

**Alberto Arellano Ríos y Javier Rosiles
Salas (coords.), (2021), *Políticas e instituciones
metropolitanas en México*, Zapopan, El Colegio de
Jalisco, 298 pp.**

LUIS FERNANDO DELGADO TREJO

Universidad Autónoma Metropolitana

 orcid.org/0000-0002-5891-2964

luisfer15072000@gmail.com

En México, las áreas metropolitanas son esenciales para gestionar el crecimiento urbano. Estas zonas urbanas que integran por diversos municipios demandan mayor coordinación para lograr su desarrollo y mejora en su calidad de vida. De ahí que organismos metropolitanos de planeación y coordinación sean clave en esta labor. El libro *Políticas e Instituciones Metropolitanas en México* analiza estas temáticas, enfocándose en las políticas públicas e instituciones gubernamentales. Su propósito elemental es comprender el funcionamiento de estas políticas y proponer mejoras para las metrópolis mexicanas. Se apoya en autores de la disciplina de la ciencia política, el gobierno, las políticas públicas y estudios urbanos.

En la primera parte, María Isela Vázquez Espinoza aborda el tema de “El debate de la coordinación metropolitana en México: trazos y apuntes”. Se elucide que, a través de una revisión de varios estudios cualitativos, destaca la importancia de señalar a los miembros de las organizaciones metropolitanas como un obstáculo, evidenciando la necesidad de enfocarse en las instituciones y su reestructuración dentro de un marco normativo más completo; aborda la problemática de la coordinación metropolitana en el país y realiza un análisis crítico de las condiciones y obstáculos que dificultan su efectividad. El texto destaca la complejidad institucional, la falta de voluntad política, la limitada legislación y el financiamiento como desafíos clave para la coordinación metropolitana en México.

Uno de los puntos más importantes de este artículo es el tamaño del grupo involucrado en la toma de decisiones, lo cual dificulta la cooperación debido a la resistencia al cambio institucional. Esta resistencia se deriva de un problema de acción colectiva, en el que los miembros del grupo no pueden actuar conjunta-



mente para lograr resultados deseados que beneficien a todos. Además, la falta de reglas claras de responsabilidades y atribuciones dificulta el logro de los objetivos esperados. Otro obstáculo identificado es la falta de mecanismos de financiamiento para la coordinación intergubernamental y metropolitana. Esta limitación crea una resistencia por parte de los gobiernos locales para ceder o colaborar con entidades o gestiones metropolitanas, ya que se percibe como una pérdida de soberanía. La falta de recursos financieros también afecta la efectividad del Fondo Metropolitano, creado en 2005, el cual no ha contribuido de manera significativa al fortalecimiento de las zonas metropolitanas en el país.

La complejidad política y la falta de incentivos jurídicos, institucionales y financieros también se mencionan como obstáculos importantes. La toma de decisiones se ve afectada por la yuxtaposición de intereses de los municipios y los estados, lo que dificulta la coordinación. Además, la falta de estructuras institucionales adecuadas y la carencia de marcos legales que respalden la creación de gobiernos metropolitanos limitan la capacidad de acción de las áreas metropolitanas. Presenta una crítica fundamentada sobre los obstáculos y desafíos que enfrenta la coordinación metropolitana en México. Destaca la falta de voluntad política, la complejidad institucional, la escasez de recursos financieros y la limitada legislación como factores clave que dificultan la efectividad de las políticas públicas metropolitanas. Aunque se identifican los problemas, el texto no propone soluciones concretas para abordar estas limitaciones. Sin embargo, proporciona un punto de partida para futuros debates y reflexiones sobre cómo mejorar la coordinación metropolitana en México.

En el segundo capítulo “Capacidad institucional como factor determinante de las políticas públicas metropolitanas, frente a la insuficiencia de los gobiernos locales”, Raúl Hernández Mar y Yadira Montserrat Córdoba López exploran cómo un gobierno puede orientarse mediante políticas. Presentan una revisión de diversos conceptos, como Estado, gobierno, gobernanza y capacidad, que sirven como guía para su trabajo, aborda el concepto de gobernanza y su relación con la capacidad institucional del gobierno en el contexto de las políticas públicas metropolitanas. El autor destaca que los sistemas de gobierno tradicionales basados en la jerarquía y la unilateralidad no son adecuados para abordar los problemas complejos y diversos de la sociedad actual.

El concepto de gobernanza se presenta como un enfoque más apropiado para las ciudades, ya que implica una mayor cooperación y colaboración entre el Estado y los actores no estatales a través de redes decisionales mixtas. Se argumenta que la participación ciudadana es necesaria para movilizar y legitimar la acción de

los gobiernos, así como para inspirar soluciones creativas y viables. En cuanto a la capacidad institucional, se reconoce su importancia para el desarrollo humano y se define como la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos de forma sostenible. Se menciona que las capacidades institucionales varían de un país a otro y en el tiempo, y no hay un consenso claro sobre qué capacidades fortalecer. En general, el texto ofrece una visión crítica sobre la capacidad institucional de los gobiernos locales en el contexto de las políticas públicas metropolitanas. Destaca la necesidad de adoptar enfoques de gobernanza que fomenten la participación ciudadana y la colaboración entre diferentes actores para abordar los desafíos actuales de manera más efectiva. Sin embargo, el texto podría beneficiarse de una mayor estructura y claridad en la presentación de sus ideas y argumentos.

Javier Rosiles Salas, en el tercer capítulo “La pluralidad política de las 74 zonas metropolitanas de México”, examina la fragmentación política en las zonas metropolitanas a lo largo del tiempo. El autor comienza explicando la definición oficial de las zonas metropolitanas en México y los criterios para incluir municipios en ellas. Se menciona que en México existen 74 zonas metropolitanas, donde vive aproximadamente el 62.8% de la población del país. Discute la diferencia entre pluralidad política y fragmentación política. Se argumenta que la pluralidad política no implica necesariamente dificultades para el gobierno, pero la fragmentación política puede obstaculizar la coordinación entre los diferentes gobiernos. Se destaca la importancia de las relaciones intergubernamentales y la necesidad de mejorar la coordinación entre autoridades municipales en las zonas metropolitanas. Además, se elucide que se necesita una visión más integral y coordinada para abordar los problemas públicos en las zonas metropolitanas. Se destaca la importancia de las políticas públicas y el proceso político en la toma de decisiones en estos contextos.

El texto concluye con el análisis de la configuración política de las zonas metropolitanas en México y destacando la presencia del partido Morena (partido que encabeza la mayoría de los municipios metropolitanos, especialmente en la región centro). Se señala la pluralidad política existente en las zonas metropolitanas, con la participación de varios partidos políticos a nivel local y nacional. En general, el texto ofrece una visión crítica sobre la fragmentación política en las zonas metropolitanas de México y la falta de coordinación entre los diferentes gobiernos. Destaca la importancia de mejorar las relaciones intergubernamentales y adoptar una visión más integral para abordar los problemas públicos en estas áreas.

Juan Pablo Navarrete Vela, en su estudio exploratorio “Morena en las

capitales de los estados: 2015-2020”, analiza la envergadura de las ciudades capitales en el mapa de poder a nivel subnacional y cómo la llegada de Morena ha debilitado al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en menor medida tanto al Partido Acción Nacional (PAN) como al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Se menciona que Morena ha logrado debilitar al PRI como el principal partido en las ciudades capitales en un corto plazo, lo que ha cambiado la competencia electoral y el manejo del presupuesto.

Se hace un énfasis a detalle respecto del fenómeno de los gobiernos yuxtapuestos, donde una unidad territorial es gobernada por un partido diferente al que controla la unidad territorial más grande. Esto ha generado nuevas interacciones políticas y desafíos en el ámbito local, como la necesidad de modernizar los procesos de gerencia municipal y mejorar la administración de las ciudades. Además, se aborda la importancia de gobernar las ciudades, especialmente las más pobladas, y los desafíos que enfrenta un nuevo partido y gobierno al asumir el poder. Se mencionan aspectos como la necesidad de coordinación entre diferentes niveles de gobierno, la planificación integral, la gestión eficaz de recursos y la solución de problemáticas comunes en las zonas metropolitanas. El autor concluye su escrito con la importancia del análisis del estatus de Morena en las capitales del país y cómo su llegada al poder ha generado cambios significativos en el sistema de partidos a nivel local. Sin embargo, también se menciona que se requiere una mayor profundidad en la exploración de la relación entre las ciudades capitales y las zonas metropolitanas.

Pablo Pineda Ortega, con la “Planeación de políticas municipales en seguridad pública con perspectiva metropolitana”, aborda la problemática de la seguridad pública en el contexto de la creciente urbanización y el crecimiento de las zonas metropolitanas. El autor destaca que la urbanización y el aumento de la población plantean desafíos en diversas áreas de la vida urbana, incluyendo el desarrollo social, las prácticas culturales, el crecimiento económico y la sostenibilidad en vivienda, infraestructura y servicios públicos.

El autor resalta que la inseguridad pública es uno de los problemas más apremiantes en México, dado que gran parte de la población vive en ciudades y el fenómeno delictivo trasciende las fronteras municipales. Se argumenta que la falta de coordinación entre los municipios colindantes dificulta la solución efectiva de este problema. Ante la ineficacia de las estrategias nacionales y el impacto de la pandemia, se enfatiza la importancia de estudiar detalladamente la situación de seguridad pública en diferentes zonas metropolitanas del país. El artículo analiza diferentes teorías y enfoques relacionados con la seguridad pública, como la

teoría ecológica del delito, la teoría epidemiológica del delito y la teoría de la eficacia colectiva. También se examinan los enfoques de prevención del delito, como la prevención social, la prevención basada en la comunidad y la prevención de situaciones propicias para el delito. Se sostiene que la prevención del delito requiere abordar las múltiples causas de la delincuencia e influir en los factores de riesgo y protectores.

En la segunda parte de dicho escrito, el texto “La conciencia municipal metropolitana en la construcción de gobernanza metropolitana. El caso de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala” escrito por Carlos Alfredo Zamora Oropeza aborda el fenómeno del crecimiento de las ciudades más allá de los límites municipales y la necesidad de colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales para abordar los problemas sociales metropolitanos.

Zamora Oropeza presenta tres explicaciones principales para la escasez de colaboración intermunicipal a nivel metropolitano en México. En primer lugar, se argumenta que la falta de capacidades institucionales de los municipios y la resistencia de los gobiernos supralocales dificultan la asociación entre municipios. En segundo lugar, se plantea que los altos costos de transacción también obstaculizan la colaboración, ya que los municipios toman decisiones basadas en costos y beneficios. En tercer lugar, se destaca la ausencia de una obligatoriedad efectiva de la coordinación y la colaboración intermunicipal como factor limitante; sostiene que estas explicaciones no consideran adecuadamente el papel de la “conciencia metropolitana” en la toma de decisiones de los actores municipales. La conciencia metropolitana se refiere a la comprensión de los problemas metropolitanos y la valoración de la colaboración como una posibilidad. Sin una conciencia metropolitana desarrollada, las otras explicaciones carecen de fundamento sólido.

El texto también aborda la gobernanza metropolitana como un proceso que involucra la construcción social de la colaboración y la toma de decisiones a nivel metropolitano. Se mencionan cuatro etapas en este proceso: descoordinación, formación de una conciencia metropolitana, búsqueda de acuerdos y construcción de una agenda metropolitana, y formulación y ejecución de proyectos para probar los mecanismos de gobernanza.

Laura Georgina Ahuactzin Pérez revisa y documenta la política pública del Plan Integral Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) Laguna en la Zona Metropolitana de la Laguna, demostrando que la falta de coordinación y acuerdos entre los gobiernos ha llevado a una parálisis en su ejecución. El ensayo titulado “Del conflicto a la coordinación en la formulación e implementación de políticas metropolitanas: el caso del PIMUS Laguna, 2013-2019” se centra en el análisis de las

dinámicas de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno en el contexto de las políticas metropolitanas en México. El autor examina específicamente la interacción entre el gobierno federal, estatal y municipal en una zona metropolitana, resaltando la relevancia del modelo federal para comprender estas relaciones.

Se menciona a varios expertos en el tema para respaldar su argumento. Por ejemplo, menciona a Marga Gómez, quien señala que los sistemas federales deben ser examinados desde la política territorial y destaca la importancia de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno. También hace referencia a Daniel Pérez Torres, quien explica las dificultades en el diseño e implementación de políticas metropolitanas debido a las resistencias de los diferentes órdenes de gobierno amparados por el sistema federal mexicano, al igual que a María Eugenia González Alcocer, quien enfatiza la importancia del papel del gobierno federal en la coordinación de las relaciones intergubernamentales en las zonas metropolitanas y propone el modelo de autoridad traslapada para promover una mejor distribución de recursos y la participación de la sociedad.

Sin embargo, el texto también destaca las limitaciones del modelo federal en México y la falta de una coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno. Se menciona que los gobiernos municipales tienen una participación mínima en las decisiones, lo que conduce a una centralización de las mismas. Además, se señala que la distribución jurídica en las zonas metropolitanas presenta problemas de duplicidades, ambigüedades y contradicciones que dificultan el seguimiento de las normas federales y estatales. Se concluye que la coordinación intergubernamental es clave para el desarrollo de políticas públicas metropolitanas, pero también reconoce los desafíos y conflictos que surgen en este proceso. Destaca la importancia de encontrar mecanismos de participación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno sin romper el equilibrio federal.

Magdiel Gómez Muñoz, se enfoca en la región metropolitana de Ocotlán y las zonas vecinas, se analizan los retos y oportunidades económicas, sociales y ecológicas, ofreciendo un diagnóstico socioeconómico, una descripción de su evolución poblacional y una prospectiva a largo plazo. Se destacan los retos y aspectos a considerar para el proceso de metropolización en la Región Ciénega, que involucra a los gobiernos de Jalisco y Michoacán. En el texto titulado “El Área Metropolitana de Ocotlán, Jalisco: génesis y evolución en la región Ciénega”, se aborda el tema de las metrópolis y su evolución tanto en Estados Unidos como en México. El autor comienza por contextualizar el origen del término “metrópoli”, señalando que fue utilizado por primera vez en Estados Unidos durante la década de 1920. En aquel entonces, se empleó para hacer referencia a las áreas

metropolitanas del país, coincidiendo con la construcción de una extensa red de supercarreteras que conectaba todo el territorio nacional.

En México, este fenómeno se hizo presente a partir de 1940, principalmente impulsado por la Ciudad de México y posteriormente por Guadalajara y Monterrey. En la década de 1990, se reconoció oficialmente el papel de las áreas metropolitanas en el desarrollo urbano del país. Se llevaron a cabo investigaciones para delimitar las Zonas Metropolitanas de México, y se descubrió que estas zonas generan el 71% del Producto Interno Bruto del país y tienen un potencial para impulsar el desarrollo económico y social de sus regiones. El texto también discute la definición de lo que son tanto Área Metropolitana como Zona Metropolitana, señalando que la primera se refiere a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central y sus áreas contiguas con características urbanas, mientras que la segunda se basa en criterios estadísticos y geográficos para incluir municipios que mantienen una alta integración funcional con los municipios centrales.

Lenin Cuauhtémoc Ríos Checa examina la policía metropolitana como política pública de seguridad en el Área Metropolitana de Guadalajara, destaca la importancia de priorizar acciones en la política pública y señala los aspectos en los que ha habido fallas, de igual manera, analiza el proceso de creación de la policía metropolitana y resalta la importancia de un marco normativo sólido para lograr acuerdos estables. El texto “La Policía Metropolitana de Guadalajara. Aprendizajes de un proceso fallido”, analiza los intentos de coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública en la zona metropolitana de Guadalajara desde la década de los 80’s hasta la actualidad. En dicho artículo, Benjamín Chapa, identifica cuatro intentos de coordinación y destaca el primero y el último debido a su enfoque en la creación de una policía metropolitana. La revisión de los intentos anteriores revela que han habido diversos aspectos controvertidos para lograr la concreción de propuestas de coordinación intergubernamental en seguridad pública. Estos aspectos incluyen la línea de mando, la cobertura territorial, la jurisdicción, el presupuesto y la capacitación del personal. Aunque algunos acuerdos se han alcanzado en cuanto a la comunicación operativa en materia de seguridad, los proyectos de policía intermunicipal o metropolitana no se han concretado en los intentos anteriores.

El texto luego se enfoca en el intento más reciente de coordinación intergubernamental en el Área Metropolitana de Guadalajara, que involucra la creación de la Policía Metropolitana de Guadalajara (PMG). Se menciona la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad en 2016 como antecedente inmediato de la PMG. Se describe la visión y el objeto de la PMG, que busca ser un componente

integral de seguridad pública en la zona metropolitana y trabajar en colaboración con la Agencia Metropolitana de Seguridad para implementar políticas públicas orientadas a la prevención y combate del delito. Sin embargo, se plantean aspectos polémicos en la creación de la PMG. Uno de ellos es la exclusión del municipio de San Pedro Tlaquepaque en la participación de la PMG, lo cual plantea interrogantes sobre las razones detrás de esta exclusión y su impacto en la viabilidad de la política pública. Además, se mencionan preocupaciones planteadas por el Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, como la vaguedad en los alcances de la PMG, las cargas materiales y económicas impuestas al municipio, las imprecisiones en cuestiones laborales y la falta de previsión presupuestal.

En general, el texto presenta un análisis detallado de los intentos de coordinación intergubernamental en seguridad pública en el Área Metropolitana de Guadalajara. A través de la revisión de antecedentes y la descripción del intento más reciente con la creación de la PMG, se destacan los desafíos y las controversias asociadas con la implementación de una policía metropolitana en la zona. Sin embargo, se requiere una evaluación crítica adicional para determinar la eficacia y el impacto de estos intentos en la seguridad pública de la región.

Finalmente, Alberto Arellano Ríos, en su escrito “Instituciones metropolitanas en Barcelona, España, y Guadalajara, México”, realiza un análisis comparativo del diseño de instituciones metropolitanas en Barcelona, España, y Guadalajara, México. Destaca las diferencias entre un enfoque cooperativo y multinivel en Barcelona, y un enfoque más intergubernamental y jerárquico en Guadalajara. Aborda el tema de las instituciones y la gobernanza metropolitana. Se menciona que en las últimas décadas ha habido un consenso generalizado sobre la importancia de los temas metropolitanos debido a que las áreas metropolitanas son las unidades económicas dominantes en el sistema global.

Se destaca que la gobernanza metropolitana se enfrenta a dificultades de coordinación y cooperación debido a la multiplicidad de actores e instituciones que trascienden los límites político-administrativos. Ante esto, se busca una institucionalidad que aborde estos desafíos y se proponen alternativas de desarrollo metropolitano. El debate inicial se enfoca en la búsqueda de un buen gobierno local y en la gobernabilidad metropolitana, considerando la participación de la comunidad, la capacidad institucional de los gobiernos locales y los mecanismos de financiación. Luego, se enfatiza la noción de gobernanza metropolitana, que se centra en la gestión local a través de la coordinación y cooperación. Se menciona que la gobernanza metropolitana busca abordar la diversidad territorial y social, la fragmentación política, la globalización económica y los conflictos sociopolíti-

cos, la propia gobernanza metropolitana implica la negociación entre diferentes actores políticos y sociales, y se basa en la experimentación y la compatibilidad entre escenarios posibles. Se proponen alternativas institucionales basadas en un reformismo supramunicipal, un policentrismo territorial y un nuevo regionalismo.

Se resalta la importancia de instituciones que garanticen la gobernanza metropolitana a través de la cobertura espacial, la cooperación intergubernamental, la intensidad democrática, la relación con los gobiernos de nivel superior y la diversidad sectorial. Se enfatiza que la gobernanza metropolitana es una mezcla de descentralización intramunicipal y coordinación intergubernamental. Se aborda la complejidad y la incertidumbre de este enfoque y se destaca la necesidad de un debate sobre diferentes modelos de gobernanza.

En pocas palabras, este libro proporciona una visión clara y reflexiva sobre los diversos problemas que enfrentan las zonas metropolitanas en México. *Políticas e Instituciones Metropolitanas en México* nos invita a reflexionar sobre la importancia de fortalecer la gobernanza metropolitana como una herramienta fundamental para abordar los retos de las áreas metropolitanas en México. Con una colaboración efectiva, una planificación integral y una participación ciudadana activa, podremos construir ciudades más inclusivas, equitativas y sostenibles para el beneficio de todos.