. Su misión principal es *ser autosustentable para impulsar el bienestar y desarrollo de sus socios*. Los créditos que realiza no solo son para las actividades avícolas, sino para todos los sectores productivos que lo soliciten y estos pueden ser quirografarios (financiamiento a corto plazo con garantía personal), prendario, refaccionario (la compra de activos fijos: maquinaria y equipo), o de habilitación de avío (la adquisición de materias primas). Actualmente cuenta con un capital social autorizado por la CNBV de 24 millones de pesos, de los cuales ya se ha pagado 50%.

Como puede apreciarse la actividad del huevo ha dado a la localidad una manera distinta de colaboración empresarial, pero también ha impulsado verdaderos cambios y reestructuraciones productivas, así como una modificación en los mercados de trabajo, pues de ser una actividad agropecuaria tradicional de *traspatio* ha modificado su estructura interna pasando a *naves*

¹⁶ El concepto de empresa, para nuestro caso, no puede ser separado del concepto de empresario, son categorías indisolublemente ligadas y resultaría complejo y contradictorio separarlas.

¹⁷ Neologismo que une semánticamente a la actividad competitiva y a la cooperación.

industriales tecnificadas con gallinas en cautiverio.¹⁸ Además los empresarios tepatitlenses han desarrollado alimentos, medicinas, vacunas, infraestructura y tecnología, inclusive ya están produciendo huevo deshidratado, líquido o en polvo para empresas como Hellmann's como socios de inversionistas canadienses, pero en la producción de huevo para plato están a la vanguardia de la producción a nivel nacional.

Todos estos elementos junto con las CGR apoyan la creación de infraestructura (carreteras, agua, electricidad), y han permitido que Tepatitlán de Morelos, Jalisco, junto con los seis municipios mencionados sean candidatos idóneos para convertirse en una Zona Metropolitana. Un elemento adicional es la producción de huevo, la cual no está concentrada en Tepatitlán, pues un gran porcentaje de las granjas avícolas están ubicadas en municipios aledaños como Acatic, la carretera a Yahualica y Valle de Guadalupe, lo cual implica el traslado (inverso) día a día de los trabajadores "de la ciudad al campo".

A MANERA DE CONCLUSIÓN ¿ES POSIBLE LA GOBERNANZA METROPOLITANA?

Existen suficientes evidencias técnicas y jurídicas para considerar que Tepatitlán y seis de sus municipio aledaños puedan convertirse en una Zona Metropolitana, debido a que cumplen con los marcos legales establecidos por la Comisión Metropolitana del Congreso de Jalisco, pero además dichas localidades están fuertemente entrelazadas por una identidad religiosa y familiar vigorosamente arraigada en la región.

Recuérdese que Los Altos fue la cuna de la guerra cristera, y en la etapa política moderna fue donde por primera vez en el estado triunfó la oposición de derecha Partido Demócrata Mexicano (PDM) al principio y el Partido Acción Nacional (PAN) después, ha mantenido una oposición firme frente al gobierno estatal y federal. Sus actores principales han sido los empresarios dedicados las actividades agropecuarias hoy modernas y desarrolladas, quienes a pesar de su autoridad y poderío han sabido mantener una postura de respeto

¹⁸ Se considera que las gallinas en cautiverio se les obliga a poner el mayor número de huevos al día, lo cual hace que su ciclo de vida sea más corto que las gallinas libres. Además, como tienen que asignarse varias gallinas en una misma jaula se les corta el pico y las alas para que no se dañen entre ellas. La alimentación se reduce a polvos o pre-mezclas, donde se utilizan transgénicos como la soya, todo ello se traduce en una menor calidad del huevo. Otro problema que se presenta es de carácter ambiental, pues las heces fecales cuando no se cuenta con la debida limpieza provoca contaminación del aire o enfermedades como la salmonelosis, los olores que se generan pueden incluso provocar daños respiratorios, mareos y dolores de cabeza.

y de institucionalidad, pues pese a su actitud –en ocasiones beligerante– han sabido respetar la decisión ciudadana al menos en el último proceso electoral.

Aunque el actual gobierno (2015-2018) está dirigido por el Partido Movimiento Ciudadano, el diálogo y la convergencia con esta autoridad municipal ha sido de respeto y cordialidad, esto puede deberse quizá a que el presidente municipal triunfante militó anteriormente en el PAN, partido con el cual se han identificado estrechamente los productores avícolas, ganaderos, lecheros e industriales del tequila. Pero también puede referenciar que ellos sean los verdaderos "reyes sin corona", quienes "dirigen la orquesta" del entramado económico y político de esta región.

Si ejemplificamos a través de la actividad del huevo todo el andamiaje social daremos cuenta que si bien esta no es una actividad que se concentre en la ciudad de Tepatitlán podemos establecer que en ella sí se ha generado una fuerte concentración y centralización económica, porque está aglutinada en pocas familias locales y podemos considerarla como una actividad de competencia oligopólica. Como posiblemente también estarían siendo estimadas las otras actividades agropecuarias¹⁹ (recuérdese que el empresario avícola es al mismo tiempo un industrial de leche, productor de carne de puerco o fabricante de tequila), por lo cual diríamos que son actividades oligopólicas.

En esta localidad no existen referencias de una sociedad civil contestataria o de oposición que les pudiera hacer contrapeso. Los ciudadanos tepatitlenses si bien no siempre coinciden con estas características de identidad, sí congenian con el sentir y el orgullo de ser alteño, de mantener en armonía las relaciones familiares, de su intachable religiosidad y de su identificación de rancharo-charro.

En los últimos años algunos investigadores de la Universidad de Guadalajara han detectado que se están generando problemáticas sociales: altos índices de suicidios en jóvenes, infidelidades maritales femeninas con el discurso de doble moral, y recientemente con la instalación de un corredor comercial de ventas de bebidas alcohólicas similar al corredor de la avenida Chapultepec en Guadalajara.

Se aprecia una generación de *juniors* que desfilan "montados", ya no en caballo, sino en automóviles lujosos, dando muestras de comportamientos

¹⁹ Nuestro estudio se enfocó básicamente a la actividad avícola, y más específicamente a la producción de huevo, pero no dudamos que en las otras actividades agropecuarias también predominen los mercados oligopólicos, pues hay que recordar que el empresario avícola es al mismo tiempo productor de leche, de ganado porcino o de la industria del tequila.

que nada tienen que ver con la imagen de lo rural, lo tradicional o lo de campo, sino de una fotografía en movimiento (película en cámara lenta) la cual va transformándose en una urbe que arquitectónica y urbanísticamente camina hacia los senderos de una verdadera metrópoli.

De igual forma habría que recordar esa imagen del productor de huevo, de ese ranchero agropecuario con sombrero y montando a caballo muy característico de las películas de la llamada *Época de oro del cine mexicano*, imagen que hoy se está transformando en la de un empresario global quien viste de casimir y corbata y viaja en avión, compite y vende en el extranjero, pero reinvierte su capital en la región. De instrumentarse una GM en esta zona posiblemente se fomentaría una cohesión social basada en esta identidad alterna, por lo cual el establecimiento de consensos y coordinaciones no sería tan difícil, sin embargo, todo parece indicar que el predominio o la *hegemonía* de estos grupos empresariales sería persuasivamente determinante. Si bien no asumimos la posición de la postura crítica o contestataria de la gobernanza sí consideramos que sería una gobernanza *desde arriba*, hecha *ad hoc* de los intereses de estos grupos de productores debido a que cuentan con enorme peso económico, político y cultural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amezcuca, J. C. (2014). Desarrollo territorial: una cuestión de participación ciudadana activa y eficiente. En J. de la Fuente. y S. Suárez (Coords.). *Los retos del desarrollo humano y territorial* (pp. 64-92). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Boisier, S. (1979). ¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche? En *Revista de la CEPAL*, (7), 135-169.
- _____ (1993). Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad? En *Revista de Ambiente y Desarrollo del Centro de Investigación y Planificación para el Medio Ambiente (CIPMA)*, IX (2), 41-45.
- _____ (2006, agosto). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? En *Revista de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL)*, (86), 47-62.
- Cabralles, L. F. (2002). *El proceso reciente de urbanización en Los Altos de Jalisco: Tepatitlán y Lagos de Moreno*. Tesis Doctoral: Madrid, España.

- Camarena, L. M. y Garibay, C. R. (2005). Regionalización de Los Altos de Jalisco desde la perspectiva de sus corredores y circuitos. *Carta Económica Regional*, 18, (93), 3-14.
- Casillas-Báez, M. Á., & González, C. (2009, septiembre-diciembre). Del campo a la ciudad: reflexiones en torno a la gestión del agua en los Altos de Jalisco. En *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 6 (3), 293-309.
- González Pérez, C. y Rea Becerra, R. T. (2015, abril). Application of economic theories of an object of regional study: poultry production in Tepatitlán, México. En *International Journal of Liberal Arts and Social Science*, 3 (4), 127-136.
- Hernández, Ma. del C. y Andablo, A. (2007). La industria avícola mexicana, a más de una década de la aplicación de las políticas de ajuste y de la apertura comercial. En J. L. Calva (Coord.). *Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero* (pp. 308-330). México: Cámara de Diputados LX Legislatura-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Municipal de Planeación (2011, septiembre). Zona Metropolitana de Tepatitlán (en línea). *Instituto Municipal de Planeación de la Zona Metropolitana de Tepatitlán-Gobierno Municipal de Tepatitlán de Morelos, Jalisco*. Recuperado de https://www.tepatitlan.gob.mx/implan/estudios/estudios/Zona_Metropolitana_12_sept_20%2011.pdf
- Morales, J. J. (2015). La influencia de los aspectos religiosos y familiares entre los empresarios avícolas de Tepatitlán de Morelos, Jalisco. En A. Vargas. y Ma. De los Á. Gallegos (Coords.). *Culturas en movimiento. Región y transición*. México: Universidad de Guadalajara.
- Rea, R. T. (2017). *Innovación y cambio en la producción de huevo en Tepatitlán de Morelos Jalisco. ¿Impulsor del desarrollo regional?* Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Regionales. México: Universidad de Guadalajara.
- Unión Nacional de Avicultores (2013). *La avicultura mexicana. Retos y oportunidades*. Página oficial de la Unión Nacional de Avicultores de México. Recuperado de noviembre de 2016 de www.una.org.mx
- Vázquez, A. (1995). Desarrollo Económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital. En A. Vázquez. y G. Garófol (Eds.). *Desarrollo económico local en Europa* (pp. 13-36). Madrid, España: Colegio de Economistas de Madrid.

_____ (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas del desarrollo territorial. En *Revista Investigaciones Regionales* (183-210). Madrid, España: Asociación Española de Ciencia Regional.

_____ (2011). Los territorios innovadores, espacios estratégicos del desarrollo. En *Territorios innovadores y competitivos*. Instituto Vasco de Competitividad (pp. 75-88). Madrid, España: Editorial Marcial Pons.

LOS PROBLEMAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA. LA EXPERIENCIA DEL PLAN METROPOLITANO DE LA ZM 23 (JAMAY, PONCITLÁN Y OCOTLÁN)

Ramona Esmeralda Velázquez García¹
Universidad de Guadalajara

RESUMEN

El sistema federal del Estado Mexicano reconoce tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), esto no permite atender situaciones o problemáticas fuera de su jurisdicción, y por otro lado, la conglomeración urbana derivada de las dinámicas poblacionales y económicas, ocasionando una interrelación intermunicipales, lo que ha obligado a que los municipios busquen alternativas de solución a escala metropolitana.

Si bien, existen instrumentos legales de coordinación entre municipios, como es la ley de Coordinación Metropolitana en el Estado de Jalisco, se requieren mecanismos de gobernanza metropolitana. Aquí se presenta un ejercicio de gobernanza metropolitana en la zona metropolitana número 23, conformada por Jamay, Ocotlán y Poncitlán, en el Estado de Jalisco.

Analizamos concepto de zona metropolitana, metrópoli y gobernanza, así como los ámbitos de gobierno en el Sistema Mexicano y la carencia de una escala metropolitana. La principal aportación es la metodología utilizada para construir mecanismos de gobernanza metropolitana y su aplicación en la zona metropolitana 23.

¹ Doctora en Ciudad Territorio y Sustentabilidad por el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño de la Universidad de Guadalajara. Maestra en Gestión Pública por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la misma casa de estudios.
Twitter: @EsmeraldaVelzq2 e-mail: r.esmeralda.velazquez@gmail.com

La cuestión metropolitana en Gobernanza

Aproximaciones teóricas y estudios de caso



La Red Gobernanza Metropolitana se asume multiactoral, cuyo propósito es la ampliación de capacidades colaborativas de vinculación, difusión y divulgación de las investigaciones y prácticas de sus integrantes, procurando la apropiación social del conocimiento gracias a la articulación de integrantes de agencias de gobierno y cuasi-gubernamentales, centros de investigación, agrupaciones civiles y empresariales.

El presente libro promueve la reflexión de los problemas metropolitanos atendiendo a las diversas discusiones teóricas y prácticas sobre la gobernanza.

Los retos de la metropolización se multiplican, las respuestas deben surgir de múltiples centros y fluir en procesos complejos que resisten ser observados o comprendidos en el corto plazo, y solo toman figuración y evidencian su grado de éxito en plazos medios y largos. Se reconoce en general que no existen las fórmulas únicas, sino que las especificidades de cada área metropolitana deben ser atendidas por los agentes que se vinculan orientados a constituir compromisos comunes, con el horizonte de crear su propio ecosistema metropolitano.

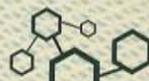
ISBN: 978-607-8350-90-2



9 786078 350902



TEMAS DE ESTUDIO



Red
Gobernanza
Metropolitana