



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES.

EL PAPEL DE LOS INSTITUTOS METROPOLITANOS DE PLANEACIÓN EN LA
GOBERNANZA DE LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO.

Proyecto de tesis presentado por

ABRIL VARELA VARELA

Para optar por el grado de

DOCTORA EN ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES

Director de tesis:

Dr. Paavo Monkkonen

CIUDAD DE MÉXICO, 19 JUNIO DE 2024



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES.

Doctorado en Estudios Urbanos y Ambientales.

Constancia de aprobación de tesis

Ciudad de México, 19 de junio de 2024

Director de tesis: Dr. Paavo Monkkonen

Aprobada por el Jurado Examinador:

Sinodales propietarios

Presidente

Nombre: Dr. José Álvaro Hernández Flores. Firma: _____

Vocal

Nombre: Dr. Paavo Mokkonen . Firma: _____

Secretario

Nombre: Dra. Alejandra Reyes Ruiz Del Cueto. Firma: _____

Sinodal suplente

Nombre: Dra. María Perevochtchikova Firma: _____

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más sincero y profundo agradecimiento a mi director de tesis, Dr, Paavo Monkkonen, por su disposición y apoyo incondicional en la elaboración de esta obra. Su tiempo, valiosos comentarios y guía constante han sido fundamentales para la realización de este trabajo.

A la Dra. Alejandra Reyes le extiendo mi gratitud más profunda por su meticulosa dedicación en la lectura de esta investigación. Su acompañamiento ha sido esencial y su apoyo, invaluable. Al Dr. José Álvaro Hernández le agradezco sus acertados comentarios y observaciones que han contribuido significativamente a la elaboración del producto final de esta investigación.

En el desarrollo de la tesis, tuve el gusto de contar con la lectura del Dr. Alberto Arellano Ríos y del Dr. Jesús Morales Guzmán, a quienes agradezco sus precisos comentarios y aportaciones que enriquecieron de manera notable este trabajo. Espero sigamos coincidiendo en otros espacios de reflexión académica.

Asimismo, agradezco a la Dra. María Perevochtchikova, cuyo acompañamiento ha sido clave para la conclusión exitosa de este proyecto.

A mis compañeras y compañeros del doctorado, les agradezco profundamente su amistad. Sus palabras de aliento, su apoyo constante y su confianza en mí han sido fundamentales para llevar esta tesis a buen puerto. Sin duda, ustedes enriquecieron esta experiencia.

Finalmente, a mis padres, Rosario y Lerins, les debo todo mi agradecimiento por su apoyo incondicional durante toda mi formación académica.

A ustedes, mi más sincero agradecimiento.

RESUMEN

Diversas voces han señalado que los instrumentos y mecanismos metropolitanos implementados en México han fracasado o han demostrado ser insuficientes para promover o incentivar la acción coordinada bajo un enfoque de gobernanza, aun cuando se ha establecido su obligatoriedad. Manteniendo, con ello, una coordinación metropolitana condicionada al voluntarismo político que involucra una dimensión más bien informal de la interacción entre los actores gubernamentales para la articulación de acciones coordinadas. Esto se enmarca en una literatura que reconoce a los lazos sociales entre actores, producto de las relaciones intergubernamentales, como uno de los aspectos centrales para la conducción de la gobernanza metropolitana (Zeemering, 2021). Además de que, ante la ausencia de sistemas políticos formales, los *patrones* formales e informales de acuerdos interjurisdiccionales para compartir el poder son singularmente burocráticos (Frederickson y Matkin, 2005), por lo que las redes de administradores públicos profesionales son fundamentales para la cooperación metropolitana (Frederickson, 1999).

En este contexto, el gobierno federal ha propuesto una comprensión “diferente” de gobernanza metropolitana, basada en el convencimiento de los actores gubernamentales para coordinarse o cooperar, lo que ha denominado diplomacia metropolitana. En esta propuesta, se establece a los Institutos Metropolitanos de Planeación (IMEPLAN) como actores institucionales neutrales encargados de este proceso de convencimiento. Así pues, al ubicar al funcionariado como el “sistema diplomático”, esta investigación explora cómo los IMEPLAN influyen en la interacción entre el funcionariado de las metrópolis para contribuir a la coordinación metropolitana.

Esta analogía internacionalista ofrece una propuesta teórica, las teorías de régimen, para explicar por qué se da la colaboración interjurisdiccional en un escenario “anárquico” pero interdependiente de las territorialidades metropolitanas. En específico, la teoría de regímenes de enfoque cognitivo, es decir, basado en el conocimiento, plantea que el comportamiento interjurisdiccional de la conjunción se explica por valores y creencias de expertos (en este caso, los profesionales del servicio público). En este marco teórico, se subraya el papel del funcionariado como un actor clave en la formación de intereses y la articulación de estrategias, al

compartir una comprensión común de los problemas metropolitanos y preferir soluciones técnicas específicas.

La investigación utiliza una metodología de múltiples casos de estudios, refiriéndose a un método comparativo orientado al caso, con cuatro metrópolis; dos de ellas con Institutos Metropolitanos de Planeación. La comparación se hace en dos ejes, una principal y otra secundaria. La comparación principal se hace en torno a dos Institutos Metropolitanos de Planeación, diferentes en sus fórmulas institucionales, a fin de explorar cómo estas diferencias influyen en su inserción en el entramado metropolitano. Asimismo, la investigación hace uso de una comparación entre casos de importancia secundaria, en cuanto la descripción y explicación se centra en el “within one case” (Swanbord, 2010), con zonas metropolitanas que no poseen dicho Instituto. Una aproximación que busca describir las diferencias y similitudes no en términos de variables ni de qué tanto integran a un análisis causal, sino para generar un conocimiento más amplio del proceso de gobernanza de las zonas metropolitanas

Algunos hallazgos deben resaltarse. Primero, la investigación identificó dos procesos distintos en la institucionalización del territorio metropolitano en el país. De un lado, la delimitación e identificación de zonas metropolitanas del gobierno federal que define los límites de las metrópolis mediante criterios principalmente socio espaciales y estadísticos. Del otro lado, el proceso de reconocimiento mediante declaratorias u otro tipo de instrumento que suelen ser parte de las atribuciones de las autoridades locales. En este contexto, se reconoce en el IMEPLAN del Sur de Tamaulipas y el de Guadalajara un elemento clave para la conceptualización de la territorialidad metropolitana, siendo un elemento que “acredita” el estatus formal de la metrópolis, y un soporte institucional para los imaginarios socioespaciales que han sido negociados desde las particularidades de sus metrópolis. Por tanto, el instituto “aterriza” una categoría percibida como ajena y abstracta que es la zona metropolitana, reflejando más bien el proceso local de definir los límites y estatus formal del espacio metropolitano para crear “comunidades metropolitanas” reconocidas por el funcionariado como campo de acción pública.

Segundo, aunque esta investigación resalta la relevancia de una interacción interjurisdiccional entre el funcionariado para promover la coordinación metropolitana, la evidencia de las metrópolis indicaría que hay algunos aspectos que complejizan la comunicación entre el funcionariado en beneficio de las conjunciones administrativas. La diversidad de perfiles

profesionales, la falta de personal suficiente, la rotación del personal y la heterogeneidad de las estructuras de la administración pública municipales, fueron algunos de los desafíos identificados en las metrópolis estudiadas. No obstante, las metrópolis con IMEPLAN han establecido mecanismos que contribuyen a reducir los efectos que algunos de estos desafíos tienen en la interacción entre el funcionariado, si bien hay diferencias significativas entre el IMEPLAN de Guadalajara y el IMEPLAN del Sur de Tamaulipas en términos de dichos mecanismos. Fundamentalmente, los IMEPLAN son una instancia que actúan como un “intermediario” entre la multiplicidad de perfiles profesionales y estructuras administrativas, mediante mecanismos que facilitan el diálogo y la colaboración entre los distintos actores del funcionariado local.

Tercero, la operatividad del IMEPLAN demanda una comprensión más amplia de la planeación metropolitana, y con ello, del rol del planificador, no limitado al marco de la planeación racional. Más bien como un campo de la acción pública que permite analizar los sistemas de actores para la coordinación cooperativa, por ser el ámbito en que convergen diversos actores. Así pues, la figura del IMEPLAN contribuye a reconsiderar los espacios de interacción del funcionariado en el marco de la planeación, abordando dos aspectos interrelacionados. Por un lado, plantea la necesidad de concebir la planeación metropolitana no solo como la elaboración de un instrumento, sino como un proceso continuo de análisis territorial y de interacción con los actores metropolitanos. Por otro lado, subraya la importancia de la *información* como un recurso clave en la articulación de estrategias tanto a nivel metropolitano, como en el quehacer cotidiano de las administraciones locales para implementar dichas estrategias. De esta manera, la capacidad atribuida a los IMEPLAN para promover la coordinación se concibe así, en parte, debido a que su principal campo de acción -a saber, la planeación metropolitana- es considerado una oportunidad para fortalecer los procesos de gobernanza, mediante la construcción de una visión metropolitana conjunta entre los distintos actores del territorio.

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS.....	v
RESUMEN.....	vi
ÍNDICE GENERAL.....	1
<i>Índice de cuadros</i>	3
<i>Índice de figuras</i>	3
<i>Índice de Anexos</i>	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. ¿QUÉ ES LO METROPOLITANO?.....	13
Introducción.	13
1.1.El Siglo Metropolitano: lo metropolitano como objeto de intervención política.....	15
1.1.1. La equiparación de lo metropolitano a una unidad espacial operacionalizada.....	21
1.1.2. Lo metropolitano como concepto institucional.	26
1.2.De la conurbación a la zona metropolitana: definiciones operativas e institucionales de lo metropolitano en México.....	32
1.2.1. Las zonas metropolitanas como unidades espaciales negociadas.....	38
1.2.2. El reconocimiento institucional de lo metropolitano en México.....	45
CAPITULO 2. GOBERNAR LO METROPOLITANO: UNA MIRADA DESDE LOS INSTITUTOS DE PLANEACIÓN EN MÉXICO	50
Introducción	50
2.1. La cuestión metropolitana: fragmentación, <i>transterritorialidad</i> e interdependencia.....	52
2.1.1. Del modelo de gobiernos a la gobernanza en la comprensión de lo metropolitano.	55
2.1.2. Diplomacia metropolitana: analogía internacionalista en la gobernanza metropolitana.	63
2.1.3. El papel del funcionariado en la coordinación metropolitana.	73
2.2. La planeación y organismos técnicos como eje central de gobernanza metropolitana.	80
2.2.1. La evolución de la institucionalización de la planeación metropolitana.	83
2.2.2. Antecedentes y marco legal de los IMEPLAN en México.....	90
2.2.3. ¿IMEPLAN como actor neutral? La planeación como acto político.....	96
CAPITULO 3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	103
Introducción	103
3.1. Acotar el estudio de los IMEPLAN desde una comparación en dos ejes.....	104

3.2. Comparación de primer orden: Caracterización del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas y del IMEPLAN de Guadalajara.	111
3.3. Comparación de segundo orden: metrópolis.	117
3.3.1. Zona Metropolitana de Monterrey y Zona Metropolitana de Guadalajara.....	120
3.3.2. Zona metropolitana de la Laguna y Zona Metropolitana de Tampico.	122
3.4. Aproximación a las dimensiones analíticas.....	124
CAPITULO 4. EVIDENCIAS DESDE LAS METROPOLIS ESTUDIADAS	127
4.1. “ <i>Lo metropolitano no existe</i> ”: el alcance espacial y estatus formal de lo metropolitano.	127
4.1.1. ¿Conurbación, zona, área o región metropolitana? Procesos locales de institucionalización de territorios metropolitanos.	129
4.1.2. El IMEPLAN como soporte institucional y acreditación jurídica de lo metropolitano.	139
4.2. “ <i>De repente en algún plan, nos convocan</i> ”: La planeación metropolitana como eje de la coordinación interjurisdiccional	151
4.2.1. Redefinir espacios de encuentro intergubernamentales de lo metropolitano.	152
4.2.2. Información y recursos analíticos especializados a escala metropolitana.	162
4.3. “ <i>Esa chamba de interpretación la hacemos nosotros</i> ”: heterogeneidad de estructuras administrativas locales y diversidad de perfiles profesionales	171
4.3.1. Metrópolis en contextos de rotación de personal y déficit de capacidad operativa.....	174
4.3.2. El perfil del funcionariado local en lo metropolitano.....	181
CONCLUSIONES.	192
ANEXO	208
Bibliografía.....	215

Índice de cuadros

Cuadro 1. Tipología de formalización del estatus de áreas metropolitanas.	30
Cuadro 2. Comparación de las definiciones operativas de zona metropolitana 2015 y 2020 en México ...	40
Cuadro 3. Territorios metropolitanos institucionalizados en los casos estudiados (2022).....	109
Cuadro 4. Institutos Metropolitanos de Planeación, activos o inactivos, identificados hasta el año 2020	111
Cuadro 5. Criterios de selección para la comparación de segundo orden de las zonas metropolitanas	120
Cuadro 6. Caracterización de los municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey	121
Cuadro 7. Caracterización de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara.....	122
Cuadro 8. Caracterización de los municipios de la Zona Metropolitana de la Laguna	123
Cuadro 9. Caracterización de los municipios de la Zona Metropolitana de Tampico.....	123
Cuadro 10 Comparación de los programas municipales de desarrollo en el reconocimiento del fenómeno metropolitano	147

Índice de figuras

Figura 1. Mapa de zonas metropolitanas a comparar (1). Guadalajara y Monterrey	121
Figura 2. Mapa de zonas metropolitanas a comparar (2). Tampico y Laguna	123
Figura 3. Mesas metropolitanas y de coordinación del IMEPLAN de Guadalajara	160

Índice de Anexos

Anexo 1 Propuestas de delimitación e identificación de zonas metropolitanas en México previo a 2004.	208
Anexo 2 Caracterización de la influencia desde el conocimiento en la teoría de régimen	209
Anexo 3. Enfoques de las Teorías de regímenes	209
Anexo 4. Presencia de la figura de IMEPLAN en algunas iniciativas legislativas en México	210
Anexo 5. Extracto del posicionamiento de los presidentes municipales sobre lo metropolitano para el caso del Área Metropolitana de Guadalajara.....	212
Anexo 6. Caracterización del funcionariado directivo de áreas de desarrollo urbano de las cuatro metrópolis estudiadas (2021).....	213
Anexo 7. Caracterización de instrumentos de planeación de los municipios en las cuatro metrópolis estudiadas (2021).....	214

INTRODUCCIÓN

A inicios de 2020, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) propuso a funcionarios y representantes de los gobiernos municipales y estatales de la Zona Metropolitana de La Laguna, la integración de un Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) y la eliminación de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN) de La Laguna. Esta propuesta fue abiertamente rechazada por el entonces director del Instituto Municipal de Planeación y Competitividad de Torreón, mientras que en un comunicado de este instituto se argumentaba que “no ha sido necesario, ni será necesario que para lograr acuerdos intermunicipales se requiera de un IMEPLAN” (IMPLAN-Torreón, 2020). Asimismo, se sostenía que, aun cuando la propuesta por parte de la SEDATU menciona como caso de éxito el IMEPLAN de Guadalajara, “en la realidad no se ha demostrado que las problemáticas estructurales de dicha metrópoli hayan mejorado sustantivamente.” Por consiguiente, se hacía referencia a los IMEPLAN como un elefante blanco burocrático, criticando particularmente la idea de que este se integre sin actores locales.¹

Los Institutos Metropolitanos de Planeación han existido en México desde hace más de una década, siendo en los últimos años una figura institucional que ha cobrado relevancia en la política metropolitana del país al movilizarse, en diferentes latitudes,² como una propuesta por un desarrollo metropolitano más eficiente y democrático. Además de que su figura se contempla en la legislación como uno de los mecanismos para procurar la obligatoriedad de la coordinación metropolitana. Así, en el ámbito federal, SEDATU se ha planteado impulsar la creación de estos Institutos, sea mediante leyes o política pública, incluyendo la reciente publicación del documento *Lineamientos para orientar la creación y el fortalecimiento de los Institutos Metropolitanos de planeación en México* (SEDATU, 2023). No obstante, como deja ver la situación de la Laguna, la figura del IMEPLAN no ha dejado de ser un objeto de disputa, tanto

¹ La oposición a la integración del IMEPLAN propuesta por SEDATU podría explicar que, curiosamente, el Plan Estratégico para Torreón con enfoque Metropolitano 2040 -elaborado por el IMPLAN Torreón- establece como un objetivo general “Dar origen a un Instituto Metropolitano de Planeación que se encargue de coordinar los esfuerzos de planeación metropolitana y de evaluación de los resultados.”

² En el Estado de México, la creación de un Instituto Metropolitano de Planeación es una propuesta del gobernador en el marco de la primera sesión extraordinaria del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México; en San Luis Potosí es un proyecto impulsado desde 2015, aunque no se ha logrado concretar; en Monterrey, la creación de un IMEPLAN es parte de una iniciativa de ley presentada en 2018 e impulsada por un diputado local.

por sus implicaciones en términos de reestructuración del poder político, como por no ser claros los alcances de este tipo de instancias.

En efecto, las investigaciones empíricas sobre los Institutos Metropolitanos de Planeación son todavía incipientes. Olvera y Quiñonez (2007) ya daban cuenta de este vacío cuando señalaban que: “no existen estudios sistemáticos que recuperen los aciertos, desaciertos, éxitos y fracasos de dichas experiencias que nos permitan valorar acertadamente sus alcances y la viabilidad de sus diseños institucionales” (p. 15). Este vacío descrito por los autores persiste incluso después de más de quince años; en parte, porque han sido pocos los IMEPLAN que se han mantenido en operación lo suficiente para ser objeto de estudio. En consecuencia, no han quedado claramente establecidas las conexiones específicas sobre cómo pueden estos Institutos establecer condiciones para una gobernanza metropolitana, ni que esto se haya estudiado desde la heterogeneidad de sus estructuras institucionales y contextos locales. En pocas palabras, no se conocen las condiciones que establece el IMEPLAN para la acción coordinada, desde sus fórmulas institucionales e inserción en el sistema de gobernanza.

Ahora bien, además de este vacío en la literatura, los cuestionamientos a la propuesta de creación de los IMEPLAN se dan en el marco de una valoración negativa de los instrumentos de coordinación metropolitana en México. Esto ya que se considera que los instrumentos han fracasado o han demostrado ser insuficientes para promover o incentivar la acción coordinada bajo un enfoque de gobernanza (Salazar, 2006; Ramírez, 2021; Arellano, 2013; Díaz, 2018; Iracheta, 2014; Kunz & González, 2019).³ En este sentido, a pesar de que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) dispone mecanismos e instrumentos de *carácter obligatorio* (incluidos los IMEPLAN) para la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en asuntos de interés metropolitano, la legislación no ha asegurado que esto se lleve a cabo (SEDATU-BID, 2021). Manteniendo, con ello, una coordinación metropolitana condicionada al voluntarismo político.

Ante el incumplimiento de esta disposición, algunos críticos han considerado que hace falta establecer sanciones aplicables para su vigilancia, dado que sin éstas no quedan claros los

³ Algunos de los factores que han condicionado los alcances de los diversos instrumentos para la coordinación metropolitana han sido: la politización de la toma de decisiones en el territorio metropolitano, la discrecionalidad con la que operan los espacios de toma de decisiones, las practicas burocráticas pensadas a corto plazo, la falta de continuidad de los cuadros administrativos y la falta de capacidades locales para llevar a cabo la acción coordinada, heterogeneidad de las reglamentaciones municipales y de las legislaciones estatales, por mencionar algunos.

alcances de esta “obligatoriedad” (WRI, IMCO, Centro Mario Molina, 2016). Sin embargo, SEDATU y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2021) plantean que, incluso si se tuvieran sanciones, “lo ideal sería convencer a los gobiernos municipales que integran una zona metropolitana, de la conveniencia de cooperar” (p.51). Por consiguiente, promueven una comprensión de la gobernanza metropolitana desde “una aproximación diferente y pragmática hacia una forma de 'gobernar' lo metropolitano en donde el 'deber ser' señalado por la LGAHOTDU se traduce en un 'conviene hacer'” (SEDATU-BID, 2021; p.52). Esta aproximación se sintetiza en un proceso de convencimiento y persuasión que SEDATU y el BID han entendido como *diplomacia metropolitana*. Esto se puede enmarcar en un reconocimiento de las interacciones informales (además de las formales) como uno de los aspectos centrales para la conducción de la gobernanza en las metrópolis. Sobre todo, al ser la coordinación informal un efecto emergente de las redes intergubernamentales a nivel de las relaciones interpersonales presente en los ámbitos profesionales sectoriales (Jordana, 2001).

La propuesta de diplomacia metropolitana es definida por dichas instancias, en general, como la práctica de las relaciones entre los actores metropolitanos para promover la cooperación y la identificación de intereses comunes, en el proceso de construcción de una visión común de la zona metropolitana. En esto se posiciona a la figura del IMEPLAN como actor clave, al ser considerado un “actor neutro”, esto es, “sin una pertenencia territorial y que no represente intereses de algún municipio, estado o sector, pues su visión es integral y sistémica de toda la zona metropolitana” (SEDATU-BID, 2021; p.52). Asimismo, se plantea que quien ejerce la diplomacia metropolitana “debe tener la habilidad política necesaria y el conocimiento técnico suficiente, para convencer a los actores metropolitanos de las ventajas de cooperar”.

Aunque la diplomacia metropolitana es considerada por SEDATU-BID (2021) como un concepto “emergente”, lo cierto es que sigue una analogía entre la cuestión metropolitana y las relaciones internacionales que se visualizaba desde mediados del siglo pasado en la literatura norteamericana (Jones, 1957; Holden, 1964; Friesema, 1966; Frederickson, 1999). En esencia, esta analogía internacionalista sostiene que los gobiernos locales o municipales se asemejan a países que interactúan en el escenario global al ser interdependientes, pero que buscan mantener su poder alejándose de la propuesta de “unificación” como plantea la idea de gobiernos metropolitanos. En este escenario, las instancias metropolitanas, al igual que organismos internacionales como la ONU o la UE, tendrían la función de *coordinar* esfuerzos entre entidades

autónomas (en este caso, los municipios) hacia objetivos comunes y en temas específicos (*issue area*). Sin embargo, no puede perderse de vista que el papel del funcionariado local actúa como diplomáticos o representantes de sus respectivos "países" (municipios), que participan en estos espacios.

Cabe precisar que, si bien la noción de diplomacia metropolitana marcó el camino que llevó a explorar esta analogía, los alcances de dicha propuesta conceptual eran más bien limitados en el documento original de SEDATU y el BID (2021). Por consiguiente, la presente investigación contribuye a la literatura al ofrecer una aproximación teórica a dicha propuesta, así como al examinar sus implicaciones en la forma de abordar la investigación de lo metropolitano. En particular, se explora el marco teórico de las conjunciones administrativas de Frederickson (1999), este como parte de la teoría de regímenes de enfoque cognitivo débil.

La analogía internacionalista es relevante para establecer un marco analítico de la gobernanza metropolitana en tres aspectos. Primero, los municipios son caracterizados como entidades autónomas, pero interdependientes, y que, de manera similar a los países, no se trata su integración política en términos de "absorción" bajo una sola jurisdicción. Segundo, define al funcionariado como "sistemas diplomáticos" (Holden, 1964), o redes formales e informales de administradores públicos profesionales, como conjunciones administrativas (Frederickson, 1999), que estructuran y estabilizan las relaciones en las metrópolis. Tercero, no se trata a las instancias metropolitanas -en este caso, el IMEPLAN- como un elemento aislado en el proceso de gobernanza, sino en sinergia con el funcionariado local. Es por esta razón que, en la ausencia de autoridades centrales, los *patrones* formales e informales de acuerdos interjurisdiccionales para compartir el poder son singularmente burocráticos (Frederickson & Matkin, 2005).

Así pues, desde la analogía internacionalista, el papel de los IMEPLAN se asemeja al de los organismos en el ámbito internacional, los cuales actúan como foros de cooperación que facilitan la interacción de los "países" (los municipios), donde estos pueden articular sus intereses. Sin embargo, al igual que en el contexto metropolitano, el éxito de estos organismos depende en última instancia de la voluntad política y el compromiso de los Estados miembros. En este sentido, si bien las instancias metropolitanas como los IMEPLAN son un aspecto importante en la gobernanza metropolitana al proporcionar recursos y liderazgo en la elaboración de estrategias metropolitanas, no debe ignorarse que el municipio mantiene cierto poder en la

metrópolis, siendo crucial que el funcionariado local también asuma un papel proactivo en el proceso de coordinación.

Tomando en cuenta lo hasta aquí desarrollado, la presente investigación se pregunta de qué manera influyen los IMEPLAN en la interacción entre el funcionariado de las metrópolis para contribuir a la coordinación metropolitana. Esto introduce una serie de preguntas sobre cómo interactúa el funcionariado, especialmente de aquellos en áreas de la administración públicas dedicadas a la cuestión urbana-metropolitana; así como su rol en realizar actividades que contribuyan a la conjunción administrativa interjurisdiccional. En este sentido, conviene examinar los desafíos locales que enfrenta esta interacción, y cómo los Institutos Metropolitanos de Planeación responden a estos desafíos.

Fundamentalmente, se sostiene que las conjunciones administrativas y las instancias metropolitanas están estrechamente relacionadas y se refuerzan mutuamente en el marco de la gobernanza de las metrópolis. Por un lado, las conjunciones administrativas pueden fortalecer el papel de las instancias metropolitanas al reflejar patrones preexistentes de organización para la cooperación que potencialicen su actuar institucional. Por otro lado, las instancias metropolitanas pueden impulsar la creación y consolidación de conjunciones administrativas al actuar como catalizadores de la cooperación intermunicipal y promover la adopción de políticas metropolitanas.

Cabe resaltar que la presente investigación busca alejarse de dos “sesgos” frecuentes en la investigación metropolitana. Un primer sesgo refiere a una equiparación de lo metropolitano a unidades espaciales -ej. las zonas metropolitanas- como objetos empíricos que pueden ser delimitados a partir de determinados criterios estadísticos-descriptivos. Por el contrario, se argumenta que estas unidades de lo metropolitano son esencialmente construcciones sociopolíticas, y que debe ampliarse su comprensión como *arena política metropolitana* donde se desarrollan relaciones intergubernamentales específicas.

El segundo sesgo, relacionado con lo anterior, refiere a la pregunta sobre cómo gobernar lo metropolitano. La respuesta suele articularse entorno a la propuesta de creación de instituciones de alcance metropolitano -o bajo un enfoque incrementalista de arreglos gubernamentales-, como forma de “adecuar” las dimensiones de lo metropolitano, a saber, lo territorial (o funcional) y lo político-administrativo del fenómeno. Por consiguiente, el “éxito”

atribuido a algunas experiencias metropolitanas se ha basado en la creación de nuevas instituciones, particularmente si “coinciden” en su alcance espacial con lo que se entiende como el territorio funcional. Sin embargo, esta aproximación no contempla el hecho de que, para ser gobernado, lo metropolitano necesita establecerse como espacio político. Ignorando, con ello, a las *comunidades metropolitanas* al asumir que las relaciones intergubernamentales no existen fuera de estos mecanismos, y no como parte de las alternativas estructurales y organizacionales que pueden satisfacer los requerimientos funcionales para un mínimo nivel de integración política del sistema metropolitano (Friesema, 1966).

De este modo, si se centra solo en las instancias metropolitanas como el IMEPLAN, casi como un elemento aislado, se puede perder de vista cuestiones sobre la presencia de relaciones intergubernamentales previo a estas instancias, como parece sugerir el caso de la metrópolis de la Laguna. En contraste, se plantea un enfoque investigativo que no solo se centra en las instancias metropolitanas, sino en los gobiernos locales, argumentando que, como sugiere Ahrend, R., C. Gamper y A. Schumann (2014), los beneficios de la coordinación metropolitana podrían derivar más de la cooperación entre gobiernos locales que de la mera existencia de organismos metropolitanos.

La metodología de estudio de caso fue seleccionada como la más adecuada para la presente investigación, dado que está orientada al proceso y a las configuraciones contextuales que vinculan a los IMEPLAN con las condiciones que estos establecen para la gobernanza metropolitana, específicamente, de las conjunciones administrativas. Al buscar responder a la pregunta de investigación es necesario primeramente reconocer una heterogeneidad en las fórmulas institucionales de los IMEPLAN, así como de los contextos en los que se desenvuelven. Por esta razón, esta investigación utiliza una metodología de múltiples casos de estudios, refiriéndose a un método comparativo orientado al caso.

Esta comparación se hace en dos sentidos. Por un lado, se retoman los casos de la metrópolis de Tampico y de Guadalajara, con sus respectivos IMEPLAN, como una forma de aproximarse a este mecanismo de gobernanza metropolitana desde diseños institucionales diferentes en su carácter de organismo intermunicipal o estatal. Esto puesto que, a pesar de que la figura del IMEPLAN está presente en la legislación nacional, las leyes estatales son las que determinan la estructura organizacional, ámbito de acción y funciones particulares de estos

Institutos. De ahí que cada uno de los IMEPLAN deben ser analizados a la luz de sus propios contextos sociopolíticos, actores y sus condiciones operativas.

Por otro lado, se hace una comparación de “casos negativos”, esto es, metrópolis que no tienen IMEPLAN. En concreto, se trata de la metrópolis de la Laguna, que comparte características similares con la metrópolis de Tampico, y la metrópolis de Monterrey similar a Guadalajara. Estos casos no se consideran “irrelevantes” en cuanto incluyen un aspecto clave de la *research inquiry*: las estructuras burocráticas profesionales del campo de la planeación para la coordinación metropolitana. Así, dichas metrópolis cuentan con uno o más Institutos Municipales de Planeación que pueden tratar la coordinación desde la permanencia burocrática para la estabilidad de patrones y “tradición” entre el funcionariado; además de que, en algún momento u otro, en estas zonas se ha propuesto la creación de una Instituto Metropolitano de Planeación. De este modo se establece una “zona gris” entre casos positivos y negativos, desde un principio de posibilidad -cercano a una regla de inclusión- que diferencia lo irrelevante de casos negativos (Mahoney & Goertz, 2004).

La presente investigación está dividida en cuatro capítulos, además de su correspondiente introducción y conclusiones. En el primer capítulo se argumenta que hay una perspectiva empirista que equipara lo metropolitano a una unidad espacial (léase zona metropolitana), lo cual ha impedido comprender a lo metropolitano como un concepto institucional, y a las zonas metropolitanas en México como una construcción sociopolítica cuyos “límites” territoriales son negociados por los diferentes órdenes de gobierno. En este contexto, se reconoce que la definición de escala espacial a partir de la delimitación de zonas metropolitanas no es plenamente aceptada y reconocida por los actores locales como referente de la acción pública, limitando el desarrollo de una “conciencia metropolitana”.

En el segundo capítulo se explora la comprensión del fenómeno metropolitano como uno de dos dimensiones (lo territorial-funcional y lo político-institucional), que se ha considerado deben coincidir, idealmente, en una sola unidad espacial. Sin embargo, se argumenta que la dimensión o integración político-institucional de lo metropolitano debe ir más allá de una adecuación con la dimensión funcional (que además no sería una sola), para ver lo metropolitano como espacios o arenas políticas metropolitanas de un sistema específico de relaciones intergubernamentales. Esto en el marco de transitar de modelos de gobierno a gobernanza.

Asimismo, de manera paralela a esta transición, se sostiene que los cambios de estilo de planeación han transformado la idea del espacio metropolitano, de una visión racionalista y positivista que trata a lo metropolitano como escala-contenedor y “arena nacional”, a espacios políticos flexibles. Concepciones que reflejan valores y preferencias que dan forma a los roles de planeación, y que han influido en la forma de comprender las instancias o agencias de planeación.

A partir de esto, se retoma la *analogía internacionalista* del siglo XX, a fin de ubicarla como modelo explicativo de la cooperación que trata la interdependencia interjurisdiccional en escenarios de conflicto, por lo que se desarrollan relaciones intergubernamentales más bien “diplomáticas”. Con ello, además, se profundiza en explorar el papel del funcionariado en la coordinación metropolitana desde el marco de la teoría de régimen de enfoque cognitivo débil. En este capítulo se presenta un recuento de la historia y el marco legal de los IMEPLAN en México, ubicando su papel como “actor neutro” -según lo denomina SEDATU- en el marco de una planeación racionalista y centralizada que permea los roles atribuidos tanto a las agencias, como a los planificadores.

El tercer capítulo se dedica a detallar la estrategia metodológica adoptada para la investigación. En este segmento, se describen los enfoques teóricos y prácticos seleccionados, así como la justificación de su elección. Este capítulo profundiza en la *comparación* como el componente esencial en el razonamiento científico (Palmerberger y Gingrinch, 2014), siendo particularmente inherente en las investigaciones de estudio de caso, sea de manera explícita o implícita (Campbell, 2003) (Bennett & Elman, 2008). Se argumenta que este componente, en el caso de la investigación metropolitana, puede llevar a un sesgo hacia las instancias de alcance espacial metropolitano ya que estas se vuelven punto de comparación. Retomando, con ello, la crítica que hace Friesema (1964) a la investigación metropolitana de que, a pesar de que esta promueve la cooperación voluntaria, esta no la estudia al no tratar la integración como un proceso continuo.

En el cuarto capítulo de esta investigación se procede a examinar los datos obtenidos mediante la comparación de las diversas metrópolis analizadas. Este análisis se centra en la exploración de las similitudes y diferencias identificadas entre los casos estudiados, desglosando las múltiples dimensiones que emergen de dicho análisis comparativo. En primer lugar, se investiga la definición del estatus formal y el alcance espacial de lo metropolitano, así como el

papel del IMEPLAN en la configuración de estas dinámicas, además de su contribución en la promoción de imaginarios metropolitanos. Además, se abordan las interacciones interjurisdiccionales, lo que implica considerar los desafíos inherentes a estas interacciones, tales como la diversidad de perfiles profesionales, la rotación del personal, la falta de personal, entre otros aspectos relevantes. Se analiza también la relación entre el IMEPLAN y estos aspectos, buscando identificar de qué manera esta instancia se vincula con los desafíos mencionados, a fin de analizar el papel del IMEPLAN en la gobernanza metropolitana.

CAPÍTULO 1. ¿QUÉ ES LO METROPOLITANO?

Introducción.

El grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI señala que México no sólo es un país predominantemente urbano, sino que es eminentemente metropolitano ya que 6 de cada 10 mexicanos habitan en zonas metropolitanas en 2015.⁴ Esta frase se presenta como una aseveración de una “realidad metropolitana” que, sin embargo, resulta más compleja de lo que inicialmente podría parecer. En este sentido, durante una de las primeras entrevistas realizadas en el desarrollo de esta investigación, un funcionario de un Instituto Metropolitano de Planeación mencionó que “lo metropolitano no existe”. Esta declaración fue sorpresiva al provenir de un instituto cuyo objeto institucional es promover la coordinación metropolitana, pero no sería la única declaración de su tipo. Así, por ejemplo, otro funcionario municipal de las metrópolis estudiadas también negaría que su territorio fuese metropolitano al no ser capital estatal, al tiempo que cuestionaba la necesidad de coordinarse con homólogos de otros municipios para impulsar agendas en común.

Las declaraciones anteriores ponen en manifiesto una disputa o negación de lo metropolitano como categoría referencial para la comprensión del territorio y, con ello, para la articulación de una acción pública coordinada. Esto a pesar de que los territorios a los que hacen referencia los funcionarios son caracterizados por el gobierno federal como metropolitanos, de acuerdo con el ejercicio de identificación y delimitación de zonas metropolitanas, y que la coordinación se ha definido como la vía para la planeación y gestión del desarrollo de este tipo de asentamientos humanos. En este escenario, cabe preguntarse qué se entiende por metropolitano, como una interrogante que es ineludible para cualquier investigación que pretenda tratar el tema y que conlleva examinar conceptos, metodologías y epistemologías que permitan elucidarlo.

La presente investigación sostiene que la respuesta a esta pregunta no debe limitarse a retomar de manera acrítica la delimitación del grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-

⁴La declaración en cuestión fue incluida en una edición previa del documento “Delimitación de Zonas Metropolitanas en México, 2015” publicado en 2018, la cual no coincide con la versión disponible en la página oficial en 2023; por ende, dicha afirmación no está presente en la misma.

INEGI, siguiendo una perspectiva empirista que equipara lo metropolitano a una unidad espacial (léase zona metropolitana) bajo el supuesto de que esta refleja la “realidad” del fenómeno. Por el contrario, se argumenta que esta perspectiva empirista no ha permitido comprender a las zonas metropolitanas en México como un concepto institucional y una unidad espacial cuyos “límites” territoriales han sido negociados por los diferentes órdenes de gobierno a través del ejercicio de delimitación, pero también mediante los procesos locales de institucionalización de lo metropolitano. De manera tal que lo metropolitano no solo sería un fenómeno económico, sino también político, por lo que las zonas metropolitanas, como unidad espacial, no necesariamente serían reflejo objetivo de la “realidad” del fenómeno, ni ajenas a los procesos políticos.

En esta investigación, dedicar un capítulo para tratar qué es lo metropolitano en el contexto mexicano contribuye a establecer un marco conceptual más allá de los procesos *top down* de delimitación de zonas metropolitanas del gobierno federal, para dar cuenta también de procesos locales de definir lo metropolitano dentro de una lógica zonal instrumental-normativa, esto es, en la delimitación y formalización del estatus de las territorialidades metropolitanas. Esta aproximación no solo permitirá “delimitar” los casos de estudio dando cuenta de la diversidad de territorialidades metropolitanas desde una lógica zonal instrumental normativa, sino también de ubicar el rol del IMEPLAN en estos procesos de delimitación y formalización de las metrópolis.

Este capítulo está conformado por dos apartados. En el primer apartado, se retoman los argumentos de Brenner y Schmid (2015) en su crítica a la tesis de la era urbana con el fin de analizar lo que esta investigación ha denominado *narrativa metropolitana*, la cual sostendría que lo metropolitano es la condición global de los asentamientos humanos y que las metrópolis son la unidad espacial del futuro de la humanidad. A partir de este análisis se da cuenta del predominio de una perspectiva empirista en la que lo metropolitano es entendido como un “objeto” en el territorio sujeto a límites que pueden definirse mediante variables estadísticamente medibles, lo que conlleva a equiparar lo metropolitano a una unidad espacial. Este análisis es fundamental para abordar una epistemología metropolitana sobre cómo se comprende, construye y valida el conocimiento sobre las metrópolis, particularmente en la cuestión del conocimiento sobre cómo gobernarlas.

Así pues, se profundiza en entender a lo metropolitano como un concepto institucional cuya delimitación es una acción fundamental para la comprensión del fenómeno, pero también

para la viabilidad de la intervención en el territorio. Como tal, se identifica una lógica zonal instrumental-normativa que ejerce el estado para crear territorios que son objetos de políticas, burocracias o instituciones para gobernar lo metropolitano, por lo que cobra relevancia cuestiones como quién define y para qué fin los territorios como metropolitanos. Sin embargo, se sostiene que esta lógica se ejerce no solo desde ejercicios de delimitación con fines descriptivos aparentemente neutrales, sino también desde procesos de formalización del estatus de las territorialidades metropolitanas. Estas como dos perspectivas de definir unidades espaciales metropolitanas que tienen sus propias implicaciones en términos del estudio de lo metropolitano en México.

En el segundo apartado se busca examinar la unidad espacial utilizada en México para aprehender el fenómeno metropolitano, a saber, la zona metropolitana. No obstante, se reconoce también que esta lógica zonal instrumental-normativa de lo metropolitano llevó a la utilización del concepto de conurbación en el país a mediados del siglo XX. Y que recientemente, a partir de la nueva delimitación de dicho fenómeno en México de 2023, se establece también unidades espaciales como las metrópolis municipales, además de una “reivindicación” de la conurbación. En este apartado se argumenta que las zonas metropolitanas definidas por el gobierno federal son conceptos institucionales cuyos límites son negociados por los actores gubernamentales. Asimismo, el “reconocimiento” de lo metropolitano no se limita a la delimitación de zonas metropolitanas por parte del gobierno federal, a través del grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI, sino que también se identifican otros tipos instrumentos que también son implementados desde lo local, y que no necesariamente coinciden con la “forma” de zona metropolitana en términos de su alcance espacial.

1.1. El Siglo Metropolitano: lo metropolitano como objeto de intervención política.

El año 2008 es considerado un punto de inflexión en la historia de la humanidad, ya que por primera vez más de la mitad de la población mundial se convirtió en urbana al vivir en ciudades (UN-Habitat, 2008). Esto fue un hito que marcó el “alba del milenio urbano” (UNFPA, 2007), ante un proceso de urbanización que es planteado como progresivo e irreversible. De esta manera, las ciudades no solo han sido los asentamientos humanos predominantes durante más de una década, sino que también se estima que en los próximos años el *Homo sapiens*, 'el hombre

sabio', se convierta en *Homo sapiens urbanus* en prácticamente todo el mundo (UN-Habitat, 2010).

Formulaciones de este estilo son, según Brenner y Schmid (2015), de las más citadas en los estudios urbanos contemporáneos para justificar la importancia de las ciudades como objeto de estudio, así como objeto de intervención política. Con ello se hace referencia a una “era urbana” (o *urban age*), entendida por los autores como una metanarrativa de lo global de la condición urbana que parte de una perspectiva centrada en la ciudad como la unidad espacial del futuro de la humanidad. Es decir, la ciudad como una forma global de los asentamientos humanos que, bajo el discurso de la era urbana, “homogeneiza” los patrones y vías de urbanización.

De manera similar a esta metanarrativa urbana, en los últimos años se puede identificar una narrativa que trata lo metropolitano como la nueva condición global contemporánea, bajo el llamado “siglo metropolitano” (OECD, 2015b), “mundo metropolitano” (Zimmermann et al., 2020), “revolución metropolitana” (Katz y Bradley, 2013), o “era de la metrópolis” (Ortiz y Kamiya, 2017), donde “las metrópolis se están convirtiendo en una tipología predominante de ciudades en el siglo XXI” (ONU-Hábitat, 2022; p.4). En esta narrativa, las metrópolis son concebidas como centros estratégicos de producción económica, así como espacios referenciales para la dinámica política de los países y la toma de decisiones nacionales (Carmona y Álvarez, 2011; Gómez-Álvarez, Rajack y López-Moreno, 2017; Andersson, 2015). Inclusive son agentes políticos que crean sus propias redes internacionales para visibilizar lo metropolitano a escala global (Tomàs, 2020). Así pues, bajo la narrativa metropolitana, las metrópolis suelen escribirse en superlativo para expresar con ello su predominio en los asentamientos humanos: las más pobladas, las más grandes, las más productivas o las más influyentes políticamente.

En esta narrativa, la metropolización es considerada la tendencia global que reconfigura la función, forma y estructura del espacio y del sistema urbano. Una tendencia de la cual se consideran que emergen “nuevas” expresiones de asentamientos humanos de carácter metropolitano, empero, estas son expresiones que en realidad se observan desde principios del siglo XX. Con ello, diversos conceptos se han utilizado hacer referencia a las formas metropolitanas, al tratar de capturar los cambios urbanos (Taylor y Lang, 2004).⁵ No obstante, los

⁵ En este sentido, conviene retomar lo señalado por Galland y Harrison (2020) quienes califican como una debilidad del pensamiento científico la prisa por crear términos, conceptos y vocabulario para describir lo que se consideran nuevas geografías de la urbanización, regionalización y metropolización (p.15).

conceptos de esencia nominal⁶ sobresalen en la narrativa aquí descrita: áreas metropolitanas, zonas metropolitanas, regiones metropolitanas, áreas urbanas funcionales, entre otras. Aunque estos conceptos coinciden en su búsqueda por comprender la “nueva” realidad asociada a lo metropolitano, cada uno establece sus propios procesos, criterios metodológicos y características. Sin embargo, las particularidades de estos conceptos parecen desvanecerse en la narrativa metropolitana bajo una sola categoría: la metrópolis.

Si bien pudiera parecer irónico utilizar un término existente desde la antigua Grecia para comprender las “nuevas” formas o expresiones metropolitanas del siglo XXI, el concepto de metrópolis se concibe como vigente y resurge al considerar la ciudad como un término agotado que hace referencia a antiguas formas espaciales del siglo XX. Más aún, el concepto de metrópolis no se ha mantenido estático y cobra nuevos matices en el escenario contemporáneo. Esto al presentarse como un acercamiento más profundo y analítico de la realidad urbana en donde las metrópolis son más la norma que la excepción (Ortiz y Kamiya, 2017), la nueva normalidad (Andersson, 2015), o la realidad global (Carmona y Álvarez, 2011). Con ello, el concepto de metrópolis pretende expresar una “nueva” forma urbana que modifica antiguas concepciones de formas espaciales en su predominio social, cultural, político y económico en la organización de los asentamientos humanos.

Asimismo, se argumenta que metrópolis se concibe como una categoría totalizadora que promueve la idea de la proliferación mundial de una forma singular metropolitana, similar a la utilización del concepto de ciudad descrito por Brenner y Schmid (2015). Esto ya que el concepto de metrópolis suele utilizarse para referirse a una variedad de expresiones metropolitanas en diversas latitudes y con diferentes dimensiones, aun cuando los conceptos nominales metropolitanos se acoten por otros términos como áreas, zonas o regiones. Esto se ilustra con el siguiente fragmento del *Folleto de Hallazgos Preliminares y Mensajes Clave* del 1er Estado Global De Las Metrópolis (ONU-Hábitat, 2022):

Las metrópolis del siglo XXI, también conocidas como aglomeraciones urbanas, áreas urbanas funcionales, áreas metropolitanas, zonas metropolitanas, regiones metropolitanas, grandes ciudades fusionadas y megaciudades, entre otros nombres y definiciones que varían dependiendo de los

⁶ Martínez Toro (2016) distingue entre términos de esencia nominal como aquellos que se centran en cambios en el territorio como producto social, por lo que buscan principalmente describir atributos morfológicos, funcionales o sociales de lo metropolitano. En contraste, los términos de esencia constitutiva refieren al cambio estructural en los procesos de producción del territorio metropolitano.

criterios legales, administrativos, políticos, económicos o culturales en sus respectivos países y regiones, están todas caracterizadas por fuertes interdependencias económicas, sociales y ambientales que necesitan ser gestionadas de manera integrada, con base en enfoques de territorios funcionales y a través de límites jurisdiccionales y el continuo urbano-rural (p.3).

En concreto, el Folleto de Datos poblacionales del *Estado Global de las Metrópolis 2020*, elaborado por el programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos (ONU-Habitat, 2020), señala que el 60% de la población urbana mundial vive en metrópolis, lo que representaría un tercio de la población mundial. Asimismo, el estudio identifica 1,934 metrópolis en el mundo en el año 2020, proyectando que surgirá una nueva metrópolis cada dos semanas en los próximos quince años, por lo que “casi mil millones de personas se convertirán en habitantes metropolitanos” (ONU-Hábitat, 2020; p. 5). No obstante, el documento especifica que estas cifras podrían ser mayores si nueva información es reportada, al tiempo que deben considerarse las diferencias entre regiones. De cualquier forma, el mapa mundial -como un elemento visual de esta narrativa- muestra el carácter metropolitano del presente y futuro de la sociedad global.

Quizás este tipo de cifras respecto al número de metrópolis y el porcentaje de población metropolitana se articulen en un futuro cercano en los argumentos introductorios de diversas comunicaciones e investigaciones para justificar la importancia de lo metropolitano como objeto de estudio, así como objeto de intervención política. Sin embargo, por el momento, pareciera que la narrativa del siglo metropolitano no logra expresarse tan determinadamente entorno a un hito o punto de inflexión representado en un argumento cuantitativo -como si es el caso de la era urbana- que muestre el “giro” de la humanidad hacia una sociedad metropolitana. Esto podría explicarse por el hecho de que ha sido solo recientemente que se ha desarrollado un esfuerzo sistemático para medir globalmente la condición metropolitana, como se verá más adelante.

A pesar de lo incipiente del argumento cuantitativo para sostener la narrativa global metropolitana, existen otros elementos simbólicos significativos en la movilización de esta narrativa.⁷ Uno de estos es la Declaración de Áreas Metropolitanas de Montreal (ONU, 2015), la cual hace un llamado a los Estados para reconocer la importancia política de los espacios metropolitanos. En particular, esta declaración expresa que “ahora más que nunca, por ser lugar donde se concentran población y actividades, las áreas metropolitanas juegan un papel

⁷ De manera ilustrativa se puede nombrar los siguientes elementos simbólicos como parte de esta narrativa: la campaña por el Día Mundial Metropolitano como estrategia de comunicación sobre la relevancia global que tienen dichos espacios; el impulso por el Derecho a la ciudad metropolitana o derecho a la metrópoli.

fundamental para el desarrollo social, cultural, ambiental y económico que repercute en el crecimiento de las naciones” (ONU, 2015; p.3). Por consiguiente, se hace un llamado a “transformar nuestro mundo metropolitano”, mediante procesos de planeación y gestión metropolitana desde un enfoque integral e inclusivo. En esta misma línea, además, se ha considerado que gobernar las metrópolis es una forma de alcanzar objetivos de desarrollo acordados internacionalmente (Birch, 2017).

Esta perspectiva encuentra similitud con el marco interpretativo de la metanarrativa urbana propuesta por Brenner y Schmidt (2015), quienes sostienen que esta busca resaltar el papel que juegan las ciudades en “desatar” el potencial económico, social y cultural de la humanidad, pero también en la construcción de un futuro más sustentable. En este sentido, en la narrativa metropolitana es común que se enfatice la necesidad acuciante de gobernar este tipo de aglomeraciones urbanas (GIZ y ONU-Habitat, 2018), a fin de contribuir en la promoción de la función económica, social, cultural y ambiental de las metrópolis. Al tiempo que las consecuencias de no atender la cuestión de gobernar lo metropolitano parecieran ser cada vez mayores, bajo la idea de que lo que está en juego es, finalmente, el futuro de la sociedad del siglo XXI. En otras palabras, que las acciones tomadas en y para estos territorios metropolitanos son determinantes para el porvenir de la sociedad global, por lo que se encuentra implícito una idea de acción o de intervención política en la narrativa de lo metropolitano.

Lo anterior da cuenta de que el imaginario espacial metropolitano se ha posicionado y movilizado como la forma de atender los problemas contemporáneos en la búsqueda de un mejor futuro (Harrison et al., 2020). De manera tal que, en esta narrativa serían las metrópolis las unidades territoriales consideradas como la escala ideal para la intervención política en el siglo XXI (Galland y Harrison, 2020; Andersson, 2015). Con ello, las metrópolis se conciben como los motores de las transformaciones contemporáneas (Gómez-Álvarez et al., 2017); la nueva solución espacial del capitalismo global (Lefevre, 2010); o una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población, a pesar de los problemas que manifiestan (Rojas, 2005).

Sin embargo, debe señalarse que, según Vang (2015), la afirmación de “nuevas” formas espaciales como “nuevos motores pragmáticos de la economía postindustrial”, no es una afirmación nueva, siendo sugerida durante al menos las últimas dos décadas. Aunque este puede ser el caso, lo cierto es que la narrativa metropolitana ha cobrado impulso en los últimos años con

publicaciones de organismos internacionales como ONU-Hábitat y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que han contribuido en particular a la medición del fenómeno metropolitano a escala global. Además, han fomentado la legitimidad y facilitado la difusión global de esta narrativa, consolidándola no solo en la literatura académica, sino también en la agenda pública global.

Por otra parte, aunque aquí se han señalado algunas de las semejanzas entre lo que se ha identificado como narrativa metropolitana y la propuesta de una metanarrativa urbana por Brenner y Schmid (2015), habría que puntualizar que lo metropolitano no es tratado como una metanarrativa como tal por los autores.⁸ No obstante, las “narrativas” en relación con lo metropolitano parecen ser una cuestión previamente reconocida por Brenner (2003b), pero parece ubicarlas solo en el contexto del continente europeo. Esto puesto que el autor sostiene que, a inicios de la década de los noventa del siglo pasado, se han repetido con regularidad una serie de discursos entre los responsables políticos de Europa occidental involucrados en debates sobre la reforma metropolitana. Entre ellas, la afirmación de la intensificación de la competencia ante la integración geoeconómica, siendo la competencia entre unidades territoriales de larga escala; o la afirmación de que las nuevas formas de cooperación, planeación espacial y gobernanza se requieren para potenciar la capacidad de una región para participar en la competencia territorial global y europea.

En esta investigación se propone tratar lo metropolitano como una propia narrativa principalmente con fines de un ejercicio analítico. Esto puesto que la distinción entre ambas narrativas permite retomar el marco interpretativo que ofrece la metanarrativa urbana para contrastarlo desde la especificidad de lo metropolitano y así analizar los alcances de esta narrativa en el siglo XXI. En particular, se retoman las dos críticas que desarrollan Brenner y Schmid (2015) sobre la tesis de la era urbana, que pueden aplicarse a lo metropolitano y que se desarrollan en este primer apartado: una en un sentido teórico, al señalar que dicha tesis carece de un fundamento teórico sólido, y otra en un sentido práctico, de una tesis que se basa en un

⁸ La narrativa metropolitana podría considerarse, sin embargo, como parte de la metanarrativa urbana, o ser incluso una de sus vertientes. Esto en la medida en que lo urbano se entiende por los autores como un proceso dinámico y cambiante, a través del cual las configuraciones urbanas son producidas, transformadas y materializadas en el entorno construido y en los arreglos socio espaciales de todas las escalas (Brenner y Schmid, 2015). Además, las formas metropolitanas son presentadas por los autores como una “reescalada” de los límites de la ciudad.

artificio estadístico empíricamente insostenible. Este análisis contribuye, de fondo, a esclarecer qué es lo metropolitano.

1.1.1. La equiparación de lo metropolitano a una unidad espacial operacionalizada.

El Folleto de Datos poblacionales del *Estado Global de las Metrópolis 2020* elaborado por ONU-Hábitat (2020) hace alusión a las metrópolis al momento de caracterizar el fenómeno metropolitano a escala global. Sin embargo, este estaría haciendo referencia propiamente a las aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas, al utilizar datos de la Revisión de 2018 de Perspectivas de la Urbanización Mundial (o WUP por sus siglas en inglés).⁹ De hecho, el Folleto especifica que “las definiciones de ciudades, aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas varían según los criterios legales, administrativos, políticos, económicos o culturales en los respectivos países y regiones” (ONU-Hábitat, 2020; p. 4). De manera tal que, se puede argumentar, el concepto de metrópolis se utiliza para la comprensión de lo metropolitano como condición global, y no pretende -al menos inicialmente- la operacionalización de lo metropolitano.

Asimismo, como parte de los recientes ejercicios sistemáticos para medir lo metropolitano a escala global, se encuentran también las llamadas Áreas Urbanas Funcionales (*Functional Urban Area* o FUA, por sus siglas en inglés), que resultan de un método de delimitación utilizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para caracterizar al fenómeno metropolitano. De acuerdo con este organismo, el objetivo de esta metodología es crear una definición armonizada de las ciudades y sus áreas de influencia para comparaciones internacionales, así como para el análisis de políticas relacionadas con el desarrollo urbano. Esta metodología utiliza, fundamentalmente, la densidad de población y los flujos de viaje al trabajo como información clave, al definir a un Área Funcional Urbana como aquella que “consta de una

⁹Esta Revisión utiliza dos conceptos, área metropolitana y aglomeración urbana, como suplementarios para mejorar la comparabilidad de información de la población en las ciudades en los países y a través del tiempo, al suponer que son menos afectados por los cambios en los límites administrativos. Específicamente, la aglomeración urbana es entendida como “la población contenida dentro de los contornos de un territorio contiguo habitado en niveles urbanos de densidad residencial” (p.4). Mientras que el área metropolitana “incluye tanto el territorio contiguo habitado a niveles urbanos de densidad residencial como las áreas circundantes adicionales con una densidad de asentamiento más baja que están bajo la influencia directa de la ciudad (por ejemplo, a través de redes de transporte establecidas, conexiones de carreteras o patrones de desplazamiento)” (p.4). De esta manera, la diferencia entre ambos conceptos refiere a la inclusión de un componente de redes funcionales de las formas espaciales, y no solo a la contigüidad espacial expresada en áreas de continua densidad. (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2018).

ciudad densamente habitada y de una zona circundante (zona de desplazamiento) cuyo mercado laboral está altamente integrado con la ciudad” (OECD 2012).¹⁰

A pesar de que las FUA suelen ser tratadas como sinónimo de área metropolitana, lo cierto es que solo aquellas mayores a 250 mil habitantes son consideradas como tal, esto de acuerdo con la misma clasificación de la OCDE de 2019. Clasificación que, conviene subrayar, no es la misma que la utilizada para el ejercicio de delimitación de las FUA de 2013, año en que el criterio de tamaño poblacional para definir un área metropolitana era a partir de los 500 mil habitantes. Es decir, se redujo el límite inferior en el rango de población que define un área metropolitana, aunque no necesariamente se justificaron dichos cambios.

De esta manera, se observa que lo metropolitano no tiene una definición única, ni universal (Gómez-Álvarez et al., 2017). Esto, además, es especialmente cierto en su definición operativa u operacionalización del concepto, ya que esta puede variar de país a país, así como cambiar en el transcurso del tiempo. En este escenario, debido a que la OCDE y la ONU-Hábitat implementan su propia metodología, las áreas metropolitanas que identifican ambas organizaciones no necesariamente coinciden entre ellas, ni con la delimitación nacional de áreas metropolitanas de cada país.

En el caso de México, en *el Folleto de datos poblacionales de las metrópolis* se observa que los datos presentados por ONU-Hábitat contabilizan 54 metrópolis en el país en el año 2020.¹¹ Cifra que no coincidiría con las 74 zonas metropolitanas identificadas en 2018 por el gobierno federal mexicano; o las 59 zonas identificadas en 2012, último año en el que se utilizaron los mismos datos censales que en la metodología de la ONU. Algo similar ocurre al comparar la delimitación del gobierno mexicano con la metodología de la OCDE, la cual identificó 63 áreas metropolitanas en México en 2018 y no las 74 zonas metropolitanas.

¹⁰ Las FUA siguen una definición operativa en cuatro pasos: 1) Identificar un centro urbano: un conjunto de celdas de cuadrícula contiguas de alta densidad (1.500 residentes por kilómetro cuadrado) con una población de 50.000 habitantes en las celdas contiguas; 2) Identificar una ciudad: una o más unidades locales que tengan al menos el 50% de sus residentes dentro de un centro urbano; 3) Identificar una zona de desplazamiento: un conjunto de unidades locales contiguas que tienen al menos el 15% de sus residentes empleados trabajando en la ciudad; 4) Un área urbana funcional es la combinación de la ciudad con su zona de desplazamiento. (Dijkstra, Poelman, & Veneri, 2019)

¹¹ De acuerdo con UN-hábitat, la Base de Datos Global de Metrópolis 2020 de UN-hábitat compila varias hojas de microdatos de la Revisión de 2018 de las Perspectivas de la Urbanización Mundial de UN DESA. Para dicha Revisión, el archivo WUP2018-DataSource-UrbanAgglomeration-and-CapitalCities.xls da cuenta de una contabilización de 54 áreas metropolitanas.

No es objeto de esta investigación profundizar en las diferencias entre los criterios metodológicos de los diversos ejercicios de delimitación, ya que su comparación solo busca ilustrar la diversidad de definiciones y operacionalizaciones de lo metropolitano. Se observa que las precisiones de los parámetros para delimitar un territorio dependen de la fuente, por lo que pueden “coexistir” varias delimitaciones para una misma área metropolitana, realizadas por actores internacionales o nacionales, particularmente cuando no hay una definición legal de estas áreas. Por tanto, se sostiene que la metodología que se utilice para el ejercicio de delimitación de territorios metropolitanos influye en el número de estos territorios identificados y, con ello, en la descripción de la “realidad metropolitana” de un país.

En este escenario, se observa que el argumento de tipo cuantitativo de lo metropolitano como condición global se ve limitado ante la diversidad de definiciones y metodologías. Esto se relaciona a la crítica que hacen Brenner y Schmid (2015) al argumento cuantitativo de la tesis de la era urbana, al caracterizarlo como un artefacto estadístico empíricamente insostenible. Así, señalan los autores, incluso reconociendo las variaciones del “grado de urbanización” en la transición urbana de los diferentes países, los indicadores que sustentan dicho argumento son poco confiables, inconsistentes e incompatibles.

Ahora bien, esta investigación plantea que, a pesar de que no exista consenso sobre cómo operacionalizar lo metropolitano, si hay un consenso en los términos delineados por Brenner y Schmidt (2015). Según los autores, se trata de un consenso que no necesariamente estaría en los contornos y parámetros básicos de un terreno socio espacial, sino de uno que implicó la equiparación de lo urbano con una unidad espacial específica o tipo de asentamiento, a saber, la ciudad. Pero también, agregan los autores, de una variante territorial de la ciudad, como la metrópolis, la conurbación, la región metropolitana, megalópolis o la megaciudad. Esta perspectiva empirista, según Brenner y Schmid (2015), sostiene que la ciudad puede definirse mediante variables estadísticamente medibles que describen condiciones dentro de una zona administrativa delimitada, siendo estas condiciones “codificadas” como urbanas o no urbanas. En este sentido, por ejemplo, los criterios comunes para la delimitación de lo metropolitano se relacionan al área continua de entorno construido, área basada en la distancia del centro y área basada en relaciones funcionales (Andersson, 2017).

Este tipo de criterios pretenden reflejar la transformación de la realidad urbana ante la concentración poblacional, la expansión urbana y la conectividad funcional. Estos como factores que vinieron a cuestionar los límites tradicionales de la ciudad, al verse “desbordada” de los límites político-administrativos que la contenían. En este contexto, el postulado epistemológico que equiparaba lo urbano a una unidad espacial o tipo de asentamiento claramente delimitado comienza a ser cuestionado. De este modo, Lefebvre (1972) ya daba cuenta, a manera de crítica, que el concepto de ciudad se habría presentado como objeto definido y definitivo. Sin embargo, este entró en confrontación no solo ante cuestionamientos de la arbitrariedad de la definición de los límites de la ciudad, sino por considerar que lo urbano ya no está contenido ni anclado a la ciudad.

Lo anterior, según Brenner y Schmid (2015), habría sido un aspecto central de la crisis epistémica de los años sesenta e inicios de los setenta del siglo pasado en los estudios urbanos. Esta crisis, como señalan los autores, no solo sería una expresión de una perplejidad epistémica ante las transformaciones de la realidad urbana, sino también de los objetos y puntos focales de la teoría urbana. Por lo anterior, se puede argumentar que la crisis epistemológica surge con lo metropolitano, ya que este viene a cuestionar previas epistemologías urbanas, al considerarse esencialmente como algo distinto a lo que tradicionalmente se ha denominado como urbano (Iracheta, 1988), y por extensión a la ciudad.

A pesar de considerarse como fenómenos diferentes, tanto lo urbano como lo metropolitano se han tratado desde una perspectiva fundamentalmente empirista, y una posición epistemológica en la cual este es entendido como un “objeto” en el territorio con límites claramente establecidos. Por ello, se podría decir que lo metropolitano pasa de “cuestionar” los límites de la ciudad, a verse “contenido” bajo los límites de áreas, regiones o zonas metropolitanas, u otros conceptos nominales similares, que tratan de delimitar una zona específica. Por tanto, bajo esta perspectiva se sostiene que, de manera similar a que lo urbano se ha equiparado a los límites contenedores de una ciudad, como marco ideológico en el discurso de la política (Brenner y Schmid, 2015); en la narrativa del Siglo Metropolitano, lo metropolitano ha sido equiparado a la metrópolis.

De fondo, en este tipo de discusiones hay un cuestionamiento epistemológico que plantea en qué medida es posible definir la entidad “real” metropolitana. Por un lado, Gatica (1976)

considera que el criterio funcional “sería el más próximo a la definición de la ‘real’ entidad metropolitana, ya que expresaría fielmente los límites dentro de los cuales se establece el intercambio de la comunidad ecológica internamente integrada que conforma una metrópolis” (p.6). Sin embargo, el autor enfatiza que la aplicación de este criterio es complicada ya que requiere investigaciones precisas y rigurosas que no necesariamente serían posibles. De manera similar, Haesbaert, R. (2014) habla de una perspectiva de “realidad efectiva” de la lógica zonal en la comprensión del espacio que es “mucho más compleja, pues involucra no solamente la forma físico-material del espacio, sino también su contenido simbólico y relacional” (p.26).

Por otro lado, en la delimitación de territorios metropolitanos, se ha criticado lo que se puede denominar *criterio legal* (Gatica, 1976) para el establecimiento de los límites de una metrópolis a partir de los límites políticos-administrativos, ya que este criterio no logra “capturar” -o distorsionan- la realidad del fenómeno metropolitano. En particular, en las desventajas de este criterio se habla de la sobredelimitación del área de la entidad “real” metropolitana (Gatica, 1976; Bosker, Park y Roberts, 2019). Asimismo, la diferencia en tamaños de las unidades administrativas o legales locales es problema en estudios comparativos del carácter metropolitano (Dijkstra et al., 2019). Esto, por ejemplo, puede distorsionar la medición del crecimiento de la ciudad en relación con la población y el territorio, y llegar a confundir un declive poblacional con su descentralización hacia zonas de desplazamiento (WUP, 2018).

Este tipo de discusión en torno a los alcances y límites de los criterios legales y funcionales da cuenta de la complejidad de pensar en términos de delimitar lo metropolitano. Expresando, con ello, la porosidad de los límites de las metrópolis -como “ciudades difusas”- (Soja, 2008; Pérez, 2013) y la dificultad del pensamiento de trazar líneas claras entre la ciudad y el “otro lugar”. En este sentido, se ha planteado que no es posible cartografiar la metrópolis moderna porque ya no se puede asumir que se conocen sus límites (Soja, 2008). Asimismo, Conrad (1972) advierte que la reducción de lo metropolitano a una unidad espacial no ha permitido explorarlo como una categoría teórica. En particular, en esta equiparación entre lo metropolitano con alguna unidad espacial, se debe evitar caer en un “territorialismo metodológico”, el cual supone que los procesos sociales están contenidos en espacios claramente delineados (Brenner y Schmidt, 2014).

Lo anterior se puede relacionar con la segunda crítica que hacen Brenner y Schmid (2015) a la tesis de la era urbana, en lo que consideran una tesis que carece de un fundamento teórico sólido. Específicamente, señalan que la metanarrativa de la era urbana es una concepción teóricamente incoherente y obsoleta que no toma en cuenta el dinamismo del fenómeno urbano contemporáneo. Por ello, los autores sugieren que podría ser una trampa intelectual enfocarse demasiado en distinguir formas urbanas “emergentes” que parecieran ser una ruptura de los acuerdos socioespaciales heredados, en lugar de profundizar en las modalidades y consecuencias de las transformaciones que se generan a través del proceso de urbanización.

De este modo, Brenner y Schmid (2015) señalan que, aun cuando lo urbano (léase también metropolitano) se ha convertido en sí mismo en una precondition epistemológica y política para entender a la sociedad contemporánea, la reestructuración urbana se ha centrado en la importancia de las ciudades o su crecimiento, antes que en sus transformaciones e implicaciones en la teoría. Por consiguiente, sería limitada una aproximación a la metropolización que solamente haga referencia al crecimiento del área urbana, sin incluir la transformación de las metrópolis en su modificación interna (Jalomo, 2011).

Lo metropolitano corre así el riesgo de compartir con lo urbano un reduccionismo a aspectos meramente cuantitativos, o de retomar unidades espaciales de manera acrítica en su estudio, antes que partir de un análisis que permita comprender las transformaciones de la sociedad en su espacialidad. Es decir, de explorar cuáles son las dinámicas que caracterizan tanto a lo metropolitano, como a la metropolización, en lo que se considera como una producción de una “ciudad cualitativamente distinta” (Pérez, 2013). Una producción que, como señala Castells, se trata “de algo más que el aumento, en dimensión y densidad, de las aglomeraciones urbanas existentes” (p.46). En suma, si lo urbano ha sido considerado durante mucho tiempo como una categoría evidente y universal delimitada a un tipo de asentamiento, por lo que no requería mayor reconocimiento ni justificación (Brenner y Schmid, 2015); se debe hacer un esfuerzo analítico a fin de evitar que lo metropolitano caiga en este mismo ámbito de la obiedad. Con ello, habría que considerar el marco epistemológico reflexivo propuesto por Brenner y Schmid (2015) sobre entender lo urbano y la urbanización -o en este caso lo metropolitano- como una categoría o abstracciones teóricas, y no un objeto empírico.

1.1.2. Lo metropolitano como concepto institucional.

A pesar de la complejidad e implicaciones de definir los “límites” a lo metropolitano, este tipo de delimitaciones resultan necesarias para la comprensión del fenómeno. Haesbaert, R. (2014) mencionaba que la lógica zonal en la comprensión del espacio es un instrumento de análisis que responde a la necesidad de delimitar áreas, “sea para la comprensión de una ‘realidad concreta’ que, de otra forma sería prácticamente incomprensible, sea para la intervención que, de otra manera, sería inviable” (p. 27). De manera similar, Carmona y Álvarez (2011) consideran que la creación de entidades administrativas metropolitanas “son un instrumento necesario y muy potente para entender e intervenir el fenómeno metropolitano” (p. 106). Por su parte, Conrad J. Weiler Jr. (1972) argumenta que una definición operacional de lo metropolitano puede ser de beneficio para la investigación metropolitana (sobre todo en sus inicios) ante la ausencia de una teoría general, ya que permite tener acceso a lo metropolitano como objeto de estudio “sin preocuparse indebidamente por sutilezas teóricas” (p.28). Pero, como se vio previamente, debe tomarse con cautela los alcances de esta aproximación para poder desarrollar una teoría metropolitana.

De fondo, se coincide con Lefevre (1998) cuando señala que, aunque parecería incorrecto reducir la metrópolis a un territorio delimitado mediante determinados criterios -mencionando particularmente a los patrones de movilidad laboral-, sería igualmente cuestionable señalar que el territorio metropolitano no existe. Así pues, la presente investigación no trata de negar la existencia de lo metropolitano como realidad, ni la necesidad de delimitarlo como forma de hacerlo “aprehensible”, sino que cuestiona una perspectiva empirista que reduce al fenómeno a un objeto con límites establecidos de una realidad incuestionable sin dimensionar el rol que finalmente tienen estos límites en la comprensión de lo metropolitano (sea como objeto de estudio o de intervención política). En esta línea, se retoman las palabras de Haesbaert, R. (2014) quien argumenta:

aunque concretamente el espacio nunca puede ser visto solamente en la perspectiva de sus ‘áreas’ o ‘zonas’, so pena de simplificarlo como espacio absoluto, jamás podremos prescindir de ciertas delimitaciones zonales en nuestras prácticas políticas o en nuestros procesos de investigación. En este caso, más que preguntarnos sobre la "realidad" de esos recortes, debemos indagar para qué sirven —lo que hacemos con ellos— y/o cuáles son sus efectos, especialmente políticos (p.27).

Por tanto, al buscar responder a la pregunta sobre qué es lo metropolitano en este capítulo, no se trata de sí los criterios de delimitación de una zona metropolitana permiten hacer un recorte de

“lo real” del fenómeno, sino plantear la interrogante de para qué sirven estos recortes y, además, quién los hace. Con ello, cobra relevancia la cuestión de quién tiene la autoridad para instituir los territorios metropolitanos (Costa y Lui, 2022), al reconocer que la conceptualización de las formas metropolitanas no es apolítica (Lang, 2014). Así, Galland y Harrison (2020) ya señalaban que conceptos como región metropolitana (la principal unidad espacial de lo metropolitano en Europa), se retoman de manera acrítica y dejan de hacerse preguntas sobre cómo se definen y conceptualizan. Preguntas que abordan, a su vez, otras interrogantes como quién lo hace (conceptualizar), cuándo lo hace, desde dónde/para qué lo hace y por qué lo hace. Esto pues, según los autores, estos conceptos no son en sí mismas el objetivo, sino que siempre son medios para otros fines, lo que invita a nuevas formas de abordar lo metropolitano. En específico, los autores plantean que:

Últimamente, la investigación se está centrando mucho menos en definir qué y mapear dónde existen regiones metropolitanas. En cambio, la atención se dirige cada vez más a comprender mejor cómo se moviliza el concepto de región metropolitana. Esto requiere mucha más consideración sobre cuándo se está movilizándolo, cómo se está movilizándolo, quién lo está movilizándolo y, lo más importante de todo, por qué se está movilizándolo. Dicho sin rodeos, necesitamos saber quién y para quién se persigue el regionalismo metropolitano. Desde una perspectiva socioespacial, esto es fundamental para permitirnos comprender mejor quién o dónde ganará más y, a la inversa, quién o dónde ganará menos (o peor aún, perderá más) como consecuencia de la regionalización metropolitana (p.35).¹²

Concretamente, la delimitación y calificativo de un espacio sea como urbano o metropolitano es principalmente una acción de carácter administrativo y una facultad de los gobiernos nacionales. Sin embargo, en sistemas federales también los gobiernos subnacionales tendrían cierta incidencia o influencia en dichas acciones. En este sentido, conviene señalar que el reconocimiento de las áreas metropolitanas pasa por otros ámbitos de gobierno que lo aceptan o que muestran resistencia (Tomas, 2020). Particularmente cuando se trata de crear territorios que son objeto de intervención política. Así, Andersson (2017) plantea que puede darse el caso de que exista una pequeña variación en los límites de las áreas metropolitanas de acuerdo con el propósito de las políticas públicas metropolitanas (ej. Transporte, residuos), y que esto no suponga una diferencia significativa. Sin embargo, sostiene el autor, una definición más precisa se vuelve importante para los participantes cuando únicamente ciertos asentamientos o áreas

¹²Traducción propia.

delimitadas serán considerados para recibir determinados fondos u otros tipos de beneficios, o bien para influir en la definición de distritos electorales.

Este tipo de observaciones se vinculan a la perspectiva empirista que se ha vuelto especialmente relevante en la narrativa metropolitana para la categorización de espacios bajo el término metropolitano a fin de definir objetos de intervención política. Al recordar que lo metropolitano se considera el espacio de intervención del siglo XXI para el futuro de la sociedad, Es decir, una definición operacional del fenómeno que permita definir territorios con límites político-administrativos para así concebirlo como objeto de políticas para planear y gestionar el desarrollo de las metrópolis. Esto refiere a lo que Haesbaert (2014) identifica como una lógica zonal en la comprensión espacial con perspectiva instrumento-normativa o de acción política en el reordenamiento territorial, la cual busca hacer viable la intervención en el territorio para el planeamiento estatal mediante unidades básicas basadas en las divisiones administrativas.¹³

Esta lógica instrumental de comprensión del espacio expresaría un proceso de territorialización dado por el ejercicio del poder, descrito por Haesbaert (2014), en el cual se tratan los procesos concretos de territorialización respecto a las relaciones entre espacio y poder en la lógica de ordenamiento del espacio. Por consiguiente, señala el autor, esta territorialización conlleva “la construcción de nuevos territorios como instrumentos para las nuevas relaciones de poder en el espacio” (p. 15). De ahí la importancia de la aproximación a la “delimitación” de lo metropolitano, en cuanto conlleva relaciones intergubernamentales específicas.

Ahora bien, en la comprensión espacial de lo metropolitano mediante la delimitación de unidades espaciales, habría que distinguir entre una perspectiva instrumental-normativa para crear objetos de intervención política; de aquella con lógica zonal para definir objetos de estudio. Aunque, en ocasiones, se tienda confundir ambas lógicas. Para esclarecer las diferencias, se pueden retomar la propuesta de Van der Grift-Simeonova et al, (2018) para ESPON, un programa financiado por la Unión Europea que “une la investigación con las políticas”, de un “*metropolitan planning approach del SPIMA – Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas*”. Este enfoque concibe ocho áreas de acciones claves para la planeación y gobernanza de las áreas metropolitanas, cada una de las cuales puede tener lugar en diferentes momentos en el

¹³ En México, Haesbaert ejemplifica lo anterior con la creación de una “franja fronteriza” como un "recorte regional" abstracto que acaba sirviendo, en la práctica, a la distribución de recursos financieros dirigidos por el Estado a favor de los municipios de esa área.

tiempo, o desarrollarse de manera simultánea. En particular, aquí se retoman dos de estas acciones: definir el alcance o escala espacial del área metropolitana, y definir su estatus de formalización. Ambas acciones permitirían distinguir, en términos analíticos, entre la delimitación unidades espaciales metropolitanas, y los instrumentos para su formalización.

El *metropolitan planning approach* del SPIMA – *Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas* considera que la definición de escala espacial puede proporcionar una mejor comprensión sobre el territorio específico y sus funciones, así como respaldar mejor la toma de decisiones y los esfuerzos de gobernanza conjunta necesarios en la gran cantidad de municipios y/o regiones. Mientras que definir el estatus de formalización (formal, informal y seminormal) del área metropolitana es necesario para establecer su identidad y reconocimiento como un territorio compartido donde tienen lugar diferentes desarrollos espaciales. Este reconocimiento de la existencia del área metropolitana debe quedar claro para todos los actores, ya que la legitimidad de esta área es necesaria para organizar la representación de los intereses de las diferentes autoridades en la planificación del área metropolitana.

Así, en el *Report Guidelines for metropolitan planning approach* publicado por ESPON, se dice que “la aceptación y el reconocimiento de las áreas metropolitanas como tales es un detonante esencial para iniciar la colaboración metropolitana”. De igual manera, Lefèvre (2005) señala que, si lo metropolitano no son aceptados y reconocidos como espacios referenciales, estos no son considerados relevantes para la elaboración y ejecución de políticas, ni para su incorporación en la estructuración de toma de decisiones. En particular, en la definición del estatus de formalización de lo metropolitano, Van der Grift-Simeonova et al, (2018) consideran tres tipos de estatus: formal, semi-informal e informal (ver cuadro 1). La elección del estatus más apropiado del área depende del contexto institucional específico, si bien sostiene que la formalización del estatus de un territorio metropolitano no es suficiente por sí misma para promover una gobernanza metropolitana.

Cuadro 1. Tipología de formalización del estatus de áreas metropolitanas.

<i>Tipo</i>	Definición
<i>Estatus formal</i>	Implica un área metropolitana formal basada en la legislación de un nivel superior de gobierno, como el nivel nacional/federal o regional. Las disposiciones legales podrán incluir obligaciones para el desarrollo de planes estratégicos o espaciales metropolitanos. También puede definir qué es el área metropolitana
<i>Estatus semiformal</i>	Implica una forma de acuerdo que se ha logrado entre un número de actores relevantes para llevar a cabo un proceso de planificación metropolitana. Dichos acuerdos pueden basarse en compromisos formalizados de colaboración, pero no asignan jurisdicciones con base legal para la planificación a escala metropolitana
<i>Estatus informal</i>	Implica una forma informal de colaboración y coordinación entre los autorizadores públicos y otros actores relevantes. Este proceso tiene un carácter voluntario encaminado a lograr el compromiso de los actores, y no implica una intervención formal en los procesos de planificación. Sin embargo, los actores involucrados en tales acuerdos de colaboración pueden participar en la realización de amplias consultas y negociaciones para implementar estrategias y planes de planificación metropolitana y lanzar iniciativas de desarrollo metropolitano.

Fuente: Elaboración propia con información del documento “Metropolitan planning approach del SPIMA – Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas” (Van der Grift-Simeonova et al, 2018).

De esta manera, el Estado tiene la capacidad de “crear” territorios mediante mecanismos legales o institucionales. En esta perspectiva se encontraría, por ejemplo, la definición de área metropolitana como “gran aglomeración urbana institucionalizada y regulada jurídicamente en su definición y límites” (Zoido et al., 2000; p.33). Esto puesto que si bien la racionalidad para definir áreas metropolitanas se basa en las externalidades (sociales, económicas, ambientales o física, y culturales), también lo hace desde la gobernanza (Ingram, 2014). En este sentido, Bravo (2017) ya hacía notar que las metrópolis son áreas complejas que requieren esquemas de colaboración para garantizar acciones, y que no pueden simplemente entenderse como un agregado espacial de territorios continuos. Por tanto, como señala Andersson (2017), lo “metropolitano” (comillas del autor) es tanto un concepto económico, como institucional.

En esta investigación se plantea que el tratamiento de lo metropolitano como objeto empírico ha impedido comprenderlo como concepto institucional cuyos límites son negociados por los diversos actores metropolitanos. En particular, como se verá en el caso de México, se argumenta que la delimitación de lo metropolitano realizada por instancias gubernamentales no es necesariamente un ejercicio neutral de corte estadístico-descriptivo para su comprensión en términos físicos, sino que más bien es una forma de crear territorios que son objetos de políticas, burocracias o instituciones para gobernar lo metropolitano (Varela, 2023). Esto pone en evidencia el poder de categorización que tiene el Estado para cambiar el significado de lo metropolitano, al ser estos los principales actores en la delimitación, definición e institucionalización de los

espacios metropolitanos; antes que las organizaciones internacionales, si bien estas podrían mantener cierta influencia en estos criterios.

1.2. De la conurbación a la zona metropolitana: definiciones operativas e institucionales de lo metropolitano en México.

En México, la primera manifestación de un proceso de metropolización se dio en los años 40 del siglo pasado, esto con el proceso de conurbación entre una delegación del Distrito Federal y un municipio del Estado de México (SEDATU, 2021). Y aunque la Ciudad de México fue sin duda la más avanzada en este proceso, las ciudades de Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba también experimentaron un proceso de metropolización durante esos años (Sobrino, 1993; Unikel et al. 1976). No obstante, se considera que en ese periodo se carecía de información sistematizada que permitiera caracterizar y dimensionar el fenómeno (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2012). Así pues, sería décadas después que se llevarían a cabo los primeros ejercicios sistemáticos de delimitación del fenómeno metropolitano, provenientes principalmente del ámbito académico, y que describían el proceso de metropolización de mediados del siglo XX. Las investigaciones de Unikel, Ruiz y Garza (1976), Negrete y Salazar (1986), y Sobrino (1993) son trabajos precursores en este sentido (Ver Anexo).

Unikel et al. (1976) señalan que las definiciones y métodos de delimitación de las zonas metropolitanas habrían sido en esa época un tema de estudio exclusivo de investigadores de los países desarrollados. Por consiguiente, no es de sorprender que, según el autor, los primeros ejercicios de delimitación en México tomaran como referente el “procedimiento internacional de delimitación” de K. Davis (1959), así como el caso estadounidense de los 60s.¹⁴ Aunque también agrega que algunos estudios de la época que emergieron de países subdesarrollados planteaban la necesidad de introducir modificaciones a los criterios estadounidenses, a fin de reflejar la realidad de los países menos desarrollados. En esta línea, Unikel et al. (1976) recuentan que, a pesar de que en los ejercicios de delimitación de la época introdujeron “mayor flexibilidad” a los criterios

¹⁴De acuerdo con el censo del gobierno estadounidense, las delineaciones estándar de áreas metropolitanas fueron emitidas por primera vez en 1949 por la entonces Oficina de Presupuesto, bajo la designación "área metropolitana estándar" (SMA). Sin embargo, el término ha experimentado cambios: "área estadística metropolitana estándar" (SMSA) en 1959; "área estadística metropolitana" (MSA) en 1983; mientras que "área metropolitana" (MA) se adoptó en 1990 para referir colectivamente a las áreas estadísticas metropolitanas. (MSA), áreas estadísticas metropolitanas consolidadas (CMSA) y áreas estadísticas metropolitanas primarias (PMSA).

incluidos, los métodos “exportados” no resultaron aplicables a todas las ciudades principales del país.

La discusión sobre la delimitación de lo metropolitano ciertamente no era prominente en México a mediados del siglo XX, siendo a principios del siglo XXI cuando se retomaría con mayor énfasis. En este sentido, si bien ya se hizo alusión al trabajo de Unikel et al. de 1976, considerada la primera delimitación sistemática de zonas metropolitanas (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2004), también conviene señalar la promulgación de la primera legislación nacional en materia urbana y de ordenamiento territorial de ese mismo año que reconocería el fenómeno metropolitano. Aunque, como se verá, este reconocimiento se dio sin necesariamente profundizar en un análisis teórico-metodológico de la delimitación del fenómeno.

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) promulgada en 1976 establecía el reconocimiento de la nueva realidad urbano-metropolitana, en su dimensión político-institucional, mediante la figura jurídica de *conurbación*. Definida esta como aquella que “se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica económica y social” (Art. 18). Durante esos años, el problema del fenómeno de conurbación fue descrito como “una de las más graves manifestaciones del crecimiento urbano desordenado y de los asentamientos humanos incontrolados”, siendo necesario “encauzarlo” mediante una adecuada planeación que determine políticas y estrategias de acción a corto, mediano y largo plazo (DOF, 1976; DOF, 1978).

En el marco de la promulgación de la LGAH de 1976, se realizaron el mismo año una serie de reformas a la Constitución Política de México que fueron relevantes para la cuestión metropolitana en el país. Estas reformas, argumenta Azuela (2013), significaron un reconocimiento del fenómeno metropolitano al establecer “un régimen constitucional diferente para los territorios donde se presenta el fenómeno de lo que después la LGAH llamaría la conurbación”. En concreto, según al autor, el reconocimiento del fenómeno metropolitano estaría en las modificaciones constitucionales al artículo 115 (a la fracción V, hoy fracción VI) referentes a funciones gubernativas de primer orden en la “planeación y regulación”, en la medida en que los tres órdenes de gobierno asumen funciones de manera conjunta y coordinada. Así pues, la fracción a la que refiere Azuela estaba escrita de la siguiente manera:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o *tiendan* a formar una *continuidad geográfica*, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada del desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia” (Art. 115, fracción V, 1976).

Según Azuela, esta ha sido una disposición en gran medida ignorada en los debates sobre la cuestión metropolitana que, en términos de análisis normativo, se han enfocado en la fracción referente a la capacidad asociativa de los gobiernos locales del mismo artículo 115 constitucional. Hernández (2007) haría eco de esta postura de reconocimiento de lo metropolitano, al señalar que esta fracción haría alusión a la conurbación como fenómeno jurídico mediante el establecimiento del campo de acciones conjuntas y coordinadas. Para este autor, al ser de orden público y de interés social las disposiciones de dicha Ley, las zonas conurbadas deben entenderse como figuras constitucionales de orden público y de interés social. Sin embargo, conviene subrayar que el concepto de conurbación no es nombrado de manera explícita o textual en la Constitución Política, a excepción de hacer alusión a la Ciudad de México. Y, de hecho, la falta de una referencia directa a lo metropolitano sea desde el concepto de conurbación o zona metropolitana es una ausencia vigente hasta la fecha,¹⁵ por lo que el reconocimiento jurídico de lo metropolitano a nivel constitucional se ha considerado como un desafío pendiente en México (Arellano, 2014; GIZ y UN-Hábitat, 2015).

Ahora bien, de acuerdo con el grupo interinstitucional SEDESOL-CONAPO-INEGI (2012), si bien el concepto de conurbación ha sido de utilidad para reconocer la continuidad física generada en torno al crecimiento de un área urbana que rebasaba los límites municipales, este concepto privilegia la dimensión de continuidad física y poblacional, y no logra incorporar un factor funcional ni de gobernabilidad metropolitana.¹⁶ De manera similar, Díaz Aldret (2017) señala que, aunque la Ley de Asentamientos Humanos de 1976 reconocía la cuestión del crecimiento o expansión de las ciudades desde la conurbación sobre la base de la continuidad

¹⁵La reforma constitucional de 1993 al artículo 122 incluyó el concepto de conurbación en la Constitución, pero haciendo referencia exclusivamente al -entonces- Distrito Federal. Este artículo se modificó en 2016, sustituyendo el concepto de conurbación por el de zona metropolitana. Diversas iniciativas constitucionales se han formulado desde inicios del siglo XIX en la Cámara de Diputados para la inclusión de estas expresiones metropolitanas, ver Hernández Licona (2007) para un breve recuento de estas iniciativas.

¹⁶ Cuestionamiento que, en estricto sentido, también aplicaría para la definición de área metropolitana que utilizó INEGI en el año 2000, al entenderse como “la unión física de dos o más localidades censales de diferentes municipios, donde al menos una de ellas tenía una población de 50 mil o más habitantes” (Sedesol-Conapo-Inegi, 2004; p. 12).

física y geográfica, este fenómeno principalmente físico “no se formuló como un problema ni se le conceptualizó en términos metropolitanos” (p. 7). Sin embargo, esta aproximación sobre la comprensión de la conurbación debe matizarse a partir de tres observaciones generales considerando el contexto histórico: a) una relativa a la definición legal del concepto; b) de la operacionalización del concepto, y c) en términos de su “governabilidad”.

Primero, conviene subrayar que la definición de conurbación ha cambiado en términos legales. La Ley de Asentamientos Humanos de 1993 estableció que la conurbación es “la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población” (Art. 2, inciso IV). Con ello se agrega la cuestión de continuidad física y demográfica, y se elimina la idea de una unidad geográfica económica y social presente en la LGAH de 1976. Mientras que, la LGAHDUOT promulgada en 2016, eliminaría solamente la palabra “tiendan” de su entendimiento de la conurbación. Así pues, la comprensión de la conurbación pasa a relacionarse más a la idea de continuidad física y demográfica, que de una unidad geográfica económica y social, como fue planteado en la década de los 70s.

En segundo lugar, la LGAH de 1976 establecía una definición operativa de una zona conurbada como el área circular generada por un radio de 30 km, siendo su centro el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes (Art. 21). Según Sobrino (1993), esta norma no coincide con los límites de su propuesta conceptual de zona metropolitana, esto es, que cumpla con los requisitos de contigüidad física, “características predominantemente urbanas” e interdependencia con el municipio central. Por tanto, el autor enfatiza la necesidad de avanzar hacia una propuesta de delimitación. Sin embargo, se puede argumentar que la operacionalización de conurbación establecida en la legislación de 1976 partía, sin duda de manera burda, de una idea de centralidad y un área de influencia definido por un criterio geométrico (con 30 km de radio). De lo contrario, la contigüidad física del espacio construido pudo haber sido el único criterio para definir la conurbación.

De esta manera, habría que distinguir entre la definición operativa de conurbación de los años 70s y 80s del siglo XX, y aquella del siglo XXI. Esto pues, contrario a un criterio geométrico, el Sistema Urbano Nacional de 2018 define a las conurbaciones como la continuidad física entre dos o más localidades que constituyen un conglomerado, definida a partir de un

umbral poblacional.¹⁷ Asimismo, un aspecto fundamental sobre la conurbación de mediados del siglo XX es que su delimitación debe verse también desde una perspectiva de acción pública para la planeación de estos territorios. En este sentido, la misma LGAH de 1976 disponía de cierta discrecionalidad -y con ello, de un espacio de negociación- para definir una extensión mayor de la zona conurbada a la establecida por el criterio de un radio de 30 km, si se considera conveniente para la planeación conjunta. Incluso se podría pactar la existencia de una zona de conurbación cuando “se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de entidades vecinas” (Art 22, fracción III).

En tercer lugar, con la conurbación de la Ley de 1976 se establecía la conformación de las Comisiones de Conurbación, el primer mecanismo de coordinación metropolitana en el país que operaba como un órgano de carácter permanente para la ordenación y regulación del desarrollo de la zona conurbada. En específico, dicha legislación señala que las funciones de la Comisión de Conurbación son elaborar y revisar el Plan de Ordenación de la zona conurbada; y gestionar ante los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, cumplan en el ámbito de su jurisdicción y competencia las decisiones que haya tomado.

De este modo, a pesar de que se pueda cuestionar los alcances de la figura de conurbación en procurar la ordenación y regulación de los asentamientos humanos que presentan un proceso de metropolización, no puede negarse que era una figura pensada para atender la fragmentación institucional que caracteriza a lo metropolitano, al establecer un campo de acción coordinada, si bien se mantenía una clara jerarquía. Así, se matiza cuestionamientos respecto a que la conurbación no incorpora el factor funcionalidad y criterios de gobernabilidad, pues la figura jurídica que emergió de la Ley de 1976 no necesariamente puede entenderse bajo la perspectiva actual que caracteriza a la conurbación desde la contigüidad física.

Se observa así que la conurbación fue el primer imaginario espacial establecido institucionalmente para aprehender las expresiones espaciales que emergieron de un proceso de urbanización que se caracterizaba por el “desbordamiento” de las ciudades en sus límites político-administrativos. Sin embargo, como objeto de política pública, las conurbaciones han sido

¹⁷ En concreto, el SUN de 2018 retoma las definiciones del ejercicio de dicho SUN 2012, por lo que la conurbación se entiende específicamente como una conformación urbana que resulta “de la continuidad física entre dos o más localidades geoestadísticas o centros urbanos, constituyendo una sola unidad urbana de por lo menos 15 mil habitantes. Pueden ser intermunicipales e interestatales cuando su población oscila entre 15 mil y 49 mil 999 habitantes e intramunicipales aun superando este rango poblacional”.

desplazadas virtualmente en el imaginario espacial de las expresiones metropolitanas, dejando de ser el foco central para atender los problemas asociados a la metropolización. En su lugar, las zonas metropolitanas son consideradas los asentamientos humanos de mayor jerarquía en el sistema urbano de México. Puede argumentarse que, en parte, este cambio se vio impulsado por el ámbito académico que adoptó el concepto de zona metropolitana de Estados Unidos (Sobrino, 1993), aunque en términos estrictos la traducción sería más bien *área metropolitana*.

El siguiente subapartado del presente capítulo profundizará en la comprensión de zona metropolitana en México, pero antes conviene hacer un breve paréntesis. Si bien el concepto de zona metropolitana ha gozado de hegemonía como unidad espacial de lo metropolitano en México por más de 20 años a partir de la primera delimitación sistemática del gobierno federal, la reciente delimitación publicada a finales de octubre de 2023, *Metrópolis de México 2020*, implicó ajustes metodológicos significativos que pueden potencialmente modificar la comprensión de lo metropolitano en México.

Este apartado no pretende discutir sobre los criterios de delimitación, ni necesariamente de los cambios que ha tenido, sino que se limita a señalar que esta nueva delimitación representa un cambio significativo en las unidades espaciales utilizadas para lo metropolitano en cuanto establece tres categorías de metrópolis: las zonas metropolitanas, las metrópolis municipales y las zonas conurbadas. Categorías que no coinciden plenamente con los tres tipos de ciudades que distingue el Sistema Urbano Nacional (SUN) de 2018 como productos del proceso de urbanización en el país.¹⁸

Por lo anterior, la nueva delimitación presentada en el documento *Metrópolis de México 2020*, parece una apuesta por distinguir las formas metropolitanas de México, como resultado de “una exhaustiva reflexión sobre la realidad metropolitana del país”. En este sentido, cabe retomar a Silva y De la Torre (2021) quienes externaban -previo a la publicación de la nueva delimitación- una preocupación sobre que los criterios de delimitación llevan a homogeneizar el

¹⁸Estos son: los *centros urbanos*, como localidades individuales; las *conurbaciones*, como ciudades con continuidad física entre dos o más localidades; y las *zonas metropolitanas* caracterizadas por su integración funcional. Los primeros se definen, según el SUN de 2012, como ciudades con 15 mil o más habitantes que no reúnen características de conurbación o zona metropolitana. Las conurbaciones, por su parte, son definidas como una conformación urbana que resulta de la continuidad física entre dos o más localidades geoestadísticas o centros urbanos, que constituyen una sola unidad intermunicipales e interestatales cuando su población oscila entre 15 mil y 49 mil 999 habitantes e intramunicipales aun superando este rango poblacional. Finalmente, la zona metropolitana es considerada, a grandes rasgos, como una agrupación en una sola unidad de municipios completos que comparten una ciudad central y están altamente interrelacionados funcionalmente.

concepto de zona metropolitana, con lo que se pierden las diferencias que caracterizan a la diversidad de formas metropolitanas. Con ello, los autores señalan que “hacer estas distinciones importa porque cada zona urbana requiere de una política pública clara y específica para atender determinados problemas”. Sin embargo, por el momento, no son claras las líneas de acción y de política pública para cada una de las categorías propuestas por el grupo interinstitucional en la nueva delimitación de las metrópolis mexicanas.

1.2.1. Las zonas metropolitanas como unidades espaciales negociadas.

El concepto de zona metropolitana, en un sentido de planeación y ordenamiento urbano, apareció por primera vez en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, definiéndose como “el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población” (Art. 2). Por su parte, actualmente la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016 define a estas zonas como “Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (Artículo 2, XXXVII). Aunque la formulación de su definición legal ha cambiado, en esencia se mantiene la idea de que la zona metropolitana es un espacio de “influencia dominante”.

La operacionalización de esta primera definición de 1993, empero, habría sido más bien variada, pues el gobierno federal realizó diversos ejercicios de delimitación a finales de la década de los noventa e inicios del siglo XXI (ver Anexo), a partir de propósitos particulares de política pública y sujetos a procesos coyunturales o de la administración pública en turno (López Pérez, 2003). De hecho, fue hasta el año 2004 que el gobierno federal publicó la primera identificación y delimitación sistemática del fenómeno metropolitano en México, *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México de 2000*. Un ejercicio de delimitación que se actualiza periódicamente cada cinco años con datos generados por los Censos Generales de Población y Vivienda y de las Encuestas Intercensales, y que es realizado por el grupo interinstitucional compuesto por CONAPO, INEGI y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), este último sustituido por la SEDATU -creada en 2013-, para quedar SEDATU-CONAPO-INEGI como los encargados de realizar dicho ejercicio.

Este trabajo del grupo interinstitucional de principios del siglo XXI debe entenderse como un esfuerzo por establecer una definición común de las zonas metropolitanas que permitiera dar

seguimiento al fenómeno metropolitano, pues los criterios metodológicos utilizados hasta entonces para definir dichas zonas eran variados. En este sentido, el grupo interinstitucional SEDESOL-CONAPO-INEGI (2012) ha sostenido que entre los objetivos de este ejercicio de delimitación e identificación de zonas metropolitanas estaba el “contar con una base conceptual y metodológica que dé cuenta en forma exhaustiva y sistemática de la configuración territorial de las zonas metropolitanas y proporciona criterios claros para su actualización” (p.18); y de “disponer de una definición común que permita la generación de información estadística y geográfica, así como de estudios y proyectos de investigación relevantes para la toma de decisiones en diferentes ámbitos del desarrollo” (p.18). Respecto a estos objetivos, se puede sostener que estos ejercicios de delimitación han logrado establecer un marco de referencia común para los tres órdenes de gobiernos, al disponer de una definición de zona metropolitana que es referente para la identificación de territorios objeto de la política metropolitana.

No obstante, lo anterior debe contrastarse con la reciente actualización de la delimitación realizada por el grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI, *Metrópolis de México 2020*, publicada a finales de 2023. Este ejercicio parece alejarse de las pretensiones de los previos ejercicios de delimitación de equiparar la “identificación” de zonas metropolitanas con su definición de estatus formal, e incluso como la “realidad” metropolitana misma. Esto al señalar que la actualización “reconoce la posibilidad de que en términos de coordinación intermunicipal e interestatal se puedan incorporar otras variables que caractericen y delimiten la funcionalidad de cada metrópolis” (p. 4). Por tanto, los resultados del ejercicio se entienden como “apoyo y orientación” para la organización y planeación de sus zonas, o como “referente” para los órdenes de gobierno “cuando los tres órdenes de gobierno convengan la delimitación y constitución de las zonas metropolitanas o conurbadas, en congruencia con el artículo 32 de la LGAHOTDU” (p. 4).

De ahí que en esta investigación se argumente por distinguir en las lógicas zonales para definir unidades espaciales entre el ejercicio de delimitación del grupo interinstitucional, y los procesos de formalización del estatus de los territorios metropolitanos que se verá en el siguiente subapartado. Sin embargo, también se debe señalar que no se trataría de que el segundo sea un ejercicio meramente político ajeno a criterios que caractericen a lo metropolitano como fenómeno socioespacial, ni que la primera sea un ejercicio específicamente estadístico descriptivo que refleje de manera objetiva una realidad de lo metropolitano.

En primer lugar, a pesar de que el ejercicio de delimitación del gobierno federal, a través del grupo interinstitucional, se ha repetido con determinada periodicidad desde 2004, conviene señalar que sus resultados no son estrictamente comparables en cuanto la definición operativa de zona metropolitana no se ha mantenido estática en el transcurso del tiempo. En efecto, los criterios de identificación y delimitación de zonas metropolitanas han cambiado en el transcurso de los diferentes ejercicios del grupo interinstitucional. Así pues, basta con contrastar la definición de zona metropolitana de los dos últimos ejercicios de delimitación para ver estas diferencias (ver Cuadro 2), mientras que una comparación más a fondo puede consultarse en otros documentos (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2020; Varela, 2018).

Cuadro 2. Comparación de las definiciones operativas de zona metropolitana 2015 y 2020 en México

<i>Definición ZM 2015</i>	<i>Definición ZM 2020</i>
Conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas aquellos municipios con una ciudad de más de 500 mil habitantes; aquellos con ciudades de 200 mil o más habitantes ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera; y aquellos donde se asienten capitales estatales.	Conjunto de municipios cuya relación se basa en un alto grado de integración física o funcional intermunicipal o interestatal y la población total de los municipios que la conforman es de 200 mil habitantes o más. La localidad urbana o conurbación que da origen a la zona metropolitana cuenta con 100 mil habitantes o más.
Fuente: Elaboración propia con base en los documentos de delimitación del fenómeno metropolitano del grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI (2018; 2023)	

Aunque algunos de los cambios metodológicos para la delimitación de zonas metropolitanas pueden considerarse sutiles, estos dan cuenta finalmente de cierta arbitrariedad y/o discrecionalidad en la selección de los criterios de delimitación. Una cuestión que se puede ejemplificar claramente a partir de la siguiente observación. El 15 de noviembre de 2022, en el evento del *Foro Laguna-La nueva Agenda Urbana en Acción*, un funcionario de la SEDATU expuso brevemente los resultados de una redefinición de lo metropolitano basada en la idea de continuo urbano metropolitano, esto en el marco de la actualización del ejercicio de delimitación de zonas metropolitanas realizada por SEDATU-CONAPO-INEGI para el año 2020. A partir de esta redefinición, se planteaba que, de las 74 zonas metropolitanas identificadas en 2015 por el grupo interinstitucional, se reducirían a 60 para el ejercicio correspondiente al año 2020. Sin embargo, esta delimitación no fue la que finalmente sería publicada por el grupo interinstitucional.

En efecto, casi un año después de dicho Foro, se publicaría el documento de *Metrópolis de México 2020* que hace una caracterización del fenómeno metropolitano en el país, identificando y delimitando no 60 zonas metropolitanas, sino 92 metrópolis. Especificándose que, de estas metrópolis, 48 son zonas metropolitanas, 22 metrópolis municipales y 22 zonas conurbadas. De esta manera, 26 zonas metropolitanas del país, en estricto sentido, dejaron de ser consideradas como tal bajo la nueva propuesta de delimitación; además de que muchas de estas experimentaron cambios en el número de municipios metropolitanos que las componen como unidad espacial.

De acuerdo con la exposición del funcionario, la propuesta de delimitación de 2020 era resultado de un ajuste a los criterios de delimitación de zonas metropolitanas en respuesta a que “los criterios de 2015 correspondían principalmente a un incentivo del Fondo Metropolitano extinguido en 2020”. La influencia de esta Fondo se reconocía ya en la primera entrega del documento de *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015*, cuando se mencionaba que “el Fondo ha acentuado el interés en conformar zonas metropolitanas, otorgando un mayor protagonismo y demanda al ejercicio de delimitación pues, con base en él, se asignan recursos públicos”. Pero, como se mencionó en otra parte (Varela, 2018), esta frase desapareció en el documento actualmente disponible en línea, aunque mantuvo cierto reconocimiento de la vinculación entre el ejercicio de delimitación y el Fondo Metropolitano.

El Fondo Metropolitano fue un fideicomiso con recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como una política de financiamiento cuyo objeto era destinar recursos prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, nuevos o en ejecución para promover el desarrollo metropolitano. Este Fondo fue creado en 2006 para el financiamiento específico de la Zona Metropolitana del Valle de México -si bien sus reglas de operación fueron publicadas hasta 2008-, pero el número de zonas beneficiadas fue aumentando hasta llegar en 2017 a 47 zonas metropolitanas. Como se ha tratado en otra investigación (Varela, 2018), el Fondo no establecía claramente los criterios para la distribución del recurso y la selección de zonas metropolitanas; además experimentó una reducción presupuestal de casi el 70% en 2017; y su diseño cambió significativamente en 2018, por lo que fundamentalmente ya no se financiaban zonas metropolitanas, sino proyectos sometidos a concurso y aprobados por el gobierno federal.

A pesar de que en los últimos años se fue mermando el atractivo del Fondo Metropolitano debido a dichos cambios, esto no impidió que se concibiera la idea de que una de las ventajas de “ser” o pertenecer a una zona metropolitana era la posibilidad de beneficiarse de este Fondo. En este escenario, como varias voces han mencionado, la creación de zonas metropolitanas y/o la inclusión de municipios a estas zonas habría sido resultado de negociaciones políticas de actores interesados en acceder a los recursos del Fondo Metropolitano. En este sentido, conviene retomar uno de los hallazgos de Zamora (2020) sobre la equiparación que se hace de la zona metropolitana con el Fondo Metropolitano, y de “la idea de que la zona metropolitana no es concebida como una escala de intervención, sino como un programa federal que posibilita hacerse de recursos financieros para infraestructura” (p. 208).

A finales del 2020, se aprobó la eliminación del Fondo Metropolitano, por lo que este fue incluido por última vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. La desaparición del Fondo Metropolitano fue una acción criticada por diversos actores, tanto por retirar recursos necesarios para obras metropolitanas, como porque significó un abandono por parte del gobierno federal a la política metropolitana. No obstante, esto también puede verse desde la perspectiva propuesta por Silva y De la Torre (2021) quienes consideran que su desaparición es una ventana de oportunidad para una discusión técnica sobre cómo delimitar las zonas metropolitanas. Esto ya que, señalan los autores, el Fondo llevó a la laxitud de los criterios de delimitación que implicó una “proliferación” de zonas metropolitanas que no necesariamente habrían sido calificadas como tal.

En lo general, se estaría de acuerdo con la propuesta de repensar los criterios de delimitación, pero se sostiene que esta es una reflexión que no solo debería quedar en los años de operatividad del Fondo Metropolitano, sino que se debe extender a previos ejercicios de delimitación. Esto puesto que la selección de criterios “laxos” o discrecionales a favor de intereses específicos, como la base de la crítica respecto al Fondo, se puede identificar desde la primera delimitación de zonas metropolitanas de 2000. Así, por ejemplo, en dicho año se incluyeron siete ciudades definidas en términos de su “importancia para la política urbana” (Chihuahua, Tula, Morelia, Cancún, Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa-Río Bravo), reconocidas como zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.

Asimismo, se puede retomar la crítica que hacen Orihuela y Sobrino (2023), respecto a que a este “componente político” que fue el Fondo Metropolitano, se agrega “el interés protagónico de la SEDATU en la comisión, que significó adicionar criterios subjetivos para la delimitación de zonas metropolitanas, tal y como otorgar el carácter prioritario o estratégico a un centro urbano” (p.878). Ante este tipo de observaciones, los autores terminan por calificar como “desafortunada” la delimitación de zonas metropolitanas de 2015.

Por lo anterior, la presente investigación sostiene que el ejercicio de delimitación de zonas metropolitanas realizado por el grupo interinstitucional siempre ha tenido un elemento de discrecionalidad y arbitrariedad, en cuanto los criterios pueden definirse sin mayor justificación teórica. Esto se observa, particularmente, en la inclusión de un tipo de municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana. Con ello, es necesario recordar que para la delimitación de zonas metropolitanas se consideraban tres tipos de municipios: Municipios centrales, Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos; y Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.

Las dos primeras categorías de municipios, los centrales y los exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, utilizaban criterios que pueden considerarse como “tradicionales” de una aproximación basada en caracterizaciones socioeconómicas. En contraste, los municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana retoman principalmente municipios que están incluidos en alguna declaratoria o programa metropolitano. Aunque, cabe matizar, para el año 2010 se agregaron otros criterios condicionantes. En cualquier caso, los municipios exteriores son elementos donde se hace evidente el ejercicio del poder de categorización del gobierno para la definición y delimitación de territorios metropolitanos. Así, algunos autores han advertido que la presencia de este tipo de municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana es una clasificación oficial del grupo interinstitucional que lleva a “sobredimensionar” el fenómeno metropolitano (Pérez, 2013).

Históricamente, el número de municipios definidos por criterios de planeación y política urbana ha sido mayor que los municipios exteriores definidos por criterio de distancia, integración física y carácter urbano, a excepción del ejercicio de delimitación de 2015, e incluso ahí es una diferencia pequeña. Esto pues los primeros han representado entre el 14 y 20% del

total de municipios metropolitanos en los diferentes ejercicios de delimitación. Sin embargo, es interesante observar que de los 66 municipios que se consideran bajo este criterio de planeación en 2015, 30 de ellos no han cambiado desde 2000, año en que solo se consideraba como criterios el pertenecer a una declaración, plan o programa. Esto querría decir que, en 15 años, estos municipios no se han integrado a la zona metropolitana plenamente, lo que lleva a cuestionar si con esta categoría se está atendiendo a la situación real de algunas metrópolis. Mientras que entre 2000 y 2015, 26 municipios previamente definidos por criterio de planeación y política urbana pasaron a pertenecer a otra categoría: 7 de ellos a ser municipios centrales y 19 a ser municipios definidos por distancia, integración física y carácter urbano.

El hecho de que pocos municipios definidos con este criterio de planeación tendrían un carácter metropolitano en términos estadísticos y geográficos, fue finalmente una justificación para que en la nueva delimitación desapareciera esta categoría. De esta manera, en el recién publicado *Metrópolis de México 2020*, uno de los cambios más importantes en los criterios de la delimitación en este sentido es que ya no se incluyeron municipios exteriores por planeación y política urbana. Sin embargo, la eliminación de esta categoría de municipios no necesariamente sería considerada un acercamiento más adecuado al fenómeno metropolitano en el país.

Ciertamente, en lo que respecta a la delimitación de la “realidad” metropolitana en México a partir de unidades espaciales, no hay certezas. Por ejemplo, Orihuela y Sobrino (2023), en una reciente publicación -que bien puede asumirse como una contrapropuesta al documento del grupo interinstitucional-, proponen una delimitación e identificación de 62 zonas metropolitanas para 2020. En este sentido, habría que señalar la existencia de algunos esfuerzos, investigaciones e informes que cuestionan la categoría de zona metropolitana en su capacidad de reflejar la realidad metropolitana.¹⁹ Asimismo, también se han utilizado otras categorías, además

¹⁹ Por ejemplo, el *Informe de Índice de las Ciudades Prósperas (CPI) extendido: aglomeración urbana de Ciudad de México*, elaborado en colaboración entre ONU-Hábitat y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el concepto de aglomeración urbana como unidad espacial de análisis. De acuerdo con dicho informe, a diferencia de las zonas metropolitanas, el concepto de aglomeración urbana “no considera al municipio como unidad primordial de medición, sino que la información para efecto de análisis surge a partir de las áreas urbanizadas y al espacio que se tome en cuenta como parte de la ciudad” (ONU-Hábitat-INFONAVIT, 2018; p.15). El Informe especifica que la aglomeración urbana no pretende sustituir conceptos como zona metropolitana o conurbación, aunque termina por definir unidades diferentes. Así, por ejemplo, mientras la Zona Metropolitana del Valle de México en la delimitación del grupo interinstitucional está conformado por 76 municipios, la aglomeración urbana de la Ciudad de México (AUCM) se integra por 62 municipios.

de zona metropolitana, en lo que respecta a la formalización del estatus de los territorios metropolitanos.

1.2.2. El reconocimiento institucional de lo metropolitano en México.

En 2018, el grupo interinstitucional SEDATU-INEGI-CONAPO identificó 74 zonas metropolitanas en México. De estas, solo 43 cuentan con una declaratoria de zona metropolitana o zona conurbada, esto de acuerdo con datos presentados en el documento de *Delimitación de zonas metropolitanas de 2015*.²⁰ Mientras que de los 352 municipios que conforman estas 43 zonas con declaratoria, solo aproximadamente el 84% forman parte de la declaratoria que le correspondería (es decir, 296 municipios). De modo que, el 71% del total de los municipios metropolitanos identificados en el ejercicio 2015 forman parte de una declaratoria.²¹

Asimismo, del total de zonas metropolitanas en México, 48 de ellas tienen un “plan o programa de ordenación de zona conurbada o metropolitana”, según datos de SEDATU-INEGI-CONAPO;²² aunque el Coneval (2020) contabilizaba 31 zonas con un plan metropolitano. Y, en específico, de los 375 municipios que conforman estas 48 zonas metropolitanas, solo 307 se incluyen en estos planes o programas. Sin embargo, lo cierto es que la cifra de planes metropolitanos parece ser mucho menor, pues la reciente publicación de *Metrópolis de México 2020* contabilizaba a abril de 2023 únicamente ocho instrumentos metropolitanos posteriores a 2018 y publicados en gacetas oficiales. Agregando que cinco de ellos se encuentran desactualizados.

En cualquier caso, si se retoman los datos presentados en el ejercicio de delimitación de 2015, los territorios delimitados en estos instrumentos de planeación no necesariamente coinciden con el número de municipios definidos por el grupo interinstitucional que corresponderían a esas zonas metropolitanas, pero tampoco con aquellos reconocidos en declaratorias. Y, al final, solo 36 zonas metropolitanas contarían tanto con una declaratoria y con

²⁰ Cabe señalar, sin embargo, que en esta cifra no se contabiliza aquí cinco zonas unimunicipales que tendrían una declaratoria, dado que esto no sería significativo para la definición de metrópolis que sobrepasan los límites político-administrativos.

²¹ Esta diferencia entre el total de municipios en zonas con declaratorias y el número de municipios que se incluyen en estas, podría explicarse -en parte- por la inclusión de 50 municipios en el ejercicio de delimitación 2015. No obstante, esto tiene que matizarse al ver que diez municipios incluidos en 2015 formaban parte ya de una declaratoria previo a la publicación del documento elaborado por el grupo interinstitucional en 2018.

²² A esta cifra se podrían sumar 13 zonas metropolitanas unimunicipales que cuentan con planes o programas de este tipo.

un plan o programa de escala metropolitana; siendo solo 263 municipios los que forman parte de ambos instrumentos.

Ahora bien, como se vio previamente, la relevancia de estas declaratorias y planes metropolitanos es que estos formaban parte de los criterios en el ejercicio de delimitación de zonas metropolitanas realizado por el grupo interinstitucional, específicamente para definir los municipios exteriores por política urbana. Pero, más allá de esto, se puede argumentar que estos instrumentos reconocen territorios metropolitanos como objetos de política pública, así como imaginarios espaciales. Esta como una acción de formalización del estatus de los territorios metropolitano que se dio desde la conurbación.

En efecto, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, en su artículo 19, disponía que el fenómeno de conurbación debía ser formalmente reconocido mediante una declaratoria de zona conurbada. A su vez, esta declaratoria definía a la conurbación como una figura jurídica de planeación para la elaboración de los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas, con lo que se reafirmaba la delimitación territorial definida bajo el concepto de zona conurbada. Por tanto, la declaratoria debe entenderse como un instrumento jurídico para el reconocimiento institucional del fenómeno metropolitano.

La atribución respecto a qué orden de gobierno le correspondía emitir una declaratoria dependía principalmente del carácter de la zona conurbada como intraestatal o interestatal. De acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, si las conurbaciones se localizaban dentro de los límites de un solo estado, sería competencia del poder estatal la expedición de dicha declaratoria; mientras que, de localizarse en más de una entidad, la declaratoria sería competencia del presidente de la República. En concordancia con estas disposiciones, el gobierno federal emitió las primeras seis declaratorias de conurbación durante las décadas de los 70s y 80s, todas ellas interestatales.

Aunque estas declaratorias federales son las más conocidas del siglo XX, estas no fueron las únicas, pues algunos congresos estatales realizaron también otras declaratorias en lo local, particularmente durante la primera década del siglo XXI. Una cuestión que no necesariamente ha sido estudiada en sus procesos, alcances e implicaciones, ni tampoco desde una mirada comparativa. Este tipo de declaratorias locales se puede ilustrar con la Declaratoria de Zona Metropolitana del Valle de México del 22 de diciembre de 2005, emitida de manera conjunta por

el gobierno del entonces Distrito Federal y del Estado de México, si bien esta fue publicada en enero de 2006 en ambas Gacetas estatales. De acuerdo con lo mencionado en dicha declaratoria, esta respondía a la necesidad de tener “un instrumento formal de definición territorial y de proyección para la unificación, conceptualización e integración de sus planes, programas y acciones de atención conjunto o coordinada”.

La definición territorial, o alcance espacial, presentada en esta declaratoria no coincidía con la unidad espacial de la Zona Metropolitana del Valle de México identificada en el ejercicio de Delimitación de las zonas metropolitanas de México de 2000, y publicada en 2004. Notablemente, la delimitación del grupo interinstitucional SEDESOL-CONAPO-INEGI considera un municipio del estado de Hidalgo como parte de la metrópolis. Sin embargo, este estado no participó en la declaratoria de 2005, ni en lo que sería después la “Primera Declaratoria de Ampliación del Ámbito Territorial de Planeación y Estudio de la Zona Metropolitana del Valle de México” emitida en 2008.

Por su parte, en lo que respecta a las zonas metropolitanas, no hay claridad sobre cómo se “reconocen” estos territorios. De acuerdo con la Ley General de Asentamientos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (publicada en 2016), los criterios y lineamientos normativos para su delimitación territorial son una atribución del gobierno federal a través de la SEDATU; sin embargo, la legislación no hace explícito que deban reconocerse estos territorios mediante una declaratoria u otro instrumento. Por consiguiente, los instrumentos de reconocimiento de las zonas metropolitanas como territorios institucionales -y no solo como ejercicio estadístico- dependen de la regulación establecida en las legislaciones estatales, donde estos pueden ser declaratorias, leyes, instrumentos de planeación, convenios de coordinación, entre otros. Una cuestión que se observa en los casos estudiados y que será abordado a mayor profundidad en el Capítulo 4.

Como consecuencia de la falta de armonización y claridad en los mecanismos locales de reconocimiento metropolitano, hay una disparidad del número de municipios metropolitanos que consideran las instancias federales y las estatales en los territorios metropolitanos (Silvia y De la Torre, 2021). Con ello, cada uno de los mecanismos de reconocimiento de lo metropolitano definiría en lo local un territorio institucional de actuación para los actores locales, con lo que se

movilizan un imaginario espacial, o “soft spaces”, que no siempre coinciden entre ellos, ni con la forma metropolitana establecida por el grupo interinstitucional.

En este escenario habría que explorar también en qué medida estas delimitaciones de territorios metropolitanos realizadas por el grupo intersectorial SEDATU-CONAPO-INEGI son categorías compartidas o “aceptadas” por la sociedad en general, y por el mismo aparato burocrático estatal y local en particular. Esto para tratar la “inserción” de lo metropolitano en el campo gubernamental, y no solo como ejercicio descriptivo de delimitación. Castañón Reyes (2017) logra reflejar en el siguiente extracto esta inquietud por analizar la presencia de la noción de lo *metropolitano* en dicho campo:

Lo metropolitano, en su proceso de inserción en el imaginario, en el discurso y el debate público, ha seguido distintas trayectorias y presenta diversos grados de apropiación en el campo académico, gubernamental y social. Como concepto de estudio, ha estado presente en múltiples análisis, diagnósticos y ejercicios censales desde hace más de un siglo, por lo que se ha adoptado plenamente en el lenguaje de las disciplinas relacionadas con la geografía, la demografía y el desarrollo urbano y regional. Como concepto operativo en el campo gubernamental, su adopción ha sido lenta, ya que supone desbordar las estructuras de organización político-administrativa estatales y municipales que se encuentran profundamente arraigadas en México (p. 243).

Ciertamente, a pesar de que un territorio puede tener una “etiqueta” como metropolitano, esto no quiere decir que tenga implicaciones significativas en términos de planeación y gobernanza (Galland, Harrison y Tewdwr-Jones, 2020). De hecho, Zamora (2020) concluye que los actores municipales no necesariamente están al tanto del debate sobre *qué es lo metropolitano*, y que “para la mayoría de los informantes, la zona metropolitana es percibida como una construcción o invención del gobierno federal. Por lo que es considerado un ámbito de acción del gobierno federal, ajeno a la acción municipal” (p. 208).

Ahora bien, según Zamora (2020) la noción que tienen los actores sobre la existencia de zonas metropolitanas, su conocimiento de los lineamientos utilizados para delimitar dichas zonas en México y de los municipios integrantes de una zona metropolitana, son criterios para operacionalizar la *conciencia metropolitana*. Esta es un concepto planteado por Rojas y Robertson (2019) para nombrar una primera “fase” en la cual los problemas metropolitanos tienen un reconocimiento público al posicionarse en la agenda pública, con miras en articular una acción pública basada en la coordinación y/o colaboración de los diversos actores. Por tanto, la

conciencia metropolitana se refiere a la conciencia colectiva o la percepción compartida de las cuestiones, desafíos y dinámicas que afectan a un territorio metropolitano.

Esta propuesta conceptual de Rojas y Robertson sostendría que hay una “situación inicial” donde la fragmentación institucional deriva en una falta de coordinación, resultando en poca *conciencia pública* sobre los problemas metropolitanos. Los autores plantean que, en la medida en que la gobernanza metropolitana no se genera de manera espontánea, la conciencia metropolitana es una primera fase de un proceso incremental de construcción de una institucionalidad metropolitana. Esta propuesta de fases o etapas para la implementación de una institución metropolitana es retomada por ONU-Hábitat (2020) en el documento *Bases para la estructuración y gestión de la autoridad metropolitana*, manteniendo la idea de que la conciencia metropolitana es la primera fase en la que “se propicia la discusión, el diálogo, el intercambio de opiniones, los problemas metropolitanos hacen parte del debate público y se define una agenda política metropolitana” (p.4).

Por lo anterior, Zamora (2020) concluye que se requiere un reconocimiento más específico que no tiene que ver “sólo con el conocimiento de que las zonas existen porque determinadas instancias públicas, sobre todo federales o centrales, las han delimitado bajo determinados criterios” (p. 33). Por esta razón, el autor pretende tratar también la percepción sistémica de los problemas metropolitanos al examinar en qué medida se reconoce la existencia de problemas que atañen no solo a un municipio. Más aún, Zamora parece presentar otra propuesta de fondo, esto es, “la posibilidad de vislumbrar que las zonas metropolitanas no sólo se delimitan y existen por sí mismas, sino que se construyen mediante la colaboración intergubernamental” (p. 127). Sosteniendo, con ello, que la interdependencia intermunicipal no solo refiere a criterios de delimitación, sino también criterios para la construcción política y social de una zona metropolitana. Una perspectiva que, como se verá, se alinea con la argumentación de la presente investigación.

CAPITULO 2. GOBERNAR LO METROPOLITANO: UNA MIRADA DESDE LOS INSTITUTOS DE PLANEACIÓN EN MÉXICO

Introducción

La legislación mexicana establece la obligatoriedad de la coordinación metropolitana, a través de determinados mecanismos, pero esto no ha sido suficiente para garantizar la gobernanza de las metrópolis. Así pues, ante la necesidad de concebir mecanismos alternos a los legales que propicien la coordinación y cooperación, SEDATU y el Banco Interamericano de Desarrollo (2021) promueven una comprensión de la gobernanza metropolitana que se basa en la idea de “convencer” a los gobiernos municipales que integran una zona metropolitana de la conveniencia de cooperar. Esta como una aproximación de un proceso de convencimiento y persuasión que SEDATU-BID (2021) han entendido como *diplomacia metropolitana*, y la cual depende de un “actor neutro” que se considera sería la figura de un Instituto Metropolitano de Planeación. Sin embargo, es necesario explorar las implicaciones teóricas de esta aproximación.

El presente capítulo está dividido en dos apartados. En el primero se expone la comprensión del fenómeno metropolitano como uno de dos dimensiones, lo territorial-funcional y lo político-institucional. Se sostiene que esta forma de comprender lo metropolitano ha planteado que ambas dimensiones deben coincidir, idealmente, en una sola unidad espacial. Sin embargo, se reconoce que hay un desfase entre estas dimensiones que posiciona a la fragmentación y *transterritorialidad* como características de lo metropolitano. A partir de esto, se presenta la transición de los modelos de acción pública de gobiernos a gobernanza metropolitana respecto a la forma en que se concibe el territorio. Se argumenta por tratar la dimensión o integración político-institucional de lo metropolitano más allá de una adecuación con la dimensión funcional (que además no sería una sola), para verlo como espacios o arenas políticas metropolitanas de un sistema específico de relaciones intergubernamentales.

Bajo la perspectiva de gobernanza, se explora la noción de “diplomacia metropolitana” utilizada en México. Con ello se rastrea la *analogía internacionalista* del siglo XX, a fin de ubicarla como modelo explicativo de la cooperación que trata la interdependencia interjurisdiccional en escenarios de conflicto, por lo que se desarrollan relaciones intergubernamentales más bien “diplomáticas”. En esta línea, se examina la teoría de conjunción administrativa de Frederickson, rastreando su origen en la teoría de regímenes internacionalista.

Este autor sostiene que la investigación de la teoría de gobernanza debe voltear a ver a las relaciones internacionales, en particular a la teoría de regímenes (no confundirse con el régimen urbano). Esto similar a lo señalado por Jones (1957), quien a su vez retomaba las declaraciones de William T.R.Fox, respecto a que la única teoría que puede describir las relaciones intergubernamentales en una comunidad metropolitana es la teoría de política internacional. Siguiendo esta analogía internacionalista y teoría de régimen, se caracteriza al funcionariado como “sistemas diplomáticos” (Holden, 1964), o redes formales e informales de administradores públicos profesionales, como conjunciones administrativas (Frederickson, 1999), considerados la base para la cooperación metropolitana. Esta aproximación teórica permitirá ubicar, posteriormente, al IMEPLAN con un poder de movilizar “ideas” (causales y normativas) que pueden contribuir a definir los objetivos de los actores o a la elección de los medios para lograr estos fines. Asimismo, dado que la conjunción administrativa refiere a la asociación formal e informal entre actores que “representan” a una unidad, se examina el papel del “experto” en un sentido similar.

El segundo apartado se centra en el IMEPLAN y su principal campo de acción, a saber, la planeación metropolitana. Se presenta a la planeación como un tema que ha sido históricamente considerado como un eje central en la cuestión de gobernar lo metropolitano, pues contribuye a la gestión de la *transterritorialidad*. Con ello, se sostiene que el estilo de planeación ha cambiado la idea del espacio metropolitano, de una visión racionalista y positivista que trata a lo metropolitano como escala-contenedor y “arena nacional”, a espacios políticos flexibles. Concepciones que reflejan valores y preferencias que dan forma a los roles de planeación, y que han influido en la forma de comprender las instancias o agencias de planeación.

Por otro lado, se presenta un recuento de la historia y el marco legal de los IMEPLAN en México, para posteriormente discutir la postura de SEDATU de considerar al IMEPLAN como actor neutro dentro de la llamada “diplomacia metropolitana”. Para ello, si bien se ubica esta “neutralidad” bajo la analogía internacionalista como similares a los organismos internacionales, lo cierto es que se entiende como actor “neutro” principalmente en el marco de una planeación racionalista y centralizada que permea al país y los roles atribuidos tanto a las agencias, como a los planificadores.

2.1. La cuestión metropolitana: fragmentación, *transterritorialidad* e interdependencia.

Lo metropolitano ha sido caracterizado en la literatura como un fenómeno de dos dimensiones, a saber, la territorial (o socioeconómica) y la político-administrativa (Borja, 2012; Pirez, 2001; Pérez, 2013). De un lado, la dimensión territorial se presenta como la manifestación de la “realidad” de las formas y estructuras metropolitanas, dadas principalmente a partir de ciertos procesos socioeconómicos. Esta dimensión pretende ser comprendida mediante unidades espaciales de territorios delimitados, lo que conlleva sus propios desafíos en términos epistemológicos y metodológicos, algunos de los cuales fueron discutidos en el capítulo anterior. Del otro lado, la dimensión política-administrativa refiere a la estructura política necesaria para *gobernar lo metropolitano*, esto dentro de un complejo marco de gobierno multiescalar condicionado por la *fragmentación* jurisdiccional. Esta dimensión sugiere que, en esencia, el fenómeno de lo metropolitano está asociado a la pregunta de cómo gobernarlo.

Ahora bien, se ha considerado que lo ideal es que ambas dimensiones, lo territorial y lo político, coincidan en una unidad espacial (sea bajo la categoría de zona metropolitana u otras similares), con el fin de comprender, dar seguimiento y viabilidad de intervención al fenómeno. De manera tal que, la comprensión de lo metropolitano como un fenómeno de dos dimensiones se vincula, en parte, con la forma de tratar el fenómeno desde una perspectiva empirista que lo equipara a una unidad espacial. Sin embargo, se ha reconocido que hay un desfase entre estas dimensiones, particularmente en sistemas político-administrativos que no comprenden el ámbito metropolitano (Borja, 2012; Zicardi, 2017; Pirez, 2001; Pérez, 2013; Aguilar, 2022). Bajo esta perspectiva, la idea de un “desfase” sostiene que las formas espaciales metropolitanas son difusas en sus límites, además de cambiantes (dimensión territorial); mientras que los límites de las unidades administrativas son fijos y difícilmente modificables (dimensión político-administrativa).

Fundamentalmente, una de las principales problemáticas que emergen del desfase entre ambas dimensiones es la *transterritorialidad* (Pirez, 2001; Aguilar, 2022). Esto es, cuestiones que “trascienden a los territorios formalmente indicados como ámbitos del gobierno y siguen a los ámbitos “reales” de distribución de la población y las actividades en el espacio” (Pirez, 2001; p.5). O, en palabras de Aguilar (2022), hechos “problemáticos” que traspasan las fronteras estatales y municipales, en sus causas, efectos e interrelaciones, por lo que rebasan tanto las

atribuciones y facultades de los gobiernos, como sus capacidades y recursos. En este escenario, Aguilar (2022) sostiene que los gobiernos no pueden enfrentar los problemas metropolitanos, al no poder plantear la *transterritorialidad* de estos de manera adecuada en sus planes y políticas. Por consiguiente, lo metropolitano no solo vino a cuestionar los límites tradicionalmente concebidos de la ciudad (que eran principalmente los límites político-administrativos), sino que también cuestiona las estructuras e instituciones gubernamentales tradicionales. Las cuales pasan a ser consideradas anticuadas por extensión (McCarney, 2017), o incapaces de transformarse al mismo ritmo que el fenómeno metropolitano (Pérez, 2013).

En suma, la *transterritorialidad* comprende este ir y venir entre la dimensión espacial-territorial y la política-administrativa, donde la fragmentación se ha entendido como parte de la ingobernabilidad estructural de las metrópolis. Así pues, se ha llegado a plantear que los territorios metropolitanos son ingobernables; es decir, metrópolis incapaces de establecer herramientas, mecanismos, instrumentos y arreglos para hacerlas gobernables (Lefevre, 2008). Y, para algunos autores, esta ingobernabilidad haría cuestionar la existencia misma de lo metropolitano (Iracheta, 2003, citado en Rodríguez Rodríguez, 2006).

La definición de área metropolitana planteada por Prieto y Patiño (2018) expresa, de fondo, una idea similar, en cuanto señalan que “si bien la formación del área metropolitana depende de la constatación material del ‘fenómeno metropolitano’ sobre un área geográfica, *su formalización sólo se concreta con el surgimiento de una autoridad*” (p.26). Esto puede interpretarse en términos de que “una autoridad” refleja en sí misma la búsqueda de “adecuación” de las dos dimensiones de lo metropolitano, como parte del ideal de la perspectiva empirista. De ahí que, como se verá más adelante, una de las principales propuestas para “resolver” el problema metropolitano haya sido los gobiernos metropolitanos, o de formas que busquen la sincronía entre estas dimensiones. Ramírez (2012), por ejemplo, ubica algunas experiencias de organismos intermunicipales de gestión de agua en México como un grupo de instituciones que “es lo más parecido a la formación de un gobierno metropolitano mediante la consolidación funcional” (p. 502). Al proporcionar una estructura institucional para abordar la transterritorialidad y las necesidades interdependientes, dicha “autoridad” haría gobernables a los territorios y, por tanto, metropolitanos.

En la búsqueda de esta “autoridad” se ha concebido un abanico de posibilidades de arreglos gubernamentales metropolitanos, en la que se evidencia el debate clásico entre una autoridad metropolitana de modelos supramunicipales y los arreglos policéntricos e intermunicipales que tienen por base la fragmentación. Siendo el caso de que las respuestas a esta búsqueda han evolucionado a partir del contexto sociohistórico. Galland y Tewdwr-Jones, (2020) por ejemplo, identifican tres periodos institucionales de lo metropolitano. De 1950-70s predominaba la idea de gobierno de enfoque *top-down* en la era del keynesianismo espacial que se basaba en una territorialidad estatal donde los actores centrales eran las instituciones del Estado. De 1970 a 2000, emerge el enfoque de gobernanza a partir de la reestructuración neoliberal, con la inclusión de otros actores al campo de la acción pública. Estos como los dos enfoques que son los principales en la literatura. Sin embargo, los autores ubican un tercer periodo de 2010 a la fecha con un enfoque de *Circumventing* [eludir] el gobierno y la gobernanza, en el cual otros actores (como las firmas consultoras u organizaciones filantrópicas) tratan de eludir los modelos tradicionales.

En la actualidad, a pesar de que las estructuras para gobernar lo metropolitano son comunes en la mayoría de los países (Ahrend et al., 2014), no hay consenso del modelo ideal para responder a la pregunta de cómo gobernar lo metropolitano. Los arreglos de gobernanza metropolitana muestran una diversidad entre países, e incluso entre las áreas metropolitanas de un mismo país, tanto en su diseño institucional que define sus capacidades y responsabilidades, como por los contextos sociales, económicos y políticos en los que se desenvuelven y que finalmente condicionan su dinámica y alcances. En este sentido, conviene retomar lo señalado por Iracheta (2016) respecto a que puede haber tantos modelos de gobernanza como metrópolis, ya que cada una de estas es única en términos geográficos, composición social e historia, y de su base económica y patrón espacial.

Ante la variedad de arreglos gubernamentales metropolitanos, se han planteado diversas tipologías o clasificaciones en un esfuerzo por sistematizarlos (Andersson, 2015; Iracheta, 2017; Tomàs, 2020).²³ Sin pretender ignorar sus particularidades, estas clasificaciones coinciden en

²³ Andersson (2015) presenta una clasificación de arreglos institucionales que incluye la Gobernanza fragmentada con coordinación intermunicipal (ej. Comisiones, acuerdos y ad hoc cooperación); Gobiernos metropolitanos o regionales (ej. Consejo metropolitano, autoridad regional de planeación); Autoridades metropolitanas o regionales; y Gobierno local consolidado (ej. Anexión de gobiernos locales). Mientras que Iracheta (2017) menciona, en su tipología, la coordinación normal o ligera, autoridades intermunicipales, autoridades supramunicipales, y ciudades

representar una escala de arreglos que van de una institucionalidad débil con base en la fragmentación, a estructuras metropolitanas propiamente establecidas que requieren mayores recursos económicos y políticos para operar. Y aunque se reconoce que cada uno de los arreglos gubernamentales metropolitanos tienen sus propias ventajas y desventajas, al estar condicionados por la política, legislación local o recursos humanos y económicos (Andersson, 2015; Lefevre, 1998), en las distintas clasificaciones se puede identificar una perspectiva incrementalista.

En efecto, se percibe una perspectiva incrementalista en la institucionalización de lo metropolitano la cual sugeriría que aquellos arreglos de institucionalidad débil pueden ser finalmente una fuente legitimadora para la creación de futuras autoridades metropolitanas (Lefevre, 1998, 2005; Gómez-Álvarez et al., 2017). De manera tal que las autoridades metropolitanas propiamente establecidas se mantienen como la propuesta “ideal” para gobernar los territorios metropolitanos. En este sentido, se observa que el “éxito” atribuido a algunas experiencias metropolitanas se ha basado en la creación de nuevas instituciones, particularmente si “coinciden” en su alcance espacial con lo que se entiende como el territorio funcional. Sin embargo, esta aproximación no contempla el hecho de que, para ser gobernado, lo metropolitano necesita establecerse como espacio político.

Este capítulo, empero, no pretende profundizar en la clasificación de estos arreglos, ni necesariamente enumerar sus ventajas, desventajas o condiciones, sino que se limita a tratar la forma en qué se plantea la dimensión político-institucional de lo metropolitano, al buscar responder a la pregunta de cómo gobernarlo. Esto pues si bien es cierto que las posturas del debate difieren en qué tipo de “autoridad” es necesaria para gobernar lo metropolitano, estas coinciden en ser arreglos gubernamentales que pretenden establecer lo metropolitano en su dimensión institucional.

2.1.1. Del modelo de gobiernos a la gobernanza en la comprensión de lo metropolitano.

Durante el siglo XX, la cuestión de gobernar lo metropolitano se articuló en torno a la necesidad de crear gobiernos metropolitanos -como instancias de alcance espacial metropolitano- de manera *top down*, en lo que comúnmente se conoce como la primera generación u “ola” de arreglos

metropolitanas. La organización Metrópolis, por su parte, define igualmente cuatro modelos principales de gobernanza: gobiernos metropolitanos, agencias metropolitanas sectoriales, coordinación vertical y cooperación voluntaria entre municipios (Tomas, 2020).

institucionales metropolitanos. Específicamente, se dice que si bien las grandes aglomeraciones urbanas, como Nueva York, Londres y Berlín, introdujeron instituciones metropolitanas a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, fue hasta las décadas de 1960 y 1970 que este tipo de instituciones se extendieron en el mundo occidental (Brenner, 2003).

Los debates sobre gobernar lo metropolitano de las décadas de los 1960 y 1970, explica Lefevre (2010), partían de la idea de un territorio funcional, principalmente económico, que requería de arreglos gubernamentales metropolitanos que procuraran la eficiencia en la provisión de servicios (por ejemplo, al evitar la duplicidad en dicha provisión o los “*free riders*”). Brenner (2003), por su parte, sostiene que este énfasis en el tema de servicios de provisión local -pero también de eficiencia administrativa, planeación regional y redistribución espacial-, se vinculaba a la expansión de proyectos con una visión Fordista-Keynesiana.²⁴ En este escenario, el modelo de instancias metropolitanas habría sido considerado el modelo ideal porque establecía un ámbito gubernamental específico que permitía la adecuación del territorio funcional y el territorio institucional de lo metropolitano (Lefevre, 1998; 2005).

Lo anterior se relaciona a lo que Friesema (1966) identifica como una tendencia a considerar la unificación formal en un solo gobierno como la solución al problema de crear una adecuada integración política de las áreas metropolitanas. Esto dado que, plantea el autor, la integración política es vista en términos “funcionales” -es decir, de la integración socioeconómica-, por lo que el concepto se usa como sinónimo de una unificación formal gubernamental. Esto se vinculaba también a una postura reformista que promovía la reducción de unidades de gobiernos locales, mediante anexión o consolidación, al sostener que la fragmentación jurisdiccional era el problema fundamental de lo metropolitano (Lefevre 1995; 1998). Es decir, que la fragmentación era una cuestión de muchos gobiernos, pero no suficiente gobierno (Ostrom et al., 1961).

Algunos autores han argumentado, sin embargo, que la “adecuación” de las dos dimensiones de lo metropolitano es imposible en cuanto no existe un solo territorio funcional,

²⁴ Una explicación somera de esta visión Fordista-Keynesiana es que promovía el desarrollo económico a través de la expansión industrial, así como de la inversión pública en el territorio nacional, lo que derivó en un crecimiento urbano y el “desbordamiento” de las ciudades que caracterizó a los procesos de metropolización de mediados del siglo XX. Asimismo, esta visión de modelo económico implicó la implementación de estrategias, como la zonificación, para organizar el desarrollo urbano y mejorar la eficiencia en la provisión de servicios. Y, al igual que en otras fases de la urbanización capitalista, esta configuración histórica de la organización territorial capitalista generó problemas específicos de gobernanza metropolitana (Brenner, 2003).

sino una multiplicidad o pluralidad de estos dado que los bienes y servicios crean su propia especificidad geográfica (Lefevre, 1998; Ugalde, 2007). Este argumento se puede enmarcar, además, en una crítica más amplia a la perspectiva empirista que trata a lo metropolitano como una unidad espacial, ya que la idea de un territorio funcional único que es susceptible de ser “delimitado” podría ser un obstáculo para atender la diversidad de los problemas metropolitanos transterritoriales.

No obstante, lo cierto es que la creación de instituciones de alcance metropolitano se mantiene en el siglo XXI como la principal forma de tratar la cuestión de la dimensión institucional de lo metropolitano, al concebirse como parte fundamental de la “adecuación” de las dos dimensiones del fenómeno. De esta manera, el “éxito” de estos territorios no solo se define a partir de la existencia de instancias metropolitanas, sino de que estas tengan un alcance espacial en concordancia con la dimensión funcional de lo metropolitano. En este sentido, Lefevre (2003) daba cuenta que el “éxito” de algunas metrópolis, además de pocas y aisladas, se han dado bajo circunstancias excepcionales. Esto ya que este éxito, explica el autor, se relaciona con la coincidencia -en mayor o menor medida- del alcance territorial de la institución metropolitana con el de la metrópoli funcional, reduciendo con ello la complejidad político-institucional. Por tanto, concluye el autor, “allí donde las metrópolis parecen haber ganado, es decir, allí donde disponen de un gobierno relativamente autónomo y de unas atribuciones y recursos que hacen de ellos verdaderos actores políticos, se ha producido en realidad una victoria engañosa”.

Por otra parte, la primera generación de arreglos gubernamentales no necesariamente significó el surgimiento de una nueva forma espacial institucional metropolitana. De hecho, Brenner (2003) sostiene que el “Keynesianismo espacial” de los 60s y 70s mantenía una primacía de la escala nacional en la regulación estatal, por lo que se hablaba de lo nacional (ej. los sistemas urbanos nacionales o sociedades nacionales) como la “arena” espacial predefinida para las relaciones económicas, sociales y espaciales. Por consiguiente, las instancias metropolitanas no dejaban de formar parte de la regulación del estado nacional.

En efecto, si bien en esos años se comenzó a reconocer que lo metropolitano “existía” en su dimensión funcional y espacial, esto no significó que su dimensión institucional hubiera sido por sí misma una forma natural. Así, según Lefevre (2010), estas primeras posturas de gobiernos metropolitanos estarían en lo correcto al considerar que los espacios políticos no son

automáticos; pero se equivocaban en la forma en que creaban estos espacios, pues planteaban procesos *top-down*, sin entender que su construcción es inherentemente un proceso conflictivo que implica la reestructuración de la organización política del territorio. Se debe resaltar, entonces, que la creación de arreglos metropolitanos supramunicipales, como los gobiernos metropolitanos, es una alternativa particularmente compleja y conflictiva porque implican una reestructuración institucional y de poder (Rodríguez y Oviedo, 2001). Concretamente, al hablar sobre la gobernanza metropolitana y las geografías históricas del capitalismo, Brenner (2003b) logra plasmar de manera acertada, en el siguiente fragmento, esta conflictividad asociada a las instituciones metropolitanas:

Las instituciones metropolitanas de la era de posguerra también proporcionaron con frecuencia un escenario político para la expresión de diversos tipos de antagonismo socioterritorial; por ejemplo, entre los núcleos centrales de las ciudades y las periferias suburbanas ricas, y entre las principales regiones urbanas y los niveles superiores (regionales o nacionales) del estado. En consecuencia, las instituciones metropolitanas con frecuencia se convirtieron en lugares importantes de conflicto político entre fuerzas sociopolíticas en competencia organizadas en diferentes escalas geográficas, tanto dentro como fuera de las ciudades-regiones (p. 301).²⁵

En el marco de la reestructuración política para establecer lo metropolitano, el Estado central buscó mantener el control de la toma de decisiones sobre los territorios metropolitanos. Sin embargo, los procesos de descentralización de los 80s del siglo pasado implicaron un replanteamiento de las relaciones intergubernamentales tradicionalmente verticales. En particular, el repensar el papel de los gobiernos locales como actores emergentes en la cuestión de gobernar las metrópolis, pero también el papel de los niveles intermedios (estados, provincias, regiones), los cuales buscaban mantener su autoridad dentro del sistema político-administrativo.

De este modo, el debate metropolitano comenzó a tratar más la pregunta de qué autoridad dentro del sistema político tendría que estar a cargo de la toma de decisiones sobre el territorio metropolitano, y no de qué tipo de institución se requiere. Esto conllevó, a su vez, a una valoración del papel de los diversos actores, en términos de su autoridad y legitimidad en el actual sistema (Lefevre, 1998). Por esta razón, el debate de la forma de gobernar lo metropolitano está estrechamente relacionado a la literatura que trata la distribución de competencias y atribuciones de los órdenes de gobierno, así como la descentralización y las formas de

²⁵Traducción propia.

coordinación o cooperación, bajo esquemas de Estados con sistemas federativos o centralistas (Costa y Lui, 2022). Así, si bien lo metropolitano presenta la pregunta sobre cómo combinar la autonomía local con la gobernanza de aquellos asuntos que requieren cooperación multijurisdiccional, esta no es una interrogante nueva, sino una clásica del federalismo (Kincaid, 1989)

A partir de esta valoración del sistema político, caracterizado por la descentralización, se cuestionó la sostenibilidad de los gobiernos metropolitanos al requerir de fuertes estados centralizados (Klink, 2005). A esto se suma lo señalado por Brenner (2003) de un contexto de desigualdades socioespaciales y la crisis del modelo de desarrollo fordista-kenesiano en la década de los 70s, que derivó en la comprensión de las instituciones metropolitanas como anticuadas, excesivamente burocráticas y vinculadas a imposiciones de un estado centralista. En consecuencia, agrega el autor, los modelos metropolitanos estaban en medio de una crisis política e intelectual, por lo que a mediados y finales de la década de los 80s se abolieron las principales instituciones metropolitanas, en ciudades como Londres, Madrid, Barcelona y Rotterdam, además de que fueron significativamente debilitadas en otras ciudades. De esta manera, los experimentos de gobiernos metropolitanos pasaron a ser considerados un fracaso (Lefevre, 2010).

A pesar de que la cuestión sobre cómo gobernar las metrópolis entró en una crisis en términos políticos y académicos -en un aparente *impasse*-, el proceso de metropolización siguió su curso y, con ello, la necesidad de modelos de acción pública para atenderlo. Por esta razón, en el transcurso de la década de los 90s del siglo XX, se vio una renovación o renacimiento de la idea metropolitana en los países occidentales, siendo el enfoque de gobernanza su principal detonante (Ahrend, Gamper, & Schumann, 2014; Lefevre, 1998; Brenner, 2003).²⁶ Esto inició lo que se denomina como “segunda ola” en los arreglos gubernamentales metropolitanos, y el comienzo de lo Lefevre (2003) llama la “era de la gobernanza”.

Este periodo se enmarca en un contexto de reestructuración económica con tendencias de liberalización, desregulación, privatización y globalización que definieron el proceso de metropolización. Como señala Brenner (2003), en este periodo el problema ya no era el desarrollo desigual intranacional y la implementación de políticas redistributivas del modelo

²⁶ Concretamente el marco conceptual de gobernanza fue movilizadado durante la década de los 90s del siglo pasado por instancias internacionales como el Banco Mundial, OCDE y PNUD (Aguilar, 2006). Este como un enfoque empresarial de la gobernanza metropolitana que implicó un nuevo modelo de acción pública (Brenner, 2003).

Fordista-Keynesiano, sino estrategias de desarrollo específicas para cada territorio y la promoción de las ciudades para una mayor competitividad global. Así las metrópolis pasaron a ser un escenario privilegiado y protagonistas de esta reestructuración (Theodore et al., 2009; Cuadrado-Roura & Fernández Güell, 2005), por ser a través de las cuales se buscaba promover el desarrollo económico, lo que se convirtió en la justificación central de los arreglos gubernamentales metropolitanos.²⁷

En particular, Lefevre (2003) sostiene que la competencia territorial internacional entre ciudades produjo una fragmentación en “el seno mismo de la aglomeración”, ya que algunos gobiernos locales buscan posicionarse en el ámbito internacional adoptando estrategias propias. Sin embargo, a su vez, las unidades político-administrativas centrales, o aquellas con mayor poder, han requerido de las unidades “periféricas” para sostener las crecientes demandas del desarrollo económico, colocándolos en una situación de interdependencia. Así pues, el problema metropolitano involucra escenarios de fragmentación donde cobra relevancia la negociación, coordinación, asociación y, en general, procesos colaborativos entre los diferentes actores (Brenner, 2003). Esto significa, de fondo, el posicionamiento de un enfoque de gobernanza metropolitana, en el cual el problema metropolitano no se reduce a la provisión eficiente de servicios públicos a través de marcos institucionales jerárquico-burocráticos (Díaz, 2018), como se comprendió dicho problema en el periodo de los 60s y 70s del siglo pasado.

Ahora bien, el cambio de terminología de gobierno a gobernanza se puede explicar, según Stephens y Wikstrom (2000), por la literatura del enfoque teórico de elección pública, la cual reivindica la fragmentación y el reconocimiento de la diversidad de actores que interactúan en un escenario de libre mercado, sin requerir de una autoridad gubernamental formal para regularse en su actuar de provisión de servicios. De esta manera, la postura de elección pública desplazó la argumentación a favor de gobiernos unitarios, a partir de la premisa de que una mayor eficiencia en cuestiones de provisión de servicios se logra como consecuencia de la competencia entre los

²⁷ Aunque otros tipos de razonamientos se desarrollarían posteriormente para sostener la creación de arreglos gubernamentales metropolitanos, como aquellos promovidos a favor de la democratización mediante la representatividad y rendición de cuentas; lo cierto es que predomina un razonamiento económico en los arreglos metropolitanos, aún en el siglo XXI. En este sentido, por ejemplo, se considera que la fragmentación administrativa de los espacios metropolitanos está asociada a una menor productividad, y que las autoridades metropolitanas tienen el potencial de minimizar los costos vinculados a esta fragmentación (Ahrend, Kim, Lembcke & Scumann, 2017). Se plantea que, incluso si las diferentes unidades administrativas cumplieran con sus objetivos individuales, esto no sería suficiente para alcanzar el potencial económico que pueden tener estos espacios si contaran con arreglos metropolitanos (OECD, 2014).

gobiernos locales. Asimismo, el nuevo regionalismo aportó a la discusión un enfoque más flexible que da prioridad o énfasis a las relaciones entre actores para la acción coordinada, contrario a la consolidación institucional. Mientras que un enfoque de la nueva administración incluyó nociones de “buena gobernanza” (Pérez, 2013), en un sentido más bien prescriptivo.

En suma, todas estas perspectivas teóricas han configurado el enfoque de gobernanza desde el cual se trata la cuestión de lo metropolitano actualmente. No obstante, como sugiere Frederickson et. al (2012), quizás la gobernanza podría ser un reconocimiento de una realidad cambiante, antes que un cuerpo teórico coherente; o quizás sea un paradigma, y no necesariamente una corriente teórica (Córdova & Romo, 2022)

En general, la gobernanza ha sido considerada un “concepto paraguas” (Díaz, 2018; Porras, 2011). Esto tanto porque es un concepto que carece de una definición universal al tener diversos enfoques teóricos (Bassols M., 2011), como porque se evidencia una diversidad de arreglos gubernamentales que se categorizan dentro del marco de la gobernanza. Aunque, a su vez, se plantea que no cualquier arreglo gubernamental puede llamarse gobernanza (Navarro, 2018). Al respecto, Porras (2011) señala que una característica que diferencia a la gobernanza de la gobernabilidad es que se excluye a las jerarquías tradicionales como único instrumento de la acción pública, al dar prioridad a relaciones intergubernamentales más bien horizontales.²⁸

Fundamentalmente, el enfoque de gobernanza refiere a las nuevas formas de acción pública desde una diversidad de actores en el ámbito metropolitano (Lefevre, 1998). Así, como sostiene Porras (2011), a pesar de la diversidad de variables o enfoques de gobernanza, el interés ha sido el mismo, esto es, *ser un marco para analizar el papel de los actores en un contexto de fragmentación*.²⁹ En esta línea estaría, por ejemplo, la definición de Borraz y Le Galés (2010) de

²⁸ En la literatura, la distinción entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza no siempre es clara. Estos conceptos han sido considerados como equivalentes (Ramírez, 1999); de un uso indistinto que se asocia a un problema de traducción del idioma inglés; o donde la gobernanza comprende a la gobernabilidad (Ziccardi, 1995). En particular, también habría que reconocer posturas críticas que consideran que la distinción entre ambos conceptos es un falso debate que solo genera confusión político-administrativa sobre el territorio (Borja, 2012), provocando un déficit de autoridad y una escasa rendición de cuentas por la falta de claridad en las responsabilidades y competencias de los diferentes actores (Martínez Sánchez, 2016; Subirats, 2017). Esto se puede relacionar a la postura que prefiere la formación de múltiples gobiernos locales de “propósito limitado” en la cuestión metropolitana, bajo la idea de que “el gobierno que menos hace es el que mejor gobierna” (Zimmerman citado en Hamilton, 1999). No obstante, esta investigación se inclina por hacer una distinción entre ambos conceptos.

²⁹ Gómez-Álvarez, Rajack y López-Moreno (2017) argumentan que hay un consenso básico en tres aspectos sobre la gobernanza de las metrópolis. Primero, está determinada en relación con los niveles de fragmentación o consolidación; el grado y nivel de control sobre las funciones urbanas; y el grado de formalidad o informalidad en la coordinación metropolitana. Segundo, los sectores público y privado juegan un papel en la formación y

la gobernanza como “un proceso de coordinar actores, grupos sociales e instituciones para obtener objetivos particulares, discutir y definir colectivamente en *ambientes fragmentados e inciertos*”. Una fragmentación que no solo hace referencia a las jurisdicciones, sino también una fragmentación de las sociedades contemporáneas con actores políticos, económicos y sociales en la acción pública (Lefevre, 2003).

Ahora, si bien el enfoque de gobernanza enfatiza la participación de actores no gubernamentales en la acción pública, esto no quiere decir que desaparezca o se reduzca el Estado,³⁰ sino que se replantea o “recupera” su papel como actor responsable del desarrollo metropolitano (Venancio e Iracheta, 2015). Esto es, el rol del Estado como actor estratega de una visión socialmente compartida (Aguilar, 2006) o como mediador de un sistema policéntrico (Navarro, 2018). Esto dado que, como autoridad, el Estado mantiene cierta legitimidad de los acuerdos públicos (Bassols & García, 2009), si bien esta legitimidad depende de que se realicen adecuados procesos participativos en la toma de decisiones. De esta manera, al centrarse en los procesos, se evalúa la capacidad del Estado de incluir a otros actores que habrían quedado excluidos de las relaciones de coordinación intergubernamental (Venancio e Iracheta, 2015). Al tiempo que la inclusión de los diversos actores es considerada como necesaria, ya que “el sector público necesita la competencia de otros actores para comprender, diagnosticar y resolver los problemas que se le plantean, por cuanto su legitimidad depende en parte de que sepa solventarlos” (Lefevre, 2003; p. 81).

Las discusiones sobre gobernar lo metropolitano, por consiguiente, comienzan a tratar una idea diferente de institución a las propuestas de gobiernos metropolitanos, alejándose de “recetas únicas” o imposiciones *top down*. Esto en cuanto los marcos institucionales metropolitanos son entendidos como productos o resultado de un proceso dinámico constitutivo de la reforma institucional que involucra a un sistema de actores (Lefevre, 2003; Brenner, 2003). En otras palabras, emerge una nueva idea de institución metropolitana que resulta de un proceso de gobernanza dirigido al consenso entre los principales actores para el establecimiento de objetivos comunes (Lefevre, 1998). Así, Kincaid (1989) ya escribía a finales de los noventa que uno de los

funcionamiento de estos modelos, así como *el estatus legal del área metropolitana*. Y tercero, hay una necesidad real de incluir la participación social y política en las estructuras de gobernanza.

³⁰ Sin embargo, cabe hacer un paréntesis en esta aseveración, y retomar a Paul Hirst (2000, citado en Pérez, 2013) quien identifica una versión del término gobernanza donde este se utiliza para hacer referencia a un Estado-nación débil que no puede controlar problemas globales de manera propia, por lo que intervienen otros países que buscan imponer sus agendas mediante diversos organismos internacionales.

acontecimientos notables de nuestro tiempo era la creciente presión para “desconsolidar” el Estado-nación desde abajo hacia arriba.

A diferencia de la “primera ola” de arreglos gubernamentales que no necesariamente establecieron lo metropolitano como espacio institucional propio, la “segunda ola” posiciona a lo metropolitano como arena de las políticas socioeconómicas, y una nueva arena política no nacional (Brenner, 2003). De este modo, se pasa a comprender a lo metropolitano como espacios políticos, es decir, “un espacio de involucramiento de actores políticos, económicos y sociales donde una acción colectiva legítima es producida, una acción necesaria para solucionar problemas y orientar el futuro” (Lefevre, 2010). Por consiguiente, como señala Castells (1974), el espacio institucional “no se remite al asentamiento espacial del aparato del Estado (por ejemplo, la implantación de las diferentes administraciones), sino a los procesos sociales que, partiendo del aparato político-jurídico, estructuran el espacio” (p.25). De fondo, esto invita a tratar la dimensión político-institucional de lo metropolitano más allá de un territorio jurisdiccional de gobiernos metropolitanos, para verlo como espacios o arenas políticas metropolitanas de un sistema específico de relaciones intergubernamentales.

2.1.2. Diplomacia metropolitana: analogía internacionalista en la gobernanza metropolitana.

En México, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada a finales de 2016, ha sido considerada la primera legislación que reconoce el ámbito metropolitano como marco institucional para la planeación y gestión urbana (WRI-IMCO-Centro Molina, 2016). Sin embargo, lo cierto es que el reconocimiento del fenómeno metropolitano en el país existe desde 1976 (Azuela, 2013). Más aún, esta legislación no sería el único instrumento que se ha creado o implementado en las últimas décadas para promover una coordinación intergubernamental metropolitana en México.³¹ Esta como la vía propuesta por el

³¹ En este sentido, entre los instrumentos legales, normativos o institucionales que han creado una serie de condiciones a favor de la acción coordinada se pueden mencionar los siguientes: 1) La reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1976 con el reconocimiento del fenómeno metropolitano desde la figura de la conurbación, haciendo de la regulación de los asentamientos humanos una materia concurrente (Azuela, 2013); 2) Reforma de 1982 al artículo 115 que dispone la coordinación y asociación entre municipios, primero para una “más eficaz prestación de los servicios públicos”, para posteriormente extenderse al mejor ejercicio de las funciones que les corresponda a estos gobiernos locales; 3) Diversas leyes estatales en materia de coordinación metropolitana; 4) Incluso, en un sentido más amplio, las modificaciones que permiten la reelección de gobiernos locales, pues la no reelección habría sido considerada por años como obstáculo para la coordinación al no otorgar

Estado para planear y gestionar los territorios metropolitanos del país, ante condiciones jurídicas y políticas de un sistema federal que no conciben la instauración de un gobierno metropolitano.

No obstante, la LGAHOTDU de 2016 si es la primera legislación en México que establecía explícitamente a la gobernanza como el enfoque a seguir al tratar la cuestión metropolitana, en su planeación y gestión. Concretamente, el artículo 36 del capítulo sexto de la LGAHOTDU dispone que la acción coordinada institucional y participación de la sociedad para una eficaz gobernanza metropolitana se dará mediante los siguientes mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio:

I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta Ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

II. Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura que corresponda, así como los institutos metropolitanos de planeación, sesionarán permanentemente. La comisión de ordenamiento metropolitano y el consejo consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta Ley y la legislación estatal aplicable;

IV. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, y

V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano

incentivos políticos; 5) la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en 2013, pues esta Secretaría tiene entre sus funciones fijar la política nacional de desarrollo metropolitano.

Algunos de estos mecanismos dan continuidad a previas experiencias, como los Consejos o Comisiones metropolitanas en las diferentes zonas metropolitanas, o las Comisiones de Conurbación desde 1976 con la promulgación de la primera Ley en materia urbana. En el caso de los mecanismos de financiamiento, aunque estos se mantienen en la ley, esto no necesariamente ha significado su continuidad. Puesto que, como se mencionó en el capítulo previo, el Fondo Metropolitano desapareció del Presupuesto de Egresos de la Federación en 2021, el cual fue creado desde 2006. Este Fondo habría sido considerado un recurso económico que incentivaba la coordinación, si bien no siempre derivó en proyectos de interés metropolitano más allá de solicitudes conjuntas como forma de simular la coordinación (Cabrerero y Díaz, 2013).³²

A pesar de los avances de los últimos años, los mecanismos e instrumentos de gobernanza metropolitana parecen haber fracasado o han demostrado ser insuficientes para promover o incentivar la acción coordinada (Salazar, 2006; Ramírez, 2021; Arellano, 2013; Díaz, 2018; Iracheta, 2014; Kunz & González, 2019). En este sentido, SEDATU y el BID (2021) reconocen expresamente el hecho de que, aunque la LGAHOTDU dispone la obligatoriedad de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en asuntos de interés metropolitano, la legislación no ha asegurado que esto se lleve a cabo. Por lo que, ante el incumplimiento de dicha disposición, algunos críticos han considerado que hace falta establecer sanciones aplicables para su vigilancia, dado que sin éstas no quedan claros los alcances de esta “obligatoriedad” (WRI, IMCO y Centro Mario Molina, 2016).

Ahora bien, en el documento, *Effectiveness of Metropolitan Planning*, el *Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology (MIT) y Harvard University (1964)*, señalan que en las metrópolis hay tres formas de resolver el conflicto pacíficamente: la existencia de una autoridad lo suficientemente fuerte como para obligar a otros a favor de cierta “solución”; la existencia del sentimiento psicológico de identificación; y el funcionamiento de un proceso de negociación en el que una parte intenta *convencer* a la otra de que la mejor posibilidad de esta última de maximizar sus beneficios es aceptar una solución particular. Desde este marco, la existencia de una autoridad se relaciona a la *obligatoriedad*, pero no se identifica una autoridad lo

³² En particular, habría que señalar que las Comisiones o Consejos y los Fondos Metropolitanos han estado estrechamente ligados. Esto puesto que la creación de dichas instancias era un requisito para que una zona metropolitana pudiera acceder a los recursos del Fondo, de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano. Y dado que los Consejos Metropolitanos eran pensados fundamentalmente para las propuestas de proyectos en la ejecución de recursos, su funcionamiento no necesariamente era continuo.

suficientemente fuerte que establezca determinadas sanciones ante la falta de acuerdos a soluciones metropolitanas; mientras que el sentimiento de identificación puede referir, en parte, a la noción de *conciencia metropolitana*. Sin embargo, es la idea de *convencer* que parece hacer eco recientemente en el contexto mexicano.

En efecto, SEDATU y el BID (2021) plantean que, incluso si se tuvieran sanciones, “lo ideal sería convencer a los gobiernos municipales que integran una ZM, de la conveniencia de cooperar” (p. 51). De ahí que, en la *Guía Metodológica para la Elaboración o adecuación de Programas de zonas metropolitanas o conurbaciones*, SEDATU y el BID (2021) promuevan una comprensión de la gobernanza metropolitana desde “una aproximación diferente y pragmática hacia una forma de 'gobernar' lo metropolitano en donde el 'deber ser' señalado por la LGAHOTDU se traduce en un 'conviene hacer'” (SEDATU-BID, 2021; p.52). Esta aproximación se sintetiza en un proceso de convencimiento y persuasión que SEDATU y el BID han entendido como *diplomacia metropolitana*. En concreto, estos proponen la siguiente definición para este concepto:

la práctica de las relaciones entre los actores metropolitanos (Federación, Estados, Municipios, Diputados Locales y Regidores) para promover la cooperación, concurrencia y la identificación de intereses comunes; dirimir conflictos, tejer consensos y promover la construcción de una visión común de la zona metropolitana (p. 24).

La noción de diplomacia hace referencia a las relaciones intergubernamentales,³³ en cuanto comprende a la práctica de relaciones entre actores metropolitanos como la Federación, Estados, Municipios, Diputados Locales y Regidores. Sin embargo, esto no necesariamente excluya a otro tipo de actores no gubernamentales en este tipo de relaciones.³⁴ Asimismo, aunque no se plantea explícitamente en la Guía de SEDATU y el BID, este proceso de convencimiento y persuasión de

³³ Fundamentalmente, la presente investigación sigue una comprensión de las relaciones intergubernamentales similar a la de Phillimore (2013), quien las entiende como procesos institucionales (formales e informales) a través de los cuales los gobiernos interactúan dentro de un sistema político, por lo que cada sistema tendría algún tipo de relaciones intergubernamental. Más aún, retomando el argumento de Zeemering (2021) sobre una *metropolitan policy arena*, se puede especificar que las relaciones intergubernamentales metropolitanas son una clase distinta de comunicación intergubernamental que involucra una comunicación tanto vertical como horizontal.

³⁴ La definición presentada de diplomacia metropolitana habla de los actores gubernamentales; sin embargo, en otra parte de la Guía, SEDATU extiende la comprensión de “actor metropolitano” a actores económicos y sociales. Con ello, habría que señalar que algunos autores han considerado que las relaciones intergubernamentales comprenden las relaciones con otros actores no-gubernamentales. Sin embargo, Holden (1964) resalta que, en la analogía entre metropolítica y la política internacional, los actores principales son gubernamentales y la estructura de la comunicación está dominada por una “mitología” que convierte a los gobiernos en el único actor “legítimo” e inhibe la actividad de potenciales actores no gubernamentales.

diplomacia metropolitana involucra una dimensión más bien informal de la interacción entre los actores gubernamentales para la articulación de acciones coordinadas. Esto al reconocer que el voluntarismo ha caracterizado a la gobernanza metropolitana en México. Una cuestión que haría eco a lo observado por Arellano (2014) al tratar la condición política en la coordinación metropolitana en México, ya que señala que “si se da la cooperación entre actores e instituciones, ésta es más resultado de una relación entre fuerzas de tipo estratégico y cálculos específicos que de un imperativo a priori de armonía y cooperación” (p.95).

SEDATU y el BID (2021) sostienen que, dado que el concepto de diplomacia metropolitana es emergente o “acuñado recientemente”, la definición establecida en el documento sería una propuesta inicial. Sin embargo, en realidad la noción de diplomacia ha estado presente en la cuestión metropolitana -cuando menos- desde mediados del siglo XX a partir de una analogía con las relaciones internacionales (Jones, 1957; Holden, 1964; Friesema, 1966). El título de la investigación de Matthew Holden (1964), “*The Governance of the Metropolis as a Problem in Diplomacy*”, sería ilustrativo de esta analogía entre la política internacional y la *metropolitica*. No obstante, esta analogía no llegó a concretarse en un término de diplomacia metropolitana, lo que explicaría porque no se identificó que este se utilice actualmente fuera de un sentido similar a la diplomacia urbana como proceso de internacionalización de las metrópolis.

Asimismo, Phillimore (2013) señala que ha sido una opinión común considerar que las relaciones intergubernamentales son un “juego” similar a la diplomacia.³⁵ Según el autor, estas son pensadas como relaciones diplomáticas antes que relaciones legales o contractuales, debido a su naturaleza informal donde “la política, poder y contingencia tiende a asumir supremacía sobre la ley, instituciones y consistencia, en guiar las relaciones entre varios niveles de gobierno” (Phillimore, 2013). Sin embargo, matiza el autor, esto no significa que las leyes o instituciones no sean relevantes, ya que estos elementos establecen las “reglas del juego” y sus límites.

Frederickson (1999) consideraba como un *brilliant insight* la propuesta de tratar las relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas como un problema de diplomacia.

³⁵ En esta parte conviene subrayar que en algunas latitudes incluso la comprensión de las relaciones intergubernamentales se da desde el ámbito internacional. Concretamente, la terminología de “intergubernamental” cobra un significado específico en la Unión Europea, donde esta refiere a las “relaciones internacionales” que mantienen los estados miembros entre ellos (Poirier & Saunders, 2015). No obstante, el término de relaciones intergubernamentales en esta investigación no considera este ámbito internacional.

Según el autor, este enfoque de problematización se dio en un contexto de repensar el papel tradicional del gobierno como actor rector del proceso de toma de decisiones y de la política pública. Y donde, en palabras de Frederickson, el área metropolitana habría sido una metáfora espléndida para describir los cambios del problema de desarticulación del estado. Más aún, esto se dio en el marco de repensar las formas de gobiernos metropolitanos. Pero en el “desencanto” por los gobiernos metropolitanos, dos analogías fueron presentadas para abordar la cuestión de gobernar el fenómeno metropolitano: la internacional y la de mercado.

En su investigación, *Metropolitan Governance: Reviving international and market analogies*, John Kincaid (1989) plantea que la analogía de mercado representa los males del capitalismo de *laissez-faire*, mientras que la analogía internacional representaría los males de la arena mundial anárquica en la que la guerra y la política de poder gobiernan las relaciones entre las naciones. En su momento, la analogía de mercado terminó por ser considerada como la más adecuada para comprender la política metropolitana (Kincaid, 1989), así como la más desarrollada gracias a la teoría de acción pública (Hamilton, 2014). A pesar de sus diferencias, señala Kincaid, ambas analogías aceptan y respaldan implícitamente la “fragmentación” metropolitana, donde ambas visualizan una multiplicidad de actores relativamente autónomos operando en un ambiente competitivo. De ahí que ambas analogías sirvan como herramienta conceptual para comprender mejor el comportamiento de los gobiernos municipales, al establecer modelos explicativos para entender el comportamiento municipal en áreas metropolitanas (Hamilton, 1999). Al tener puntos de encuentro, Kincaid apostaba por ver ambas analogías no como separadas o en competencia, sino como coexistentes en las áreas metropolitanas.

En la teoría de acción pública, argumenta Hamilton (1999), los gobiernos locales se presentan como entidades con comportamientos similares a las empresas, partiendo del supuesto de comportamiento de un actor racional que busca maximizar su propio interés personal. En este escenario, ya que los gobiernos compiten por residentes y comercio, la cooperación se piensa solo en términos de establecer economías de escala para la provisión eficiente y efectiva de algunos servicios públicos. Y, dado que la cooperación implica una forma de “renunciar” a parte de su independencia y control de sus propios asuntos, esta se da solo si consideran que hay una mayor ganancia para ellos (Hamilton, 2014).

Sin embargo, señala Hamilton, esta analogía entre empresas y gobiernos locales no necesariamente logra explicar la complejidad y diversidad de motivaciones e incentivos que llevan a los gobiernos a coordinarse. Además, pueden quedar fuera del esquema explicativo factores políticos, sociales, culturales e históricos que condicionan o influyen en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, conviene retomar lo planteado por Matthew Holden (1964) sobre que el problema metropolitano sería la inhabilidad de producir decisiones metropolitanas “racionales” -como sostiene la analogía de mercado-, ya que los actores metropolitanos mantienen sus propios intereses a partir de los cuales movilizan sus recursos disponibles.

Por otro lado, estaría la analogía internacionalista al tratar la cuestión de gobernar lo metropolitano. Víctor Jones (1957), uno de los principales exponentes de esta propuesta internacionalista, planteaba una analogía entre los estados-nación y los gobiernos locales. Esto en cuanto estos tienen una jurisdicción sobre una parte del área metropolitana fragmentada, pero son crecientemente interdependientes en todos los aspectos de la vida comunitaria a excepción de lo político y gubernamental, por lo que deben establecer “relaciones diplomáticas”. Con ello, Jones plantea que quizás un estudio de las experiencias de la organización internacional lleve a una organización metropolitana que permita a las municipalidades funcionar de manera más satisfactoria. Si bien Kincaid (1989) reconoce los límites del modelo internacional, como lo tiene cualquier analogía, respecto a que los gobiernos locales están sujetos a leyes de gobiernos estatales y naciones,

En un escenario de interdependencia metropolitana, señala Jones, los gobiernos locales se mantienen “celosos y desconfiados” de los otros como si fueran estados nacionales, dado que deben protegerse de la aniquilación u absorción por parte de otros, esta como una forma que tienen los gobiernos de expandir su territorio y esfera de control. Aunque, lo cierto es que las unidades gubernamentales cuentan con muchas protecciones legales y políticas contra esta “absorción” (Jones, 1957; Kincaid, 1989). En cualquier caso, se configura un espacio caracterizado por la incertidumbre, tensiones, y conflicto, donde los actores públicos están motivados por sus propios intereses y expectativas. Por consiguiente, la discusión de lo metropolitano está menos centrada en la integración de los gobiernos locales en gobiernos metropolitanos, y más en la organización metropolitana (Jones, 1957).

Pese al poder explicativo del modelo internacionalista en escenarios de fragmentación político-administrativa de las metrópolis, la analogía internacionalista de finales de 1950s y 1960s fue de corta duración (Hamilton, 2014). Sin embargo, como daba cuenta Kindcaid (1989), de vez en cuando los estudiosos urbanos han notado las similitudes entre las áreas metropolitanas y el ámbito internacional, particularmente respecto a la multiplicidad de actores (gobiernos locales y naciones). Lo cual explicaría un -breve- resurgimiento de dicha analogía a finales del siglo XX (Kindcaid, 1989; Frederickson, 1999; Hamilton, 1999), en el marco de repensar los modelos metropolitanos.

Aunque la analogía internacionalista ha tenido poca atención en la literatura de la gobernanza metropolitana en el siglo XXI, esta presenta tres aspectos relevantes al tratar la cuestión metropolitana. Primero, la noción de diplomacia enfatiza la importancia de las estructuras informales de las relaciones intergubernamentales en la gobernanza metropolitana, y con ello el interés, motivaciones y canales de comunicación entre los actores. Segundo, la analogía internacionalista resalta la idea de conflicto y poder en la gobernanza de las metrópolis que no siempre se dimensiona de manera adecuada, además de reconocer las diferencias de recursos y capacidades de los actores para participar en dichas relaciones. Tercero, la analogía no parte de un sesgo a favor de la integración política en una sola jurisdicción, por lo que permite pensar en los efectos de los mecanismos -formales e informales- por sí mismos.

Ciertamente, en esta comprensión de la gobernanza como un problema de diplomacia, Holden (1964) argumenta que cobran relevancia factores como el objeto de la interacción, el poder de los actores, la permanencia o fugacidad de las relaciones y los procedimientos de interacción.³⁶ Estas observaciones de Holden encuentran paralelismos con las afirmaciones de Jones (1957) sobre que las interacciones casuales o reuniones de personas interesadas en un problema común podrían hacer posible el posicionamiento de asuntos intergubernamentales. Esta perspectiva respecto a la relevancia de las relaciones interpersonales entre actores políticos está presente en el estudio de la cuestión metropolitana en el siglo XXI. En este sentido, Eric S. Zeemering (2021) señala que, al carecer de instituciones de gobierno metropolitano sólidas o

³⁶ Así, por ejemplo, el autor plantea preguntas como la frecuencia con la que los gobiernos lidian entre ellos y cuáles son los canales de comunicación o cuántos alcaldes han intercambiado números privados. Respuestas que le permiten a Holden dimensionar la institucionalización de los encuentros *face-to-face*, y donde el tema de confianza se torna relevante en la medida que implica la permanencia o transitoriedad de las relaciones previas entre los actores de un espacio metropolitano.

consolidadas, los patrones informales de las relaciones intergubernamentales han llegado a considerarse centrales para la gobernanza metropolitana. Es decir, las redes sociales han sido presentadas como “el pegamento” para la cooperación metropolitana y que, con el tiempo, “los lazos sociales entre los actores han llegado a ser vistos como aún más importantes para la conducción de la gobernanza metropolitana” (Zeemering, 2021).

En segundo lugar, la analogía internacionalista permite tratar una de las principales críticas al enfoque de gobernanza, a saber, la ausencia del concepto de poder o que no está lo suficientemente dimensionado (Bassols M., 2011). Y, con ello, un discurso político que favorece el consenso a costa de un aspecto transformativo (Martínez Sánchez, 2016). Ciertamente, según Lefevre (2003), los estudios de la gobernanza han resaltado la negociación y el debate en la interacción sociedad-gobierno, pero han dejado de lado cuestiones de poder y autoridad. En este escenario hay posiciones críticas que se formulan al hacerse evidentes los desafíos empíricos a la teoría de la gobernanza (Davies, 2011; Lefevre, 2003).³⁷ Por esta razón, algunos autores prefieran utilizar otros conceptos en lugar de gobernanza, al considerar que este no aprehende el conflicto (Cabrero citado en Bassols M., 2011).

Al tratar a las relaciones intergubernamentales como un “juego” de relaciones diplomáticas, Phillimore (2013) argumenta que estas relaciones no son resultado de un “trabajo en equipo” para propósitos en común, dado que no se puede asumir que los “jugadores” estén “en el mismo lado” del juego. Por consiguiente, señala Phillimore, el enfoque de análisis estaría más en las *motivaciones y recursos* de los “jugadores”, que en las reglas formales. Siguiendo esta línea de pensamiento, Aguilar (2006) resalta que la gobernanza no implica suponer un proceso donde los actores participan de manera igualitaria o simétrica, ni siquiera cooperativa, sino que hay un predominio de unos actores sobre otros en la definición de problemas, objetivos y decisiones que serían de interés común. En esta percepción de “ganadores y perdedores”, señala Andersson (2015), la política se considera el elemento que determina frecuentemente la gobernanza de las metrópolis, antes que la eficiencia y equidad. De esta manera, se deja de

³⁷ Uno de estos argumentos críticos sostiene que el enfoque de la gobernanza metropolitana relega la calidad democrática, al dar prioridad a principios de efectividad, eficacia y competitividad (Navarro, 2018). Así, debido a las críticas a la gobernanza por problemas de efectividad y eficacia; de implicación y participación de los actores, y el borrar “fronteras”, inclusive Lefevre señala que “la era de la gobernanza” no sería necesariamente el porvenir de las metrópolis.

ignorar el conflicto y la política al ser aspectos que emergían como fenómeno legítimo de estudio (Friesema, 1966).

Desde esta noción de “diplomacia”, la gobernanza metropolitana se acercaría más a una conceptualización política que reconoce la pluralidad de actores, sus intereses y capacidad de influencia. Esto se podría enmarcar en la discusión de nuevos modelos de gobernanza que lleva a comprenderlo como un concepto “inherentemente político, que implica negociación y compromiso entre actores con diferentes intereses, y que comprende tanto las estructuras formales, como influencia informal, cualquiera de las cuales puede caracterizar la relación entre la autoridad formal y la conducta real del gobierno” (Frederickson et al., 2016; p. 223).

En tercer lugar, si bien la analogía internacionalista aborda la fragmentación, no lo hace desde la integración política con base funcional como único camino para tratar la cuestión metropolitana. Friesema (1966) argumenta que la afirmación de que la esfera política está fragmentada -léase “desintegrada”- y fuera de sintonía con el resto del sistema se ha sustentado principalmente por el “fracaso” de la comunidad metropolitana en ser integrada dentro de una única jurisdicción política. Esto sugeriría que el “fracaso” de la cuestión metropolitana estaría en la incapacidad de establecer un gobierno metropolitano.

Aunque Friesema escribió estas observaciones en la década de los sesenta del siglo pasado, estas se mantienen en cierta medida vigentes, en parte por ubicarse en un periodo de transición de modelos de gobierno a gobernanza que le permitió visualizar enfoques emergentes. En particular, el autor daba cuenta del impulso a favor de arreglos contractuales o distritos especiales y, en general, mecanismos de una cooperación voluntaria. Estos últimos como los modelos de acción pública metropolitanos más aceptados en el siglo XXI. Sin embargo, Friesema indica que este tipo de arreglos, más que ser pensados como solución al problema, se conciben como acciones que buscan resolver de manera inmediata la “crisis”, ya que no resolverían el problema de la fragmentación, como si lo haría un modelo de una única jurisdicción metropolitana.

Sin embargo, el autor hace dos observaciones sobre esta noción de la coordinación como medida paliativa. Primero, Friesema (1966) pone en duda que los problemas de coordinación sean creados por un sistema gubernamental fraccionado, y más bien los atribuye a cuestiones como la división de trabajo, especialización, por mencionar algunas. Por consiguiente, dice el

autor, la unificación gubernamental seguramente alteraría el contexto, pero probablemente no resolvería los problemas. Segundo, contrario a esta perspectiva de relaciones *ad hoc*, Friesema sostiene que no se debe ignorar la cuestión de comunidades metropolitanas, en términos de una organización política metropolitana, al asumir que las relaciones intergubernamentales no existen fuera de estos mecanismos. Así, estas relaciones no son esporádicas ni *ad hoc*, ya que existen como parte de las alternativas estructurales y organizacionales que pueden satisfacer los requerimientos funcionales para un mínimo nivel de integración política del sistema metropolitano.

En particular, Frederickson y Matkin (2005) señalan que, en la ausencia de sistemas políticos formales, los *patrones* formales e informales de acuerdos interjurisdiccionales para compartir el poder son singularmente burocráticos. Así, Frederickson (1999) se preguntaba cómo se pueden coordinar acciones para garantizar una representación efectiva y la prestación de servicios públicos, dadas las condiciones de interdependencia de un área metropolitana, pero sin una autoridad centralizada. Según Frederickson, Holden (1964) ofrece como respuesta a los *sistemas o redes de cooperación* que sirven fundamentalmente al mismo propósito que las prácticas de la diplomacia entre naciones-estados. Esto es, redes que resultan en “acuerdos y entendimientos que sincronizan las actividades gubernamentales entre jurisdicciones y permiten el buen funcionamiento de las políticas y la provisión de servicios públicos” (Frederickson & Matkin, 2005).

Ciertamente, Holden (1964) señala que la interdependencia metropolitana pone en evidencia una comunidad ecológica propia de un *sistema diplomático*. Para el autor, la existencia de *sistemas diplomáticos* y de una *comunicación diplomática* se rigen por un *ritual* donde los asuntos son planteados y formulados por funcionarios políticos o aquellos funcionarios especializados, “embajadores”, que “llevan e interpretan mensajes entre unidades”. Por esta razón, conviene profundizar en el papel del funcionariado en la coordinación metropolitana, especificando la perspectiva teórica que lo articula en el marco de esta analogía internacionalista.

2.1.3. El papel del funcionariado en la coordinación metropolitana.

La *Guía Metodológica para la Elaboración y/o Adecuación de Programas de Zonas Metropolitanas y Conurbaciones*, elaborada por SEDATU y el BID (2021), inicia con una carta

dirigida al “funcionario metropolitano” en la cual se dice que “una agenda metropolitana ambiciosa requiere, por su propia naturaleza, de la suma de voluntades pues los desafíos que se presentan no respetan límites geográficos, administrativos o políticos” (p. 13). Aunque esta “carta” expone básicamente el contenido de la Guía, su título es sugerente para abordar el papel del funcionariado en la agenda metropolitana. En concreto, dicha Guía menciona que el poder³⁸ “puede materializarse en quien sea el responsable de planear, aprobar o autorizar el financiamiento de un proyecto, obra o acción” (p. 146), y es en esta línea que las funcionarias y funcionarios se conciben como actores relevantes en la cuestión metropolitana.

En este sentido, se puede argumentar que un funcionariado municipal capacitado es fundamental para impulsar una agenda metropolitana por varias razones. Primero, por contar con una *comprensión contextual* al estar familiarizados con las realidades locales, incluidos los desafíos, recursos y necesidades específicas, como aspectos necesarios para diseñar políticas y programas metropolitanos. Segundo, al ser “representantes” del interés local y considerarse “expertos” tienen cierta legitimidad y credibilidad para participar en procesos de toma de decisiones a escala metropolitana. Tercero, suelen tener experiencia en la gestión de asuntos locales, lo que les proporciona habilidades y conocimientos prácticos relevantes para abordar los procesos de negociación. Cuarto, tienen capacidad de comunicarse con otros funcionarios locales y transmitir información sobre políticas y decisiones metropolitanas. En particular, Díaz (2018) plantea que, dada la ausencia de reglas formales o institucionalizadas en México que puedan trascender la pura discrecionalidad de los actores, la *permanencia* de la burocracia profesional puede ayudar a “estabilizar” las políticas al contribuir tanto al desarrollo de reglas informales, como a estabilizar comportamientos que van generando aprendizajes.

La concepción del funcionariado como agente clave en lo metropolitano, empero, no es necesariamente una novedad. De hecho, se suele posicionar al funcionariado como los actores más adecuados para la intermediación y el mantenimiento de acuerdos de cooperación (Frederickson, 1999); actores que pueden iniciar o dar impulso a arreglos de cooperación (Lackey, Freshwater, & Rupasingha, 2002); o actores que aumentan la posibilidad de cooperación (LeRoux & Pandey, 2011). Y aunque este tipo de aproximación podría referir

³⁸ De acuerdo con la Guía elaborada por SEDATU y el BID (2021), los actores con poder o influencia “deben ser actores clave que detentan algún poder, no necesariamente político, sino puede ser económico (empresarios o inversionistas), social (activistas, líderes sociales, organizaciones de la sociedad civil) o por su conocimiento y/o experiencia profesional (investigadores, académicos)” (p. 146).

directamente a figuras como *city manager* o administrador metropolitano (es decir, como arreglos supramunicipales), es importante verlo particularmente desde el funcionariado local y su rol en la coordinación interjurisdiccional.

Frederickson y Matkin (2005) consideran que la conjunción interjurisdiccional es principalmente un fenómeno administrativo, en cuanto esta se mantiene altamente interdependiente -a diferencia de la política-, lo que resulta en patrones de organización para la cooperación. Con ello, como sostiene Jones (1957), “debería ser posible unir administrativamente áreas que se están separando políticamente”. Las palabras de Jones se reflejan en las afirmaciones de Harwood y Phillimore (2012) sobre la importancia de que los funcionarios tengan habilidades diplomáticas necesarias para “mantener relaciones entre jurisdicciones incluso cuando los líderes políticos son públicamente hostiles, así como construir confianza entre los líderes políticos y entre funcionarios”. Y es en este sentido que Phillimore (2013) concibe al servicio público como el “*engine room*” donde se lleva a cabo el trabajo mediante interacciones formales, pero también mediante relaciones personales e interacciones informales. Por consiguiente, el autor plantea que no solo serían importantes las instituciones formales de las relaciones intergubernamentales, sino también las llamadas habilidades “suaves”, los valores y competencias.

En este escenario, Frederickson (1999) desarrolla una teoría de la conjunción administrativa pública, la cual sostiene que las redes de administradores públicos profesionales son la base para la cooperación metropolitana. Esta conjunción administrativa en las áreas metropolitanas es entendida por el autor como “la variedad y el carácter de la asociación horizontal formal e informal entre actores que representan unidades en un público en red y el comportamiento administrativo de esos actores” (Frederickson, 1999, p. 708). Estas como conexiones entre especialistas que vinculan las unidades administrativas a través de las jurisdicciones y coordinan operaciones gubernamentales dentro de un estado desarticulado (Frederickson et al., 2012).

Frederickson et al. (2012) consideran que las conjunciones administrativas son como una serie de puentes peatonales que conectan edificios, estos como estructuras jerárquicas que albergan la política de una jurisdicción determinada. Según los autores, a pesar de que cada puente individual puede dar la impresión de tener una capacidad de carga reducida, en conjunto los puentes conforman una red robusta capaz de coordinarse y cooperar eficientemente. Sin

embargo, también señalan que las estructuras gubernamentales son importantes ya que, sin ellos, las conjunciones se “caerían”. Asimismo, reconocen que estos “puentes” reflejan patrones de cooperación y acuerdo en la metrópoli que varían según el tema de la política, el estado y los intereses de los actores, la permanencia o transitoriedad de los problemas, y el nivel relativo de formalidad del proceso y procedimiento. Una cuestión similar planteo Friesema (1966) de la siguiente manera:

Los administradores y profesionales de muchas áreas de servicios, a medida que se especializan y profesionalizan, también se *orientan más hacia su profesión que hacia su propia ciudad*. Buscan en colegas especialistas, aunque no estén físicamente juntos, pistas sobre cómo operar sus departamentos y brindar su servicio. Las normas que aplican son las de la profesión, no las del gobierno de la ciudad en particular (p.87).³⁹

Ahora bien, ¿cómo explica Frederickson que el funcionariado cree estas conjunciones administrativas en primer lugar? es decir, ¿qué es lo que motiva a participar en arreglos de cooperación? En la literatura, la explicación de los motivos del funcionariado suele darse, principalmente, en dos sentidos, según LeRoux & Pandey (2011). Por un lado, por motivaciones profesionales de avanzar en su carrera, el funcionariado ve en los acuerdos de cooperación una forma de dar impulso a sus trayectorias profesionales. Por otro lado, por una motivación altruista de buscar el bien común a partir del servicio público. Sin embargo, la autora también resalta otras variables que pueden explicar el papel del funcionariado en estos arreglos de cooperación, como el número de años de trayectoria profesional, pertenencia o afiliación a una red social específica, o su formación profesional.

En particular, Frederickson sostiene que, más que motivarse por interés propio, el comportamiento interjurisdiccional de la conjunción se explica por valores y creencias de profesionales del servicio público, lo que parece ser una forma de “representar” el “interés público” no limitado a sus jurisdicciones (Frederickson & Matkin, 2005). Esta inclinación hacia las conjunciones interjurisdiccionales estaría asociada a la especialización y profesionalización, lo que conlleva dimensionar la relevancia de los significados compartidos intersubjetivamente. Frederickson (1999) retoma con ello el marco interpretativo de las relaciones internacionales del trabajo de Holden, basado a su vez en la propuesta de Ernst B. Haas (1960), así como de Peter Haas, sobre la comunidad epistémica. Esto es, una comunidad de profesionales que comparten,

³⁹ Traducción propia.

según Frederickson, un conjunto de creencias normativas y causales, y un conjunto común de prácticas. Por lo que estas comunidades no solo comparten una comprensión común de problemas particulares en su campo de investigación, sino también una conciencia y preferencia por un conjunto de soluciones técnicas a estos problemas (Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1996). Siendo el concepto de comunidades epistémicas explicaría de mejor manera el cómo y porque los individuos e instituciones cooperan (Craig W. Thomas, 1997)

Según LeRoux y Pandey (2011) la propuesta de Frederickson de conjunción administrativa sigue la teoría institucional. Sin embargo, esto no necesariamente sería el caso, puesto que Frederickson (2007) habla de un *régimen burocrático*, es decir, patrones de cooperación entre jurisdicciones realizados por funcionarios designados, casi siempre en ámbitos políticos específicos.⁴⁰ Siendo la interdependencia, como señalan Evans y Wilson (1992), lo que hace posible y deseable la formación de regímenes. Con ello, Frederickson retoma los postulados teóricos de la *teoría de regímenes* al señalar que tienen una aplicación directa en la teoría de gobernanza, al centrarse en organizaciones de todo tipo y cómo colaboran, y en general, al tratar la extensión del estado o jurisdicción más allá de sus fronteras.⁴¹

La teoría de régimen emergió a mediados de 1970s como un enfoque dentro de las teorías de relaciones internacionales y una subdisciplina de la ciencia política (Bradford, 2007). Esta teoría busca explicar la emergencia de la cooperación y organización entre lo que tradicionalmente se considera como un sistema internacional caracterizado por estructuras anárquicas o en condiciones altamente impredecibles, dirigiendo el análisis hacia la dimensión empírica de la gobernanza ante la complejidad de interacciones entre estados (Meiches y Hopkins, 2012).

⁴⁰ La teoría institucional y la teoría de regímenes reconocen la importancia de las normas, reglas e instituciones en la configuración del comportamiento humano y las interacciones sociales. Sin embargo, la teoría institucional se enfoca principalmente en las instituciones dentro de los estados y las organizaciones, mientras que la teoría de regímenes se centra en las normas, principios, reglas y procedimientos que regulan las interacciones entre Estados *en áreas específicas*. De esta manera, esta teoría se enfoca en la noción de *interdependencia*, como un aspecto que captura más adecuadamente la capacidad de capturar la dinámica de la coordinación interjurisdiccional.

⁴¹ De este modo, para Frederickson (2007) la adopción de la teoría del régimen sugiere una teoría de gobernanza en tres sentidos: 1) *Gobernanza interjurisdiccional*. Cooperación interorganizacional e interjurisdiccional vertical y horizontal, con actores en sistemas de gobernanza que representan intereses jurisdiccionales u organizacionales (no gubernamentales), con una participación como forma voluntaria de cooperación y que son casi siempre específicos a un área de política. 2) *Gobernanza de terceros*. La extensión de un estado o jurisdicción por contratos o acuerdos con terceras partes, incluyendo gobiernos, donde sus funciones y responsabilidades se basan en documentos formales contractuales o subvenciones. Aunque estos son temporales y son específicos de un área de política. 3) *Gobernanza pública no gubernamental*. Formas no-jurisdiccionales o no-gubernamentales de formulación e implementación de políticas públicas.

Los regímenes, señala Bradford (2007), mitigan la “anarquía” de las relaciones internacionales al estructurar y estabilizar las relaciones entre estados. En este sentido, Meiches and Hopkins (2012) sostienen que un régimen provee varios grados de coherencia y legitimación en la gobernanza de un “issue área” al contribuir al desarrollo de hábitos de continuidad, expectativas, leyes y códigos de conducta. Por consiguiente, los regímenes reducen los costos de transacción de la cooperación al no tener que establecer nuevas reglas constantemente. De esta manera, se considera que un régimen es efectivo en la medida en que logra sus objetivos o propósitos para los que se crearon, esto es, mejorar la habilidad de los estados de cooperar en un “issue-area” (Hasenclever, Mayer, Rittberger,1996).

Fundamentalmente, no hay una definición precisa de un régimen (Bradford, 2012), además que este se ha tratado desde diversos enfoques teóricos, lo que lleva a pensar más en las *teorías de regímenes* que en una teoría de régimen en singular (Hynek, 2017; Meiches y Hopkins, 2012). Una de las primeras aplicaciones del concepto se rastrea con Ernst B. Haas, a finales de los 70s e inicio de los 80s, para describir un acuerdo conciliatorio -como convergencia funcional de expectativa- entre los participantes en conferencias, negociaciones e intercambios internacionales para reducir la fricción en negociaciones futuras en un área temática (Meiches and Hopkins, 2012). Sin embargo, la definición de Stephen Krasner de 1982 es la más comúnmente aceptada en la literatura internacionalista, como una definición en cierta medida consensuada (Hasenclever, Mayer, Rittberger,1996). Este autor define a los regímenes como:

conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencia de hecho, causalidad y rectitud. Las normas son estándares de conducta definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o prohibiciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas predominantes para tomar e implementar decisiones colectivas (p. 186).⁴²

A partir de esta definición han emergido varios enfoques de la teoría de regímenes (ver Anexo). En específico, se identifican tres enfoques que se diferencian por el énfasis que dan a su variable explicativa (Hynek, 2017; Hasenclever, Mayer y Rittberger,1996): regímenes basados en el interés, basados en el poder y basados en el conocimiento. A manera de síntesis, se puede decir que los enfoques basados en interés, o racionalistas, consideran que los estados son actores

⁴² Traducción propia.

egoístas racionales que siguen una lógica instrumentalista en la cooperación bajo un cálculo de costo-beneficio que le permita seleccionar e implementar políticas que maximicen sus ganancias. Según Frederickson G. H., (2007), este neoliberalismo sería casi el mismo que la escuela de *public choice or rational choice* en los estudios de administración pública; donde identifica, por ejemplo, estudios del burócrata o la burocracia que se automaximiza, el ciudadano que se automaximiza, y los modelos formales de comportamiento organizacional o burocrático.

El enfoque basado en poder, por su parte, se diferencia de este régimen basado en interés en cuanto los Estados buscan ganancias relativas, más que absolutas. En contraste al enfoque neoliberalista basado en intereses, Frederickson (2007) no identifica una escuela similar en administración pública. No obstante, la “versión” de este enfoque en la administración pública, señala el autor, se centraría en las constituciones, las leyes, la separación de poderes, las estructuras y reglas formales, y en el ejercicio del poder político y burocrático en el contexto de tales estructuras. En la cual se encuentra, por ejemplo, elementos de gobernanza jurisdiccional, con estudiosos del federalismo y las relaciones intergubernamentales en un sentido estricto, esto es, basado en las atribuciones y facultades, antes que en el campo informal de estas relaciones.

Finalmente, se profundiza aquí en el enfoque cognitivo de la teoría de régimen, puesto que este se relaciona a las comunidades epistémicas, burocracias e investigaciones de la organización internacional, el cual fue prominente a inicios de los 90s. Frederickson (2007) observa que el argumento más influyente en la escuela cognitiva de la teoría del régimen internacional lo formulan dos politólogos principalmente asociados con la administración pública (James G. March y Johan P. Olsen) quienes aplican la *teoría institucional* a las relaciones internacionales. Según el autor, la perspectiva institucional cognitiva -tanto en la teoría del régimen internacional, como en la administración pública- parte de la premisa de que no es posible describir el orden político internacional, organizacional o interorganizacional en términos de la simple noción de intención y diseño racionales.

Uno de los elementos de la definición de régimen planteada por Krasner, concretamente la frase “expectativas convergentes de los actores”, ha permitido introducir elementos subjetivos/cognitivos a la teoría de regímenes, articulando una explicación de estos en términos de comprensión, expectativas y creencias. Según Hasenclever, Mayer y Rittberger (1996) estas teorías se enfocan en comprender la *formación de los intereses* (es decir, son tratados

analíticamente), y del papel de las creencias normativas y causales de los tomadores de decisión. Por consiguiente, el enfoque cognitivo ofrece una explicación complementaria (desde el cognitivismo débil)⁴³ del primer enfoque basado en intereses.

Ahora bien, Hasenclever, Mayer y Rittberger (1996) enfatizan que hay en una creciente demanda de quienes toman decisiones por información confiable científica o de otro tipo, ante un escenario de *incertidumbre*. Esta noción de incertidumbre y sus consecuencias, empero, difiere de la de los teóricos basados en intereses, la cual se articulaba en términos de confianza de cumplir con acuerdos o por la falta de información sobre el comportamiento e intenciones de los otros estados. Por el contrario, señalan los autores, los cognitivistas débiles se centran en la incertidumbre que los tomadores de decisiones enfrentan al establecer objetivos y estrategias, esto es, su incapacidad para evaluar las probables consecuencias de sus propias decisiones (o no decisiones). En este escenario, los expertos que generan y difunden conocimientos técnicos desempeñan un papel funcional en la reducción o eliminación de la incertidumbre y, con ello, pueden ejercer una influencia considerable en las políticas.

De este modo, las conjunciones administrativas, vistas desde este enfoque cognitivo, pueden contribuir a (re)definir intereses, o identificar nuevos. Esto en cuanto el conocimiento desempeña un papel clave en la identificación de la identidad e intereses de los actores de las relaciones internacionales. Por lo que el conocimiento se debe entender como una dimensión del poder y, con ello, de influencia. Esta influencia se enmarca en una visión positiva de la burocracia de Frederickson, que además hace eco con lo mencionado por Hasenclever, Mayer y Rittberger (1996) sobre que, en la teoría de régimen (cognitivo), los miembros de una comunidad epistémica no solo se limitan a proporcionar información de manera pasiva a petición de los tomadores de decisiones, sino que se esfuerzan activamente por "mejores políticas" buscando acceso a las instituciones de gobierno.

2.2. La planeación y organismos técnicos como eje central de gobernanza metropolitana.

Diversos autores han atribuido a la planeación la capacidad de contribuir a gobernar lo metropolitano, o de influir en el “cambio metropolitano” (Galland & Tewdwr-Jones, 2020). Esto

⁴³ Esta aproximación “complementaria” corresponde propiamente a un "cognitivismo débil" en cuanto no implica una contradicción esencial a la teoría racionalista. En contraste, las corrientes cognitivistas fuertes son más críticas de las teorías basadas en el interés y el poder, al señalar que estos son insuficientes para la explicación de cómo se da la colaboración, por lo que promueven un enfoque más basado en la interpretación y la construcción intersubjetiva de la realidad.

al ser una forma de gobernanza espacial (Campbell, 2003) que involucra el análisis y reconocimiento del territorio y de los sistemas de actores para la coordinación cooperativa (Andersson, 2015). Además de ser un campo que define la espacialidad de la acción pública metropolitana que trata de responder a una de las interrogantes esenciales sobre la gobernabilidad planteadas por Lefevre (2003), esto es, determinar el territorio pertinente de los actores emergentes. Al tiempo que la planeación metropolitana puede dar una perspectiva más amplia y un sentido de “área-wide” de intereses y necesidades (Joint Center for Urban Studies U.S. Government, 1964).

A mediados del siglo XX, Jones (1957) sostenía que la planeación es uno de los métodos que involucran pocos o ningún cambio en la estructura de los gobiernos locales para la gobernanza metropolitana. En este sentido, Jones mencionaba que en ocasiones se afirma o insinúa que la planeación metropolitana haría innecesario un gobierno metropolitano formal porque presentaría directrices que motivarían a las unidades de los gobiernos locales a cooperar entre sí para el logro de las metas regionales. Y aunque este autor matiza el establecimiento de directrices como explicación de la contribución de la planeación a la gobernanza metropolitana - como se verá más adelante-, la planeación se mantiene como eje clave para la gobernanza de las metrópolis no solo para Jones, sino también para otros autores.

En el siglo XXI, casi seis décadas después de lo mencionado por Jones, Andersson (2015) también plantea que la planeación metropolitana es una de las condiciones que puede desencadenar una reforma por una gobernanza metropolitana; si bien para Andersson esto es porque involucra el análisis y reconocimiento del territorio y de los sistemas de actores, y no necesariamente por las directrices que resultan del proceso de planeación. De manera similar, en México, Kunz (2017) identifica que la planeación se ha concebido discursivamente como una solución al problema metropolitano al aprehender su “esencia”, a saber, la coordinación cooperativa de actores. Así pues, estos posicionamientos dan cuenta de que la planeación ha sido considerada, en general, un elemento clave al abordar la cuestión de cómo gobernar lo metropolitano. Esto aún en la transición de tratar dicha cuestión desde un enfoque de gobiernos metropolitanos a arreglos de gobernanza.

No obstante, la forma en que la planeación aborda lo metropolitano y contribuye a su gobernanza no se ha mantenido como un asunto inmutable, ya que dicha aproximación ha

cambiado a partir de los diferentes estilos de planeación. En este sentido, por ejemplo, Kunz (2017) enmarca la comprensión de la planeación como “solución” al problema metropolitano en el tránsito de un *modelo racional comprensivo* a una *planeación basada en acuerdos*. Sin embargo, lo cierto es que ambos estilos de planeación -entre otros- tratan la cuestión de gobernar lo metropolitano según sus propias especificidades y contextos sociohistóricos. Por esta razón, conviene tomar en cuenta las particularidades de los estilos de planeación al explorar la manera en que esta contribuye a la cuestión de gobernar lo metropolitano.

En particular, se retoma la argumentación de Galland y Tewdwr-Jones (2020) sobre cómo las racionalidades de estos estilos de planeación se relacionan con diferentes ideas del espacio metropolitano, además de que reflejan valores y preferencias que dan forma a los roles de planeación y sus agentes. Según estos autores, esto conlleva explicaciones en dos sentidos: 1) de enfoque procesual, entendiendo más a la planeación como un campo político-institucional que se ocupa de procesos ad hoc de territorialización; y 2) de un enfoque sustantivo, viendo la planeación como un campo práctico que da forma al espacio metropolitano. Con ello, los autores proponen la siguiente periodización de la evolución histórica de los estilos de planeación metropolitana: a mediados del siglo XX predominó una planeación positivista; en las décadas de 1970 y 1980 se dio una planeación basada en proyectos; en los 90s fue una planeación espacial estratégica; y finalmente en el siglo XXI se habla de la creación de “soft spaces” de gobernanza o la adopción de una planeación basada en contratos.

Los cambios en los estilos de planeación han mostrado tener un impacto significativo en la comprensión y la práctica de la planeación metropolitana al influir en los objetivos, enfoques, herramientas, niveles de escala y enfoques temporales utilizados en dicho proceso. A su vez, los mecanismos o instituciones de planeación metropolitana han evolucionado a lo largo del tiempo para adaptarse a los cambios en los estilos de planeación, pasando de estructuras centralizadas y burocráticas a formas más flexibles y colaborativas de gobernanza metropolitana.

De esta manera, se puede argumentar que, en el periodo de planeación positivista de mediados del siglo XX, las instituciones de planeación metropolitana estaban centralizadas y jerárquicamente organizadas, reflejando el enfoque *top-down* de la planeación. Se caracterizaban por una estructura burocrática y técnica, con un énfasis en la *expertise* y el conocimiento especializado, con poca participación de la sociedad civil o el sector privado en el proceso de

toma de decisiones. En la planeación basada en proyectos, los cuerpos de planeación metropolitana se adaptaron para gestionar y coordinar proyectos específicos en lugar de adoptar un enfoque integral de planificación. Con la planeación estratégica (década de 1990), los cuerpos de planeación metropolitana adoptaron un enfoque más estratégico y orientado al mercado, reflejando la globalización y la competencia entre ciudades, por lo que se promueve la colaboración intergubernamental y la participación del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones.

2.2.1. La evolución de la institucionalización de la planeación metropolitana.

En la década de los 60s, el concepto de planeación metropolitana era considerado como relativamente nuevo, aunque más como “realidad” aplicada (Grove, 1966). En los primeros tres cuartos del siglo XX, la planeación metropolitana promovió la idea de grandes y ambiciosos planes metropolitanos con un enfoque comprensivo -pero también racionalista y positivista-, con la premisa de coordinación sectorial (Tewdwr-Jones & Galland, 2020). *The Greater London Plan* (1944) fue el plan pionero en este sentido, además de un parteaguas en la comprensión de la planeación metropolitana de racionalidad instrumental. Según Galland y Tewdwr-Jones (2020), este Plan adoptó una idea de “ciudades satélites autocontenidas” como solución al “overcrowding” y a la expansión urbana, donde se concebía la construcción de ciudades funcionales través de la regulación y control, con estrategias como la zonificación.

Con ello, desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y hasta los comienzos del decenio de 1980, la planeación metropolitana estaba centrada en la localización de los equipamientos e infraestructuras necesarios para el desarrollo de las aglomeraciones (Lefevre, 2003). Esto en el marco de una visión fordista-keynesiana del desarrollo, y una cultura visual (plan) para “reinventar” la ciudad en el marco de las discusiones políticas y profesionales sobre el futuro de Londres, expresando una tensión entre un racionalismo y “el funcionamiento de la imaginación” (Mort, 2004).

En este periodo, plantean Galland y Tewdwr-Jones (2020), las primeras nociones de espacio metropolitano se relacionaban con el tratamiento histórico de la *escala* en la planeación espacial. Esto, señalan los autores, estaba entrelazado con la idea de que los territorios nacionales requerían de una “sincronía territorial” (*territorial synchrony*) para lograr una unidad funcional y

coordinación espacial, y a su vez aliviar las fallas e inconsistencias de las políticas públicas. En otras palabras, la sincronía territorial podría entenderse como la coordinación y armonización de actividades, políticas o proyectos dentro de un área geográfica determinada para hacer un uso coherente y eficiente del espacio geográfico. De este modo, conviene recordar que la planeación metropolitana ha sido un ámbito institucional que ha promovido la “reescalación” del espacio estatal a fin de facilitar la inserción del gobierno nacional en estos espacios urbano-metropolitanos (Brenner, 2004). De hecho, el concepto de *planeación metropolitana* (comprensiva) se ha considerado como una especie de alternativa inducida por el gobierno federal, al reconocer que no era probable que se desarrollaran gobiernos metropolitanos más grandes con fines generales (Groove, 1966).

La planeación se ha concebido como un campo clave en la cuestión metropolitana, pues contribuye a la gestión de la transterritorialidad al crear esta sincronía que aborda, de fondo, la tensión entre las dos dimensiones de lo metropolitano (lo territorial y lo político-administrativo). Castells sostiene, por ejemplo, que a través de la planeación se estimula la *adecuación* del sistema político-administrativo a unidades espaciales significativas, con lo que se pueden tratar los problemas de estos territorios sobre las redes de interdependencia del sistema productivo.

Ahora bien, Tewdwr-Jones y Galland (2020) argumentan que, con el objetivo de crear orden y “domesticar” el espacio, estas concepciones tempranas de sincronía se asociaban con nociones positivistas, permanentes y *limitantes* del espacio. Por consiguiente, señalan los autores, estos planes influyeron en la adopción de conceptos positivistas donde el espacio metropolitano fue representado a través de imaginarios que lo retrataban funcionalmente como un contenedor. En esto, como se vio en el primer capítulo, era común ubicar los límites geográficos de las formas metropolitanas en relación con los límites de las administraciones político-administrativas. Es decir, ubicar los parámetros de la planeación en los límites gubernamentales.

Sin embargo, varios aspectos vinieron a cuestionar este tipo de planeación racionalista y, con ello, la comprensión de lo metropolitano. Entre dichos aspectos se puede mencionar, en particular, los lentos tiempos para la elaboración de los planes, pues estos se encontraban sobrepasados o no reflejaban la “realidad” de los flujos metropolitanos al terminar el proceso de su elaboración, viéndose en gran medida “desfasados” (Tewdwr-Jones y Galland, 2020; Lefevre, 2003). Más aún, en su intención de ser planes comprensivos, no eran claros los alcances de la

planeación para tratar todas las problemáticas metropolitanas. En consecuencia, la idea de un plan maestro para atender los desafíos metropolitanos fue vista como arcaica e inviable (Tewdwr-Jones y Galland, 2020).

Por lo anterior, ya no necesariamente se piensa en los grandes planes maestros metropolitanos marcadamente regulatorios, sino más bien en planes estratégicos, con proyectos a corto plazo, que se alejan de esquemas de planeación jerárquicos y centralizados. Así, a finales del siglo XX se concibe una nueva forma de planeación hacia enfoques más plurales y diversos, pero también flexibles que se adaptan a las demandas y circunstancias cambiantes, y que son legitimizados por necesidades y contextos específicos (Tewdwr-Jones y Galland, 2020). Con ello, la planeación metropolitana pasa a centrarse en una perspectiva procesual al plantear la relevancia de involucrar a una diversidad de actores, con sus lógicas e intereses propios a veces contrapuestos, dando lugar a procesos de consenso o negociación.

De este modo, como sostiene Lefevre (2003), la planeación es uno de los primeros campos de la gobernanza donde emergen expresiones territoriales de cooperación y conflicto; y donde se constituyen los nuevos actores hegemónicos, o la configuración de estos actores, que buscan posicionarse en la toma de decisiones. Esto responde, en parte, a que los actores buscan involucrarse en la planeación ya que les resulta atractiva por la legitimación que da la instrumentalización de los problemas urbanos (Duhau, 1988). En consecuencia, la planeación metropolitana del siglo XXI refiere a la creación espacios *ad hoc* de redes de actores que se involucran en procesos de negociación en el marco de un sistema de planeación. En otras palabras, “espacios blandos” que emergen como arenas que reúnen a diferentes actores políticos para reelaborar las geografías reales del desarrollo (Galland y Elinbaum, 2015).

Esto ha significado que la planeación metropolitana ha pasado de ser una actividad casi exclusivamente de los gobiernos nacionales, a involucrar actores subnacionales y locales. Con ello, las relaciones entre los órdenes de gobierno -como actores gubernamentales- han pasado a estar determinadas por los sistemas de planeación, los que a su vez influyen en el desarrollo metropolitano (Galland y Tewdwr-Jones, 2020).

En este cambio en el proceso de planeación regulatoria a una planeación espacial estratégica de finales del siglo XX, el concepto de espacio se aleja de la idea rígida de “escala” metropolitana como un “contenedor”, para pensarse bajo una concepción relacional que enfatiza

procesos socioespaciales de naturaleza flexible y temporal (Galland y Elinbaum, 2015). De esta manera, como lo han mencionado otros autores, la idea de orden espacial y escalar se alejó de su convención positivista hacia una tradición interpretativa, en la que tanto la escala como el espacio se han considerado cada vez más "como contruidos socialmente con límites contingentes que son constantemente territorializados y abiertos a la contestación política" (Davoudi, 2012, citado en Tewdwr-Jones y Galland, 2020). Este argumento se relaciona a lo planteado en el primer capítulo sobre la equiparación de lo metropolitano a una unidad espacial, la cual es fundamentalmente una construcción sociopolítica abierta a la contestación.

Ciertamente, según Lefevre (2003), la planificación ha pasado de ser espacial a territorial en la "era de la gobernanza", en cuanto el espacio "ya no se define por la localización de los establecimientos, de las infraestructuras y de los servicios, sino por su facultad de crear un proyecto común. Dicho de otro modo, se trata de un espacio de acción colectiva" (p. 84). Para Lefevre (2003), esto es parte del paradigma primordial de la gobernanza, a saber, la facultad estructural de los territorios de convertirse en actores colectivos. Por consiguiente, más que hablar de sincronía territorial, Lefevre (2003) refiere al establecimiento de una *idoneidad territorial*, donde la planeación metropolitana ha sido un aspecto clave para concebir territorios metropolitanos, a fin de que las metrópolis pasen a ser nuevos territorios políticos.

De fondo, señala Lefevre, la planificación estratégica está basada en la formulación de un *proyecto común* como forma de demostrar "la capacidad que tiene la ciudad para la acción, o, lo que es lo mismo, la determinación de su futuro gracias a la producción de políticas apropiadas y los resultados de la coproducción del conjunto de los actores locales" (p. 84). Con ello, agrega el autor, los documentos de planeación tratan de mostrar un territorio metropolitano mediante nombres o símbolos que buscan evocar cohesión urbana, ante un contexto de competencia interurbana. Por tanto, se puede conjeturar que los planes pasan a tener su propio significado simbólico que evocan una unidad socio-territorial de la metrópolis. Esto como un paso fundamental para concebir la gobernabilidad de estas.

En esta línea se puede retomar a Jones (1957) quien señala que, a largo plazo, el aumento de la identificación de los individuos con una "comunidad metropolitana" es resultado de la *discusión* sobre lo metropolitano, así como por la existencia misma de una agencia de planificación metropolitana; y no de la *recolección de data* de una "comunidad metropolitana".

Con ello el autor califica de exageradas las afirmaciones de que la planificación metropolitana hará innecesario un gobierno metropolitano al presentar directrices que motivarán a las unidades existentes de gobierno local a cooperar entre sí para el logro objetivos territoriales. Esto dado que el autor estaría poniendo énfasis al *proceso* de planeación, y no necesariamente al contenido del documento en sí mismo.

En una comprensión similar de los efectos del proceso de planeación en la creación de una “comunidad metropolitana”, se puede ubicar a Cotugno y Seltzer (2011) quienes exploran el argumento de que la planeación e implementación de un plan a escala metropolitana puede construir y beneficiarse de la “conciencia metropolitana”. Los autores argumentan que los planes podrían reflejar un área con sentido de identidad metropolitana, esto es, de crear y reforzar un sentido de un espacio metropolitano y no solo jurisdiccional.

En este sentido conviene destacar lo señalado por Galland (2020) de la dependencia que ha tenido la planeación a lo *visual*, a saber, el mapa, el cual se ha utilizado para comunicar los futuros propuestos y como punto de partida para las conversaciones metropolitanas. Es decir, los imaginarios espaciales eran “el plan” que tomaba fundamentalmente una forma de mapa, pero no como un fin en sí mismo. De esta manera, el papel de los imaginarios espaciales es de corte utilitario en cuanto estos se movilizan para transmitir un mensaje particular que encuadra discursivamente con cierta forma desarrollo metropolitano, para convencer y justificar determinadas acciones. No obstante, reconocen que actualmente en ocasiones ni siquiera hay un plan. Lo que para los autores significa una oportunidad para concebir nuevas formas tecnológicamente avanzadas de imaginarios espaciales de las actividades de planificación presentes y futuras.

Por otra parte, Lefevre (2003) reconoce que los conflictos político-económicos entre municipios e instituciones han limitado esta *idoneidad territorial*. Esto en cuanto la creación de los territorios metropolitanos como entidades políticas de acción colectiva -entre ellos, como objetos de planeación- es un proceso político difícil y conflictivo que no necesariamente es de agrado de todos los actores gubernamentales.

En particular, Lefevre señala que lo metropolitano se enfrenta a “administraciones rivales”, como la región o provincia, que pueden producir sus propios documentos de planeación. Esta es una de las razones por la cual, como advierte Lefevre (1995), “Los niveles intermedios

(estados federados, lander, regiones, etc.) ocupan ahora un lugar más importante en las áreas metropolitanas”. En México, por ejemplo, las autoridades subnacionales suelen tener el poder, o participan de forma directa, en definir los límites territoriales de estas áreas; además de establecer parámetros o lineamientos para su gestión y planeación. Asimismo, Lefevre menciona que, en el dominio de planeación territorial, las autoridades intermedias se vinculan a las agencias o instancias de planeación para influir en la planeación de las áreas metropolitanas. Con ello, conviene examinar cómo se piensan estas agencias o instancias.

La comprensión de la planeación, como campo fundamental de la cuestión metropolitano, ha estado estrechamente vinculado a las propuestas de una institución o agencia de planeación. Este tipo de órganos metropolitanos dedicados a la planeación se han concebido desde el siglo pasado de la mano del interés por la planeación y la tecnificación de la estructura administrativa. Así, Brenner (2003) observaba un predominantemente un énfasis en cuestiones de eficiencia administrativa, servicios de provisión local, planeación regional y redistribución espacial en el ámbito nacional, por vincularse con la expansión de proyectos con visión Fordista-Keynesiano. Con ello, señala el autor, se dieron formas de organización política metropolitana que eran burocráticas, tecnocráticas y de larga escala, en un proceso que buscaba la “modernización” de la administración (Brenner, 2003).

En la reunión del *Group of experts on Metropolitan planning and development* realizada en Stockholm en 1961, se articulaba una propuesta de una agencia de planeación, como un cuerpo técnico, para la gobernanza de los territorios metropolitanos. Así se menciona que “en cada área metropolitana, debe haber una agencia de planificación permanente para toda el área, con personal y presupuesto suficientes para el adecuado desempeño de sus funciones” (p. 38). Detalla que esta puede presentarse desde diversas modalidades: 1) puede ser una rama de la planificación nacional; 2) una agencia adscrita aun gobierno metropolitano; 3) un organismo conjunto para todos los municipios de la zona. Tres vías que se han mantenido en la forma de pensar las instancias de planeación.

Asimismo, el documento de dicha reunión hace explícito que en el funcionamiento de las agencias o cuerpos técnicos de planeación se debe incluir representantes de todos los órdenes de gobierno, procurando no sólo la coordinación intergubernamental, sino también interinstitucional. Estas agencias, señalan, se beneficiarían del involucramiento de la ciudadanía, de grupos

profesionales, universidad, centros de investigación, organismos internacionales, etc. Mucho de los argumentos que en ese entonces se articulaban a favor de este tipo de instancias, encuentran eco en las justificaciones actuales para la promoción de estas instancias.

Desde un enfoque de gobernanza, una institución de planeación metropolitana no se reduce a pensar en autoridades metropolitanas supramunicipales, en términos de “adecuación” de las dos dimensiones del fenómeno metropolitano. De hecho, se ha argumentado que, si bien ciertas definiciones estadísticas de límites de unidades geográficas es una aproximación racional, las agencias de planeación no siempre son idénticas a este alcance espacial, ni necesariamente deberían de serlo (Groove, 1966). Tampoco deben pensarse como autoridades verticales, sino un órgano de gobernanza como cuerpo técnico que posibiliten pensar a largo plazo y desde una racionalidad más allá de los gobiernos locales, pero que al mismo tiempo considere las relaciones intermunicipales. Podemos argumentar, entonces, que no sólo se trata de desarrollo de capacidades técnicas para el fortalecimiento de los procesos de planeación metropolitana, sino que también de capacidades blandas como los niveles de confianza, compromisos de colaboración, liderazgo, relaciones políticas, percepciones de partes interesadas.

Zeemering (2021) plantea que los defensores de las instituciones metropolitanas sugieren que estas son espacios en los que se pueden debatir problemas de políticas comunes e identificar puntos de interés compartido. En este sentido, agrega el autor, son espacios donde los actores pueden desarrollar lazos sociales adicionales, generando vínculos entre nodos o patrones densos de contacto. Así, “el fomento de la IGR metropolitana ha sido un objetivo claro de los reformadores de los gobiernos locales que establecen instituciones para el diálogo de políticas metropolitanas con el objetivo de lograr la coordinación de políticas y la gobernanza metropolitana voluntaria a través de estas instituciones”.

De esta manera, ha habido un interés en las organizaciones de planificación metropolitana, al concebirlas como “puentes” que reúnen a los funcionarios de gobiernos locales para la promoción de acciones colectivas (Zeemering, 2021). Por ejemplo, Kelly LeRoux (2006) sostiene que contar con un cuerpo de planeación de orden metropolitano podría ser un factor explicativo de la cooperación voluntaria, pues se parte del supuesto de que estos permiten construir confianza y reciprocidad entre los actores institucionales mediante la constante interacción. La confianza sería así una forma de reducir los costos de transacción de los arreglos

metropolitanos, y un elemento relevante en las estructuras horizontales, pero que requiere construirse, contrario a la autoridad que emerge de estructuras jerárquicas (Subirats, 2017). Es este ambiente incierto, la confianza forma parte de los valores intrínsecos que se resaltan en la gobernanza (Zurbriggen, 2011), pero se vuelve un desafío encontrar un convocante aceptable (Jones, 1964).

Sin embargo, como sostiene Galland (2018), lo cierto es que en México hay una brecha entre las prácticas de planeación en el país y los desarrollos teóricos de planeación en el ámbito internacional. En específico, señala el autor, la planeación en el país mantiene en gran medida el carácter positivista, modernista, racional, técnico y legalista que cuando se institucionalizó por primera vez en 1976. Lara (2019) coincide en esta caracterización, al señalar que el estilo de planeación que se practica en México es de una planeación racional, vertical y centralizada que involucra solo a algunos actores en el proceso, dejando de fuera a otros que participan en la construcción del espacio metropolitano. En este escenario, Galland (2018) sostiene que en el país se mantienen ideas de instituciones *top-down* modernistas clásicas de los 60s a nivel nacional, y subnacional basadas en planes regulatorios. Y es en este contexto que emergen los Institutos Metropolitanos de Planeación, como la principal propuesta del gobierno federal en materia de gobernanza metropolitana.

2.2.2. Antecedentes y marco legal de los IMEPLAN en México.

Los Institutos Metropolitanos de Planeación pueden comprenderse como parte de lo que GIZ y UN-Hábitat (2015) definen como autoridades de planeación, esto es, una entidad formal que diseña estrategias o ejerce la planeación, si bien son pocas las autoridades que tienen poderes de toma de decisiones o de implementación. Díaz (2018), por su parte, menciona que los Institutos Metropolitanos de Planeación serían considerados como las excepciones como instancias beneficiosas para la gobernanza, en el contexto mexicano donde no existen estructuras de gobierno de ámbito metropolitano. Según la autora, los IMEPLAN son burocracias profesionales y estables en el ámbito metropolitano expresamente creadas para impulsar la coordinación y trascender esta discrecionalidad, y así contribuir a estabilizar la política metropolitana.

Desde el ámbito federal, SEDATU considera a los IMEPLAN son mecanismos que permite contar con instituciones locales técnicamente capaces de realizar documentos técnicos

relacionados a la planeación para evitar la subcontratación, así como realizar autoevaluaciones de los proyectos o iniciativas metropolitana presentadas. Pero también se han mencionado como institutos de planeación que “permitirán regular obras e infraestructura territorial en todo el país, en las cuales se utilizan miles de millones de pesos”.⁴⁴ Concretamente, los IMEPLAN son considerados mecanismos de carácter técnico para la gobernanza metropolitana y se definen en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como:

Organismo público descentralizado de la *administración pública estatal y municipal* con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado y operado de manera coordinada por las entidades federativas y los municipios que conforman una determinada zona metropolitana, cuyo objetivo es contribuir a la planeación y ordenamiento territorial de la zona metropolitana correspondiente” (Art. 3, fracción XLIII).

Sin embargo, habría que precisar que la LGAHOTDU promulgada en 2016 no establecía esta definición, ni se nombraba explícitamente a los IMEPLAN, limitándose a ubicarlos de manera implícita dentro de una categoría general de mecanismos de carácter técnicos. Así, sería hasta las reformas de junio de 2021 que los IMEPLAN se incluirían en el artículo 36 fracción III de dicha Ley, correspondiente a los mecanismos de gobernanza metropolitana. De hecho, previo a las reformas de 2021, los institutos de planeación aparecían solo en dos ocasiones en la legislación de 2016 y no en referencia al ámbito metropolitano. En contraste, la ley actual, con última reforma publicada DOF 01-06-2021, los menciona 18 veces, siendo considerados desde distintos ámbitos (institutos municipales, multimunicipales o metropolitanos).

La inclusión explícita de los IMEPLAN en esta legislación resulta -cuando menos- notable si se toma en cuenta que la iniciativa de la LGAHOTDU de 2016 si consideraba la figura de los IMEPLAN en su artículo 38. En concreto, *la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* señalaba que, entre los mecanismos de gobernanza metropolitana, está “un organismo de carácter técnico, de interés público, bajo la figura de Instituto Metropolitano de Planeación, Agencia de Planeación o Secretariado Técnico que sancionará permanentemente”. Sin embargo, el dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Diputados eliminó del documento la característica de organismo de interés público; agregó la

⁴⁴ Así lo planteo el diputado independiente Carlos Alberto Morales Vázquez, miembro de la Comisión de Ordenamiento Territorial y Urbano y promovente de una iniciativa para la creación de institutos de planeación (Boletín N. 4005)

especificidad de que los mecanismos técnicos estarían a cargo de las entidades federativas y municipios; y eliminó las figuras del artículo referente a los mecanismos técnicos de la LGAHOTDU promulgada en 2016.

La eliminación de las figuras de Agencia de Planeación y Secretariado Técnico dan cuenta del impulso particular que recibe la figura del IMEPLAN en el escenario nacional, como se verá más adelante. Y, considerando que previas propuestas legislativas si nombraban a los institutos de planeación (ver Anexo), cabe preguntarse cuales fueron los factores que terminaron por determinar que la figura no fuera incluida en el documento final de la LGAHOTDU de 2016, y por qué finalmente se retomó en 2021. De hecho, una de las primeras iniciativas de ley donde se identifica la figura de los IMEPLAN fue en la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se aprueba la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenación Territorial*, que se sometió a consideración de la Cámara de Senadores en diciembre 2010.

En general, se puede decir que los IMEPLAN son organismos técnicos y consultivos descentralizados que tienen por objeto apoyar a los gobiernos en la planeación del desarrollo metropolitano. Sin embargo, la LGAHOTDU no establece las atribuciones que tendrán estos Institutos, contrario a previas iniciativas (ver cuadro en anexo). Estas últimas dan un panorama general de lo que se espera sea el papel de los IMEPLAN en la gobernanza metropolitana, a saber, coadyuvante de la planeación metropolitana. No obstante, son las leyes estatales las que finalmente determinan la estructura organizacional, ámbito de acción y funciones particulares de estos Institutos, así como sus mecanismos de participación ciudadana. De ahí que cada uno de los IMEPLAN deben ser analizados a la luz de sus propios contextos sociopolíticos, actores y sus condiciones normativas.

En México se identifican experiencias de este tipo de institutos de planeación metropolitana desde hace poco más de diez años. En este sentido, la presente investigación identificó siete metrópolis que tienen o tuvieron un IMEPLAN durante el periodo que comprende 2000-2020 (Ver cuadro X en la estrategia metodológica). Sin embargo, se debe especificar que esto corresponde solo al nombre de la institución, dado que se cuestiona finalmente que todos ellos tengan por objetivo el quehacer o ámbito metropolitano. De hecho, se sostiene que de los IMEPLAN activos, solamente el IMEPLAN de Guadalajara y el IMEPLAN del Sur de Tamaulipas establecen en sus decretos de creación y reglamentos de operación su quehacer

metropolitano. De esta manera tal que los Institutos Metropolitanos de Planeación que existen o han existido en el país presentan marcadas diferencias entre ellos.

En particular, algunos de estos IMEPLAN tienen claramente establecido su carácter estatal (Ej. IMEPLAN Puebla) o carácter municipal (IMEPLAN Ensenada), mientras que otros señalan ser organismos intermunicipales o con cierto grado de coordinación intergubernamental. En esto último, quedaría la duda sobre cuál es la diferencia que tendría estos IMEPLAN intermunicipales y los llamados Institutos Multimunicipales de Planeación contemplados en la LGAHOTDU. Los cuales son entendidos como “Organismo público descentralizado de la administración pública municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado, operado de manera conjunta por municipios asociados, los cuales estén situados en un rango de población menor a cien mil habitantes, cuyo objetivo es contribuir a la planeación, ordenamiento territorial y desarrollo urbano de los municipios asociados”. Además del rango poblacional, la respuesta respecto a su diferencia podría estar, quizás, en el grado de involucramiento del gobierno estatal.

El número de IMEPLAN, sin embargo, podría aumentar a futuro ya que existen propuestas a favor de la creación de Institutos Metropolitanos de Planeación que se observan en diversos territorios y desde diferentes actores. En particular, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) ha planteado impulsar estos Institutos mediante una política pública o leyes. Así, si bien por el momento la instauración de estos institutos depende finalmente de procesos sociopolíticos locales, impulsar, promover y asesorar en la creación de estos institutos metropolitanos forma parte de las atribuciones de la federación -a través de SEDATU- de acuerdo LGAHOTDU.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 ya presentaba una línea de acción en este sentido. Concretamente, la línea de acción de “apoyar la creación de institutos de planeación urbana y consejos ciudadanos de carácter metropolitano”. Esto como parte del Objetivo 1. “Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes”, de la Estrategia 1.6 de *Hacer de las áreas conurbadas y las zonas metropolitanas unidades territoriales funcionales que estructuren el sistema urbano*. Mientras que el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 da continuidad a la acción de “Impulsar la creación y operación de los

Institutos municipales y metropolitanos de planeación para que promuevan la planeación participativa, coordinación y gestión metropolitana y municipal”. Esto bajo la estrategia prioritaria de “promover la coordinación metropolitana entre los distintos actores, para la implementación de políticas, programas, proyectos y acciones que incidan en un desarrollo más igualitario, sostenible y con una visión compartida”.

Por otra parte, como incentivo para su creación, el gobierno federal estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 que los Consejos para el Desarrollo Metropolitano podrán solicitar recursos -por única vez y sin incluir gastos de operación- para financiar la creación y equipamiento de un IMEPLAN u organismo equivalente con recursos del Fondo Metropolitano (Art. 11). Asimismo, como parte de estos incentivos, en la elaboración de programas metropolitanos, contar con un IMEPLAN puede significar recibir mayores recursos.⁴⁵ Al tiempo que la evidencia sugeriría que con este tipo de institutos “los trámites eran, en cierto modo, más fluidos tanto en cuestiones técnicas como administrativas (en comparación con municipios que no contaban con su colaboración) pues el seguimiento era más cercano por parte de estas entidades.” (Coneval, 2020).

La propuesta para la creación de Institutos Metropolitanos de Planeación se ha movilizó también para que los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN) pasen a ser de carácter metropolitano, como fue el caso del IMEPLAN de Tijuana y Ensenada. Este último era un Instituto de planeación de carácter municipal creado desde 2009, que pasó a ser el Instituto Metropolitano de Investigación y Planeación de Ensenada en 2019, a partir de la declaración de la Zona Metropolitana de Ensenada en 2018. El Instituto Municipal de Tijuana, por su parte, se creó en diciembre de 1998, pero en diciembre de 2010 se liquidó este -junto al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)- para crear el Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana con el fin de concentrar las actividades antes separadas en una sola Institución.

Lo anterior da cuenta de que los IMEPLAN se justifican por el antecedente de los Institutos Municipales de Planeación (Negrete Salas, 2010), cuya presencia en el país se remonta a 1994. Cabe mencionar que, pese a su presencia de más de 20 años en el país, la figura de

⁴⁵ En las reglas de operación del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT) se establece que, de contar con el apoyo de un IMEPLAN, los beneficiarios pueden acceder a un monto adicional de 500 mil pesos.

Instituto Municipal de Planeación tampoco se encontraba en la LGAHOTDU previo a las reformas de 2021. Pese a ello, su presencia en México se ha extendido y desde 1994 se han creado en promedio 1.5 Institutos por año, según datos de la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP). Por tanto, este tipo de “reconversión” de los IMPLAN a IMEPLAN es una propuesta relevante cuando se considera que 46 de las zonas metropolitanas cuentan, por lo menos, con un IMPLAN en alguno de sus municipios.⁴⁶

Esta reconversión parece extender la función presente en algunos IMPLAN de la promoción y participación en acuerdos de coordinación con otros municipios en materia de metropolización o planeación regional. De esta manera, algunos consideran que la figura de los Institutos Municipales de Planeación podría ser suficiente para promover la acción colectiva, coordinada o cooperación en las zonas metropolitanas, al compartir la característica de ser una estructura burocrática profesional.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos considera que los Institutos Municipales de Planeación, además de ser formas de desarrollo de capacidad del sector público para la recolección y análisis de datos, pueden ser posibles autoridades metropolitanas para la planeación (OECD, 2015a). Específicamente, al abordar el caso de la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala, la OECD (2013) emitía una recomendación de investigar el potencial de estos Institutos como constructor de capacidades de planeación en otros municipios metropolitanos, incluso como posibles autoridades metropolitanas para la planeación (OECD, 2015a). En esta discusión, la creación de Institutos de Planeación refiere al desarrollo de capacidades municipales para la planeación, pero también con un enfoque de coordinación por una planeación metropolitana ante la heterogeneidad de capacidades municipales.

Sin embargo, también se ha cuestionado la necesidad de crear un nuevo aparato burocrático, especialmente cuando otras instancias municipales podrían ser suficiente para promover la acción colectiva, coordinada o cooperación en las zonas metropolitanas (Iracheta, 2020; Ward, 2011). Así, al mencionar la intención de crear el IMEPLAN de Guadalajara, Peter M. Ward (2011) señalaba con precaución que “las evidencias parecen sugerir que los institutos de planeación funcionan mejor dentro de una sola jurisdicción —como lo muestran los ejemplos de

⁴⁶ No se encontró un registro oficial del número de IMPLAN, esta cifra se obtuvo de una búsqueda preliminar por cada uno de los 417 municipios que comprenden las 74 zonas metropolitanas. Por tanto, debe considerarse una cifra aproximada.

León y Ciudad Juárez—, aunque, probablemente, ésta es una hipótesis todavía, más que un resultado definitivo” (párr. 47).

Por último, es relevante dar cuenta que en el plano nacional también se han dado esfuerzos por la creación de institutos para la planeación metropolitana. En particular, en el año 2006, el diputado Jorge Luis Hinojosa Moreno presentó la iniciativa de Ley que creaba el *Instituto Nacional de Planeación Metropolitana*, pensado como una instancia dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio. Contrario a la comprensión de los IMEPLAN como instancias de la administración pública estatal y/o municipal, esta iniciativa concebía a este Instituto Nacional como dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (instancia que en su momento estaba a cargo de la cuestión urbana), pudiendo tener representaciones en el país a petición de los Estados y Municipios. De esta manera, se observa que el Estado buscaba mantener la centralización de la planeación metropolitana a partir de este tipo de instancias, la que finalmente estaría a cargo del gobierno federal.

2.2.3. ¿IMEPLAN como actor neutral? La planeación como acto político.

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 sugería comprender al IMEPLAN como líder o articulador de esfuerzos colaborativos, cuando señala que estos promueven “la coordinación metropolitana entre los distintos actores, para la implementación de políticas, programas, proyectos y acciones que incidan en un desarrollo más igualitario, sostenible y con una visión compartida”. De manera similar, el documento del Índice Básico de las Ciudades Prósperas de 2019 argumenta que el IMEPLAN es una instancia que permitiría fomentar la cooperación bajo el liderazgo de estos institutos, particularmente para crear alianzas estratégicas nacionales e internacionales. Por esta razón, en dicho documento se plantea que la creación de un IMEPLAN es una acción prioritaria que permite establecer las condiciones necesarias para el desarrollo de proyectos y programas en estos territorios.

Estas afirmaciones encuentran paralelismos con lo expresado por Lefevre (2005), quien identifica la importancia del liderazgo como un punto crítico de la gobernabilidad metropolitana, con un líder (individual o colectivo) que puede demostrar que representa al interés general y que se vincula a la capacidad de dirigir el procedimiento y de incorporar los intereses pluralistas de los involucrados en un proyecto consensuado. Por su parte, Lackey et al. (2002) resaltan la

relevancia de un “spark plug” -es decir, el que inicia o da impulso a un compromiso o tarea- en estos esfuerzos colaborativos ya que facilitan, planean y supervisan el proceso o proyecto, al tiempo que establece confianza entre los participantes. Según estos autores, se trata de un liderazgo local que “también debe ser capaz de *vender* la idea de cooperación a la gente y otros funcionarios locales”.

Esta idea de liderazgo converge, a su vez, con lo planteado por GIZ y UN-Habitat (2015) en *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, respecto a que se necesita un facilitador neutral para guiar o dar inicio a dichos procesos de diálogo intergubernamental para formar acuerdos especiales entre los gobiernos locales. Así, Tewdwr-Jones y Galland, D. (2020) señalan que una pregunta crítica en un escenario de fragmentación institucional es qué agencia es la más adecuada para desempeñar esa función de facilitación. Para los autores, estas pueden ser agencias que gozan de apoyo político, como organizaciones intermedias *ad hoc*, que superen las fronteras políticas, geográficas e institucionales, para convertir ideas innovadoras en programas legítimos de actividades.

En México, SEDATU y el BID (2021) señalan que la diplomacia metropolitana “demanda la intervención de un actor relativamente neutro sin una pertenencia territorial y que no represente intereses de algún municipio, estado o sector, pues su visión es integral y sistémica de toda la zona metropolitana”. De acuerdo con el documento de la Guía, este actor sería, idealmente, el IMEPLAN. Asimismo, estos organismos plantean que quien ejerce la diplomacia metropolitana “debe tener la habilidad política necesaria y el conocimiento técnico suficiente, para convencer a los actores metropolitanos de las ventajas de cooperar” (p. 52).

Otros autores, empero, también han utilizado esta noción de diplomacia para describir el papel de los IMEPLAN, particularmente del puesto directivo. Córdova (2022) resalta el trabajo de los directores de los institutos, como un puesto que depende de habilidades diplomáticas y que “requiere contar con un perfil muy especializado, para ajustarse, entre otras cosas, a dinámicas de consenso entre actores para temas muy complejos” (p. 19). Bueno Aguilar (2019), por su parte, al estudiar el IMEPLAN de Guadalajara, señala que al interior del IMEPLAN se distingue el cuerpo técnico -o áreas operativas- de la Dirección General, la cual tendría el rol político o diplomático. Esto es, un papel que “no es de diplomacia internacional, pero si está interactuando con gobierno municipal, estatal y federal”. (Entrevista retomada en Bueno, 2019).

Dado que rol del IMEPLAN en esta llamada “diplomacia” depende de su “neutralidad”, cabe preguntarse si estos institutos son realmente *facilitadores neutrales* que ofrecen este tipo de oportunidad de ser espacios de interacción. Desde el discurso, las cualidades valoradas de los IMEPLAN como mecanismo de gobernanza metropolitana están estrechamente relacionadas con sus características como un organismo técnico, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con *servicio profesional de carrera* y un espacio institucional de democratización de los procesos de planeación para la concertación. En suma, una institución considerada más técnica -incluso ciudadanizada- que política y, por tanto, con cierta independencia o autonomía respecto a los procesos políticos e intereses privados que suelen condicionar la acción coordinada.

En particular, la comprensión del IMEPLAN como ente “apolítico” estaría asociada a un enfoque de planeación racional, como propósito y fuente de legitimación, que refleja una concepción predominante en México de una planeación racional, independiente y apolítica (Bueno, 2019).⁴⁷ “Racionalidad” que les ha conferido un estatus profesional a los planificadores, en cuanto no se identifican como actores sujetos a la política. Lo cual vincula a la interpretación estándar de un planificador mediador o facilitador, bajo la teoría de la planificación de una neutralidad del agente (Ferdman, 2017).

Sin embargo, Thompson (2012) plantea que la planeación es en sí misma un acto político. El autor sostiene que la planificación -al igual que la política- tiene dos ámbitos: uno formal, legal, burocrático, estadístico y abstracto (ideal); y otro que tiende a ser informal, situacional, a veces oculto e incluso ilegal, a menudo novedoso y creativo pero rara vez académico. En consecuencia, el estilo de planeación podría desplazar debates de la arena política presentes en el proceso de planeación, a otras arenas técnicas o gerenciales, y con ello, evitar aspectos de transparencia y rendición de cuentas (Galland et al, 2020). Es decir, se trata de la despolitización del proceso de planeación.

Aquí es importante retomar la crítica que se hace, desde una mirada histórica, al rol de la planeación en el orden social y en la instauración del capitalismo. Con ello, las instancias de

⁴⁷ De hecho, para Bassolos y García (2009), al hablar de los IMPLAN, la intención de una planeación sustentada en criterios más racionales, como forma de legitimidad técnica, es uno de los aspectos que hacen de estos Institutos un objeto de estudio relevante en materia de planeación. No obstante, esta perspectiva ha sido criticada por Peña (2012) al considerar que no responde a la complejidad social, a los procesos políticos y relaciones de poder, tan o más importantes en la implementación de políticas públicas.

planeación, más que ser un facilitador neutral, es un actor del juego, donde se le atribuye un desplazamiento de la política por técnicas supuestamente neutrales derivadas de las ciencias sociales (Ellis, C., 1985). De ahí que, en palabras de Castells, se pueda tener una tecnocracia que velaría por los intereses del sistema a largo plazo, al crear organismos ad hoc de planeación que buscan responder a problemas de regulación, pero sin redefinir el aparato político local. En este sentido, Thompson (2012) señala que:

La idea de que la planificación es una profesión técnica apolítica es una fuerza que se ha asociado históricamente con la visión científico-racional y también con la gobernanza de élites ricas y bien educadas (Low, 1991). Los planes producen ganadores y perdedores, haciendo de su creación un acto político. Igual de importante es el hecho de que los planificadores a menudo participan en la implementación de proyectos y políticas después de que han sido aprobados mediante procesos políticos formales y luego sus planes son respaldados por la fuerza del gobierno.⁴⁸

Thompson (2012) plantea, entonces, que quizás los planificadores deben prestar atención a la *política*. Este autor se pregunta que, si la planeación no es una ciencia racional, ¿cuál es entonces su propósito y su pretensión de legitimidad? Una respuesta dada por Thomas es que los planificadores deberían abogar por visiones de justicia social para las ciudades que sean ambiciosas pero realistas, evitando propuestas que sean tan poco prácticas que resulten imposibles de realizar. Esto se ubica para el autor entre lo utópico y lo descabellado.

Galland (2018), empero, argumenta en México que los profesionales se ven limitados por el carácter positivista de comprender la planeación, en términos espaciales y regulatorios, lo que los ha alejado “de la posibilidad de adoptar formas más innovadoras de intervención espacial”. Esto influye finalmente en la forma de comprender los IMEPLAN como actores neutrales desde el campo de planeación, alejados de la política. Bueno (2019) ya daba cuenta de una tensión identitaria entre los planificadores del IMEPLAN de Guadalajara, pues, aunque se “aferran” a las ideas de planeación racional, como profesional apolítica, en la práctica hay circunstancia que los aleja del “deber ser” de su disciplina. Así, Bueno (2019) señala:

La independencia que supone ser un planificador, independencia que les permita distanciarse de distracciones políticas y otras debilidades humanas, es parte de los valores del IMEPLAN pero no se refleja (como ellos quisieran) en sus procesos. Muestra de esta independencia “truncada” es el curso que toman los productos de la planeación, antes de llegar al IMEPLAN y al salir de él, porque se ven

⁴⁸ Traducción propia.

inmersos en un proceso que es del todo político: las peticiones de los municipios, los acuerdos metropolitanos en la Junta de Coordinación, las sesiones de Mesas Metropolitanas y grupos de trabajo, etc. Incluso los planificadores reconocieron en las entrevistas que no pueden escapar de los vaivenes políticos y que estos van marcando sus prioridades y rutinas, lo deseen ellos o no (p. 67).

A pesar de que el IMEPLAN se considera un cuerpo técnico, es innegable su naturaleza política. Algo que quizás indirectamente estaría reconociendo SEDATU cuando señala que el papel del IMEPLAN, como actor que ejerce de manera efectiva la diplomacia metropolitana, dependería en cierta medida de su estructura orgánica. De hecho, en particular, la figura del director de estos Institutos puede ser un aspecto conflictivo en la medida en que no es un cargo de representación ciudadana,⁴⁹ que pueden llevar a cuestionar la autonomía de los Institutos ante intereses privados y el escenario político-partidista (Olvera & Quiñonez, 2007). Lo que plantea la pregunta si son mecanismos de interés metropolitano o si son, finalmente, organismos legitimadores de decisiones políticas fragmentadas (Ramírez, 2018) u organismos que siguen la agenda de intereses privados. Cuestión que algunos actores han advertido para el caso del IMEPLAN de Guadalajara.⁵⁰ En consecuencia, se debe tomar con cautela las propuestas de algunas organizaciones (WRI, IMCO y Centro Mario Molina, 2016) de hacer vinculantes los dictámenes de los Institutos de Planeación.

Zamora Oropeza (2020) ya daba cuenta de las diferentes opiniones de los actores respecto al Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (Imeplan). Para algunos, es un cuerpo técnico que habría facilitado la colaboración intermunicipal, necesario para asesorar y capacitar a los municipios y que debería ser autónomo; mientras que, para otros, dicho instituto

⁴⁹ Uno de los puntos conflictivos al debatir las iniciativas de Ley para la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDPCM), por ejemplo, ha sido el proceso de designación de su director. De acuerdo con la Constitución de la CDMX, habrá un Comité de Selección que designe el director, aunque el procedimiento en lo específico depende de la Ley y su reglamento. En las iniciativas de Ley presentadas desde la Jefatura de Gobierno se planteaba que sería esta la que remitiría los candidatos a integrar dicho Comité. Esto ha sido denunciado como un intento por parte de la Jefa de Gobierno de controlar finalmente la designación del director y, con ello, de la planeación y gestión de la ciudad para posicionar agendas e intereses particulares.

⁵⁰ Al analizar el modelo de gestión urbana en el área metropolitana de Guadalajara, Lara (2019) concluye que, pese a la existencia de nuevas instancias de planeación metropolitana, no hay una mejora en la cooperación intermunicipal, ni que la toma de decisiones en cuestiones urbanas trascienda los periodos de los gobiernos municipales. Más aún, pese a la elaboración de instrumentos de planeación, esta área metropolitana “se ha convertido en rehén de los intereses del sector inmobiliario y la corrupción” (Arias & Arellano, 2013 citado en Lara 2019). En este sentido, Fernández Acosta, arquitecto urbanista de la Universidad de Guadalajara (UdeG), califica al IMEPLAN de Guadalajara como organismo “encandilado por los premios internacionales” y agrega, “aunque suene drástico, de nada nos ha servido el IMEPLAN; no es un verdadero instrumento de planeación, es más bien *un juguete de los caprichos inmobiliarios*”. Una acusación que no es menor. Y termina preguntando, ¿entonces para qué queremos un IMEPLAN?

no debería existir y menos considerarse como autónomo. En esto último, Zamora retoma la crítica de uno de sus informantes sobre este órgano descentralizado de que “muchas veces no ven por los intereses de los municipios, a veces como que se van a otros intereses, más como a intereses inmobiliarios que a los intereses de la población” (p. 156). Por tanto, aunque pudieran desempeñar una función técnica, su presencia no se justifica ante el “peligro de que legitime acciones que beneficien más a unos municipios o actores que a otros” (p. 171).

Si bien Bueno (2019) señala que es necesario recurrir a la historia de la formación de cada uno de los Institutos de Planeación para entender los factores a los que obedece su creación y operación, quizás se puede encontrar puntos en común que permitan tratar una motivación o tendencia general. Este fue el caso de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN), los cuales se asociaron al movimiento de renovación de los gobiernos locales, particularmente con la separación de lo político y lo administrativo, y la tecnificación (Peña, 2012); a lo que se suman motivaciones políticas, puesto que en los noventa su creación se vinculaba a los gobiernos panistas de oposición (Bassols y García, 2009). Esto último da cuenta de que los Institutos de Planeación tienen un vínculo estrecho con los actores que impulsaron su creación, lo que puede ser potencialmente conflictivo al cuestionarse su autonomía ante intereses privados y en el escenario político-partidista (Olvera & Quiñonez, 2007).

Fundamentalmente, la figura del IMEPLAN tiene implicaciones en la reestructuración de la organización política del territorio donde se negocia el papel de los gobiernos locales, estatales y federal. Así, emergen preguntas sobre qué gobierno (municipal, intermunicipal o estatal) le correspondería estar a cargo de los IMEPLAN, o cómo se debe dar la coordinación vertical y horizontal en la estructura de estos institutos. Por ejemplo, según Iracheta (2020), los Institutos Municipales de Planeación serían suficientes para una planeación metropolitana, puesto que los IMEPLAN, al no ser municipales, más que promover la coordinación intermunicipal, son órganos de carácter estatal. Es entonces que es posible pensar que este aparato burocrático permite ser solo una pantalla para la simulación en la discrecionalidad en la toma de decisiones de poder estatal (como autoridad metropolitana *de facto*) en el espacio metropolitano. Con ello, se mantiene el debate clásico entre si se requiere la creación de instituciones metropolitanas para gestionar y planear las zonas metropolitanas, o si corresponde más bien a los gobiernos locales.

En suma, las apuestas son altas por este tipo de Institutos de Planeación para una gobernanza metropolitana. Esto tanto por la relevancia de las zonas metropolitanas y la acuciante necesidad de planteamientos de gobernanza para potencializar sus beneficios y evitar efectos negativos, como por las implicaciones que puede tener el funcionamiento de los IMEPLAN en la restructuración del sistema político para la constitución de territorios metropolitanos y del posicionamiento de actores. Por ello, cabe preguntarse cuáles son las motivaciones actuales que llevan a impulsar la operatividad de los Institutos Metropolitanos de Planeación en México como mecanismos de una acción coordinada.

Esta pregunta puede enmarcarse en la propuesta de Galland et al. (2020) de ir más allá del qué y dónde para entender *quién* hace posible estos arreglos metropolitanos, *cómo* y *por qué* lo hacen y, finalmente, “*what is at stake*”. Al seguir el argumento de Galland et al. (2020), se debe reconocer que las instituciones no son fines en sí mismos sino medios, por lo que cual consideran necesario preguntarse: Si esta institución es la respuesta entonces ¿cuál es la pregunta?”. A partir de estos se puede abordar las *implicaciones*, quién (o dónde) está la ganancia (o la pérdida) del cambio; el *proceso*, si el cambio no está pasando, al acercarse a los actores involucrados para examinar cuáles voces están más presentes en la negociación del futuro metropolitano, mediante qué mecanismos el cambio es desimaginado o frenado; y en el *cambio*, donde está pasando (Galland y Harrison, 2020). De esta forma, analizar los alcances de los IMEPLAN en la promoción de acciones coordinadas es un acercamiento a una inquietud de fondo sobre a quién beneficia la (in)efectividad de estos Institutos.

CAPITULO 3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Introducción

En este apartado metodológico se expone la secuencia de decisiones teórico-metodológicas que dieron forma a la investigación empírica. Inicialmente, la presente investigación partió de un interés por explorar de qué manera influyen los Institutos Metropolitanos de Planeación en los procesos de gobernanza de las zonas metropolitanas en México. Este tipo de pregunta orientativa se formuló de dicha manera dado el poco conocimiento del objeto, pues han faltado estudios empíricos sobre estos Institutos, por lo que su rol no solo no es claro, sino que parece depender en gran medida de su estructura organizacional y de cómo es percibido por los actores metropolitanos (Bueno, 2019). Así pues, la investigación inició con una aproximación exploratoria que plantea una flexibilidad y apertura hacia el fenómeno estudiado (Swanborn, 2010), con un diseño de investigación flexible que permitió ir replanteando y modificando los supuestos en el proceso de investigación.

A partir de los hallazgos emergentes, la investigación reconoce que las metrópolis tienen sus propios patrones de relaciones intergubernamentales, exista o no una instancia metropolitana. Esto como relaciones que se dan como parte de las alternativas estructurales y organizacionales que satisfacen los requerimientos funcionales para un mínimo nivel de integración política del sistema metropolitano (Friesema, 1966). De esta manera, al carecer de instituciones de gobierno metropolitano sólidas o consolidadas, los patrones informales, las relaciones intergubernamentales -y lazos sociales entre actores- de han llegado a considerarse centrales para la conducción de gobernanza metropolitana (Zeemering, 2021). Siendo *patrones* formales e informales de acuerdos interjurisdiccionales para compartir el poder que son singularmente burocráticos (Frederickson & Matkin, 2005).

En este escenario, se considera que los IMEPLAN son instituciones metropolitanas que actúan como “puentes” que reúnen a los funcionarios de gobiernos locales para la promoción de acciones colectivas. Así, se pregunta de qué manera influyen los IMEPLAN en la interacción entre el funcionariado de las metrópolis para contribuir a la coordinación metropolitana. Esto introduce una serie de preguntas sobre cómo interactúa el funcionariado, especialmente de aquellos en áreas de la administración públicas dedicadas a la cuestión urbana-metropolitana; así

como su rol en realizar actividades que contribuyan a la conjunción administrativa interjurisdiccional. Entre estas: ¿Qué mecanismos de comunicación se establecen entre el IMEPLAN y las autoridades municipales de desarrollo urbano (o similar) para facilitar la coordinación de acciones? ¿Qué papel tiene el funcionariado local en la coordinación metropolitana? ¿Cómo contribuyen los IMEPLAN a la integración política y a la definición del espacio metropolitano como referente para la acción pública? ¿Cómo se reflejan los patrones de organización preexistentes en la cooperación intermunicipal a través de los IMEPLAN?

El presente capítulo se divide en cuatro apartados. El primero se plantea la utilización de una metodología comparativa orientada al caso, con dos ejes comparativos principales. Por un lado, se hace una comparación principal entre dos metrópolis con IMEPLAN, cuyos institutos presentan diferencias en su carácter como intermunicipal o estatal. Asimismo, se argumenta por una comparación de “casos negativos”, como una comparación de segundo orden. Una aproximación que busca describir las diferencias y similitudes no en términos de variables ni de qué tanto integran a un análisis causal, sino para generar un conocimiento más amplio del proceso de gobernanza de las zonas metropolitanas. De esta manera, presenta la heterogeneidad de los IMEPLAN y hace una breve caracterización los dos casos seleccionados, a saber, el IMEPLAN de Guadalajara y el IMEPLAN del Sur de Tamaulipas. Además, se expone la comparación secundaria entre las metrópolis de Tampico y la Laguna, por un lado, y de Guadalajara y Monterrey, por el otro. Con ello se presentan las dimensiones analíticas de la presente investigación.

3.1. Acotar el estudio de los IMEPLAN desde una comparación en dos ejes

La metodología de estudio de caso fue seleccionada como la más adecuada para responder a la pregunta de investigación sobre de qué manera influyen los IMEPLAN en la interacción entre el funcionariado de las metrópolis para contribuir a la coordinación metropolitana. Esto dado que la pregunta está orientada al proceso y a las configuraciones contextuales que vinculan a los IMEPLAN con las condiciones que estos establecen para la gobernanza metropolitana, específicamente, de las conjunciones administrativas. Sin embargo, al tratar de responder a la pregunta de investigación es necesario primeramente reconocer una heterogeneidad en las fórmulas institucionales de los IMEPLAN, así como de los contextos en los que se desenvuelven. Por esta razón, esta investigación utiliza una metodología de múltiples casos de estudios,

refiriéndose a un método comparativo orientado al caso (Ragin, 1987 citado en Swanbor, 2010), con el objetivo de tener elementos para la comprensión de cómo influyen los Institutos Metropolitanos de Planeación en los procesos de gobernanza.

La adopción de múltiples estudios de caso en el análisis de los IMEPLAN ofrece la oportunidad de capturar la diversidad y complejidad de los factores contextuales que influyen en el rol de dicho instituto. Esto puesto que diferentes metrópolis presentan variaciones significativas en cuanto a sus características socioeconómicas, políticas, culturales y geográficas, lo cual puede incidir de manera considerable en el diseño, implementación y resultados de los IMEPLAN. Por consiguiente, al examinar múltiples casos, se pueden identificar patrones comunes, así como también diferencias significativas entre contextos, enriqueciendo así el análisis y proporcionando una base más sólida para la formulación de conclusiones y reflexiones.

De esta manera, la presente investigación explícitamente retoma un elemento comparativo como parte troncal de la estrategia metodológica. Esto al reconocer una mayor riqueza de la investigación si se hace explícita la comparación (Bournazou Marcou, E. D., 2022). Pero, como señala Palmberger y Gingrinch (2014), la comparación no sería un método independiente *per se* y sus procedimientos se caracterizarían como metodologías dependientes de los procedimientos de recolección de información. Por tanto, debe enfatizarse, la investigación parte de una metodología de estudio de caso, si bien el estudio comparativo de caso requiera un trabajo conceptual, analítico y de síntesis más extensivo (Goodrick, 2014).

Al explorar cómo se posiciona la figura del IMEPLAN en el contexto de las conjunciones administrativas metropolitanas para la promoción de una coordinación interjurisdiccional, la presente investigación hace una comparación en dos ejes, una principal y otra secundaria. La comparación principal se hace en torno a dos Institutos Metropolitanos de Planeación, diferentes en sus fórmulas institucionales, a fin de explorar cómo estas diferencias influyen en su inserción en el entramado metropolitano. Asimismo, la investigación hace uso de una comparación entre casos de importancia secundaria, en cuanto la descripción y explicación se centra en el “within one case” (Swanbord, 2010), con zonas metropolitanas que no poseen dicho Instituto.

Al comparar dos tipos de IMEPLAN distintos permite identificar y analizar cómo las diferencias contextuales y estructurales entre los IMEPLAN intermunicipales y estatales influyen en la dinámica de interacción entre el funcionariado. Los IMEPLAN intermunicipales operan en

un contexto de cooperación directa entre municipios, mientras que los IMEPLAN de carácter estatal deben coordinar sus acciones dentro de una estructura de gobernanza más amplia y compleja que involucra a múltiples niveles de gobierno. Esta comparación ayuda a discernir las particularidades y desafíos específicos de cada tipo de IMEPLAN y evaluar la efectividad de cada modelo en la promoción de la coordinación metropolitana. De esta manera, la metodología comparativa facilita una comprensión más profunda de cómo se forman y operan las redes de funcionariado en diferentes contextos, investigando si los funcionarios en un IMEPLAN intermunicipal desarrollan redes más fuertes y cohesionadas debido a la necesidad de cooperación diaria y directa, o si los funcionarios en un IMEPLAN estatal se benefician de una red más amplia y diversificada que incluye actores de diferentes niveles gubernamentales y sectores.

Por otra parte, la comparación secundaria se plantea como forma de reconocer la comparación implícita que hay en torno a instituciones metropolitanas como el IMEPLAN. Una comparación dada desde un análisis contrafactual, que se articula en forma subjuntiva desde un enfoque de causalidad que plantea afirmaciones como la siguiente: Si hay un IMEPLAN, la zona metropolitana cuenta “x”. Una afirmación que se presenta como verdadera en su simetría de causalidad, pero que no necesariamente se sostiene desde la asimetría de causalidad (Si no hay IMEPLAN, la zona metropolitana no cuenta con x). Pero también de una comparación que plantea un cuestionamiento sobre si los IMEPLAN son realmente necesarios o con figuras como el IMPLAN serían suficientes para la coordinación.

La selección de “casos negativos”, es decir, metrópolis sin IMEPLAN, no se consideran como irrelevantes en cuanto incluyen un aspecto clave de la *research inquiry*: las estructuras burocráticas profesionales del campo de la planeación para la coordinación metropolitana. Así, las zonas cuentan con uno o más Institutos Municipales de Planeación que pueden tratar la coordinación desde la estabilidad; además de que, en algún momento u otro, en estas zonas se ha propuesto la creación de una Instituto Metropolitano de Planeación. Esto permite establecer un “zona gris” entre casos positivos y negativos, desde un principio de posibilidad -cercano a una regla de inclusión- (Mahoney & Goertz, 2004), para definir estos casos de gobernanza coordinada facilitada por instituciones de planeación es posible. Esta interpretación de “lo posible” diferencia lo irrelevante de casos negativos (Mahoney & Goertz, 2004).

En efecto, la comparación no está en términos de replicabilidad como criterio de validez externa de seleccionar casos que se espera que produzcan sea resultados similares o que produzcan diferentes resultados por una razón predecible, sino que más bien la comparación de estudios de caso “presenta un seguimiento iterativo y contingente de factores, actores y características relevantes” (Bartlett & Vavrus, 2017). Por lo anterior, hay una distinción que debe establecerse claramente respecto a la comparación. De un lado, se encuentra una comparación que está más orientado a las variables, explicando en términos de probabilidad -o experimentos- de que un caso ocurra, y basado en una epistemología positivista; del otro, una comparación desde el estudio de caso -u orientado al proceso- que busca explicar especificidades del caso desde elementos de por qué, cuándo, en qué forma, basado en una epistemología más interpretativa, constructivista o crítico (Gerring, 2011; Bartlett & Vavrus, 2016). Siendo esta última el enfoque de comparación que sigue la presente investigación.

Por tanto, los *casos* son configuraciones y se plantea la comparación de estas configuraciones como forma de “comprender más que medir la diferencia” o “comparar para aprender lecciones” (Palmer y Geringer, 2014). Con ello, la selección de casos en esta investigación se hace desde una estrategia analítica que intenta identificar una combinación específica de condiciones para la construcción de conjunciones administrativas, y el rol que el IMEPLAN tendría en estas. Una aproximación que busca describir las diferencias y similitudes no en términos de variables ni de qué tanto integran a un análisis causal, sino para generar un conocimiento más amplio del proceso de gobernanza de las zonas metropolitanas.

Ahora bien, en el estudio de caso, el “bounding” del caso se ha concebido principalmente en términos de tiempo y espacio. En la investigación metropolitana en México, esto se refleja un “*bounding*” dado por los límites de las zonas metropolitanas (ej. Zona metropolitana de Guadalajara en 2010-2020). Sin embargo, como se vio en el primer capítulo, esta forma de equiparar lo metropolitano a una unidad espacial es problemático para la investigación, pues los límites no solo pueden ser arbitrarios y ajenos al fenómeno, sino que terminan por caer en un *territorialismo metodológico*. En contraste, se busca establecer el contexto - foco central del método de caso de estudio- no como un lugar, sino como un espacio de interacciones sociales y procesos políticos (Bartlett y Vavrus, 2017).

De esta manera, aunque en esta investigación se retoma las unidades espaciales de zonas metropolitanas definidas por el grupo interinstitucional en 2015 con fines argumentativos (de contraste), lo cierto es que conciben espacios flexibles de una comunidad metropolitana. Por lo que el fenómeno metropolitano no plantea el “bounding” a estas zonas metropolitanas como lugares, sino como arenas políticas configuradas por relaciones intergubernamentales metropolitanas y, en particular, de conjunciones administrativas. De ahí que se haga referencia más bien a las metrópolis, como una forma de hacer una distinción discursiva que se aleje de tratar a lo metropolitano solamente como unidad espacial.

De esta manera, al comparar los casos de estudio seleccionados, se puede observar que estas metrópolis mexicanas (a saber, Guadalajara, Monterrey, La Laguna y Tampico) no son necesariamente tratadas en el ámbito de lo local con la misma unidad espacial de zona metropolitana. Esto puesto que sus procesos locales de construcción de lo metropolitano, como espacio político, no necesariamente retoman la definición de alcance espacial de zona metropolitana establecida por el gobierno federal. En este sentido, el siguiente cuadro sintetiza los territorios metropolitanos reconocidos para cada uno de los casos estudiados al tratar lo metropolitano desde una lógica zonal normativa-instrumental.

En este cuadro se incluye las formas de zonas metropolitanas del grupo interinstitucional del gobierno federal, pero también a aquellos territorios que resultan de otros procesos nacionales y locales de reconocimiento de lo metropolitano, sea mediante instrumentos jurídicos (como convenios o declaratorias), o instrumentos de planeación. De esta manera, se presenta el nombre oficial que recibe cada uno de estos territorios, los instrumentos que formalizan su estatus, el orden de gobierno que lo emite y los municipios que comprende cada uno de ellos.

Adicionalmente, se incluye la delimitación del área urbana funcional de la metodología propuesta por la OCDE que, como se vio en el primer capítulo, pretende seguir criterios estadísticos-descriptivos de un fenómeno metropolitano considerado como principalmente de corte económico. Esto con la finalidad de visualizar la complejidad de delimitar qué es lo metropolitano. Por ejemplo, en la delimitación de la OCDE, el FUA de Guadalajara no incluye al municipio de Zapotlanejo en 2019, ni en su ejercicio 2016, es decir, en este ejercicio no se identificaría una relación de integración funcional de este municipio con el área metropolitana. No obstante, este municipio si se incluye en la Zona Metropolitana de Guadalajara, según el

ejercicio de delimitación del grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI publicada en 2018. Además, con la aprobación de las reformas a la Declaración de área metropolitana de Guadalajara en 2015, Zapotlanejo se encuentra plenamente integrado al área metropolitana en los instrumentos locales.

Cuadro 3. Territorios metropolitanos institucionalizados en los casos estudiados (2022)					
Caso de estudio 1, Zona Conurbada de Tampico.					
Nombre	Instrumento de reconocimiento de lo metropolitano	Gobierno que emite el instrumento	Municipios		
Zona Metropolitana de Tampico (2015)	Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015	Gobierno federal (grupo interinstitucional)	5	<ul style="list-style-type: none"> ● Tampico (Tamps.) ● Ciudad Madero (Tamps.) ● Altamira (Tamps.) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pueblo Viejo (Ver.) ● Pánuco (Ver.)
Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco (1978)	Declaración de Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco emitida por el gobierno federal D.O. 9 de enero de 1978; Reformas: 4 de septiembre de 1985; Fe de erratas: 24 de septiembre de 1985	Gobierno federal	6	<ul style="list-style-type: none"> ● Tampico ● Ciudad Madero ● Altamira ● 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pueblo Viejo ● Pánuco ● Tampico el Alto
Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco (2005)	Decreto de reconocimiento No. LIX-158, publicado el 21 de diciembre de 2005 en el periódico oficial del gobierno de Tamaulipas.	Gobierno estatal (Tamaulipas)	3	<ul style="list-style-type: none"> ● Tampico ● Ciudad Madero ● Altamira 	
Zona conurbada a los municipios de Pánuco, Pueblo Viejo, Tampico alto, Tempoal y el Higo (2007)	Decreto publicado en la gaceta oficial del estado de Veracruz el 14 de noviembre de 2007.	Gobierno estatal (Veracruz)	5	<ul style="list-style-type: none"> ● Pánuco ● Pueblo Viejo ● Tampico Alto ● Tempoal ● El Higo 	
Área Urbana Funcional de Tampico (2019)		OCDE	4	<ul style="list-style-type: none"> ● Tampico ● Ciudad Madero ● Altamira ● Pueblo Viejo 	
Caso de estudio 2, La Laguna					
Zona Metropolitana de la Laguna 2015	Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015	Gobierno federal (grupo interinstitucional)	5	<ul style="list-style-type: none"> ● Torreón (Coahuila) ● Matamoros (Coahuila) ● Francisco I. Madero (Coahuila) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Gómez Palacio (Durango) ● Lerdo (Durango)
Zona Conurbada de La Laguna 1976	Declaración de Zona Conurbada de La Laguna. Decreto DOF: 06/10/1976	Gobierno federal	10	<ul style="list-style-type: none"> ● Torreón ● Matamoros ● Francisco I. Madero ● San Pedro ● Viesca, 	<ul style="list-style-type: none"> ● Cuencamé ● Gómez Palacio ● Lerdo ● Mapimi ● Tlahualilo
Convenio de Coordinación entre Sedatu-Zona Metropolitana La Laguna,	3 de diciembre de 2021	Gobierno federal-estatal	5	<ul style="list-style-type: none"> ● Torreón ● Matamoros ● Francisco I. Madero 	<ul style="list-style-type: none"> ● Gómez Palacio ● Lerdo
Área Urbana Funcional de Torreón, 2019		OCDE	3	<ul style="list-style-type: none"> ● Torreón ● Gómez Palacio ● Lerdo 	<ul style="list-style-type: none"> ●
Caso 3. Área Metropolitana de Guadalajara					
Zona Metropolitana de Guadalajara 2015	Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015	Gobierno federal (grupo interinstitucional)	10	<ul style="list-style-type: none"> ● Acatlán de Juárez ● El Salto ● Guadalajara ● Ixtlahuacán de los Membrillos ● Juanacatlán 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tlaquepaque ● Tlajomulco de Zúñiga ● Tonalá ● Zapopan ● Zapotlanejo
Región y Zona Conurbada de Guadalajara en 1978 ⁵¹	Declaratoria del Establecimiento Formal de la Región y Zona Conurbada de Guadalajara en 1978	Gobierno estatal	7	<ul style="list-style-type: none"> ● El Salto ● Guadalajara ● Tlaquepaque ● Tlajomulco 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tonalá ● Zapopan ● Zapotlanejo
Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara (2009)	Declaratoria 23021/LVIII/09,	Gobierno estatal	8	<ul style="list-style-type: none"> ● El Salto ● Guadalajara ● Ixtlahuacán ● Juanacatlán 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tlaquepaque ● Tlajomulco ● Tonalá ● Zapopan

⁵¹ la zona conurbada de Guadalajara se definía por criterios geométricos como un área comprendida en el círculo de 25 kilómetros de radio, teniendo como centro la urbanización de Guadalajara. Así, la zona estaba formada por “la totalidad de los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y parte de los municipios de Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán y El Salto

Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara (2015)		Gobierno estatal	9	<ul style="list-style-type: none"> ● Guadalajara ● El Salto ● Ixtlahuacán ● Juanaacatlán ● Tlaquepaque 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tlajomulco ● Tonalá ● Zapopan ● Zapotlanejo.
Área Urbana Funcional de Guadalajara (2019)		OCDE	11	<ul style="list-style-type: none"> ● Acatlán ● Arenal ● El Salto ● Guadalajara ● Ixtlahuacán ● Juanaacatlán 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tala ● Tlaquepaque ● Tlajomulco ● Tonalá ● Zapopan
Caso 4. Zona Metropolitana de Monterrey					
Zona Metropolitana de Monterrey 2015	Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015	Gobierno federal (grupo interinstitucional)	18	<ul style="list-style-type: none"> ● Abasolo ● Apodaca ● Cadereyta Jiménez ● El Carmen ● Ciénega de Flores ● García ● San Pedro Garza García ● General Escobedo ● General Zuazua 	<ul style="list-style-type: none"> ● Guadalupe ● Juárez ● Monterrey ● Pesquería ● Salinas Victoria ● San Nicolás de los Garza ● Hidalgo ● Santa Catarina ● Santiago
Zona conurbada 1984	Decreto del Ejecutivo del Estado publicado en el Periódico Oficial el 23 de enero de 1984	Gobierno estatal	7	<ul style="list-style-type: none"> ● Apodaca ● General Escobedo ● Guadalupe ● Monterrey 	<ul style="list-style-type: none"> ● San Nicolás de los Garza ● San Pedro Garza García ● Santa Catarina
Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010 (modificación a la zona conurbada)	Aprobado por la Comisión de Conurbación, publicado en el periódico oficial del Estado el 30 de noviembre de 1988		9	<ul style="list-style-type: none"> ● Apodaca ● García ● General Escobedo ● Guadalupe ● Juárez 	<ul style="list-style-type: none"> ● Monterrey ● San Nicolás de los Garza ● San Pedro Garza García ● Santa Catarina
Zona Metropolitana de Monterrey (Convenio 2020)	Convenio de Coordinación para el Reconocimiento e Integración de la Zona Metropolitana de Monterrey (8 de julio de 2020)	Interjurisdiccional	9	<ul style="list-style-type: none"> ● Apodaca ● García ● General Escobedo ● Guadalupe ● Juárez 	<ul style="list-style-type: none"> ● Monterrey ● San Nicolás de los Garza ● San Pedro Garza García ● Santa Catarina
Región Metropolitana	Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2021	Gobierno Estatal	24	<ul style="list-style-type: none"> ● Apodaca (ZC) ● García (ZC) ● General Escobedo (ZC) ● Guadalupe (ZC) ● Juárez (ZC) ● Monterrey (ZC) ● San Nicolás de los Garza (ZC) ● San Pedro Garza García (ZC) ● Santa Catarina (ZC) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Abasolo ● Cadereyta Jiménez ● El Carmen ● Ciénega de Flores ● Doctor González ● General Zuazua ● Hidalgo ● Higuera ● Marín ● Mina ● Pesquería ● Salinas Victoria ● Santiago
Área Urbana Funcional de Monterrey (2019)		OCDE	21	<ul style="list-style-type: none"> ● Abasolo ● Apodaca ● Jiménez ● El Carmen ● Ciénega de Flores ● García ● San Pedro Garza García ● General Escobedo ● General Zuazua ● Guadalupe 	<ul style="list-style-type: none"> ● Higuera ● Juárez ● Marín ● Monterrey ● Pesquería ● Salinas Victoria ● San Nicolás de los Garza ● Hidalgo ● Santa Catarina ● Santiago
Fuente: Elaboración propia.					

No es el objetivo principal de esta investigación realizar un análisis exhaustivo de los diferentes procesos de reconocimiento de lo metropolitano para cada uno de los casos estudiados, sino más bien ofrecer un panorama general de estos, a fin de resaltar la relevancia de los procesos locales de definición del alcance espacial de la metrópolis y de su estatus formal para la acción pública coordinada. Este cuadro permite observar, además, que lo metropolitano se puede aprehender mediante diversas categorías y presentar diferentes definiciones en su alcance espacial. Por esta razón, la presente investigación opta por utilizar el concepto de metrópolis en un sentido similar

al planteado en el primer capítulo, esto es, como un concepto que engloba las formas metropolitanas.

3.2. Comparación de primer orden: Caracterización del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas y del IMEPLAN de Guadalajara.

Al tratar el proceso de coordinación metropolitana respecto a los Institutos Metropolitanos de Planeación, como estructuras burocráticas profesionales, fue necesario primero identificarlos. En México se han establecido varios Institutos de Planeación que se han denominado metropolitanos: el IMEPLAN de Ensenada, el IMEPLAN de Tijuana, IMEPLAN Boca del Río, IMEPLAN del Sur de Tamaulipas, IMEPLAN de Guadalajara y el IMEPLAN de Puebla (ver cuadro 1). En este sentido, se debe reconocer que los IMEPLAN pueden existir en un determinado periodo gubernamental y desaparecer en el próximo, como fue el caso de Puebla. Por tanto, pese a que estos Institutos promoverían la continuidad de los procesos de planeación, no dejan de enfrentarse a la complejidad de los escenarios políticos, procesos electorales y la política partidista en los que se enmarca la coordinación intergubernamental basada en el voluntarismo político.

Cuadro 4. Institutos Metropolitanos de Planeación, activos o inactivos, identificados hasta el año 2020

Nombre	Año y documento de creación	Definición del Instituto.	Sobre la ZM (delimitación 2020)	Tipo	Estado
Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara	El IMEPLAN se contempló en la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco de 2011 (LCMEJ). Sin embargo, el IMEPLAN se crea propiamente a partir del Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana de 2014	Artículo 30. 1. El Instituto es un organismo público descentralizado intermunicipal , con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones, que tiene por objeto elaborar y coordinar la planeación del área o región metropolitana correspondiente, así como la gestión del desarrollo metropolitano. Es encabezado por un director general y contará con la estructura que su Junta de Gobierno le autorice para el adecuado ejercicio de sus atribuciones (LCMEJ) Artículo 30. El Instituto es un organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, financiera y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, que tiene por objeto elaborar y proponer instrumentos de planeación metropolitana, estudios y propuestas, así como mecanismos de coordinación de las Instancias, e intervenir en todas las fases de las políticas de coordinación metropolitana, en el ámbito de sus atribuciones (Estatuto)	Intraestatal ZM de Guadalajara 10 municipios	Intermunicipal	ACTIVO
Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas	Decreto 27/dic/2005	Artículo 5. El Instituto es un organismo público descentralizado de la administración pública Estatal , con participación de los Ayuntamientos de Altamira, Cd. Madero y Tampico, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Creado por el Decreto LIX-452 (Estatuto Orgánico y el Manual de Organización del IMPLAN, 2006)	ZM de Tampico Intraestatal 5 municipios	Estatal	ACTIVO

Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla	Decreto Por El Cual Se Crea El Organismo Público Descentralizado Denominado "Instituto Metropolitano De Planeación Del Estado De Puebla" (2017) Reglamento 2/julio/2018	Artículo 1. Se crea el Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla como un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad y patrimonio propios, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa. Artículo 2. El Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla, tendrá por objeto constituirse como un organismo técnico de planeación, gestión, asesoría y consulta que permita diseñar, elaborar, impulsar y dar seguimiento a políticas públicas y proyectos de carácter regional metropolitano y conurbado, en colaboración con los sectores público, privado, social y académico.	Intraestatal para las ZM del estado de Puebla. Sin embargo, la ZM Puebla-Tlaxcala es interestatal.	Estatal	INACTIVO
Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable Veracruz-Boca del Río	Reglamento Orgánico Del Instituto Metropolitano De Planeación Para El Desarrollo Sustentable (Implade) Gaceta Oficial De 6 De Julio De 2007.	Artículo 7º.- El Instituto, es un organismo público descentralizado de la administración pública municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. II. Ayuntamiento: Indistintamente a los Honorables Ayuntamientos que formen parte o se Adhieran al Instituto. Los Ayuntamientos Fundadores son el de Veracruz y el de Boca del Río.	-	Intermunicipal	INACTIVO
Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana	Se crea el 29 de diciembre de 2010, de acuerdo con el reglamento interno de este Instituto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 11 de febrero de 2011	ARTÍCULO 3.- El patrimonio del Instituto se integra por los bienes y derechos que aporte el gobierno municipal, estatal o federal, así como aquellos que adquiera lícitamente por otros conceptos; dichos bienes o derechos deberán tener como destino, facilitar el cumplimiento de las atribuciones y ejercicio de las facultades del Instituto	ZM de Tijuana Intraestatal 3 municipios	Municipal	ACTIVO
Instituto Metropolitano de Investigación y Planeación de Ensenada	Acuerdo De Creación Del Instituto Metropolitano de Investigación Y Planeación De Ensenada, Baja California 11/Oct/2019 Reglamento Del Instituto Metropolitano De Investigación Y Planeación De Ensenada, Baja California. 2/Agosto/2019	Artículo 1.- Se crea el organismo público descentralizado de la Administración Pública Municipal de Ensenada, denominado "Instituto Metropolitano de Investigación y Planeación del Municipio Ensenada", quien para los efectos de este Acuerdo se denominara Instituto, así como por sus siglas "IMIP", dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California que ejercerá sus funciones dentro de la jurisdicción territorial del Municipio de Ensenada, Baja California. Artículo 3.- El Instituto tiene como objetivo general: realizar tareas de planeación de corto, mediano y largo plazo del desarrollo integral y sustentable del municipio de Ensenada en sus ámbitos urbano, rural, costero y metropolitano; y sus dimensiones social, ambiental, económica e institucional; que permitan anticiparse a los problemas y en consecuencia prevea los medios que es preciso disponer para los próximos años, con una visión de desarrollo sustentable del municipio de Ensenada para el mejoramiento de la calidad de vida de su población; teniendo en cuenta que el gobierno municipal debe de integrar la planeación a las políticas gubernamentales con el fin de dar cumplimiento a su mandato constitucional.	ZM de Ensenada Un municipio	Municipal	ACTIVO

Fuente: Elaboración propia

La investigación se enfoca en dos de estos Institutos Metropolitanos de Planeación: el IMEPLAN de Guadalajara y el IMEPLAN del Sur de Tamaulipas. Esta selección se basa en un muestreo intencional o basado en criterios que se presentan a continuación. Primero, pese a que diversos Institutos de Planeación se denominan metropolitanos, la mayoría de estos tienen atribuciones dadas en función del municipio. En contraste a los IMEPLAN de Guadalajara y del Sur de Tamaulipas cuyos decretos de creación y reglamentos de operación queda establecido su quehacer entorno al fenómeno metropolitano para la coordinación. Por ello, estos IMEPLAN se

acercan a la concepción de órganos de gobernanza metropolitana. Segundo, los dos IMEPLAN son retomados desde un criterio de selección de casos en el que es deseable procurar la máxima heterogeneidad posible dentro del universo (Ariza & Gandina, 2012). Aunque esta heterogeneidad no se toma aquí en términos de éxito-fracaso, sino en las variaciones de las fórmulas institucionales de los IMEPLAN, en cuanto el interés está en el análisis de las relaciones intergubernamentales.

En efecto, considerando que la legislación nacional no establece estructura institucional que deben tener los Institutos Metropolitanos de Planeación, puede existir una diversidad de estos. En este sentido, el estudio de ambos casos permite tratar de fondo un debate central en la cuestión de gobernar lo metropolitano: de un lado, una tendencia a la centralización, dado que mediante estas instancias de ámbito metropolitano -los IMEPLAN- los gobiernos de niveles intermedios buscan influir en los territorios metropolitanos (Lefevre, 2003); del otro, lo metropolitano desde la descentralización, con arreglos intermunicipales, si bien puede tener mayor peso las municipalidades centrales. Esto a partir de que el IMEPLAN de Guadalajara es concebido como un organismo intermunicipal, mientras que el IMEPLAN del Sur de Tamaulipas es de carácter estatal, por lo que se busca aprovechar la oportunidad de estudiar empíricamente a los IMEPLAN para comprender el efecto diferencial que genera esta configuración institucional.

A partir de la conformación de la Junta de Gobierno, es posible visibilizar dos principales tipologías de los IMEPLAN en México. En primer lugar, ante la falta de un gobierno metropolitano, el gobierno estatal es la autoridad metropolitana de facto, donde la coordinación intermunicipal -de darse- se articula en razón del poder estatal. Un segundo tipo refiere a un Instituto dirigido por un gobierno municipal o con cierto grado de intermunicipalidad, aunque quedaría pendiente valorar la forma que toman los arreglos de acción conjunta intergubernamental. Por tanto, ante estas tipologías, se debe poner atención a estructuras centralistas estatales, pero también del balance del peso de municipalidades “centrales” en la toma de decisiones por la coordinación y no la competencia. En particular, desde una justicia socio-espacial en el desarrollo metropolitano, que para Jeroen Klink (2005) refiere a “la capacidad de la estructura metropolitana para lograr una unificación y redistribución de los costos y beneficios del desarrollo metropolitano, a través de los límites políticos locales” (pág. 137).

Cuadro 5. Criterios de comparación para la caracterización de los IMEPLAN como órganos de gobernanza metropolitana.

Características	Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara	Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de de Tamaulipas
Año de creación	Creado en 2014 a partir de legislación	Creado por decreto estatal en 2005
Alcance geográfico institucional.	Área Metropolitana de Guadalajara, entendida como la delimitación territorial que integra los municipios a los que refiera el decreto vigente emitido por el Congreso del Estado para efectos de la Ley y, en su caso, aquellos municipios cuya incorporación devenga de la homologación por el reconocimiento administrativo que como zona metropolitana otorgue un comité interinstitucional de la autoridad federal correspondiente.	Zona Conurbada del Sur de Tamaulipas (Decreto 2005).
Definición	Organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, financiera y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones,	Organismo público descentralizado de la administración pública Estatal, con participación de los Ayuntamientos de Altamira, Cd. Madero y Tampico, con personalidad jurídica y patrimonio propios
Objeto	Tiene por objeto elaborar y coordinar la planeación y gestión del desarrollo del Área, así como elaborar y proponer instrumentos de planeación metropolitana, estudios, propuestas y mecanismos de coordinación y gestión de las Instancias, e intervenir en todas las fases de las políticas de Coordinación Metropolitana, en el ámbito de sus atribuciones.	Tiene por objeto fungir como ámbito para la reflexión de carácter técnico en materia de uso ordenado del territorio, e incorporación de políticas ambientales que contribuyan al logro del desarrollo urbano sustentable, a partir de la actuación de un Consejo Ciudadano que vincule a la sociedad y el gobierno en los procesos de planeación del territorio conurbado. Ser órgano de consulta, asesoría y evaluación en temas urbanos, tanto para las entidades públicas y privadas, como para las personas en lo individual. Promover procesos de planeación y garantizar su continuidad y eficiencia para que, en la ZC de Altamira, Ciudad Medero y Tampico se fortalezca el desarrollo sustentable mediante la aplicación de directrices que provengan de una visión de largo plazo
Atribuciones	<p>I. Elaborar y proponer a la Junta, para su consideración, autorización y posterior envío a los ayuntamientos para su aprobación:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El programa de Desarrollo Metropolitano; b) El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano; c) El Atlas Metropolitano de Riesgos; d) El programa anual de inversión; e) Los demás instrumentos de planeación y programación derivados de las áreas sujetas a coordinación metropolitana, en los términos del convenio respectivo; y f) Los demás instrumentos de planeación metropolitana a que se refieran el Código Urbano para el Estado de Jalisco y otras leyes aplicables. <p>II. Elaborar, implementar y proponer a la Junta para su aprobación el Sistema de Información y Gestión Metropolitana;</p> <p>III. Evaluar los instrumentos de planeación metropolitana;</p> <p>IV. Elaborar los documentos técnicos encomendados por la Junta, en las áreas o regiones sujetas a coordinación metropolitana;</p> <p>V. Ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Junta, en el ámbito de su competencia;</p> <p>VI. Coordinar y administrar el Banco de Proyectos Metropolitano, a través de la gerencia técnica que éste determine;</p> <p>VII. Emitir el dictamen de impacto metropolitano y establecer la metodología para su elaboración;</p> <p>VIII. Evaluar los trabajos o análisis realizados por las Mesas de Gestión, antes de ser presentados a la Junta de Coordinación Metropolitana;</p> <p>IX. Emitir las recomendaciones que considere pertinentes referente a la congruencia que guardan los programas o planes de los municipios que integran el área o región metropolitana correspondiente, con los instrumentos de planeación metropolitana;</p> <p>X. Emitir el dictamen, del estudio técnico que justifica la necesidad o no de actualizar los instrumentos de planeación municipal, de los municipios que integran el área o región metropolitana correspondiente;</p> <p>XI. Dar respuesta oportuna y de forma obligatoria a las observaciones y propuestas realizadas por el Consejo Ciudadano Metropolitano en los términos que se establezcan en el Estatuto Orgánico;</p> <p>XII. Formar parte a través de la figura del Director General de la Junta de Gobierno de las Agencias Metropolitanas;</p>	<p>I. Realizar tareas de investigación geográfica, ambiental y urbana, así como a solicitud de los ayuntamientos de Altamira, Ciudad Madero y Tampico, efectuar estudios en los campos económico, social y cultural para dar sustento a la planeación estratégica.</p> <p>II. Elaborar y mantener actualizado el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para los municipios de Altamira, Ciudad Madero y Tampico; así como los demás planes que se requieren en la materia, proponiendo cambios o a través del análisis de propuestas de los gobiernos municipales en el seno de la Junta de Gobierno. En todo caso, cada tres años, al finalizar el segundo año del periodo constitucional de los Ayuntamientos, por iniciativa propia, deberá presentar una propuesta de actualización integral del mismo.</p> <p>III. Elaborar de la investigación estratégica y la formulación de la propuesta de planes y programa de los ordenamientos territoriales, urbanos ecológicos ambientales, y socioeconómicos de los municipios de la zona metropolitana así como de la elaboración de información básica</p> <p>IV. Elaborar, por sí o por conducto de terceros los proyectos estratégicos para el desarrollo urbano de la ZC</p> <p>V. Realizar, por sí o por conducto de tercero, estudios y proyectos en materias de ingeniería vial y transporte, movilidad urbana, medio ambiente, paisaje urbano y otros que se consideren convenientes o que sean solicitados por las autoridades municipales en el seno de la Junta de Gobierno</p> <p>VI. Prestar asistencia técnica en materia de planeación, estudios y proyectos a los organismos de la administración pública, a organismos no gubernamentales y a personas físicas o morales del sector privado mediante contrato o convenio de prestación de servicios.</p> <p>VII. Integrar, en coordinación con los Ayuntamientos de Altamira, Ciudad Madero y Tampico, un sistema de información sobre la propiedad inmobiliaria en la Zona</p>

XIII. Emitir la opinión técnica que avale o no la creación de una mesa de gestión;
 XIV. Acordar con el Ejecutivo del Estado, a través de la suscripción de los convenios respectivos, la administración, operación o ejecución de programas, servicios o funciones estatales de manera conjunta y coordinada, siempre que no exista disposición contraria para ello;
 XV. Llevar a cabo los estudios, emitir opiniones técnicas y dictámenes en las materias y con los alcances que se determinen en las atribuciones que le confieran tanto los municipios integrantes del área metropolitana correspondiente, como el Ejecutivo del Estado, a través del convenio de coordinación, convenios específicos o el estatuto orgánico; y
 XVI. Las demás que le confieran tanto los municipios integrantes del área como el Ejecutivo del Estado, a través del convenio de coordinación, convenios específicos, estatuto orgánico y aquéllas que se desprendan de los ordenamientos legales aplicables.

Conurbada que contemple la situación jurídica de cada inmueble,
 VIII. Evaluar la utilidad de las áreas municipales de equipamiento para emitir recomendaciones sobre el o los usos que para la comunidad se requieren en el futuro, y de señalar, con base en criterios urbanismos y en las disposiciones legales vigentes, opinión en los casos en que en el Ayuntamiento respectivo se estime conveniente cambiar su uso o destino, para que la autoridad municipal determine lo procedente
 IX. Promover la participación ciudadana organizada en torno a propuestas de proyectos estratégicos y de modificaciones al Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para los municipios de Altamira, Ciudad Madero y Tampico, y de cambio específico de uso de suelo de predios, así como de otros asuntos que se estime justificado consultar, con objeto de conocer su opinión
 X. Promover, apoyar y llevar a cabo la capacitación y difusión didáctica de la planificación en instituciones educativas y en organizaciones de profesionales y técnicos en la materia.
 XI. Difundir y promover en los medios de comunicación la planificación y las políticas públicas vigentes en la materia, con la finalidad de crear conciencia de su importancia que tienen en el mejoramiento de la calidad de vida
 XII. Administrar el Sistema de Información Geográfica y Estadística de la Zona Conurbada con base en las disposiciones de la Ley de información geográfica y estadística. Al efecto, entre otras actividades, mantener actualizada la cartografía digital, registrando toda autorización que modifique los límites o tamaño de predios o sus edificaciones. La cartografía digitalizada será proporcionada a las diferentes áreas de la administración municipal para las aplicaciones que se estimen convenientes, como el catastro, el organismo operador de los servicios de agua potable y el alcantarillado, y otras que lo requieran
 XIII. Llevar a cabo y ejecutar las acciones necesarias para la generación, interpretación y manejo de la información técnica y de política de diseño urbano, infraestructura urbana, así como de generación de proyectos de diseño urbano que estén planteados en los distintos ordenamientos de planeación de los municipios metropolitanos
 XIV. Integrar, actualizar y resguardar el catálogo del patrimonio arquitectónico edificado en la Zona Conurbada y responsabilizarse de dictaminar sobre la conservación, restauración o eventual modificación de los edificios.
 XV. Actuar como coadyuvante del Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Gobierno del Estado para atender los asuntos que requieran coordinación en materia de patrimonio histórico público.

Estructura orgánica

- 1. Dirección General
 - 10.1.1. Coordinación de Vinculación Metropolitana
 - 10.1.2. Coordinación de Comunicación Metropolitana
 - 10.1.3. Coordinación Técnica y de Investigación
 - 10.1. Gerencia Técnica de Tecnologías de la Información
 - 10.2. Contraloría Interna
- 11. Dirección de Planeación Metropolitana
 - 11.1.1. Coordinación de Gestión de Información, Seguimiento y Evaluación
 - 11.2. Gerencia Técnica de Movilidad
 - 11.2.1. Coordinación de Modelos y Estadísticas de Transporte
 - 11.2.2. Coordinación de Dictaminación
 - 11.2.3. Coordinación de Sistemas y Planeación
 - 11.2.4. Coordinación de Estudios de Movilidad y Transporte
 - 11.3. Gerencia Técnica de Gestión Integral del Riesgo
 - 11.3.1. Coordinación de Análisis de Riesgo
 - 11.3.2. Coordinación de Prevención y Mitigación
 - 11.3.3. Coordinación de Resiliencia
 - 11.3.4. Coordinación de Infraestructura Estratégica
 - 11.4. Gerencia Técnica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo
 - 11.4.1. Coordinación de Análisis Territorial
 - 11.4.2. Coordinación de Planeación
 - 11.4.3. Coordinación de Ordenamiento Sustentable
- 12. Dirección de Gestión de Desarrollo
 - 12.1. Gerencia Técnica de Cooperación Internacional
 - 12.2. Gerencia Técnica de Sustentabilidad y Cambio Climático
 - 12.2.1. Coordinación de Cambio Climático
 - 12.3. Gerencia Técnica de Banco de Proyectos

- Junta de gobierno
- Consejo consultivo ciudadano
- Dirección General
- Comisaría
- Departamento de Finanzas y Logística de Eventos
- Departamento de Administración y Relaciones Públicas
- Dirección de planeación territorial y movilidad urbana
- Departamento de uso de suelo
- Departamento de movilidad urbana
- Dirección de medio ambiente y saneamiento territorial
- Departamento de monitoreo ambiental
- Dirección de información y desarrollo socioeconómico
- Departamento de Información estadística
- Departamento de información socioeconómica
- Dirección de geoprocuremento, Informática y archivo.
- Departamento de geoprocuremento
- Departamento de informática y archivo

- 12.3.1. Coordinación de Banco de Proyectos
- 12.4. Gerencia Técnica de Marca Ciudad Guadalajara
Guadalajara
- 13. Dirección Administrativa
 - 13.1. Coordinación de Contabilidad
- 14. Dirección Jurídica
 - 14.1. Coordinación de Procesos Jurídicos
 - 14.2. Coordinación de Proyectos de lo Jurídico Consultivo

En 2014 la estructura era:

- Dirección general
 - Órgano de control interno
- Unidad jurídica, administrativa y de finanzas
 - Coordinación jurídica
 - Coordinación administrativa
 - Coordinación de finanzas
- Unidad de planeación y programación
 - Coordinación de planeación
 - Coordinación de programación
- Unidad de concertación social
- Unidad de evaluación y seguimiento
 - Coordinación de seguimiento
 - Coordinación de evaluación
- Unidad de información metropolitana
 - Coordinación de modelo de datos
 - Coordinación de análisis territorial
 - Coordinación de e tecnologías de la información

Junta de gobierno	<p>La Junta de Gobierno es el órgano superior del Instituto, y estará integrada por los Presidentes municipales del Área, el Gobernador del Estado, o quienes éstos designen, el Director General del Instituto, los titulares tanto de la Dirección Administrativa como del Órgano Interno de Control. El Presidente de la Junta de Gobierno será el Presidente en turno de la Junta, o quien éste designe, el cual será asistido por el titular de la Dirección Administrativa del Instituto, en funciones de Secretario Técnico. La representación que ostenten los integrantes de la Junta de Gobierno tanto del Ejecutivo del Estado como de los municipios del Área, deberá constar por escrito y estar firmada directamente por el titular del encargo y dirigido al Secretario Técnico para su registro y archivo.</p>	<p>La junta de gobierno es el órgano de conducción del Instituto y estará integrado de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un presidente que será el gobernador del Estado • Tres Vicepresidentes que serán los presidentes municipales de los ayuntamientos de Altamira, Cd. Madero y Tampico. • Un representante al Congreso del Estado que será un diputado integrante de la Comisión de Desarrollo Urbano, o residente de cualquiera de los municipios que integran la zona conurbada • Doce vocales que serán los una de las siguientes dependencias y entidades estatales y municipales <ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría De Obras Públicas Desarrollo Urbano Y Ecología • La Secretaría De Desarrollo Económico Y Del Empleo • La Secretaría De Desarrollo Social Y Cultura Y Deporte • El Instituto Tamaulipeco De Vivienda Y Urbanización • La Dirección General De Transporte Público En El Estado Dependiente De La Secretaría General De Gobierno • La Dirección General De Medio Ambiente Dependiente De La Secretaría De Obra Para Desarrollo Urbano Y Ecología y • el titular del área municipal en que en cada ayuntamiento que tenga la responsabilidad de atender los asuntos de estado y el ordenamiento territorial
Designación del puesto de la dirección	<p>Será designado por la Junta de entre las propuestas que presenten sus integrantes; dura en su cargo cuatro años y podrá ser reelecto hasta por dos periodos subsecuentes más.</p>	<p>Será designado por el gobernador estado y durará en su cargo de 3 años el cual justamente la mitad cada periodo constitucional de los gobiernos municipales el director podrá ser ratificado para un periodo adicional</p>
Consejo Consultivo ciudadano	<p>El Consejo es un órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana y carácter honorífico, que tendrá sede en las instalaciones del Instituto y se integra por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales, organizaciones cíviles, profesionales y académicas asentadas en el Área, respetando los Principios de igualdad y paridad de género previstos en el marco jurídico. El Consejo tiene por objeto y función realizar y participar en el seguimiento y evaluación de asuntos y materias metropolitanas, así como elaborar, emitir, recibir, discutir, organizar y canalizar propuestas desde la sociedad civil, según lo establecido en la Ley, el Código, este Estatuto, los Convenios de coordinación y asociación, sus reglamentos internos, manuales administrativos y lineamientos vigentes, y otras disposiciones aplicables.</p>	<p>El consejo consultivo ciudadano se integrará de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un presidente honorario que será el gobernador del Estado • Cinco consejeros ciudadanos designados por el titular del ejecutivo • Cinco consejeros ciudadanos designados por cada uno de los ayuntamientos entre los sectores de la comunidad involucrados en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial • Trece consejeros representantes de organizaciones e instituciones existentes en la zona conurbada, y que a continuación se enumeran: <ul style="list-style-type: none"> • Cámara mexicana de la industria de la construcción • cámara nacional de comercio de cada uno de los ayuntamientos • colegio de arquitectos • colegio de notarios

		<ul style="list-style-type: none"> • hoteleros • confederación patronal de la república mexicana • organismos operadores de los servicios de agua potable y alcantarillado • petróleos mexicanos • comisión federal de electricidad • Consejo de instituciones empresariales del sur de Tamaulipas • Asociación de industriales del Sur de Tamaulipas. <ul style="list-style-type: none"> • Secretario nombrado por el gobernador del estado y un • secretario técnico
Fuente de financiamiento	<p>Las aportaciones, subsidios y apoyos que perciba de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de organismos del sector social o privado, nacional o extranjero, que coadyuven al desarrollo de su función;</p> <p>Los legados y donaciones otorgados en su favor y los fideicomisos en que se le señale como fideicomisario;</p> <p>Los intereses, dividendos, rendimientos, utilidades y rentas que obtenga de la inversión de sus recursos, bienes, derechos y valores;</p> <p>Para asegurar la autonomía técnica y de gestión del Instituto, se deberá establecer por convenio un fondo mínimo para el funcionamiento de las Instancias mediante aportaciones anuales.</p> <p>La Junta podrá autorizar y proponer al Gobierno del Estado o a los municipios del Área, aportaciones complementarias para financiar el desarrollo de estudios, proyectos específicos, instrumentos de planeación o mecanismos de coordinación que los recursos del Instituto no puedan financiar.</p>	<p>Las aportaciones que le destinen el gobierno del estado y/o los ayuntamientos de Altamira, Ciudad Madero y Tampico en sus presupuestos anuales de egresos, procurándose que dichas aportaciones sean equitativas y suficientes para hacer las necesidades de operación del instituto.</p> <p>Las aportaciones, donaciones, legados y demás liberalidades análogas que reciba de los sectores social y privado-</p> <p>Los derechos que perciba como contraprestación de los servicios que preste</p> <p>Los rendimientos, recuperaciones y demás ingresos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones anteriores</p> <p>En general todos los bienes derechos y obligaciones que entrañen utilidad económica o sean susceptibles de estimación pecuniaria y que se obtengan cualquier título legal</p>
Presupuesto	<p>El presupuesto de ingresos para el año 2023 fue de \$66,355,933.42. De estos, 50 millones de pesos son de subsidio otorgado a través del Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco; \$1,179,490.41 en productos (estimado de intereses financieros), y \$12,506,924.65 de compromisos previamente aprobados por la Junta de Gobierno; y \$2,669,518.36 en remanente de ingresos propios (Proyecto Metro Resilience Guadalajara). (Información de transferencia)</p>	<p>El presupuesto de ingresos para el año 2023 fue de \$7,353,485.15. Esto de acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2023.</p>
Plantilla de personal	<p>En 2014 el IMEPLAN de Guadalajara contaba con una plantilla de 17 trabajadores (4 de ellos eventuales), En 2023 la plantilla asciende a 83 y 6 de la plantilla de personal proyecto metrópoli resilience Guadalajara. Ninguno de la lista de 2014 sigue en la actual, 2 vacantes en 2023</p>	<p>Imeplan del sur de tamulipas 16 personal en su plantilla en 2023, 15 en 2014, todos como contratación de confianza.5 de ellos todavía aparecen en la lista. 4 de los puestos en 2023 aparecen como vacantes</p>

Fuente: Elaboración propia

3.3. Comparación de segundo orden: metrópolis.

Para profundizar en obtener información sobre cómo influyen los IMEPLAN en el proceso de gobernanza metropolitana, además de enfocarse en las instituciones en sí mismas, la investigación compara las zonas metropolitanas donde estos Institutos se localizan -a saber, la zm de Guadalajara y la zm Tampico-, con otras dos zonas que comparten algunas características con estos territorios pero que no poseen Institutos Metropolitanos de Planeación.

Las metrópolis seleccionadas -vistas en pares- comparten determinadas condiciones de alcance de la coordinación desde una perspectiva territorial. Son precisamente estas condiciones las que definen la selección a fin de evitar caer en casos irrelevantes. Así, la selección de zonas metropolitanas, como unidades comparables, se hace específicamente a partir de tres variables

asociadas a la coordinación metropolitana desde el punto de vista territorial -pero con implicaciones sociales, económicas y políticas-. Estas variables son la población, la fragmentación jurisdiccional y el tipo de la zona metropolitana. Aunque se reconoce que esta caracterización no comprende otros factores -no menores- asociados a la contribución de una gobernanza metropolitana -como podría ser la legislación local-, este acercamiento permite establecer zonas con similitudes desde un enfoque de gobernanza territorial en un inicio. Con esto se busca establecer el contexto no como un lugar, sino como un espacio de interacciones sociales y procesos políticos (Bartlett & Vavrus, 2017).

La población es en sí un acercamiento a las dimensiones de la metrópolis que da cuenta de los servicios y bienes que esta puede ofrecer tanto a sus habitantes, como a su área de influencia regional; y, en general, es un acercamiento a la complejidad social en la diversidad de actores que participan en los procesos de gestión metropolitana. Asimismo, de acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015 (PNUD, 2019), el tamaño población estaría asociado de manera positiva al Índice de capacidades funcionales de los municipios (ICFM);⁵² es decir, las capacidades gubernamentales estarían en función de la población. De manera que, de ser zonas metropolitanas con una población similar, se esperarían capacidades funcionales similares; aunque esto debe matizarse a la luz de las desigualdades intrametropolitanas.

Por su parte, desde un sentido administrativo, la población de las metrópolis puede ser un criterio considerado por la administración federal en el acceso a determinados recursos, lo que expresa un tratamiento diferenciado a partir de la población. En este criterio de selección de zonas metropolitanas desde la población, se retoma la tipología de la OCDE (2019) para las áreas urbanas funcionales (pero no su delimitación), donde las áreas metropolitanas son aquellas entre 250 mil y 1.5 millones de habitantes y las áreas metropolitanas grandes de más de 1.5 millones de habitantes.

La fragmentación jurisdiccional se entiende aquí como el número de municipalidades que integran una zona metropolitana de acuerdo con el ejercicio de delimitación de 2015. Este es un criterio que no solo es relevante en un sentido numérico por la cantidad de actores municipales que comprende una zona metropolitana, donde se parte de la conjetura de qué a mayor número de

⁵² En concreto, señala que “los municipios con más de 100,000 habitantes cuentan con un ICFM 2.8 veces más alto que aquellos con una población menor a 2,500 habitantes”.

gobiernos locales más difícil es establecer arreglos de coordinación intergubernamentales; sino también por lo que esta fragmentación implica en el escenario político ante la posibilidad de una pluralidad político-partidista que complejiza los arreglos de lógicas intergubernamentales basados en voluntarismos políticos. Asimismo, una mayor fragmentación jurisdiccional puede vincularse a la posibilidad de una mayor heterogeneidad intrametropolitana de las capacidades gubernamentales locales, lo que condiciona la coordinación metropolitana. En consecuencia, esta fragmentación también lleva a ver las desigualdades intrametropolitanas y las dinámicas de poder.

La fragmentación jurisdiccional del punto anterior refiere particularmente en un sentido horizontal de gobiernos locales, es decir, municipales. No obstante, se requiere también atender las relaciones verticales que pueden existir en estos territorios metropolitanos. El tipo de zona metropolitana refiere a la tipología del grupo intersectorial INEGI-CONAPO-SEDATU a cargo de la delimitación e identificación de lo metropolitano, que aprehende principalmente las relaciones intergubernamentales presentes en determinada zona metropolitana. Así se tienen zonas metropolitanas intermunicipales, es decir, intraestatal con municipalidades de un mismo estado; zonas metropolitanas interestatales donde, además de la intermunicipalidad se agrega un elemento de dos o más estados; o zonas metropolitanas transfronterizas que debe atender relaciones binacionales. Estos diferentes tipos de zonas metropolitanas refieren, de fondo, a las relaciones intergubernamentales y la complejidad que esta puede generar para la coordinación metropolitana en un sistema federal. De manera que habría que reconocer los desafíos particulares que enfrentan cada una de estas zonas.

Finalmente, como se mencionó previamente, estos casos no son irrelevantes en la medida en que las zonas cuentan con uno o más Institutos Municipales de Planeación que pueden tratar la coordinación desde la estabilidad; además de que, en algún momento u otro, en estas zonas se ha propuesto la creación de una Instituto Metropolitano de Planeación. Así pues, partir de los criterios de selección para la comparación de zonas metropolitanas, se identificaron dos pares de comparación: la ZM de la Laguna a comparar con la ZM de Tampico; y la ZM de Monterrey a comparar con la ZM de Guadalajara. El siguiente cuadro es una síntesis de estos criterios.

Cuadro 5. Criterios de selección para la comparación de segundo orden de las zonas metropolitanas				
	ZM de Tampico	ZM de la Laguna	ZM de Guadalajara	ZM de Monterrey
Tipo de caso	PRINCIPAL	SECUNDARIO	PRINCIPAL	SECUNDARIO
Tiene IMEPLAN	Si	No	Si	No
Tiene IMPLAN	No	Si	No	Si
Tipo de ZM	Interestatal	Interestatal	Intermunicipal	Intermunicipal
Tipo de áreas metropolitanas, según la OCDE	Área metropolitana	Área metropolitana	Área metropolitana grande	Área metropolitana grande
Población (INEGI, 2020)	927,379	1,434,283	5,268,642	5,341,177
Número de municipios	5	5	10	18
Número de municipios centrales, según la delimitación 2018	5	4	6 (60% del total de municipios)	12 (66% del total de municipios)
Municipios con mayor proporción de población respecto al total de la zona metropolitana.	Tampico (32.05%) Altamira (29.09%)	Torreón (50.26%) Gómez Palacio (25.99%)	Guadalajara (29.88%) Zapopan (27.26%)	Monterrey (21.40%) Apodaca (12.29%)
Índice de Desarrollo Humano de la ZM⁵³	0.798	0.79	0.802	0.818

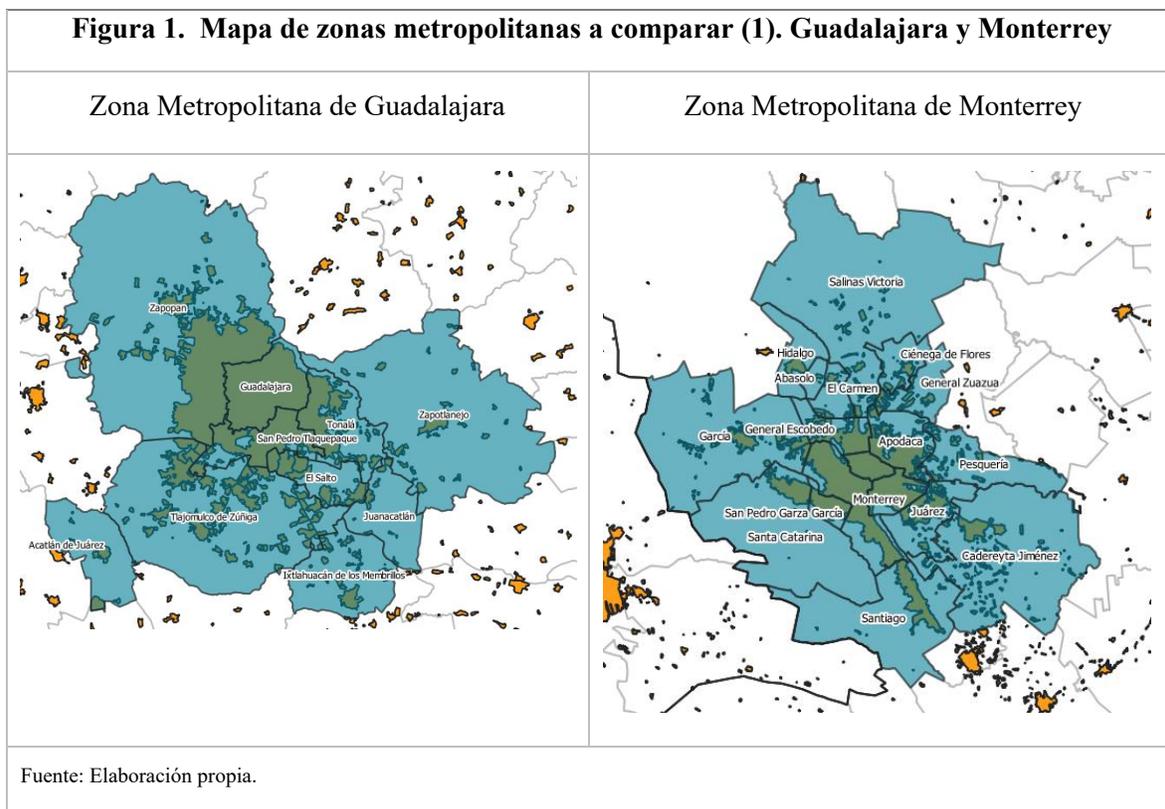
Fuente: Elaboración propia

3.3.1. Zona Metropolitana de Monterrey y Zona Metropolitana de Guadalajara

Se seleccionó la zona metropolitana de Monterrey para su comparación con la zona metropolitana de Guadalajara por su población (ambos tienen más de 5 millones de habitantes) y por ser intermunicipales. Ambas son, además, las principales metrópolis del país después de la zona metropolitana del Valle de México, por lo que su estudio es una aproximación a las condiciones para la coordinación metropolitana en zonas que no están a la cabeza en la primacía metropolitana del país. Y, aunque la zona metropolitana de Monterrey está compuesta por 8 municipios más que la de Guadalajara, ambas tienen en común que el municipio con mayor dominio poblacional del total de la zona es menor a 30%. Esta es una característica relevante si se considera que el 52% de los municipios metropolitanos del país tienen menos del 5% de la población total de la ZM a la que pertenece, como consecuencia de un marcado municipio central que representa la mayoría del porcentaje del total de su respectiva zona. Asimismo, en ambas zonas metropolitanas hay otros municipios que, por su papel económico o poblacional, se articulan como contra peso a los municipios centrales de mayor población. Un contrapeso que

⁵³ El IDH y sus componentes, para cada zona metropolitana, es el promedio de los municipios que la integran ponderado por su población (PNUD, 2019)

condiciona los arreglos de coordinación. Estos serían Zapopan, para la zm de Guadalajara; y el municipio de San Pedro Garza García, para la zm de Monterrey.



Cuadro 6. Caracterización de los municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey

Municipio	Tipo de municipio por criterio (delimitación ZM, 2015)	Población	Categoría del índice de capacidades funcionales municipales (PNUD)	Afiliación partidista alcalde 2021
Monterrey	Central	1,142,994	ND	Movimiento ciudadano
Gral. Escobedo	Central	481,213	muy alto	PAN
San Pedro Garza García	Central	132,169	muy alto	Independiente
Apodaca	Central	656,464	muy alto	PRI
Carmen	Central	104,478	Alto	PVE
Santa Catarina	Central	306,322	Alto	PAN
García	Central	397,205	Alto	Independiente
Santiago	Central	46,784	Medio	PRI
Abasolo	Exterior por criterio de política urbana	2,974	Medio	PAN
San Nicolás de los Garza	Central	412,199	Medio	PAN
Pesquería	Exterior por criterio de integración física	147,624	Medio	PAN

Ciénega de Flores	Exterior por criterio de política urbana	68,747	Medio	PVE
Guadalupe	Central	643,143	Medio	PRI
Juárez	Central	471,523	Medio	PRI
Hidalgo	Exterior por criterio de política urbana	16,086	Bajo	Movimiento Ciudadano
Gral. Zuazua	Exterior por criterio de integración física	102,149	Bajo	Movimiento Ciudadano
Cadereyta Jiménez	Exterior por criterio de integración física	122,337	Bajo	PAN
Salinas Victoria	Central	86,766	Bajo	Movimiento Ciudadano
Fuente: Elaboración propia				

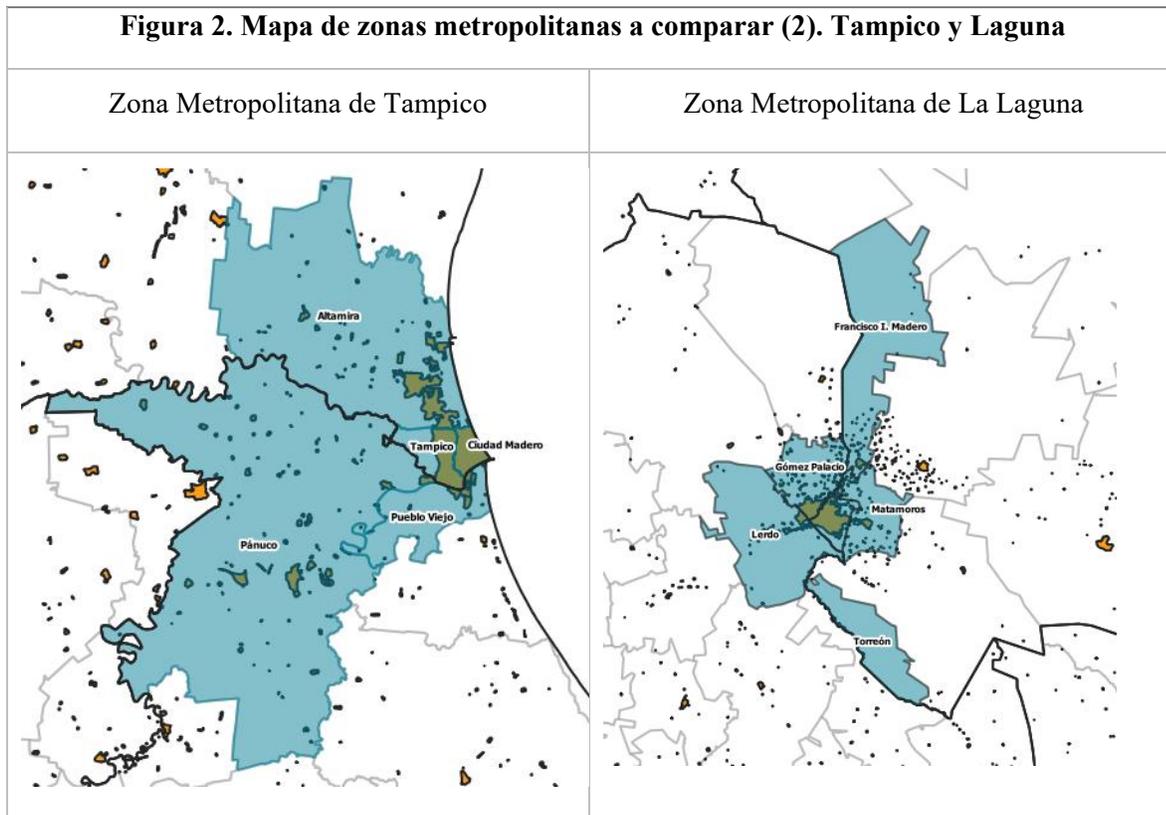
Cuadro 7. Caracterización de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara

Municipio	Tipo de municipio (delimitación ZM, 2015)	Población	Categoría índice de capacidades funcionales municipales (PNUD)	Afiliación partidista alcalde
Tlajomulco de Zúñiga	Central	727,750	muy alto	Movimiento Ciudadano
Ixtlahuacán de los Membrillos	Exterior por criterio de integración física	67,969	muy alto	PRI
Zapotlanejo	Exterior por criterio de integración física	64,806	muy alto	Morena
Guadalajara	Central	1,385,629	muy alto	Movimiento Ciudadano
Tlaquepaque	Central	687,127	Alto	Movimiento Ciudadano
Zapopan	Central	1,476,491	Alto	Movimiento Ciudadano
El Salto	Central	232,852	Alto	Movimiento Ciudadano
Acatlán de Juárez	Exterior por criterio de política urbana	25,250	Alto	Movimiento Ciudadano
Tonalá	Central	569,913	Medio	Morena
Juanacatlán	Exterior por criterio de integración física	30,855	Medio	Movimiento Ciudadano
Fuente: Elaboración propia				

3.3.2. Zona metropolitana de la Laguna y Zona Metropolitana de Tampico.

Por su parte, la zona metropolitana de la Laguna se seleccionó para contrastarla con el caso de la zona metropolitana de Tampico. Si bien difieren en población por alrededor de 500 mil habitantes, ambas corresponden a la tipología de áreas metropolitana de la OCDE por ubicarse en una población entre 250 y 1.5 millones de habitantes. Asimismo, son comparables por una característica particularmente conflictiva para la coordinación metropolitana ante relaciones horizontales y verticales: la interestatalidad. Una característica que de las 74 zonas metropolitanas identificadas para 2018, solo comparten siete zonas metropolitanas. Ambas zonas metropolitanas coinciden, además, en el número de municipios que conforman sus respectivas zonas metropolitanas, de acuerdo con la delimitación de 2018. Más aún, ambos

tienen una marcada conurbación física, donde los municipios que los integran tienden a formar una unidad territorial de políticas metropolitanas.



Cuadro 8. Caracterización de los municipios de la Zona Metropolitana de la Laguna

Municipio	Estado	Tipo de municipio	Población	Categoría índice de capacidades funcionales municipales (PNUD)	Afiliación partidista alcalde	Afiliación partidista estatal
Gómez Palacio	Durango	Central	372,750	Alto	Morena	PAN
Lerdo	Durango	Central	163,313	Alto	PRI	
Torreón	Coahuila	Central	720,848	muy alto	PRI	PRI
Francisco I. Madero	Coahuila	Exterior por criterio de política urbana	59,035	Medio	Morena	
Matamoros	Coahuila	Central	118,337	Bajo	PRI	

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 9. Caracterización de los municipios de la Zona Metropolitana de Tampico

Municipio	Estado	Tipo de municipio	Población	Categoría índice de capacidades funcionales municipales (PNUD)	Afiliación partidista alcalde	Afiliación partidista estatal
Pueblo	Veracruz	1	57,909	Alto	Morena	Morena

Viejo						
Pánuco	Veracruz	1	96,185	Medio	Morena	
Tampico	Tamaulipas	1	297,562	Medio	PAN	PAN
Altamira	Tamaulipas	1	269,790	Alto	Morena	
Ciudad Madero	Tamaulipas	1	205,933	Medio	Morena	

Fuente: Elaboración propia

3.4. Aproximación a las dimensiones analíticas.

En su trayectoria académica Frederickson presenta una propuesta teórica que suele hacer referencia a comunidades epistémicas desde una idea de regímenes de enfoque cognitivista. Sin embargo, en su investigación empírica, *Public Administration and Shared Power: Understanding Governance, Networks, and Partnerships*, Frederickson y Matkin (2005) propiamente siguen una metodología de regímenes basado en intereses utilizando teoría de juegos, e incluso explorando propuestas basados en poder de los efectos de los “*free riders*” en la cooperación. Esto mediante una encuesta en la que desarrollaron el planteamiento hipotético de una empresa tecnológica que busca asociarse con municipalidades de una metrópolis, y donde se le indicaba a los encuestados que evaluaran si deciden participar o no, desde una postura de “un funcionario del gobierno local experimentado y muy respetado en la ciudad ficticia de Hometown”. Las respuestas se ubicaban dentro de una escala de 1 a 7 en su inclinación a participar en acciones coordinadas.

En el mismo instrumento -es decir, la encuesta-, se plantearon preguntas sobre la *antigüedad en el servicio público*, ¿Cuántos años en total ha estado en la profesión de gestión del gobierno local?; *interacción entre el funcionariado*, ¿Con qué frecuencia se reúne con sus contrapartes oficiales administrativos en otras jurisdicciones para discutir programas/cuestiones regionales?; *tiempo dedicado a la conjunción administrativa*, ¿Cuánto de su tiempo como oficial administrativo se dedica a trabajar en programas/cuestiones regionales?; y el *nivel de educación*. A pesar de que los autores plantean estas preguntas, no es claro que en su análisis profundicen en estos cómo factores que influyen en su disposición a realizar actividades de conjunciones administrativas.

Asimismo, los autores utilizan un modelo de regresión, como método cuantitativo, que la presente investigación no pretende seguir, pues se argumenta que esto no permite explorar la complejidad y la diversidad de factores contextuales que pueden influir en el comportamiento

humano. En el caso de la participación en actividades de conjunciones administrativas, factores como la cultura organizacional, las relaciones interpersonales, las normas profesionales y las estructuras de poder pueden ser difíciles de capturar con precisión mediante métodos cuantitativos. Los enfoques cualitativos, en cambio, permiten una exploración más flexible y adaptable de estos factores, lo que facilita una comprensión más completa de su papel en la disposición del funcionariado a participar en actividades de coordinación interjurisdiccional. Además, los métodos cualitativos pueden ayudar a identificar nuevas dimensiones y perspectivas que pueden no haber sido consideradas en estudios anteriores.

En el marco de esta investigación, se siguen ejes analíticos visibles en la propuesta de Frederickson (aunque no sean plenamente analizadas por el autor) para tratar de manera integral el rol del funcionariado experto y del IMEPLAN en la coordinación intermunicipal, así como identificar los factores clave que facilitan o dificultan este proceso. Se analizan las redes informales y prácticas políticas colectivas que facilitan la interacción y colaboración entre los funcionarios y el IMEPLAN. En este sentido, se toma en cuenta factores internos dentro de cada jurisdicción, como la cultura organizacional, los recursos institucionales y los perfiles de los actores, la calidad de las relaciones interpersonales entre los funcionarios, para una comprensión de los desafíos y oportunidades para la coordinación. Es decir, se identificarán los factores que facilitan o dificultan la coordinación intermunicipal desde lo local. Además, se toma al IMEPLAN como un actor tercero que promueve nuevas ideas y enfoques dentro de la arena metropolitana. Esto puede implicar la difusión de información, la promoción de nuevos marcos conceptuales, la formación de coaliciones de actores comprometidos con un cambio, entre otras estrategias.

Cuadro. Ejes analíticos que guían la investigación		
Eje	Justificación	Instrumento
Caracterización del funcionariado	Se contempla tratar el perfil profesional, la formación académica y la trayectoria laboral del funcionariado de áreas o departamentos de desarrollo urbano (o similares). Esto con el fin de ver en qué medida condiciona su comprensión de la cuestión metropolitana, y disposición a la colaboración. Se dice que la profesión carece de compromisos normativos compartidos, esto no necesariamente es el caso del planificador, al tiempo que este se auto percibe con un comportamiento diferente del de los individuos típicamente analizados en términos de sus limitaciones burocráticas.	Entrevista Censo de Gobiernos Locales
Comprensión de lo metropolitano	Se tratan las creencias normativas y causales relacionadas con la coordinación metropolitana, así como sus objetivos y prioridades en este contexto. Esto para ver de qué manera se enmarca el <i>issue</i> en el debate colectivo. En este sentido, un aspecto central es cómo se concibe la territorialidad metropolitana como referencia para la acción pública. Con ello se pregunta al funcionariado qué es la zona	Se realizó un análisis de documentos de 6 leyes estatales; 2 convenios de coordinación; 4 declaratorias de ZC o ZM; y un plan metropolitano. Entrevista al funcionariado

	metropolitana, cuáles son los principales problemas metropolitanos de su metrópolis, y a quién le correspondería atenderlos.	
Colaboración Intermunicipal del funcionariado	Se analizarán las interacciones y relaciones entre el funcionariado de las metrópolis, así como las dinámicas de poder y las redes de influencia que puedan existir. Algunas preguntas guía: ¿Cómo describiría la relación actual entre los municipios en la zona metropolitana? ¿Qué factores considera que facilitan la coordinación entre los municipios? ¿Ha identificado algún obstáculo o desafío importante que dificulte la colaboración entre los municipios? ¿Cómo cree que se podrían superar estos obstáculos?	Entrevista
IMEPLAN como espacio de encuentro	Se examinará el papel del IMEPLAN como catalizador de la coordinación intermunicipal, evaluando su contribución en la comunicación entre actores. Esto bajo el supuesto de que las organizaciones de planificación metropolitana facilitan la interacción entre administradores de ciudades y especialistas, brindando oportunidades para un contacto cara a cara continuo entre los funcionarios de gobierno, lo que se cree que aumenta la confianza y reduce los costos de transacción para permitir la cooperación de los gobiernos locales	Reglamentos Internos Entrevistas 54 planes municipales.

Fuente: Elaboración propia

Se realizaron 5 entrevistas en Tampico; 3 en la ZM de la Laguna; 6 en Guadalajara y 7 en Monterrey. Se entrevistaron dos tipos de actores. Primero, a aquellos que trabajan en los Institutos Metropolitanos de Planeación, específicamente a la persona a cargo de la dirección de proyectos o similar. Si bien esto se realiza para obtener información que no sea posible obtener mediante documentos oficiales, también se busca identificar las interpretaciones que tienen estos actores desde una mirada interna sobre la operación de los IMEPLAN. En este sentido, cabe recordar que el estudio de caso busca entender e incorporar, al menos parcialmente, las perspectivas de los actores sociales (Bennett & Elman, 2008). Una segunda categoría de actores comprendería a actores de la administración pública municipal, específicamente aquellas unidades relacionadas al desarrollo urbano, estos pueden ser Institutos Municipales de Planeación o dependencias de desarrollo urbano.

CAPITULO 4. EVIDENCIAS DESDE LAS METROPOLIS ESTUDIADAS

4.1. “*Lo metropolitano no existe*”: el alcance espacial y estatus formal de lo metropolitano.

En México, hay 74 zonas metropolitanas identificadas por el grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI en 2015, pero solo el 58% de estas cuentan con una declaratoria de zona metropolitana o zona conurbada. Mientras que un 65% del total tienen un plan o programa de ordenación de zona conurbada o metropolitana. Esto expresa que no todas las metrópolis cuentan con una definición de su *estatus formal*, sea mediante un instrumento de planeación o un mecanismo jurídico establecido en sus legislaciones estatales, por lo que su “reconocimiento” como territorialidad metropolitana se basa exclusivamente en el ejercicio de delimitación federal. Más aún, las metrópolis mexicanas pueden utilizar sus propias figuras legales para definir el estatus formal de lo metropolitano y establecer su propio alcance espacial, por lo que los territorios definidos en dichos instrumentos no necesariamente coinciden con los límites de la zona metropolitana establecidos por el grupo interinstitucional.

En efecto, las legislaciones estatales de México dan cuenta que las figuras de reconocimiento de lo metropolitano no se agotan con la categoría de zona metropolitana. Por ejemplo, la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León* dispone tres categorías territoriales relacionadas a la metropolización: las zonas conurbadas, las zonas metropolitanas y las regiones. Cada una de las cuales tienen que ser reconocida formalmente mediante la celebración de un convenio, en el cual se debe puntualizar los municipios que la conforman. Por su parte, la *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco* retoma como conceptos al área metropolitana y la región metropolitana, como figuras que deben ser declaradas oficialmente mediante un decreto del Congreso del Estado. Por tanto, el proceso de reconocimiento de lo metropolitano puede darse mediante figuras como la conurbación, zona, área o región metropolitana, según lo dispuesto en las legislaciones estatales.

De este modo, si bien la zona metropolitana es una categoría de tipo de ciudad que ha sido utilizada de manera sistemática desde el año 2000 por el grupo interinstitucional para caracterizar la condición metropolitana del país, lo cierto es que la categoría no es plenamente retomada o reconocida por los actores locales. Es decir, la delimitación de zonas metropolitanas del gobierno

federal no es necesariamente la única unidad espacial que refleja la “realidad” del fenómeno metropolitano. Con ello, se introduce un cuestionamiento sobre quién tiene el poder de categorización de lo metropolitano, y con qué finalidad.

Esta investigación identifica así dos procesos distintos en la institucionalización del territorio metropolitano en el país. De un lado, la delimitación e identificación de zonas metropolitanas por parte del grupo interinstitucional que define los límites de las metrópolis desde una perspectiva *top down*, con lo que reconoce la existencia de una expresión territorial metropolitana desde criterios principalmente socio espaciales y estadísticos. Del otro lado, el proceso de reconocimiento mediante declaratorias u otro tipo de instrumento que suelen ser parte de las atribuciones de las autoridades locales, y que expresa el resultado de una negociación de los límites de la metrópolis por las implicaciones políticas que ello conlleva.

Así pues, aunque el ejercicio de delimitación del grupo interinstitucional es considerado la base para las disposiciones de la LGAHDUOT de 2016 en materia de gobernanza metropolitana, este no deja de ser considerado un ejercicio estadístico-descriptivo. Por consiguiente, mientras estos territorios metropolitanos no sean reconocidos formalmente -y reguladas subsecuentemente- por los gobiernos que cuentan con dicha atribución, no existen propiamente como categorías territoriales para la administración pública. En este sentido, se puede argumentar que la zona metropolitana no es una categoría referencial para la comprensión del territorio en lo local, lo cual incluye al funcionariado del aparato burocrático municipal. Esto pues los funcionarios poseen imaginarios socio-territoriales metropolitanos más bien limitados, al desconocer o no tener certeza de los municipios que conforman la “forma” de zona metropolitana de sus respectivas metrópolis. Una cuestión que se complejiza cuando existen diferentes “formas” de delimitación de territorialidades metropolitanas para caracterizar una misma metrópolis.

En este escenario, conviene subrayar que la definición del alcance espacial de lo metropolitano y la definición de su estatus formal son acciones fundamentales para la gobernanza metropolitana (ESPON, 2017). Esto no sólo porque promueve una definición compartida del territorio metropolitano entre los diversos actores en la comprensión de lo que *es* y lo que *no es* parte de la metrópolis para fines de análisis territoriales, sino porque estas acciones también definen los actores que participan en el proceso de construcción o consolidación de un espacio político y conformación de una comunidad metropolitana. Además, la definición del estatus

formal de lo metropolitano suele conllevar el establecimiento de mecanismos de gobernanza metropolitana, y objetivos de la colaboración, por lo que se trata de procesos sociopolíticos de reconocimiento para la conformación de arenas metropolitanas.

En México, la literatura poco ha tratado cómo se configura esta dimensión política de las zonas metropolitanas en lo local, es decir, los procesos locales de identificación de su escala espacial y definición de su estatus formal. Este apartado trata estos aspectos al presentar evidencias sobre cómo se configura la dimensión institucional de las metrópolis y de qué manera influye el IMEPLAN en este proceso. En esto se observa que, si bien la definición del alcance espacial y el estatus formal de lo metropolitano en lo local facilita las relaciones intergubernamentales, en los territorios donde opera un IMEPLAN (instaurado como resultado de estos mismos procesos de formalización) existe una mayor presencia de imaginarios espaciales que llevan a posicionar el tema metropolitano en la agenda pública. En este sentido, algunos autores ya señalaban que a las instituciones les compete sentar las bases de una nueva escala de identificación colectiva que finalmente cree una conciencia metropolitana (Ferraó, 2004).

4.1.1. ¿Conurbación, zona, área o región metropolitana? Procesos locales de institucionalización de territorios metropolitanos.

En general, la investigación da cuenta que la delimitación e identificación de zonas metropolitanas por parte del grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI es considerada por los actores locales entrevistados como una acción *top down* impulsada por el gobierno federal. En este sentido, uno de los entrevistados incluso señala que es responsabilidad del gobierno federal el designar las zonas metropolitanas, como una atribución establecida en la LGAHOTDU promulgada en 2016. Sin embargo, esta aseveración no es compartida por otros informantes que mencionaron expresamente que los documentos de delimitación de zonas metropolitanas del grupo interinstitucional no son vinculantes.

En concreto, la LGAHOTDU establece que el gobierno federal está facultado para emitir los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones; así como para participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas. No obstante, la Ley también señala que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales deberán *convenir* la

delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de una entidad federativa o en el territorio de entidades federativas vecinas (Art. 32). Así pues, esto lleva a cuestionar la exclusividad de la atribución del gobierno federal para definir territorios metropolitanos.

En todas las legislaciones estatales de los casos estudiados (Tamaulipas, Veracruz, Coahuila, Durango, Jalisco y Nuevo León), se establece que es una atribución del gobierno estatal el reconocer, declarar o delimitar una zona metropolitana, si bien a veces esto se matiza al darse “en convenio” con el gobierno federal y los gobiernos municipales. Estos acuerdos de reconocimiento del estatus formal de lo metropolitano pueden darse mediante declaratorias, leyes específicas o convenios de coordinación. Y es mediante estos mecanismos de reconocimiento de lo metropolitano que no solo definen su estatus formal, sino también su escala espacial y, con ello, las estrategias de coordinación.

Ahora bien, aunque en los casos estudiados hay una coincidencia en considerar la delimitación de zonas metropolitanas como una acción top-down, se pueden identificar dos tipos de interpretaciones por parte del funcionariado en respuesta a esta acción de delimitación. Por un lado, se encuentra una postura que se distancia de la escala espacial de la zona metropolitana establecida por el grupo interinstitucional en la definición local de su estatus formal. Por otro lado, una postura donde los procesos locales de reconocimiento de lo metropolitano y la definición de su estatus formal procura alinearse a la definición del alcance espacial de la zona metropolitana de la delimitación federal.

En efecto, una primera postura sostiene que la delimitación por parte del grupo interinstitucional es fundamentalmente un ejercicio descriptivo basado en criterios socio-espaciales, por lo que no es vinculante para la definición del estatus formal de territorios metropolitanos, ni debe ser una imposición para la conformación de estos territorios en su dimensión político-institucional. En consecuencia, esta postura enfatiza en la necesidad de contar con procesos locales de reconocimiento de lo metropolitano como una atribución que es de carácter local, y donde, como se verá, la figura del IMEPLAN ha sido clave para brindar un soporte institucional.

De los cuatro casos estudiados, los territorios de la metrópolis de Tampico y de Guadalajara son emblemáticos de esta primera postura, en cuanto las personas entrevistadas identifican claramente procesos locales de reconocimiento de lo metropolitano, es decir, de definición de su alcance espacial y estatus formal. Pero, sobre todo, en ambos territorios hay un expreso distanciamiento de la zona metropolitana como unidad espacial equiparable a lo metropolitano.

Ciertamente, los actores locales de dichas metrópolis enfatizan que la zona metropolitana de Tampico “no existe”, pero si la zona conurbada del Sur de Tamaulipas;⁵⁴ y que la zona metropolitana de Guadalajara es diferente al Área Metropolitana de Guadalajara. En ambos casos, esta distinción no sólo se da debido al alcance espacial expresado en el número de municipios que estos territorios contemplan,⁵⁵ sino porque es resultado de un proceso de institucionalización del territorio metropolitano dado desde lo local. Esto contrario al ejercicio estadístico-descriptivo realizado por el gobierno federal para la estrategia nacional de ordenamiento territorial.

En particular, en lo que respecta a la metrópolis interestatal de Tampico, se puede observar que la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas*⁵⁶ dispone que se requiere celebrar un convenio de coordinación entre el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos interesados para reconocer e integrar una zona metropolitana (Art.35). De manera similar, la *Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave* otorga al gobierno estatal la facultad de proponer la declaración y delimitación de las zonas metropolitanas, como propuesta que debe ser emitida por el Congreso del Estado.

Este reconocimiento de lo metropolitano implica una negociación entre los actores de los diferentes órdenes de gobierno. Como tal, esta negociación puede enfrentar desafíos que dificultan llegar a acuerdos. Fundamentalmente, los actores pueden considerar que el acuerdo de coordinación limita su capacidad de actuar de manera independiente en asuntos que consideran de su competencia exclusiva; o que los objetivos y estrategias propuestos en el acuerdo de

⁵⁴ A pesar de que los funcionarios tienen en claro una distinción entre zona metropolitana de Tampico y zona conurbada del Sur de Tamaulipas, esto no excluye la posibilidad de que en las comunicaciones cotidianas entre funcionarios y funcionarias se haga referencia a la zona metropolitana, como parte del lenguaje que se ha promovido desde el gobierno federal para nombrar a las expresiones territoriales metropolitanas.

⁵⁵ la ZM de Tampico es interestatal con cinco municipios, y la ZC del Sur de Tamaulipas es estatal con tres municipios; la ZM de Guadalajara comprende diez municipios y el AM de Guadalajara con nueve

⁵⁶ Última reforma realizada en enero de 2022

coordinación difieren de sus propias prioridades o agenda política. En este sentido de negociación, uno de los funcionarios de la zona metropolitana de Tampico señalaba que “No es tan sencillo como decir, 'se declara una zona metropolitana'. Se debe decir también cómo vamos a trabajar, y ahí está el problema”.

Así pues, dado que ni el estado de Tamaulipas ni el de Veracruz han reconocido formalmente una zona metropolitana de Tampico mediante estos mecanismos, esta zona no existe como territorio metropolitano en su dimensión institucional, según lo expresado por los actores gubernamentales entrevistados. En efecto, aunque el grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI identifica y delimita la zona metropolitana de Tampico desde el año 2000 como una zona interestatal compuesta por cinco municipios en dos estados, es recurrente la idea entre las personas entrevistadas de que no hay decreto o declaratoria que establezca formalmente la zona metropolitana. En palabras de uno de los informantes:

En la zona, lo metropolitano solo fue de nombre, pero por decreto oficial es zona conurbada del Sur de Tamaulipas. La delimitación de SEDATU es más que nada algo estadístico, porque de beneficio ni como zona metropolitana, ni como zona conurbada, la verdad. La delimitación que se hizo de las zonas metropolitanas fue muy de escritorio en la Ciudad de México. Desde el 95, con la delimitación de zonas metropolitanas, donde se incluyeron al norte de Veracruz, pero no legalmente. El estatus como zona metropolitana no está en la ley. Entonces aquí sí es un problema integrarnos con el norte de Veracruz, porque para hacer una zona metropolitana debe darse todo lo que dice la ley.

A pesar de que la territorialidad de dicha metrópolis no se ha definido formalmente desde la categoría de zona metropolitana, sí lo ha hecho desde la conurbación. De este modo, la metrópolis es oficialmente denominada como la *Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco*, de acuerdo con el decreto de reconocimiento No. LIX-158, publicado el 21 de diciembre de 2005 en el periódico oficial del gobierno de Tamaulipas.

Esta elección de la categoría de conurbación seguía las disposiciones de la abrogada Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, donde el fenómeno metropolitano se comprendía principalmente desde dicha categoría,⁵⁷ incluso por encima de la zona metropolitana. Sin embargo, este predominio de la conurbación finalmente se diluye con la promulgación en 2019 de la nueva Ley estatal en materia urbana que se redactó en línea con lo dispuesto en la

⁵⁷ En la Ley estatal abrogada, la conurbación se definía como “el área en la cual, el Congreso del Estado reconoce legalmente la continuidad física y demográfica que forman dos o más Municipios, con objeto de establecer la coordinación entre el Estado y esos Municipios en la toma de decisiones en materia de ordenamiento del territorio, considerándose como una sola unidad urbano funcional a todo el conjunto”. Es decir, la conurbación era un territorio institucional para la coordinación intergubernamental que enfatizaba la continuidad física.

LGAHOTDU sobre gobernanza metropolitana, teniendo por resultado la desaparición de la conurbación en el texto legislativo vigente.

Ahora bien, esta declaratoria estatal de zona conurbada del año 2005 debe distinguirse de su antecedente de 1978, año en que el gobierno federal publicó el decreto para la declaración de una zona conurbada del mismo nombre pero que incluía, además de los municipios de Altamira, Ciudad Madero y Tampico, a los municipios de Pánuco, Pueblo Viejo y Tampico el Alto, del estado de Veracruz.⁵⁸

La distinción entre la zona conurbada definida por la declaración federal de 1978 y la zona conurbada de la declaración estatal de 2005 se dio como parte del argumento de que no había sustento legal de carácter estatal que validara la creación de la primera, por lo que se consideró necesario contar con una declaratoria local. De esta manera, fue mediante este instrumento que, en su estatus formal, se integró una metrópolis sin los municipios del estado de Veracruz, por lo que la zona conurbada pierde su característica interestatal. Y, con ello, se evita parte de la complejidad de las relaciones intergubernamentales metropolitanas que implica una metrópolis de dos gobiernos subnacionales.

Por otra parte, el caso de la metrópolis de Guadalajara también es emblemático de una primera postura que sostiene la necesidad de procesos locales de reconocimiento de lo metropolitano. Los actores entrevistados distinguen entre el Área Metropolitana de Guadalajara y la Zona Metropolitana de Guadalajara, en cuanto la primera corresponde a una figura legal para la definición de la escala y estatus formal del territorio metropolitano, cuyo reconocimiento se da mediante una declaratoria emitida por el Congreso del Estado.

En efecto, el Código Urbano del Estado de Jalisco define al área metropolitana como “Centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, *declarada* por el Congreso del Estado con ese carácter de conformidad con los criterios que para tal efecto establezca la ley en la materia de coordinación metropolitana” (Art. 5, fracción VIII). Así pues, la definición del área metropolitana dispuesta en la ley da cuenta que la misma “existencia” de lo metropolitano, en un sentido legal y de formalización de su estatus, depende de dicha

⁵⁸ Esta composición interestatal de la zona conurbada de 1978 se consolidó con el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Pánuco de 1982, mismo que definía el área metropolitana a Tampico-Madero, con lo que se manifiesta una superposición de categorías entre la conurbación y lo metropolitano.

declaratoria. Y es bajo esta atribución, que en el estado de Jalisco se reconocen dos áreas metropolitanas adicionales (la del Sur de Jalisco y de Autlán de Navarro) a las identificadas por el grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI (IIEG, 2022).

En el Código Urbano del Estado de Jalisco, la zona metropolitana como categoría no existe propiamente. Sin embargo, la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco se modificó en 2019, para agregar a la definición del área metropolitana que está es, “en su caso, la reconocida como zona metropolitana administrativamente por los procedimientos y leyes aplicables”. Asimismo, se adiciona a la Ley de Coordinación Metropolitana el artículo 25 Bis, Del Capítulo V sobre el reconocimiento de las zonas metropolitanas federales, entendidas como “Área Metropolitana, la reconocida administrativamente como zona metropolitana por un comité interinstitucional de la autoridad federal correspondiente, se le aplicará la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco y las demás disposiciones legales metropolitanas”.

Estas modificaciones a la ley estatal de Jalisco permiten evidenciar el poder de categorización que mantiene el gobierno federal para la comprensión del territorio en materia metropolitana. Esto aun si esta categorización puede estar en segundo orden como pareciera ser el caso en Jalisco, dado que se mantiene la distinción entre el área y la zona metropolitana de Guadalajara. En este sentido, se observa que, a finales del año 2023, en la metrópolis de Tampico se están en pláticas para conformar la Zona Metropolitana Interestatal de Tampico, con las sesiones ordinarias de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, y la próxima elección de los integrantes del Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano.

Este “poder de categorización” del estado lleva a introducir la segunda postura en respuesta a la acción *top-down* de identificación y delimitación de zonas metropolitanas realizada por el grupo interinstitucional, la cual busca “alinearse” a dichas territorialidades. Esta segunda postura parte de reconocer que las zonas metropolitanas son las categorías territoriales que se retoman en el Sistema Urbano Nacional, y a partir de las cuales se diseña la política metropolitana del país. Por esta razón, algunos actores entrevistados se inclinan por utilizar el alcance espacial de la delimitación e identificación de zona metropolitana del grupo interinstitucional para sus metrópolis. Particularmente, esta postura de alineación toma relevancia en cuanto es considerada como una acción necesaria para acceder a recursos federales. Aunque esto no excluye la posibilidad de cuestionamientos a la delimitación federal.

En los cuatro casos de estudio se expresó una idea en torno al financiamiento metropolitano como un mecanismo que “crea” zonas metropolitanas, en cuanto promueve entre los actores el interés por formar dichas zonas o incluir municipios a la delimitación oficial del grupo interinstitucional. Es decir, el ahora extinto Fondo Metropolitano, además de ser un incentivo para la coordinación, tuvo un marcado papel en “crear” zonas metropolitanas. Algunos fragmentos de las entrevistas permiten ilustrar el interés por definir territorios metropolitanos como forma de acceder a recursos:

De hecho, ayer estuvimos en una reunión. Eso me extrañó, que nos hayan invitado a la comisión metropolitana, creo que también lo quieren alinear con la parte federal. A lo mejor hay una parte federal que desconozco, pero hablaron de un recurso que se va a asignar a los municipios metropolitanos. Y nosotros estamos ahí invitados. Y me dio a entender que, de alguna manera, el fondo lo tiene el estado, pero también hay una participación federal para que nosotros estemos ahí.

El problema ha sido que, antes los municipios querían formar parte del área metropolitana porque tenían acceso al fondo metropolitano, que ya no es lo que antes era. Si había una gran urgencia por algunos municipios por formar parte de la zona metropolitana, pero solamente por esos aspectos.

Si bien en las entrevistas se hace referencia principalmente al Fondo Metropolitano, también habría que dar cuenta de otros tipos de financiamientos activos que impulsan alcances espaciales relacionados a las zonas metropolitanas identificadas por el grupo interinstitucional. Por ejemplo, a finales de mayo de 2023, se dio a conocer que en la metrópolis de Tampico se elaboraría el Primer Programa Metropolitano de la Zona Interestatal de Tampico a través de la vertiente del Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT). Una metrópolis que hasta entonces habría tenido solo instrumentos de planeación en torno a la conurbación del Sur de Tamaulipas.

La segunda postura se ilustra claramente con el caso de la Zona Metropolitana de la Laguna, donde se identificó un interés por parte de los actores locales de definir un alcance espacial y estatus formal del territorio que coincida con la delimitación federal. De acuerdo con la delimitación de zonas metropolitanas realizada por el grupo interinstitucional, la zona metropolitana de la Laguna es una zona interestatal compuesta por cinco municipios. De un lado, en el estado de Durango, se encuentran los municipios de Lerdo y Gómez Palacio. Del otro lado, en el estado de Coahuila, los municipios de Torreón, Matamoros y Francisco I. Madero conforman el resto de esta metrópolis.

En la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza* se contemplan las zonas metropolitanas como territorios que

deben ser formalmente reconocidos mediante una declaratoria. Mientras que en la *Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango* (última reforma a junio 2020) sólo establecía la declaración de zonas conurbadas.⁵⁹ Esto expresaba dos figuras de territorialidades metropolitanas diferentes para una misma metrópolis. No obstante, estas diferencias finalmente se eliminaron con la promulgación en junio de 2022 de la *Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Durango*. La cual, al alinearse a la LGAHOTDU, retoma la figura de zona metropolitana, cuya delimitación y constitución es resultado de un convenio entre los Estados y municipios.

En la Laguna no hay una declaratoria de zona metropolitana interestatal. Sin embargo, a finales del año 2021, el gobierno federal, los gobiernos estatales de Coahuila y Durango, así como los ayuntamientos de los cinco municipios de la Laguna, firmaron un *Convenio de Coordinación para Impulsar la Gobernanza Metropolitana de la Zona Metropolitana de la Laguna*.⁶⁰ A pesar de que este documento se alinea con la delimitación de las zonas metropolitanas de SEDATU-INEGI-CONAPO, su alcance espacial no termina por convencer a los actores locales respecto a la pertinencia de incluir en mecanismos de reconocimiento metropolitano al municipio de Francisco I. Madero. Este como municipio que se integró a la zona metropolitana de la Laguna en el ejercicio de 2015 bajo la categoría de municipio exterior con el criterio de planeación y políticas urbanas. Por tanto, con la reciente delimitación de zm del grupo interinstitucional, este municipio dejó de pertenecer a la zm de la laguna.

Ahora bien, en este proceso de firma del Convenio de Coordinación de La Laguna se observa al gobierno federal como el principal actor promotor de la creación de estos instrumentos de gobernanza metropolitana, y con ello, sobre cómo se define la espacialidad de la zona desde una lógica más bien vertical. No obstante, el caso de la metrópolis de Monterrey da cuenta que el gobierno federal puede convenir con los actores locales el reconocimiento de lo metropolitano con otro alcance espacial que no sea el de la zona metropolitana establecida por el grupo interinstitucional.

⁵⁹ *Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza*, la palabra metropolitano (o sus variantes) aparece 118 veces; mientras que en la *Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango* (última reforma en junio 2020) la palabra no aparecía. Esta diferencia en la legislación podría explicarse, en parte, porque el estado de Durango cuenta solamente con dos zonas metropolitanas reconocidas por el grupo interinstitucional: la Laguna (como interestatal) y la Zona Metropolitana de Durango, esta última de reciente adición en el ejercicio interinstitucional publicado en 2018.

⁶⁰ Aunque este estaba pendiente a ser rectificado por parte de los municipios entrantes del estado de Coahuila -esto a febrero de 2022-.

En efecto, si bien el *Convenio de Coordinación para el Reconocimiento e Integración de la Zona Metropolitana de Monterrey* (8 de julio de 2020), firmado por el gobierno federal, el estado de Nuevo León y los gobiernos municipales, retoma el mismo nombre de la Zona Metropolitana de Monterrey de la delimitación federal, este tiene diferencias significativas en su alcance espacial. Esto ya que el Convenio comprende sólo nueve municipios, mientras que la zona metropolitana del grupo interinstitucional contempla 18 municipios. Y aunque el Convenio menciona que los nueve municipios forman parte de la zona conurbada de Monterrey, este número no coincide con los doce municipios conurbados que identifica el grupo interinstitucional en su ejercicio de delimitación de 2015.

En específico, el grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI establece que la zona metropolitana de Monterrey está compuesta por 18 municipios: 12 catalogados como centrales y seis como exteriores, y de estos, tres definidos desde el criterio de planeación y política urbana. Por su parte, la OCDE (2019) considera que la FUA de Monterrey contempla 19 municipios; agregando dos municipios que no están en la delimitación de la zona metropolitana, al tiempo que no incluye al municipio de Cadereyta. Aunque estas dos categorías -FUA y Zona Metropolitana- presentan sus diferencias en metodología y resultados, coincidieron en identificar un territorio metropolitano de 17 municipios.

En este punto es necesario resaltar una crítica que hace uno de los entrevistados a la forma de zona metropolitana de la metrópolis de Monterrey respecto a que la gran cantidad de municipios distorsionan la “problemática metropolitana”, y que finalmente no ayudan a la contención de la expansión urbana. De esta manera, se torna conflictiva la alineación de la definición del estatus formal de la metrópolis con el alcance espacial de la zona metropolitana de Monterrey establecida por el gobierno federal. Como lo retoma uno de los entrevistados:

hubo un intento de la administración estatal pasada que fue infructuoso por todos lados, y es que en esa propuesta se centraron mucho en que era la misma cantidad de municipios que establece la SEDATU, y creo que ahí hubo un descontento por parte de los municipios metropolitanos, porque de alguna forma era subsidiar, que la zona subsidiaría estos desarrollos que iban a estar en la periferia. Esa fue la principal razón por lo que no avanzó el proyecto.

De fondo, se observa un argumento que promueve distinguir una idea de municipios “centrales” y “periféricos” de la territorialidad metropolitana. Y aunque esta distinción está presente en el ejercicio de delimitación de zonas metropolitanas del grupo interinstitucional entre municipios centrales y exteriores, dicha distinción no apunta a una diferenciación de los municipios

metropolitanos en términos de gobernanza metropolitana pues la metrópolis se trata en su totalidad. Así pues, se estarían planteando dos tipos de municipios metropolitanos y, con ello, dos estrategias de atención diferentes.

Lo cierto es que en los cuatro casos de estudio se expresaron dudas sobre si los municipios “periféricos” realmente tendrían que ser considerados como metropolitanos, en contraste con los municipios “centrales”. Esto es, una “centralidad” de la metrópolis consolidada, comúnmente referida a los municipios conurbados. En Monterrey, nueve municipios se identifican como los “históricamente” metropolitanos; en La Laguna, tres municipios se perciben como los centrales o de “función metropolitana”; en Tampico tres municipios conurbados, es decir, con contigüidad física; en Guadalajara se contemplaban cuatro municipalidades como centrales.

Por otra parte, cabe señalar que la definición de lo que es o no es parte de la metrópolis o de lo metropolitano no solo depende de estos mecanismos de reconocimiento del estatus formal de lo metropolitano, sino que también está mediado por los imaginarios socioespaciales. Los cuales se ven limitados por una conceptualización determinada tanto por una dicotomía rural-urbano, como por la forma urbana de una contigüidad física de entorno urbano y no necesariamente por las relaciones funcionales.

En esta línea de ideas estaría el municipio de Francisco I. Madero de la zona metropolitana de la Laguna, el cual no es considerado plenamente como parte del núcleo urbano-metropolitano que podría reconocerse como la metrópolis, sea por no concebirse como parte de la conurbación o por su carácter “rural”. No obstante, este sí se integra en una visión más amplia en el imaginario socio espacial dada en términos de una *región* o desde categorías mediadas por centro-periferia.

Lo anterior deja entrever un argumento que plantea tratar lo metropolitano desde una perspectiva más bien regional. Una inclinación que el cuerpo de planificadores tiene por utilizar la región para referir a los grandes centros urbanos, aunque fuera ganando impulso la palabra metropolitano (Groove, 1966). En cualquier caso, la comprensión del espacio desde el concepto de región se observa claramente en el caso de la metrópolis de Monterrey y que retoma la idea de centro-periferia.

Desde el Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2021 se regionalizó al estado de Nuevo León en siete subregiones, las cuales retoman el Plan 2030 en su planeación y gestión del territorio. En

este documento, se define la subregión Área Metropolitana de Monterrey con los nueve municipios de la zona conurbada de 1988; y la subregión periférica con 13 municipios. Al mismo tiempo, este programa 2030 propone “la necesidad y conveniencia de actuación conjunta de la Región Periférica y la Zona Conurbada, constituye un concepto fundamental de integración socioeconómica, hacia el paradigma de la sustentabilidad, constituyendo así la propuesta de integrarlas en lo que podría denominarse Región Metropolitana de Nuevo León”.

La expresión metropolitana de Monterrey, por tanto, se aprehende desde una regionalización con la integración de ambas subregiones, definidas por una relación centro-periferia que, de fondo, da prioridad a la zona conurbada de Monterrey. En este sentido, uno de los problemas que considera el Convenio de Coordinación 2020 es la “forma acelerada de expansión de los municipios que conforman la Región Periférica, colindante al Área Metropolitana de Monterrey conforme a la Regionalización del Estado de Nuevo León”. No obstante, el Convenio no contempla a los municipios periféricos como actores firmantes, por lo que no quedan claramente definidas las líneas de acción para atender la expansión urbana, ni la participación de estos municipios.

Por otro lado, es posible observar una superposición de categorías de los imaginarios espaciales metropolitanos entre conurbación, zona y región metropolitanas al momento de tratar esta metrópolis. En este escenario, pareciera que se vuelven equiparables la zona metropolitana, la zona conurbada y el área metropolitana de Monterrey, por lo que cabe preguntarse cuál es el objetivo de tener categorías diferentes en términos de políticas públicas. Particularmente, esta sobreposición deriva en una confusión entre los funcionarios de los municipios metropolitanos.

En suma, la comprensión del territorio metropolitano se complejiza cuando, además de la delimitación de zona metropolitana del grupo interinstitucional del gobierno federal, se trata de ver su dimensión político-institucional que se ha establecido en diversos instrumentos programáticos y de planeación locales. En este sentido, de los casos estudiados, el caso de Monterrey resalta el papel que tiene la planeación para definir el alcance espacial de lo metropolitano. Una planeación que es principalmente realizada por el gobierno estatal.

4.1.2. El IMEPLAN como soporte institucional y acreditación jurídica de lo metropolitano.

En los cuatro casos de estudio se observan diferentes mecanismos de definición del estatus formal de lo metropolitano, los cuales pueden alinearse o no al alcance espacial establecido en la delimitación de zonas metropolitanas realizada por el grupo interinstitucional. Sin embargo, la evidencia sugiere que este reconocimiento no necesariamente implica un claro entendimiento de la territorialidad metropolitana entre el personal de la administración pública municipal. Es decir, aunque pueda suponerse que la definición del estatus formal permitiría a lo metropolitano ser un territorio referencial para el aparato burocrático local, lo cierto es que los casos estudiados dan elementos que matizan los alcances de estos mecanismos en su capacidad de consolidar un imaginario socio-espacial metropolitano.

En efecto, como se puede apreciar en las entrevistas, los imaginarios socio espaciales de los funcionarios pueden desconocer lo metropolitano, o caer en un ir y venir entre conurbación, área, zona o región, que finalmente complejiza la comprensión del territorio en su dimensión político-institucional y, con ello, el reconocimiento de los municipios que son miembros de la comunidad metropolitana. Así, por ejemplo, en el caso de la metrópolis de Monterrey, varias de las personas entrevistadas no fueron capaces de identificar los municipios metropolitanos; ni tampoco pudieron expresar la necesidad de coordinarse con otros municipios más allá del municipio vecino en la medida en que comparten una conurbación física o problemas específicos asociados a dicha contigüidad.

En este sentido, es posible observar que, a pesar de que la metrópoli de Monterrey cuenta con mecanismos de reconocimiento metropolitano, los actores locales no necesariamente retoman estos imaginarios como parte de su quehacer institucional o como marco para aprehender los problemas de la metrópolis. En otras palabras, no aportan a la construcción de la dimensión político-institucional del territorio metropolitano. Por consiguiente, se argumenta que esta falta de claridad de un imaginario espacial metropolitano -junto a los perfiles profesionales, como se verá más adelante- permitiría explicar las imprecisiones en la comprensión de lo que sería un problema metropolitano y lo que esto implica en términos de actores involucrados y las estrategias de atención.

Por ejemplo, al preguntársele a uno de los entrevistados de los municipios periféricos de la metrópolis de Monterrey cuáles eran los principales problemas que requieren de coordinación metropolitana para solucionarlos, se menciona la vivienda como uno de los problemas

metropolitanos, pero señala específicamente que le corresponde al poder estatal resolverlo. De manera tal que no se retoma como un problema que requiere de acciones coordinadas entre los municipios, o bajo mecanismos de gobernanza metropolitana, y no solo desde estructuras verticales.

Por otra parte, el caso de la metrópolis de la Laguna es singular porque se identifica una identidad socio-territorial propia que va más allá de los límites municipales o estatales. Uno de los entrevistados señalaba que “aquí la gente 1000 veces prefiere decir que es lagunero, a decir que es Durango o de Coahuila, la gente se siente más de la Laguna”. Al mismo tiempo, este sostiene que esta comprensión de una totalidad territorial funcional e integrada es una de las cuestiones que incentivan la coordinación en la zona. Es decir, se plantea que esta identidad impulsa una conciencia metropolitana para la comprensión de problemas compartidos.

Esta conciencia es reconocida por otra de las personas entrevistadas en la metrópolis de la Laguna cuando señala que “si hay realmente una conciencia, a lo mejor no como el conocimiento técnico completo de la realidad o de la problemática metropolitana, pero si hay una conciencia de que lo que afecta a uno le afecta el otro”. No obstante, se reconoce que esta identidad socio-territorial no se ha podido traducir en acciones públicas a escala metropolitana. Asimismo, habría que enfatizar que la comprensión de lo metropolitano desde estos imaginarios socio-espaciales de la Laguna no necesariamente coincide con el alcance espacial que se establece en la delimitación de zona metropolitana del grupo interinstitucional o por el convenio de coordinación.

En contraste a los casos previamente mencionados de Monterrey y la Laguna, en las metrópolis de Guadalajara y de Tampico se evidencia una narrativa metropolitana en las entrevistas realizadas, donde los límites del alcance espacial metropolitano son identificados por el personal de las administraciones públicas municipales de acuerdo con los mecanismos locales de definición del estatus formal.

Ahora bien, tanto Monterrey como la Laguna cuentan con recientes mecanismos de reconocimiento metropolitano dados mediante convenios de coordinación, mientras que en el caso de las metrópolis de Guadalajara y Tampico habrían sido declaratorias. Esto lleva inicialmente a cuestionar si la falta de imaginarios socioespaciales locales estaría determinada por los mecanismos que se utilizan para definir el estatus formal del territorio metropolitano, es decir,

sea convenio o declaratoria. Aunque este aspecto no se descarta del todo en cuanto se considera la relevancia del proceso que está detrás de estos reconocimientos, si hay elementos que llevan a matizar la idea de que las declaratorias puedan por sí mismas influir en los imaginarios del personal del aparato burocrático municipal.

Lo anterior se ilustra con el caso de Veracruz perteneciente a la metrópolis interestatal de Tampico. El 14 de noviembre de 2007 se publicó en la gaceta oficial del estado de Veracruz el decreto por el que se declara zona conurbada a los municipios de Pánuco, Pueblo viejo, Tampico alto, Tempoal y el Higo. Esta como una acción similar a la declaratoria de la zona conurbada del Sur de Tamaulipas emitida dos años antes, en 2005, en cuanto comprenden sólo a la parte de la metrópolis que está en los límites estatales. Esto explicaría porque estos municipios veracruzanos aparecen como parte de una declaratoria en el documento de Delimitación de Zonas Metropolitanas 2015 del grupo interinstitucional. De acuerdo con el decreto de 2007, los municipios veracruzanos habrían manifestado “su interés de recibir los beneficios presupuestales, técnicos y administrativos que implican la creación de una Zona Conurbada”, aunque no se especifica cuáles fueron estos beneficios.

A pesar de que se emitió dicha declaratoria, las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo indicarían que la declaratoria no tuvo mayores efectos en concebir a la conurbación como objeto de ordenamiento territorial y de planeación metropolitana. En este sentido, la categoría de zona conurbada del lado del estado de Veracruz no es conocida por los actores entrevistados, quienes manifestaron no formar parte de la conurbación, de algún acuerdo de coordinación, o de ningún instrumento de planeación a dicha escala.

En contraste, en el lado del estado de Tamaulipas, es posible apreciar un imaginario espacial entre los actores entrevistados en torno a la conurbación, comúnmente denominada como Sur de Tamaulipas. Aquí habría que señalar que también los actores no gubernamentales retoman esta espacialidad en los nombres de sus organizaciones, como el Consejo de Instituciones Empresariales del Sur de Tamaulipas (CIEST) o el Observatorio Ciudadano Tampico-Madero-Altamira para la zona Sur de Tamaulipas, además de que los medios de comunicación suelen hacer referencia a la zona bajo esta denominación. De esta manera, si se comparan ambas partes de la metrópolis de Tampico, una declaratoria no necesariamente es un instrumento que explique la consolidación de estos imaginarios espaciales metropolitanos.

Por lo anterior, al pretender comprender la consolidación de la conurbación como referente de los imaginarios espaciales de expresiones metropolitanas en la metrópolis de Tampico, debe reconocerse la presencia del organismo del Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas, creado el 27 de diciembre del 2005 mediante el decreto de creación LIX-452. De hecho, un argumento sostenido por una de las personas entrevistadas es que previo al IMEPLAN no había un entendimiento de la conurbación como un tema común. Así pues, se podría ubicar a la figura del IMEPLAN como un elemento clave en este proceso de construcción de lo metropolitano como espacio político.

En efecto, desde la iniciativa de decreto para la declaración de la zona conurbada del Sur de Tamaulipas, presentada el 23 de noviembre de 2005, se contemplaba la creación de este tipo de instituto como “un elemento indispensable de carácter institucional para que la conceptualización de la conurbación que se ha producido incide en procesos de reflexión y acción pública de mediano y largo plazos” (p.1). Por esta razón, la creación del IMEPLAN se dio de manera paralela a la institucionalización de la conurbación, como una instancia que habría influido en consolidar un imaginario espacial compartido bajo la denominación del Sur de Tamaulipas. Así pues, los efectos institucionales que conlleva el reconocimiento de lo metropolitano dependen de las disposiciones específicas de cada legislación estatal, o del mecanismo que establece su estatus formal.

De manera similar, en la metrópoli de Guadalajara, también fueron constantes las referencias al IMEPLAN de Guadalajara como institución que abandera el discurso metropolitano. Con ello, se ubica al IMEPLAN como parte del reconocimiento de la territorialidad metropolitana. Esto pues la *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco* dispone que la declaración de área metropolitana conlleva, entre otras cosas, la integración de instancias de coordinación política, entre los que estaría el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo correspondiente (Art. 15). Lo cual iría en línea con lo planteado en la LGAHOTDU:

Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal, *la cual procurará contar con un instituto metropolitano de*

planeación, integrado y operado por miembros de cada municipio que constituye dicha zona metropolitana

En esta lectura, cabe resaltar la capacidad que tienen los IMEPLAN como forma de “acreditación jurídica de confirmación de la zona metropolitana”, incluso cuando no hay algún documento de reconocimiento o instancia de gobernanza metropolitana. Por ejemplo, las Reglas de Operación 2022 del Programa de Mejoramiento Urbano especifica que para la “acreditación jurídica de conformación de la zona metropolitana” se requiere una Comisión de Ordenamiento Metropolitano, o un Convenio de Coordinación entre el estado y los municipios que integran la zona metropolitana, en donde se especifique el gobierno que fungirá como instancia ejecutora. En caso de no existir ninguno de los anteriores mecanismos, las Reglas establecen que los Institutos Metropolitanos de Planeación podrán fungir como Instancia Ejecutora.

Más aún, en el caso de la metrópolis de Guadalajara, el IMEPLAN es un actor clave para la definición del estatus formal de lo metropolitano mediante la integración de nuevos municipios al área metropolitana. En específico, la Ley de Coordinación Metropolitana señala en su capítulo II los requisitos y procedimientos para que un municipio interesado en ser incluido al área metropolitana solicite al IMEPLAN la realización de un estudio técnico de factibilidad, al tiempo que debe hacer la solicitud ante el Congreso del Estado. De esta manera, el IMEPLAN tiene un papel directo en la institucionalización de los territorios metropolitanos, como cuerpo técnico que realiza o válida los estudios necesarios para argumentar la inclusión o no de ciertos municipios. Por consiguiente, la integración de un nuevo municipio se aleja de ser exclusivamente una negociación política validada por el congreso local, para ser una decisión basada igualmente por criterios técnicos, al menos como un escenario ideal establecido de acuerdo con las disposiciones legales.

Sin embargo, lo cierto es que la articulación de las municipalidades en el Área Metropolitana de Guadalajara tiene beneficios políticos, pues permite crear un frente común para la solicitud de recursos federales, pero también estatales. En consecuencia, se torna relevante la toma de decisiones sobre qué municipios deben ser considerados metropolitanos. En 2013, el municipio de Zapotlanejo solicitó incluirse al área metropolitana de Guadalajara, pero en su momento el ayuntamiento de Zapopan expresaba que “los argumentos presentados por el municipio de Zapotlanejo son insuficientes y no los demuestra con ningún estudio”. A pesar de estos cuestionamientos, el municipio de Zapotlanejo se incluyó bajo el criterio de municipio

exterior en la delimitación federal publicada en 2018, con datos de 2015 (aunque este municipio no es parte de la delimitación del área urbana funcional de Guadalajara según la OCDE).

De manera similar, en 2018, el municipio de Tala y de Chapala solicitaron su inclusión al área metropolitana, pero su solicitud fue finalmente rechazada. Aunque es necesario resaltar que el municipio de Tala sí pertenece al área urbana funcional de Guadalajara de la OCDE. En este sentido, si se recuerda que la OCDE sostiene que sus criterios de delimitación son fundamentalmente de carácter técnico al no seguir límites político-administrativos, se plantean interrogantes sobre cuáles fueron los criterios técnicos que se siguieron en el caso del área metropolitana y cuáles son los adecuados para aprehender la “realidad metropolitana”. En estas interrogantes se deja entrever la posibilidad de que también se tomen en cuenta factores políticos en la decisión de incluir o no municipios al área metropolitana de Guadalajara, en cuanto esta corresponde a la búsqueda de una integración política.

A pesar de estas dudas, un IMEPLAN pretende una mayor transparencia en el proceso de toma de decisión de la inclusión de municipios a la definición del estatus formal de lo metropolitano. Este como un problema que se vincula a la discrecionalidad que existe en la conformación de los espacios políticos metropolitanos. Por ejemplo, el Convenio de coordinación de Monterrey contempla la incorporación de nuevos municipios como una decisión de competencia de la Comisión Metropolitana. Sin embargo, en otros momentos de la institucionalización del territorio metropolitano de la metrópolis, este tipo de procesos no parecen ser del todo transparentes o claros, quedando a la discreción del Estado. Así, uno de los entrevistados menciona que:

Hace dos años nos iban a integrar al grupo que ellos manejan, nos iban a colocar como zona metropolitana, de los nueve que son los grandes, pero siempre no quedó. El gobierno anterior estaba intentando agregarnos al área metropolitana, pero después ellos mismos no siguieron con eso. Fuimos a varias reuniones y no sé por qué tomaron esa decisión, y nos quedamos fuera.

Por otra parte, en los casos de la metrópolis de Tampico y Guadalajara, la creación de un esquema institucional específico para atender lo metropolitano como lo es el IMEPLAN, es considerado un soporte de la dimensión institucional del territorio que podría explicar, en parte, la consolidación de un imaginario espacial. De esta manera, en ambos casos, se reconocen en la figura del IMEPLAN como institución de referencia para definir el alcance espacial metropolitano. Así, por ejemplo, según los informantes de la metrópolis de Tampico, la mayoría

de los problemas metropolitanos competen solo a los municipios de la zona conurbada del Sur de Tamaulipas.

De ahí que, ante la ausencia de una dimensión institucional del territorio, otros territorios promuevan la creación de un Instituto Metropolitano de Planeación como un mecanismo para adecuar la dimensión institucional y física de lo metropolitano. En la metrópolis de la Laguna se plantea que esta sería una instancia que se diferencie de otros mecanismos de gobernanza metropolitana que son considerados más bien emergentes y coyunturales. El IMEPLAN, sostienen los promotores de esta figura, sería instancia estable que no dependa de un proyecto y que permite concebir un territorio metropolitano con su propio entramado institucional. Sin embargo, la creación de estas instancias es un proceso que requiere ciertos marcos normativos, así como aceptación general por parte de los actores metropolitanos.

Con ello, se puede retomar un tercer momento en la institucionalización del territorio metropolitano de Guadalajara que se da en 2008 cuando el entonces diputado Enrique Alfaro, en conjunto con otros diputados, presentaron ante la Asamblea del Poder Legislativo una iniciativa de Decreto que proponía la aprobación de la declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara. Esta declaratoria, señalan en el documento, sería una de las figuras legales a través de la cual se establece la integración formal de estas expresiones metropolitanas con lo que se daría cuenta del fenómeno metropolitano. Por tanto, este tipo de declaratorias pueden entenderse como “dispositivos institucionales efectivos para facilitar las relaciones intergubernamentales”.

Esto permite dimensionar este tipo de esfuerzos de reconocimiento de lo metropolitano, como las declaratorias, como parte de una manifestación de una comunidad metropolitana en proceso de creación. Esto podría explicar porque, de hecho, en algunos municipios se observa un discurso metropolitano -si bien incipiente- en los planes municipales previos a la instauración del IMEPLAN de Guadalajara. De esta forma, al evitar ver su creación como un evento aislado, se debe reconocer la presencia de relaciones non-ad hoc que facilitaron no solo su creación, sino que se consolida con instancias como el IMEPLAN. En palabras de un informante: “Yo creo que ha venido a coordinar un esfuerzo que se planteaba hace muchos años y que ahora se ha cristalizado con el IMEPLAN para lograr tener soluciones integrales a una gran problemática metropolitana”.

Ahora bien, para explorar cómo el IMEPLAN ha influido en el desarrollo de una conciencia metropolitana, además de la información recabada mediante entrevistas, se retoman

los planes municipales de desarrollo de cada uno de los municipios metropolitanos de las metrópolis de Guadalajara, Monterrey, La Laguna y Tampico. Entendidos estos como programas de gobierno local que reflejan el acuerdo de voluntades de los diferentes grupos y sectores del municipio,⁶¹ y establecen las estrategias de gobierno. Así pues, se examina si en estos documentos se reconoce el fenómeno metropolitano y si se establecen estrategias desde la coordinación intermunicipal.

Cuadro 10 Comparación de los programas municipales de desarrollo en el reconocimiento del fenómeno metropolitano					
Estado	Municipio		Plan Municipal de Desarrollo	Reconoce el fenómeno metropolitano	Establece estrategias desde la coordinación intermunicipal
Caso 1. Zona Metropolitana de Tampico					
Tamaulipas	Tampico	C	PMD Tampico 2002-2004	Si	No
			PMD Tampico 2018-2021	Si	Si
	Ciudad Madero	C	PMD Ciudad Madero 2002-2004	Si	Si
			PMD Ciudad Madero 2018-2021	Si	Si
Altamira	C	PMD Altamira 2002-2004	Si	No	
		PMD Altamira 2018-2021	Si	Si	
Veracruz	Pueblo Viejo	C	PMD Pueblo Viejo 2002-2004	No	No
			PMD Pueblo Viejo 2018-2021.	No	Si
	Pánuco	C	PMD Pánuco 2002-2004	No	No
			PMD Panuco 2018-2021	No	No
Caso 2. Zona Metropolitana de la Laguna					
Coahuila	Torreón	C	PMD de Torreón 2019-2021	Si	Si
	Matamoros	C	PMD Matamoros 2019-2021	Si	No
Durango	Francisco I. Madero	PP	PMD Francisco I. Madero 2019-2021	No	No
	Gómez Palacio	C	PMD Gómez Palacio 2019- 2022	Si	Si
	Lerdo	C	PMD Lerdo 2018-2021	No	No
Caso 3. Zona Metropolitana de Guadalajara					
Previo 6/10 Después 7/10	Guadalajara	C	PMD Guadalajara 2012- 2015	Si	Si
			PMD Guadalajara 2018-2021	Si	Si
	El Salto	C	PMD El Salto 2012-2015	No	No
			PMD El Salto 2018-2021	Si	Si
	Ixtlahuacán de los Membrillos	PF	PMD Ixtlahuacán de los Membrillos 2012-2015	Si	No
			PMD Ixtlahuacán de los Membrillos 2018-2021	Si	No
	Juanacatlán	PF	PMD Juanacatlán 2012-2015	No	No
			PMD Juanacatlán 2018-2021	Si	No
	San Pedro Tlaquepaque	C	PMD San Pedro Tlaquepaque 2012-2015	Si	Si
			PMD San Pedro Tlaquepaque 2018-2021	Si	Si
	Tlajomulco de Zúñiga	C	PMD Tlajomulco de Zúñiga 2012-2015	Si	Si
			PMD Tlajomulco de Zúñiga 2018-2021	Si	Si
	Tonalá	C	PMD Tonalá 2012-2015	Si	Si
			PMD Tonalá 2018-2021	Si	Si
Zapopan	C	PMD Zapopan 2012-2015	Si	Si	
		PMD Zapopan 2018-2021	Si	Si	
Zapotlanejo	PF	PMD Zapotlanejo 2012-2015	Si	Si	
		PMD Zapotlanejo 2018-2021	Si	Si	
Acatlán de Juárez	PP	PMD Acatlán de Juárez 2012-2015	No	No	
		PMD Acatlán de Juárez 2018-2021	No	No	
Caso 4. Zona Metropolitana de Monterrey					
Nuevo León	Monterrey	C	PMD Monterrey 2019-2021	Si	Si
	Guadalupe	C	PMD Guadalupe 2018-2021	Si	No
	Apodaca	C	PMD Apodaca 2018-2021	Si	Si
	Santiago	C	PMD Santiago 2018-2021	Si	No
	San Nicolás de los Garza	C	PMD San Nicolás de los Garza 2018-2021	No	No
	General de Zuazua	PF	PMD General de Zuazua 2018-2021	No	No
	Abasolo	PP	PMD Abasolo 2018-2021	No	No
	Pesquería	PF	PMD Pesquería 2018-2021	No	No
	San Pedro Garza García	C	PMD San Pedro Garza García 2018-2021	No	No
	Santa Catarina	C	PMD Santa Catarina 2018-2021	No	No
	Cadereyta	PF	PMD Cadereyta 2018-2021	No	No
	El Carmen	C	N.A.	-	-
	Ciénega de Flores ²	PP	N.A.	-	-
	General Escobedo	C	PMD Escobedo 2018-2021	No	No
	Juárez	C	PMD Juárez 2018-2021.	No	No
	García	C	PMD García 2018-2021	No	No

⁶¹ http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf

	Hidalgo	PP	PMD Hidalgo 2018-2021	No	No
	Salinas Victoria	C	PMD Salinas Victoria 2018-2021	No	No
Fuente: Elaboración propia con base en información recabada de los planes municipales de desarrollo locales 2 De acuerdo con la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León, La Administración Pública del municipio de Ciénega de Flores, Nuevo León, no presentó el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2018-2021..					
Los municipios en amarillo corresponde a los municipios y periodo en el que existe un IMEPLAN					

En la metrópolis de Tampico es posible ver cómo los tres municipios que comprenden la zona conurbada del Sur de Tamaulipas reconocen en sus planes municipales de desarrollo al fenómeno metropolitano como elemento a considerar en sus agendas políticas y al establecer estrategias desde la coordinación intermunicipal. Esto en contraste con los municipios del estado de Veracruz de la misma metrópolis, que no mencionan dicho fenómeno, ni plantean estrategias en torno a él.

En la metrópolis de la Laguna solo dos municipios reflejan un reconocimiento del fenómeno metropolitano en sus planes municipales. Estos municipios son los más importantes de la zona, Gómez Palacio (Durango) y Torreón (Coahuila),⁶² y no pertenecen a la misma entidad federativa. En concreto, el PMD 2019-2021 de Torreón señala que “Torreón es el ámbito de acción ejecutiva para el presente plan; sin embargo, es incluyente de un enfoque metropolitano en función de la estrecha interdependencia socioeconómica que existe entre las ciudades laguneras”. Mientras que el PMD de Gómez Palacio señala que “La problemática de las ciudades laguneras entonces, tiene que ser abordada desde una perspectiva metropolitana ya que los problemas públicos no se encuentran determinados por los límites de los municipios”.

Habría que agregar que los otros municipios que formen parte de las conurbaciones en cada uno de los estados -Lerdo y Matamoros- no reconocerían activamente el fenómeno metropolitano y la necesidad de acciones coordinadas en sus planes municipales de desarrollo. Por tanto, la continuidad física no es un factor explicativo directo de este reconocimiento en la inclusión de los planes municipales de desarrollo.

Por otra parte, al comparar la metrópolis de Monterrey y Guadalajara, es evidente una diferencia entre los municipios respecto al reconocimiento del fenómeno metropolitano en los planes municipales de desarrollo. Esto pues, en términos cuantitativos, en Monterrey solo 3 de 18

⁶² En este punto podemos contrastar esta zona interestatal con la zona conurbada del Sur de Tamaulipas desde su configuración municipal que condicionan cómo se trata esta característica de interestatalidad. A diferencia de la zona conurbada, cuyos dos principales municipios en relación con su peso poblacional pertenecen a un mismo municipio - a saber, Ciudad Madero y Tampico-; en la zona metropolitana de la Laguna los dos municipios principales pertenecen a estados diferentes.

municipios hacen referencia a dicho fenómeno en sus planes municipales, es decir 16.6%; en contraste a la metrópolis de Guadalajara donde el número es 9 de 10 municipios.

Más allá de esta cuantificación, la lectura de los planes también muestra una diversidad sobre cómo se trata dicho fenómeno, pudiendo ser su simple mención o como territorio referencial para una línea de acción. Por ejemplo, el municipio de Guadalupe, Nuevo León, se limita a decir que es el segundo municipio de mayor peso en la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM); mientras que el municipio de Apodaca, Nuevo León, señala la necesidad de tener “Buenas Relaciones con los Vecinos” y coordinación metropolitana, e impulsar “una agenda metropolitana que nos permita mejorar las estrategias de seguridad y movilidad en la Zona Metropolitana de Monterrey”.

En la metrópoli de Guadalajara se tiene posicionamientos como el del municipio de El Salto, Jalisco que se limita a decir que se van a “impulsar los proyectos intermunicipales y de la zona metropolitana de GDL”. Pero hay otros municipios como el de Tlajomulco de Zúñiga que establece como objetivo “Hacer de Tlajomulco una ciudad cercana, compacta, conectada, equitativa y coordinada con el resto de los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara”. O Guadalajara, cuyo PMD 2018-2021 menciona el “coordinar los trabajos entre las autoridades de los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, el estado, la federación, que permita generar una agenda colaborativa para mejorar la cobertura, calidad y eficiencia, en el cumplimiento de los objetivos comunes en materia de servicios públicos”. Asimismo, cabe señalar que, en estos planes, en ocasiones hay un uso indistinto de las categorías de zona metropolitana y área metropolitana, lo que no se justifica conceptual ni legalmente.

En general, los Planes Municipales de Desarrollo del área metropolitana de Guadalajara reconocen el fenómeno metropolitano, y el imaginario espacial metropolitano, con algunos municipios planteando estrategias o acciones en torno a ello. Estos Planes Municipales de Gobernanza y Desarrollo 2018-2021 están alineados al Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024 visión 2030, el cual pone énfasis al desarrollo metropolitano y a la coordinación. No obstante, esto no necesariamente explica la narrativa metropolitana en dichos planes, pues se observa en el municipio de Acatlán, Jalisco, una excepción en cuanto no retoma el fenómeno metropolitano.

El municipio de Acatlán se incluyó a la delimitación de zona metropolitana del grupo interinstitucional en el último documento publicado en 2018, pero en 2019 estaba pendiente su plena integración al área Metropolitana de Guadalajara. Ya que, si bien forma parte de esta legalmente, todavía no formaba parte oficial de las instancias de coordinación, ni habría suscrito un convenio, de acuerdo con lo señalado por el entonces director del IMEPLAN. Así pues, que este municipio no retome la narrativa metropolitana se podría explicar en el hecho de que en 2018 y 2019 ha sido incipiente su entendimiento como miembro de una comunidad metropolitana.

En el cuadro sobre los Planes Municipales de Desarrollo, se observa cómo el fenómeno metropolitano ya era reconocido por los gobiernos locales previa a la formación del IMEPLAN. Sin embargo, un análisis más detallado evidencia diferentes grados de formalización e integración de una visión metropolitana posterior a la creación y operación del IMEPLAN. Además de que, de acuerdo con la información recabada por parte de las personas entrevistadas, el trabajo realizado por el IMEPLAN ha acercado la realidad metropolitana a los planos administrativos cotidianos que antes no se daban.

Esto haría eco con la evidencia encontrada en el caso de la metrópolis de Tampico. Puesto que en los planes municipales de desarrollo de los tres municipios de la zona conurbada se observa que, previo a la conformación tanto de la zona conurbada y de la creación del IMEPLAN en 2005, se puede identificar una narrativa metropolitana que ya se promovía para la zona, si bien era todavía un discurso incipiente. De esta manera, no parecen directas las conexiones causales entre la existencia de un IMEPLAN y el desarrollo de una conciencia metropolitana.

El PMD de Tampico 2002-2004 ya señalaba como relevante el “mantener una relación cordial y de amplia colaboración con las autoridades de los municipios conurbados, así como del Gobierno del Estado y el Gobierno Federal. A través del diálogo construir consensos que permitan resolver los problemas intermunicipales que nos atañen”. Mientras que en el PMD de 2018-2021 retoma este aspecto al establecer que “Si bien Tampico es el ámbito de acción ejecutiva para este Plan, es importante reconocer y continuar fomentando la estrecha interdependencia que existe entre nuestro municipio y otros municipios de la Zona Sur de Tamaulipas”.

4.2. “De repente en algún plan, nos convocan”: La planeación metropolitana como eje de la coordinación interjurisdiccional

De acuerdo con las disposiciones de la LGAHOTDU, en México la planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población se da a través de varios instrumentos. Entre ellos, la estrategia nacional de ordenamiento territorial; los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano; *los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones*; y los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano. En la legislación se establece que estos planes son de *carácter obligatorio*, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.

Debido a su carácter obligatorio, la planeación metropolitana constituye una razón fundamental detrás de la interacción interjurisdiccional entre el funcionariado de los gobiernos locales en las metrópolis de México. En diversas jurisdicciones municipales, este proceso de planeación no solo se reconoce como un vehículo esencial de colaboración intergubernamental, sino en ocasiones, como el único mecanismo de interacción existente entre ellos (particularmente en los municipios de menor peso poblacional y económico). Esto fuera de los eventos protocolarios promovidos por instancias estatales o federales, como SEDATU, en el marco de proyectos específicos.

El proceso de planeación metropolitana surge habitualmente como respuesta a iniciativas o convocatorias emitidas por instancias estatales o federales para el desarrollo de instrumentos de planeación. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, por ejemplo, ha financiado en la administración federal de 2018-2024 más de 20 programas metropolitanos. De modo que, no suelen ser los gobiernos locales los que inician la planeación metropolitana, sino que más bien responden a la obligatoriedad de contar con estos instrumentos para la planeación y gestión de las metrópolis. No obstante, la elaboración de estos instrumentos se vincula también a la necesidad de generar un “frente político” común entre municipios, esto para poder gestionar recursos o formas de financiamiento que sirvan para compensar los recortes de participaciones federales, y presupuestos estatales y municipales.

Por lo anterior, en México predomina una concepción de la planeación metropolitana que ha estado reducida a la elaboración de instrumentos de planeación, estos como un “requisito burocrático” que satisface obligaciones legales y normativas, así como para acceder a

determinado financiamiento. En este contexto, se observa también que la elaboración de los planes a menudo es encargada a consultorías externas, como un medio para satisfacer los requisitos formales establecidos. Sin embargo, esto no significa que sea un proceso vinculado a la realidad metropolitana, particularmente en términos de reconocer actores clave, lo cual plantea interrogantes sobre la pertinencia y efectividad de los planes resultantes en términos de su aplicabilidad y relevancia local.⁶³

En suma, esta perspectiva ha llevado a que numerosos encuentros dedicados a la elaboración de estos instrumentos de planeación sean percibidos, en esencia, como eventos aislados o esporádicos, e incluso intrascendentes. Esto ha conducido a una despersonalización del proceso, donde los funcionarios y actores políticos se sienten menos comprometidos con el mismo, afectando negativamente su motivación y compromiso al verse como un requisito meramente burocrático, automatizado, o estandarizado (por a partir de guías de elaboración y adecuación de planes metropolitanos promovido por SEDATU). Una de las frases expresadas por uno de los funcionarios permite ilustrar esta perspectiva: “De repente en algún plan, nos convocan, pero no hay continuidad”. Lo que refleja la necesidad de examinar cómo se estructuran y comunican los procesos de planeación metropolitana, y cómo influye el IMEPLAN en replantear estos espacios al buscar una mayor integración del funcionariado.

4.2.1. Redefinir espacios de encuentro intergubernamentales de lo metropolitano.

Los procesos de planeación metropolitana son catalizadores de la interacción interjurisdiccional, como se evidencia en la información recabada durante las entrevistas para las cuatro metrópolis estudiadas. En la metrópolis de la Laguna, uno de los funcionarios entrevistados señalaba que en el año 2022 la colaboración intermunicipal habría sido mayor en frecuencia, en comparación a años anteriores, atribuyéndolo a la construcción del plan de desarrollo metropolitano. Sin embargo, especifica que esta colaboración ha sido casi exclusivamente con un solo municipio -a saber, Torreón-, ya que el IMPLAN de Torreón es la instancia encargada de realizar el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano.⁶⁴

⁶³ Por ejemplo, en 2013 se habría presentado un plan metropolitano para la metrópolis de la Laguna elaborado por una consultoría con recursos del Fondo Metropolitano, del cual además emergerían planes locales, como el Plan Rector de la Zona Metropolitana de La Laguna de 2012. Sin embargo, este documento no fue aprobado por el estado de Durango por lo que nunca fue publicado.

⁶⁴ Instrumento que sería el primero de ordenamiento territorial de la zona metropolitana, sin contar al que correspondía al Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de 1977, aunque el IMPLAN de Torreón haya

De esta manera, la dinámica de interacción se configura como un proceso lineal, caracterizado por la comunicación directa entre un municipio y la entidad responsable de la elaboración del instrumento de planeación. Por consiguiente, este modelo no promueve, de manera inherente, el diálogo o la cooperación intermunicipal, pues esta estructura de interacción refleja una orientación vertical que limita las oportunidades para la sinergia horizontal entre distintos municipios. En este sentido, si bien en la metrópolis de la Laguna el liderazgo se observa en el IMPLAN de Torreón en el marco de la elaboración del instrumento de planeación metropolitana, esto ha sido posible gracias al respaldo del poder estatal. Así lo señalaba el mismo organismo: “hemos estado muy apoyados por el Gobierno del Estado. Yo sí podría decirte que si no hubiera apoyo del estado, tal vez no se hubiera dado”.

El apoyo cercano del poder estatal amplifica el rol de convocatoria y coordinación que tiene el IMPLAN tanto en términos formales, como informales. Una observación similar se da en el caso de la metrópolis de Monterrey, donde, a pesar de que no se identificó un marcado liderazgo por parte de alguno de los IMPLAN municipales, se reconoce su rol como “coordinador” en vinculación con el poder estatal. Cabe señalar que la metrópolis de Monterrey no se encontraba en proceso de elaboración de un plan metropolitano al momento de realización del trabajo de campo, lo que podría explicar que el IMPLAN no tuviera mayor protagonismo en este sentido. Sin embargo, también se hace notar que, en dicha metrópolis, a diferencia de La Laguna, hay más de un IMPLAN en los municipios metropolitanos que podrían disputarse la responsabilidad de elaboración de instrumentos de planeación metropolitanos. En cualquier caso, el funcionariado de la metrópolis de Monterrey reconoce el rol de este tipo de instancias:

En algunos aspectos el IMPLAN podría considerarse como líder de coordinación, pero en realidad en algunos aspectos se suma a proyectos o iniciativas de otras áreas u otros municipios, pero en el caso de la planeación hay una coordinación estatal. Una *coordinación que se hace a través del gobierno del estado*, lo que es la revisión y actualización del plan metropolitano.

Cuando se estaba realizando la revisión de trabajos previos de la pasada administración, convocaba el IMPLAN a otros municipios, los invitaba a participar para revisar los avances de *los trabajos de planeación que estaba haciendo el estado*. Igual si se ve algún reglamento, se puede tener comunicación con los municipios para compartir información y experiencias. Eran trabajos de revisión más informal que convocaba el IMPLAN, porque formalmente había trabajos de revisión que coordinaba el gobierno del estado. Pero informalmente nos reuníamos, los representantes de varios municipios, para analizar los temas.

elaborado previamente instrumentos de planeación con perspectiva metropolitana. Durante la administración 2014-2017, el IMPLAN elaboro el Plan Estratégico para Torreón con enfoque Metropolitano 2040.

De esta manera, el caso de la metrópolis de la Laguna y de Monterrey resaltan la relevancia que puede tener la figura de un Instituto Municipal de Planeación como “líder”, “coordinador” o espacio de encuentro metropolitano, particularmente en una dimensión informal de las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, otras investigaciones han evidenciado que la integración de los IMPLAN en los procesos de planeación no siempre es algo dado. Al evaluar el Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial (PUMOT), CONEVAL (2020) señala que uno de los municipios de una de las zonas metropolitanas (sin especificar su nombre) evaluadas contaba con un IMPLAN, pero esta institución tuvo poca comunicación con el organismo que estaba elaborando el plan de ordenamiento para la zona metropolitana. Por consiguiente, sostiene el CONEVAL, el documento de planeación se vio privado de la información que el IMPLAN ya tenía procesada. Esto podría relacionarse a que, en algunos casos, se desconoce que existe un IMPLAN o no comprenden verdaderamente su propósito (Bueno, 2019).

En términos generales, la responsabilidad de la planeación metropolitana puede recaer tanto en el IMPLAN, como en el IMEPLAN, dependiendo de si las metrópolis cuentan con estas últimas instancias. Sin embargo, la forma en que ambas instancias se desenvuelven en este campo de la acción pública muestra diferencias, dado que el rol del IMEPLAN puede ir más allá de solo la elaboración de dicho instrumento de planeación.

Uno de los elementos relevantes de los IMEPLAN en el campo de la planeación metropolitana se relaciona con el posicionamiento de los planes metropolitanos dentro del Sistema General de Planeación Territorial, pues se deben expedir o adecuar los planes o programas de desarrollo urbano municipales para asegurar su congruencia, coordinación y ajuste con el instrumento metropolitano (LGAHOTDU, art. 38). En concreto, la LGAHOTDU especifica que los instrumentos de planeación deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento. En este contexto, el IMEPLAN actúan como un “filtro” para los instrumentos de planeación municipales en este aspecto de congruencia, aunque hay diferencias entre ambos IMEPLAN.

El papel formal del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas se articula en torno a coadyuvar técnicamente a los municipios, enfatizando en su papel como “coordinadores” para apoyar a los municipios de la ZC; en particular, para la actualización de sus programas de ordenamiento territorial para procurar su congruencia con el POT metropolitano. Así, el POT DE Ciudad Madero tuvo su actualización en 2019, el de Tampico en 2018, y el POT de Altamira en 2016; todos ellos desde una visión metropolitana promovida desde el IMEPLAN. Es a partir del instrumento metropolitano que, como sostiene uno de los entrevistados, “los municipios se tienen que alinear a las estrategias y a las políticas más que nada del programa metropolitano, para que no estén desligados y haya continuidad en los proyectos, a nivel concepto si quieres, pero todos se deben tomar como base”. Por ello, desde el IMEPLAN se enfatiza que contar con este tipo de instrumentos de planeación metropolitana es necesario puesto que “lo que marca la Ley es que, si no está en un plan o programa metropolitano, pues no va a pasar esa obra”.

Ahora bien, la percepción por parte de los funcionarios locales del papel del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas es de un rol más activo como “autoridad” o “juez” de desarrollo metropolitano. Esto responde, en parte, al considerarse una instancia de “representación” del gobierno estatal en una metrópolis cuyos municipios no son la capital estatal. Pues, como señala un funcionario, “El Gobierno estatal ha estado muy pendiente del funcionamiento de esta entidad del IMEPLAN y desde luego hay mucha relación también con ellos. Se logran muchas cuestiones gracias a la relación que existe entre ellos (entrevista 1.2.). El siguiente fragmento de las entrevistas a funcionarios permitiría evidenciar esta postura:

Estamos analizando el POT. Yo no quiero hacerlo solo, aunque tengo la autoridad, quiero invitar a mis homólogos de Tampico y Madero para hacer un POT que sea necesidad a fin a las necesidades de la zona metropolitana, *conjuntamente con el IMEPLAN que es del Gobierno del Estado (...)* El IMEPLAN le da el buen visto, pues es el que da el buen visto, el IMEPLAN de hecho fue formado para ese tipo de cuestiones, para ser juez de la cuestión del desarrollo de aquí de la zona metropolitana.

Tenemos una relación muy directa con el IMEPLAN, los planes de ordenamiento territorial los consensamos los tres municipios, de acuerdo con las necesidades y a los lineamientos que se han establecido. Se hacen algunas propuestas de cambio en las áreas de densidades y demás, corredores urbanos y todo ese tipo de cosas y siempre son *consensuadas con el IMEPLAN*. Entonces ellos son los que como tienen un panorama muy grande con los tres municipios, ellos coordinan y con las juntas y demás se hacen propuestas, vamos los tres municipios: “Oye aquí quiero hacer esto, cómo ves, a ti que te afecta”. Entonces el IMEPLAN es muy importante para nosotros como municipios porque definitivamente *coordina todas nuestras propuestas* para una mejor interpretación y funcionamiento. (entrevista 1.2.)

Esto expresa, en general, una percepción positiva del rol del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas en la planeación metropolitana en lo que respecta a la búsqueda de congruencia de los instrumentos. De igual manera, el IMEPLAN de Guadalajara es central en los dictámenes de congruencia de los planes municipales respecto al plan metropolitano. Aunque la atribución para emitir los dictámenes de congruencia recae en la Secretaría estatal, al IMEPLAN se le solicita su valoración y observaciones respecto a los instrumentos. Así, se reporta que desde el IMEPLAN se han revisado 121 instrumentos municipales, con 1,7000 observaciones, señalando que incluso hay varios planes que han tenido dictámenes negativos. Asimismo, el IMEPLAN de Guadalajara tiene involucramiento no solo en los planes municipales, sino también en los planes parciales, donde tienen diferente grado de involucramiento.

El IMEPLAN también es una instancia que se encarga de, en palabras de uno de los entrevistados, “recordarles amigablemente a los municipios que tiene que iniciar estos procesos de actualización y que idealmente no pueden dejar que los instrumentos de los 90s o 00s sigan rigiendo la planeación de la ciudad”. En este sentido, si el plan o programa metropolitano no está actualizado, cabe cuestionar los alcances de un dictamen de congruencia ante un plan metropolitano considerado como “obsoleto”.

En suma, dado el papel del IMEPLAN como medio de conducto entre gobiernos locales y el gobierno estatal, y por su responsabilidad en la observación de la congruencia en la planeación en las metrópolis, no es de extrañar que se establezca una mayor interacción entre esta instancia y los gobiernos locales. En palabras de uno de los informantes de la metrópolis de Guadalajara:

El IMEPLAN se ha preocupado para tener mucho contacto con nosotros, no solo vía remota, pero también personalmente. Lleva asesorías de planeación, de actualización de planes, de normas, yo creo que es una gran labor lo que han hecho y si ha sido muy beneficioso para todos. *Alguien tiene que coordinarnos, porque como municipio de repente nos aislamos, o no tenemos dinero para hacer muchas cosas, y el IMEPLAN nos está llevando por ese camino que creo que es muy bueno.* Antes había otras estructuras, pero nos relacionábamos por proyectos afines, obras también afines como puede ser no sé una planta de tratamiento de basura, pero no había tanta relación no había una coordinación metropolitana solamente nos relacionábamos cuando había que ver proyectos entre dos o más municipios, pero no había una conexión tan cercana como ahora.

En efecto, de acuerdo con lo reportado por los informantes de las metrópolis seleccionadas, el IMEPLAN ha logrado que los encuentros entre el funcionariado de los municipios metropolitanos sean más cotidianos o frecuentes. No obstante, se observan dos formas diferentes en la manera en que los IMEPLAN estudiados (a saber, de Guadalajara y del Sur de Tamaulipas)

llevan a cabo estos encuentros. En la metrópolis del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas se dice que no necesariamente se trata de seguir un formato “burocrático”, sino más “informal”. Es decir, se trata de “una relación muy cordial, son amigos los que están allá, entonces con llamadas, sin hacer grandes oficios, se toman decisiones más en corto”. (Entrevista 1.2.) Aunque también se habla de que se sostienen reuniones en el IMEPLAN con una periodicidad no mayor a dos meses. En este sentido, el funcionario de IMEPLAN del Sur de Tamaulipas mencionaba:

aquí los tenemos, por lo menos una vez o dos veces cada 15 días o cada semana. Yo soy el encargado de juntar a los tres municipios, o viene uno. Como no somos una oficina abierta al público, pues ellos nomas nos hablan, “Oye voy para allá, voy a ver algunos asuntos”, y ya aquí nos coordinamos en los programas que tienen, en las acciones que están llevando a cabo. Los orientamos y los apoyamos. Porque *nos conocen*, conocemos a los nuevos encargados, funcionarios públicos, y la mayoría son amigos la verdad. Hay buena relación. Hemos procurado no inmiscuirnos en política y somos técnicos, entonces la gente cuando viene aquí ya sabe, aquí venimos a trabajar y deja la política en tu oficina. (Entrevista 1.1.)

En parte, esta noción de “nos conocen” no solamente hace alusión a estar familiarizados con un Instituto que ha operado por casi dos décadas en la metrópolis de Tampico, sino de la permanencia de los mismos trabajadores en la institución que ha permitido establecer relaciones interpersonales. Entre 2014 y 2023 el número de la plantilla laboral del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas se ha mantenido sin cambios significativos, alrededor de 16 personas, pero sobresale que cinco de estas han permanecido en la institución. En contraste, el IMEPLAN de Guadalajara ha aumentado su plantilla laboral entre 2014-2023 más de cuatro veces, pero ningún personal del 2014 permanece actualmente en la institución.

Ahora bien, la “familiaridad” entre el funcionariado de la metrópolis de Tampico lleva a la identificación de una especie de “burbuja” definida por la profesión y la trayectoria en la administración pública que se extiende a otros espacios y no solo al IMEPLAN. Un funcionario de uno de los municipios de la metrópolis de Tampico menciona que, si bien el municipio de Altamira tiene una nueva administración (con la que todavía no había interactuado a través del IMEPLAN), “la gente que está ahí, el equipo, pues los conocemos, nos conoce”. Esta familiaridad también se expresaba por otro de los funcionarios en referencia a una inclinación por la colaboración:

Yo los invitaría (a los otros municipios de la ZC), porque, mira, el director de desarrollo urbano de Tampico *fue mi maestro*, es un hombre de mucha experiencia que tiene muchos años en la cuestión de desarrollo urbano. Y el de ciudad Madero no lo conozco es un ingeniero, ah bueno es que ahí hay

secretarías, no el director de desarrollo urbano sí lo conozco es el arquitecto X, también tiene mucha *experiencia en la cuestión de planeación*.

Esta “burbuja” es una de las características particulares del caso de la metrópolis de Tampico, facilitada por el tamaño poblacional de la metrópolis. En el contexto de la administración pública, el conocimiento mutuo entre funcionarios fomenta la confianza, la cual reduce la necesidad de controles formales estrictos, permitiendo una interacción más fluida. No obstante, habría que precisar que esta “cercanía” o conocimiento de los homólogos y actores no significa necesariamente que se den una interacción entre ellos. Una cuestión que se observa en lo expresado por uno de los funcionarios de los municipios del estado de Veracruz: “Interactuó un poco con los funcionarios de otros municipios, aunque si los conozco. El presidente saliente de, por ejemplo, Pueblo Viejo, es amigo mío. Y la que entró es nuera, esposa del diputado y todo hay relación”.

Así pues, el papel del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas como espacio de reunión y encuentro entre el funcionariado se hace evidente cuando se observa que los funcionarios de municipios de Veracruz expresaron no llevar a cabo actividades o reuniones, ni entre ellos, ni con sus homólogos de los municipios pertenecientes a la ZC del Sur de Tamaulipas. En otras palabras, se resalta el papel del IMEPLAN como espacio de encuentro como explicación a la apertura a la colaboración por parte del funcionariado de los municipios del Sur de Tamaulipas, en parte porque su interacción a través del IMEPLAN es inevitablemente una tarea administrativa por su papel como actor central en la planeación metropolitana.

Por otra parte, el IMEPLAN de Guadalajara, como espacio de encuentro, plantea una forma más estructurada de interacción interjurisdiccional que, además, va más allá de la idea de elaboración de un plan metropolitano. Esto a través de las llamadas Mesas de Gestión como “espacio de coordinación donde las áreas técnicas municipales trabajan en estrategias conjuntas para dar respuesta a las problemáticas metropolitanas”. En concreto, estas mesas se entienden como órganos auxiliares que buscan “eficientar” el proceso de coordinación metropolitano, de acuerdo con lo establecido en el *Estatuto Orgánico para las Instancias de Coordinación del Área Metropolitana de Guadalajara*. Estas mesas se crean a propuesta de cualquiera de los integrantes de la Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara (en adelante Junta) cumpliendo un procedimiento claramente delineado en dicha legislación.

De acuerdo con en el documento elaborado por el IMEPLAN, *Coordinación y Gobernanza del Área Metropolitana de Guadalajara (1980-2021)*, las Mesas de Gestión fueron pensadas inicialmente para atender las materias de la agenda metropolitana y derivar en la creación de instancias operativas que trataran la temática específica y brindaran cierto servicio público a escala metropolitana. Sin embargo, esto cambió a partir de la adecuación del régimen de coordinación metropolitana y eventual creación y consolidación del SIDmetro en 2018. Por consiguiente, señala el documento, actualmente las Mesas se consideran uno de los componentes fundamentales tanto para el funcionamiento del SIDmetro, como para la interacción entre las diversas instancias que lo componen, para discutir, analizar y construir propuestas y el trabajo que sustenta las decisiones de la Junta. Más aun, se dice que las Mesas han evolucionado hasta convertirse en el proceso a través del cual se detectan, discuten, validan, acuerdan y consensuan temas que luego se elevan a la Junta de Coordinación Metropolitana.

El IMEPLAN desempeña un papel clave dentro del SIDmetro al ser la entidad encargada de actuar como secretaría técnica de las Mesas, siendo sus Direcciones y Gerencias Técnicas las que organizan, monitorean y comunican el progreso de las actividades de las Mesas a la Junta. Además, se encargan de formular su plan anual de trabajo y sus indicadores, los cuales se reportan en el Módulo de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Metropolitano (MSEDmetro). La entidad responsable de supervisar las Mesas de Coordinación está obligada a preparar un reporte final al concluir su periodo de actividad, basándose en la evaluación realizada por sus integrantes. Y, según el Artículo 110 del Estatuto, todos los proyectos, reglamentos y otros productos generados por las Mesas deben recibir aprobación para su ejecución por parte de la Junta y, de ser necesario, por los consejos municipales correspondientes. De esta manera, los asuntos que se presentan ante la Junta deben ser deliberados previamente en las Mesas, subrayando la importancia de la participación de secretarios estatales y directores municipales, así como de los responsables de estos ámbitos (IMEPLAN, 2021).

Las Mesas de Gestión se clasifican en dos (ver figura): las *Mesas Metropolitanas* que son permanentes y sesionan periódicamente, donde se trabajan materias relacionadas con la Agenda Metropolitana y se integran, al menos, por un o una representante de cada municipio y del Gobierno del Estado; y las *Mesas de Coordinación*, que son provisionales y existen para dar resolución a un tema específico derivado de alguna materia relacionada con la Agenda

Metropolitana, o temas de interés de la Junta. Ambas retoman también grupos de trabajo,⁶⁵ por lo que a 2021 el IMEPLAN identifica 46 de estos grupos.

Figura 3. Mesas metropolitanas y de coordinación del IMEPLAN de Guadalajara



Fuente: IMEPLAN Guadalajara (2021), Coordinación y Gobernanza del Área Metropolitana de Guadalajara (1980-2021),

En el año 2021, se contabilizó una participación de alrededor de 1,332 funcionarios y funcionarias del estado y los municipios metropolitanos en las Mesas (ver figuras). En particular, los llamados “Enlaces Metropolitanos municipales” (nombrados así en el Estatuto) serán convocados a todas las Mesas de Gestión para su conocimiento, pero sólo en caso de que sean designados oficialmente como representantes en la Mesa tendrán derecho a voto y obligatoriedad de asistencia. Aunque esta designación del representante no restringe la participación de otros miembros del municipio o Gobierno del Estado, si se restringe su derecho a voto. En cualquier caso, se dice que los Enlaces Metropolitanos serán corresponsables del cumplimiento de los acuerdos que suscriba cada municipio, por lo que siempre serán informados de toda comunicación o petición que se haga a los miembros de su municipio o al Gobierno del Estado. Es por ello por lo que el IMEPLAN (2021) plantea que todas las personas integrantes deben de contar con “solvencia técnica” y capacidad de decisión en la materia.

⁶⁵ Para llevar a cabo las actividades dirigidas a fortalecer el SIDmetro, las Mesas de Gestión se apoyan en "Grupos de Trabajo" especializados. Estos grupos son el foro en el que se debaten, examinan y crean los instrumentos, documentos, estudios adicionales o cualquier otro recurso técnico requerido para su aceptación por la Mesa y, en una etapa posterior, por la aprobación de la Junta. A través de estos Grupos de Trabajo se coordina el esfuerzo técnico necesario para la gestión metropolitana, reuniendo a funcionarios y directivos del AMG para elaborar estrategias y políticas desde una óptica metropolitana (IMEPLAN, 2021).

De acuerdo con el documento *Coordinación y Gobernanza del Área Metropolitana de Guadalajara (1980-2021)*, (IMEPLAN, 2021), a través de las Mesas se han logrado importantes progresos en la transición de la planeación a la gestión metropolitana, mediante la creación de políticas, directrices, regulaciones, planes e información bajo criterios unificados para promover un desarrollo sostenible en el AMG. Además, las Mesas han servido como foros para identificar y desarrollar soluciones y estrategias en torno a cuestiones críticas y específicas de la metrópoli, integrando aspectos transversales y acciones coordinadas para reflejar la perspectiva metropolitana en las políticas de los nueve municipios y el gobierno estatal.

Para el funcionariado de la metrópolis de Guadalajara, las Mesas en general el trabajo del IMEPLAN ha sido clave para ser vínculo de comunicación constante. Así lo evidencian los siguientes fragmentos:

Todo el tiempo hablo con Mario y cada una de nuestras direcciones forma parte de las mesas técnicas de trabajo de las agencias metropolitanas, de todos los ejes que están dentro del IMEPLAN tienen vinculación y comunicación directa con el municipio, sino cómo podríamos operar. Además, esto de los tiempos donde las esferas de Gobierno no se comunican, pues ya no funcionan: o *estamos hablando todo el tiempo* o la planeación no sirve de nada.

Que ha podido promover un esquema de coordinación en donde cuando menos haya dialogo entre las distintas partes que toman decisiones. Cuando nos va muy bien, cuando tenemos buenos resultados esto se refleja directamente en proyectos programas planes conjuntos; pero esto garantiza que, *incluso cuando nos vaya mal, es decir cuando no se logren acuerdos significativos pues mínimo existe un modelo de coordinación.*

Esta valoración positiva del modelo del IMEPLAN como “puente” de comunicación entre las municipalidades se observó en la metrópolis de Monterrey, dada la oportunidad de un funcionario de asistir a una de las mesas para ver el funcionamiento del IMEPLAN de Guadalajara. El funcionariado de la metrópolis de Monterrey señalaba:

Me gustó mucho que cuando pláticas con ellos, también son como amigos, se llevan bien entre las secretarías, de que hay un ámbito profesional, de respeto, de amistad, y estuvo muy padre. Me gustó mucho eso. Y Mario tiene muchos años trabajando, y son personas conocidas, de amistad, de respeto. En cambio, aquí, voy cada vez que puedo a la academia nacional de arquitectura, que da conferencias, al urbanismo, que es donde a veces veía a otros compañeros que trabajan en otros municipios, pero es muy diferente a estarse viendo de trabajo, informal o a tener una amistad con ellos.

De esta manera, en contraste a la experiencia de Guadalajara, en la metrópolis de Monterrey se identifican más bien prácticas de comunicación y colaboración intermunicipal que es principalmente reactiva, basada en la necesidad y los problemas compartidos, en lugar de ser proactiva y sistemática. Es decir, las interacciones entre partes o departamentos ocurren

principalmente en respuesta a problemas o necesidades emergentes. Esto destaca la importancia de las redes informales dentro de las organizaciones y entre entidades gubernamentales.

Ahora bien, también hay posturas que sugieren la necesidad de canales formales de comunicación, para desarrollar mecanismos más estructurados que puedan anticipar y prevenir problemas, en lugar de simplemente reaccionar a ellos. En la Laguna se ha planteado las propuestas de mesas institucionalizadas a nivel de interacciones, de intercambio de información donde estén “sentados” los responsables de la planeación de cada municipio y de los Estados. Con ello se menciona el modelo de seguridad como ejemplo de este tipo de colaboración que considera que no es necesario generar más burocracia, ni otra dependencia metropolitana, sino más bien fue un tema de coordinación interestatal intermunicipal.

La formalización de los procesos de comunicación no necesita eliminar la flexibilidad y los beneficios de las redes informales; más bien, puede complementarlos al asegurar que todos los actores relevantes tengan acceso oportuno a la información y apoyo necesario. Más aún, al ser espacios de encuentro formales, permiten garantizar la participación de municipios con menor poder, lo que no siempre se da en cuestiones informales. No obstante, futuras investigaciones deben explorar esta cuestión, dado que los burócratas involucrados en un proceso de coordinación no poseen los mismos recursos de poder organizacional y jurisdiccional, afectando su poder de influencia, aunque también depende de su afiliación partidista (Hegele, Y., 2018).

Finalmente, integrar enfoques formales e informales en una estrategia de comunicación cohesiva y adaptativa podría ofrecer un equilibrio entre eficiencia, adaptabilidad y coherencia en la planeación y ejecución de proyectos metropolitanos. Sin dejar de lado la idea de que interacciones constantes, rutinarias y *face-to-face* conllevan una mayor probabilidad de cooperación (Kelly, Axelrod, 1984; Ostrom, 1990). Esto es lo que parece ofrecer la figura del IMEPLAN. En esta línea se encuentra, por ejemplo, el argumento de LeRoux y Carr (2007) quienes consideran que contar con redes o un cuerpo de planeación de orden metropolitana es un factor explicativo de la cooperación voluntaria, al partir del supuesto de que estos cuerpos permiten construir confianza y reciprocidad entre los actores institucionales mediante la constante interacción, donde la confianza sería una forma de reducir los costos de transacción de los arreglos metropolitanos.

4.2.2. Información y recursos analíticos especializados a escala metropolitana.

En las metrópolis hay una necesidad de evaluar la dinámica espacial y las tendencias urbanas desde su propia particularidad, lo que requiere desarrollar la capacidad de *diagnosticar* (esto es, la capacidad de recolectar, sistematizar y analizar información) a escala metropolitana para poder comprender dicha dinámica y articular acciones públicas entorno a ella. De hecho, se puede argumentar que la demanda de conocimiento técnico es aun mayor ante los retos del siglo XXI, que además requieren de colaboración intersectorial y con otros niveles de gobierno, e involucrar a la sociedad civil, el sector privado y la comunidad científica. Uno de los funcionarios entrevistados planteaba la demanda a los gobiernos locales por información de la siguiente manera:

Otra de las cosas que a veces no logramos transmitir a la Federación es que existe una escasez de información respecto muchas de las cosas y variables para el ordenamiento territorial. Por ejemplo, no todos los municipios metropolitanos tienen atlas de riesgos, no todos se hicieron el mismo año o con el mismo nivel de complejidad. Entonces, es complicado. Nos solicitan información en temas de cambio climático o gases de efecto invernadero, no hay números para poder hacer eso, entonces nunca vamos a acabar de hacer un instrumento que nos coordine. *La primera gran barrera es la información. Que exista información disponible, confiable y actualizada.*

La falta de capacidad de “diagnosticar” de los gobiernos locales tiene consecuencias directas en la planeación metropolitana, particularmente en dos aspectos estrechamente relacionados. Primero, la falta de información actualizada por parte de los gobiernos locales dificulta la elaboración de estrategias metropolitanas al no permitir dimensionar las problemáticas a dicha escala. Segundo, los municipios metropolitanos suelen expresar disparidades en sus capacidades de diagnóstico, por ejemplo, puede darse el caso de que uno de los municipios tenga cartografías actualizadas y bases de datos relativamente completas, pero no el resto de los municipios que conforman el territorio metropolitano. Con ello, la utilidad de una información parcial de la dinámica metropolitana poco serviría para comprenderla de manera integral.

En efecto, no siempre las dependencias generan esta información de manera sistemática. De este modo, el informante de la metrópolis de la Laguna da cuenta de las disparidades en cuestión de atribuciones legales para el municipio y el estado en la zona metropolitana de carácter interestatal, y que produce formas diferentes de tratar la información. Así, por ejemplo, en el estado de Durango la materia de transporte público es una facultad estatal, por lo que la información se mantiene a un nivel estatal. En este sentido uno de los funcionarios del IMPLAN señalaba que “no puedes entender a Torreón sin su dinámica metropolitana. Estudiar a Torreón

solamente como una isla es tener la mitad de la película, te estás perdiendo la otra mitad de la película”.

En un escenario de deficiencias en su capacidad de diagnóstico, los gobiernos locales deben valorar otras opciones para compensar la falta de capacidades internas, además de pensar en términos de capacitación y formación continua del personal. Entre estas alternativas están las asociaciones con universidades y centros de investigación; contratación de consultores o firmas especializadas; redes de cooperación intermunicipal; o los IMEPLAN. Aunque en muchas ocasiones sea más bien una mezcla entre estas opciones.

En 1964, el Joint Center for the Committee on Government Operations publicó el documento *The Effectiveness of Metropolitan Planning* en el que señalaba que las instituciones de planeación metropolitana ofrecen tres ventajas a los gobiernos locales: 1) asistencia técnica general; 2) estudios y proyecciones metropolitanas como base para las decisiones locales; 3) oportunidad de participar en las decisiones. En particular, las dos primeras ventajas se enmarcan en una creciente demanda de (y hacia) los gobiernos locales de conocimiento técnico para una planeación y gestión más eficiente de las ciudades, pero también para acceder a una serie de programas federales y estatales de asistencia financiera a los gobiernos locales.

En México, sesenta años después, estas aseveraciones hacen eco con la comprensión del papel del IMEPLAN en un escenario de administraciones públicas locales que no cuentan con el (suficiente) personal técnicamente calificado de manera permanente para cubrir las necesidades de generación, procesamiento y análisis de información. Por ejemplo, en el reporte del Índice Básico de las Ciudades Prósperas de 2019, se emite la recomendación para la aglomeración de Monterrey de crear un instituto de planeación metropolitana como una entidad de gestión y planeación a escala metropolitana que coadyuve en la coordinación metropolitana. De acuerdo con el documento, el IMEPLAN permitiría: la generación de evidencia a través de un levantamiento confiable de datos metropolitanos para diagnósticos; elaborar una cartera de proyectos urbanos estratégicos catalizadores al identificar áreas de oportunidad prioritarios; emplear metodologías participativas de consenso y concertación; alinear planes urbanos a la estrategia territorial metropolitana; establecer un sistema de monitoreo de los programas y proyectos implementados de acceso público; y fomentar la cooperación bajo el liderazgo de estos institutos, particularmente para crear alianzas estratégicas nacionales e internacionales.

Bueno (2019), por su parte, daba cuenta que el personal del IMEPLAN de Guadalajara señalaba que una parte importante de su tiempo se dedicaba a actividades como la asesoría a municipios para la elaboración de programas de desarrollo urbano, la preparación de información estadística o cartográfica para otras dependencias, el monitoreo de instrumentos de planeación municipales, las peticiones de las Mesas Metropolitanas, entre otros. Esto a pesar de que estas actividades sobrepasan las capacidades del personal del IMEPLAN (Bueno, 2019).

Ciertamente, los IMEPLAN ofrecen un aspecto relevante para los municipios, a saber, información, pero también la capacidad para analizarla. Se ha dicho que las agencias u órganos de planeación mantienen un punto focal permanente para la planificación metropolitana y cuentan con recursos analíticos especializados a nivel metropolitano (Andersson, 2015), con lo que las zonas metropolitanas tendrían las capacidades técnicas necesarias para realizar diagnósticos, estudios y evaluaciones de análisis y reconocimiento del territorio. En este sentido, la valoración del funcionariado resalta el papel del IMEPLAN para subsanar las capacidades locales:

El IMEPLAN en verdad que ha venido a solventar muchos problemas que a veces como municipio no podemos resolver, por una u otra situación. Sobre todo, ha venido coordinar que entre los municipios acciones metropolitanas -precisamente soluciones- que resuelvan de fondo a todo un territorio integrado por varios municipios, pero con la misma o con problemáticas similares. Eso en cuanto al diagnóstico. Y en cuanto a las estrategias que han planteado que sean de movilidad, de riesgos, de tratamiento de residuos, de desarrollo urbano también.

Parte fundamental de desarrollar esta capacidad es la creación de *sistemas de información geográfica* a escala metropolitana. Los SIG metropolitanos facilitan la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y entre distintas agencias o departamentos, al proporcionar una plataforma común para el intercambio de información y la colaboración en proyectos y políticas de alcance metropolitano. Pero los SIG son solo una parte de la visualización de datos, pues Esnard (2012) señala que la visualización es facilitada por cinco categorías de herramientas y métodos: (i) gráficos; (ii) sitios web; (iii) mapas; (iv) SIG; y (v) modelos tridimensionales y de simulación.

El estudio de los casos seleccionados sostendría una relación directa entre la existencia de un IMEPLAN y el funcionamiento de un SIG metropolitano accesible para los municipios que conforman los territorios metropolitanos. De esta manera, la evidencia mostraría una percepción positiva por parte del funcionariado sobre el papel de los IMEPLAN para generar y/o integrar

información estadística y cartográfica metropolitana a fin de identificar dinámicas y tendencias en las metrópolis, así como de la capacidad de estos institutos de transmitir dicha información a los municipios desde una visión metropolitana.

La metrópolis de Tampico cuenta con un sistema de información geográfica a escala metropolitana a cargo del Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas, según mencionaron los funcionarios entrevistados de las áreas de desarrollo urbano.⁶⁶ La valoración por parte de los funcionarios entrevistados sobre el trabajo realizado por el IMEPLAN respecto a estas facultades es positiva. Esto incluso aunque se habría contratado a un consultor externo para actualización de ciertos datos, ya que finalmente la información es integrada y comunicada por el Instituto. Coincidiendo con la idea de que el IMEPLAN, además de proporcionar información, da a las personas a cargo de las direcciones de desarrollo urbano una visión más integral de las dinámicas metropolitanas, considerando a todos los municipios de la zona conurbada. Así, uno de los informantes sostiene que:

La información a escala metropolitana la maneja el IMEPLAN y es ahí donde acudimos nosotros a informarnos con respecto a estos temas, toda la información. Como son intermunicipales, esa información la tiene ellos de una manera más completa viendo los tres municipios, entonces toda la información de estadísticas y demás, que luego nos las comparte con nosotros y nos plantean soluciones a los problemas.

En este sentido, habría que precisar, el SIG comprende solo a los municipios que forman parte de la llamada Zona Conurbada del Sur de Tamaulipas -a saber, Tampico, Altamira y Ciudad Madero-, atendiendo el alcance geográfico del propio Instituto. Esto de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto No. LIX-452 de creación del IMEPLAN, sobre las facultades del Instituto relacionadas a la generación de información, así como su gestión, entre las que están:

- Realizar tareas de investigación geográfica, ambiental y urbana, así como, a solicitud expresa de los Ayuntamientos de Altamira, Ciudad Madero y Tampico, efectuar estudios en los campos económico, social y cultural, para dar sustento a la planeación estratégica.

⁶⁶ La información a escala metropolitana disponible para consulta pública en la página web del IMEPLAN es producto de un filtrado realizado a los resultados 2020 del Censo de Población y Vivienda del INEGI (ver imagen), con determinadas variables seleccionadas y georeferenciadas. Este filtrado solo aplicaría para “la zona metropolitana del sur de Tamaulipas”, como se nombra en la página. De esta manera, el SIG que se ofrece al público general para su consulta, no presenta información adicional que haya sido generada desde lo local, ni un análisis de tipo temporal sobre la evolución de la dinámica urbana. Si bien ello no implica que dicha información no exista, sino que no es compartida de manera general. De cualquier forma, debe considerarse que el análisis de las dinámicas metropolitanas requiere poder contemplar las relaciones funcionales que tiene la zona conurbada con los municipios del estado vecino de Veracruz; de lo contrario, la comprensión de dicha dinámica sería solamente parcial.

- Integrar, en coordinación de los Ayuntamientos de Altamira, Ciudad Madero y Tampico, un sistema de información sobre la propiedad inmobiliaria en la Zona Conurbada que contemple la situación jurídica de cada inmueble.
- Administrar el Sistema de Información Geográfica y Estadística de la Zona Conurbada. Al efecto, entre otras actividades, mantener actualizada la cartografía digital, registrando toda autorización que modifique los límites o tamaño de predios o sus edificaciones. La cartografía digitalizada y actualizada será proporcionada a las diferentes áreas de la administración municipal para las aplicaciones que se estimen convenientes, como el catastro, el organismo operador de los servicios de agua potable y alcantarillado, y otras que lo requieran.

En lo establecido por el decreto se menciona que “La cartografía digitalizada y actualizada será proporcionada a las diferentes áreas de la administración municipal para las aplicaciones que se estimen convenientes, como el catastro”. Con ello se espera que la información generada por el IMEPLAN sea utilizada por los municipios a fin de que estos cuenten con datos actualizados en apoyo de sus actividades -particularmente aquella relacionada al ordenamiento territorial-, con lo que se reduzcan los costos de la generación de datos. Sin embargo, uno de los funcionarios entrevistados habría mencionado que en el gobierno municipal en el que labora se autorizó recientemente la compra de un equipo tecnológico para la actualización de su cartografía. Ello daría cuenta de que el IMEPLAN no necesariamente tendría efectos en la capacidad de los municipios para generar dicha información relevante para efectos de planeación a escala local.

Más aún, lo cierto es que el llamado SIG metropolitano, al menos en su versión de libre acceso, corresponde propiamente a bases de datos de fuentes oficiales como el Censo de INEGI. Esto explica porque en 2023 se reporta la noticia de que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA) a través del Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas (IMEPLAN), avanza en el desarrollo de un Sistema de Gestión y Visualización de Información, que consistirá en una plataforma digital que permitirá acceder a los Programas de Ordenamiento Territorial, la localización de proyectos estratégicos y datos cartográficos relevantes.

Por su parte, el IMEPLAN de Guadalajara cuenta con un Sistema de Información Metropolitano que iría más en ese sentido. Originalmente, el *Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara* establecía que este Sistema era considerado como un instrumento de planeación metropolitana; sin embargo,

actualmente se entiende como un instrumento de información metropolitana.⁶⁷ Concretamente, el Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIGmetro) integra información de los nueve municipios del AMG y del IMEPLAN, pero es gestionado solo por este Instituto. Con el SIG, sostienen los actores, se podrá realizar de forma ágil tanto trámites y servicios, como consultas a distintas bases de datos y mecanismos de seguimiento. En particular, uno de los informantes resalta que es una herramienta muy consultada por académicos, por estudiantes, y que ha servido para generar nuevos tipos de análisis sobre la metrópolis.

La valoración positiva por parte de los municipios de la metrópolis de Guadalajara es también planteada por otro de los funcionarios de una metrópolis sin IMEPLAN, lo que además refleja la movilización de la figura de los institutos. “Nos decían que se sienten muy cómodos, muy felices y contentos de estar con el IMEPLAN. Haz de cuenta que les preparan la información, la digieren y le presentan la información tal y cual como es” (4.1). Sin embargo, también fue posible identificar que las solicitudes de información realizadas por el IMEPLAN hacia los gobiernos locales representan una carga adicional a las administraciones públicas municipales ante la falta de personal. Así lo indicaba uno de los funcionarios:

el IMEPLAN nos pidió una solicitud de información, nomás que te soy sincero, por la capacidad de carga y el número de personal que tenemos aquí en el departamento, nos vimos muy complicado para poder pasar la información, ya en metros cuadrados, longitudes, varia información nos tardamos para poder proporcionarla. Lo hemos tenido que hacer parcialmente, la verdad es que no nos alcanzaba. Y es que somos pocos, y entre las tareas cotidianas del departamento, nos ha sido poquito difícil. Y vaya que lo entendieron perfectamente bien.

De acuerdo con información proporcionada por un funcionario, el IMEPLAN ha generado sus propios mecanismos de actualización constante de información, al punto en que los municipios “ya están acostumbrados de estas solicitudes”. De hecho, se resalta la generación de “economías de escalas” para tratar de resolver este tipo de desafíos de capacidad de los municipios, sobre todo de los más pequeños en términos presupuestales. Este es el caso de obtener información para realizar un catastro digitalizado, como ejemplo mencionado por el funcionario:

⁶⁷ Artículo 131 Bis. Son instrumentos de Información metropolitana: I. El Sistema de Información y Gestión Metropolitana; Artículo 131 Ter. El Sistema de Información y Gestión Metropolitana tiene por objeto constituir una política de información permanente y actualizable, fundada en los sistemas nacional y estatal, en la información pública generada por las dependencias y entidades públicas de los municipios y el Gobierno del Estado, y la que le allegue la sociedad civil, que sirva para generar una plataforma capaz de producir sus propios estándares, unidades de medición, indicadores y mecanismos de seguimiento de información, datos y metadatos que sean de utilidad para el diagnóstico, generación y evaluación del impacto de las Instancias e instrumentos de coordinación y planeación metropolitana. Asimismo, el Sistema de Información y Gestión Metropolitana busca cumplir con el objetivo del Sistema de Información Territorial y Urbano establecido en la Ley General.

Nosotros hace 3 años contratamos un vuelo fotogramétrico de la ciudad, fue un solo contrato, en vez de que cada municipio hiciera el propio. Lo hicimos nosotros y a los municipios que no tenían su Catastro digitalizado les cedimos los resultados de ese vuelo, solamente con una condición. Hicimos un convenio que decía que el municipio que recibía la información tenía que, como mínimo, invertir en personal -aunque fuera por una persona- y en el equipamiento necesario para que esa persona pudiera interpretar la información. Precisamente para decir, bueno ya hicimos esta inversión, está bien, te la damos sin ningún costo, pero tu asegúrate de que vas a hacer buen uso de ella. En ese sentido generamos este tipo de mecanismos y estamos a punto de contratar otro vuelo para entrar a más detalle en esto entonces digamos que se ha vuelto un círculo virtuoso hasta cierto punto de incluso hay información que si los municipios no tienen, nosotros se las podemos facilitar.

Ahora bien, ¿es necesario contar con IMEPLAN para que los gobiernos locales tengan acceso a información metropolitana? No necesariamente, como demuestra el caso de la metrópolis de la Laguna, pero si plantea sus propios desafíos. El Instituto Municipal de Planeación y Competitividad de Torreón opera un Sistema Metropolitano de Indicadores (SMI) desde 2014 como un sistema que recopila información de instancias y organizaciones como el INEGI, CONAGUA, el Instituto para la Competitividad (IMCO), el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, OCDE, entre otros.

El banco de información del SMI está compuesto por 24 categorías (infraestructura, gobierno, movilidad, sector automotriz, por mencionar algunas) con más de mil indicadores, de acuerdo con datos presentados por uno de los funcionarios entrevistados. Sin embargo, solo 400 de estos indicadores serían metropolitanos en el sentido de que consideran al resto de los municipios de la zona metropolitana, además de caracterizar a la zona en su totalidad, siendo principalmente información de fuentes nacionales que es procesada por el IMPLAN (es decir, no generadas por el Instituto). Aunque habría que acotar que los municipios que se contemplan para estos indicadores están de acuerdo con la delimitación previa a 2018, por lo que no se incluye al municipio de Francisco I. Madero.

Legalmente el alcance geográfico del quehacer institucional del IMPLAN de Torreón es exclusivamente para su municipio. La razón de incluir a otros municipios en su sistema de indicadores se vincula a la idea de “conciencia metropolitana” y de su narrativa institucional, pero particularmente al reconocimiento del territorio desde una perspectiva económica, donde además los actores económicos locales han impulsado una agenda metropolitana.

A pesar de que la creación de bases de datos a escala metropolitana por parte del IMPLAN de Torreón ha tenido buenos avances, este enfrenta ciertos desafíos en la recolección de

información debido a su carácter municipal. Uno de los principales desafíos ha sido obtener información georreferenciada que pueda resultar de particular utilidad para los procesos de planeación (como rutas de transporte, incidentes viales, entre otros), ya que esta se genera en diversas dependencias municipales.

Este tipo de información es de carácter municipal, por lo que no necesariamente se considera que tendría que ser compartida a una instancia de otro municipio, entrando en una dinámica de competencia y “recelo” entre los municipios. Se trata, entonces, de una inercia de la burocracia de la administración pública a no intercambiar de información. Una cuestión que también se percibe, si bien en menor medida, como un problema en la metrópolis de Guadalajara pues uno de los funcionarios señalaba que “evidentemente no voy a negar que como en México no tenemos una cultura de información y hay algunas cosas que sí nos han sido más complicadas, pero en general sí se ha logrado bastante”.

Si bien desde el IMPLAN de Torreón se valora la necesidad de generar información a escala metropolitana, también reconocen sus limitaciones para poder ser instancias que lideren este esfuerzo de recopilación, sistematización y análisis de información metropolitana. Esto principalmente por su carácter municipal, ya que su quehacer institucional está reglamentado para operar dentro de los límites municipales, al recibir financiamiento público. Aunque, al mismo tiempo, se argumenta que la solución a esto sería “relativamente fácil”, pues el IMPLAN está facultado para asesorar, apoyar y trabajar con otros municipios (incluso a prestación de servicios a particulares), pero solo a través de convenios. Así lo planteaba uno de los funcionarios del IMPLAN:

IMPLAN Torreón no le implicaría mucho esfuerzo poder bajar las capas del censo 2020 y ponerlo en su plataforma para consultar por manzana, población, este tipo de cosas que tiene INEGI. El tema aquí es que hay que ser muy cuidadosos, porque si tu IMPLAN Torreón como presupuesto haces acciones que están fuera del municipio, puedes caer en una irregularidad y ser sancionado, porque es uso indebido de recursos. Porque las obras están puestas en algo que no es Torreón. Ahí es donde entra la voluntad política, porque eso se podría resolver fácilmente con un convenio de colaboración”

En efecto, la misma Ley que da origen al IMPLAN dispone la posibilidad de realizar convenios que permitan a la institución proveer de estos servicios de generación de información a escala metropolitana, al asesorar y apoyar a otros municipios. Este tipo de acciones podría generar economías de escala en la generación de información; pero, como señala uno de los

entrevistados, esto depende de una voluntad política. Así conciben, por ejemplo, la posibilidad de apoyar en el desarrollo de cartografías digitales para los otros municipios:

Y ahorita estamos entrando en el proceso de que *software* libres, por la cuestión del costo. estamos mudándonos a sistema de información geográfica como QGIS, y lo que buscamos es ver de qué manera podemos sumar a los otros municipios para que construyan sus capacidades y ellos puedan hacer lo mismo, para subsanar esto de que falta información georeferenciada por parte de los municipios. Pero todavía es un programa muy a largo plazo.

Ahora, aun si un IMPLAN logra establecer este tipo de convenios para recopilar, sistematizar y analizar información metropolitana, es poco probable que logre con ello cubrir la otra parte de esta capacidad de diagnóstico de los gobiernos municipales, a saber, contar con personal suficiente y capacitado para hacer uso de esta información. Y es ante esta falta de capacidades municipales de personal capacitado que el IMEPLAN sobre sale como una institución relevante para posicionar la “visión” metropolitana entre el funcionariado.

Cotugno & Ethan Seltzer (2011) sostienen que es posible retomar y transmitir la narrativa de conciencia metropolitana y un sentido de comunidad entre los actores locales -principalmente gubernamentales-, a partir de identificar los problemas que enfrenta la metrópolis y sus comunidades, y desarrollar datos e información necesarios para comunicar plenamente su alcance e importancia; y actuar como catalizador para reunir a actores en un “foro” de discusión independiente y neutral de temas metropolitanos, y de opciones para solucionarlos.

4.3. “Esa chamba de interpretación la hacemos nosotros”: heterogeneidad de estructuras administrativas locales y diversidad de perfiles profesionales

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015 elaborado por PNUD (2019), en México, la falta de profesionalización de los funcionarios y la alta rotación de personal explica no solo los bajos valores de la capacidad de formular políticas, sino que incide también en la capacidad de diagnosticar. Por lo que, agrega el documento, la improvisación y la falta de continuidad son las características más comunes en el diseño de políticas municipales. Asimismo, la carencia de herramientas técnicas de planeación y la falta de capacidad y continuidad de los cuadros administrativos son considerados como factores que incentivan la politización de la toma de decisiones y proyectos sin visión de largo plazo (PNOTDU 2021-2024).

El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024 señala que la carencia de herramientas técnicas de planeación y la falta de capacidad y continuidad de los cuadros administrativos son factores que “incentiva la politización de la toma de decisiones y

promueve la existencia de proyectos sin visión de largo plazo ni planificación del territorio y de las ciudades”. De esta manera, la discrecionalidad y la politización de la toma de decisiones sobre el territorio metropolitano se concibe como un problema en la gobernanza coordinada, que se argumenta puede atenderse desde las herramientas técnicas de planeación y estructuras burocráticas para garantizar la continuidad de los procesos.

Concretamente, las carencias de capacidades de la administración pública municipal se ubican como un desafío para la coordinación metropolitana. Así, de acuerdo con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, una acción puntual es promover capacitaciones a las personas servidoras públicas estatales y municipales en materia de OT y DU a escala metropolitana para un mejor ejercicio de sus funciones. Esto como una acción de la Estrategia prioritaria 2.2., a saber, fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos estatales y municipales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, para impulsar un desarrollo sostenible de las ZM. En este sentido, uno de los principales campos donde se ha evidenciado esta problemática es en el campo de la planeación metropolitana.

De acuerdo con información del Censo de Gobiernos 2021, la mayoría de los municipios de las cuatro metrópolis seleccionadas cuentan con una dirección de ordenamiento territorial, planeación urbana y/o desarrollo urbano que se denomina como tal (91.6% del total de municipios); aunque algunos municipios tienen solo unidades de obras públicas o similares (ver cuadro en Anexo). La misma fuente indica que las personas a cargo de estas unidades tienen diferentes grados de formación, desde nivel de secundaria terminada hasta contar con doctorados, teniendo en su mayoría estudios de licenciatura (72.2%). A pesar de que dicho Censo no proporciona datos específicos sobre el perfil profesional, la información recabada en las entrevistas evidencia que el cargo del titular de estas unidades tiene diversas formaciones profesionales, pues se identificaron carreras o licenciaturas como ingeniería civil, docencia, arquitectura, derecho, ciencia política.

Asimismo, el cargo del titular tendría diferentes trayectorias profesionales, si se toma en cuenta las variables de empleo anterior y antigüedad en el servicio público. En particular, considerando el número total del funcionariado a cargo de las unidades administrativas de desarrollo urbano, planeación urbana y/o ordenamiento territorial de las cuatro metrópolis, el trabajo previo de la mayoría fue en el gobierno municipal con un 30.6%, seguido del sector

privado y de negocio propio (ambos con un 22.2% cada uno), y en el gobierno estatal (13.9%). Sin embargo, al desagregar esta cifra por metrópolis esta presenta variaciones: en Monterrey el principal trabajo previo de los directivos era de negocio propio (29.4%), seguido del sector privado (23.5%); en Guadalajara los primeros lugares lo ocupan el gobierno municipal (55.6%) y el gobierno estatal (22.2%); en Tampico igualmente el gobierno municipal habría sido el trabajo previo del 40% del funcionariado; mientras que en la Laguna el 60% de las personas a cargo de las unidades administrativas provienen de laborar en el sector privado.

Dado que un considerable porcentaje de las personas a cargo de dichas unidades administrativas provienen de otros empleos fuera del sector gubernamental, no es de extrañar que la antigüedad que tienen en el servicio público sea relativamente baja. En promedio, las personas en cargos de titulares de dichas unidades administrativas han laborado en el servicio público por 6.8 años, lo que en México corresponde a poco más de dos periodos de la administración pública local considerando la reelección. Sin embargo, hay diferencias entre las metrópolis: en monterrey el promedio es de 4.8 años, en Guadalajara de 13.6 años, en la Laguna de 5.4 años; y en Tampico de 2.4 años.

Galland (2018) considera que, en México, la estructura gubernamental centralista ha impedido el desarrollo de capacidades estatales y municipales de planeación, principalmente en fuerza de trabajo profesionalizada. En consecuencia, Galland advierte de la ausencia de habilidades y competencias profesionales asociadas con el personal de planificación que trabaja en las administraciones estatales y municipales. Más aún, señala el autor, el trabajo de este personal se desenvuelve en un complicado escenario de planificación institucional y su fragmentación, lo que dificulta que los planificadores en ejercicio alcancen roles proactivos en la atención al desarrollo urbano y regional. En el marco de la planeación y gestión de las metrópolis, estos mismos roles proactivos que plantea Galland, deberían idealmente incluir actividades que contribuyan a las acciones coordinadas metropolitanas.

Sin embargo, hay algunos aspectos que complejizan la comunicación entre el funcionariado en beneficio de las conjunciones administrativas. La diversidad de perfiles profesionales, la falta de personal suficiente, y la heterogeneidad de las estructuras de la administración pública municipales son algunos de estos desafíos identificados en los casos estudiados. Fundamentalmente, la diversidad de perfiles profesionales se percibe como un desafío

en la comunicación y en la comprensión mutua entre el funcionariado debido a las diferentes terminologías, metodologías y marcos conceptuales utilizados por cada disciplina. Pero, sobre todo, el perfil profesional se percibe como un condicionante de la forma de comprender las problemáticas urbano-metropolitanas y, con ello, del planteamiento de soluciones. Mientras que la heterogeneidad de las estructuras complejiza reconocer un “interlocutor homólogo”, a lo que se suma la constante rotación del personal que impide formar relaciones de confianza, y no contar con personal suficiente que limita al funcionariado dedicar tiempo a actividades -formales e informales- que fomenten las conjunciones administrativas.

Ante estas condiciones o desafíos debe resaltarse las cualidades propias de un IMEPLAN como una burocracia estable y permanente de perfil técnico que se diferencia de otras instancias creadas para la gobernanza de las zonas metropolitanas, como son los consejos o comisiones metropolitanas. Estas últimas percibidas como instancias de carácter más ejecutivo que operan de manera esporádica y que no necesariamente llega a permear en las lógicas de las burocracias locales. Por el contrario, se plantea que el IMEPLAN opera constantemente y de manera estrecha con los gobiernos locales de sus territorios metropolitanos, y que debe verse al funcionariado como actor con la capacidad de transmitir información a las autoridades de los diversos órdenes de gobierno en apoyo a un determinado programa, plan o proyecto definido como de interés metropolitano. En consecuencia, es necesario explorar más bien las conjunciones administrativas que facilitan la comprensión de lo metropolitano, donde sin duda el IMEPLAN se inserta y consolida.

4.3.1. Metrópolis en contextos de rotación de personal y déficit de capacidad operativa

En México, se observan dos fenómenos dentro de la administración pública municipal que representan desafíos significativos para la gestión pública municipal, pero también para la coordinación metropolitana. Por un lado, existe un déficit de personal que limita la capacidad operativa de las instituciones para cumplir con sus obligaciones y objetivos, lo que a su vez limita el tiempo que puede dedicar el funcionariado al desarrollo de conjunciones administrativas. Por otro lado, la rotación de personal con el cambio de administraciones públicas tiene efectos en la continuidad y acumulación de conocimiento institucional, así como en la familiaridad y confianza entre el funcionariado. En conjunto, estos factores contribuyen a un entorno en el que la interacción intermunicipal es percibida como secundaria o incluso superflua frente a las

demandas inmediatas, las responsabilidades del gobierno municipal y a lo corto de los periodos administrativos.

Para algunos la rotación de personal no afecta significativamente a los “trabajadores del área técnica”, pero reconocen que habría una mayor rotación en los cargos directivos, dirección y subdirección, a diferencia de jefes departamentales. Así, uno de los funcionarios criticaba que “es muy lamentable que los directores no puedan hacer carrera como funcionario público, ya que en los cambios de administración cambian a los directores” (Mty). A esto se suma un ambiente de incertidumbre laboral incluso durante la misma administración, lo que se ilustra con lo señalado por un funcionario: “Nosotros todos estamos a prueba con el presidente. Me puedes marcar mañana y a lo mejor ya no soy el director. (Entrevista 1.4). De manera similar, otro de los informantes señalaba que “los cuadros de la planeación no fueron generados, ni los entes administrativos. El servicio civil de la carrera es inexistente, mucha gente con conocimiento pues mejor se fue a trabajar a la iniciativa privada” (Laguna).

Si bien puede ser cierto que la rotación de personal se da más en los puestos directivos que en áreas propiamente técnicas, esto no deja de tener implicaciones en cuestión de la línea de acción y orientación que toma la unidad administrativa gubernamental. Por ejemplo, Bueno (2019), al hablar del IMPLAN de Puebla, daba cuenta que el cambio de personal significó diferencias en perspectivas y prioridades que -en ese caso- llevaron a los procesos técnicos a un segundo plano. Así, “el rumbo del Instituto se modificó por el cambio de personal”.

La rotación constante de personal en las instancias de desarrollo urbano, planeación urbana y ordenamiento territorial, ante los cambios administrativos, sobre todo de los puestos directivos, significa la interrupción de las relaciones interpersonales y la pérdida acumulativa de conocimiento institucional, lo que dificulta la construcción de confianza y entendimiento mutuo entre el funcionariado de diferentes jurisdicciones. En este sentido, uno de los entrevistados describía cómo se había establecido un grupo de mensajería en línea (Whatsapp) para comunicarse informalmente de las problemáticas que enfrentaban y compartir cierta información, pero indicó que “desgraciadamente ya muchos cambiaron, ya no son los mismos, están en otros lados” (Mty). Mientras otro funcionario denunciaba de manera similar que en las reuniones formales siempre había un nuevo funcionario porque cambiaban al previo, y que este no necesariamente está “al corriente” en los procesos y diálogos (Laguna).

Cabe señalar, sin embargo, que si bien la permanencia del funcionariado permite establecer relaciones interpersonales que facilitan la cooperación, esta continuidad o permanencia también puede representar desafíos para la coordinación como: resistencia al cambio; conflictos interpersonales por diferencias en estilos de trabajo, valores y personalidades; formación de “grupos”, en gran parte motivados por cuestiones políticas; dificultades en la integración de nuevo personal, por mencionar algunos. La siguiente situación ejemplifica este tipo de desafíos en los gobiernos locales:

Me pasó una anécdota muy interesante hace unos años. La compañera que estaba en obras publicas me pidió una información, yo mande prepararla, pero pasaron una o dos semanas, y me pregunta porque no me ha llegado la información y cuando pregunto porque no ha llegado, el de abajo me dice que se la han pedido y no se la hemos entregado. Y me lo decían bien emocionado, que no se la querían dar. ¿Porque no? El dice que así ha sido siempre. Antes de haber llegado nosotros, estaban peleados entre ellos, no había buena comunicación, eficiente [por eso] si tienen que ver con las personas, más que con la organización, desgraciadamente.

Por otra parte, habría que valorar los efectos que tiene la rotación de personal en la motivación del funcionariado para desarrollar actividades a favor de la cooperación. Según Holden (1964), los "pájaros de paso" están menos motivados y tienen menos oportunidades de formar vínculos firmes. En este sentido, señala el autor, dado que el desarrollo del consenso -particularmente en el ámbito procesal- requiere que muchos actos discretos se consoliden en una "tradicición", esto implica un cuerpo de personas que se entiendan entre sí y comprendan la *tradicición*. Por esta razón, la rotación constituiría un impedimento para la fortaleza del proceso consultivo.

Esta falta de “tradicición” conlleva una dependencia excesiva de la comunicación formal y los procedimientos burocráticos, en detrimento de las interacciones informales que son críticas para la resolución de problemas y la innovación. Esto pues las interacciones informales permiten una mayor flexibilidad y adaptabilidad, especialmente en contextos metropolitanos complejos y dinámicos donde las necesidades y oportunidades pueden cambiar rápidamente.

Ante estos escenarios de rotación, el papel del IMEPLAN cobra mayor peso. En el caso del IMEPLAN de Guadalajara, este establece mecanismos de participación claros que siguen procedimientos burocráticos, dando mayor claridad de los roles y responsabilidad del funcionariado en los procesos de colaboración metropolitana. Mientras que las relaciones interpersonales y ambiente de “familiaridad” de una metrópolis con un menor número de municipalidades, hace del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas un ente permanente que transmite la

“tradición” de los procesos colaborativos. Más aún, la permanencia del IMEPLAN le permiten distanciarse de los cambios de administración pública y “trascender esos momentos de frenesí municipal”.

En este sentido, está además la idea del IMEPLAN de “no inmiscuirse” en la política. El IMEPLAN del Sur de Tamaulipas enfatiza que “aunque sean diferentes partidos políticos, nosotros no intervenimos en la política”, y que “no hay problema que tenemos buenas relaciones con ellos, los nuevos encargados de departamentos pues tienen que venir con nosotros, no hay ningún inconveniente.” Uno de los funcionarios de la metrópolis de Tampico indicaba que “el IMEPLAN nos coordina a todos los municipios, pues ahí ya no hay colores, ahí llegan los problemas y se busca soluciones”. En la misma línea, otro funcionario expresaba: “a pesar de que tanto de Madero como Altamira digamos que son otros colores, siempre ha habido, como somos una comunidad digamos una zona conurbada, pues sabemos que de todas formas tenemos que darles continuidad a los proyectos” (1.2). Esto, sostienen los actores, permite una continuidad de los procesos de colaboración metropolitana pese a la rotación de personal y cambios de administraciones.

Ahora bien, además de la rotación de personal, en México las administraciones locales presentan un déficit de capacidad operativa, es decir, la insuficiencia de recursos humanos, técnicos, o financieros necesarios para ejecutar eficazmente las funciones y responsabilidades asignadas. En particular, en el país se han desarrollado estrategias para reducir costos operativos ante lo que se considera un “exceso de burocracia” y “sueldos exagerados”, como una estrategia asociada al cambio de gobierno federal en el marco de la llamada “Cuarta Transformación”. Sin embargo, debe tenerse cuidado al promover este discurso, pues lo cierto es que no queda claro que dicha “depuración” no haya implicado el despido de funcionariado con experiencia y conocimientos específicos en detrimento de la experiencia institucional.

Esta estrategia de reducción de la burocracia ha presentado efectos negativos en la eficiencia operativa al generar una carga adicional para el funcionariado, afectando negativamente la capacidad de la administración para cumplir con sus funciones y responsabilidades. Más aún, a esto se suma una “doble” carga atribuida a la “política” que, quieran o no, se encuentran envueltos los directivos. Uno de los funcionarios expresó: “Pero te digo, en el caso mío, que soy nomas director de desarrollo urbano, es un área operativa con

mucho trabajo, sí necesito yo un subdirector, porque ando en la cuestión política y ando en la cuestión de la dirección, entonces créeme que me hago bolas” (1.4).

Por lo anterior, se complejiza pensar en términos de actividades que promuevan o mantengan las conjunciones administrativas. Esto se ilustra con el siguiente fragmento de una entrevista a un funcionario:

Yo fui miembro de una organización civil, y estaba muy orgulloso de estar a favor de la planeación urbana, estaba en la mayor parte de los consejos municipales y estatales. Y yo siempre exigía que teníamos que hacer esta revisión y que teníamos que hacer muchas cosas. Y ahora que estoy sentado aquí en la secretaria del municipio, el día al día me come, no me da tiempo para estar haciendo, para estar yendo, pidiendo que se organice, que se coordinen, me llevaría muchísimo tiempo (...)el día al día, no nos da a veces, son tantos los problemas aquí en el municipio para pensar que vamos a usar parte de nuestro tiempo para poder coordinar a otros 8 municipios más, además solicitar al estado que nos escuche y nos de atención, pues es un poco complicado, difícil. (metrópoli Monterrey)

En efecto, los funcionarios suelen estar abrumados con responsabilidades diarias que atender, incluyendo la gestión de servicios locales, la implementación de proyectos, y el cumplimiento de mandatos legales y reglamentarios. Esta intensa demanda de tiempo para atender asuntos internos deja poco margen para dedicar a la colaboración y coordinación con otros municipios. Por consiguiente, se sostiene que la colaboración entre jurisdicciones requiere no solo de voluntad política, sino también de una inversión significativa en términos de tiempo y recursos para la formación y el mantenimiento de relaciones interpersonales y de confianza entre el funcionariado.

En otras palabras, la coordinación y colaboración metropolitana a menudo depende de la capacidad de los funcionarios para participar en redes interorganizacionales donde se comparten conocimientos, se negocian intereses y se coordinan acciones. Sin suficiente tiempo para dedicar a estas actividades, las redes se debilitan, afectando la cohesión y la capacidad de acción conjunta. Además, la escasez de tiempo para el contacto intermunicipal afecta negativamente la capacidad de aprendizaje organizacional a nivel metropolitano. Esto dado que la interacción y colaboración entre municipios son oportunidades cruciales para el intercambio de conocimientos y mejores prácticas, la innovación conjunta y el aprendizaje mutuo.

En este escenario, la figura del IMPLAN de Torreón y de Monterrey han demostrado poder compensar, en cierta medida, las restricciones de tiempo y recursos de las administraciones públicas municipales que suelen limitar la interacción intermunicipal. En el IMPLAN de Torreón

se habla de reuniones con el director de planeación y proyectos estratégicos de Matamoros, quien llevaba en funciones dos meses y medio, sobre todo “buscando la manera de poder ayudarlos para que puedan llevar la curva de aprendizaje mucho más rápido de lo que ya llevamos nosotros después de 8 años”. Mientras que el IMPLAN de Monterrey toma un rol más de coordinador, así lo expresaba un funcionario: “afortunadamente volvimos a abrir el IMPLAN aquí, entonces mucho más tranquilo, hay un arquitecto que es muy competente, y él ha estado impulsando que nos podamos organizar y coordinar”.

Por otra parte, la estructura organizacional y la cultura burocrática en muchas administraciones municipales no siempre promueven ni facilitan la colaboración intermunicipal. Las instituciones gubernamentales tradicionalmente han operado dentro de silos bien definidos, con poco incentivo o apoyo para el trabajo colaborativo más allá de los límites jurisdiccionales. De la mano de esto, hay una complejidad organizacional dada por las diferentes estructuras administrativas de los gobiernos locales en el ámbito metropolitano. Esta heterogeneidad puede dificultar la coordinación, ya que cada entidad opera bajo un conjunto de normas y procedimientos específicos que pueden no alinearse fácilmente con los de otras entidades. Con ello, cabe resaltar que Así, por ejemplo, uno de los funcionarios mencionaba:

A mí me tocó trabajar en Tlaquepaque cuando la dirección de desarrollo urbano dependía de la dirección de Obras Públicas, y son cosas totalmente diferentes. Y creo que sí es un obstáculo, primero que nada, para el tránsito de las administraciones. Si una persona un director de Obras Públicas no tiene la orientación de planeación y desarrollo urbano, va a cuestionar cada cosa y entonces hay que estarle explicando, involucrarlo en el tema de desarrollo urbano, se requiere el perfil definitivamente, y eso puede significar un atraso en los tiempos de recorrido de la autorización.

En esta línea, los Institutos Metropolitanos de Planeación han mostrado tener un papel esencial en facilitar la coordinación entre municipios con estructuras administrativas heterogéneas. En efecto, actuando como intermediarios, los IMEPLAN interpretan y traducen las funciones y responsabilidades entre distintas entidades, identificando contrapartes funcionales a pesar de las diferencias en la nomenclatura de los cargos. Esto es crucial, dado que la diversidad en las estructuras organizativas puede complicar la comunicación y colaboración intermunicipal. Mediante la organización de mesas de trabajo y espacios de diálogo, los IMEPLAN ofrecen plataformas donde se pueden discutir temas específicos, asegurando que cada municipio esté representado por la persona adecuada, independientemente de la titularidad oficial de su puesto. Un papel que resulta particularmente útil en el contexto de la metrópolis de Guadalajara, antes

que, en la metrópolis de Tampico, pues aquella tiene un mayor número de municipios metropolitanos. De esta manera, el IMEPLAN de Guadalajara indica:

Creo que nosotros justo ayudamos a decir, *esta chamba como de interpretación, yo que soy director de tal cosa, a quién le tengo que hablar de otro, esa chamba de interpretación la hacemos nosotros*. Nosotros tenemos las mesas y los espacios, y les decimos a los municipios, mira en este espacio se dialoga de esto, tu dime si no tienes un director de movilidad, pues tu dime quien es el encargado de esto en tu municipio y no se tiene que llamar igual, pero es quién va a hacer las mismas tareas que esta persona en otro municipio y por ende van para poder lograr entre sí. Se van generando esas líneas conductoras que si, aunque sean distintos los cambios, las funciones se parecen entonces pueden dialogar entre si.

No obstante, debe hacerse notar la interacción entre funcionarios promovidos por el IMEPLAN de Guadalajara se ha facilitado por estructuras orgánicas que rigen el funcionamiento de la administración pública de algunos de los municipios de Jalisco. Esta aproximación permite ubicar un aspecto de la metrópolis de Guadalajara que se identifica como un factor que, junto al IMEPLAN, promueve estas conjunciones administrativas. Esto es, la estructura administrativa con las llamadas *Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad*. Este tipo de Coordinaciones se encuentran, por lo menos, en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Zapotlanejo, El Salto, Tlaquepaque y Tlajomulco. Según Barrientos (2022), al estudiar el caso de la Coordinación de Guadalajara,⁶⁸ esta Coordinación es entendida como el “área que se encarga de dar seguimiento al desarrollo urbano en el territorio de este municipio, en coordinación con los municipios conurbados y el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana (imeplan); jerárquicamente se encuentra ubicada justo debajo de la presidencia municipal”.

Barrientos (2022) señala que “dado que su objetivo está previamente definido, como “gestionar el territorio”, se da cierta libertad a la organización para distribuir los procedimientos y recursos a su disposición de la manera que se considere mejor”. Además, el autor lo caracteriza como un modelo organizacional burocrático profesional, esto es, como organización altamente especializada que requiere de recursos capacitados en rubros espaciales y con un considerable nivel de tecnicidad. Según Barrientos la cooperación dada a través de esta Coordinación General

⁶⁸ En concreto, de acuerdo con el Reglamento De La Administración Pública Municipal De Guadalajara, esta Coordinación General es “la instancia integradora de las áreas destinadas al ordenamiento, la gestión del territorio del municipio, y la movilidad con criterios de sustentabilidad; responsable de disponer de los elementos de política ambiental y cambio climático como herramientas y referentes para el desarrollo y la transformación del mismo en entornos apropiados para vivir con calidad; encargada de la distribución de la inversión pública en todas las demarcaciones de este, dando prioridad a las que permitan reducir brechas sociales, eliminar los privilegios y fomentar la integración de las personas desvinculadas del desarrollo social y económico; e integrar la infraestructura y los servicios de la Ciudad (p.132).

con otros municipios es baja, con quienes no establece vínculos, a pesar de ubicarse en un área metropolitana y de la presencia de un IMEPLAN, al cual califica solo como un asesor. Sin embargo, no están claros los criterios que fundamentan esta aseveración, al desconocerse la metodología de la investigación. En cualquier caso, la evidencia en esta investigación daría lugar a discutir dicha conclusión, pues en palabras de los informantes:

Este esquema de coordinaciones sí ha servido la verdad. Digamos esta idea de agrupar ciertas labores dentro de la estructura del municipio, dentro de ciertos como gabinetes especializados creo que ha funcionado mucho. Y lo vemos incluso ahora con nuevas administraciones enarboladas por otros partidos políticos que, si bien no le llaman a sus estructuras coordinaciones, tienen más o menos la misma estructura, tal vez le llaman direcciones generales. Pero dentro de esas direcciones generales hay que gabinete que ve esas tareas.3.2

Prácticamente en la zona metropolitana existe la misma estructura, entonces si yo con Guadalajara mi nivel de comunicación de coordinación general de gestión de ciudad Guadalajara y Tlajomulco, por ejemplo. Pero Tonalá no tiene todavía esa estructura entonces con ellos si es vía el implan. Esta estructura ha facilitado también comunicarse entre municipios, desde los departamentos. muchísimo porque a ver realmente las coordinaciones lo que hacemos es todo el trabajo logístico y de planeación y le permitimos entonces a las direcciones estar abocados completamente a lo operativo.

En particular, este tipo de comprensión de las estructuras administrativas como factor que contribuye a la coordinación metropolitana refiere a la capacidad que tiene el coordinador o coordinara de dedicar tiempo a parte de actividades de conjunción, pero también porque facilita la comunicación entre “pares”. Sin embargo, la idea de conjunciones administrativas dadas por un funcionariado motivado por cumplimiento del servicio público está más en duda.

En efecto, Barrientos considera que, a pesar de que el personal de la Coordinación General cuenta con perfiles de puesto bien definidos, estructurados y con altos niveles de especialización, hace falta sensibilizarlos respecto a la “utilidad pública” de sus decisiones y acciones, con la finalidad de que se desarrollen redes de cooperación entre direcciones y coordinaciones. Aunque no se descarta la posibilidad de esto, nuevamente, no se identifica qué evidencias llevan al autor a concluir esta. No obstante, esto presenta la relevancia de considerar personalidades, perfiles y trayectorias del funcionariado.

4.3.2. El perfil del funcionariado local en lo metropolitano.

El funcionario del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas resalta que gran parte de los documentos elaborados por SEDATU pueden ser complicados a asimilar por las administraciones municipales, ante un funcionariado sin un perfil profesional específico. En este sentido, el

funcionario mencionaba que “Yo te lo puedo decir a nivel de especialista no es tan complicado pero lo que se presentan a un municipio, lee las cosas en chino”. Esto denota, de fondo, una deficiencia de habilidades y competencias profesionales asociadas con el personal que trabaja en las administraciones municipales en áreas de desarrollo urbano o similares.

En las cuatro metrópolis, el funcionariado entrevistado plantea que las personas a cargo de áreas de desarrollo urbano de la administración pública deben tener formación en disciplinas que proveen los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para abordar los complejos desafíos del desarrollo urbano y metropolitano. En este sentido, el funcionariado entrevistado expresa preferencia por un determinado perfil disciplinario para cubrir los puestos de estas áreas administrativas: la planeación y, en menor medida, urbanismo y arquitectura. A estas disciplinas se les atribuyen herramientas, marcos analíticos y metodologías necesarias para entender la complejidad de las metrópolis; esto es, analizar y sintetizar aspectos físicos, sociales, económicos y ambientales a fin de diseñar soluciones desde un enfoque integral.

Ciertamente, como señala Bueno (2019), al planificador se le atribuye una mejor comprensión, en comparación con cualquier otro actor, sobre cómo deben funcionar las ciudades, razón por la cual se considera que su visión y propuestas debería guiar el desarrollo urbano. Esto responde, como se vio en el capítulo segundo, a una concepción desde la planeación racional entendida como un conjunto de procedimientos lógicos, racionales, técnicos e independientes. Con ello, se hace una distinción entre estas disciplinas y aquellas a las que se les considera que siguen un enfoque predominantemente administrativo, como politólogos, administradores, abogados, entre otros. Para los informantes, cada una de estas disciplinas se asocia a una visión particular sobre temas de desarrollo urbano y planeación de la ciudad que no necesariamente comprende la problemática metropolitana. Los siguientes fragmentos permiten ilustrar esta postura:

el tema aquí es otra vez la *construcción de capacidades*, es decir, yo valoro mucho la opinión de arquitectos e ingenieros, pero me gustaría más ver un grupo de urbanistas, de grupo de planeadores, que pudieran participar más activamente con los instrumentos de planeación, pero creo que todavía necesitamos mucho trabajo aquí” (Laguna).

Otro tema que me llama mucho la atención es que, como especialistas en la materia, que le sepan, que le entiendan al urbanismo, al desarrollo urbano, habíamos pocos. Había muchos que fueran abogados, políticos, otros eran diputados, otros regresaban, no estoy diciendo que a lo mejor un abogado no entiende el tema urbano o un economista, pero no eran su especialidad, estaban ahí como para

administrar o para tener una posición que fuera un escalón hacia otro lado, entonces sí *tenía pocos compañeros y compañeras con las que pudiera platicar un tema enteramente técnico*. (Monterrey).

cuando llega un abogado, o de otra profesión, pues sí afecta porque realmente *no tiene ese sentido del urbanismo, ese sentido del ordenamiento*, y resulta que el seguimiento o el sistema no es el adecuado. Entonces yo siento que la parte de la profesionalización de los puestos clave de ordenamiento territorial son los de desarrollo urbano, sí *tiene que tener su perfil bien establecido* y que no los estén cambiando (Monterrey).

Esto deja entrever la preferencia a ciertos perfiles profesionales para tratar los desafíos interconectados de las metrópolis, pero también como punto de coincidencia entre el mismo funcionariado ante la necesidad de contar con interlocutores. En este sentido, se puede argumentar que la similitud en la formación profesional entre el funcionariado fomenta la coordinación al crear un terreno común que facilita la comunicación y el entendimiento mutuo. Es decir, la homogeneidad profesional permite a los funcionarios compartir un lenguaje común y perspectivas similares, lo que reduce las barreras comunicativas y promueve la colaboración efectiva. Esto puesto que las interacciones cara a cara y la creación de compromisos creíbles se ven reforzadas entre individuos con características similares, lo que contribuye a la confianza y la reciprocidad (LeRoux y Carr, 2007).

En este escenario se observa una tensión entre la interdisciplinariedad y la especialización. Por un lado, la diversidad de perfiles profesionales dentro del funcionariado puede significar un enfoque interdisciplinario que contribuye a aprehender la complejidad de fenómeno urbano-metropolitano y abordar los desafíos de la ciudad contemporánea, al considerar múltiples perspectivas. Por otro lado, la especialización asegura un alto nivel de *expertis* y habilidades técnicas, fundamental para resolver problemas complejos como los metropolitanos. Galland D. (2018) parece referir a esta cuestión cuando señala que, en México, más allá del debate sobre si la educación en planificación debe ubicarse en las escuelas de arquitectura o en las escuelas de geografía, existe una necesidad urgente de desarrollar programas interdisciplinarios en torno a la planificación espacial y la planificación urbana, así como la planificación ambiental, para contribuir a enfrentar los principales desafíos. Esto expresa un reto de profesionalizar a los funcionarios que trabajan en el ámbito de la planificación en su conjunto.

Por lo anterior, Galland (2018) hace la observación de que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología debe desempeñar un papel importante en la promoción de la planificación *ad hoc* de la investigación y la capacitación en universidades públicas y otras instituciones de acuerdo con

la realidad actual y las necesidades de las administraciones subnacionales. Particularmente, que fomenten el desarrollo del pensamiento analítico y crítico, así como el pensamiento deliberativo.

En este escenario, conviene retomar los hallazgos de Bueno (2019) de que el IMEPLAN de Guadalajara “hace” planificadores al invertir tiempo y recursos en la capacitación del personal. Se procura con ello garantizar una transición fluida, de modo que cuando una persona deja su cargo, hay otra persona dentro de la misma institución que lo puede suplir. Más aún, retoma la autora, otro aspecto de esta capacitación no solo está en la “creación” de planificadores, sino planificadores metropolitanos que van a entender la *planeación como la entiende IMEPLAN*. Futuras investigaciones deben explorar si el personal formado en el IMEPLAN de Guadalajara tiene movilidad hacia los diversos municipios de la metrópolis, a fin de ver si esto contribuye a la profesionalización de las administraciones locales, o si dicho personal termina en el sector privado.

De acuerdo con uno de los funcionarios (II), en su zona metropolitana falta mucho en cuestión de formación de planeadores urbanos, en parte, como una consecuencia de la falta de oferta formativa y educativa -tanto a nivel de especialización, como posgrado- en las universidades locales. Ante esta situación, el funcionario mencionaba que “muchas veces los pocos que nos dedicamos a estos temas aquí, o hicimos la maestría fuera o de plano tienen mucho tiempo dedicándose a desarrollos inmobiliarios por eso conocen más la dinámica urbana” (2.1). Una cuestión que conlleva dos observaciones de fondo.

Por un lado, los estudios de posgrado ofrecen una mayor especialización ante la falta de una formación profesional de carrera, pero también amplía los conocimientos nacionales e internacionales en temas relativos al desarrollo urbano y la planeación. Se observa esto en lo mencionado por otro de los entrevistados de la misma metrópolis: “Yo creo que fue la pasión que tenemos por la ciudad, el saber que o sea nos tocó ver cómo funcionaba Medellín, cómo funciona Barcelona, tocó estar en Francia, que bueno sabíamos que cada ciudad es muy diferente.” Esto refleja una mirada comparativa que, si bien puede enriquecer la administración pública mediante la incorporación de conocimientos y prácticas globales, fomentando la innovación y la mejora de políticas, esta requiere una adaptación y ajuste a las realidades culturales, económicas y sociales locales para garantizar su éxito y sostenibilidad. Algo que no siempre ha sido el caso.

Por otro lado, se menciona la formación del funcionariado en temas urbanos y de planeación al pasar “mucho tiempo dedicándose a desarrollos inmobiliarios por eso conocen más la dinámica urbana”. En este sentido, conviene subrayar que se identificó que en algunos municipios la persona a cargo de las instancias administrativas de desarrollo urbano, planeación y/o ordenamiento territorial no se dedican a laborar exclusivamente en la administración pública, pues estos trabajan en el sector privado, o provienen de laborar en dicho sector. Por consiguiente, mantienen principalmente dos roles, en el servicio público y en el sector privado. A pesar de los cuestionamientos que esto puede significar en términos de rendición de cuentas, este doble rol no necesariamente es percibido como un conflicto por el funcionariado entrevistado, en parte por concebir como positivo estrechar la relación entre dichas áreas administrativas y el sector privado.⁶⁹

Ahora, aunque el funcionariado manifiesta una actitud de apertura o tolerancia hacia la dualidad de roles entre servidor público y sector privado, este adopta una postura más definida y crítica al diferenciar claramente el rol de un político. Así, uno de los informantes de la metrópolis de Tampico denunciaba la “ocupación por políticos” de la administración pública municipal, describiéndolo como una ocupación en cuanto considera que los puestos fueron ocupados por personas que no necesariamente cumplen con el perfil necesario para llevar a cabo las funciones que el puesto demanda. Esto como consecuencia de cubrir puestos a partir de compromisos y favores políticos. De esta manera, hay un distanciamiento de la política que se vuelve fundamental de la definición de su rol en el servicio público en instancias de desarrollo urbano, planeación urbana y ordenamiento territorial.

En este escenario emergen, sin embargo, paradojas o contradicciones. Uno de los funcionarios expresaba, por ejemplo, que “yo no soy político ni digo palabras muy acá, muy políticas, soy más que nada técnico”, para inmediatamente hacer referencia a la “cuarta T” y cómo el alcalde “nos dio la confianza, pues tenemos puesta la misma camiseta” (entrevista 1.4). Dando a entender, con ello, que pertenecen al mismo partido político. De esta manera, a pesar de

⁶⁹ De hecho, se evidencia que la cercanía con el sector empresarial es una alianza natural de las metrópolis estudiadas. En la Laguna, es el sector que ha “abanderado” la creación de un IMEPLAN, se dice que en relación con mejorar los índices de competitividad de una zona interestatal sin capitales. En la metrópolis de Monterrey se mencionó la necesidad de estabilidad en la administración para dar “confianza al sector inmobiliario”. En la metrópolis de Tampico se habla incluso que los empresarios han “prestado” maquinaria a los municipios, además de que el IMEPLAN del Sur de Tamaulipas interactúa estrechamente con las organizaciones empresariales. En particular, en esta última se menciona que con las organizaciones empresariales “Definitivamente aquí hay una gran interrelación, aliados, de manera que no hay de trabajar cada uno por su lado”. (entrevista 1.2.)

que los informantes se identifican a sí mismos como técnicos, antes que políticos, les resulta imposible distanciarse completamente de este ámbito. Así, uno de los funcionarios señalaba “andar en la cuestión política” pues, como director, no le ha sido posible ignorar estas lógicas en sus procesos de negociación.

Por otro lado, se evidencia una preferencia por la planeación que está dada no solo en términos de conocimiento específicos, sino que se plantean elementos de una noción de “vocación”. De este modo, se dice que se puede contar con perfiles de puesto bien definidos, estructurados y con altos niveles de especialización en la administración pública, pero hace falta sensibilizarlos respecto a la “utilidad pública” de sus decisiones y acciones, con la finalidad de que se desarrollen redes de cooperación entre direcciones y coordinaciones (Barrientos, 2022). Aunque esta no está basada tanto en términos de una vocación al servicio público, como de una vocación profesional.

En este sentido, Bueno (2019) hace una distinción entre los planificadores técnicos, como actores que desempeñan cargos menores, tienden a ubicarse profesionalmente en disciplinas como arquitectura y urbanismo; y los planificadores burócratas, con puestos de jerarquía superior. Para la autora, los primeros se conciben como “profesionistas comprometidos con su trabajo”, retomando fragmentos de entrevistas que hablan de “pasión” por la temática urbana y del puesto en la administración pública como camino para *incidir* en la ciudad:

los que estamos aquí es porque queremos cambiar, incidir en la ciudad (...) tampoco estamos aquí porque amamos la administración pública, la verdad, sino más bien porque es la forma más directa de incidir en la ciudad, aportar lo que tú sabes, tu visión, tu perspectiva para que sea una ciudad mejor, más humana (...) creo que esa es la principal razón por la que los urbanistas hemos incidido en la administración pública (...) por esa motivación (Planificador 6a).

En este sentido, se debe reconocer la relevancia de la relación entre el funcionariado con los tomadores de decisiones, específicamente con el alcalde o alcaldesa, y del proceso de comunicación entre estos actores. Una comunicación estrecha entre los tomadores de decisiones y el funcionariado se identifica como un *área de oportunidad* para crear o dar continuidad a arreglos de colaboración, aunque esto está condicionado a lo que AUTOR señala como un reconocimiento de los políticos de sus limitaciones en conocimiento que les permite al funcionariado tener una apertura en la formación de intereses y estrategias. Sin embargo, a su vez, se exige ciertas habilidades al funcionario “técnico”, especialmente de aquellos en puestos directivos, para transmitir información. Así, el funcionario (I) señalaba que:

Yo lo viví, de tratar de tener esas juntas con los técnicos. Yo siento que la comunicación de la gente técnica de cada municipio con el alcalde, quién realmente es el que aprueba y da el visto bueno de las decisiones urbanas, porque así está según la ley, el alcalde es el que decide al final de cuentas si firma o no un convenio o una cuestión metropolitanos. Yo me he dado cuenta de que te pones de acuerdo con el técnico y luego el técnico no le entiende bien la idea al alcalde y a la hora de la hora de la junta metropolitana vemos el punto, y el alcalde dice que no lo vamos a firmar. Entonces sí es cierto que la falta de empatía con los temas urbanos y la falta de comunicación de sus técnicos hacia el alcalde, el de la toma de decisión, eso es bien importante.

Con el alcalde, en este caso sí hay una buena comunicación. Lo que pasa es que tú debes de tocar tus temas técnicos y buscar como plantearse a los políticos. Es que están haciendo un trabajo que sí para mí es de beneficio porque tú ya tienes detectado gran parte de los problemas de la ciudad que en su momento van a formar parte de la plataforma política.

Esta oportunidad del funcionariado de contribuir a la definición de estrategias o líneas de acción es particularmente cierta en los periodos electorales y de transición política. Esto pues el funcionariado o políticos “entrantes”, en parte reconociendo sus propias limitantes en capacidad y recursos, se acercan a instancias como el IMPLAN o IMEPLAN, pero también a funcionarios considerados como expertos. Uno de los informantes así lo describía: “A mi si me ha tocado que los candidatos te preguntan para identificar también cuáles son los problemas latentes de la ciudad”. No obstante, si bien algunos de los informantes dan cuenta de la necesidad de establecer relaciones cercanas a los actores en la toma de decisiones, al mismo tiempo, se expresa una inquietud por un acercamiento demasiado estrecho, especialmente en escenarios de transición política.

Es que mira, se presenta este problema, cuando estuve en parte de la administración pública, es de tener cuidado de que no se vea que tú estás hablando con los que van a ser los contendientes contrarios al partido que está gobernando. Pero, por ejemplo, el IMPLAN debe de manejarse de manera independiente y a veces también corre el riesgo de que como una administración le da mucha entrada, pues se ve mucha la tendencia hacia ese partido entonces tiene que tener cuidado de ser muy imparcial, de buscar cómo transferir toda esta información a los candidatos y decirle: mira esto es el del tráfico que tenemos de torreón y aquí está abierto para todos.

La identificación de planificadores -y planes- con partidos políticos y personalidades siempre ha existido, particularmente en contextos donde los planificadores entran y salen ante cambios en los actores políticos. Esta identificación se observó, en particular, en la metrópolis de Guadalajara donde, en cierta medida, el relativo “éxito” en la cuestión metropolitana se ha vinculado a determinados actores.

Así, las personas entrevistadas hacían referencia: 1) a una “sensibilidad” del gobernador por el tema metropolitano. Uno de los entrevistados incluso sostendría que “la política de

coordinación metropolitana tiene apellido en Jalisco y es Alfaro, que desde diputado ha ido construyendo el marco legal para la coordinación metropolitana”. Y 2) el trabajo realizado por Mario Silva que, en su calidad de director del IMEPLAN, habría procurado interacciones constantes con diversos actores metropolitanos. Esto se ilustra en el Plan Municipal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2021 del municipio de Zapotlanejo, pues este sostiene que se “incorporará la nueva visión metropolitana impulsada por nuestro Gobernador el Ing. Enrique Alfaro Ramírez, y el director del Instituto de Planeación y Gestión Metropolitana (IMEPLAN)”. De esta manera, estos dos actores, por los puestos que poseen, se han convertido en actores fundamentales para movilizar el discurso metropolitano en la metrópolis de Guadalajara, y que ha sido retomado por los gobiernos locales (ver cuadro en Anexo). Aunque se puede argumentar que el IMEPLAN es particularmente importante en esta idea de “visión metropolitana”.

Como se vio, el IMEPLAN de Guadalajara dedica considerable tiempo de su capacidad operativa del día a día en actividades de asesoramiento de los municipios. Bueno (2019) sostiene que los planificadores estiman que este tipo de actividades los distrae de “sus verdaderas atribuciones, les quita tiempo y los envuelve en una dinámica en la que prefieren no estar involucrados”. Con ello, el personal del IMEPLAN expresa una *displacencia*, es decir, una actitud o comportamiento que denota falta de interés, entusiasmo o diligencia. Una cuestión similar identificaba Bueno (2019) en el IMPLAN (estudiando el de Puebla), los planificadores consideran las peticiones constantes de información estadística y geográfica, cálculos y diagnósticos, “como una distracción de su ocupación real”, que es la planeación de la ciudad de Puebla.

Sin embargo, el funcionariado debe revalorar la estrecha relación con los gobiernos locales que estas actividades de “asesoramiento” ofrecen para movilizar la agenda metropolitana, al tiempo que requiere repensar el papel del planificador pues es necesario ver más allá de la idea de un plan. En este sentido, incluso se estaría de acuerdo en cierta medida con Hoch (2012) sobre la falta de claridad del papel mismo de los planes. Hoch señala que quienes se quejan de la falta de una autoridad de implementación, están ignorando que los planes “persuaden” a los actores a actuar informando de intenciones, en cuanto prevé construir una intención conjunta hacia el futuro, por lo que ofrece “consejo” entre el deseo y la decisión. Así, dice el autor, los planes incluyen una reflexión deliberada sobre qué hacer, pero no obligan ni requieren decisiones o elecciones. Asimismo, Esnard (2012) señala que el aumento en la accesibilidad y eficacia de las

herramientas para representar datos visualmente (visualización) han transformado los *roles* de los planificadores, quienes ahora se enfocan en desarrollar entornos y sistemas de información que “empoderen” tanto a ellos, como el de otros participantes. Aunque la autora no deja de hacer una advertencia de este tipo de visualizaciones con fines políticos o particulares.⁷⁰ Lo cual se puede enmarcar en una observación más general del futuro de la planeación metropolitana:

La planificación metropolitana futura podría no verse únicamente a través de un plan único, podría no ser responsabilidad del gobierno metropolitano y podría no estar ahí sólo para servir a intereses de desarrollo. Podría convertirse en un depósito de inteligencia urbana segundo a segundo de cara al público, podría comprender un conjunto diverso de herramientas y plataformas digitales, y podría actuar como una plataforma de facilitación de nuevas ideas e innovaciones que los ciudadanos, las comunidades y las empresas puedan aportar. La planificación metropolitana del siglo XX ha desaparecido; deberíamos acostumbrarnos (Galland y Harrison, 2020)⁷¹

En este escenario, como daba cuenta uno de los informantes, si el funcionariado desconoce los posibles *intereses y estrategias*, se requiere de “un instrumento que identifique cuales son esos detonadores, cuáles son esas estrategias.” Es aquí donde entra el IMEPLAN como actor que permita identificar estos elementos. En otras palabras, el IMEPLAN de Guadalajara y del Sur de Tamaulipas son instancias clave para contribuir a la formación de intereses y estrategias metropolitanas, dado su intensa colaboración con el funcionariado local.

Ya lo mencionaba uno de los funcionarios de la metrópolis de Tampico, el IMEPLAN les comparte información “y nos plantean soluciones a los problemas”. En este sentido, el funcionario del IMEPLAN menciona que existen proyectos elaborados “archivados”, donde se esperan las condiciones políticas y económicas que permitan su ejecución. De esta manera, que el IMEPLAN sea una instancia permanente le otorga cierta flexibilidad para identificar áreas de oportunidad para promover proyectos, por lo que va más allá de los procesos de planeación que, en México, se han centrado en la elaboración de los grandes planes metropolitanos. Esto podría

⁷⁰ Si bien cualquier técnica de visualización corre el riesgo de ser secuestrada para algún propósito político contrario, los SIG son especialmente propensos al abuso, dadas las muchas oportunidades para (intencionalmente o no) inyectar valores y suposiciones de la selección inicial de capas de datos para el análisis. Este ejemplo demuestra cómo los SIG pueden usarse para impulsar agendas políticas específicas bajo la apariencia de neutralidad de valores y racionalidad técnica (Esnard 1998), y socavar la elaboración de planes y las buenas políticas públicas en el proceso.

⁷¹ Traducción propia.

distinguir la figura del IMEPLAN de la Comisión Metropolitana, en cuanto si bien esta última se han utilizado como gestores de recursos, esta suele articularse en un proyecto específico.

Esto coincide con lo señalado por el Joint Center for the Committee on Government Operations (1964) al dar cuenta que las agencias de planeación metropolitana pueden actuar como canales de comunicación entre instancias federal y gobiernos locales, asistiendo en revisar los proyectos locales propuestos. En el IMEPLAN de Guadalajara también se observa en este marco pues los gobiernos locales someten a evaluación sus proyectos con el objetivo de recibir recursos del Fondo Metropolitano, a través del Banco de Proyectos en la Dirección de Gestión del Desarrollo Metropolitano, consolidado en 2018. Esto refiere a una vinculación con el gobierno estatal, en palabras de uno de los informantes:

El IMEPLAN ha sido fundamental en el trabajo de la ciudad. De repente ha sido, no de repente, *es el vínculo directo de los municipios en materia técnica con el Gobierno del Estado*, porque los municipios podemos estar no sé revisando la Secretaría de infraestructura la Secretaría de medio ambiente pero en algunos momentos no existía como esta vinculación y esta planeación de los proyectos de absolutamente todos y lo que hace el IMEPLAN es recoger todos sus programas estatales y aterrizarlo con los municipios y de los municipios recoger el trabajo y subirlo hacia el estado.

Aquí es necesario enfatizar que el papel del IMEPLAN está solamente en la elaboración de estos proyectos, garantizando su congruencia de interés metropolitano, así como para dar apoyo a la identificación de fuentes de financiamiento. De hecho, dado su cercanía estatal, se ha utilizado como “conducto” para acceder a financiamiento, pero solo como gestor. Así lo señala el mismo IMEPLAN del Sur de Tamaulipas que dice que “por nuestro conducto hemos logrado que los municipios bajen recursos para hacer muchas obras, con más de 3 mil millones de pesos en 10 años”. Enfatizan, sin embargo, que no tiene la “autoridad legal” para hacer otro tipo de trámites relativos a la ejecución de obras. Una cuestión similar se planteaba en el IMEPLAN de Guadalajara sobre que “Nosotros no tenemos las capacidades, ni las atribuciones para ir y revisar, clausurar obras, pero si tenemos la facultad para decir Aquí no te estas yendo por lo que dice el documento”. Destacando, con ello, la importancia de abordar los problemas metropolitanos de manera coordinada y alinear las acciones locales con los objetivos metropolitanos más amplios.

En suma, una instancia metropolitana como el IMEPLAN desempeña un papel crucial en el contexto gubernamental al ofrecer un espacio donde el funcionariado puede identificar estrategias metropolitanas. Esta identificación es esencial para abordar los desafíos complejos que enfrentan las metrópolis, por lo que instancias sirven como plataformas que permiten al funcionariado

comprender la complejidad y las interrelaciones de los problemas metropolitanos. Asimismo, al tener un espacio para representar los intereses de sus municipios en el ámbito metropolitano, el funcionariado que participan en estas instancias adquiere una mayor visibilidad y tiene la oportunidad de desempeñar un papel activo en la configuración de los intereses y políticas de sus respectivos gobiernos locales. Así, se crea un ciclo de retroalimentación donde el funcionariado, al contribuir a la formulación de estrategias metropolitanas, también fortalecen su capacidad para abogar por estas estrategias dentro de sus propias administraciones locales.

CONCLUSIONES.

En el transcurso de esta investigación doctoral, se ha explorado el papel de los Institutos Metropolitanos de Planeación (IMEPLAN) en el contexto de la administración pública local, centrándose en su relación con el funcionariado local y su influencia en la comprensión e inserción de lo metropolitano en la agenda local de las metrópolis. Así se trató la interacción interjurisdiccional entre el funcionariado local y sus desafíos, y de qué manera contribuye el IMEPLAN en promover o facilitar dicha interacción. A lo largo de esta investigación, se ha examinado múltiples dimensiones y facetas de esta relación, desde la estructura y funciones de los IMEPLAN hasta la percepción y participación del funcionariado local en la planeación metropolitana. A través de una comparación entre metrópolis seleccionadas, se ha evidenciado que los IMEPLAN emergen como instancias clave que moldean la interacción interjurisdiccional entre el funcionariado local, y como catalizadores de la cooperación intermunicipal, destacando la importancia de considerar al funcionariado local como agentes activos en este proceso.

Ahora bien, los hallazgos de esta investigación apuntan a cuestiones epistemológicas y metodológicas de fondo en la forma de llevar a cabo una investigación metropolitana que es necesario reconocer en un inicio. Al explorar qué es lo metropolitano, se identificó que la respuesta a esta pregunta suele reducirse a la equiparación de lo metropolitano a una unidad espacial que, en el caso de México, corresponde a las zonas metropolitanas. Sin embargo, se concluye que estas son más bien construcciones socio políticas cuyos “límites” son negociados, antes que ser unidades de una realidad dada y aprehensible en su dimensión funcional (o socio-territorial) mediante determinados criterios estadísticos-descriptivos. Con ello, se da cuenta que el Estado ejerce un poder de categorización, mediante una lógica instrumentalista, al denominar a un territorio como zona metropolitana.

Aunque el gobierno federal es el actor principal que ejerce este poder a través del ejercicio de delimitación del grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI, los gobiernos estatales y locales disputan esta acción de definir el alcance espacial y el estatus formal de los territorios metropolitanos. Así lo demostraron los casos estudiados, pues en términos formales se pudieron identificar otro tipo de categorías para denominar a las metrópolis desde lo local, como zonas conurbadas (Tampico o Sur de Tamaulipas), áreas metropolitanas (Guadalajara) o regiones

metropolitanas (Monterrey). Pero incluso si un territorio se denomina zona metropolitana (La Laguna y Monterrey), esto no necesariamente significó que el alcance espacial que propone el grupo interinstitucional (es decir, el número de municipios metropolitanos) sea plenamente aceptado por el funcionariado local al no coincidir con sus imaginarios metropolitanos.

Una de las evidencias más significativas en este sentido, provino de una entrevista a un funcionario del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas quien señalaba que “lo metropolitano no existe”. Esto en referencia a que la zona metropolitana no es reconocida formalmente en lo local y, por tanto, no se vuelve un referente territorial de la acción pública, ni del alcance institucional del mismo IMEPLAN. En contraste, se reconoce una definición espacial y del estatus formal desde la categoría de zona conurbada, en lo que se puede considerar una acción para no ser tratado como un territorio interestatal y que refleja la capacidad de los gobiernos locales de definir su propia territorialidad metropolitana. Y, con ello, de establecer una comunidad metropolitana, o arena política metropolitana, con ciertos municipios como miembros. Una cuestión similar se observó en el caso de la metrópolis del IMEPLAN de Guadalajara con un alcance espacial institucional definido desde la categoría de área metropolitana y no de zona metropolitana.

Esta investigación identificó así dos procesos distintos en la institucionalización del territorio metropolitano en el país. De un lado, la delimitación e identificación de zonas metropolitanas por parte del grupo interinstitucional (como una perspectiva *top down*) que define los límites de las metrópolis mediante criterios principalmente socio espaciales y estadísticos. Aunque estos criterios son, en cierta medida, discrecionales. Del otro lado, el proceso de reconocimiento mediante declaratorias u otro tipo de instrumento que suelen ser parte de las atribuciones de las autoridades locales, y que expresa el resultado de una negociación de los límites de la metrópolis por las implicaciones políticas que ello conlleva.

Lo anterior debe analizarse a la luz de la reciente actualización de la delimitación realizada por el grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI, *Metrópolis de México 2020*, publicada a finales de 2023. Este ejercicio parece alejarse de las pretensiones de los previos ejercicios de delimitación de equiparar la “identificación” de zonas metropolitanas con su definición de estatus formal, e incluso como la “realidad” metropolitana misma. Esto al señalar que la actualización “reconoce la posibilidad de que en términos de coordinación intermunicipal e

interestatal se puedan incorporar otras variables que caractericen y delimiten la funcionalidad de cada metrópolis”. Por tanto, los resultados del ejercicio se entienden como “apoyo y orientación” para la organización y planeación de sus zonas, o como “referente” para los órdenes de gobierno “cuando los tres órdenes de gobierno convengan la delimitación y constitución de las zonas metropolitanas o conurbadas, en congruencia con el artículo 32 de la LGAHOTDU”.⁷²

De esta manera, habría que observar en futuras investigaciones en qué medida la delimitación del grupo interinstitucional se mantendrá como un marco de referencia común a escala nacional que sirva para la caracterización -y estudio- del fenómeno metropolitano en México. O si, en contraste, se tendría que valorar más bien la dimensión política-institucional de cada metrópolis de forma diferente a los ejercicios de delimitación del gobierno federal. De ser así, las investigaciones tendrían que cuestionarse inicialmente sobre los criterios que delimitan su comprensión de lo metropolitano, y no retomar automáticamente las delimitaciones gubernamentales con fin de “facilitar” su acercamiento al fenómeno. Además, se debe profundizar en los procesos locales de definición del estatus formal de lo metropolitano y sus implicaciones. Por ejemplo, en las cuatro metrópolis estudiadas se identificó una tendencia a considerar los municipios “centrales” como metropolitanos, dejando de lado en la comprensión de lo metropolitano a los denominados municipios “periféricos”, los cuales se definen principalmente por criterios de funcionalidad.

Este tipo de cuestionamientos se relacionan, a su vez, con el estudio de los alcances o efectos de las estrategias o mecanismos de gobernanza metropolitana. Esto ya que la cuestión de gobernar lo metropolitano tiende a ubicar la integración política desde lo funcional, como parte de un sesgo en el que se considera un fracaso cualquier arreglo gubernamental que no “adecúe” las dimensiones de lo metropolitano (lo territorial-funcional y lo político-administrativo) en una sola unidad espacial de ámbito metropolitano. Sin embargo, esta idea de adecuación conlleva dos observaciones principales: no se puede asumir que hay una única dimensión funcional de lo metropolitano, ni que esta(s) sean si quiera aprehensibles como objetos observables o de intervención. Así pues, se concluye que hay una necesidad de transitar de la idea de un solo

⁷² En suma, el documento señala: Esta nueva delimitación de las metrópolis en México se trató de una descripción estadístico-espacial orientativa mas no limitativa. De manera que, para los casos en que las entidades federativas y/o municipios cuenten con normativas, algún tipo de disposición de orden jurídico, convenios y/o acuerdos relacionados con la coordinación metropolitana, estos seguirán aplicándose en su totalidad.

territorio funcional metropolitano (propio de las propuestas de gobiernos metropolitanos) a espacios flexibles en el marco de la gobernanza.

Estos sesgos de la investigación metropolitana se observaron en el desarrollo de la presente investigación. En particular, algunas voces cuestionaban o descartaban al IMEPLAN del Sur de Tamaulipas como una experiencia de gobernanza metropolitana en el país, dado que los municipios que comprende su alcance espacial institucional no corresponden a los cinco municipios de la *zona metropolitana de Tampico*, de acuerdo con la delimitación del grupo interinstitucional SEDATU-CONAPO-INEGI (2015). A esto se estaría sumando los cuestionamientos al carácter estatal de dicho IMEPLAN. No obstante, esta valoración estaría ignorando que el IMEPLAN de Guadalajara tampoco articulaba, en su momento, a todos los municipios identificados por el grupo interinstitucional como zona metropolitana, ni el hecho de que se ha ubicado el apoyo estatal como parte del “éxito” de esta experiencia de gobernanza metropolitana.

En este escenario, debe mencionarse que, si bien ciertas definiciones estadísticas de límites de unidades geográficas es una aproximación racional, las agencias de planeación no siempre son idénticas a este alcance espacial, ni necesariamente deberían de serlo (Groove, 1966). De hecho, la reciente publicación del documento *Metrópolis de México 2020* (SEDATU-CONAPO-INEGI, 2023), señala que la nueva “delimitación no representará cambios en el funcionamiento y atribuciones de los institutos metropolitanos de planeación ya constituidos o en proceso de instalación” (p.4). En cualquier caso, en términos metodológicos, las investigaciones que pretendan analizar los efectos de estas instancias deben tomar en cuenta su propio alcance institucional, o distinguir sus efectos en relación con otras propuestas de espacialidades.

Más allá de lo anterior, se reconoce en el IMEPLAN del Sur de Tamaulipas y Guadalajara un elemento clave para la conceptualización de la territorialidad metropolitana, siendo un elemento que “acredita” el estatus formal de la metrópolis; así como una institución que contribuye a definir los “límites” de las mismas, como se observó en las atribuciones del IMEPLAN de Guadalajara. Además, es un soporte institucional para los imaginarios socioespaciales que han sido negociados desde las particularidades de sus metrópolis. En este sentido, el instituto “aterriza” una categoría percibida como ajena y abstracta que es la zona metropolitana, reflejando más bien el proceso local de definir los límites y estatus formal del

espacio metropolitano para crear “comunidades metropolitanas”. Una cuestión que debe considerarse en el marco de la *planeación metropolitana* que se ha concebido como un campo de acción pública que contribuye a la gestión de la *transterritorialidad*.

Por tanto, debe analizarse no sólo mecanismos de reconocimiento metropolitano como leyes, convenios o declaratorias, sino también de cómo instancias como el IMEPLAN contribuyen a darle sentido a la categoría. Definir el alcance espacial y estatus formal de lo metropolitano son aspectos relevantes para su gobernanza ya que establecen lo metropolitano como un territorio referencial de la acción pública. Pero también en términos de identidad y reconocimiento como un territorio compartido donde tienen lugar diferentes desarrollos espaciales, por lo que promueve entre el funcionariado local un imaginario espacial compartido de lo metropolitano.

De este modo, en contraste a los casos de Monterrey y la Laguna (como metrópolis sin IMEPLAN), en Guadalajara y Tampico se evidencia una narrativa metropolitana en las entrevistas realizadas, donde los límites del alcance espacial metropolitano son identificados por el personal de las administraciones públicas municipales de acuerdo con los mecanismos locales de definición del estatus formal. Asimismo, se identifica que la presencia de un IMEPLAN contribuye a que el funcionariado local comprenda lo metropolitano como un problema de coordinación interjurisdiccional. Esto en oposición a la evidencia encontrada en las metrópolis sin IMEPLAN, donde lo metropolitano es tratado principalmente como un problema de escala (con la categoría de zona metropolitana como una cuestión *top down*) que finalmente corresponde al gobierno federal. En pocas palabras, la presencia del IMEPLAN contribuye a “encuadrar” la cuestión metropolitana como un problema que requiere coordinación intermunicipal.

En suma, la evidencia sugiere que, en escenarios de débil institucionalización de territorios metropolitanos identificados desde iniciativas *top-down*, un IMEPLAN puede ser una condición que otorga suficiencia explicativa a la consolidación de la dimensión institucional de imaginarios espaciales metropolitanos específicos, y a la configuración de una conciencia metropolitana entre el funcionariado local para definir la transterritorialidad de los problemas metropolitanos como asuntos públicos. Esto ya que el IMEPLAN es un soporte de la dimensión institucional del territorio que, en su operatividad, legitima los límites establecidos o negociados de los territorios metropolitanos. Esto no sólo porque promueve instrumentos de planeación que dan pauta para

definir territorios institucionales con lo que alinean recursos y capital político en apoyo a estos imaginarios espaciales, sino porque moviliza discursos metropolitanos en sus interacciones cotidianas con lógicas que apoyan la existencia de estos territorios.

No obstante, habría que señalar que en algunos municipios -sobre todo “centrales”- de las metrópolis con IMEPLAN se observó un discurso metropolitano incipiente en los planes municipales previos a la instauración del IMEPLAN de Guadalajara y del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas. Esto sugiere evitar ver la creación de los institutos como un evento aislado, pues se debe reconocer la presencia de relaciones non-ad hoc que facilitaron no solo su creación, sino como relaciones que se consolidan con este tipo de instancias. En la investigación metropolitana esto es un aspecto relevante para alejarse de una perspectiva que no trata la integración política como un proceso continuo; planteando, además, que esta integración no necesariamente conlleva al establecimiento de una instancia metropolitana. Sin embargo, es claro que la presencia del IMEPLAN ha potencializado el proceso de integración dado mediante patrones formales e informales de cooperación interjurisdiccionales, principalmente burocráticas, que configuran lo metropolitano.

En esta investigación se ha resaltado la relevancia de una interacción interjurisdiccional entre el funcionariado para promover la coordinación metropolitana, ya que facilita el intercambio de conocimientos y promueve la coherencia en las políticas. Pero, sobre todo, la interacción entre el funcionariado local tiene un papel crucial en la construcción de relaciones de confianza y colaboración que promueve el diálogo y la negociación, permitiendo construir alianzas y coaliciones. Sin embargo, la evidencia de las metrópolis indicaría que hay algunos aspectos que complejizan la comunicación entre el funcionariado en beneficio de las conjunciones administrativas.

La diversidad de perfiles profesionales, la falta de personal suficiente, la rotación del personal y la heterogeneidad de las estructuras de la administración pública municipales, fueron algunos de los desafíos identificados en las metrópolis estudiadas. Primero, la diversidad de perfiles profesionales se concibe como un desafío para la comunicación efectiva y la comprensión mutua entre el funcionariado de las metrópolis, ya que cada disciplina puede utilizar terminologías, metodologías y marcos conceptuales distintos para abordar las problemáticas metropolitanas. Esto se puede evidenciar, en particular, con el caso de la metrópolis de Monterrey

donde se mencionó que, en algún momento, el funcionariado de la metrópolis sostenía conversaciones informales mediante una aplicación de mensajería. Aunque esta práctica agilizó la comunicación, se observó que un número reducido de funcionarios poseía una formación técnica que les capacitara para mantener diálogos más sustanciales. Sin embargo, esta modalidad de comunicación informal se vio comprometida por la rotación del personal dentro de la administración municipal.

Efectivamente, la continua rotación del personal en la administración pública municipal constituye un obstáculo significativo para la promoción de las conjunciones administrativas. Esta situación impacta negativamente en diversos aspectos clave, entre ellos: la construcción de relaciones de confianza a largo plazo entre el funcionariado de diferentes municipios, la capacidad de intercambio de conocimientos y experiencias entre estos profesionales, así como la adquisición de conocimiento acerca de los procedimientos y dinámicas de gestión locales, lo que incluye la comprensión de las normativas informales y los mecanismos operativos en cada jurisdicción.

Sin embargo, se debe mencionar que la evidencia recopilada en las cuatro metrópolis estudiadas revela una notable disparidad en lo que respecta a la rotación del personal. Se destaca especialmente el caso de la metrópolis de Guadalajara, donde se observa una diferencia significativa en comparación con las demás. En esta metrópolis, los municipios presentan, en promedio, una antigüedad en el servicio público que casi duplica la de los demás casos estudiados. Aunque esta situación no necesariamente implica que los funcionarios hayan permanecido en el mismo puesto durante todo ese tiempo, sí indica una trayectoria profesional desarrollada principalmente dentro del ámbito del servicio público. En este sentido, se argumenta que la experiencia en el servicio público otorga al funcionariado un conocimiento profundo de los procesos, políticas y regulaciones gubernamentales. Además, les permite establecer relaciones sólidas y de confianza con sus colegas, tanto dentro de su propia administración como en otros niveles de gobierno.

Lo anterior implica no limitar el análisis de gobernanza meramente a la permanencia o estabilidad en las instancias metropolitanas como el IMEPLAN, sino también considerar cómo la experiencia previa en el servicio público incide en la capacidad del funcionariado para abordar los desafíos y fomentar el desarrollo metropolitano. Esta investigación ha planteado que la

formación profesional ha sido considerada una condicionante de la forma de comprender las problemáticas urbano-metropolitanas, dado que se asocia cada disciplina con enfoques metodológicos y perspectivas teóricas distintas.

En este sentido, se identificó una preferencia para que el funcionariado de las áreas de desarrollo urbano (o similares) tengan un perfil específico como *planificadores*. Esto al atribuir a la planeación un enfoque integral y sistémico para abordar los problemas urbano-metropolitanos, reconociendo las interconexiones y las interdependencias entre diferentes aspectos del desarrollo de las metrópolis. Además de estar familiarizados con una variedad de herramientas y técnicas de análisis que les permiten comprender y abordar los problemas metropolitanos de manera efectiva. Estas herramientas incluyen métodos de diagnóstico, análisis de datos geoespaciales, entre otros, que les permiten identificar patrones, tendencias y relaciones causales en el contexto metropolitano.

Sin embargo, futuras investigaciones deben indagar en mayor profundidad cómo la experiencia laboral y el contexto profesional de los individuos influyen en su comprensión de las problemáticas metropolitanas y en conjunciones administrativas. Por ejemplo, es plausible que un profesional cuya trayectoria laboral se haya desarrollado principalmente en el sector público presente una perspectiva distinta a la de aquel que ha forjado su carrera en el ámbito privado o en organizaciones no gubernamentales. Tal distinción resulta relevante en contextos específicos, como en el caso de ciertas metrópolis, como Monterrey, donde se evidencia que más de la mitad del funcionariado de los municipios poseen experiencia previa en el sector privado y negocios propios.

Por otra parte, además de la diversidad de perfiles profesionales y la rotación del personal, la escasez de personal adecuado limita la capacidad de los municipios para dedicar los recursos necesarios a actividades de coordinación interjurisdiccional. En este sentido, algunos de los funcionarios entrevistados expresaban que, a pesar de su interés en participar en redes formales o informales, sus responsabilidades cotidianas, así como las emergencias constantes propias de la gestión local, absorben la totalidad de su tiempo. De este modo, esta carencia de recursos humanos dificulta la organización efectiva de reuniones, la participación en mesas de trabajo y la implementación de acciones colaborativas entre municipios.

Por último, la heterogeneidad de las estructuras de la administración pública municipal emerge como un desafío sustancial para la interacción efectiva entre funcionarios de distintos municipios. Esta diversidad se manifiesta en la existencia de diferentes configuraciones organizativas entre los municipios, donde algunos pueden tener áreas dedicadas al desarrollo urbano, mientras que otros pueden focalizarse en áreas como obras públicas o planeación. Tal variedad estructural dificulta la identificación de interlocutores homólogos en otros municipios, ya que la designación de áreas y responsabilidades administrativas varía considerablemente. Además, cada área administrativa tiende a contar con un perfil profesional específico entre su personal, lo que acentúa la fragmentación y la falta de homogeneidad en la interacción entre funcionarios de diferentes municipios. Por consiguiente, esta disparidad en las estructuras administrativas obstaculiza la comunicación directa y la colaboración entre funcionarios municipales, al tiempo que añade una capa adicional de complejidad a las interacciones interjurisdiccionales.

En conjunto, estos desafíos obstaculizan la interacción efectiva entre el funcionariado de distintos municipios y dificulta la coordinación interjurisdiccional en áreas de interés común. Superar de estas barreras requiere, sin lugar a duda, esfuerzos coordinados dirigidos a fortalecer las capacidades gubernamentales locales. Esto implica, entre otros, la asignación de recursos adicionales en términos de financiamiento y personal, así como la implementación de medidas de reestructuración administrativa que puedan optimizar el funcionamiento de las entidades gubernamentales involucradas. No obstante, las metrópolis con IMEPLAN han establecido mecanismos que contribuyen a reducir los efectos que algunos de estos desafíos tienen en la interacción entre el funcionariado.

Fundamentalmente, los IMEPLAN son una instancia que actúa como un “intermediario” entre la multiplicidad de perfiles profesionales y estructuras administrativas, mediante mecanismos que facilitan el diálogo y la colaboración entre los distintos actores del funcionariado local. Siendo un espacio en que el funcionariado de distintos perfiles profesionales comparte sus conocimientos, experiencias y perspectivas sobre las problemáticas metropolitanas, pero siempre con la orientación del personal del IMEPLAN. En este sentido, en el caso particular del IMEPLAN de Guadalajara, se habla de un fortalecimiento de la capacidad técnica y la profesionalización del funcionariado local, al proporcionar recursos y herramientas para la planeación y la gestión de políticas públicas. Pero, incluso, de la *formación de planificadores*

metropolitanos. Con ello, los IMEPLAN compensan simultáneamente la falta de capacidades municipales en términos de diagnóstico y análisis de información.

Asimismo, al ser instancias metropolitanas permanentes, los IMEPLAN mitigan los efectos negativos de la rotación del personal al proporcionar un espacio continuo para el intercambio de información y la construcción de relaciones interpersonales entre funcionarios de distintos municipios. Esta estabilidad no solo contribuye a generar normas y prácticas tanto formales como informales de la interacción interjurisdiccional, sino que permite la acumulación de conocimiento y experiencia institucional. Sin embargo, hay diferencias significativas entre el IMEPLAN de Guadalajara y el IMEPLAN del Sur de Tamaulipas en términos de dichos mecanismos.

En el IMEPLAN del Sur de Tamaulipas los encuentros son más bien informales, siendo flexibles en sus procedimientos, y marcadamente determinadas por agendas de ciertos actores, coyunturas o proyectos específicos. En particular, estas reuniones informales han mostrado su capacidad para establecer relaciones personales y construir confianza entre los funcionarios de los municipios de la zona Sur de Tamaulipas, lo que puede facilitar la colaboración a largo plazo. En este sentido, cabe mencionar que un considerable porcentaje del personal del IMEPLAN ha permanecido por más de diez años en dicha institución (en contraste con el IMEPLAN de Guadalajara), lo que explica las relaciones personales apreciables en la información proporcionada por las personas entrevistadas. Además, el carácter estatal de este instituto lo posiciona como un vínculo directo entre el municipio y el estado, lo cual le confiere una importancia central en el contexto de la gestión gubernamental, y un espacio atractivo para “elevar” los intereses de los municipios.

Sin embargo, cabe señalar que la falta de un marco regulatorio que establezca la periodicidad y procedimientos de estos encuentros entre funcionarios aumenta el riesgo de inestabilidad y discontinuidad en la coordinación intermunicipal, especialmente si las relaciones personales o políticas cambian. Asimismo, en la metrópolis del IMEPLAN del Sur de Tamaulipas, se observa una dimensión metropolitana relativamente reducida, caracterizada por un patrón de conurbación. Ante esta configuración, surge la interrogante sobre la viabilidad de implementar un IMEPLAN que se apoye en mecanismos informales de interacción con el funcionariado en contextos de mayor fragmentación político-administrativa y municipalidades metropolitanas marcadas por criterios de funcionalidad.

Por su parte, en el IMEPLAN de Guadalajara se observan procesos y mecanismos formalmente establecidos, a saber, las mesas de trabajo, que regulan los encuentros y diálogos entre el funcionariado. Al estar reguladas, las mesas de trabajo formales ofrecen un marco regulatorio claro que establece los procedimientos, responsabilidades y objetivos de la coordinación intermunicipal. Las mesas de trabajo formales siguen un cronograma establecido y promueven agendas predefinidas, lo que permite una planeación estructurada de las discusiones y la definición de acciones concretas.

Ahora bien, se hace la observación de que la organización y realización de mesas de trabajo formales implica un consumo significativo de tiempo y recursos, no solo para el mismo IMEPLAN, sino también para el funcionariado local. Esta situación puede resultar en una limitación de la frecuencia y accesibilidad de dichas reuniones para algunos municipios. En el contexto específico de la metrópolis de Guadalajara, se evidenció que no siempre resultaba factible para el personal municipal cumplir con las solicitudes del IMEPLAN en lo que respecta a la provisión de información metropolitana u otras acciones orientadas a promover la coordinación metropolitana

Así pues, la evidencia sugiere que el papel desempeñado por el IMEPLAN de Guadalajara en la promoción de la interacción interjurisdiccional entre el funcionariado se ve respaldado por ciertas estructuras que regulan el funcionamiento de la administración pública en determinados municipios de Jalisco. En particular, en algunos municipios de Guadalajara, se ha establecido una Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad, la cual no solo facilita el desarrollo de conocimientos especializados por parte del funcionariado, sino que también desempeña un rol específico en la coordinación intermunicipal. Estas Coordinaciones supervisan las actividades y aligeran ciertas cargas laborales al designar un directivo con otras responsabilidades, lo que brinda la oportunidad de establecer colaboraciones tanto en el marco de las mesas de trabajo promovidas por el IMEPLAN, como fuera de estas instancias formales.

Ciertamente, la comparación entre las metrópolis del IMEPLAN de Guadalajara y el IMEPLAN del Sur de Tamaulipas permitieron ubicar la organización de la administración pública local como un elemento que se mostró particularmente de utilidad en este escenario de relación entre el funcionariado local y el IMEPLAN. En contraste a la metrópolis de Guadalajara, en el Sur de Tamaulipas fue evidente que el funcionariado se ve limitado en tiempo por no tener

este tipo de estructura, lo que quizás lleva comprender que las interacciones en este IMEPLAN sean más bien informales y basadas en cierta medida en relaciones interpersonales, que formales. Sin este tipo de estructuras, las reuniones informales ofrecen la oportunidad de establecer vínculos colaborativos entre los funcionarios de distintos municipios sin necesidad de una participación exhaustiva de personal. De esta manera, se debe abordar con mayor profundidad en futuras investigaciones si la ausencia de estructuras organizativas específicas podría restringir la capacidad del IMEPLAN para facilitar interacciones más sistemáticas y eficaces entre los funcionarios municipales.

En lo que respecta a las interacciones interjurisdiccionales entre el funcionariado de áreas dedicadas al desarrollo urbano fuera de los mecanismos del IMEPLAN, las metrópolis estudiadas sugieren que estas relaciones o interacciones estarían determinadas por dos aspectos. Por un lado, la proximidad geográfica, lo que da cuenta de una relación dada debido a la conurbación o municipios vecinos; por otro lado, con municipios con similitudes socioeconómicas y políticas, un fenómeno conocido como homofilia, que genera un sentido de identidad compartida y solidaridad entre los municipios. La preferencia por la proximidad o la homofilia varía según el contexto y los objetivos específicos de la colaboración entre municipios metropolitanos. En algunos casos, la proximidad geográfica puede ser un factor dominante, especialmente cuando se trata de cuestiones logísticas o de infraestructura física. Sin embargo, en otros casos, la similitud puede ser un factor crucial, por ejemplo, municipios cuyos gobiernos tengan diferentes adscripciones políticas.

Futuras investigaciones deben profundizar en las implicaciones negativas potenciales de estos aspectos. La proximidad geográfica, por ejemplo, no garantiza que los municipios vecinos tengan recursos y capacidades similares para abordar los problemas comunes, lo que puede generar desequilibrios en la colaboración y dificultar la implementación de proyectos conjuntos. Asimismo, si bien la colaboración entre municipios con características similares puede permitir una mejor comprensión de los problemas compartidos, esta puede excluir a municipios con características diferentes, particularmente a los de menores recursos o considerados con un carácter más “rural” o “Periféricos”. Estos últimos, como se vio en esta investigación, suelen no ser considerados como parte de lo metropolitano por algunos actores.

Ahora bien, a diferencia de la interacción interjurisdiccional informal que tiende a estar determinada por la proximidad geográfica o homofilia, los mecanismos formales tienen más posibilidad de garantizar la representación equitativa de los municipios involucrados, lo que favorece la inclusión de diferentes perspectivas y la búsqueda de consensos. Sin embargo, debe garantizarse que la complejidad y formalidad de estos mecanismos no generen barreras de acceso para algunos funcionarios o municipios, especialmente aquellos con recursos limitados o menos experiencia en procesos de coordinación intermunicipal.

En el análisis comparativo de las metrópolis, se ha observado que la interacción del funcionariado local, particularmente en las áreas relacionadas con el desarrollo urbano, tiende a limitarse al proceso de elaboración de planes metropolitanos. Este fenómeno resalta la significativa importancia atribuida a la planeación metropolitana como principal medio de colaboración intergubernamental. Sin embargo, en muchos casos, esta actividad se percibe como el único canal efectivo de interacción entre los funcionarios locales en el ámbito metropolitano. Más aún, la modalidad predominante, caracterizada por convocatorias puntuales y fases específicas del proceso de planeación, ha limitado la capacidad de los funcionarios locales para ejercer una influencia significativa en el diseño y la orientación de los planes metropolitanos. De esta manera, en lugar de desempeñar un papel activo y continuo a lo largo de todas las etapas del proceso, el funcionariado local tiende a actuar como receptores pasivos de decisiones y directrices externas.

Esto exige, sin embargo, que se replantee el objetivo de la planeación metropolitana en México, y del mismo papel de las instancias de planeación como el IMEPLAN. Esto al considerar que la racionalidad de los estilos de planeación condiciona la conceptualización del espacio metropolitano, así como los valores y preferencias que dan forma a los roles de planeación, y que han influido en la forma de comprender las instancias o agencias de planeación. En este sentido, por ejemplo, sería insuficiente valorar los alcances del IMEPLAN en términos de si se elaboran planes metropolitanos, o incluso de si este plan se implementa o no (Hoch, 2012). Esto pues estudiar los IMEPLAN demanda una comprensión más amplia de la planeación metropolitana, y con ello, del rol del planificador, no limitado al marco de la planeación racional. Sino como un campo de la acción pública que permite analizar los sistemas de actores para la coordinación cooperativa, por ser el ámbito en que convergen diversos actores.

Debe resaltarse las cualidades inherentes de un IMEPLAN como una burocracia estable y permanente de perfil técnico, que se distingue de otras instancias creadas para la gobernanza de las zonas metropolitanas, como son los consejos o comisiones metropolitanas. Estas últimas son percibidas como instancias de carácter más ejecutivo, operando de manera esporádica y sin insertarse necesariamente en las lógicas de las burocracias locales. Por el contrario, se plantea que el IMEPLAN opera de manera continua y estrecha con los gobiernos locales de sus territorios metropolitanos. Al trabajar en conjunto con los gobiernos locales, el IMEPLAN facilita la identificación de áreas de interés común, la alineación de objetivos y la búsqueda de soluciones colectivas a problemas compartidos.

Por lo anterior, la figura del IMEPLAN contribuye a reconsiderar los espacios de interacción del funcionariado en el marco de la planeación, abordando dos aspectos interrelacionados. Por un lado, plantea la necesidad de concebir la planeación metropolitana no solo como la elaboración de un instrumento, sino como un proceso continuo de análisis territorial y de interacción con los actores metropolitanos. Por otro lado, subraya la importancia de la *información* como un recurso clave en la articulación de estrategias tanto a nivel metropolitano, como en el quehacer cotidiano de las administraciones locales para implementar dichas estrategias.

Ciertamente, el IMEPLAN facilita la identificación de intereses comunes y la formulación de estrategias metropolitanas. Al actuar como centros de expertise y planeación, los IMEPLAN han demostrado ser fundamentales para identificar y abordar los desafíos comunes que enfrentan los municipios en entornos metropolitanos. De esta manera, la capacidad atribuida a los IMEPLAN para promover la coordinación se concibe así, en parte, debido a que su principal campo de acción -a saber, la planeación metropolitana- es considerado una oportunidad para fortalecer los procesos de gobernanza, mediante “la construcción de una visión metropolitana conjunta entre los distintos actores del territorio”. De este modo, no puede dejarse de lado que la información es una parte fundamental de la formación de intereses, y de la definición de estrategias o alternativas. Sin embargo, esto demanda no solo la participación del IMEPLAN, sino también del funcionariado local.

Lo anterior hace eco con la analogía internacionalista como trasfondo de la propuesta conceptual de diplomacia metropolitana presentada por SEDATU y el BID como “alternativa” de

gobernanza metropolitana en México. Propuesta que, además, ubica a la figura del IMEPLAN como aspecto central al concebirse como “actor neutral” encargado del proceso de convencimiento y persuasión de la “conveniencia” de la colaboración. Esta analogía internacionalista ofrece una propuesta teórica, las teorías de régimen, para explicar por qué se da la colaboración interjurisdiccional en un escenario “anárquico” pero interdependiente. En específico, la teoría de regímenes de enfoque cognitivo, es decir, basado en el conocimiento, plantea que el comportamiento interjurisdiccional de la conjunción se explica por valores y creencias de expertos (en este caso, los profesionales del servicio público). Esto es, de actores que comparten una comprensión común de problemas particulares y una preferencia por un conjunto de soluciones técnicas a estos problemas. Asimismo, este enfoque teórico se centra en comprender la formación de los intereses a partir del papel de las creencias normativas y causales, articulando una explicación de estos en términos de comprensión, expectativas y creencias.

En este marco teórico, se subraya el papel del funcionariado como un actor clave en la formación de intereses y la articulación de estrategias, al compartir una comprensión común de los problemas metropolitanos y preferir soluciones técnicas específicas. En concreto, la tarea de proporcionar información a los municipios, así como contribuir a mejorar sus capacidades de recolección y análisis, debe considerarse parte fundamental de las acciones del IMEPLAN. Esto al ser la información un recurso estratégico que permite a este instituto influir en las agendas locales al proporcionar datos y análisis que orientan la acción de los gobiernos municipales hacia objetivos comunes de desarrollo metropolitano. En este escenario, es necesario replantear el papel del funcionariado local, ya que este no solo se limita a proporcionar información de manera pasiva a petición de los tomadores de decisiones, sino que puede contribuir a (re)definir intereses, o identificar nuevos. Por consiguiente, estos actúan como facilitadores en la articulación de agendas y prioridades entre los distintos municipios y jurisdicciones.

El funcionariado, como cuerpo de servidores públicos responsables de la administración y ejecución de políticas, desempeña un papel crucial en la configuración de vínculos entre los intereses metropolitanos y locales, al tener la capacidad de transmitir y configurar los intereses municipales en materia metropolitana. Es decir, se resalta la capacidad del funcionariado de influir en el “enquadre” de las cuestiones metropolitanas. Este tipo de comprensión del papel del funcionariado se evidenció en las metrópolis estudiadas, donde se hablaba de un funcionariado

local de áreas o departamentos de desarrollo urbano (o similares) con una formación profesional en planeación que busca contribuir al mejoramiento de la ciudad por vocación profesional, más que por obligación como servidores públicos, pero que procuran tener acceso a las instituciones de gobierno. Esta distinción resalta la importancia de contar con un funcionariado con formación afín a la planeación, dado que estos últimos carecen de una comprensión de la problemática de planear y gestionar las metrópolis.

La planeación es una disciplina que siempre ha estado entre la teoría y la práctica profesional, la cual “busca conectar el conocimiento con la acción en el dominio público” (Kunz). Por esta razón, además de su formación académica, muchos planificadores urbanos también tienen experiencia práctica en el campo, ya sea a través de pasantías, prácticas profesionales o empleo en agencias gubernamentales, consultoras u organizaciones no gubernamentales. Esta experiencia les proporciona una comprensión práctica de los desafíos reales que enfrentan las metrópolis y les permite aplicar sus conocimientos teóricos en contextos concretos. No obstante, hay resistencia en considerar al planificador como un actor político, lo que tiene por consecuencia que no se profundice en el aspecto de que no solo se debe tener un conocimiento técnico suficiente, sino también la habilidad política necesaria para convencer a los actores metropolitanos de las ventajas de cooperar. De esta manera, tanto el IMEPLAN como el funcionariado local se perfilan como actores clave en la configuración de agendas y la promoción de estrategias metropolitanas.

ANEXO

Anexo 1 Propuestas de delimitación e identificación de zonas metropolitanas en México previo a 2004.		
Propuesta	Número de zonas metropolitanas	Definición
Luis Unikel (1976-8)	12 zonas metropolitanas para 1960	Se suscribió a la definición de lo metropolitano propuesta por un grupo de expertos de las Naciones Unidas en 1966: “la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa” (Unikel, 1978:118).
María Eugenia Negrete y Héctor Salazar (1986)	26 zonas metropolitanas para 1980	Estos autores mencionan que “en una primera etapa de la formación de una ciudad, tanto la población como la actividad económica, la vivienda y los servicios urbanos tienden a concentrarse físicamente en el centro de la misma. (...) Sigue a ésta una segunda fase de expansión física de la ciudad y de ampliación de su radio de influencia; se genera la suburbanización y aparecen nuevos centros de trabajo y de concentración de servicios dentro del área urbana. Si en este proceso la ciudad ‘absorbe’ una o más unidades político-administrativas a su alrededor, aparece una (...) zona metropolitana, la cual consiste en una agregación de municipios que muestra más precisamente la dimensión real de la ciudad a que se refiere” (Negrete y Salazar, 1986; p. 99).
Jaime Sobrino (1993)	37 zonas metropolitanas para 1990,	a través de dos ejercicios: uno gráfico, de contigüidad e integración de áreas metropolitanas y otro estadístico, aplicando el método de componentes principales con las variables tasa de crecimiento demográfico, tasa de urbanización, PIB de la industria manufacturera municipal y cobertura de los servicios de agua potable (Sobrino, 1993:129-133).
el Consejo Nacional de Población (CONAPO) 1997	31 zonas metropolitanas en 1995	zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios que contenían dentro de sus límites una ciudad de 100 mil o más habitantes, y cuya población y actividades productivas presentaban características socioeconómicas predominantemente urbanas, medidas a través del porcentaje de población que residía en localidades mayores de 15 mil habitantes, el porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades no agrícolas y el porcentaje de producción manufacturera son estos indicadores.
el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	habría realizado un ejercicio de delimitación en 2000, a partir del cual identificó 32 zonas metropolitanas 32 zonas metropolitanas en el año 2000, las cuales a su vez comprendían un total de 205 municipios	INEGI delimitaba las zonas metropolitanas del país a partir del tamaño de las localidades censales y su relación de contigüidad física, apoyándose en la cartografía del Marco Geoestadístico Nacional a nivel municipal, de localidad y de área geoestadística básica (AGEB) urbana. Cabe señalar que los límites de una localidad censal no pueden involucrar a más de una delegación o municipio, por lo que en situaciones donde un área urbana continua rebasa los límites geoestadísticos de dos o más municipios, la porción que corresponde a cada uno de éstos es considerada como una localidad distinta. Con base en estos elementos, el INEGI definía como área metropolitana a la unión física de dos o más localidades censales de diferentes municipios, donde al menos una de ellas tenía una población de 50 mil o más habitantes, de acuerdo con el último censo o conteo de población y vivienda; y como zona metropolitana a la extensión territorial de todas las áreas geoestadísticas municipales donde se localizaban las localidades urbanas que integraban el área metropolitana.
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994	31 zonas metropolitanas	

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000	4 (México, Guadalajara, Monterrey y Puebla)	reservaba este término a los agregados de municipios en los que se ubicaban las cuatro ciudades con más de un millón de habitantes identificadas al inicio de la década de los noventa:
Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006		“aquellas redes de ciudades, donde los procesos de ‘metropolización’ involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes”. Adicionalmente, define como aglomeraciones urbanas a “las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto, una población inferior a un millón de habitantes” (Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, p. 62).

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2 Caracterización de la influencia desde el conocimiento en la teoría de régimen

Eje de influencia	Punto
Condiciones que determinan si los científicos u otros expertos tendrán una influencia	Debe existir un alto grado de incertidumbre entre los responsables de las políticas o tomadores de decisiones, pues no siempre estos son conscientes de su propia falta de comprensión respecto a cuestiones complejas y las conexiones causales.
	El asesoramiento político coherente requiere que exista un alto grado de conocimiento consensuado entre los expertos.
	Los miembros de la comunidad epistémica deben ganar poder político, esto a partir de convertirse en parte del aparato burocrático.
Tipos de ideas que influyen en la conducta (cognitivism débil)	<i>ideas causales</i> que examinan la relación causa-efecto y contribuyen a determinar prioridades políticas y estrategias. (elección de los medios-fines).
	<i>ideas normativas</i> que ayudan a los tomadores de decisiones en la orientación y establecimiento de principios al diferenciar entre correcto-incorrecto, legítimo-ilegítimo o justo-injusto. (objetivos de los actores)
Forma de influencia de las comunidades epistémicas en cuatro etapas del proceso político	1) pueden influir en el encuadre de las cuestiones en la etapa de innovación de políticas, incluso pueden contribuir a los estados a identificar sus intereses.
	2) pueden ser agentes importantes para la difusión de políticas, gracias a sus vínculos transnacionales (aunque esto ha sido causa de algunas críticas a la movilización indiscriminada de algunas políticas urbanas);
	3) pueden ejercer influencia en la etapa altamente politizada de la selección de políticas si son capaces de proporcionar fórmulas integradoras para resolver negociaciones complejas;
	4) pueden desempeñar un papel clave en la persistencia del régimen al defender los regímenes establecidos como los medios más adecuados para eliminar o aliviar los problemas que debían resolver.

Fuente: Elaboración propia con información de Hasenclever, Mayer y Rittberger (1996)

Anexo 3. Enfoques de las Teorías de regímenes

Enfoque	Escuela de pensamiento	Actores	Variable explicativa	Régimen
Basado en intereses	Neoliberalismo. Basa su análisis en la constelación de intereses	Como parte de un enfoque racionalista, se plantea supuestos sobre la acción humana y los	Los neoliberales enfatizan el interés propio como motivo para la cooperación entre estados y para	Los regímenes contribuyen a la cooperación internacional mediante la reducción de los costos de transacción. Esto al proporcionar mecanismos de control que permiten garantizar el cumplimiento entre los socios

		<p>extienden al comportamiento del Estado. Así, los Estados son descritos como actores estratégicos y egoístas racionales que buscan maximizar sus ganancias (absolutas y no relativas).</p>	<p>la creación y cumplimiento de regímenes internacionales.</p>	<p>cooperativos, contribuyendo a la confiabilidad en términos de las expectativas de los actores. De esta manera, la cooperación se facilita porque los socios de negociación, los procedimientos y los objetivos básicos ya están establecidos. El incumplimiento se vuelve costoso porque se daña la reputación de ser un socio de cooperación confiable. Esto es de particular importancia, especialmente porque la mayoría de los procesos de cooperación son continuos.</p>
Basado en el poder	<p>Realismos. Se centra en las relaciones de poder</p>	<p>El factor central que distingue las teorías basadas en el poder de las basadas en los intereses es que se supone que los Estados buscan ganancias relativas, más que absolutas, es decir, mayores beneficios que sus socios de cooperación. Por tanto, además de “egoístas”; los Estados serían “envidiosos”</p>	<p>Los realistas enfatizan que las consideraciones de poder relativo afectan la sustancia de los regímenes internacionales y limitan su efectividad y solidez.</p>	<p>Debido al poder relativo, es menos fácil establecer una cooperación basada en reglas. Además de que la cooperación también se deshace más fácilmente si la distribución del poder cambia o si las consecuencias distributivas negativas de los regímenes se hacen evidentes. Se dice que la creación de un régimen depende principalmente de la existencia de una hegemonía que esté dispuesta y sea capaz de soportar la mayoría de los costos de provisión de bienes colectivos necesarios para el establecimiento y mantenimiento del régimen. Pero también existen otras teorías de los regímenes basadas en el poder, como el programa de investigación orientado al poder de Krasner o la perspectiva realista moderna de Grieco.</p>
Basado en el conocimiento (cognitivos o constructivistas sociales)	<p>Cognitivismos. (se distingue entre cognitivismo débil y fuerte) Enfatiza en las dinámicas de conocimiento, comunicación e identidades</p>	<p>Los generalmente no comparten el principio de elección racional de intereses dados exógenamente. En cambio, se tienen en cuenta las orientaciones normativas de los actores, su estado de conocimiento, sus percepciones, valores, etc. Los enfoques cognitivos suponen que las preferencias de los actores no son entidades fijas sino variables.</p>	<p>Las percepciones de intereses, como los significados de las capacidades de poder, dependen del conocimiento causal y social de los actores.</p>	<p>La formación de regímenes y su desarrollo no se considera el resultado de la maximización de intereses o de ciertas constelaciones de poder, sino como la distribución del conocimiento, las normas predominantes (y en evolución), la interacción mutua (a menudo discursiva), así como los procesos de socialización y aprendizaje.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Hasenclever, A., Mayer, P., Rittberger, Volker. (1996)

Anexo 4. Presencia de la figura de IMEPLAN en algunas iniciativas legislativas en México

	<p>Iniciativa Con Proyecto De Decreto Por El Que Se Aprueba La Ley General De Asentamientos Humanos Y Ordenación Territorial. (14/Diciembre/2010)</p>	<p>Proyecto de decreto por el que se reforma, adiciona y deroga la Ley General De Asentamientos Humanos. (29/noviembre/2011) Gaceta LXI/3PPO-318/33070</p>	<p>Dictamen por El Que Se Expide La Ley General De Las Ciudades y el Territorio'. (10/diciembre/2014)</p>	<p>Dictamen del Proyecto De Decreto Por El Que Se Expide La Ley General De Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Urbano (29/septiembre/2016)</p>	<p>LGAHOTDU promulgada en 2016</p>	<p>Reformas a la LGAHOTDU de 2021 (1/junio/2021)</p>
Establece una definición de IMEPLAN	No	No	No	No	No	SI
Comprensión del	Artículo 42 La gestión y coordinación del	ARTÍCULO 39.-La planeación y gestión de las	Artículo 41. La planeación y gestión de	Artículo 38. Para lograr una eficaz gobernanza	Art. 36. Para lograr una eficaz	Art. 36. (...)

IMEPLAN como parte de los mecanismos de planeación y gestión metropolitana	<p>Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipios para la planeación de las zonas metropolitanas que se ubiquen en el territorio de una sola entidad federativa se efectuará a través de las siguientes instancias:</p> <p>(...)</p> <p>II. Una instancia de carácter técnico, de interés público, que estará constituido como Instituto de Planeación, bajo la figura de organismo descentralizado, de carácter mixto, paraestatal y paramunicipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio;</p> <p>(...)</p> <p>Las reglas para la organización, integración y funcionamiento de las instancias de gestión y coordinación metropolitana estarán definidas en las leyes estatales correspondientes.</p>	<p>áreas conurbadas interestatales y de las zonas metropolitanas de interés estratégico para el desarrollo territorial nacional, se efectuará a través de las siguientes instancias:</p> <p>(...)</p> <p>III. Una instancia de carácter técnico, de interés público, bajo la figura de instituto de planeación o Secretariado técnico.</p> <p>(...)</p> <p>Las instancias de coordinación, de participación y las de carácter técnico para las áreas conurbadas y las zonas metropolitanas, tendrán carácter permanente y sus reglas de organización, integración y funcionamiento estarán a lo señalado por esta Ley y la legislación estatal aplicable.</p>	<p>las conurbaciones y de las zonas metropolitanas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 36, se efectuará a través de las instancias siguientes</p> <p>II. Una instancia de carácter técnico, de interés público, bajo la figura de instituto de planeación, agencia de planeación o Secretariado Técnico, y</p> <p>Las instancias de coordinación, de participación y las de carácter técnico para las conurbaciones o zonas metropolitanas, tendrán carácter permanente y sus reglas de organización, integración y funcionamiento estarán a lo señalado por esta Ley y la legislación estatal aplicable.</p>	<p>metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:</p> <p>III. Un organismo de carácter técnico, de interés público, bajo la figura de Instituto Metropolitano de Planeación, Agencia de Planeación o Secretariado Técnico que sesionará permanentemente.</p>	<p>gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:</p> <p>III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente</p>	<p>Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura que corresponda, así como los institutos metropolitanos de planeación, sesionarán permanentemente".</p>
Establece las atribuciones del IMEPLAN	<p>Artículo 44. Son atribuciones de los institutos metropolitanos de planeación las siguientes:</p> <p>I. Formular, consultar y proponer los programas de desarrollo metropolitano;</p> <p>II. Elaborar el Mapa de Riesgo Metropolitano;</p> <p>III. Proponer mecanismos de coordinación con los ayuntamientos correspondientes para que estos participen en el proceso de formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de dichos planes;</p> <p>IV. Apoyar a los ayuntamientos y a los poderes ejecutivos, en la elaboración de los proyectos de inversión, obras y servicios en los temas y materias metropolitanas;</p> <p>V. Dar seguimiento y evaluar los resultados de los instrumentos de planeación metropolitana; y,</p> <p>VI. Otras que definan las leyes estatales de la materia.</p>	<p>ARTÍCULO 41.- Son atribuciones de los institutos de planeación o secretariados técnicos las siguientes:</p> <p>I. Formular, apoyar técnicamente las consultas y deliberaciones y proponer los planes, programas y proyectos prioritarios para el desarrollo de las áreas conurbadas y zonas metropolitanas;</p> <p>II. Elaborar el Atlas de Riesgo del área conurbada o zona metropolitana;</p> <p>III. Proponer mecanismos de coordinación con el gobierno federal, con los gobiernos estatales que integran el área conurbada o zona metropolitana; con los ayuntamientos correspondientes y con las organizaciones de la sociedad, para que participen en el proceso de formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de dichos planes;</p> <p>IV. Apoyar a los ayuntamientos y a los poderes ejecutivos estatales y federales, en la elaboración de los proyectos de inversión, obras y servicios para el área conurbada y zona metropolitana correspondientes;</p> <p>V. Dar seguimiento y evaluar los resultados e impactos de los planes o programas y demás instrumentos de planeación del área conurbada y zona metropolitana;</p> <p>VI. Crear y administrar el sistema de información geográfica y de indicadores de desempeño, impacto y cumplimiento de la gestión pública;</p> <p>VII. Apoyar a la instancia</p>	<p>ARTÍCULO 43. Son atribuciones de los institutos o agencias de planeación o secretariados técnicos las siguientes:</p> <p>I. Formular, apoyar técnicamente las consultas y deliberaciones y proponer los planes, programas y proyectos prioritarios para el desarrollo de las conurbaciones o de las zonas metropolitanas;</p> <p>II. Promover, que en la formulación de los planes o programas de conurbaciones o de zonas metropolitanas, se consideren las normas y lineamientos que establezcan los Atlas de Riesgo correspondientes;</p> <p>III. Apoyar a los ayuntamientos y a los poderes ejecutivos estatales y Federal, en la elaboración de los proyectos de inversión, obras y servicios para las conurbaciones o zonas metropolitanas correspondientes;</p> <p>IV. Proponer y promover la asociación intermunicipal para fortalecer los procesos de planeación metropolitana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;</p> <p>V. Dar seguimiento y evaluar los resultados e impactos de los planes o programas y demás instrumentos de planeación de las conurbaciones o zonas metropolitanas, e informar a la instancia de coordinación de</p>	No	No	No

de coordinación de autoridades en la definición y actualización de los criterios para: asignar prioridades y prelación a las propuestas y proyectos de acciones, obras o servicios para el desarrollo de las áreas conurbadas y zonas metropolitanas;
 VIII. Fungir como instancia para la recepción de las propuestas de proyectos de carácter metropolitano provenientes de los diferentes ámbitos de gobierno y sus organismos, así como de la ciudadanía organizada, a través de los Consejos mencionados en el artículo siguiente, para su evaluación, integración técnica y propuesta formal cuando corresponda, y
 IX. Otras que definan las leyes estatales de la materia.

autoridades;
 VI. Administrar el sistema de información geográfica de los planes, programas y demás instrumentos de planeación de la conurbación o zonas metropolitanas, incluyendo indicadores orientados a la evaluación del desempeño, impacto y cumplimiento de la gestión pública;
 VII. Apoyar a la instancia de coordinación de autoridades en la definición y actualización de los criterios para: asignar prioridades y prelación a las propuestas y proyectos de acciones, obras o servicios para el desarrollo de las conurbaciones o zonas metropolitanas, en el tiempo y en el espacio;
 VIII. Facilitar la implementación de acciones coordinadas entre los municipios, los poderes ejecutivos estatales y Federal, con el objetivo de contar con sistemas metropolitanos eficientes que garanticen la seguridad vial y la movilidad urbana sustentable;
 IX. Fungir como instancia para la recepción de las propuestas de proyectos de carácter metropolitano provenientes de los diferentes ámbitos de gobierno y sus organismos, así como de la ciudadanía organizada, a través de los consejos mencionados en el artículo siguiente, para su evaluación, integración técnica y propuesta formal cuando corresponda, y
 X. Otras que definan las leyes estatales de la materia

Fuente: Elaboración propia

Anexo 5. Extracto del posicionamiento de los presidentes municipales sobre lo metropolitano para el caso del Área Metropolitana de Guadalajara

Presidente	Posicionamiento
Presidente Municipal de El Salto (2018-2021)	"Retomemos esa fascinación y ese apropiamiento de nuestra ciudad, más allá de barreras geopolíticas, nuestra identidad se acrecienta y se enriquece como Área Metropolitana." Mayo, 2019
Presidente Municipal de Guadalajara (2018-2021)	"Los gobiernos locales tenemos el compromiso de construir ciudades inclusivas y resilientes ante los estragos del cambio climático, y por eso, es un logro importante de la Junta que haya aprobado un instrumento como el Plan de Acción Climática Metropolitano por su gran trascendencia en el desarrollo de la metrópoli". Diciembre, 2020
Presidente Municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos (2018-2021)	"El municipio ha tenido grandes resultados en la coordinación metropolitana con el IMEPLAN, para dar seguimiento y solución a temas estratégicos de la ciudad." Junio, 2021
Presidenta Municipal de Juanacatlán (2018-2021)	"A pesar de ser el municipio más pequeño del Área Metropolitana en población y el segundo más pequeño en territorio, este modelo de gobernanza nos permite a todos los municipios proponer e impulsar proyectos para el bien de toda la población de esta ciudad." Mayo, 2020
Presidente Municipal de Tlajomulco de Zuñiga (2018-2021)	"El órgano técnico que tenemos dentro de la ley de coordinación metropolitana, demuestra a quienes tomamos decisiones en los gobiernos, que tenemos instrumentos para implementar acciones que le generen bienestar a nuestra sociedad" Noviembre, 2019
Presidenta Municipal de San Pedro Tlaquepaque (2018-2021)	"El reconocimiento de la realidad metropolitana nos lleva a quienes conformamos esta Junta a tomar la responsabilidad de trabajar por disminuir la brecha de desigualdad que existe entre los municipios, para hacer de esta ciudad, una ciudad justa y equitativa." Diciembre, 2020

Presidente Municipal de Tonalá (2018-2021)	"Es relevante para el municipio de Tonalá reiterar ante la Junta de Coordinación Metropolitana la importancia de la implementación y del desarrollo del modelo de Policía de Proximidad y Justicia Cívica para el AMG; pues trae muchos beneficios de forma integral; crea gobernanza y mejora la convivencia cotidiana." Septiembre, 2020
Presidente Municipal de Zapopan (2018-2021)	"Tenemos una responsabilidad compartida en esta ciudad donde las fronteras municipales son completamente invisibles para la ciudadanía, por lo que esta Junta demanda una coordinación permanente hacia una ciudad más justa, equitativa y resiliente. Para ello debemos de trabajar." Diciembre, 2020
Presidente Municipal de Zapotlanejo (2018-2021)	"Tuve la oportunidad de conocer y aprobar en la Junta de Coordinación Metropolitana los grandes acuerdos de nuestra metrópoli y en este tiempo los resultados ya son visibles en nuestra comunidad, tenemos un municipio con crecimiento ordenado." Junio, 2021

Fuente: Elaboración propia con información del Libro blanco del IMEPLAN, tomo I.

Anexo 6. Caracterización del funcionariado directivo de áreas de desarrollo urbano de las cuatro metrópolis estudiadas (2021).				
Municipio	Nombre de la dirección	Grado	Empleo previo	Años en el servicio público
Caso 1. Zona Metropolitana de Tampico				
Altamira	Dirección De Desarrollo Urbano	Licenciatura	Negocio propio	2
Ciudad Madero	Dirección De Ordenamiento Territorial Y Asentamientos Humanos	Licenciatura	Gob. Estatal	2
Tampico	Secretaría De Desarrollo Urbano	Maestría	Academia	2
Pánuco	Dirección De Catastro Municipal	Licenciatura	Gob. Municipal	3
Pueblo Viejo	Dirección De Obras Públicas	Licenciatura	Gob. Municipal	3
Caso 2. Zona Metropolitana de La Laguna				
Francisco I. Madero	Obras Públicas Y Urbanismo	Licenciatura	Sector privado	2
Matamoros	Dirección De Urbanismo	Licenciatura	Sector privado	2
Torreón	Dirección General De Ordenamiento Territorial Y Urbanismo	Maestría	Gob. Municipal	3
Gómez Palacio	Dirección De Obras Públicas Y Desarrollo Urbano	Licenciatura	Sector privado	8
Lerdo	Dirección De Obras Públicas	Licenciatura	Negocio propio	12
Caso 3. Zona Metropolitana de Guadalajara				
Acatlán de Juárez	Dirección De Obras Publicas Y Desarrollo Urbano	Licenciatura	Sector privado	5
Guadalajara	Coordinación General De Gestión Integral De La Ciudad	Maestría	Gob. Estatal	8
Ixtlahuacán de los Membrillos	Dirección De Desarrollo Urbano	Licenciatura	Gob. Municipal	19
Juanacatlán	Dirección De Obras Publicas	Licenciatura	Negocio propio	1
El Salto	Dirección General De Obras Publicas Y Desarrollo Urbano	Licenciatura	Gob. Municipal	10
Tlajomulco de Zúñiga	Dirección De Gestión Integral Del Territorio.	Maestría	Gob. Estatal	28
Tonalá	Dirección De Desarrollo Urbano	Licenciatura	Gob. Municipal	18
Zapopan	Dirección De Ordenamiento Del Territorio	Doctorado	Gob. Municipal	20
Zapotlanejo	Dirección De Ordenamiento Territorial	Licenciatura	Gob. Municipal	14
Caso 4. Zona Metropolitana de Monterrey				
Abasolo	Dirección De Obras Publicas Y Desarrollo Urbano	Licenciatura	Otro	6
Apodaca	Secretaria De Desarrollo Urbano, Ecología Y Transporte	Maestría	Gob. Estatal	25
Cadereyta Jiménez	Secretaria De Obras, Servicios Públicos, Desarrollo Urbano Y Ecología	Licenciatura	Negocio propio	1
El Carmen	Secretaria De Desarrollo Urbano Y Obras Publicas.	Licenciatura	Gob. Municipal	15
Ciénega de Flores	Secretaria De Desarrollo Urbano	Licenciatura	Negocio propio	3
García	Secretaria De Desarrollo Urbano Y Obras Públicas	Licenciatura	sector privado	0
San Pedro Garza García	Secretaría De Ordenamiento Y Desarrollo Urbano	Maestría	sector privado	0
General Escobedo	Secretaria De Desarrollo Urbano Y Ecología	Licenciatura	sector privado	4
General Zuazua	Dirección De Desarrollo Urbano	Secundaria	Negocio propio	0
Guadalupe	Secretaria De Control Y Sustentabilidad Urbana	Licenciatura	Gob. Municipal	1
Juárez	Secretaria De Desarrollo Urbano	Licenciatura	Otro	3
Monterrey	Secretaria De Desarrollo Urbano Y Ecología	Licenciatura	Negocio propio	1
Pesquería	Dirección De Desarrollo Urbano	Licenciatura	Negocio propio	3
Salinas Victoria	Secretaria De Desarrollo Urbano	Licenciatura	Gob. Municipal	4
San Nicolás de los Garza	Secretaria Obras Publicas, Desarrollo Urbano Y Medio Ambiente	Licenciatura	Gobierno estatal	6
Hidalgo	Secretaria De Desarrollo Social Y Urbano	Carrera técnica o comercial	sector privado	2
Santa Catarina	Secretaria De Desarrollo Urbano Y Ecología	Doctorado	Representación sindical	9
Santiago	NO APLICA			

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales (INEGI, 2021).

Anexo 7. Caracterización de instrumentos de planeación de los municipios en las cuatro metrópolis estudiadas (2021)

Municipios	Tipo de instrumento											
	Plan o programa de desarrollo urbano del municipio o demarcación territorial	Programa de desarrollo urbano de la ciudad	Plan o programa parcial de desarrollo urbano del municipio o demarcación territorial	Proyecto de desarrollo urbano	Programa de ordenamiento ecológico local	Programa de ordenamiento ecológico y territorial del municipio o demarcación territorial	Atlas de riesgos del municipio o demarcación territorial	Programa de movilidad del municipio o demarcación territorial	Programa de manejo de área natural protegida de competencia del municipio o demarcación territorial	Programa de regularización de la tenencia de la tierra	Programa de mejoramiento o restauración de centro histórico	Plan o programa de acción climática del municipio o demarcación territorial
Zona Metropolitana de Tampico												
Altamira (ZC)	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Ciudad Madero (zc)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Tampico (zc)	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0
Pánuco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pueblo Viejo	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0
Zona Metropolitana de La Laguna												
Francisco I. Madero	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Matamoros	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
Torreón	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0
Gómez Palacio	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Lerdo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zona Metropolitana de Guadalajara												
Acatlán de Juárez*	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Guadalajara	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Ixtlahuacán de los Membrillos	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Juanacatlán	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
El Salto	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Tlajomulco de Zúñiga	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0
San Pedro Tlaquepaque	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Tonalá	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Zapopan	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	1
Zapotlanejo	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1
Zona Metropolitana de Monterrey												
Abasolo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Apodaca	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Cadereyta Jiménez	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
El Carmen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ciénega de Flores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
García	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
San Pedro Garza García	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
General Escobedo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
General Zuazua	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guadalupe	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Juárez	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Monterrey	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Pesquería	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Salinas Victoria	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
San Nicolás de los Garza	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santa Catarina	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Santiago	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales (INEGI, 2021).

Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica
- Ahrend, R., C. Gamper & Schumann, A. (2014), *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*. OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/04, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en>.
- Andersson, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). <https://unhabitat.org/unpacking-metropolitan-governance-for-sustainable-development>
- Arellano Ríos, Alberto (2013). Las instituciones metropolitanas de Guadalajara. En, Roberto Arias de la Mora (coordinador), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, Zapopan, El Colegio de Jalisco
- Arellano Ríos, A. (2014). La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México. *Revista Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 12(23), 89–120. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2014.36825>
- Azuela, A. (2013). El ordenamiento territorial en la legislación mexicana. En: Sánchez Salazar, M.; Bocco, G.; J. Casado (eds.) *La política de ordenamiento territorial en México*. (pp. 47-77)
- Barrientos Matute, J.P. (2022). Modelos de Organización Estratégica: la Coordinación General de Gestión Integral de Guadalajara. *Estudios Jaliscienses* (129). 10-22. <https://www.estudiosjaliscienses.com/wp-content/uploads/2022/07/129-Modelos-de-Organizaci%C3%B3n-Estrat%C3%A9gica-la-Coordinaci%C3%B3n-General-de-Gesti%C3%B3n-Integral-de-Guadalajara.pdf>
- Bartlett, L., & Vavrus, F. (2017). Comparative Case Studies: An Innovative Approach. *Nordic Journal of Comparative and International Education (NJCIE)*, 1(1). <https://doi.org/10.7577/njcie.1929>
- Bassols, M. & García del Castillo, R. (2009). La construcción democrática de las políticas sociales urbanas en las ciudades mexicanas: Una mirada a los institutos de planeación. En R. García del Castillo (Coord.) *Políticas urbanas y su impacto en el desarrollo social en México*. (pp.139-179) Centro de Investigaciones y Docencias Económicas CIDE.
- Bassols, M. (2011). Gobernanza: una mirada desde el poder. En Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (eds.), *Gobernanza; teoría y prácticas colectivas* (pp. 7-35), Anthropos Editorial-UAM unidad Iztapalapa, Barcelona.
- Bennett, A., & Elman, C. (2008). Case Study Methods. In C. Reus-Smit, & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0029>
- Birch, Eugenie. (2017). The Institutions of Metropolitan Governance. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi (eds.), *Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development* (pp. 98-112). Washington: IDB.

- Blanco-Ochoa, Karina; Osorio-Lara, Efrén y Gómez-Álvarez, D. (2017). Guadalajara, Mexico's Metropolitan Governance Laboratory. En David Gómez-Álvarez, Robin Rajack, Eduardo López-Moreno y Gabriel Lanfranchi (eds.), *Steering the Metropolis. Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development, Inter-American Development* (pp. 290-298). Bank/UN-HABITAT, Washington, Estados Unidos de América.
- Borja, J. (2012). *El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad*. Primera parte. XV Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Medellín. <https://www.jordiborja.cat/fin-ciudad-postmodernista-derecho-ciudad-primera-parte-xv-congreso-urbanistas-medellin/>
- Borraz, O. & Le Galès, P. (2010). Urban governance in Europe, the governance of what? *Métropoles 1* (32), pp.137-151. <https://sciencespo.hal.science/hal-01023786>
- Bosker, M., Park, J., & Roberts, M. (2019). *Definition Matters: Metropolitan Areas and Agglomeration Economies in a Large Developing Country*. Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/121821569512965544/Definition-Matters-Metropolitan-Areas-and-Agglomeration-Economies-in-a-Large-Developing-Country>
- Bournazou Marcou, E. D. (2022). Comparación y reto epistemológico en los estudios urbanos. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, 37(1), 239–264. <https://doi.org/10.24201/edu.v37i1.1968>
- Bradford, A. (2007). Regime Theory. En Max Planck *Encyclopedia of Public International Law*. https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1970
- Brady, H. E. (2011). Causation and Explanation in Social Science. In R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science*. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-049#oxfordhb-9780199604456-div2-225>
- Brenner, N. (2003). Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), 297-324. <https://doi.org/10.1177/09697764030104002>
- Brenner, N. (2004) Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy*, 11/3, in press
- Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2–3), 151–182. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>
- Brenner, N., Schmid, C. (2014) The ‘Urban Age’ in Question. *International Journal of Urban and Regional Research* 38(3). DOI:10.1111/1468-2427.12115
- Brenner, Neil. (2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE (Santiago)* 29(86), 05-35. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600001>
- Bueno Aguilar, A. (2019). *Pensar la planeación urbana hoy: tres expresiones de la práctica de la planeación en la escala local mexicana* [tesis de maestría, El Colegio de México]. Repositorio COLMEX. <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/js956g25j?locale=es>
- Cabrero, Enrique & Díaz Aldret, Ana (2013), Introducción. En E. Cabrero (ed.), *Retos de la competitividad urbana*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

- Carmona Londoño, L. S., & Álvarez Muñoz, D. (2011). La Región como expresión geográfica de las metrópolis colombianas. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 19(2), 99-109. <https://www.redalyc.org/pdf/748/74822445010.pdf>
- Castañón Reyes, H. (2020) Ciudadanía y prosperidad en la Guadalajara metropolitana. En Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (eds.). *Guadalajara Metropolitana Prosperidad urbana: oportunidades y propuestas* (pp. 239-253). <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/09/guadalajara-metropolitana.pdf>
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Siglo XXI.
- Castillo, M. F. (2019). Beyond Institutional Collective Action: Why and When Do Metropolitan Governments Collaborate? *State and Local Government Review*, 51(3), 197-209. <https://doi.org/10.1177/0160323X19884618>
- Conrad J. Weiler. (1972) Metropolitan Reorganization In West Germany. *The Journal of Federalism* 2(1), Spring, 26–68, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a038237>
- Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (3rd ed.). Sage Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781452230153>
- Córdova Bojórquez, G. & Romo Aguilar, M.L. (2022). *Gobernanza urbana y metropolitana. La experiencia de los institutos de planeación en México*. El Colegio de la Frontera Norte. ISBN: 9786074794823
- Costa, M. A., & Lui, L. (2022). Áreas metropolitanas en Latinoamérica: condiciones de gobernanza y sus retos. En M. A. Costa, L. Lui, & S. T. Rebello (eds.), *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 9-23). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47751-gobernanza-metropolitana-america-latina-un-panorama-experiencias-contemporaneas>
- Cotugno, A., & Seltzer, E. (2011). Towards a Metropolitan Consciousness in the Portland Oregon Metropolitan Area. *International Planning Studies*, 16(3), 289-304. doi: 10.1080/13563475.2011.591147
- Craig W. Thomas. (1997). Public Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2) 221–246, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024347>
- Cuadrado Roura, J. R., & Fernández Güell, J. M. (2005). Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis*. (pp. 63- 126). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Davies, J. S. (2011). Repensando las redes: gobernanza como hegemonía. In M. Bassols, & C. Mendoza (Eds.), *Gobernanza. Teoría y práctica colectivas* (pp. 37-62). Anthropos-UAM.
- Díaz Aldret, A. (2017). *Balance de estrategias metropolitanas: el caso de México*. XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F5E43ADADECE7A2E0525825600532BFC/\\$FILE/diazaldr.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F5E43ADADECE7A2E0525825600532BFC/$FILE/diazaldr.pdf)

- Díaz Aldret, A., (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 121-154. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357559213005>
- Dijkstra, L., Poelman, H., & Veneri, P. (2019). The EU-OECD definition of a functional urban area". *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11. Paris: OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>.
- DOF. (1976). Decreto por el que se declara zona conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 km cada una, cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de Michoacán y Guerrero. Diario Oficial. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=208609&pagina=20&seccion=0
- DOF. (1978). Decreto por el que se declara zona conurbada la comprendida por el área circular generada por un radio de 30 km, cuyo centro está constituido por el punto de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de Tamaulipas y Veracruz. Diario Oficial de la Federación. http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4674369&fecha=09/01/1978&cod_diario=201421
- Duhau, E. (1988). Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, 3(1), 115–142. <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/671><https://doi.org/10.24201/edu.v3i1.671>
- Esnard, Ann-Margaret. (2012) ' Visualizing Information', in Randall Crane, and Rachel Weber (eds), *The Oxford Handbook of Urban Planning*, Oxford Handbooks. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195374995.013.0016>, accessed 19 May 2024.
- Evans, T., & Wilson, P. (1992). Regime Theory and the English School of International Relations: A Comparison. *Millennium*, 21(3), 329-351. doi:<https://doi.org/10.1177/030582989202100307>
- Fedeli, V., Feiertag, P., & Harrison, J. (2020). Invoking New Metropolitan Imaginaries: What Type of Metropolitan Region for What Kind of Metropolitan Planning and Governance? En K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (Edits.), *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Springer, Cham.
- Ferdman, Avigail (2018) Should we care about neutrality in the city?, *Urban Research & Practice*, 11:1, 1-18, DOI: 10.1080/17535069.2016.1276616
- Ferrao, J. (2004). Las regiones metropolitanas como comunidades imaginadas: vivencias, discursos, acción. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 517-522. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75482/45991>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Frederickson , G., & Matkin, D. (2005). *Public Administration and Shared Power: Understanding Governance, Networks, and Partnerships*. Working Group on Interlocal Services Cooperation. https://www.researchgate.net/publication/254724753_Public_Administration_and_Shared_Power_Understanding_Governance_Networks_and_Partnerships

- Frederickson, G. H. (2007). Whatever happend to public administration? Governance, governance everywhere. En E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 282-304) <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0013>
- Frederickson, G.H.; Smith, K.B.; Larimer, C.W., & Licari, M.J. (2012). *The Public Administration Theory Primer* [Second edition]. <http://blancopeck.net/The-Public-Administration-Theory-Primer.pdf>
- Frederickson, G. (1999). The Repositioning of American Public Administration. *PS: Political Science & Politics*, 32, 701 - 712. doi:10.2307/420159
- Friesema, H. P. (1966). The Metropolis and the Maze of Local Government. *Urban Affairs Quarterly*, 2(2), 68-90. <https://doi.org/10.1177/107808746600200205>
- Galland, D. (2018). Mexico. *The Planning Review*, 38-41. doi:DOI:10.1080/02513625.2018.1454691
- Galland, D., & Elinbaum, P. (2015). Redefining Territorial Scales and the Strategic Role of Spatial Planning. *The Planning Review*, 51(4), 66-85. doi:<https://doi.org/10.1080/02513625.2015.1134963>
- Galland, D., & Harrison, J. (2020). Conceptualising metropolitan regions: How institutions, policies, spatial imaginaries and planning are influencing metropolitan development. En K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (Eds.), *Metropolitan Regions, Planning and Governance* (pp. 1-21). Springer. https://doi.org/https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-25632-6_1
- Galland, D., & Tewdwr-Jones, M. (2020). Past, Present, Future: The Historical Evolution of Metropolitan Planning Conceptions and Styles. En K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (Eds.), *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. (pp. 195–210) doi:https://doi.org/10.1007/978-3-030-25632-6_11
- Galland, D., Harrison, J., Tewdwr-Jones, M. (2020). What Is Metropolitan Planning and Governance for?. In: Zimmermann, K., Galland, D., Harrison, J. (eds) *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. (pp. 237-256) Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-25632-6_14
- García Mata, V. (2004). La creación del Instituto Municipal de Investigación y Planeación. El problema de la articulación de intereses. En H. Padilla (Ed.), *Cambio político y participación ciudadana en Ciudad Juárez* (pp. 247-282). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Gatica, F. (1976). *Criterios para identificar y delimitar las áreas metropolitanas*; memorandum. Santiago de Chile: CEPAL (Estudios e Investigaciones). <https://hdl.handle.net/11362/32200>
- Gerring, J. (2011). The Case Study: What it is and What it Does. En R. E. Goodin (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Science*. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-051>
- GIZ & ONU-Habitat. (2018). *Gobernanza metropolitana: un marco para la evaluación de las capacidades. Notas del proceso y caja de herramientas*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) -Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/giz2018-0193es-gobernanza-metropolitana-marco-evaluacion-capacidades.pdf>
- Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E., & Lanfranchi, G. (2017). *Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development*. Washington: IDB. <https://publications.iadb.org/pt/node/12887>

- González Alavarado, R. (2019, enero 10). Presentarán mandatarios iniciativa de desarrollo metropolitano. *La Jornada*, p. 31. <https://www.jornada.com.mx/2019/01/10/capital/031n4cap>
- Goodrick, Delwyn. (2014). Comparative Case Studies: Methodological Briefs - Impact Evaluation No. 9, Papers innpub754, Methodological Briefs.
- Grove W.R. Jr. (1966). Metropolitan Planning?, 21 U. Mia. L. Rev. 60 <https://repository.law.miami.edu/umlr/vol21/iss1/4>
- Guillén López, T. (2002). Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez. En E. Cabrero (Ed.), *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México* (pp. 263-277). Centro de investigaciones y Docencia Económicas/Premio Gobierno y Gestión Local.
- Haesbaert, Rogério. (2014). Lógica zonal y ordenamiento territorial: Para discutir la proximidad y la contigüidad espaciales. *Cultura y representaciones sociales*, 8(16), 9-29. <https://doi.org/10.22201/crim.20078110e.2014.375>
- Hamilton, D. K. (1999). *Governing Metropolitan Areas. Response to growth and change*. New York: Garland Publishing.
- Hamilton, David K. (2014) *Governing metropolitan areas: growth and change in a networked age*. 2nd ed. Routledge.
- Harrison, J., Fedeli, V., & Feiertag, P. (2020). Imagining the evolving spatiality of metropolitan regions. En D. Galland, & J. Harrison (Eds.), *Metropolitan Regions, Planning and Governance* (pp. 135-154). New York: Springer.
- Harwood, J., & Phillimore, J. (2012). The Effects of COAG's National Reform Agenda on Central Agencies. *Melbourne: The Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG)*. https://anzsog.edu.au/app/uploads/2022/06/Harwood_and-Phillimore-2012-COAG-Reform-Agenda.pdf
- Hasenclever, A., Mayer, P., Rittberger, Volker. (1996) Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes. *Mershon International Studies Review* 40 (2), 177-228, <https://doi.org/10.2307/222775>
- Hernández Licona, J. M. (2008). *Marco jurídico de las zonas conurbadas*. Serie Verde: temas económicos. México: Cámara de Diputados. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lx/marjur_mexzon_conur.pdf
- Hoch, Charles, ' Making Plans', in Randall Crane, and Rachel Weber (eds). (2012). *The Oxford Handbook of Urban Planning*, Oxford Handbooks. Oxford Academic. <https://doi-org.biblioteca-colmex.idm.oclc.org/10.1093/oxfordhb/9780195374995.013.0013>
- Holden, M. (1964). The Governance of the Metropolis as a Problem in Diplomacy. *The Journal of Politics*, 26(3), 627-647. <https://doi.org/10.2307/2127511>
- Hynek, N. (January de 2017). Regime Theory as IR Theory. Reflection on three waves of "isms". *Central European Journal of International and Security Studies*, 11(1), 11-30. https://www.researchgate.net/publication/318215136_Regime_theory_as_IR_theory_Reflection_on_three_waves_of_'Isms'

- IIEG. (2020). *Análisis General del Área Metropolitana de Guadalajara Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco*. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2022/03/An%C3%A1lisis-General-del-%C3%81rea-Metropolitana-de-Guadalajara-2020.pdf>
- IMCO. (2010). *Reporte de Competitividad Urbana 2010*. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. Retrieved from <https://imco.org.mx/ciudades2010/PDFS/Introduccion.pdf>
- IMCO. (2015). *Foro Internacional de Innovación en la Gobernanza Metropolitana*. Instituto Mexicano para la Competitividad: https://imco.org.mx/desarrollo_urbano/foro-internacional-de-innovacion-en-la-gobernanza-metropolitana/
- IMPLAN-Torreón. (2020, 6 de Febrero). *Postura sobre la creación de un Instituto Metropolitano de Planeación*. TRCIMPLAN: <https://resp.trcimplan.gob.mx/sala-prensa/2020-02-06-comunicado-conferencia-imeplan.html>
- Ingram, G. K. (2014). *Defining Metropolitan and Megapolitan Areas*. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/2488_1835_Ingram%20WP14G11.pdf
- Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN). (2021). *Tomo 1: Coordinación y Gobernanza del Área Metropolitana de Guadalajara (1980 - 2021)*. Libro Blanco IMEPLAN (2017 - 2021). Guadalajara, Jalisco, México.
- Iracheta Cenecorta, A. (2010). El fenómeno metropolitano en México. *Economía y Sociedad, XIV(25)*, 153-179. <https://www.redalyc.org/pdf/510/51015546009.pdf>
- Iracheta, A. (2017). *La gobernanza metropolitana: ¿una (im)posibilidad?* 3er Coloquio Internacional: Las paradojas d la Megalópolis: Gobernar la incertidumbre.
- Iracheta, A. (2016). Estudio introductorio. Metropolización y gobernanza. La marca del Siglo XXI. En A. Iracheta (Ed.), *Metrópolis y gobernanza* (pp. 13-42). Ciudad de México, México.
- Iracheta C., A. X. (1988). Metropolización y política urbana en la ciudad de México: en busca de un nuevo enfoque. *Estudios Demográficos Y Urbanos, 3(1)*, 143–162. <https://doi.org/10.24201/edu.v3i1.672>
- Jalomo Aguirre, F. (2011). *Gobernar el territorio entre descentralización y metropolización: el Patronato y el siapa como formas de gestión (1952-2006) y escenarios prospectivos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/cgraduados/pdf/sin/1_Gobernar_el_territorio%20entre_descentralizacion_y_metropolizacion.pdf
- Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology (MIT) and Harvard University. (1964). *Effectiveness of Metropolitan Planning*. Subcommittee on Intergovernmental Relations, US Senate. (Vols. 74-76).
- Jones, V. (1957). The Organization of a Metropolitan Region. *University of Pennsylvania Law Review, 105(4)*, 538-552.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional*. Series Documentos de Trabajo I-22UE. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Relaciones->

intergubernamentales-y-descentralizaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-Una-perspectiva-institucional.pdf

- Katz, B. & Bradley, J.(eds). (2013). *The Metropolitan Revolution—How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*. Brookings Institution Press, Washington.
- Kincaid, J. (1989). Metropolitan governance: reviving international and market analogies. *Intergovernmental Perspective*, 15(2), 23-27. https://archive.org/details/sim_intergovernmental-perspective_spring-1989_15_2/page/7/mode/2up
- Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 127-195). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kunz Bolaños, Ignacio Carlos, & González Herrera, Gerardo. (2019). ¿Es posible la gobernación metropolitana en México? *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 64(235), 463-494. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.61562>
- Kunz Bolaños, Ignacio. (2017). *Planeación metropolitana. En busca de la integridad*. Siglo XXI - México.
- Lackey, S. B., Freshwater, D., & Rupasingha, A. (2002). Factors Influencing Local Government Cooperation in Rural Areas: Evidence from the Tennessee Valley. *Economic Development Quarterly*, 16(2), 138–154. doi:<https://doi.org/10.1177/0891242402016002004>
- Lara, J. (2019). Contradicciones y paradojas del modelo de gestión urbana en el área metropolitana de Guadalajara Jalisco, México. *Cuadernos Metrópole*, 22(47), p. 41–60. doi: 10.1590/2236-9996.2020-4702.
- Lefebvre, Henri (1972). *La revolución urbana*. Madrid : Alianza.
- Lefevre, C. (1998). Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), 9-25. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00120>
- Lefevre, C. (2001). Le gouvernement des aires métropolitaines. En Vol. 33 Centre de Prospective et de Veille Scientifique. http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0073/Temis-0073515/2001Plus_33.PDF
- Lefevre, C. (2003). La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza. *Urban(8)*, 78-93. <https://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/396/396>
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-263). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lefèvre, C. (2010) ¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas. *Política y Sociedad*, 47 (3), 131-143. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3344717>
- Leroux, K., & Carr, J. B. (2007). Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence From Michigan. *Public Works Management & Policy*, 12(1), 344-358. <https://doi.org/10.1177/1087724X07302586>

- LeRoux, K., & Pandey, S. K. (2011). City Managers, Career Incentives, and Municipal Service Decisions: The Effects of Managerial Progressive Ambition on Interlocal Service Delivery. *Public Administration Review*, 71(4), 627-636.
- López Pérez, R. (2003). Bases conceptuales y técnicas para la delimitación de zonas metropolitanas en México. Notas. *Revista de información y análisis* (22), 55-63. <http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/Bases%20conceptuales%20y%20tecnicas%20para%20la%20delimitacion%20de%20zonas%20.pdf>
- López Trigal, L. (2015). *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León. https://www.uv.es/~javier/index_archivos/Diccionario_Geografia%20Aplicada.pdf
- Mahoney, J., & Goertz, G. (2004). The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research. *American Political Science Review*(98), 653-669. doi:10.1017/S0003055404041401
- Martínez Sánchez, R. (2016). Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México. El caso del Consejo Técnico Consultivo. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública A.C
- Martínez Toro, P. M. (2016). La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 77-105. doi:<https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.56907>
- Maxwell, J., & Chmiel, M. (2014). Generalization in and from qualitative analysis. En Flick, U., (Ed.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*, SAGE Publications Inc., Thousand Oaks, 540-553. <https://doi.org/10.4135/9781446282243.n37>
- Meiches, Benjamin and Hopkins, Raimon (2012) *Regime Theory*, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.472>
- Metropolis (2014). *Comparative Study on Metropolitan Governance*. Metropolis. https://www.metropolis.org/sites/default/files/comparative_study_on_metropolitan_governance_eng.pdf
- Mills, A. J., Durepos, G., and Wiebe, E. [Eds.] (2010). *Encyclopedia of Case Study Research*, Volumes I and II. Thousand Oaks, CA: Sage
- Moreno Pérez, S. (2006). *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Documento de Trabajo núm. 9)
- Moreno-Monroy, A. I., Schiavina, M., & Veneri, P. (2020). Metropolitan areas in the world. Delineation and population trends. *Journal of Urban Economics* 125. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103242>
- Mort, F. (2004). Fantasies of Metropolitan Life: Planning London in the 1940s. *Journal of British Studies*, 43(1), 120–151. doi:10.1086/378377
- Navarrete Ulloa, C. A. (2018). Estudio introductorio: reflexionar la cuestión metropolitana en clave de gobernanza. En C. A. Navarrete Ulloa, & D. Robles Torres (Eds.), *La cuestión metropolitana en Gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso* (pp. 11-19). Zapopan: El Colegio de Jalisco, A.C; Red Gobernanza Metropolitana.

- Navarrete Ulloa, C. (2022). Conceptos para la comprensión de la Acción Pública Metropolitana: ¿ qué es la metrópolis y cuáles son los atributos de su gobernanza?. *Metrópoli en red: claves para pensar nuestras ciudades*, 23-40.
- Navarro Arredondo, A. (2013). *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa de Hábitat*. México, D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Negrete Salas, M. E. (2010). Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas. En G. Garza, & M. Schteingart (eds.), *Los grandes problemas de México. II Desarrollo urbano y regional* (pp. 173-212). México, D.F.: El Colegio de México.
- Nelles, J. (2012). *Comparative Metropolitan Policy: Governing Beyond Local Boundaries in the imagined Metropolis*. Routledge.
- OECD (2012). *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>
- OECD (2013). *OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, México*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264203464-en>.
- OECD (2015a), *OECD Territorial Reviews: Valle de México, Mexico*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264245174-en>.
- OECD. (2015b). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences. Organisation for Economic Co-operation and Development*. OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264228733-en>
- Olvera, Alberto, J., & Quiñonez León, E. (2007). *El Instituto Metropolitano de Planeación del Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río. Los actores ciudadanos en un espacio de innovación institucional (2000-2005)*. México, D.F.: IIH-S, CIESAS.
- ONU-Habitat. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. ONU-Habitat.
- ONU-Hábitat. (2015). *Directrices Internacionales sobre Planificación Urbana y Territorial*. Nairobi: Programme des Nations Unies por les établissements humains.
- ONU-HABITAT. (2015, 7 de octubre). *La Declaración De Montreal Sobre Áreas Metropolitanas. Promover la cooperación metropolitana para lograr un desarrollo urbano sostenible*. Conferencia temática Áreas Metropolitanas, Organización de las Naciones Unidas - Communauté Métropolitaine de Montréal. <https://www.metropolis.org/sites/default/files/resources/declaracion-montreal-areas-metropolitanas-2015.pdf>
- ONU-Habitat. (2020). *Estado Global de las Metrópolis 2020 – Folleto de Datos Poblacionales*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm_-_folleto_de_datos_poblacionales_2020.pdf
- ONU-Habitat. (2020). *Herramientas de MetroHub: instituciones metropolitanas bases para la estructuración y gestión de la autoridad metropolitana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/instituciones_metrohub-07082020.pdf

- ONU-Habitat. (2022). *Folleto de Hallazgos Preliminares y Mensajes Clave*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/04/1er_egm_folleto_hallazgos_mensajesclave_1.pdf
- Orihuela Jurado, I., & Sobrino, J. (2023). Delimitación y trayectorias de las zonas metropolitanas en México, 1990-2020. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, 38(3), 867–917. <https://doi.org/10.24201/edu.v38i3.2172>
- Ortiz, P. B., & Kamiya, M. (2017). Political Economy in the Global North and South: Connecting, Financing, Ruling. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi (Edits.), *Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development* (pp. 98-112). Washington: IDB.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831–842. doi:10.2307/1952530
- Palmberger, M., & Gingrich, A. (2014). Qualitative comparative practices: Dimensions, cases, and strategies. En Flick, U. (ed.). *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. SAGE Publications Ltd, <https://doi.org/10.4135/9781446282243>
- Peña, S. (2012). Recent Trends and Practice in Spatial Planning in Mexico: The Municipal Planning and Research Institutes. *Gestión y política pública*, 21(2). http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000200004
- Pérez Torres, D. E. (2013). *Las zonas metropolitanas de México: Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Phillimore, John. (2013). Understanding intergovernmental relations: Key features and trends. *Australian Journal of Public Administration* 72 (3): 228–238. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12025>
- Pírez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En Vázquez Barquero, A. & Madoery, O. (eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. (pp. 257-286). <https://top.org.ar/ecgp/FullText/000000/PIREZ%20Pedro%20-%20Cuestion%20metropolitana%20y%20gobernabilidad.pdf>
- Pírez, P. (2011). Gobernabilidad metropolitana o la orientación de los procesos urbanos en la metrópoli de Buenos Aires. En M. Bassols, & C. Mendoza (Eds.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas* (pp. 97-140). Ciudad de México: Anthropos.
- Poirier, J., & Saunders, C. (2015). Comparing Intergovernmental Relations and Cooperative Mechanisms in Federal Systems: An Introduction. En J. Poirier, C. Saunders, & J. Kincaid (Edits.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics* (págs. 1-13). Oxford University Press.
- Porras, F. (2011). ¿Sistema, continuum, modo o marco general?: la anglo-gobernanza en México. En M. Bassols, & C. Mendoza (Eds.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. (pp. 67-96). Ciudad de México, México: Anthropos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Informe De Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: una década de transformaciones locales para el desarrollo de México*. PNUD México.

<https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2020-una-decada-de-transformaciones-locales-en-mexico-0>

- Ramírez de la Cruz, E. E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, 27(2), 491–520. <https://doi.org/10.24201/edu.v27i2.1420>
- Ramírez Navarro, I. I. (2018). Tesis de maestría: *La vinculación política-técnica del Instituto Municipal de Investigación y Planeación para el desarrollo urbano municipal de Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte. <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2018/10/TESIS-Ram%C3%ADrez-Navarro-Ivonne-Irais.pdf>
- Rodríguez Rodríguez, Jesús. (2006). Construcción de dos conceptos posnormales para la gestión metropolitana del Valle de México: incertidumbre y conflicto. *Estudios demográficos y urbanos*, 21(2), 297-330. <https://doi.org/10.24201/edu.v21i2.1251>
- Rodríguez, A., & Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b9842ff6-2d33-4990-9b3c-396e364c8e5b/content>
- Rojas, E. (2005). Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 35-59). BID. <https://publications.iadb.org/pt/node/16313>
- Rojas, F., & Robertson, C. (2019). Construcción de gobernanza metropolitana. En F. Rojas, & F. Vera (eds.), *Construyendo gobernanza metropolitana* (pp. 134-140). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roy, A. (2009, 4 de agosto). The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory. *Regional Studies*, 43(6), 819-830. doi:<https://doi.org/10.1080/00343400701809665>
- SEDATU. (2023). *Lineamientos para orientar la creación y el fortalecimiento de los Institutos Metropolitanos de Planeación en México*. Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/904819/Lineamientos_para_orientar_la_creacion_y_el_fortalecimiento_de_los_Institutos_Metropolitanos_de_planeacion_en_Mexico.pdf
- SEDATU-BID. (2021). *Guía Metodológica para la Elaboración y Adecuación y/o de Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones*. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/guia-metodologica-para-la-elaboracion-o-adecuacion-de-programas-de-zonas-metropolitanas-o-conurbaciones?state=published>
- SEDATU-CONAPO-INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf
- SEDESOL-CONAPO-INEGI. (2004). *Delimitación de zonas metropolitanas en México 2005*. México. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas/completoZM2005.pdf
- SEDESOL-CONAPO-INEGI. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2010>

- Silva Rodríguez, M. & De la Torre Ríos, G., (2021, 22 de abril). *La delimitación de las zonas metropolitanas en México: un debate pendiente sin Fondo Metropolitano*. Nexos, La Brújula. <https://labrujula.nexos.com.mx/la-delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-en-mexico-un-debate-pendiente-sin-fondo-metropolitano/>
- Simons, H. (2020). Case Study Research: In-Depth Understanding in Context. En Patricia Leavy (ed.), *The Oxford Handbook of Qualitative Research*, 2nd edn, Oxford Handbooks. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190847388.013.29>
- Sobrino, J. (1993), *Gobierno y administración metropolitana y regional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Soja, E. (2008). *Segunda Parte: Seis discursos sobre las metrópolis*. En Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones. .Queimada
- Soja, Edward W. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Malden: Blackwell.
- Stephens, G., & Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan government and Governance. Theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*. New York: Oxford University Press.
- Taylor, P. J., & Lang, R. E. (2004). The Shock of the New: 100 Concepts Describing Recent Urban Change. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 36(6), 951-958. <https://doi.org/10.1068/a375>
- Tewdwr-Jones, M., & Galland, D. (2020). Planning Metropolitan Futures, the Future of Metropolitan Planning: In What Sense Planning Agile? En K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (eds.), *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-030-25632-6_13
- Theodore, N., Brenner, N., & Peck, J. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales* (66), 1-12. http://www.sociology.as.nyu.edu/docs/IO/222/2009_Urbanismo_neoliberal.pdf
- Thompson, J. Phillip (2012). The Politics of Planning. En Randall Crane, and Rachel Weber (eds), *The Oxford Handbook of Urban Planning*, Oxford Handbooks. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195374995.013.0036>
- Tomàs, M. (2020). *Modelos de gobernanza metropolitana*. Metrópolis. https://www.metropolis.org/sites/default/files/resources/m1_es_final.pdf
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios demográficos y urbanos*, 22(2), 443-446. doi:<https://doi.org/10.24201/edu.v22i2.1285>
- UNFPA. (2007). *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*. United Nations Fund for Population Activities. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swp2007_spa.pdf
- UN-HABITAT (2008). *State of the World's Cities 2008/2009: harmonious cities*. United Nations Human Settlements Programme. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/State%20of%20the%20World%E2%80%99s%20Cities%2020082009%20-%20Harmonious%20Cities.pdf>

- UN-HABITAT, (2010). *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging The Urban Divide*. United Nations Human Settlements Programme. <https://unhabitat.org/state-of-the-worlds-cities-20102011-cities-for-all-bridging-the-urban-divide>
- Unikel, Luis; Ruiz, Crescencio y Garza Gustavo (1976), *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México.
- Van Assche, K., Beunen, R., & Verweij, S. (2020). Learning from other places and their plans: Comparative learning in and for planning systems. *Urban Planning*, 5(1), 1-5. <https://doi.org/10.17645/up.v5i1.2938>
- Van der Grift-Simeonova, V. S., van Eupen, M., Clement, J., Baraggia, A., van der Grift, E. A., Sandkjær Hanssen, G., Hofstad, H., Tosic, I., & Gerohazi, E. (2018). SPIMA – *Spatial dynamics and strategic planning in metropolitan areas*: Targeted Analysis: Annex 2 to Final Report Profiles of the metropolitan areas. ESPON. <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/SPIMA%20Final%20Report%20Annex%20II%20Profiles.pdf>
- Vang, J. (2015). The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy. *European Planning Studies*, 23(3), 638-639. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.990607>
- Varela, A. (2018). *Agendas ciudadanas en la gestión metropolitana: el caso de la Zona Metropolitana de la Laguna* [tesis de maestría no publicada, Universidad Autónoma Metropolitana]. Repositorio Institucional UAM-AZC. <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/6675>
- Venancio Flores, A., & Iracheta Cenecorta, A. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca. (U. P. Andalucía, Ed.) *Revista de Estudios Regionales* (102), 91-118. <http://hdl.handle.net/20.500.11799/39854>
- Ward, P. M. (2011). Repensando el espacio geopolítico metropolitano en México: ¿cómo lograr un verdadero gobierno y una gobernabilidad para todos? En G. Capron, C. Icazuriaga Montes, S. Levi, E. Ribera Carbó, & V. Thiébaud (eds.), *La geografía contemporánea y Elisée Reclus (I-)*. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos. <https://doi.org/10.4000/books.cemca.2585>
- WRI, IMCO, Centro Mario Molina. (2016). *Observaciones y recomendaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/2016-LGAH_Posicionamiento-Docmento.pdf
- Zamora Oropeza, C. A. (2020). *Construcción de redes de gobernanza municipales en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala*. [Tesis de maestría inédita]. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte. <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2020/09/TESIS-Zamora-Oropeza-Carlos-Alfredo-MDR.pdf>
- Zeemering, E. S. (2021). Local politicians advice networks and the prospect of metropolitan civil society. *Journal of Urban Affairs*, 201-217. doi:DOI: 10.1080/07352166.2019.1599293
- Zentella Gómez, J. C. (2005). Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, 20(2), 229–267. <https://doi.org/10.24201/edu.v20i2.1218>

- Ziccardi, A. (2017). Vivienda, gobiernos locales y gestión metropolitana. En A. Ziccardi, & D. Cravacuore (eds.), *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (pp. 19-34). México: UNAM.
- Zimmermann, K., Galland, D. & Harrison, J. (eds.). (2020). *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Cham: Springer-Verlag,
- Zoido Naranjo, F., De la Vega Benayas, S., Morales Matos, G., Mas Hernández, R., & Lois González, R. C. (2000). *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ariel Referencia. https://biblio.colsan.edu.mx/arch/especi/lc_otro_004.pdf
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlng=es.