



Academia Internacional

**IAPAS**  
CIENCIAS  
POLITICO-  
ADMINISTRATIVAS  
Y ESTUDIOS  
DE FUTURO

Los Grandes Problemas y Procesos de  
Nuestro Tiempo.

## **Una Visión al Futuro**

*Edición Conmemorativa del  
5º Aniversario de la IAPAS*

**Roberto Moreno Espinosa**  
**Oscar Mauricio Covarrubias Moreno**  
Coordinadores

# **Los Grandes Problemas y Procesos de Nuestro Tiempo. Una Visión al Futuro**

Coordinado por:  
**Roberto Moreno Espinosa**  
**Oscar Mauricio Covarrubias Moreno**



Academia Internacional  
**IAPAS**  
CIENCIAS  
POLITICO-  
ADMINISTRATIVAS  
Y ESTUDIOS  
DE FUTURO



Academia Internacional  
**IAPAS**  
CIENCIAS  
POLÍTICO-  
ADMINISTRATIVAS  
Y ESTUDIOS  
DE FUTURO

## Consejo Científico IAPAS

**Bernardo Kliksberg**  
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

**Luis F. Aguilar Villanueva**  
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

**Enrique Cabrero Mendoza**  
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

**Leonardo Morlino**  
L'IBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE  
DEGLI SOCIALI GUIDO CARI

**Nuria Cunill Grau**  
UNIVERSIDAD DE CHILE-CLAD

**Manuel Villoria Mendieta**  
FUNDACIÓN ORTEGA Y GASSET- GREGORIO  
MARAÑÓN

**Diego Valadés Ríos**  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Ricardo Carneiro**  
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO

**Donald E. Klingner**  
UNIVERSITY OF COLORADO

**Roberto Moreno Espinosa**  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

**Juan de Dios Pineda Guadarrama**  
UNIVERSITY OF NEW MEXICO

**Ricardo Uvalle Berrones**  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Ricardo Varela Juárez**  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Gianfranco Pasquino**  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**Fred Lazin**  
BEN-GURION UNIVERSITY

**Juan Fernando Galván Reula**  
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

**Mario Martín Bris**  
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

**María P. Aristigueta**  
UNIVERSITY OF DELAWARE

**Rubén Garrido Yserte**  
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ, ESPAÑA

## Consejo Directivo IAPAS

**Roberto Moreno Espinosa**  
PRESIDENTE

**Oscar Mauricio Covarrubias Moreno**  
VICEPRESIDENTE

**Elena Jeannetti Dávila**  
DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN  
Y DESARROLLO ACADÉMICO

**César Nicandro Cruz Rubio**  
DIRECTOR DE PROMOCIÓN  
Y DIVULGACIÓN CIENTÍFICA

**Alejandro Romero Gudiño**  
DIRECTOR DE DESARROLLO POLÍTICO

**Adriana Plasencia Díaz**  
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

**Rodolfo Ortiz Ortiz**  
DIRECTOR DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

**José Antonio Rosique Cañas**  
DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

**Luis Humberto Fernández Fuentes**  
DIRECTOR DE PROYECTOS ESPECIALES

**José Morales Ramírez**  
DIRECTOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

**Juan Miguel Morales y Gómez**  
DIRECTOR DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

**Miguel Moreno Plata**  
DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

**María de los Ángeles Maya Martínez**  
TESORERA

**Jorge Enrique Pérez Lara**  
REPRESENTANTE LEGAL

**Los Grandes Problemas y Procesos de Nuestro  
Tiempo. Una Visión al Futuro.**  
ISBN: 978-607-96906-8-7

**Autor:** Moreno Espinosa, Roberto (coordinador)  
Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio (coordinador)  
Uvalle Berrones, Ricardo  
Arellano Gault, David  
Arbesú Verduzco, Luis Ignacio  
Pérez Lara, Jorge Enrique  
Plasencia Díaz, Adriana  
Espejel Mena, Jaime  
Olivares Montero, Sergio  
Astudillo Moya, Marcela  
Morales y Gómez Juan Miguel  
Gómez Collado, Martha Esthela  
Cruz Villalobos, Osvaldo  
Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira  
Aguilera Hintelholher, Rina Marissa  
García Guzmán, Maximiliano  
Sánchez González, José Juan  
Rivera Hernández, Claudia  
Pineda Guadarrama, Juan de Dios  
Padilla Loredo, Silvia  
Quintero Soto, María Luisa  
Cisneros, José Luis  
León Pérez, Alfonso  
Moreno Plata, Miguel  
Rosique Cañas, José Antonio  
Rosique Cedillo, Gloria  
Rivero Hernández, Melesio

**Editorial:** Academia Internacional de Ciencias  
Político-Administrativas y Estudios de Futuro

**Materia:** Ciencia política  
(Política y gobierno)

**Publicado:** 2017-12-15

**Nº Edición:** 1

**Idioma:** Español

*Hecho en México/ Made in México*



Academia Internacional  
**IAPAS**  
CIENCIAS  
POLÍTICO-  
ADMINISTRATIVAS  
Y ESTUDIOS  
DE FUTURO

La Academia Internacional de Ciencias Políticas Administrativas y Estudios de Futuro, ac (aicpaef) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies* (iapas-fs) -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

[www.iapas.mx](http://www.iapas.mx)

**Email:** [jorge.perez@iapas.mx](mailto:jorge.perez@iapas.mx)

**Twitter:** @iapasfs

**Facebook.com/IAPASF**

Documento coordinado por:  
Roberto Moreno Espinosa y  
Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,  
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Delegación Tlalpan.  
México, Distrito Federal, 14630, México

Registro RENIECYT: 2014/19119

ISBN: 978-607-96906-8-7



Licencia Creative Commons License 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>





# Presentación

Roberto Moreno Espinosa  
Presidente de la IAPAS

---

Gestionar el futuro, desarrollar la capacidad de anticipación y proceder a construir escenarios prospectivos a los que valga la pena arribar en los tiempos por venir, es tal vez una de las tareas más complejas y también fascinantes en las que se puede y, quizá, debe uno ocuparse a título individual, grupal o social. Sin embargo, es indispensable considerar que se trata de una de las tareas para la cual casi no hemos sido preparados, el sistema educativo nacional en sus diversos niveles y modalidades apenas deja lugar para reflexionar sobre el futuro y menos para aprender a construirlo y, por su parte, la publicidad, los estilos de vida que se promueven, la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la temporalidad de las redes sociales, las modas, los tiempos líquidos (Bauman, Z., 2007) y en general la aceleración del tiempo que nos toca vivir, nos imponen de manera fundamental y privilegiada el *aquí y ahora*, se nos orilla a pensar, actuar y canalizar lo mejor de nuestra energía, a vivir el momento, el mañana es incierto se dice, o nadie sabe para quién trabaja; así, se pierde de vista que visualizar, escudriñar y construir el futuro enriquece e intensifica nuestro presente, además de hacerlo más productivo y tal vez más seguro y placentero.

Los arreglos más generalizados nos esconden y hacen más nebuloso el futuro, el arreglo político secciona en trienios, cuatrienios, quinquenios o sexenios los alcances de una planeación estratégica; la moda es aún más efímera; las nuevas tecnologías nos envuelven empaquetan o embalan en llamativas y atractivas presentaciones breves pero efectivas innovaciones que se tornan en el impacto, la novedad y la tentación para núcleos y estratos de la población de cobertura amplia, haciendo el presente aparentemente más atractivo y, tornando el futuro más difícil de prever, de anticipar y de construir.

La aceleración del tiempo histórico, por su parte, se expresa en múltiples manifestaciones, no sólo es el *aquí y ahora*, también ha sido como el slogan norteamericano lo enfatiza: *el tiempo es dinero*, entonces hay que ocupar no solo una jornada de trabajo de ocho horas,

hay que hacerlo otras ocho e inclusive mucho más de éstas, cada vez hay menor espacio para el descanso y el ocio; es indispensable disponer de tiempo para estar al día, para no perderse el momento, para revisar nuestros mensajes y emitir otros muchos, para ver todo aquel conjunto de noticias e imágenes virales, lo fundamental es estar conectados; todo ello lo que provoca es que nuestro presente se abulte, se densifique y no deje espacio para la construcción de futuros más satisfactorios, toda vez que se tienden cortinas, velos y barreras respecto del futuro inmediato y mediato. A lo anterior se suman las crisis, las que son cada vez más recurrentes y que se traducen en una depreciación constante del valor de la fuerza de trabajo y del poder adquisitivo, y por extensión de los niveles de bienestar y calidad de vida, de esta manera si se intenta, al menos mantener el nivel de vida en que uno se desenvuelve, es menester intensificar, ampliar, diversificar las fuentes de empleo formal o informal, lo que implica llegar a límites extremos y, por el contrario, resignarse a una devaluación y abatimiento de la referida calidad de vida.

En este ambiente de dilatamiento de nuestro presente el tiempo útil de vida productiva se acorta, puesto que se tiene una sensación de rapidez de una serie de sucesos, hechos, noticias, quehaceres, conexiones, etcétera que se suceden cada día uno a otro hasta agotar nuestras horas, días y años disponibles.

En el ambiente descrito, analizar, estudiar y plantear el rol de la Ciencias Político-Administrativas y Sociales hacia el futuro, por ejemplo, constituye un ejercicio necesario, dados los cambios que se observan en las últimas décadas y fundamentalmente vislumbrando el futuro sobre la base de las premisas que se han venido sentando, lo que significa que éste ya está plasmado y dibujado en el diario acontecer, lo básico es desarrollar una lectura atinada de los tiempos que nos toca vivir y paralelamente, reconstruir la historia con nuevos datos, interpretaciones y enfoques que nos alejen de una historia ideologizada, distorsionada que deforma y falsea ésta y nos limita o disminuye certeza en la construcción de escenarios prospectivos.

La secuencia que sigue la presente, incluye en primer término un breve ejercicio de contexto que sirve de escenario respecto de los cambios y ajustes en los ámbitos económico, político y social en donde se plasma, en el caso de México y varios países de Latinoamérica, el abandono, en gran medida forzado e inducido por los grandes centros de decisión mundial, de los modelos económicos proteccionistas, de crecimiento hacia dentro o de sustitución de importaciones como también se les denominó, para abrazar y transitar a otros donde la apertura comercial, industrial y financiera fue la piedra angular que marcó la fase conocida como el neoliberalismo o liberalismo recalcitrante acompañado de un crecimiento geométrico de la deuda externa de los países en desarrollo, así como un nuevo patrón de acumulación del capital financiero.

En este proceso, el denominado Consenso de Washington (Williamson) jugó un papel primordial, toda vez que dibujó los lineamientos que una buena cantidad de países, entre ellos México, siguieron a pie juntillas casi de manera ortodoxa, recuérdese que aquél se

sintetizó en 10 puntos básicos: 1) Disciplina presupuestaria por parte de los gobiernos. 2) Fomentar el gasto gubernamental en las áreas de educación y salud 3) Promover una reforma fiscal o tributaria, ampliando el padrón de contribuyentes e incrementar los impuestos de manera moderada. 4) Desregulación financiera y promoción de tasas de interés con base en las fluctuaciones del mercado. 5) Promoción de un tipo de cambio competitivo, regido por el mercado. 6) Fomentar el comercio libre entre las naciones. 7) Apertura a la inversión extranjera directa. 8) Privatización de empresas públicas. 9) Desregulación de los mercados. 10) Seguridad irrestricta de los derechos de propiedad. Tales puntos se transformaron en un genuino catecismo seguido por los gobiernos, quienes apresuraron el paso para cumplir con cada uno de esos lineamientos y lograr lo que las corrientes conservadoras internacionales buscaban: “más mercado y menos Estado”.

En México, son muy conocidos los excesos en que se incurrió fundamentalmente en el periodo sexenal encabezado por Carlos Salinas de Gortari cuando se procedió a cumplir al máximo, a título de ejemplo, con el punto ocho de los enlistados arriba, se puso a remate al mejor postor desde Teléfonos de México, Minera Cananea, la Banca, entonces estatizada, el canal 13 de televisión y cientos de empresas más que fueron a parar a manos extranjeras y de grupos mexicanos en donde hoy algunos de sus propietarios están considerados como parte del club de los hombres más ricos del mundo, además de que tal proceso de privatización de patrimonio público abonó a la concentración del ingreso en nuestro país.

En el plano político los cambios han sido palpables en el periodo que brevemente se analiza, toda vez que el sistema democrático de gobierno se fue generalizando, en una región que conoció regímenes militaristas-golpistas, despóticos y autoritarios que habían sentado sus reales; sin embargo la funcionalidad que se fue apreciando entre el nuevo modelo de apertura comercial y financiera y el citado sistema, sumado a un desarrollo político de las sociedades latinoamericanas, creó las condiciones para arribar a regímenes de tintes democráticos, así en la región se percibieron cambios interesantes en éstos, entre los que hay que destacar, al menos, un mayor equilibrio entre los poderes públicos, el acotamiento de los presidencialismos, una mayor vitalización en los órdenes estatales-regionales y locales de gobierno, reconocimiento de las minorías políticas, mayores libertades individuales y grupales, promoción de los derechos de género, mayores posibilidades de la ciudadanía de construir su propio destino, en suma una mayor pluralización política de los países y sus regiones.

En el plano social también hemos venido apreciando cambios importantes como una mayor diferenciación, las sociedades tradicionales han transitado a otras de corte moderno; la capacidad de auto organización de múltiples grupos y estratos sociales ha dado pie a un nuevo protagonismo de la sociedad civil, lo que se percibe en la creación constante de nuevas organizaciones sociales, no gubernamentales, de las denominadas

del tercer sector y no lucrativas, entre otras, lo que apunta a un nuevo dinamismo de las sociedades latinoamericanas; sin embargo, con el abandono o deterioro del Estado de bienestar que en la región había tenido algunos avances, los índices de pobreza y pobreza extrema se han mantenido estancados e inclusive en algunos casos se observa un incremento.

En México en un estimado de 2010 a 2016 con base en datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje de la población en condiciones de pobreza es del orden del 54.4% hacia 2016, en 2010 era de 46%, en 2012 paso a 53.3%, como se desprende de ello; todo indica que las estrategias, políticas y programas orientados al combate a la pobreza han tenido malos o pésimos resultados, lo que es preocupante si se tiene en cuenta la cobertura de recursos canalizados a dicho combate. Es indispensable que en una visión prospectiva tal situación se revierta a través de una gestión más eficiente, transparente y libre de objetivos electoreros que contaminan y limitan la eficacia, eficiencia y transparencia en la administración y gestión de las políticas en la materia.

En torno a la administración y gestión públicas, cabe destacar que el tradicional modelo burocrático weberiano prevaleciente en la región, el cual según lo demuestran las evidencias, nunca acabó por implantarse de manera integral, dadas las altas tasas de discrecionalidad practicada por la mayor parte de los gobiernos de Latinoamérica y del Caribe, inherente a la verticalidad y altas dosis de autoritarismo que prevaleció hasta muy entrado el siglo XX, cuando la profesionalización de los cuadros al servicio de las administraciones públicas ocupó permanentemente un segundo o tercer plano, en donde naturalmente los perfiles de los servidores públicos para lograr un alto desempeño no eran una prioridad, dio paso a la necesidad de promover una mayor profesionalización y eficiencia de las administraciones públicas.

Los procesos de globalización y mundialización atizaron las condiciones y requerimientos por eficientar el desempeño de las referidas administraciones, se fue imponiendo el refrán o principio de *hacer más con menos o al menos más con lo mismo*, desprendido tanto de la crisis fiscal del Estado, como de las exigencias del mercado que requería, no sólo de finanzas sanas y controladas, sino también de tasas de inflación bajas y un cuidado de la macroeconomía adecuados, a fin de que la producción y el intercambio de mercancías pudiese fluir con la mayor agilidad posible. Así, en la década de los noventa se promovió la transformación del modelo burocrático por un modelo de corte gerencialista conocido entonces como el *new public management* (Nueva Gestión Pública –NGP–), enfoque que fue enraizando en paralelo a la generalización de los modelos económicos aperturistas que políticamente fueron coincidentes con el desmantelamiento del ala paraestatal de los países de la región, conformada por los llamados organismos descentralizados, empresas públicas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como organismos financieros de seguros, crédito y fianzas, a lo que se añadió, en países como México, un proceso de desburocratización de las secretarías de Estado del gobierno federal. Es

pertinente destacar que inclusive países avanzados se sumaron a la implantación del modelo gerencialista derivado de la NGP que, de hecho, fueron los que la implementaron en primer término: Nueva Zelanda, Canadá y Reino Unido, entre los más entusiastas. En suma, un achicamiento y redimensionamiento a la baja del Estado, acorde con el nuevo papel que se le fue asignando que en algunos casos llegó a extremos como la venta de parques públicos o empresas públicas de gran impacto y rentabilidad económica que fueron vendidas a precio de ganga, además de saneadas cuando el caso lo requería.

Así, del modelo burocrático se dio paso al modelo gerencial, el cual se fundamentó en una estrategia de importación de técnicas y tecnologías desarrolladas en el seno del mundo empresarial privado, aduciendo su mayor eficiencia en contraste al burocratismo, lentitud y marasmo prevaleciente en el sector público, había que adoptar y trasplantar, en su caso, un conjunto de técnicas ya probadas, no fue así casual que en el modelo gerencial se hablara de las tres EEE: eficacia, eficiencia y economía, a lo que también se añadió una C de calidad; era menester ante la privatización de patrimonio público acumulado durante varias décadas y rematado en escasos años o meses, ante la reducción del tamaño del Estado y ante el paso del Estado intervencionista a uno sólo regulador, compensarlo con una revolución gerencialista en las formas y manejos de unas administraciones públicas burocráticas cada vez más anquilosadas y densas, era menester transitar a modelos más *ad hoc* a las nuevas condiciones que demandaba la expansión del mercado y la especulación financiera a escala mundial.

De manera más reciente el modelo gerencial ha tenido que combinarse con otro modelo, el de gobernanza, en el cual se aprecian y participan una mayor cantidad de actores, así a los de carácter estatal, gubernamental y público, se agregan los de índole privado, social y comunitario, toda vez que las condiciones actuales y en prospectiva, demandan y dan cabida a actores diversos en la gestión de los asuntos públicos, en la formulación de políticas públicas, en su implementación y en la cada vez más necesaria evaluación de las mismas, confirmando la tesis de que en el presente y en lo sucesivo los asuntos públicos rebasan la sola intervención gubernamental y requieren de la participación comprometida de públicos más diversificados, lo que hace de la acción gubernamental y la publiadministrativa unas más complejas que demandan de cuadros de gestión altamente profesionalizados y con un alto desempeño, donde no tiene cabida la improvisación, el amateurismo, el compadrazgo y el amiguismo. En este escenario han hecho su aparición nuevos enfoques, nuevas formas de dirigir y gestionar el gobierno, el fortalecimiento del gobierno con base en políticas públicas, se tiende hacia un gobierno abierto, facilitador, transparente y que rinda cuentas.

En suma, la visión prospectiva de las ciencias político-administrativas adquiere novedosas e inéditas modalidades. En este ambiente y contexto es indispensable realizar planteamientos y, al menos, esquematizar tendencias con visión de futuro, congruentes con el contexto que nos envuelve, nos arrastra, nos obnubila, aunque también nos ofrece herramientas para disfrutar de novísimos escenarios poco imaginados hasta hace escasos



lustros, a fin de construir y llegar a ambientes donde la calidad de vida y un desarrollo humano e intelectual estén más a nuestro alcance en donde identificar y construir nuestro propio destino como seres humanos, como especie, como humanidad y como sujetos cognoscentes esté a nuestro alcance, ello es posible a condición de que añadamos con más y mejores elementos y recursos una dimensión fundamentalmente olvidada o eludida: el futuro.

Por qué ocuparnos del futuro cuando éste se ha calificado de incierto, lo que ha provocado que gran parte del entramado institucional esté volcado fundamentalmente hacia el presente, y aquello que se diseñó para tender y arribar a un futuro más promisorio se ha venido derrumbando día a día; recuérdese que en la *belle époque* se apostaba mucho al futuro, se confiaba, por ejemplo, en que el desarrollo científico y tecnológico irrefutablemente nos llevaría a sendas más promisorias. La primera conflagración mundial acabó de tajo con aquel sueño; asimismo, corrientes como la de la modernización también auguraba el paso de las sociedades tradicionales a las modernas más diferenciadas y prismáticas; sin embargo, lo que ha venido sucediendo es que muchas de las apuestas en cuanto al crecimiento y desarrollo han mostrado sus debilidades. Daniel Innerarity, destacado estudioso de los futuros ha señalado:

“*Está claro que no nos encontramos ya en la época de la modernidad triunfante que disciplinó el futuro por medio de una investigación metódica de la naturaleza, la innovación tecnológica, la codificación del derecho y las instituciones burocráticamente organizadas. Los procedimientos para disponer del futuro que diseñaron las sociedades modernas parecen actualmente inservibles. (Innerarity, 2009).*”

Es indispensable rediseñar el futuro, reinterpretar el pasado, dimensionar, enriquecer y revalorar nuestro presente, ello será posible en la medida en que alimentemos el debate, el análisis, la argumentación y el intercambio, desde luego una tarea titánica, pero hay que iniciarla o continuarla. En distintos espacios, instituciones, organizaciones, el estudio de la prospectiva y del futuro se está desarrollando de manera exitosa, lo cual es alentador. En torno a la prospectiva, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) apunta que:

“*...nos aporta teorías, métodos y herramientas útiles para la construcción de un futuro deseado. Supone movilizar capacidades sociales (técnicas, cognitivas, institucionales) para construir visiones compartidas del porvenir, identificar sus determinantes claves, así como los posibles*

*elementos y factores tanto de ruptura como de continuidad. En breve, requiere disponer de las formas de organización y de acción necesarias para su consecución (CEPAL, 2017).* ”

Es pues indispensable generar las condiciones para desplegar la energía social, la creatividad y las capacidades que nos permitan labrar un porvenir más promisorio, lo que está al alcance, en la medida en que se promueva la construcción de redes, un entramado institucional abocado a la exploración, escudriñamiento y gestión del futuro, una mayor sincronización de lo que pretendemos alcanzar en los próximos años, qué sociedad queremos, cuál es el Estado necesario, por ejemplo para una democracia avanzada. Las interrogantes son muchas, las respuestas pueden ser más accesibles y certeras si ponemos en acción la inteligencia colectiva. Por su parte la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. se ha propuesto aportar su granito de arena orientado a alimentar y catalizar el debate en torno a los futuros mediatos e inmediatos, a las tendencias, a las señales, signos vitales, nuevas tecnologías, rezagos, exclusiones, zonas y áreas desatendidas, en suma, elementos y factores que nos permitan tender puentes al futuro, al futuro deseado, al futuro posible.

Lo anterior ha sido viable a partir de la conjunción de esfuerzos de 26 especialistas, quienes al dedicarse a distintos problemas, asuntos y líneas de investigación, han aportado un cúmulo de ideas pistas, planteado tendencias que, sin duda, se traducirán en guías y caminos viables que nos permitan transitar con mayores herramientas a los escenarios que se dibujan en el horizonte a futuribles factibles de construir, o bien que disminuyan y abatan los posibles riesgos y errores en que es fácil caer e incurrir; o bien, aceptar compromisos que de otra manera seríamos incapaces de admitir.

La secuencia de la exposición del libro está dividida en cuatro partes, la primera de ellas dedicada a “La administración y la gestión pública ante los retos del siglo XXI, repensando su papel en una sociedad compleja, plural y participativa” en la cual se conjuntaron 12 autores para el desarrollo de nueve capítulos y; en la segunda parte se desarrollan cuatro capítulos en los cuales se analizan asuntos de gran relevancia como la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas en los que se exploran los escenarios a futuro y el caso de los órganos fiscalizadores en el ámbito local, cuyo título es: “Corrupción, transparencia y fiscalización. Retos alcances y desafíos”, ello fue posible con la participación de cuatro autores; en la tercera parte se recrean cuestiones fundamentales asociadas a la cohesión social, los estudios de género, la desigualdad y la violencia, así como el clientelismo electoral en la política social, parte que lleva por título: “El entorno social en perspectiva, problemas, procesos e interrogantes”. En este caso se contó con la participación de seis expertos en la materia; finalmente en la cuarta parte: “Sustentabilidad y desarrollo metropolitano”, se profundiza en tres asuntos de amplia trascendencia respecto del contrato social necesario para el desarrollo sostenible, el caso

de los proyectos de inversión e infraestructura en la construcción del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, para rematar con el análisis que presenta la gestión metropolitana y su proyección al futuro.

No me resta más que brindar un amplio reconocimiento a los autores de los diferentes capítulos que conforman la obra con la cual iniciamos la conmemoración del V Aniversario de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. (IAPAS por sus siglas en inglés).

Ciudad de México, diciembre de 2017

# Contenido

## Parte I

---

- 1** La relevancia de las instituciones en el desarrollo de las sociedades democráticas  
Ricardo Uvalle Berrones \_\_\_\_\_ 15
  
- 2** Dinámicas políticas y burocráticas en una democracia: los límites de las reformas administrativas y el debate que viene en México  
David Arellano Gault \_\_\_\_\_ 30
  
- 3** Origen y desarrollo de los ejercicios de reflexión del futuro en la administración pública mexicana  
Luis Ignacio Arbesú Verduzco \_\_\_\_\_ 50
  
- 4** La innovación de la gestión pública desde un enfoque integral  
Oscar Mauricio Covarrubias, Roberto Moreno Espinosa, Jorge Enrique Pérez Lara \_\_\_\_\_ 76
  
- 5** Federalismo administrativo: construyendo gobiernos multinivel  
Adriana Plasencia Díaz \_\_\_\_\_ 93
  
- 6** Diseño institucional y acciones de los gobiernos locales en el Estado de México  
Jaime Espejel Mena \_\_\_\_\_ 120
  
- 7** Gobiernos locales: retos y perspectivas  
Sergio Montero Olivares \_\_\_\_\_ 141
  
- 8** Las finanzas de los gobiernos subnacionales: ¿problemática sin solución?  
Marcela Astudillo Moya \_\_\_\_\_ 158
  
- 9** Avances de la Profesionalización en el Gobierno del Estado de México 2012-2014  
Juan Miguel Morales y Gómez, Martha Esthela Gómez Collado \_\_\_\_\_ 186
  
- 10** Los desafíos de la Gestión Pública para la atención de la sociedad ante los cambios del milenio  
Oswaldo Cruz Villalobos \_\_\_\_\_ 204

## Parte 2

---

- 11** **Corrupción en México: tres escenarios a futuro**  
Irma Eréndira Sandoval Ballesteros \_\_\_\_\_ 229
- 12** **¿La transparencia como antídoto de la corrupción?**  
Rina Marissa Aguilera Hintelholher \_\_\_\_\_ 265
- 13** **Rendición de cuentas: el diseño constitucional de los  
órganos fiscalizadores locales en México**  
Maximiliano García Guzmán \_\_\_\_\_ 293
- 14** **La percepción de la corrupción en México: la  
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto  
Gubernamental 2015.**  
José Juan Sánchez González \_\_\_\_\_ 319

## Parte 3

---

- 15** **Cohesión social en la planeación de la política social  
mexicana**  
Claudia Rivera Hernández, Juan de Dios Pineda Guadarrama \_\_\_\_\_ 347
- 16** **Mujer y democracia. Paridad de género en la política  
mexicana**  
Silvia Padilla Loredó, Ma. Luisa Quintero Soto \_\_\_\_\_ 377
- 17** **Juventud desigualdad y violencia; un balance de la  
condición de vulnerabilidad**  
José Luis Cisneros \_\_\_\_\_ 408
- 18** **Clientelismo Electoral en la política Social en el  
Estado de México. Estudio de Caso: Programa de  
Seguridad Alimentaria**  
Alfonso León Pérez \_\_\_\_\_ 427



# Parte 4

---

- 19** Un nuevo contrato social para el desarrollo sostenible. Repensando el orden político moderno ante la crisis socio-ambiental en el siglo XXI  
Miguel Moreno Plata \_\_\_\_\_ 464
- 20** Proyectos de inversión para mega-infraestructuras: el caso del aeropuerto internacional de la ciudad de México  
José Antonio Rosique Cañas, Gloria Rosique Cedillo \_\_\_\_\_ 491
- 21** Los retos de la gestión metropolitana en México y los arreglos institucionales necesarios para el futuro  
Melesio Rivero Hernández \_\_\_\_\_ 524

# 21 Los retos de la gestión metropolitana en México y los arreglos institucionales necesarios para el futuro

Melesio Rivero Hernández

---

## Introducción

Una de las peculiaridades de las sociedades contemporáneas es la transformación acelerada en las formas de ocupación del territorio. La tendencia hacia la conformación de metrópolis en todos los rincones del orbe, obliga a emprender una serie de reflexiones desde diversos ángulos. En este trabajo el punto de partida es mostrar el proceso de metropolización de México, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, y su cada vez más importante lugar en la jerarquía dentro del Sistema Urbano Nacional.

A la par se trazan líneas de reflexión respecto a la complejidad que las metrópolis representan para su gestión; sobre todo, en un entorno de rezagos e insuficiencias de las instituciones que hasta el momento se han logrado construir en México. Existe una brecha importante entre la dinámica expansiva del fenómeno y las pocas e ineficientes respuestas que instituciones y sociedad han generado hasta el momento. Por ello se requieren nuevos arreglos normativos, de cambios en la forma de atender la agenda metropolitana con base en una mayor integración de actores y con nuevas formas de relación política donde el gobierno es un actor central, pero no el único.

El trabajo se ubica dentro de la discusión actual sobre la urbanización y sus escalas de análisis, entre los cuales se encuentran la gobernanza, el marco institucional y legal, la administración y gestión, así como la coordinación y cooperación entre gobiernos implicados en las metrópolis. La exposición se organiza en tres apartados, en el primero de ellos se presenta una revisión de dos momentos en la evolución de la urbanización: la ciudad y la metrópoli.

En el segundo apartado se hace un seguimiento del proceso de metropolización de México, que tiene como punto de partida la década de los cuarenta del siglo XX y como punto de inflexión sin regreso, la década de los sesenta del mismo siglo. También se da cuenta de que la expansión de las metrópolis mexicanas se realiza integrando diversas

unidades político-administrativas, que van desde lo municipal hasta lo estatal; de tal modo que en México se observan metrópolis intraestatales, interestatales e internacionales que generan escenarios complejos de gestión. Al mismo tiempo se perfilan los problemas públicos emergentes y en torno a los cuales las instituciones deben forjar respuestas efectivas.

En el tercer apartado se perfilan líneas para la construcción de nuevos arreglos institucionales, previo seguimiento de la evolución de las formas públicas de atender el fenómeno urbano en México, bajo la atención de tres aspectos que se consideran centrales: 1) la recuperación del urbanismo y la planeación urbana como referentes del debate público; 2) la participación de nuevos agentes en el diseño e implementación de políticas metropolitanas en escenarios de mayor calidad del debate y apertura a los diversos momentos de la acción, y; 3) una nueva relación política bajo un enfoque de gobernanza, en donde, como ya se mencionó, el gobierno sigue siendo un actor principal pero no el único. La idea central es concebir a las metrópolis como una posibilidad para lograr mejores condiciones de existencia para las sociedades.

## Ciudades y metrópolis: espacios de encuentro y desencuentro

Ya en su obra clásica “Economía y Sociedad”, Weber (2014) señaló que la ciudad es un espacio económico (asentamiento de mercado, sede del comercio y de la industria), político, de derecho y administrativo; y en ella se fundamenta la libertad. Hasta el presente, la ciudad mantiene la esencia descubierta por Weber independientemente de su tamaño y características, incluso a pesar de que en la “era de la información” (Castells, 2003) seamos testigos de cómo la “innovación”, potenciada por la revolución tecnológica informacional, genera riquezas y acumulación de poder no conocidas en la historia.

Desde los tiempos antiguos, las ciudades han jugado un papel relevante en el desarrollo de la humanidad. Al respecto, Borja (2006) refiere que los egipcios representaban la ciudad con un círculo y una cruz. El primero de ellos significaba la comunidad de personas, la organización política y la identidad cultural; por su parte, la cruz simbolizaba los flujos, el intercambio de bienes, servicios e información. De ese modo el espacio público sintetiza ambas cuestiones: el flujo y el lugar; es decir, la estructura y el cambio.

El habitante de la ciudad potencialmente estará en condiciones de desarrollar la plena ciudadanía; esto es, contará con un ambiente propicio para el ejercicio de derechos y libre acceso a la diversidad de ofertas urbanas. Sin embargo, la ciudad también es el lugar de la contradicción, el espacio de la desigualdad y del conflicto. “La ciudad y su espacio público

es el lugar de la representación y expresión de la sociedad, tanto de dominados como de dominantes” (Borja, 2006, p. 69).

Según Borja (2006), en su sentido positivo el espacio público de la ciudad favorece la construcción de tejidos urbanos con vocación igualitaria y abierta, en el que sus habitantes construyen y encuentran sentido; el espacio público de la ciudad genera equilibrio entre la cosa pública y la vida privada. En el primero se deciden densidades, uso del suelo y se diseña el propio espacio; mientras que desde lo privado se cede el suelo y se construye en él. La estructura, forma y dinámica de la sociedad se teje en la delicada interacción entre lo público y lo privado.

La ciudad se transforma a través del tiempo, es un continuum procesal incesante. “La asociación urbana se origina de un modo derivado mediante estatuto pactado u otorgado, que establece un derecho más o menos amplio de autonomía y de autocefalia...” (Weber, 2014, p. 974). En la ciudad se juega la historia, la sociedad se reproduce y la economía florece o decae; la ciudad tiene como uno de sus atributos inherentes el componente físico territorial. “La ciudad actual es más bien un territorio de fragmentación en que la producción económica, la cohesión social, la innovación cultural y la infraestructura de comunicaciones, con frecuencia conspiran contra la integración de la vida urbana” (Nivón, 2000, p. 118).

Para Nivón (2000) la vida en la ciudad es como un espacio privilegiado de la modernidad. Una ciudad expresa desarrollo civilizatorio de escala planetaria donde existen tensiones para el ejercicio de libertades en un escenario de organización social paradójico: avance-retroceso, desarrollo-estancamiento, cambio-permanencia, donde la vida pública institucionalizada en la cotidianidad de organizaciones e individuos choca de manera permanente con la tendencia hacia la privatización e individualización excluyente.

Actualmente en esta primera parte del siglo XXI lejos estamos de los pequeños territorios denominados ciudades, donde en algún tiempo la casa servía como taller de trabajo, tienda y oficina para los negocios. A partir de las diferentes rupturas con las formas de reproducción de las ciudades, que trajo como consecuencia la separación del hogar y del trabajo, tanto en sus funciones como en el espacio mismo, se modificaron cotidianidades y formas de estar en el mundo. El primer gran cambio fue en el sentido de la privacidad: para dormir, comer, “en los rituales amorosos y sociales; y también en el pensamiento” (Cilento 2001, p. 250).

Las ciudades experimentaron crecimiento urbano, el cual se entiende como “la expansión de la superficie de la ciudad, es decir del área urbana; así como al aumento de su población” (CONAPO, 2012, p. 11). También en la ciudad existe el desarrollo urbano, que

en los tiempos actuales se define como el proceso de adecuación y ordenamiento a través del ejercicio de la planeación territorial de los aspectos físicos, económicos y ambientales; es decir, “una intervención orientada a la transformación de las condiciones de vida de la población, la conservación, uso adecuado de los recursos naturales, así como el mejoramiento en la economía” (CONAPO, 2012, p. 11).

Las formas de organización del trabajo se modificaron en el último tercio del siglo XX y continúan intensificándose. Se han flexibilizado los horarios de trabajo en las empresas según distintas modalidades: flexibilidad en el lugar de trabajo compartido entre el hogar y la oficina, existen trabajos de medio tiempo, horarios flexibles, reducción de ingresos y jornadas laborales (Cilento, 2001, p. 250). Sin embargo, no todo se reduce a cambios en la cultura laboral, también existen cambios en el ocio, la recreación y las actividades lúdicas. Es posible observar en las grandes ciudades la individualización del esparcimiento (preferentemente en la casa) dado el acceso que se tiene a diversos satisfactores del tipo: ver cine, jugar ajedrez, comprar, vender; en suma, cultivar las aficiones frente a un monitor o pantalla de alta tecnología.

En el tiempo del consumo, todas las reivindicaciones, los deseos son negociables, porque un conflicto que señala objetivos reales y materiales siempre es negociable [...] Para el individuo metropolitano la producción de sentido parte de aquí: cuando el consumo se convierte en una propiedad exclusiva suya con la que comunica, realiza su status, escoge sus ciudadanías... Pero solo por un momento (Borja, 2006, p. 70)

“En casi todo el mundo los centros urbanos han visto declinar el volumen de su población” (Nivón, 2000, p. 119). Las ciudades primigenias han rebasado sus límites político-administrativos, lo que ha dado origen a retos que las mismas deben superar, en principio mantener su capacidad para producir y sostener su simbolismo como centro, origen, raíz económica, política, cultural y de identidad, que la hagan atractiva tanto en términos endógenos como exógenos.

Sin embargo, ahora se está en presencia de grandes aglomeraciones urbanas: metrópolis y/o “ciudades región” (Pradilla y Márquez, 2008) que, en palabras de Anaya (2013) están cada vez más en la agenda teórica y política. Contreras (2008) señala que estos fenómenos de concentración demográfica, acompañada del desarrollo de las comunicaciones son formas precedentes de la nueva organización del territorio en su forma metropolitana. Para Borja (2006) se está ante la presencia de la “ciudad posmoderna” donde “los flujos, el lugar y su referencia a la comunidad es sustituido por el espacio del consumo” (p. 69).

La metrópoli implica el desbordamiento de los límites de la entidad político administrativa que dio origen a una ciudad, hacia otras entidades construyéndose una



unidad espacial o funcional. “La realidad metropolitana sustenta una compleja trama de relaciones sociales, lo que significa que la diversidad integrada permite incorporar al gobierno municipal” (Contreras, 2008, p. 52). Mientras que para Nivón (2000) la metrópoli es un tejido históricamente urbanizado y políticamente diferenciado.

En su origen, las metrópolis modernas debieron su aparición a los requerimientos territoriales de la industria y la necesidad de construir vivienda para los trabajadores de la misma; “pero fue también una muestra del rechazo a los problemas ambientales y sociales presentes en los centros urbanos por parte de las clases acomodadas” (Nivón, 2000, p. 120). De ese modo aparecieron las primeras periferias industriales con importantes problemas de contaminación del aire y de los suelos, precarización de la vivienda destinada a los trabajadores, especulación del suelo, encarecimiento del transporte y absorción de poblados originarios.

Así, los “sistemas urbanos” resultan de la combinación desigual y jerarquizada del territorio en el que se presentan desniveles en su desarrollo: desde comunidades dispersas, y por lo tanto, aisladas, pasando por un intermedio de ciudades pequeñas, medianas, aldeas, pueblos, metrópolis y ciudades región (Pradilla y Márquez, 2008). Sostiene Borja (2007b) que los efectos perversos de la gran revolución urbana que experimenta el mundo resultan de un conjunto articulado de mecanismos económicos, comportamientos sociales y políticas públicas, que tienen como resultado falta de cohesión social, la fragmentación de territorios urbanos extensos y difusos. Mientras que en términos culturales se han homogeneizado pautas culturales de “imitación global”, “...todo lo cual indica que vivimos no solo tiempos de revolución, también son tiempos de contrarrevolución, urbana obviamente” (Borja, 2007b, p. 41).

Cambios sociales que no siempre se visualizan en un sentido positivo, ya que los desniveles de ingreso, culturales, educativos, entre otros, crean espacios diferenciados física y socialmente al interior de las metrópolis. Señala Borja que “hemos vivido una época de despilfarro de sobreproducción de viviendas... de destrucción ambiental y crecimiento insostenible, de segregación y desigualdad sociales crecientes” (Borja, 2008, p. 115). Entre los grupos que han quedado al margen (“ciudad informal”) de los desarrollos e innovaciones existentes en las ciudades se conforman barrios o arrabales, en los que la competencia por bienes y servicios entre los integrantes se vuelve feroz.

La precariedad garantiza a los habitantes de la “ciudad formal”, mano de obra y un mercado cautivo y poco exigente. Ambas expresiones de metrópoli se necesitan simbióticamente. Dicha simbiosis no es plural, no son dos ciudades, sino es “una dos-ciudad” (Cilento, 2001, p. 248), es decir, la metrópoli también es un espacio de confrontación. Nunca en la historia de la humanidad se habían conocido periodos de

exorbitante riqueza y, paralelamente, de concentración de la misma en un reducido número de sectores de la población (Castells, 2001, p. 213). Las metrópolis han sido clave en tal situación contradictoria, pero al mismo tiempo, son el espacio para revertir los efectos negativos que ello conlleva en sus diferentes ámbitos: social, económico, ambiental, estético y cultural.

Por otro lado, de acuerdo con Cilento (2001) la inseguridad y los conflictos en los centros urbanos han llevado a la privatización del espacio público. Privatización entendida como la apropiación, no legal, para el usufructo de las ventajas de localización, infraestructura y equipamiento de que disponen los espacios institucionalmente definidos como públicos. Lo mismo ocurre tanto en zonas de grupos de privilegio y, evidentemente, en las zonas en que concurren los grupos de la “ciudad informal”.

Para Cilento (2001) la metrópoli es expresión de paradojas; por un lado se aumenta la “informalidad”, pero al mismo tiempo se amplían las oportunidades, de negocios, de intercambio, de recreación y cultura, así como de una nueva estética. A manera de ilustración, autores como Castells y Hall (citados por Partida, 1996, p. 209), refieren cinco formas de desarrollo de alta tecnología, sobre todo en los países industrializados: 1) complejos industriales; 2) ciudades científicas; 3) parques tecnológicos; 4) industria de alta tecnología y, 5) creación de nuevos centros de innovación tecnológica. Dicha situación en un marco de coexistencia entre formas espaciales diferenciadas en las ciudades.

La globalización y el cambio tecnológico están transformando la base material de la actividad humana y la organización social, y las ciudades se están reestructurando al acelerarse el proceso de metropolización y megalopolización. Las migraciones tienden a aumentar por los cambios del modelo tecno económico que ahora privilegia la información y el conocimiento, genera una especie de tercerización de la economía global, y la pérdida de puestos de trabajo fabril y en la agricultura tradicional (Cilento, 2001, p. 242)

Para Contreras (2008) las nuevas formas de la ciudad imponen inéditos modos en la distribución de los asentamientos humanos, dado que la competitividad que existe en ellas, obliga a inclusiones y exclusiones. La competitividad definida, por Kresl & Pengfei (2006), como “el grado en que una ciudad o región urbana, en comparación con otras ciudades competitivas, es capaz de proveer fuentes de trabajo, ingreso, cultura, amenidades, grado de cohesión social, gobernabilidad y... medioambiente urbano (citados por Manzano, 2009, p. 56).

Una metrópoli es competitiva cuando cuenta con las capacidades económicas, sociales, institucionales y culturales para que resulte atractiva a las inversiones, se detonen

actividades económicas, se fortalezcan sus instituciones y se logre un desarrollo sostenible. Es competitiva cuando se crea y recrea de manera continua la riqueza y sea acompañada de empleo; en suma, cuando existe calidad de vida entre sus habitantes (Manzano, 2009, p. 57). La competitividad de las metrópolis tiene que ver con las economías externas que estimulan las aglomeraciones (fuerzas centrípetas) y por las deseconomías externas o externalidades negativas (fuerzas centrífugas) que frenan la aparición y/o crecimiento de las aglomeraciones.

Con el crecimiento de las metrópolis, las zonas periféricas se han constituido como espacios públicos reales, en donde "...el shopping center y el mall emergen como los nuevos espacios que sustituyen las antiguas plazas del mercado" (Cilento, 2001, p. 242). Las metrópolis experimentan fuertes presiones derivadas de las migraciones internas y externas, lo que combinado con el desarrollo del conocimiento y de la información ha dado una transformación importante en las formas de organización económica.

De acuerdo con Borja (2008), aunque las ciudades son la forma más elevada de civilidad y progreso, dado su potencial de generar convivencia y redistribución, se han fragmentado al paso del tiempo y disuelto en periferias urbanas carentes de cohesión y sentido. "Uno de los aspectos más negativos del tipo de desarrollo promovido por un capitalismo financiero especulativo y salvaje ha sido generar esta dinámica disolutoria de la ciudad" (Borja, 2008, p. 115).

Metrópolis y mega ciudades han sido descritas corrientemente como lugares donde se apiñan densos tugurios, asentamientos de invasores y gente sin hogar, cuyo acceso a los servicios más elementales es mínimo y que frecuentemente caen víctimas de epidemias y enfermedades. Estas metrópolis también son asociadas con la prostitución, el crimen y el narcotráfico como una característica de sus zonas de arrabales y slums. Pero la imagen de que los barrios pobres son sucios antihigiénicos, peligrosos y la causa de todos los males de la ciudad es exagerada, y siempre lo ha sido (Cilento, 2001, p.247).

Según Almejo, García y Benítez (2013), la heterogeneidad de las grandes ciudades se refleja, parafraseando la idea "división social del trabajo", en la división social del espacio urbano, lo que se manifiesta en accesibilidad desigual a las oportunidades que una ciudad genera: educación, cultura, recreación, entre otras. Asimismo, la localización diferenciada se evidencia en movilidad urbana inequitativa que complica traslados seguros, rápidos y accesibles. La escasez de servicios o su mala calidad, crisis en la vialidad y el transporte, vulnerabilidad a desastres, merman la seguridad de bienes y personas, "...nunca la segregación social en el espacio había sido tan grande" (Borja, 2007b, p. 41).

Cilento (2001) coincide con lo anterior cuando refiere que el funcionamiento de las metrópolis garantiza calidad de vida sólo a unos grupos en detrimento de otros. La aparición de los shopping center hacia los suburbios ha dado origen a los malls comerciales y grandes megaestructuras que alojan complejos de oficinas, tiendas, hoteles y garajes, encerrados en un gran “carapacho” de concreto, acero y vidrio, que se ordenan bajo la idea de contar con el control para los administradores y seguridad para los usuarios. Al respecto Borja (2006) señala que la diseminación del territorio metropolitano genera la triada sarcástica del 68: metro, bolulot, dodo (metro, trabajo, dormir).

Con un argumento más crítico Borja (2007b) señala que los nuevos espacios, la ciudad extensa o el espacio urbano regional, se han convertido en territorios de la organización de lo que denomina la “producción social”, pero con gobernabilidades débiles y fragmentadas.

Al hacer un análisis de las diversas posturas que existen en Europa en torno al futuro de las metrópolis, Borja (2007b) identifica dos: 1) quienes enfatizan la adecuación de la ciudad a la globalización y 2) resistencia a la globalización. Para el primer caso agrupa a quienes piensan que sólo es cuestión de insertarse en las redes macro regionales (continentales, mundiales), participar favorablemente en la competencia entre las ciudades, construir nodos y atraer inversiones. Mientras que la segunda postura parte del supuesto de que la globalización ha generado efectos negativos: baja promoción del desarrollo social, limitada sustentabilidad ambiental, aparición de amplias zonas de marginación, banalización y pérdida de identidad en los territorios.

Para el caso latinoamericano, Borja (2007b) observa que existe la necesidad de integrar ambos polos dado el rezago y condición diferenciada de las ciudades de este continente. Las ciudades y metrópolis latinoamericanas deben mejorar su inserción en los flujos globales y cerrar la brecha que los separa de las naciones avanzadas en los campos de la economía, la tecnología y de las finanzas. ~~la~~. Del mismo modo, deben acortar las distancias en términos de gobernabilidad, desarrollo social y sustentabilidad de sus territorios.

## Las metrópolis en México

Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), México tiene un elevado grado de urbanización, ya que en 2010 el 72,3% de la población vivía en alguna de las Zonas Metropolitanas (ZM), conurbaciones y/ centros urbanos, que a lo largo del tiempo han configurado un sistema en el territorio nacional (CONAPO, 2010). Una metrópoli es:



*...el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas. Adicionalmente, se definen como Zonas Metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América (CONAPO, 2012, p. 17).*



La formación de metrópolis en México se corresponde con los cambios económicos, sociales y tecnológicos alcanzados en el país (CONAPO 2004). Sin embargo, el proceso de metropolización nacional no es un fenómeno local, sino que en el mundo se presenta como una constante que, en primera instancia, obedece a la tendencia mundial de expansión de los mercados financieros a escala planetaria, combinada con la emergencia de avances tecnológicos que han revolucionado las formas espaciales de las ciudades. De manera paralela las innovaciones en microelectrónica, biotecnología, telecomunicaciones, robótica, nanotecnología, invención de nuevos materiales y la flexibilización de las formas de organización del trabajo, han fragmentado la utilización del territorio, debido a que diferentes espacios comparten el proceso de producción (Garza, 2010, p. 523).

Aunque el proceso de metropolización en México es relativamente reciente, se ha acelerado en los últimos años (ver cuadro 1). Dicho proceso inició en la década de los cuarenta del siglo pasado cuando emergieron las ZM's de la Ciudad de México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba. En lo general, el proceso de conurbación obedeció a dos situaciones complementarias: por un lado, el crecimiento demográfico y la redistribución poblacional obligaron a la ocupación de nuevos espacios y, por otro, la integración de los asentamientos preexistentes a las nuevas zonas de ocupación del territorio (De Alba, s/a, p. 129).



**Cuadro 1**  
**Indicadores del proceso de metropolización, 1960-2010**

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010
ZM	12	26	37	55	56	59
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29
Población total (millones)	9.0	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56.0	56.8

*Fuente: CONAPO, 2010*

El cuadro 1 muestra que las ZM en México aumentaron considerablemente entre 1980 y 2000, lo cual puede considerarse como un periodo de “intensificación de la metropolización”, ya que entre los años indicados casi se duplicó el número de ellas (de 26 a 55). En el mismo cuadro se muestra que en el decenio 2000-2010 la tasa de conformación de metrópolis ha disminuido, dado que su aparición ha sido más lenta (55 a 59), no obstante la tendencia sigue siendo positiva. Lo anterior es indicador de una modificación de la intensidad antes observada y la entrada a un proceso de “gradualización de la metropolización”.

También en el cuadro 1 se destaca que el número de municipios integrados a las ZM aumentó casi seis veces entre 1960 y 2010 (pasó de 64 a 367). Cabe destacar que la década de mayor integración de municipios a los procesos de metropolización fue de 1990 a 2000, porque en dicho periodo hubo un incremento importante en el número ya que de los 155 que se registraron en 1990 se pasó a 309 en 2000. Aunque a un ritmo menor pero con una constante, entre 2000 y 2010 se integraron 58 municipios más a alguna zona metropolitana. Lo anterior significa que el número de tomadores de decisiones en materia de ordenamiento del territorio y planeación urbana ha crecido de manera significativa.

En cuanto al número de entidades federativas en que han ocurrido conurbaciones, en el cuadro 1 se observa que entre 1960 y 1990 se pasó de 14 a 26 estados de la república con ZM. El ritmo de integración de entidades se mantuvo constante (29) entre 2000 y 2010. Respecto a los valores poblacionales agregados de las metrópolis en el largo tiempo (1960-2010) la

población en términos absolutos pasó de 9 millones a 63.8 millones. Lo anterior en términos relativos se expresa en que del total de la población nacional en 1960 vivían en ZM el 25%, mientras que para 2010 se alcanzó el 56.8%.

Esta transformación en la distribución territorial de la población habla no sólo de un proceso de “urbanización”, que implicaría la preeminencia de las ciudades como asiento poblacional, sino que se está en presencia de un proceso de “metropolización” y que, por lo tanto, se requieren nuevos modelos de acción pública bajo esquemas más abiertos de concertación, negociación y actuación en el territorio que redunden una mejor distribución de la población y aprovechamiento de los recursos.

Al desagregar el análisis poblacional y siguiendo los rangos establecidos institucionalmente, se observa en el cuadro 2 que solamente existe una ZM que rebasa el parámetro de los 5 millones de habitantes (ZM del Valle de México) con una población de poco más de 20 millones al 2010. En el rango que de 1 a 4.9 millones de habitantes existen 10 ZM; mientras que aquellas ubicadas en el rango inmediatamente inferior (500 mil a 999 mil) son 10. Se debe observar que la mayoría de las ZM (29) tienen una población inferior a los 500 mil habitantes. Lo anterior indica la existencia de asimetrías en cuanto a la población que albergan las ZM’s, lo cual lleva a pensar en la necesidad diseñar una amplia gama de políticas públicas, algunas de carácter general y, otras, de carácter particular, según las circunstancias de cada entidad y ZM; es decir, una compleja red institucional funcional con resultados positivos en la gestión de las metrópolis.

**Cuadro 2**  
**Población total y tasa de crecimiento por rango de población de las ZM 1990-2010**

Rango (millones de habitantes)	ZM’s	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)	
		1990	2000	2010	1990- 2000	2000- 2010
Total nacional		81 249 645	97 483 412	112 336 538	1.9	1.4
Total ZM’s	59	43 340 530	54 284 700	63 836 779	2.3	1.6
5 o más.	1	15 563 795	18 396 677	20 116 842	1.7	0.9
1-4.9	10	13 260 044	17 405 219	21 252 198	2.8	2.0

0.5-9.9	19	9 094 952	11 808 534	14 553 379	2.7	2.0
Menos de 0.5	29	5 421 739	6 674 270	7 914 360	2.1	1.7
Resto del país	-	37 909 115	43 198 712	48 499 759	1.3	1.1

*Fuente: CONAPO, 2010*

En cuanto a las tasa de crecimiento medio anual agregada de las ZM, en el cuadro 2 se puede observar que el conjunto de ellas han estado por encima de la media nacional entre 1990 y 2010; sin embargo, de 2000 a 2010 la tasa fue menor (1.6) en relación con la observada para la década anterior (2.3). Lo anterior indica que el crecimiento poblacional de las ZM sigue teniendo un sentido positivo aunque el incremento ha sido más lento en años recientes. Así es posible pensar que la elaboración de diagnósticos poblacionales, tanto en su dinámica demográfica como en su distribución espacial en las distintas ZM, puede abonar a una discusión más acabada en términos del diseño e implementación de políticas públicas.

Al analizar las tasas de crecimiento de cada uno de los rangos poblacionales en que se ubican las ZM, se nota cómo en la década de los noventa el aumento de la población siempre fue superior que en la década posterior. Es un comportamiento homogéneo y no existe un rango de ellas que sesgue las cifras en algún sentido. Los resultados de 2010 hacen aparecer una tendencia de freno poblacional en las ZM, lo que puede considerarse como una oportunidad de realizar un mejor ordenamiento territorial y una planeación de los asentamientos humanos con mayores posibilidades de consolidación.

Si bien se ha incrementado el número de municipios que conforman las ZM del país, en 2010 la distribución de los mismos entre cada una de ellas era desigual (cuadro 3). Sobresalen las ZM del Valle de México (76), Puebla-Tlaxcala (39), Oaxaca (22), Tlaxcala-Apizaco, Toluca (15), Monterrey (13), Orizaba (12). Como elemento complementario que indica la complejidad de la gestión en el caso de las ZM's del Valle de México y la de Puebla-Tlaxcala están involucradas, en el primer caso tres entidades federativas y, en el segundo dos, lo que denota escenarios de difícil construcción de decisiones, dadas las agendas, normas y tiempos políticos en cada uno de ellos. No obstante, el resto de las ZM aquí agrupadas también se mueven en escenarios complejos, porque la relación gobierno estatal-municipios requiere de una amplia flexibilidad y capacidades para tejer acuerdos e implementar políticas.

Otro dato que destaca es la existencia de doce estados que en su territorio contienen varias ZM a nivel intermunicipal (cuadro 3): Veracruz (8), Coahuila (3), Colima (2), Estado de

México (2), Guanajuato (2), Hidalgo (2), Jalisco (2), Michoacán (2), Morelos (2), Oaxaca (2), Puebla (2), San Luis Potosí (2). Obviamente el estado de Veracruz resulta atípico porque concentra el mayor número de ellas, en las que se agrupan 45 municipios, lo que induce a pensar que dicho estado presenta un escenario de elevada complejidad para gestionar sus ciudades y habría que pensar en sus fortalezas y debilidades institucionales. Por otra parte, el resto de los estados tienen, en promedio dos ZM, lo que también les obliga a contar con instituciones consolidadas para atender los problemas públicos derivados del fenómeno metropolitano.

**Cuadro 3**  
**ZM, Entidades federativas y número de municipios integrados, 2010**

Núm.	Zona metropolitana	Entidad(es) federativa(s)	Total de municipios*
1	Aguascalientes	Aguascalientes	3
4	La Laguna	Coahuila –Durango	4
5	Saltillo	Coahuila	3
6	Monclova-Frontera	Coahuila	3
7	Piedras Negras	Coahuila	2
8	Colima-Villa de Álvarez	Colima	5
9	Tecomán	Colima	2
10	Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	3
13	Valle de México	Distrito Federal-Hidalgo-México	76
15	San Francisco del Rincón	Guanajuato	2
16	Moroleón-Uriangato	Guanajuato	2
18	Pachuca	Hidalgo	7
19	Tulancingo	Hidalgo	3
21	Guadalajara	Jalisco	8
22	Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit	2
23	Ocotlán	Jalisco	2

## Melesio Rivero Hernández

24	Toluca	México	15
25	Morelia	Michoacán	3
26	Zamora-Jacona	Michoacán	2
27	La Piedad-Pénjamo	Guanajuato-Michoacán	2
28	Cuernavaca	Morelos	8
29	Cuautla	Morelos	6
30	Tepic	Nayarit	2
31	Monterrey	Nuevo León	13
32	Oaxaca	Oaxaca	22
33	Tehuantepec	Oaxaca	3
34	Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	39
35	Tehuacán	Puebla	2
36	Querétaro	Querétaro	4
38	SLP-Soledad de Graciano Sánchez	San Luis Potosí	2
39	Ríoverde-Ciudad Fernández	San Luis Potosí	2
41	Villahermosa	Tabasco	2
42	Tampico	Tamaulipas-Veracruz	5
46	Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	19
47	Veracruz	Veracruz	5
48	Xalapa	Veracruz	7
49	Poza Rica	Veracruz	5
50	Orizaba	Veracruz	12
51	Minatitlán	Veracruz	6
52	Coatzacoalcos	Veracruz	3
53	Córdoba	Veracruz	4

54	Acayucan	Veracruz	3
55	Mérida	Yucatán	5
56	Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas	3
58	Tianguistenco	México	6
59	Teziutlán	Puebla	2

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, 2010.

También son relevantes las ZM interestatales: Valle de México (Distrito Federal-Estado de México-Hidalgo), La Laguna (Coahuila-Durango), Puerto Vallarta (Jalisco-Nayarit), La Piedad-Pénjamo (Guanajuato-Michoacán), Puebla-Tlaxcala (Puebla-Tlaxcala) y Tampico (Tamaulipas-Veracruz). La gestión de dichas zonas se coloca en un contexto de elevada complejidad económica, social y política, dada la posibilidad permanente de rupturas en cualquier momento.

**Cuadro 4**  
Proyección de la población que vive en las ZM's de un millón y más habitantes por año de incorporación, 2010-2030

N°	Zona metropolitana	Población en millones						
		2010	2011	2014	2016	2021	2024	2025
1.	Valle de México	20.50	20.68	21.18	21.50	22.22	22.61	22.72
2.	Guadalajara	4.49	4.55	4.74	4.85	5.12	5.26	5.30
3.	Monterrey	4.17	4.23	4.41	4.54	4.85	5.03	5.08
4.	Puebla-Tlaxcala	2.77	2.81	2.92	2.99	3.13	3.20	3.22
5.	Toluca	1.99	2.03	2.15	2.23	2.39	2.48	2.51
6.	Tijuana	1.79	1.82	1.91	1.97	2.11	2.19	2.21
7.	León	1.63	1.65	1.70	1.73	1.80	1.83	1.84
8.	Juárez	1.38	1.38	1.41	1.44	1.50	1.54	1.55
9.	La Laguna	1.24	1.25	1.30	1.33	1.40	1.43	1.45
10.	Querétaro	1.11	1.13	1.19	1.23	1.32	1.37	1.38



11.	San Luis Potosí	1.05	1.07	1.11	1.14	1.19	1.22	1.22
12.	Mérida		1.00	1.05	1.08	1.14	1.18	1.19
13.	Mexicali			1.01	1.04	1.10	1.14	1.15
14.	Aguascalientes			1.00	1.03	1.09	1.13	1.14
15.	Cuernavaca				1.01	1.06	1.10	1.11
16.	Chihuahua					1.00	1.02	1.03
17.	Cancún						1.00	1.02
18.	Tampico						1.00	1.01
19.	Saltillo							1.01

*Fuente: CONAPO, 2010*

De acuerdo con estudios prospectivos elaborados por el CONAPO (2010) de once ZM que contaban con más de 1 millón de habitantes en 2010, se pasará a 19 para el año 2025 (cuadro 4). Aunque el estudio no hace alusión al incremento en el número de ZM, lo que llevaría a establecer proporciones, lo cierto es se hace referencia al incremento poblacional que se observará en ellas. El estudio indica que en 2014 y 2024 estarán registradas dos nuevas ZM con las características indicadas en términos poblacionales, mientras que en el resto de los años incluidos en la prospectiva será una la que quede registrada.

En suma, los datos presentados al momento muestran que nuestro país transita de manera paulatina, pero invariable, hacia un nuevo escenario territorial en el que predominantemente las grandes urbes serán la constante. Sin embargo, conviene plantear, de manera somera, algunas de las problemáticas que enfrentan las ZM y sus pobladores.

En términos económicos Cadena, Hoyos y Campos (2011) indican que las metrópolis mexicanas son un foco de atracción de la población, aunque el dinamismo económico ha disminuido o se ha deteriorado de manera gradual. Del mismo modo señalan que como tendencia se observa en las metrópolis una baja en la participación de la producción nacional, sumada a: 1) los cambios en la estructura de la misma producción que coloca en segundo lugar la producción de manufacturas y se incrementan el comercio y los servicios y 2) la pulverización de las unidades económicas en las que se reduce de manera constante el número de empleados por cada uno de los establecimientos. En un estudio que llevaron

a cabo obtuvieron la conclusión de que diez metrópolis (Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, León, Tijuana, Cuernavaca, Mérida y San Luis Potosí) concentran el 40% de los números agregados en términos económicos.

La población tiende a concentrarse en las metrópolis, lo que no sucede con las actividades económicas, lo cual genera una paradoja: por un lado, florecimiento de la población, pero, por otro, languidecimiento de las actividades económicas (Cadena, Hoyos y Campos, 2011, p. 62). En términos espaciales los autores citados observaron la existencia de un proceso gradual pero consistente, de descentralización de las actividades económicas, sobre todo en la región centro del país, con repercusiones importantes en el número y calidad de empleos y, por lo tanto, en los niveles de ingreso de la población.

Otro problema derivado de la expansión urbana es la formación de periferias en las metrópolis mexicanas, lo que ha dado como resultado: el incremento de las distancias que cada día recorren amplios sectores de la población, impactos en las vialidades, aumento en costos de transporte, contaminación atmosférica, elevación de costos y tiempo para la introducción de equipamiento urbano (agua, drenaje, luz eléctrica, entre otras) (Orellana, Allard, Néspolo y Mercado 2012; Almejo, García y Benítez, 2013). También la existencia de periferias urbanas tiene costos intangibles: inseguridad, ineficiencia del transporte público, estigmatización de la pobreza, afectaciones a la salud, bajos índices de legalidad y subdotación de bienes, servicios, equipamientos e infraestructuras (Almejo, García y Benítez, 2013, p 168).

Para Almejo, García y Benítez (2013) también deben considerarse, para el caso de las metrópolis mexicanas, los efectos de la construcción de vivienda, a través de los agentes inmobiliarios, privados en zonas periféricas en los últimos años; sobre todo por la cada vez más lejana localización de la misma y su concentración en grandes conjuntos habitacionales. Todo lo anterior a causa de la debilidad o ausencia de políticas urbanas y de suelo “en conjunto con la inexistencia de un modelo público de ciudad” (Almejo, García y Benítez, 2013, p. 175). En esencia, se ha separado a los grupos sociales y las funciones urbanas, generando efectos no esperados en términos sociales, económicos y culturales.

## Los arreglos institucionales necesarios

Según Borja (2006) en Europa el siglo XIX fue un periodo de destrucción-construcción de la ciudad como espacio público, en el que la transformación de París se convirtió en emblema y modelo referenciado; mientras que en el siglo XX se presentaron diferentes propuestas de ciudad sin que se ubique alguna preponderante y se pregunta si en tal siglo

se crearon condiciones para confrontar los nuevos retos de las ciudades del siglo XXI. Preocupación que debemos compartir al preguntar acerca del presente y futuro de las metrópolis mexicanas.

En términos prácticos la primera delimitación sistemática de ZM en México fue elaborada en la década de los setenta por el investigador Luis Unikel (CONAPO, 2004), quien en función de la definición por él creada, identificó doce ZM. En años posteriores diversos estudiosos del fenómeno metropolitano han elaborado, a partir de diversos métodos e indicadores, ya fuese de manera gráfica o a través de estadísticas, método de componentes, tasa de urbanización, PIB o cobertura de servicios de agua potable nuevas delimitaciones (CONAPO, 2004). Finalmente el consenso generado, independientemente del procedimiento seguido, es respecto a la tendencia de “metropolización” nacional y no meramente su “urbanización”.

A pesar del intenso proceso de urbanización y su posterior derivación en metropolización, fue hasta la década de los setenta del siglo pasado que, de manera tardía, surgieron las instituciones gubernamentales responsables de atender la problemática urbana a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y, posteriormente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en la década de los ochenta. A partir de los noventa el tema se relegó a una Subsecretaría de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (Almejo, García y Benítez, 2013), situación que se mantuvo hasta 2012, pero que se ha modificado con la creación de la actual Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Señalan Almejo, García y Benítez (2013) que la tardía reacción institucional para intervenir en las orientaciones del crecimiento urbano no permitió consolidar marcos normativos e institucionales adecuados y fuertes a nivel local para dar respuestas oportunas y efectivas ante el fenómeno urbano creciente a nivel nacional. Derivado de lo anterior, las instituciones han mostrado debilidad para contener a los distintos agentes que fomentan la expansión urbana por diferentes rumbos y en todas direcciones. “...conceptualmente, no existe un vínculo directo entre crecimiento urbano y los problemas en la ciudad” (p. 197).

A pesar de que existen críticas fundadas en torno a la planeación urbana en las que se le indican limitaciones y equívocos, sigue siendo un instrumento necesario para la gestión de las grandes urbes. En el escenario actual de lo que en este trabajo se denominó “gradualización de la metropolización” resulta imperativo construir escenarios deseables en términos de la ordenación del territorio y la planeación de los asentamientos humanos. Según De Alba (s/a), en la planeación se debe prestar atención a las zonas del territorio

fragmentadas en términos político-administrativos para que el conjunto de acciones de corte metropolitano logren concretarse y generen resultados positivos.

Ya en 1997 Borja señaló que la eficacia de de los planes y proyectos de futuro de las ciudades dependen fundamentalmente de tres factores, a saber:

- a) Un proyecto de futuro sólo será eficaz si moviliza desde hoy a los actores urbanos públicos y privados y se concreta en actuaciones y medidas que pueden empezar a implantarse inmediatamente.
- b) Un plan estratégico debe construir y/o modificar la imagen que la ciudad tiene de sí misma y tiene en el exterior.
- c) El Plan Estratégico cuestiona el gobierno local, sus competencias y su organización, sus mecanismos de relación con las otras administraciones y con sus ciudadanos, su imagen y su presencia internacionales” (:17)

El plan metropolitano debe rebasar su carácter normativo para convertirse en un referente del debate, necesariamente público, con capacidad para convertirse en un proyecto político transformador de la ciudad (Borja, 2007b, p. 43). Desde los contenidos debe dar cuenta de las desigualdades sociales prevalecientes y plantear escenarios en los que se reviertan las tendencias de miedo al espacio público, el encierro en los espacios privados y el no encuentro con el “otro”.

Desde el enfoque jurídico el espacio público alude a un “espacio sometido a una regulación específica por parte de la administración pública” (Borja, 2006, p. 71). Dicha administración pública posee la facultad de dominio sobre el suelo y, en sus fines debe garantizar la accesibilidad de todos, así como las condiciones de utilización y de desarrollo de actividades. Es decir, el espacio público es responsabilidad de las instituciones del Estado, mismas que para gestionar el suelo de manera adecuada y garantizar el usufructo para todos deben estar fuertes. En este rubro no pueden dejar al libre juego de las fuerzas del mercado las grandes orientaciones, se requieren capacidades y talentos estatales.

Por otra parte, el espacio público también tiene una dimensión sociocultural (Borja, 2006); es decir, es un lugar de relación y de identificación, de contacto, es referencia y memoria comunitaria. En su naturaleza el espacio público es una construcción social que, combinada con su estatuto jurídico, dota de sentido y vitalidad a las sociedades. También en esta dimensión se requieren instituciones del Estado sólidas, con capacidades para mantener, mejorar e incrementar las calidades y condiciones del propio espacio mediante diversos procedimientos, mecanismos y herramientas.

Sostiene Borja (entrevista en Zamorano, 2007) que el urbanismo, entendido como “...el conjunto de conceptos e instrumentos que nos permiten intervenir sobre las

implantaciones y las ordenaciones de los territorios urbanizados” (p.281), debe construir una nueva esencia que permita realizar comparaciones, recabar experiencias exitosas y generar conocimiento de otros contextos para colocarlos en la mesa de debates en torno al qué hacer con las metrópolis. El nuevo urbanismo no puede ahondar las diferencias entre zonas sino propiciar condiciones para lograr integraciones espaciales, económicas y culturales.

Un urbanismo de nuevo cuño que no repita viejos errores y vicios o intente mimetizar experiencias de otros espacios y ciudades, sino un “urbanismo de artesanía” lleno de creatividad, con capacidad para tener una lectura clara de las rutas y los puntos de llegada (Borja, entrevista en Zamorano, 2007). Una idea básica de la constitución adecuada de las metrópolis es la que se refiere a la optimización entre el lugar de residencia, de producción y de consumo, sostenidos en adecuados esquemas de movilidad, dotación de servicios urbanos básicos y la accesibilidad a los diferentes equipamientos.

Si bien, en palabras de Contreras (2008), “el urbanismo no garantiza la integración ciudadana plena” (p. 54), sí crea condiciones que la facilitan o, por el contrario, incrementa la marginación. En otra de sus obras, Borja (2002) plantea que la concepción de los proyectos urbanos debe alejarse, en estricto sentido, de la visión funcionalista y de corto plazo, “...siempre han de establecerse previsiones sobre los impactos estimados y no queridos para reducirlos al mínimo” (p.122). Proyectos que detonen procesos con cualidades e intensidades variables, tales como la incorporación de políticas de empleo, creación de capacidades en la población y articular el desarrollo urbano con la movilidad (Almejo, García y Benítez, 2013, p. 197).

Por otra parte, los gobiernos con todo su conjunto de recursos tecnológicos, financieros, humanos y materiales siguen siendo actores centrales en el diseño e implementación de políticas urbanas, y ahora metropolitanas; pero también, la complejidad del fenómeno metropolitano demanda apertura, integración y participación de grupos, asociaciones, institutos y ciudadanos conocedores e interesados en la problemática metropolitana nacional.

Señala Borja (entrevista con Zamorano, 2007) que los riesgos de descentralizar y abrir espacios de participación puede significar, en algunos contextos, rehuir las responsabilidades que en su naturaleza son gubernamentales. Reconoce que, dado los efectos negativos que se pueden generar en la gestión, existen riesgos en la apertura. Sin embargo, esa es parte del reto: construir y mantener instituciones de una sociedad abierta y democrática.

En un enfoque de participación resulta relevante conocer qué fuerzas y qué actores alientan en un sentido integrador y de beneficio para la mayoría en una lógica de consolidar identidades, respeto por la morfología de las ciudades, cuidado de la calidad del entorno y el mantenimiento-creación de elementos físicos emblemáticos (Borja, 2007b, p. 45). A pesar del tono efusivo que pudieran tener las líneas anteriores, señala Borja (2002) que la “participación ciudadana no es una exigencia retórica, ni una formalidad informativa, sino un debate político y cultural en el cual han de poder intervenir muchos actores, residentes presentes y futuros, usuarios de trabajo, de ocio y ocasionales o de paso” (p. 122). El punto de partida es: nadie es dueño de alguna porción del territorio y, por lo tanto, gobierno, organizaciones y ciudadanía pueden participar en el debate público orientado a objetivos políticos explícitos, conjuntado con propuestas técnicas, aprovechando tecnologías e innovación, con esquemas de financiamiento claros (Castells, 2001, p. 219).

El propio CONAPO (2007) en su momento reconoció que el proceso de metropolización del país no correspondió a un marco normativo apropiado que permitiera el diseño y aplicación de instrumentos de planeación metropolitana eficaces. Incluso en su momento señaló que aunque las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 fortalecieron las facultades de los municipios para lograr una intervención eficaz en materia de administración y zonificación en los usos del suelo y asociarse con otros gobiernos para atender las conurbaciones, lo cierto es que no se observan avances importantes en los dos casos señalados (p.10). Existe déficit que se refleja en las condiciones desfavorables que las metrópolis mexicanas ofrecen a sus habitantes.

Así, la gobernabilidad de las metrópolis se convirtió en un gran desafío. A pesar de la complejidad que implica la gestión de las metrópolis, también el mismo escenario es una oportunidad para la innovación política, de gestión cívica participativa, de concertación público-privada, imaginación urbanística y movilización cívica. Por ello, para el caso de México la planeación, coordinación y gestión metropolitana siguen siendo instrumentos clave para lograr una mejor organización espacial y ordenar el territorio (CONAPO, 2004).

Por lo tanto, los cambios deben apuntar a la consolidación y creación de nuevas instituciones de carácter metropolitano en diversos niveles, lo que implica redefinir competencias (normativo), impulsar nuevos modelos de coordinación (operativo y organizacional), planeación (instrumentación y evaluación) (CONAPO, 2004), discusión pública (participación), todo bajo formas de relación política abiertas y de amplios espacios de interlocución y negociación entre los agentes (gobernanza).

En la gobernanza como modalidad “que busca conciliar crecimiento económico con preservación de la cohesión social” (Orellana, Allard, Néspolo y Mercado, 2012, p. 71), el rol



que tienen las instituciones es fundamental para dinamizar y posibilitar el desarrollo armónico de los territorios, reconociendo su configuración socio espacial y las formas de intervención pública y privada. Es decir, el impulso que tienen actores no gubernamentales, entre los que se encuentran empresas, organizaciones de la sociedad, instituciones de investigación e incluso organismos internacionales.

La construcción de una agenda pública metropolitana implica la discusión de las grandes orientaciones en los usos del suelo, la dinámica económica y los servicios públicos, infraestructuras y equipamientos. La agenda requerirá de la firma de convenios y modelos de coordinación entre ámbitos, sectores y grupos. Se trata de que la autoridad política no se restrinja a lo gubernamental, sino a la capacidad que los grupos desarrollen para participar con conocimientos, propuestas e iniciativas sólidas en el debate público. Incluso la participación incluye el financiamiento a través de la corresponsabilidad y el riesgo compartido.

## La gobernanza entendida como:

Una forma en que se conduce una sociedad y de organizar la acción colectiva para el logro de objetivos comunes, en la que participan tanto actores públicos como actores privados. En este sentido, representa una forma distinta de visualizar los asuntos de ‘gobierno’ que bajo una concepción tradicional (enfoque de gobernabilidad) se centraba en los poderes públicos (Serna, 2010, p.36).

Todo lo anterior orientado por el logro de mejores estándares en la sostenibilidad social, económica, ambiental y demográfica (Garrocho et. al. 2014). Si bien no es una idea nueva, sigue estando vigente el principio de que el tamaño de las ciudades no es el problema, en cambio sí lo es la falta de instituciones fiables para conducir el desarrollo urbano, adquirir reservas territoriales, aprovechar el suelo intraurbano, ordenar el territorio y controlar el uso de sus recursos. Se trata de que las metrópolis sean motores del desarrollo y no obstáculos.

## Conclusiones

En las últimas décadas México se encuentra en la “era de la metropolización”. Ya no pueden permanecer los mismos mecanismos y ni formas de resolver los problemas de la gestión de las grandes urbes. Los cambios resultan imperativos. Los nuevos modelos de la acción requieren de gobiernos y sociedades abiertas, en los que las capacidades de

concertación, negociación y actuación de los diferentes agentes den como resultado una mejor distribución de la población, y así como el aprovechamiento de los recursos. Economía y desarrollo social como soporte del desarrollo de las metrópolis.

Un escenario de políticas públicas y gobernanza es ineludible, el dinamismo y perspectivas de la metropolización en México habrán de colocar a las instituciones de manera obligada a actuar en dicho escenario. Incrementar capacidades de los gobiernos y demás actores resulta imperativo. Existirán principios generales para la gestión metropolitana, pero al mismo tiempo artesanías políticas locales para comprender y actuar en una compleja red institucional funcional, cuyos propósitos y resultados tengan carácter positivo.

Los resultados de 2010 hacen aparecer una tendencia de freno poblacional en las ZM, lo que puede considerarse como una oportunidad de realizar un mejor ordenamiento territorial y una planeación de los asentamientos humanos con mayores posibilidades de consolidación. Como puede observarse, la dimensión metropolitana requiere de cambios en la gestión de las mismas, lo que implica avanzar en tres aspectos: una nueva forma de concebir (y practicar) la planeación del territorio y los asentamientos humanos, ampliación y diversificación de las formas cooperación y coordinación, así como desarrollo del marco institucional y normativo que garantice interlocución, participación e integración de nuevos actores.

## Fuentes de Información

- Almejo, R., García, J. y Benítez, I. (2013). *La urbanización en México 2010-2030: un esbozo de los retos y oportunidades, asociados al crecimiento urbano y regional*- CONAPO. Recuperado el 18 de septiembre de 2015, de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La\\_urbanizacion\\_en\\_Mexico\\_2010-2030\\_un\\_esbozo\\_de\\_los\\_retos\\_y\\_oportunidades\\_asociados\\_al\\_crecimien to\\_urbano\\_y\\_regional](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_urbanizacion_en_Mexico_2010-2030_un_esbozo_de_los_retos_y_oportunidades_asociados_al_crecimien_to_urbano_y_regional).
- Anaya R. (Ago, 2013). *Las metrópolis del siglo XXI. Nuevas geografías de la teoría [versión electrónica]*. Andamios. *Revista de Investigación Social*. Vol. 10 (22).
- Borja, J. (Abril, 1997). *Las ciudades como actores políticos [versión electrónica]*. *América Latina Hoy*. Vol. 15(4).
- \_\_\_\_\_ (Dic, 2006). *Globalización y territorio, un replanteamiento de los derechos ciudadanos [versión electrónica]*. *Ánfora*. Vol. 13(21).
- \_\_\_\_\_ (Oct, 2007). *Contrapunto. Ciudades inteligentes y ciudades innovadoras*. *Redalyc.org*, núm. 5. Recuperado en septiembre de 2015, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=79000504>.
- \_\_\_\_\_ (Dic, 2007b). *Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades [versión electrónica]*. *EURE*, vol. XXXIII (100).
- \_\_\_\_\_ (Dic, 2008). *La ciudad contra el capital [versión electrónica]*. *Cuadernos del CENDES*. Vol. 25(69).
- Borja, J.; Musí, Z. (Dic, 2002). *Centros y espacios públicos como oportunidades [versión electrónica]*. *Perfiles Latinoamericanos*. (19).
- Cadena, E.; Hoyos, G.; Campos & Alanís, J. (Sep., 2011). *Economía, empleo y productividad en las metrópolis de México, Contexto [versión electrónica]*. *Revista de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León*. Vol. 5(5).
- Garrocho, C., Aguilar, A., Brambila, C., Graizbord, B. & Sobrino, J. (2014). *Hacia una cultura de las ciudades sostenibles*. México, El Colegio Mexiquense, Universidad Nacional Autónoma de México, Tecnológico de Monterrey y El Colegio de México. Recuperado el 12 de septiembre de 2015, de <http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/ciudadessostenibles.pdf>.

- Castells, M. (Mar, 2001). *La ciudad de la nueva economía*. *Papeles de Población*. 7, núm. 27. Recuperado el 02 septiembre de 2015 de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11202708>.
- \_\_\_\_ (2003). *Internet, libertad y sociedad: una perspectiva analítica*. *Polis*. núm. 4. Recuperado en septiembre de 2015, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30500410>.
- Cilento S. (Ago, 2001) *Metrópolis y Globalización*, *Fermentum [versión electrónica]*. *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*. Vol. II(31). 242-255.
- CONAPO (2004), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2000*. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2000](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2000)
- \_\_\_\_ (2007), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2005](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2005)
- \_\_\_\_ (2013), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010).
- \_\_\_\_ (2012), *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*. Recuperado el 13 de septiembre de 2015, de [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo\\_Sistema\\_Urbano\\_Nacional\\_2012](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Catalogo_Sistema_Urbano_Nacional_2012)
- \_\_\_\_ (2014), *Potencial de desarrollo de las ciudades de México*. Recuperado el 05 de septiembre de 2015, de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Potencial\\_de\\_desarrollo\\_de\\_las\\_ciudades\\_de\\_Mexico](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Potencial_de_desarrollo_de_las_ciudades_de_Mexico).
- Contreras, H. (2008) *La planificación y gestión urbana. En escalas local-metrópolis-global [versión electrónica]*. *Revista de Arquitectura Universidad Católica de Colombia*. Vol. 10. 49-55.
- De Alba (s/a), *Zonas Metropolitanas y delimitación regional en México*. México. UNAM. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1674/5.pdf>.
- Garza, G. (Dic, 2010). *Competitividad de las metrópolis mexicanas en el ámbito nacional, latinoamericano y mundial [versión electrónica]*. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25 (3). 513-588.
- Manzano, N. (Dic, 2009). *Competitividad entre metrópolis de América Latina [versión electrónica]*. *Eure*. vol. XXXV (106). 51-78,

- Nivón B. (Abr, 2000). *Conexiones urbanas: cultura, metrópolis, globalización*. [versión electrónica]. *Sociológica*, vol. 15 (42). 115-142
- Orellana, A., Allard, P., Néspolo, R. & Mercado, R. (2012). *Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia*. *Revista de Geografía Norte Grande*, núm. 51. Recuperado el 03 de septiembre de 2015, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30023283008>.
- Partida, R. (Ago, 1996). *Reseña de "Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI" de Manuel Castells y Peter Hall* [versión electrónica] *Espiral*, vol. II (6). 209-215.
- Pradilla, E. & Márquez L. (Dic, 2008). *Presente y futuro de las metrópolis de América Latina* [versión electrónica], *Territorios*, núm. 18-19. 147-181.
- Serna J. (2010). *Transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (Contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC): Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM*.
- Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zamorano, C. (Dic, 2007). *La circulación de ideas en el urbanismo. Entrevista con Jordi Borja* [versión electrónica]. *Sociológica*.