



La Zona Metropolitana del Valle de México: gobernabilidad y gobernanza

The Metropolitan Area of the Valley of Mexico: governability and governance

Jaime Espejel Mena*

Recibido: 09 de septiembre de 2020

Aceptado: 05 de noviembre de 2020

Resumen:

La Zona Metropolitana del Valle de México refleja, por un lado, la relación entre los ámbitos nacional y local, y por otro, la desigualdad y el rezago por la ausencia de capacidad y coherencia para orientar los procesos urbanos de las regiones. El texto plantea que la gobernabilidad en el ámbito local es de suma importancia para lograr que el gobierno municipal sea el que provea, como instancia directa, los servicios a los ciudadanos. El documento se construye de manera transversal y revisa un lapso del 2010 al 2020. Se concluye que la gobernanza puede nutrir y dignificar la orientación de los procesos urbanos, cuando esta supera los privilegios de los partidos políticos.

Palabras clave:

Gobernabilidad, gobierno, desigualdad, zona urbana

Abstract:

The Metropolitan Area of the Valley of Mexico reflects, on the one hand, the relationship between the national and local spheres, and on the other, inequality and the lag due to the lack of capacity and coherence to guide the urban processes of the regions. The text states that governance at the local level is of utmost importance to ensure that the municipal government is the one that provides, as a direct instance, services to citizens. The document is constructed in a transversal manner and reviews a period from 2010 to 2020. It is concluded that governance can nurture and dignify the orientation of urban processes, when it exceeds the privileges of political parties.

Key words:

Governance, government, inequality, urban area.

* Doctor en Administración Pública. Profesor de Tiempo Completo en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México. Sus líneas de investigación son: Gobierno y gobernabilidad urbana, y gobernanza y redes de política pública. Correo electrónico: <jaimeespejel@hotmail.com>

1. Introducción

El proceso de urbanización que ha experimentado México en la última década a partir de privilegiar una economía basada en el comercio, dio pauta a que la ciudad se expandiera principalmente hacia los municipios conurbados y con ello se produjo una densificación importante del área. Al mismo tiempo se generó un acelerado crecimiento urbano, principalmente en los municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), donde la dinámica del proceso de urbanización se dio de manera diferente. Las políticas locales son diseñadas en planes de desarrollo urbano, los cuales establecen lineamientos para controlar el crecimiento y distribución del territorio en un corto espacio de tiempo, sin proyectar a futuro las líneas de acción a seguir. Es decir, son planes generalmente estáticos por lo que pierden el sentido dinámico y flexible (Espejel, 2019).

El documento plantea que la revisión de la gobernabilidad y gobernanza son fundamentales para comprender la división política de la ZMVM. En un primer momento se requiere dotar a una institución de legalidad, legitimidad y de recursos administrativos, en un segundo momento que se agreguen las demandas de los actores colectivos e individuales, mostrando eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del gobierno. El trabajo reflexiona el fenómeno metropolitano y desarrollo regional, desde una dimensión política y urbana. Se abordan las ideas desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las diferencias de las estructuras, instituciones y procesos del gobierno que se aplican para asegurar que la estabilidad política, económica y social tenga rendimientos positivos, no se presentan estudios de caso a manera de tipos ideales.

Se concluye argumentando que la orientación de los procesos urbanos no es producto de la intervención directa de los gobiernos locales; la desigualdad de las condiciones sociales es resultado de la política, de la acción pública, es el resultado de condiciones geográficas, demográficas y de la orientación de los centros económicos.

La exposición del artículo se estructura en cinco apartados: 1) planteamiento del problema, 2) revisión de la literatura, 3) metodología, 4) resultados y 5) discusión, finaliza con las conclusiones y bibliografía.

2. Planteamiento del problema

En la ZMVM se puede distinguir la presencia, por lo menos de dos actores, los gobernantes por un lado y los empresarios por otro, sus objetivos se determinan por su necesidad de reproducción y acción cotidiana. Los gobiernos locales dependen al menos de cinco aspectos: 1)

de la organización federal, por el nivel de centralización o descentralización; 2) de la ausencia de leyes de coordinación metropolitana –a excepción de la Ciudad de México (CDMX), Jalisco, Estado de México e Hidalgo el resto de las 32 entidades federativas carecen de una ley–; 3) de su origen partidario y orientación política; 4) de la presencia de una política de asistencia social o clientelar y 5) de la autoridad gubernamental metropolitana o por la fragmentación de las acciones de gobierno. La orientación de los gobiernos locales y su desarrollo regional se explica por sus múltiples relaciones y las características de la autoridad federal. Por su parte, los intereses privados responden a la oportunidad de incrementar sus ganancias (Espejel, 2019).

Los gobiernos locales de la ZMVM pueden perder o ganar funciones si éstas son prioritarias para la sobrevivencia del sistema político y las condiciones neoliberales. Por un lado, resuelven problemas públicos, garantizan la estabilidad política y la paz pública, por otro lado, negocian y comparten el poder con el gobierno estatal y federal. Gobernar el ámbito local, es la capacidad legítima y eficaz, que tiene el gobierno de aplicar la normatividad federal y ser parte del diseño reglamentario que oriente el quehacer de este y de su estructura burocrática. Ser obedecido o negociar y contar con la aceptación de la sociedad (Hernández, 2008). En este caso, resulta ocioso sostener la existencia de planos no jerarquizados de fuerzas gubernamentales, económicas y sociales. El que un actor local dé a conocer las acciones que desarrollará para la conducción de un territorio o que imponga un proyecto, es para generar un margen de gobernabilidad o para imponer un proyecto que favorezca cierto posicionamiento y beneficios para el partido político que representa (Esquivel y Neri, 2012).

En la ZMVM el número de dependencias y unidades existentes del gobierno y del mercado evidencian una asimetría, en el 2019 en la CDMX se reportaban 87 dependencias del poder ejecutivo, 1 del poder legislativo, 10 mil 40 del poder judicial, 121 de transparencia y rendición de cuentas y 210 mil 621 comercios. En el estado de México 88 dependencias del poder ejecutivo, 1 poder legislativo, 4 mil 896 del poder judicial, 233 de transparencia y rendición de cuentas y 290 mil 148 comercios. En el estado de Hidalgo 51 dependencias del poder ejecutivo, 1 poder legislativo, mil 297 del poder judicial, 92 de transparencia y rendición de cuentas y 49 mil 246 comercios (INEGI, 2019b); (INEGI, 2019c). Las industrias, comercios, empleos y la prestación de servicios de la ZMVM aportan a la producción bruta total del país 3 675 millones 453 mil pesos, es decir el 26.3% de la producción total, le siguen las zonas metropolitanas de Monterrey (9.0%), Guadalajara (4.1%), Puebla-Tlaxcala (2.9%) y Toluca (2.3%) (INEGI, 2019b).

En la ZMVM se observan 76 gobiernos locales, 3 estatales, uno federal y 63.8 millones de habitantes. La CDMX cuenta con 8 millones 885 mil habitantes y con 157 mil 266 millones

de pesos como ingreso bruto, mientras que los 59 municipios del estado de México y el de Tizayuca Hidalgo albergan a 11 millones 287 mil 743 habitantes y con un ingreso bruto de 21 mil 368 millones de pesos. En el año 2019 la ZMVM cuenta con 20 millones 116 mil 842 habitantes. De forma empírica la relación entre los ámbitos de gobierno y el número de unidades económicas generan una fragmentación. En 1950, el 43% de la población en México vivía en localidades urbanas y para 2010, esta cifra aumentó a 78%. Por otro lado, el porcentaje de personas que habitaban en comunidades rurales en 1950 representaba el 57% del total de la población del país y para el 2010, esta cifra disminuyó hasta ubicarse en 22% (INEGI, 2019b; INAFED, 2019).

Los habitantes de la CDMX son los que más ingresos reciben, en segundo lugar, se encuentra el estado de Hidalgo y la entidad más pobre es el estado de México, pese a ser la que más ingresos brutos recibe. En el estado de Hidalgo se observa un rezago alto, no obstante, los habitantes reciben mayores ingresos que en el estado de México. En México el rezago social -carencias de educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda- muy bajo, se presenta en el estado de Nuevo León, mientras que el más alto se observa en el estado de Chiapas. En la ZMVM el estado de Hidalgo presenta un rezago alto, el estado de México bajo y la Ciudad de México un rezago muy bajo (INEGI, 2019a) (Véase Tabla 1).

Tabla 1: Producto Interno Bruto (PIB) de los ámbitos estatales

Ámbito	PIB per cápita por habitante	PIB por entidad	Índice de Rezago Social (lugar en el contexto nacional)	Ingresos brutos estatales 2015
CDMX	334, 066	2, 865, 014	31	195, 385, 972
Estado de México	98, 241	1, 620, 805	22	246, 144, 884
Estado de Hidalgo	103,137	301, 264	8	46, 138, 517

Fuente: Banamex (2019); INEGI (2019d); CONEVAL (2019a); INEGI (2019e).

En la ZMVM se observa una división de las actividades económicas. En la CDMX se encuentra el 10.4% de los servicios privados no financieros, 10.3% del comercio y el 10.2% de transportes, correos y almacenamiento respecto al total nacional; en el estado de México el comercio aparece con el 14.2%, como la principal actividad, mientras que en el estado de Hidalgo la minería representa 4.1% respecto al total nacional.

En la CDMX se concentra 61.6% de la cartera de créditos hipotecarios federales, en el estado de Hidalgo 7.5% y en el estado de México 2.5%. La mayor parte de créditos hipotecarios en la CDMX son para remodelar, mientras que en el resto del país son para adquirir una nueva vivienda. En el estado de México encontramos el mayor número de viviendas recientes, pobreza, población desocupada y delincuencia (Véase Tabla 2).

Tabla 2: Desigualdad por entidad

Problema	CDMX	Estado de México	Estado de Hidalgo
Viviendas recientes	654	3,208	2,829
Población en situación de pobreza	2,434,400	8,230,200	1,478,800
Población desocupada	212,968	270,571	37,626
Población total 2015	8,985,339	16,225,409	2,862,970
Incidencia delictiva	115,034	160,018	24,649

Fuente: RUV (2017); CONEVAL (2017b); INEGI, (2017f); SESNSP (2017).

El gobierno y la desigualdad social en la ZMVM fluyen del centro a la periferia, los gobiernos locales no logran una fricción del poder: el poder no fluye hacia arriba fácilmente. En las estructuras económicas y políticas nacionales se cruzan, coordinan o colaboran los procesos locales. A la demanda de democratizar al país, se suman demandas locales por la descentralización de servicios, incremento de presupuestos, infraestructura y equipamiento urbano, seguridad pública y respeto a los derechos humanos. Se espera de las reformas descentralizadoras cambios radicales e innovaciones institucionales para mejorar la vida económica y política de las regiones (Grindle, 2020). No obstante, al gobierno local le cuesta trabajo generar una gestión municipal con la capacidad de gobernar los procesos de urbanización de las regiones, más aun, la alternancia política, nacional, estatal y local reclama de un rápido aprendizaje en la generación y gestión de redes entre gobiernos y a su vez con organizaciones no gubernamentales, y eclipsar prácticas partidistas, desventajosas e informales con el sector privado (Iracheta, 2017).

3. Revisión de la literatura

Los componentes esenciales de la buena administración (Rodríguez y Fernández, 2018) son las normas, condiciones políticas y administrativas formales que regulan la acción de gobernar, los procesos que establecen el funcionamiento del propio gobierno y las interrelaciones que produce o deja de producir. Las redes entre actores e instituciones generan subsistemas sociales y políticos en las regiones. El estudio de la gobernabilidad y gobernanza es funda-

mental ya que permite comprender la orientación de los procesos urbanos locales y los actores que intervienen.

Para Luis Unikel (1975; 2017), el área urbana es considerada un espacio habitado o urbanizado, con uso de suelo urbano (no agrícola) y que, partiendo de un núcleo central, presenta continuidad física. El área metropolitana como la extensión territorial que incluye a la ciudad central y a las unidades político-administrativas tiene características metropolitanas (tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas), y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud (Espejel, 2018). Con este argumento queda claro que los procesos económicos son nacionales y que las actividades y redes de reproducción de las áreas urbanas pueden presentar particularidades.

La modernización de los gobiernos locales no es homogénea y el proceso puede provocar inestabilidad, en otros casos el desarrollo político controlado por las instituciones es su fuente de gobernabilidad. En un régimen democrático el ciudadano juega un papel determinante, cuando sus demandas crecen de manera excesiva pueden propiciar tensiones que provocan una ingobernabilidad del propio sistema. La capacidad del gobierno de incrementar la calidad de su desempeño a través de la eficiencia y efectividad de sus resultados para recuperar el equilibrio entre las demandas sociales y las acciones del gobierno propician un tipo de gobernabilidad democrática. Por el contrario, cuando la gobernabilidad se funda en el control de la participación y socialización política, un grupo, élite o partido son beneficiados y se produce una gobernabilidad autoritaria, (Huntington, 2016). La gobernabilidad se legitima a través de la eficacia del propio gobierno, para mantener un equilibrio con la sociedad o por la estabilidad que generan los compromisos adquiridos por el gobierno.

La gobernabilidad democrática es la interacción entre gobernantes y gobernados, entre las capacidades del gobierno y las demandas sociales, es un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, está dotada de legitimidad colectiva y a la vez de una posibilidad de regir de forma eficaz la vida pública (Alcántara, 2011).

Para Xavier Arbós y Salvador Giner (2005:13) “la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”. La acción de gobierno es fundamental para generar decisiones y resolver problemas con su ejecución. El gobierno es una institución que se funda como núcleo central de toda comunidad.

La gobernabilidad presenta cuatro dimensiones concretas: 1) legitimidad/eficacia, el orden social se funda en la orientación de las conductas, a través de mandatos y prohibiciones; 2) presiones, demandas y carga de responsabilidades gubernamentales, la estabilidad se puede alterar en la esfera estatal, en la esfera social del Estado o en el entorno estatal del gobierno, es decir, por las relaciones con el exterior, por la sobrecarga del aparato político-administrativo o por la fragmentación del poder al interior de las dependencias del gobierno; 3) reestructuración de la sociedad civil, organización de la sociedad en asociaciones estables, sindicatos o grupos de interés y 4) expansión y cambio tecnológico, el desarrollo tecnológico puede aumentar las capacidades del gobierno y asegurar la estabilidad (Arbós y Giner, 2005:14-20).

La gobernabilidad en el gobierno local es resultado de la capacidad de gobernar de forma legítima, es la posibilidad que tiene el gobierno de mandar y ser obedecido, de contar con la aceptación de la sociedad. Los actos para generar gobernabilidad no necesariamente tienen que estar asociados a la posibilidad de conformar y ejecutar programas públicos y acciones colectivas capaces de resolver problemas particulares y con ello desarrollar su territorio. Las acciones del gobierno pueden generar gobernabilidad, los acuerdos entre los grupos involucrados, en una problemática común en un espacio institucionalizado fundan una gobernanza.

Un enfoque de la gobernanza supone pasar de un gobierno en el que el Estado es el único actor que busca el bien común a su participación en un espacio institucionalizado en el que intervienen organizaciones públicas, no gubernamentales y privadas, donde la formulación de políticas públicas es el resultado de un intercambio continuo entre instituciones políticas y actores de la sociedad civil (Mayntz, 2005).

Otro enfoque de la gobernanza centra el estudio en las consecuencias socioeconómicas de las decisiones de la autoridad. La gobernanza no sólo se interesa por el modelo de control jerárquico del gobierno, también recupera el papel de los actores no estatales en la formación de redes mixtas público y privadas, estas nuevas formas son aplicables a los ámbitos nacionales y subnacionales para integrar modelos cooperativos, esta acepción moderna de la gobernanza sugiere que el papel del gobierno y de todo el sector público ha cambiado por un incremento de los costos de transacción. La asimetría de la información que se genera en el sector público y privado por su diseño institucional ha llevado a revalorar la pertinencia del gobierno como agente principal en el diseño y ejecución de políticas públicas (Peters y Pierre, 2005).

De manera cotidiana la gobernanza metropolitana se puede observar en los procesos y comportamientos de los subsistemas sociales y políticos, es decir, en el resultado de la aplicación de las normas federales y estatales, en la interacción de los actores involucrados, en el ejercicio y distribución del poder público y en las relaciones intergubernamentales. A través de la

cooperación entre ámbitos de gobierno se pretendería mejorar la distribución de recursos y recuperar la pérdida de legitimidad democrática de las instituciones políticas.

En la gobernanza urbana las competencias se diluyen entre los diferentes ámbitos de gobierno y los diferentes actores negocian e interactúan en cada uno de ellos. Las redes permiten flexibilizar los diferentes modelos de relación de las autoridades de los diferentes niveles y el resto de los actores; el riesgo es que las redes de políticas pueden ser consecuencia de instituciones y actores informales que busquen controlar la vida política (Iracheta, 2003).

La capacidad de incidir en la toma de decisiones de los gobiernos locales, en el diseño de la política metropolitana es más reactiva que proactiva. Los ámbitos de gobierno son más influyentes en un territorio que en otro (Esteve, 2011). En las metrópolis, es sencillo observar la existencia de planos no jerarquizados de instituciones gubernamentales y actores privados o sociales. El que un actor dé a conocer las acciones que se desarrollaran para la conducción de un territorio, no es un proceso de gobernanza, es la imposición de un proyecto que favorezca ciertos posicionamientos y beneficios para éste.

De manera general, podemos afirmar la existencia de dos grandes corrientes de pensamiento que proponen conseguir la gobernabilidad, estas dimensiones de manera velada expresan sesgos ideológicos en la forma en que han abordado el fenómeno. La denominada gobernabilidad funcional, reconoce la incapacidad del Estado nacional para asegurar la reproducción del capital, y la solución es sustituir al Estado de bienestar por estructuras que favorezcan la economía global. Por otro lado, la gobernabilidad progresiva sugiere una integración de la sociedad y que el mercado pierda la rectoría de la vida económica, política y social, y se manifiesta por que el Estado recupere su liderazgo, autonomía y soberanía nacional (Iracheta, 2017).

4. Metodología

El estudio pretende conocer la relación entre el ámbito nacional y local y la desigualdad en la ZMVM; el documento se construye de manera transversal y revisa un lapso del 2010 al 2020. Se parte del supuesto que las características de la ZMVM son de una deseconomía de escala, es decir, en la región se presenta un constante incremento de viviendas recientes y de costo de construcción de infraestructura, oferta de bienes y servicios públicos, precio de la tierra, transportación de bienes y personas, crecimiento demográfico, expansión urbana, delincuencia y pobreza. Comprender esta evolución es importante ya que permitiría diseñar institucionalmente un gobierno metropolitano representativo para la región, que reduzca la

fragmentación y establezca una gestión pública que tome en cuenta la participación de la sociedad civil y reduzca la desigualdad.

Las condiciones actuales que presenta la ZMVM siguen obligando a preguntarnos: ¿Qué ámbito de gobierno orienta su rumbo? ¿Quién integra sus órganos de decisión y gestión? ¿Cómo se origina la desigualdad en la región? Los gobiernos locales se presentan como instrumentos indispensables para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. Las reflexiones futuras tendrán que definir las nuevas tareas para la ordenación, planeación y administración territorial.

La información se recaba de bases de datos de organismos públicos, gubernamentales y de instituciones financieras, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Banco Nacional de México (Banamex), son algunos ejemplos. A partir de la información recopilada se construyen cuadros que permiten observar la fragmentación, urbanización y desigualdad.

Una vez construidos los cuadros, se analizan de forma comparada las condiciones de las tres entidades federativas pertenecientes a la ZMVM, Ciudad de México, estado de México y estado de Hidalgo.

5. Resultados

La población y superficie de la ZMVM se triplicó de 1950 a 1980, desde 1970 se ha observado un acelerado crecimiento de sus habitantes (Gracia, 2004), aproximadamente una tercera parte de su población se ubicaba en los municipios conurbados; Chimalhuacán y Coacalco representan los municipios con la mayor tasa de crecimiento poblacional (INEGI, 2019b). La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) –figura precedente hasta el 22 de diciembre de 2005 de la ZMVM–, en la década de los setenta comprendía una población estimada de 9,029,602 de habitantes (Iracheta, 2003), mientras que en el año 2019 eran 20,116,842 habitantes en la ZMVM (INEGI, 2019b). El crecimiento de sus procesos de intercambio económico que se han extendido a 29 municipios del estado de Hidalgo que concentran 25% de territorio y 50% de población total de la entidad, sugieren su incorporación a la continuidad geográfica y urbana de la ciudad de manera formal (Cabrero, 2013).

En 1950 la superficie del área urbana era de 117 km², para 1980 pasó a más de 1 000 km². Se inició la conurbación con la incorporación del Estado de México, a la ZMVM, perfilándose

lo que conocemos ahora. Gran parte del crecimiento se debe a la llegada de inmigrantes provenientes de áreas rurales pobres. Entre 1970 y 1980, por ejemplo, 3,248,000 inmigrantes se asentaron definitivamente en la Ciudad de México (Gracia, 2004).

Hoy en día, la ZMVM integra 59 municipios del Estado de México, 16 alcaldías de la Ciudad de México y el municipio de Tizayuca del estado de Hidalgo, la región alberga 20,116,842 habitantes y una superficie de 7,854 km². La Ciudad de México sólo presenta un crecimiento en su población de 35%. El incremento en la ZMVM obedece a factores estructurales de la economía mexicana, la cual ha concentrado una alta proporción de su PIB, en apenas el 0.2% de su territorio, lo que ha servido como polo de atracción. Sin embargo, este crecimiento poblacional presenta una incorporación constante de territorio, llevando a la ZMVM a un contexto de megapolitización, a la pérdida servicios y la disminución de áreas verdes (De Las Heras., Adame., Cadena y Campos, 2020)

De manera formal en México la implementación de la política metropolitana y la dimensión territorial está establecida en 74 zonas metropolitanas. El gobierno local poco a poco deja de ser parte del diseño e implementación de la política pública. Desde el siglo pasado, se han elaborado diferentes regionalizaciones, como agrupaciones de base territorial no necesariamente coincidentes con la delimitación político-administrativa estatal para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos (Unikel, 1972).

La conducción del proceso de urbanización por parte del ámbito federal en México se estableció desde 1976 que se promulgan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la primera Ley General de Asentamientos Humanos. En 1977 se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), encargada de definir los umbrales de crecimiento económico y poblacional para una zona por sus características territoriales, sociales, económicas, políticas y urbanas. En la ZMVM las tres entidades presentan diferencias en el crecimiento urbano, económico y demográfico en los últimos tres decenios. En la región oriente existe una particularidad que está asociada a la migración de personas y familias producto de buscar oportunidades de vivienda, empleo y desarrollo social (Espejel, 2019). Es así como se observa que el desarrollo urbano de los municipios y de la región carece de políticas públicas o gubernamentales orientadas a generar un desarrollo más equilibrado, tendiendo a la sustentabilidad urbana. Los gobiernos locales se ubican en la dinámica de la ciudad, del desarrollo y la gobernabilidad cada día más interdependiente de la región y de la ZMVM, con actividades muy particulares, pero insertos en la dinámica metropolitana de la ciudad más grande de Latinoamérica (Ziccardi, 2003).

En 1993 el aporte del PIB metropolitano fue de 30.3%; sufrió una caída en el año 2000 al pasar a 29.1% con relación al nacional, la caída se presento en los municipios metropolitanos que

pasaron de 9.06 a 8.28%, mientras que la Ciudad de México creció de 20.33% a 21.15% (Iracheta, 2003). Para el 2015 la ZMVM produjo el 23% del PIB nacional, mientras que en la región centro del país: Ciudad de México y los estados de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Puebla, y Querétaro, se produce el 46.6% del PIB nacional; en estas entidades vive el 32.5% de los habitantes del país (INEGI, (2019b). En la década de los ochenta, las políticas económicas se orientaron al exterior, el resultado fue la estabilidad económica de la ZMVM; desde la década de los noventa se observa una tendencia a la disminución de participación de la ZMVM en la composición del PIB nacional y la pérdida de ritmo en el crecimiento (Iracheta, 2003).

Escobar y Jiménez (2012,) prevén para la década de los treinta del presente siglo, una tendencia a la disminución de crecimiento en la ZMVM, en relación con el total nacional, como consecuencia del incremento de la industria maquiladora, menor oferta de trabajo para la población, incremento del mercado informal, redistribución de la periferia formando centros y subcentros urbanos, con ingresos bajos en el estado de Hidalgo y muy bajos en el estado de México, es decir, un empobrecimiento de la economía de la región.

6. Discusión

En la integración de la ZMVM no se reconoce la desigualdad de las capacidades institucionales, condiciones económicas y de infraestructura de los gobiernos locales, para hacerlos competitivos y generar equidad. El gobierno local se asocia, de manera formal, con un ayuntamiento, con un ámbito territorial y un sistema de servicios definidos en la ley.

La ZMVM elabora y aplica proyectos sectoriales para los actores involucrados en una problemática común. La inclusión a un sistema urbano implica la incorporación a un conjunto de intercambios institucionales, económicos y tecnológicos, a todos aquellos sistemas que las condiciones de la ciudad lo permitan.

El territorio metropolitano es la expresión de un territorio delimitado y una emergente conformación de regiones urbanas que cubre los ámbitos espaciales de más de un gobierno local. También puede tratarse de una expansión más amplia, caracterizada por la discontinuidad y la configuración de un espacio urbano difuso con múltiples centros integrados en su funcionamiento. En ambos casos se caracteriza por diferencias y desigualdades que resultan de los procesos de distribución de actividades y población en el espacio y de su combinación con territorios definidos políticamente (Espejel, 2018). El resultado es un territorio altamente

diferenciado, polarización económica y demográfica, cambio del patrón de migración interna y redes entre un conjunto de gobiernos locales (Iracheta, 2017).

El gobierno local tiene que garantizar la prestación de servicios, resolver problemas de equipamiento y promover la eficiencia administrativa. La acción pública local debe ser capaz de articular la cooperación de todos los actores implicados en una problemática común, debe promover una acción social capaz de organizar la comunidad hacia fines solidarios y reducir las desigualdades, para hacer frente a la desigualdad y pobreza.

Los gobiernos locales, en la ZMVM, pueden articular diversos intereses que atraviesan a diferentes agentes económicos y sociales, cada uno con su racionalidad administrativa. El gobierno local depende de sus condiciones estructurales, al menos por tres aspectos: 1) por el grado de dependencia al gobierno federal, 2) por su política de asistencia social o clientelar y 3) por la existencia de una coordinación metropolitana o el aislamiento de las acciones de gobierno. Por su parte, los agentes económicos no limitan su reproducción a un ámbito, regularmente este excede el territorio metropolitano. Sus oficinas centrales se encuentran fuera de la metrópoli, lo que les permite ser interlocutores directos con el gobierno federal. Los actores económicos en el territorio metropolitano no muestran la misma fragmentación que la organización gubernamental.

Por otra parte, las organizaciones de base sectorial, como los sindicatos o partidos políticos y las organizaciones de base territorial, como las organizaciones de colonos o ambientalistas, de un territorio en específico, aunque tienen un alcance estatal o nacional, reproducen la fragmentación de los múltiples gobiernos locales y la ausencia de una representación nacional, se organizan de manera fragmentada igual que los actores estatales, de modo que, aunque el territorio metropolitano sea su ámbito de reproducción, no parece existir representación política en estricto sentido. Las condiciones que mueven a los actores de la sociedad civil son los intereses sectoriales o necesidades locales, no se demanda incorporar las cuestiones metropolitanas en las agendas del gobierno local.

La paradoja de la ZMVM es que evidencia la naturaleza político-jurídica de los gobiernos locales, el predominio informal de un conjunto de actores políticos locales y sus relaciones. Desde esta perspectiva, la ZMVM se administra como una unidad político-administrativa, se administra a través de la formulación de planes y proyectos con criterios estadístico-descriptivos, justificados en leyes y reglamentos de orden federal, ejemplo de ello, el mercado de inmuebles es visto como la instancia perfecta para producir servicios, el gobierno para crear reglas y hacerlas cumplir. Los problemas de urbanización o son responsabilidad del prestador de servicios o de actos corruptos del funcionario público.

La gobernabilidad y gobernanza en la ZMVM se logran a través de la centralización del gobierno federal de algunos temas, como la extracción del agua, la protección al medio ambiente o la política inmobiliaria, los medios económicos, materiales y humanos del ámbito de gobierno, en buena medida determinan la orientación de los procesos urbanos de las metrópolis. Para tratar de reorientar la relación entre el gobierno local y el desarrollo regional se debe partir del análisis de su coordinación y equidad y después elaborar propuestas que permitan revertir las marcadas desigualdades que prevalecen entre el centro y la periferia, más aún, si en la vida cotidiana de los gobiernos locales y la acumulación o centralidad de la política no se coincide con el ámbito metropolitano.

La distinción entre las ciudades ricas y pobres, entre quienes pueden acceder a mejores condiciones de vida y quienes deben soportar carencias y deficiencias en el acceso a los bienes y servicios básicos, reclama reflexionar sobre la territorialidad de la democracia. Los efectos económicos del crecimiento demográfico y el proceso de urbanización muestran no sólo las dificultades que implica la reordenación urbana en las actuales condiciones, también el aumento de la pobreza urbana, lo cual contribuye a buscar horizontes que permitan replantear la forma y las modalidades de la planeación urbana bajo el escenario local.

En suma, entre mayor sea la desigualdad en los gobiernos locales en un área metropolitana, mayores serán sus propósitos específicos y competencias requeridas y mayores serán las opciones de elección del ciudadano, la fragmentación y el policentrismo metropolitano promueven la competencia por la prestación de servicios a través de privados (Ostrom, Tiebout & Warren, 2015).

7. Conclusiones

La ZMVM es resultado de la relación entre los ámbitos de gobierno nacional y local. En esta relación predomina la orientación del gobierno federal, a través de un conjunto de normas formales e informales. La planeación nacional de desarrollo, la planeación nacional de desarrollo urbano, el programa de ordenamiento de la zona metropolitana, las reglas de operación de los fondos metropolitanos, la orientación política representada por la presidencia de la república y su sintonía con el origen político de las gubernaturas, ayuntamientos o alcaldías, son un claro ejemplo.

Los centros económicos o ciudades no dependen de forma directa de la gestión de los gobiernos locales. La coordinación metropolitana es necesaria, sin embargo, el modelo para gobernar la ZMVM no tiene consenso. La fragmentación que se presenta en los tres ámbitos de

gobierno no tiene una solución en el corto o mediano plazo, mientras no existan instituciones para solucionar los problemas estructurales del federalismo.

El estudio de la ZMVM muestra, que es vista como área económica, después interesa su ejercicio de planeación territorial, finalmente su gobernabilidad y gobernanza territorial. Las relaciones entre los ámbitos de gobierno en la ZMVM sugieren la presencia de una autoridad inclusiva, es decir, las relaciones intergubernamentales entre el gobierno estatal y local dependen del gobierno federal, de lo que resulta una relación de dependencia, una ruta de autoridad jerárquica. De manera particular la decisión y gestión de los gobiernos locales en la ZMVM son asociadas con un proceso de urbanización sumamente politizado.

La gobernabilidad y gobernanza son interpretadas como ejercicios de planeación y ordenamiento urbano en la ZMVM, permiten ordenar la economía en la zona y esta a su vez propicia una sintonía con el gobierno nacional. La toma de decisiones para la ZMVM se basa en las posiciones de representación que los partidos políticos tienen en la comisión de desarrollo metropolitano, urbano, ordenamiento territorial y movilidad de la cámara de diputados, a partir de la distribución formal de atribuciones y recursos, estas regulaciones y su gestión permiten una subordinación de la producción urbana y metropolitana a la lógica y reordenación del gobierno federal. Los vínculos territoriales en el último de los casos son definidos por los partidos políticos representados en el Congreso, la definición del presupuesto suele ser la explicación no probada, de la relación del gobernante con el partido político buscando la acumulación política o electoral.

La ZMVM es el resultado de la polarización económica, demográfica, un cambio en el patrón de la migración interna, consolidación de la dimensión metropolitana, redes entre los gobiernos que no terminan en un territorio delimitado y una emergente conformación de regiones urbanas que cubre los ámbitos espaciales de más de un gobierno local. También puede tratarse de una expansión más amplia, caracterizada por la discontinuidad y la configuración de un espacio urbano difuso con múltiples centros integrados en su funcionamiento. En ambos casos se caracteriza por diferencias y desigualdades que resultan de los procesos de distribución de actividades y población en el espacio y de su combinación con territorios definidos políticamente. El resultado es un territorio altamente diferenciado y un conjunto de unidades desiguales como sociedades y gobiernos locales.

La gobernabilidad es ahora medida en términos de eficiencia, competitividad, realismo, pragmatismo y disciplina (Espejel, 2018). El mercado ha redefinido la planeación, la metrópoli, lo urbano, la cohesión social, la justicia, la libertad, la igualdad y se convierte en el espacio ideal para la prestación de servicios. La gobernanza es planteada como la transformación territorial significativa, como la urbanización acelerada que justifica la necesidad de construir políticas públicas y acciones conjuntas más allá de los ámbitos locales y se inscriben en una lógica regional o metropolitana.

8. Fuentes de información

Alcántara Saez, Manuel (2011), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México: Fondo de Cultura Económica.

Arbós, Xavier y Giner, Salvador (2005), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México: Siglo XXI.

Banco Nacional de México (Banamex) (2019), "Indicadores regionales de actividad económica 2016", disponible en: http://fec-chiapas.com.mx/sistema/noticias_files/iraes_2016.pdf (fecha de consulta: 30 de agosto de 2019).

Cabrero Mendoza, Enrique (Editor) (2013), *Retos de la competitividad urbana*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2019a), "Índice de rezago social 2015", disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx (fecha de consulta: 16 de agosto de 2019).

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2019b), "Medición de la pobreza 2016", disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2019).

De Las Heras Gutiérrez, Daniel, Adame Martínez, Salvador, Cadena Vargas, Edel Gilberto y Campos Alanis, Juan (2020), "Sustentabilidad del desarrollo urbano en la Megalópolis de México: perspectiva desde el análisis espacial", en *Economía Sociedad y Territorio*, 20(62), México: El Colegio Mexiquense.

Escobar Delgadillo, Jessica y Jiménez Rivera, Jesús (2012), "Urbanismo y sustentabilidad: estado actual del desarrollo urbano de la ZMVM", en *Revista Digital Universitaria*, 10 (7), disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art40/int40.htm> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2019).

Espejel Mena, Jaime (2018), "La orientación de la Zona Metropolitana del Valle de México", en *Revista IAPEM*, No. 101, septiembre-diciembre, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Espejel Mena, Jaime (2019), "La Zona Metropolitana del Valle de México: arreglos formales y fragmentación", en *Economía, sociedad y territorio*, 19 (60), México: El Colegio Mexiquense.

Esquivel Hernández, María Teresa y Neri Vargas, Jorge (2012), "Los efectos de los conjuntos urbanos en la gestión urbana municipal" en Cruz Rodríguez, María Soledad (coord.), *Periferias metropolitanas, políticas públicas y medio ambiente*. México: Universidad Autónoma de México-Red Nacional de Investigación Urbana.

Esteve, Josep (2011), *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*, España: Tirant Lo Blanch.

Gracia Sain, Amalia (2004), "El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: análisis y empleo de una tipología explicativa", en *Perfiles latinoamericanos*, 12 (24), México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Grindle, Merilee S. (2020), *Audacious reforms. Institutional invention and democracy in Latin America*, United States of America: Johns Hopkins University Press.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2008), *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernantes*, México: El Colegio de México.

Huntington, Samuel (2016), *El orden político en las sociedades en cambio*, México: Paidós.

INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) (2019), "Sistema Nacional de Información Municipal", disponible en: <http://www.snim.rami.gob.mx/> (fecha de consulta: 17 de febrero de 2019).

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019a), "Censo nacional de gobierno municipales y delegacionales 2015", disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c= (fecha de consulta: 25 de agosto 2019).

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019b), "Cuaderno estadístico y geográfico de la zona metropolitana del Valle de México", disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825068318> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2019).

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019c), "Censos de gobierno", disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/default.aspx> (fecha de consulta: 24 de agosto de 2019).

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019d), "PIB-entidad federativa anual", disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/tabulados.aspx>, última fecha de (fecha de consulta: 16 de agosto de 2019).

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019e), "Ingresos brutos estatales por entidad federativa 2015", disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sissept/default.aspx?t=fipu10&s=est&c=24806> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2019).

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2019f), "Censos económicos", disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce2014/> (fecha de consulta: 24 de agosto de 2019).

- Iracheta Cenocorta, Alfonso (2003), "Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México", en *Papeles de población*, 9 (36), México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Iracheta Cenocorta, Alfonso (2017), "Metropolización y política urbana en la Ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque" en Kunz Bolaños, Ignacio (comp.), *Planeación metropolitana*, México: Siglo XXI.
- Mayntz, Renate (2005), "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza" en Cerrillo Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid.
- Ostrom, Vincent, Tiebouy, Charles M. y Warren, Robert (2015), "The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry" en Cole, Daniel H. y McGinnis, Michael D. (eds.), *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy*, United States of America: Lexington Books.
- Peters, Guy y Pierre, Jon (2005), "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?" en Cerrillo Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Registro Único de Vivienda (RUV) (2019), "Reporte de información mensual, julio de 2107", disponible en: <http://portalruvprod.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2017/08/RUV-EstadisticasIndustria-jul2017.pdf> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2019).
- Rodríguez Arana Muñoz, Jaime y Fernández Carballal, Almudena (2018), *La buena administración del urbanismo*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (2019), "Incidencia delictiva nacional, enero- julio de 2017", disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-acumulado.php> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2019).
- Unikel, Luis (1972), *La dinámica del crecimiento de la ciudad de México*, México: Fundación para estudios de la población, AC.
- Unikel, Luis (1975), "Políticas de desarrollo regional en México", en *Demografía y economía*, 9 (2), México: El Colegio de Mexico.
- Unikel, Luis, Ruiz Chiapetto, Crescencio y Garza Villarreal, Gustavo (2017), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México: El Colegio de México.
- Ziccardi, Alicia (2003), "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", en *Gestión y política pública*, XII, (2), México: Centro de Investigación y Docencia Economicas.



ENCRUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

37° NÚMERO ENERO-ABRIL 2021

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Laura Hernández Arteaga

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Rosa Merlín Rodríguez

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Arturo Hernández Magallón

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCRUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 12, No.37, enero-abril 2021, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 24 diciembre de 2020.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.