

Nº
3



El Colegio de Jalisco, A.C.

Dr. Roberto Arias de la Mora
Presidente

Mtra. Ixchel Nacdul Ruiz Anguiano
Secretaria General

Mtra. Déborah Moloeznik Paniagua
Coordinadora de Publicaciones



Dra. Fabiola Figueroa Neri
Directora

Dr. Alberto Arellano Ríos
Coordinador Académico

Mtra. Eva de Nova Morales
Editora

Lic. Karen Estefanía Rodríguez Nájera
Apoyo Técnico

Información Legal

ESFERA PÚBLICA REVISTA EN GOBERNANZA Y SOCIEDAD, Vol. 2, No. 3, enero-junio 2024, es una Publicación digital de difusión científica semestral editada por El Colegio de Jalisco A. C., calle 5 de mayo, 321, Col. Centro, Zapopan, Jalisco, C.P. 45030, Teléfono +52 33-3633-2616, www.esferapublica.mx, esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx
Editor responsable: Fabiola Figueroa Neri. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2024-011916520800-102 ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Fecha de última modificación: 12 de marzo de 2024

Foto de portada: “Tinaco”, de Jorge Luis Alvarado Garnica.

Comité Científico

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, México. Dra. María del Socorro Arsaluz Lozano, COLEF, México. Dra. Cecilia Cadena Inostroza, CMQ, México. Dr. Daniel Cravacuore, UNQ, Argentina. Dr. Ricard Gomà Carmona, UAB, España. Dr. Boris Graizbord, COLMEX, México. Dr. Freddy Mariñez, COLJAL, México. Dr. Mauricio Merino Huerta, UDG, México. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino. UFRN, Brasil. Dra. Beatriz Núñez Miranda, COLJAL, México. Dra. María del Carmen Pardo, COLMEX, México. Dr. Carles Ramió Matas, UPF, España. Dr. Enrique José Varela Álvarez, UVIGO, España. Dra. Jeanne W. Simon, UDEC, Chile.

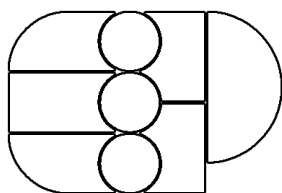
Comité Editorial

Dr. Alberto Arellano Ríos, COLJAL, México. Dra. María Dolores Álvarez Contreras, COLJAL, México. Dra. Erika Patricia Cárdenas Gómez, COLJAL, México. Dr. Richardson Leonardi Moura da Câmara, UFRN, Brasil. Dra. Aimée Figueroa Neri, UDG, México. Dra. Anahí Copitzky Gómez Fuentes, UDG, México. Dr. Magdiel Gómez Muñiz, UDG, México. Dr. Raúl Hernández Mar, UAM-Lerma, México. Dr. Juan Carlos Martínez Andrade, CMQ, México. Dra. Violeta Montero Barriga, UDEC, Chile. Dr. Fernando Patrón Sánchez, UGTO, México. Dra. Jarumy Rosas Arellano. UDG, México. Dr. Javier Rosiles Salas, UCEMICH, México. Dra. Alejandra B. Trejo Nieto, COLMEX, México. Dr. Rafael Vergara Varela, UNIVALLE, Colombia.

www.esferapublica.mx

esferapublica@elcolegiodejalisco.edu.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre que no se modifique y se cite la fuente completa.

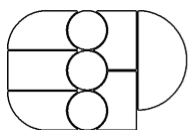


Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad

Volumen 2, número 3, enero - junio 2024



EL COLEGIO
de
JALISCO



Contenido

Presentación

Fabiola Figueroa Neri

Acerca del gobierno: propuesta de teoría

Luis F. Aguilar Villanueva 5-14

Formas de gobernar en gobiernos estatales mexicanos durante la COVID-19: 2020-2021

Gerardo Aguilar Villegas 15-37

Zonas metropolitanas emergentes: el caso Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza en Michoacán, México

Javier Rosiles Salas, Juan Pablo Navarrete Vela y José Norwin Oliveros Lily 38-61

Área Metropolitana de Ocotlán: retos y desafíos de la prevención del delito. Violencia escolar y polarización

Magdiel Gómez Muñiz 62-82

Panorama crítico de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Área Metropolitana de Guadalajara. Avances hacia una gestión sustentable e intermunicipal

Carolina Rojas Lafarga 83-103

El transporte público como factor de exclusión entre el Área Metropolitana de Guadalajara y el municipio de Tonalá

Roberto Iván Piedra Ascencio y Cristina Alvizo Carranza 104-129

Reseña

Luis F. Aguilar Villanueva (2022). Acerca del gobierno. Propuesta de teoría. El Colegio de Jalisco-CLAD-Tirant lo Blanch

Alberto Arellano Ríos

130- 133

Dossier Fotográfico

Un pedacito del mundo en tus manos

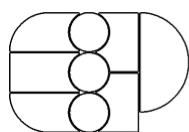
Jorge Luis Alvarado Garnica

134- 145

Acerca de los autores (as)

146- 149





Presentación

Con este número, Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad comienza su segundo año de vida. Es en 2024 cuando queremos consolidar nuestra publicación como un espacio de difusión y divulgación para el trabajo realizado por académicos especializados en las ciencias de lo público.

Contamos para esta edición con una colaboración especial de uno de los más destacados politólogos de México y Latinoamérica, el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, quien nos autorizó a publicar el texto con el que presentó su libro *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*, en el evento que tuvo lugar el pasado 10 de octubre en El Colegio de Jalisco (COLJAL). Por ello, consideramos que era indispensable publicar también la reseña del libro en cuestión, el cual fue publicado en 2022 por el COLJAL, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la editorial Tirant lo Blanch. La reseña fue elaborada por el Dr. Alberto Arellano, investigador en políticas públicas del COLJAL y coordinador académico de nuestra revista.

Integran la sección de colaboraciones de investigación cinco trabajos que abordan diversos problemas públicos, su gestión desde las políticas públicas y las formas de gobierno. Comenzamos con el ensayo de Gerardo Aguilar, quien analiza, a partir del concepto de gobernanza, las propuestas de diseños institucionales que los gobiernos estatales mexicanos adoptaron para atender la crisis producida por la pandemia del COVID-19. A continuación, el trabajo de Javier Rosiles, Juan Pablo Navarrete y José Norwin Oliveros exploran lo que denominan zonas metropolitanas emergentes, es decir, cuyo proceso de urbanización se encuentra en consolidación, a través de los casos de tres municipios, vecinos entre sí, en el estado de Michoacán: Jiquilpan, Sahuayo y Venustiano Carranza.

El resto de los artículos continúa en la temática de asuntos metropolitanos. Magdiel Gómez analiza el caso de Ocotlán en un área en donde confluyen importantes fenómenos como la gobernanza metropolitana, la educación básica y



la prevención del delito. El autor reporta la realización de una encuesta a estudiantes cuyos resultados arrojan luz sobre los factores de mayor incidencia y lo que debería atenderse para atender la violencia a nivel regional. Carolina Rojas se enfoca al manejo de residuos sólidos urbanos (RSU) en el área metropolitana de Guadalajara (AMG). A través de información cuanti y cualitativa, ella analiza los diversos procesos en torno al manejo de residuos, para identificar las implicaciones socio ambientales y la problemática existente, en el marco de una deseable gestión integral y sustentable de los RSU. Por último, pero no menos importante, la investigación de Roberto Iván Piedra y Cristina Alvizo también se ubica en la escala del AMG, pero ellos abordan el tema del transporte público urbano; su análisis sustenta que el municipio de Tonalá ha sido sistemáticamente excluido en los últimos desarrollos del sistema de transporte público, generando desequilibrios al interior de la metrópoli.

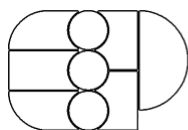
La mayoría de las colaboraciones que publicamos aquí adopta un ángulo interesante que combina lo metropolitano y lo regional. Ello nos motivó a buscar un complemento gráfico acorde. Así, coincidimos con Jorge Luis Alvarado, originario de Ocotlán, cuyas excelentes fotografías son una ventana a la ciudad, sus habitantes y su vida como sociedad. El trabajo de Alvarado conforma el dossier fotográfico e ilustra la portada del número.

Finalmente, queremos destacar que nos enorgullece que dos de nuestros jóvenes autores, Roberto Piedra y Gerardo Aguilar, egresados ambos de posgrados del COLJAL, fueron acreedores del primer y segundo lugar del Premio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), edición 2023. Constituir un espacio para dar voz a investigadores que inician en el camino de la Academia y contribuyen al análisis de problemas clave para la sociedad, nos anima a mantener el rumbo de nuestro trabajo editorial.

Dra. Fabiola Figueroa Neri

Directora de Esfera Pública





COLABORACIÓN ESPECIAL

Acerca del gobierno: propuesta de teoría

Palabras del autor en la presentación del libro*

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

El Colegio de Jalisco

10 de octubre 2023

Mi comentario al libro tendrá dos momentos. En un primer momento haré algunas consideraciones sobre la cuestión de la efectividad directiva del gobierno democrático que el libro quiere entender y a la que quiere dar respuesta. En la segunda parte apuntaré las posiciones centrales de la teoría del gobierno que se propone en el libro, expondré el concepto de gobernanza pública y el rol fundamental del agente gubernamental en la definición y decisión del contenido de la gobernanza.

1. La cuestión de la efectividad del gobierno democrático

La cuestión de la legitimidad de los gobiernos ha sido razonablemente resuelta en las naciones en las que la democratización no se redujo a la democracia electoral, a elecciones y alternancia, sino comprendió la acción directiva de gobierno del gobernante elegido, que se decide y efectúa conforme a los valores, principios y leyes del ordenamiento normativo del Estado de Derecho. Es un gobierno legítimo por ser elegido legalmente y por ser representativo de las posiciones de la ciudadanía, pero fundamentalmente por ser un gobierno de leyes y por leyes, que encuadra y demarca la representatividad política. Sin embargo, en los últimos años, la cuestión de la efectividad de los gobiernos legítimos ha tomado fuerza y es el centro de la preocupación ciudadana y de la reflexión académica. A la ciudadanía actual le importa *una democracia de resultados y no solo una de valores, principios, normas y discurso*. No es convincente y aceptable una legitimidad inefectiva.

* Evento de Presentación del libro. (Luis F. Aguilar Villanueva (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. El Colegio de Jalisco-CLAD-Tirant lo Blanch.) El Colegio de Jalisco, Zapopan, 10 de octubre de 2023.

Hoy se ha vuelto crucial la pregunta si la democracia tiene respuesta ante los problemas sociales crónicos que se arrastran por décadas, los cambios multidimensionales actuales que sacuden todos los ámbitos de la sociedad y los acontecimientos calamitosos cada vez más frecuentes (incendios, inundaciones, sequías...). Las limitaciones y los reveses de los gobiernos democráticos han reactivado en muchos países el atractivo por gobiernos autoritarios unipersonales, por los gobiernos de excepción de las dictaduras o las autocracias.

La cuestión de la capacidad y efectividad directiva de las democracias se ha vuelto predominante y ha motivado que la atención política y académica se haya desplazado *del gobernante hacia la gobernanza*, del énfasis en la posición legítima de autoridad del gobernante hacia el énfasis en la acción directiva del gobernante legítimo. No se minusvalora la cuestión de la legitimidad, que exige acatamiento a la ley, calidad institucional, y que si no existe o es defectuosa ocasiona que los ciudadanos no le otorguen el derecho a gobernar y no se sientan obligados a aceptar sus planes, políticas, órdenes. Pero el gobernar no es únicamente una acción legalmente normada, es una *acción ejecutiva, performativa*, de efectuación de resultados de beneficio social con los menores costos posibles, y que para ser efectiva opera según las reglas de la ciencia, las tecnologías y las prácticas laborales de campesinos, obreros, profesionales, que acreditan ser regularmente eficaces. Si no se exige y acentúa la efectividad del gobierno, su producción de resultados de valía y beneficio social, el gobierno no es gobierno, es solo una actividad discursiva, conceptuosa, ideológica, académica, predicadora de hermosos horizontes sociales.

Como sabido, la problematización de la efectividad del gobierno democrático comenzó en los años setenta del pasado siglo, después de “los 30 años gloriosos de la posguerra” en Europa (en nuestra región los años gloriosos del Desarrollo), que fueron los años en los que los cambios económicos, cognoscitivos, técnicos y conductuales de la sociedad pusieron en evidencia las incapacidades y limitaciones directivas de los gobiernos democráticos del Estado Social (de Bienestar, de Desarrollo) y crecieron las críticas a su capacidad directiva y las movilizaciones sociales. 1968 sigue siendo el año emblemático, Su primer planteamiento y manifiesto conceptual fue el ensayo de 1975: *La Crisis de la Democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral*. Su diagnóstico de la situación política y administrativa de los gobiernos fue una crítica al patrón establecido de las políticas económicas y sociales de los gobiernos democráticos de la posguerra. Todas sus políticas públicas se orientaban a satisfacer la variedad de las demandas de los ciudadanos y lo hacían mediante el gasto público. Era su

instrumento único o predominante. No existían otros dispositivos de gestión de la demanda social. La consecuencia del patrón directivo normalizado fue llevar a la hacienda pública a sufrir progresivamente desequilibrios, insolvencia y quiebra. Para evitar la ingobernabilidad, la nueva propuesta de gobierno fue detener la concentración exclusiva de la demanda ciudadana en el gobierno y reorientarla hacia las otras agencias de la sociedad que disponían de recursos y podían darle respuesta, como los mercados competitivos y las organizaciones colaborativas y solidarias de la sociedad civil. Se propuso y llevó cabo una economía política diferente de la sociedad, que modificó el ordenamiento de la relación entre el Estado y los mercados, con el fin de reordenar las finanzas públicas, reactivar el crecimiento estancado y responder suficientemente a la expectativa de los ciudadanos.

Fue el tiempo en que nació y se afirmó el redimensionamiento del estado, la reinención del gobierno, la nueva gerencia pública, la resurrección de la sociedad civil, la reactivación de los mercados, que hoy calificamos crítica o descriptivamente como *Neoliberalismo*, *Estado Neoliberal*, que ha sido el marco político e intelectual de los últimos cuarenta-cincuenta años. Al mismo tiempo, nació el concepto de la *Nueva Gobernanza Pública*, que señaló tanto la insuficiencia de la gobernanza por el gobierno como la gobernanza por los mercados y propuso inteligentemente sumar y asociar todos los recursos existentes en la sociedad, las normas y los poderes disuasivos del Estado, la capacidad productiva e innovadora de los mercados, los lazos de solidaridad y mutualidad de las organizaciones de la sociedad civil.

No todo fue sin más consenso neoliberal en los países. Aun si el diagnóstico de la ingobernabilidad próxima del gobierno democrático por la improductividad de su patrón de gobierno era innegable, aceptada, muchos políticos, ciudadanos, académicos no aceptaron la respuesta dominante del último medio siglo y construyeron otra opción, *la gobernanza por cogobierno, la cogobernanza intergubernamental, gubernamental-social, público-privada*. La tesis fundamental fue que la conducción del Estado hacia niveles de superior calidad de vida en común no se puede realizar únicamente con el poder, las leyes, los recursos fiscales del gobierno y los recursos materiales y humanos de la administración pública, pero tampoco se puede realizar única o principalmente con los recursos de los mercados competitivos y los cooperativos de las organizaciones de la sociedad civil.

La complejidad de las realidades y las circunstancias del sistema social contemporáneo hicieron entender a los gobiernos, a las organizaciones sociales, a las corporaciones económicas su *insuficiencia*. Entendieron que la composición multidimensional de los hechos sociales, su origen multifactorial, su trama de múltiples relaciones y su transterritorialidad superaban sus conocimientos,

capacidades, recursos financieros y tecnológicos necesarios para poder ellos mismos gobernarlos, mantener la estabilidad de la sociedad y producir nuevos niveles de bienestar y seguridad social. Entendieron, por ende, que para lograr una sociedad aceptable, vivible, segura, próspera se exigía que coordinaran sus actividades, intercambiaran información y conocimientos, sumaran recursos, colaboraran en la definición y en la implementación de las políticas públicas y los servicios públicos y se corresponsabilizaran de su implementación. La respuesta ha sido *la cogobernanza, la gobernanza colaborativa*, la integración de la inteligencia y la capacidad de la agencia gubernamental con la inteligencia y la capacidad de las agencias sociales. Este es el modo de gobernar que se afirma en numerosos asuntos económicos, sociales, ambientales en muchas naciones.

La efectividad y la legitimidad son dos propiedades esenciales y complementarias del gobierno democrático del Estado de derecho, pero tienen dos diferentes lógicas o racionalidades de acción. La legitimidad se sustenta en la conformidad de sus decisiones y acciones con las normas jurídicas y éticas del ordenamiento del Estado, mientras la efectividad se sustenta en la concordancia de las acciones con las normas lógicas y metodológicas de las ciencias y la tecnología. Razón axiológica y razón técnica son dos criterios y componentes del gobernar, que se relacionan y complementan, pero que no se incluyen recíprocamente. *La eficacia gubernativa implica la legitimidad, pero la legitimidad no implica la efectividad.* La efectividad se sustenta en la causalidad y la causalidad en el *conocimiento*, en la evidencia, la conjetura, la experimentación que determinadas acciones producen determinados hechos o realidades.

2. Las tesis del libro

El libro tiene dos partes. En la primera parte trato de argumentar que en la sociedad contemporánea ha habido un desplazamiento del gobernante hacia la gobernanza. Importan más los resultados directivos de la acción de gobernar del gobernante, satisfactorios para los ciudadanos, que la posición de autoridad del gobernante, elegido por los ciudadanos. La democracia es gobierno de la sociedad (existente en forma de estado de derecho) y no solo la elección del gobernante. Somos muchos los ciudadanos a los que nos preocupa la capacidad y efectividad directiva de los gobiernos democráticos, sin dejar de lado su legitimidad, que es condición básica de la efectividad. Pero la cuestión decisiva va más allá de la legitimidad.

Mi objeto de conocimiento y mi preocupación de ciudadano es la efectividad del gobierno democrático. Por ello, el libro se enfocó primero en entender la gobernanza, la acción directiva de la sociedad. Los gobernantes legítimos no son sin más gobernantes efectivos, Sus acciones no siempre realizan los objetivos sociales intencionados que anuncian. La efectividad y la legitimidad de la acción gubernamental se estructuran conforme a dos lógicas o racionalidades diferentes de acción. La legitimidad se produce e insta a condición de que el gobierno observe las reglas jurídicas del Estado y las éticas de la sociedad, mientras la efectividad se produce porque las decisiones directivas del gobernante observan las reglas metodológicas de las ciencias y las tecnologías. La efectividad, que significa que determinadas acciones producen determinadas situaciones y hechos conforme a un grado de probabilidad determinado, se basa en la causalidad. La causalidad se sustenta a su vez en el conocimiento, que es la actividad humana que observa los hechos naturales y los hechos sociales e indaga, experimenta, descubre y comprueba que a determinados hechos naturales o determinadas acciones sociales se siguen determinadas hechos o situaciones ("si X, entonces Y"). *Efectividad* ↔ *Causalidad* ↔ *Conocimiento* es principio de la acción humana y de la acción de gobierno.

En primer lugar, he ofrecido una definición precisa de la gobernanza: es *una acción intencional, causal, social, política, contextual, estratégica, gerencial, normada*. He señalado sus propiedades, sus principios y también sus problemas. Entre los problemas señalé que los principales son la incredulidad del discurso o de la narrativa del gobernante sobre la situación social y sus causas, la desconfianza de los ciudadanos en su capacidad directiva y gerencial y la asimetría entre los costos y los beneficios de sus decisiones directivas y entre los beneficiados y los afectados por sus decisiones.

En continuidad señalé los tipos de gobernanza. Al ser la gobernanza el producto de una relación entre el gobernante y los sectores sociales (ciudadanos o no), un producto de su interlocución, concertaciones y conclusiones, la gobernanza ha tomado a lo largo de la historia social diversas formas y diversos contenidos (objetivos, acciones, recursos, tiempos) según que el poder y el tipo de poder del gobernante o de los ciudadanos hayan sido los determinantes de su contenido y forma.

Los tipos son: 1) La Gobernanza por el Gobierno, que es la constante en sociedades débiles o comparativamente rezagadas en su desarrollo. 2) El autogobierno de la sociedad, por su capacidad de autorregularse y producir los bienes y servicios que necesita. 3) La Gobernanza por Cogobierno, la Cogobernanza, sustentada en los acuerdos valorativos y operativos que construyen gobierno y

ciudadanía. 4) La Gobernanza por Subsidiaridad. Cerré las consideraciones con la afirmación de que en el mundo contemporáneo, se instaura y desarrolla *una gobernanza pública en modo de interlocución, intercambio, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre los gobiernos y entre el gobierno y las organizaciones económicas y civiles de la ciudadanía, que asume las formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, alianzas, consejos.*

Este fue el panorama de la primera parte del libro.

La segunda parte se enfocó en la exposición de la teoría del gobierno, de la acción de gobierno. La teoría se construyó con referencia al marco teórico de *la relación entre la Estructura y la Agencia* y, más específicamente, se construyó desde *la perspectiva del Agente gubernamental*. El centro de la propuesta teórica es la afirmación de que la estructura de la gobernanza pública está determinada por tres componentes o unidades causales, que son: *El Ordenamiento Normativo del Estado, El Sistema de Conocimiento de la Sociedad, Las Relaciones Políticas entre el Agente Gubernamental y los Agentes Ciudadanos.*

El ordenamiento normativo del Estado es estructuralmente necesario y fundamental de la gobernanza para su *legitimidad*, es el determinante de su legitimidad. El sistema de conocimiento de la sociedad, sus datos, conceptos, conocimientos causales, tecnologías, cálculos, es necesario y fundamental para la *efectividad* de la gobernanza, es el determinante de su efectividad y de su costo-efectividad. Las relaciones políticas entre el gobierno y los ciudadanos, sus debates, concertaciones, acuerdos resolutivos o desacuerdos son el determinante de su aceptación o *aceptabilidad social*.

Sin embargo, la afirmación teórica central es la afirmación de que las tres condiciones o causas estructurales, *no producen gobernanza, no son los factores determinantes de la gobernanza, si singulares, aisladas, inconexas*, o la gobernanza que producen es defectuosa y está destinada a fracasar y tal vez a provocar desgobierno. La gobernanza pública no existe, no puede existir, si es únicamente efecto de la norma legal o únicamente efecto de la base de datos, los conocimientos causales y técnicos, o únicamente consecuencia de los arreglos y resolutivos políticos. No hay gobernanza pública si es una acción impecablemente legal, pero ineficaz operativamente o insuficientemente representativa y consensuada con los ciudadanos. O si es técnicamente eficaz, costo-eficiente, pero ilegal y no es políticamente representativa y responsiva. La gobernanza existe en el momento en que es el efecto simultáneo y combinado de las tres determinaciones causales, en el momento en que es conjuntamente una acción normada, racional y política, lo cual

ocurre y solo puede ocurrir *por la y en la decisión del gobernante*, sea que su decisión sea exclusivamente unipersonal o sea coproducida por actores gubernamentales y extragubernamentales.

Por sí solas, singularmente, las normas legales y las instituciones o la información, los conocimientos y las tecnologías o las conclusiones de las relaciones políticas no son causas de la gobernanza, no determinan sus objetivos y acciones. *Lo son por y en la unidad del acto de decisión del gobernante*. El agente gubernamental vuelve causas determinantes de la gobernanza pública a las normas, los datos, los conocimientos y los resultados políticos al seleccionarlos por la importancia que tienen para atender los asuntos públicos y para resolver los problemas públicos, al asumirlos e integrarlos como los componentes idóneos de su decisión directiva. La decisión del agente gubernamental *sobredetermina la determinancia* de las normas, los conocimientos y las relaciones políticas, hace posible su causación determinante. *Es el eje de la teoría*.

La gobernanza se configura y se establece cuando el agente gubernamental juzga que las acciones a decidir o decididas para gobernar los asuntos, problemas y circunstancias sociales son compatibles con la normatividad estatal, no contradicen sus prescripciones y observan los principios y normas del Estado. Juzga además que las acciones ejecutivas incluyen los resultados de la interlocución del gobernante con los sectores ciudadanos interesados, no los contradicen ni excluyen, aunque no los incorporan totalmente en los casos que sus resolutivos sean incompatibles con las normas legales o con la racionalidad técnica de la efectividad y del equilibrio entre beneficios y costos.

La gobernanza legalmente perfecta se condena al fracaso, no gobierna y será cuestionada por su ineffectividad, si no se sustenta en información y conocimiento de los problemas sociales, desconoce las acciones causalmente apropiadas para controlarlos o resolverlos y es distante de las expectativas de los ciudadanos. Lo mismo vale para las gobernanzas impecablemente técnicas, basadas en información objetiva y en conocimiento experto –la gobernanza tecnocrática–, la cual, si no observa las normas legales y no se involucra en las relaciones políticas que son el vehículo de las demandas de los sectores ciudadanos se condena al fracaso, no obstante su eventual efectividad, su costo-efectividad, que será cuestionada por su ilegalidad o por su indiferencia e insensibilidad política. Lo mismo puede decirse de las decisiones directivas políticamente sustanciadas, representativas de las aspiraciones y demandas de los ciudadanos, si para satisfacerlas se ha saltado las prescripciones legales y no ha calculado los efectos y los costos de sus decisiones, serán igualmente un fracaso, y cuestionadas por ilegales e ineffectivas. En suma, la

gobernanza pública no existe, no puede existir, si es únicamente efecto de la norma legal o únicamente efecto de las bases de datos y los conocimientos causales y técnicos o únicamente consecuencia de los arreglos políticos.

El modelo teórico de la gobernanza estrictamente legal, cognoscitiva y política no es el fin último. Toda teoría se produce para orientar la investigación empírica, para guiar la observación, la elaboración de los conceptos y las hipótesis causales de las situaciones y realidades que son el objeto que interesa conocer. El concepto teórico abstracto de la gobernanza, como todo concepto teórico, es punto de partida y tiene el rol metodológico de guía confiable y productiva para definir los conceptos y las hipótesis causales de hechos reales. En nuestro caso, la teoría de la gobernanza pública se produce en función de las investigaciones sobre *las gobernanzas factuales* que deciden y ejecutan los gobernantes de carne y hueso que autónomamente o con la participación de los ciudadanos toman decisiones en asuntos sociales sobre los que probablemente no tienen datos y conocimientos suficientes y probados para ser efectivos, o se guían por leyes con defectos regulatorios que hacen costosa su observancia y aplicación o están enredados en relaciones políticas asimétricas, oportunistas, facciosas o contrarias.

La teoría de la gobernanza pública orienta la investigación empírica *mediante la comparación o la contrastación* de las formas factuales de la gobernanza decidida o a decidir con la lógica de la acción estricta y pura de la gobernanza normada y racional. El grado de diferencia que el análisis comparativo establece entre los componentes, las propiedades y los factores causales del gobernar factual respecto de los componentes, las propiedades y los factores causales del modelo normado y racional de gobernanza pública conduce a describir y explicar la configuración singular de las gobernanzas factuales, a señalar las causas de su origen y composición y a señalar los aciertos a replicar o los defectos a corregir para mejorar su validez y desempeño.

La comparación se realiza obviamente con referencia a las normas legales, los conocimientos causales y las relaciones políticas que toda gobernanza requiere para ser realmente acción de gobierno. Los resultados del análisis comparativo permiten identificar si los componentes de la gobernanza factual son iguales o similares a los de la gobernanza normada y racional, si están presentes o ausentes, si son cercanos, distantes o muy distantes y, por ende, mediante el contraste, se identifican las normas que el agente gubernamental decidió observar y aplicar en el asunto que aborda y se identifican asimismo los conocimientos y las conclusiones de la interlocución política en las que sustentó o sustenta su decisión directiva de gobernanza. Permite asimismo identificar comparativamente los componentes que

conforman los patrones de gobierno y administración que se han seguido a lo largo de los años y ocasionan formas deformes de gobierno.

Dicho de otro modo, el paradigma teórico, mediante contrastación entre la gobernanza factual y la gobernanza pura, hace posible conocer a) en qué medida o grado la gobernanza factual observó las normas legales establecidas para preservar los principios y valores de la vida en sociedad; b) en qué medida o grado fue racional, si se sustentó en datos, conjeturas causales probadas, cálculos correctos de efectos y costos, para asegurar la realización de los objetivos que son de valía y beneficio social; c) en qué medida o grado fue representativa, producto de la interlocución y el acuerdo con los sectores ciudadanos interesados, para su aceptación social. En qué medida ha sido gobernanza de la sociedad.

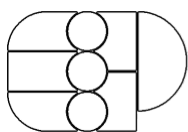
La comparación y el contraste mostrará, en efecto, que la gobernanza factual es el efecto y resultado del modo particular como el agente gubernamental y sus socios examinan, ponderan, seleccionan, aplican, compatibilizan e integran las normas legales, los datos y los conocimientos causales, las tecnologías y las conclusiones de la interlocución política. En segundo lugar, mostrará que el modo como el gobierno y sus colaboradores entendieron las unidades causales y decidieron que fueran los elementos constitutivos de su decisión directiva ha sido la causa determinante de la efectividad o ineffectividad, del relativo éxito o fracaso directivo.

El libro concluye con una propuesta tecno-metodológica de la comparación. Toda teoría, a fin de ser empíricamente productiva y válida, debe formular los descriptores empíricos de los componentes y de la relación causal que propone. El último capítulo del libro propone un conjunto de variables y sus respectivos indicadores empíricos de cada una de las unidades causales de la gobernanza, que son empíricamente observables, registrables, mensurables, y que permiten registrar las propiedades y los resultados de la gobernanza factual con referencia a su mayor o menor correspondencia o disconformidad con los indicadores de las propiedades que se exigen posean las unidades causales determinantes de la legitimidad, efectividad y aceptabilidad social de la gobernanza pública. Este apartado es una propuesta heurística sugerente.

Una observación conclusiva.

Los académicos que nos dedicamos a estudiar gobierno, política pública, administración pública podemos producir resultados que por sus evidencias, explicaciones y evaluaciones incluyen críticas a la actuación gubernamental, críticas tal vez severas, pero no podemos ser única y exclusivamente críticos, cuestionadores,

opositores. Debemos producir elementos de utilidad a ciudadanos, administradores públicos y gobernantes para corregir, mejorar, perfeccionar la difícil tarea de dirigir sociedades que son complejas, conflictivas, desiguales, diferenciadas, cambiantes. Este es el modo como muchos entendemos el sentido de nuestro trabajo y la relación entre la teoría y la práctica gubernativa, administrativa y política. La producción de conocimiento es una actividad difícil, pero es un aporte relevante para la gobernanza que es de mayor dificultad e implica más elementos que los cognoscitivos.



ENSAYO ACADÉMICO

Formas de gobernanza en gobiernos estatales mexicanos durante la COVID-19: 2020-2021

GERARDO AGUILAR VILLEGAS

El Colegio de Jalisco

 orcid.org/0000-0003-4333-2286

geagvil@gmail.com

Resumen

El estudio analiza desde el enfoque de la gobernanza a los órganos colegiados instaurados por gobiernos estatales mexicanos durante la primera y “segunda ola” de contagios de COVID-19 (2020-2021). A partir de fuentes documentales, se recurre a la propuesta teórica de Jan Kooiman para describir y clasificar las instancias creadas *ad hoc* por los poderes ejecutivos de cada entidad. Se encuentra que solo en 11 de las 32 entidades federativas se conformaron mecanismos para atender los múltiples efectos de la pandemia. Sin embargo, solo cinco de ellos pueden categorizarse como formas de “co-gobierno” en las que actores gubernamentales, económicos y sociales tienen representación e interactúan para fines públicos. La integración y responsabilidades de estos órganos según lo establecido por cada decreto de creación, permite juzgar que se conformaron formas de interacción en las que el Gobierno no siempre fue actor dominante.

Palabras clave: COVID-19; Gobernanza; gobiernos estatales; actores no gubernamentales

Cómo debe citarse este artículo:

Aguilar, G. (2023). Formas de gobernanza en gobiernos estatales mexicanos durante la COVID-19: 2020-2021 *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (3), 15-37. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 12/06/2023

Aceptado: 17/09/2023

Introducción

El primer caso de contagio de COVID-19 en México se registró el 28 de febrero de 2020, en un hombre de 35 años que de manera reciente había viajado a Italia. Para el 30 de marzo de ese año, el Consejo General de Salubridad declaraba emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia generada por el SARS-CoV2 (CGS, 2020). Al día siguiente, la Secretaría de Salud Federal (SSF) publicaría en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el Acuerdo que establecería la suspensión de actividades no esenciales hasta el 30 de abril de 2020. Para entonces, la SSF confirmaba la existencia de 19 mil 224 casos de contagio y mil 859 defunciones a causa del virus en el territorio nacional (SSF, 2020).

Ante tal situación, los tres órdenes de gobierno del Estado mexicano instrumentaron medidas para enfrentar y reducir en lo posible los diferentes efectos de la COVID-19. Por ejemplo, en materia sanitaria, el Gobierno Federal publicó el 21 de abril de 2020 el Acuerdo que modificó al correspondiente del 31 de marzo, para ampliar la suspensión de actividades no esenciales hasta el 30 de mayo de 2020 (SSF, 2020b). Los gobiernos estatales y municipales hicieron lo propio en lo sanitario, económico y social. Instalaron filtros en aeropuertos (Baja California, p. ej.); ordenaron el uso obligatorio de cubrebocas (Puebla, y Jalisco); se prohibió la realización de actos públicos, privados y sociales que implicaran aglomeraciones; además de que se instruyó el cierre de playas y plazas públicas.

En materia económica, el Ejecutivo Federal otorgó a través de la Secretaría de Economía (SE) apoyos financieros a microempresas y trabajadores independientes (SE, 2020). Los gobiernos de las entidades decretaron condonaciones, prórrogas y descuentos fiscales; ayudas económicas para desempleados; además de disponer créditos dirigidos a las Pymes. En lo social, la Secretaría de Bienestar (SB) Federal entregó las pensiones para adultos mayores y apoyos para personas con discapacidad en puntos de reunión con medidas de sana distancia y “casa por casa” (SB, 2020). Por su parte, los gobiernos estatales otorgaron despensas, canastas, paquetes alimentarios, así como suplementos para enfermos por COVID-19 (Patiño & Cruz, 2020).

En el marco de estas medidas, 11 gobiernos estatales crearon mediante

decreto organismos colegiados *ad hoc* (Ramió, 1999) para el diseño, implementación y/o supervisión de tales acciones.¹

A saber, en materia sanitaria Aguascalientes creó el Comité Estatal para la Seguridad en Salud (GobAguascalientes, 2020); Coahuila, el Comité Técnico para la Prevención, Atención y Control del COVID-19 (GobCoahuila, 2020); Nuevo León, el Comité de Adquisiciones de Biológicos contra el SARS-CoV2 (GobNuevoLeón, 2021); Querétaro, el Comité Técnico para la Atención del COVID-19 (GobQuerétaro, 2020) y el Comité Estatal para la Seguridad en Salud (GobQuerétaro, 2020b); Quintana Roo, la Comisión Intersecretarial para el Seguimiento y Vigilancia del SARS-CoV2 (GobQuintanaRoo, 2020); y Veracruz, el Comité Técnico Permanente al Interior de los Servicios de Salud para la atención del COVID-19 (GobVeracruz, 2020).

En lo económico, la Ciudad de México estableció el Comité de Monitoreo del Plan Gradual Hacia la Nueva Normalidad (GobCDMX, 2020); Durango, el Comité de Coordinación para la Armonía Laboral y la Reactivación Económica (GobDurango, 2020); Guanajuato, el Comité para la Vigilancia de los recursos provenientes de los impuestos sobre nómina y cedulares, destinados para hacer frente a la situación económica derivada del SARS-CoV2 (GobGuanajuato, 2020); Jalisco, la Comisión Interinstitucional para la Reactivación Económica (GobJalisco, 2020); y, Yucatán, el Comité de Seguimiento del Plan Estatal para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud (GobYucatán, 2020).²

Precisamente y desde la perspectiva de la gobernanza, estos órganos son objeto de análisis del presente. Dada su naturaleza colegiada, se revisa y describe desde una perspectiva institucional, su integración y responsabilidades,³ a efecto de clasificarlos según la propuesta teórica de Kooiman (2000, págs. 146-154) de los “modos de gobernar” (*modes of governing*). La intención es conocer qué tipo refleja cada una de las instituciones citadas de acuerdo a su decreto constitutivo. La propuesta teórica de Kooiman resulta útil, ya que, a diferencia de otros postulados discutidos en el presente, propone con claridad cuándo los diseños institucionales deben considerarse “formas” de gobernanza y cuándo representan más bien formas jerárquicas o tradicionales de gobernar.

1 15 entidades no instituyeron un ente colegiado adicional a la estructura orgánica existente: Baja California, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán; Nayarit; Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

2 Otros ocho estados recurrieron a órganos colegiados preexistentes, como el Comité Estatal para la Salud en Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Tamaulipas; y la Comisión Estatal de Arbitraje Médico en Morelos. Al respecto, Durango y Guanajuato emplearon estas instancias, pero también crearon las señaladas en materia económica.

3 Se omite utilizar los términos, funciones, atribuciones o facultades, porque al ser órganos con cargos honoríficos, sus integrantes no percibían ingresos por su labor. Solo los funcionarios públicos que perciben una percepción ejercen funciones, atribuciones o facultades, dado que son sujetos de responsabilidad en su desempeño.

Se parte del supuesto de que la gobernanza se materializa en una instancia de gobierno (Aguilar, 2020).

En el contexto iberoamericano, se argumenta en torno a formas de coproducción y cogestión. Sin embargo, en el presente se procura describir al objeto de estudio solo a partir de la propuesta de Kooiman, por ser un modelo teórico que tiene el potencial para hacerlo tanto sobre modos tradicionales de gobernar (verticales, cerrados y jerárquicos), como en formas de gobernar en gobernanza. Los modelos de coproducción se orientan a detallar servicios públicos prestados entre actores de gobierno y no gubernamentales (Pestoff, 2009; Subirats, 2019). Mientras que las formas de cogestión aluden a decisiones avaladas y ejecutadas por múltiples actores en corresponsabilidad (Valverde, 2016; Bustos & et.al., 2017; Juárez & et.al., 2018). Por supuesto, tratar de explicar realidades con marcos importados tiene sus deficiencias, por cuanto se puede forzar al objeto de estudio. Pero la intención es demostrar que en el concepto-enfoque de la gobernanza existen teorías sólidas para comprender la realidad en diferentes contextos.

El análisis parte de una posición crítica y reflexiva de la gobernanza (Arellano, 2019). La intención es superar, mediante una confrontación empírica, la visión normativa dominante en el enfoque. Ello en apego a la posición de Arellano Gault (2014), para quien las investigaciones sobre gobernanza deben tener una lógica más empírica que normativa, escépticas en sus objetos de estudio, probatorias de los postulados de la perspectiva y analíticas de las ventajas-desventajas que la compleja realidad puede mostrar. Es decir, se considera que la gobernanza es útil en el mundo académico y necesaria para la vida pública, pero tal postura no pretende presentarla como la solución más fiable para los múltiples problemas que aquejan a la sociedad de nuestro tiempo. Al contrario, al igual que otros enfoques de análisis y conceptos teóricos, se considera que precisa de ser verificado y confrontado con la realidad para demostrar su importancia analítica.⁴

Para la realización de este análisis se recurrió a fuentes documentales. Si bien el estudio es de tipo descriptivo, se confrontó la evidencia documental con el aparato teórico propuesto por Kooiman (2000). Ya que este trabajo representa un primer acercamiento al objeto de estudio, en futuras investigaciones, se abordará a los órganos creados *ad hoc* por los gobiernos de 11 entidades federativas con fuentes testimoniales y estudios de caso. Lo anterior en razón procuró conocer cuáles fueron los órganos creados como instancias de respuesta por los gobiernos estatales, a los efectos de la COVID-19 en la sociedad mexicana, y si tales manifestaron en su diseño

4 En el contexto mexicano, trabajos como los de Guerrero y et. al. (2010), Mejía (2018), Torres (2019) y Valenzuela (2019), han contribuido con el objetivo de analizar a instancias gubernamentales desde la perspectiva de la gobernanza.

institucional alguna expresión que pudiera vincularles con la gobernanza.

Para el logro de lo anterior, en el primer apartado se revisan pormenores conceptuales del concepto-enfoque. La finalidad es repasar críticamente lo que es una ‘verdad de Pedro Grullo’ en el ámbito académico: que el concepto es polisémico, con múltiples usos y significados. Sin embargo, revisar sus diferentes acepciones no solo es muestra de la importancia que ha adquirido para la academia, también es prueba de la visión normativa y el uso acrítico que se le ha dado. En la siguiente sección se discuten algunas de las que se juzgan como causas endógenas y exógenas (Aguilar, 2006) que propiciaron el establecimiento de la gobernanza como enfoque analítico, para entender los cambios sociopolíticos que se dieron a fines del siglo pasado en el mundo occidental. También se discute sobre su validez democrática como práctica en la vida pública.

La última sección se divide en tres sub apartados. En el primero se describen los pormenores de los “modos de gobernar” de Kooiman (2000) y los aspectos metodológicos del estudio. El segundo da cuenta de las instancias colegiadas creadas en once entidades, los estados que adoptaron como respuesta instancias preexistentes y aquellos que no recurrieron a instituciones colegiadas, al menos no mediante decreto. En el último se clasifican tales órganos según su integración y responsabilidades con base en la propuesta de Kooiman. En las conclusiones se discute acerca de los hallazgos, así como sobre las capacidades y limitaciones de ese marco teórico para comprender la realidad desde la gobernanza.

El concepto “paraguas”

El distintivo más importante del concepto-enfoque de la gobernanza, es su polisemia (Porras, 2016). Puede afirmarse que al igual que categorías como poder, gobierno y democracia, posee múltiples acepciones según la perspectiva, lugar y contexto en el que se use. Si bien su sentido general (forma de gobernar) data de la Edad Media (Ramírez, 2011), su uso a fines del siglo pasado por organismos internacionales (Aguilar, 2003) y por académicos anglosajones y europeos (Cerrillo i Martínez, 2005), ha propiciado gran interés en la mayoría de países del hemisferio occidental. Tal ha sido su impacto que, de acuerdo con Porras (2016, pág. 26):

En una búsqueda realizada en internet en 2016, el Buscador Unificado de las Bibliotecas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) dio por resultado 4 mil 265 publicaciones con la temática de gobernanza; el Consorcio Nacional de Recursos de Información Científica y Tecnológica (CONRICYT) localizó 7 484 publicaciones sobre el tema; y la Red de

Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe (Biblioteca Virtual CLACSO), 578.

Esto evidencia el uso amplio que se le ha dado en el mundo académico. Por lo que sin duda el concepto-enfoque ha dejado de estar en proceso de formación (Whittingham, 2005). *A contrario sensu*, su utilización ha propiciado una exacerbada adjetivación que orilla a creer que con la perspectiva se busca explicar todo y a la vez nada. Para 2005, Rhodes (2005, pág. 100) identificaba al menos seis usos diferentes: “Como Estado mínimo; gobernanza cooperativa; nueva gestión pública; ‘buena gobernanza’; sistemas socio cibernéticos; y redes autoorganizadas”. Una revisión posterior de Porras (2016, pág. 30) encuentra “cerca de 61 nociones o definiciones” que se distinguen en su grado de abstracción; por el objeto al que se refieren (actores, instituciones, recursos sociales); su relación con la capacidad de conducción del gobierno; “lo público”; la democracia; redes; organizaciones; territorios; economía; “interfases público-privadas”; y visiones críticas.⁵

Una revisión realizada por quien suscribe el presente arrojó cinco conjuntos de definiciones sobre la gobernanza, donde dos o más pueden encontrarse en un mismo autor. El primero ve a la gobernanza como nueva forma de gobernar caracterizada por la interdependencia entre actores gubernamentales, privados y sociales para la realización de objetivos públicos (Aguilar, 2003; Cerrillo i Martínez, 2005; Aguilar, 2006; Ramírez, 2011). El segundo hace énfasis en el proceso decisional. Aquí las decisiones públicas se toman por diferentes actores en competencia y cooperación (Cerrillo i Martínez, 2005; Whittingham, 2005).

El tercer grupo ve a la gobernanza como norma e institución. Es decir, como el conglomerado normativo e institucional que rigen las interacciones e intercambios entre los actores en las decisiones y acciones públicas (Aguilar, 2003; Brower, 2016). El cuarto grupo ubica a la gobernanza como mecanismo de gobierno. Esto es, como los canales a través de los cuales se diseñan y ejecutan políticas en entornos complejos y preferencias diferenciadas (Cerrillo i Martínez, 2005; Porras, 2007). El último conjunto la juzga como redes estables de actores diferenciados, que interactúan de manera interdependiente para la resolución de problemas públicos (Klijn, 2005; Porras, 2007; Brower, 2016; Arellano, 2019).

Whittingham (2005) ha señalado que la aproximación que se tenga de la gobernanza está condicionada por dos elementos, (1) la disciplina desde la que se use el concepto y (2) desde el papel que se le da al Estado. En la primera visión,

⁵ En un trabajo previo, Porras (2007, págs. 169-171) identifica cuatro grandes líneas de pensamiento en el enfoque: (1) En la primera, la gobernanza adquiere el uso sinonímico a un orden de sociopolítico, donde el gobierno es un actor más; (2) en la segunda, el gobierno mantiene su preeminencia sobre el resto de actores de la sociedad; (3) la tercera se argumenta que la diferencia entre el gobierno y la gobernanza es de grado; (4) la última se refiere a contextos geográficos.

su definición depende de la perspectiva disciplinar: ciencia política, administración pública, economía, políticas públicas, sociología y derecho. En la segunda parte de si es policéntrica o si se enfoca en otros actores de la vida social. Esto es, para algunas concepciones la gobernanza conlleva “Gobernar sin Gobierno” (Rhodes W., 2005). Pero para otras visiones el Estado/Gobierno continúa con un rol de importancia, aunque no es el único actor ni el más importante.

Esta concepción que no minimiza al Estado, pero que tampoco le reconoce un papel prominente o central, es la pauta para el argumento sobre el que quizá existe mayor consenso en torno a la gobernanza. Una definición transversal o con la que quizá todos los autores coinciden, es que la gobernanza es *una ‘nueva’ forma de gobernar en la que las decisiones públicas se diseñan y ejecutan con la intervención de diferentes actores públicos: gubernamentales, privados y sociales*.⁶ Es decir, la diferencia entre la concepción tradicional del gobierno vertical-central cerrado y la gobernanza horizontal-descentralizada con apertura, radica en el grado de participación de los actores no gubernamentales (Porras, 2007).

Puede afirmarse que la razón de que exista un mediano consenso sobre el contenido del concepto-enfoque y lo que busca explicar, radica en lo que Brower (2016, pág. 155) señala como “el traspaso acrítico de un formato de gobernanza concebido en Europa y Estados Unidos, a la realidad latinoamericana”. Tal vez esté en lo cierto, por cuanto la postura dominante en la perspectiva es la normativa, y poco se hace por validar su capacidad explicativa (Porras, 2007; Arellano Gault, 2014). Sin embargo, al igual que otros enfoques que permean el debate académico en las ciencias sociales, tienen su origen en otras latitudes, y deben adoptarse en realidades diversas contrastándose con la evidencia. Así, a través de un proceso reflexivo y de confrontación empírica, se podría llegar a la construcción de conceptos que describan la circunstancia de los países de Latinoamérica. Es decir, la necesidad de un diálogo entre la teoría y la evidencia (Porras, 2016).

El gran problema con el concepto-enfoque parece ser su ambigüedad y ausencia de contenido (Porras, 2007; Arellano Gault, 2014). Lo anterior adquiere sentido si se reflexionan sus usos. Por ejemplo, si se busca analizar la intervención individual de personas en asuntos públicos desde la gobernanza, un marco teórico útil es la participación ciudadana. A su vez, si se quieren describir las interacciones entre organizaciones públicas de diferentes poderes u órdenes, se puede recurrir al enfoque de las relaciones intergubernamentales. Más aún, para indagar la participación de la sociedad organizada en decisiones públicas existen perspectivas

⁶ De ahí que una de las principales críticas a los postulados generales de la gobernanza, es que carece de legitimidad democrática porque la soberanía popular no emerge de procesos decisionales (Ramírez, 2011). Empero, una respuesta a ese cuestionamiento puede ser que la legitimidad no solo es de origen, sino también proviene del ejercicio del gobierno.

como la de grupos de interés, neocorporativismo y/o sobre movimientos sociales. Es decir, el gran reto de la gobernanza desde una perspectiva disciplinar es demostrar su valía y potencial explicativo frente a perspectivas existentes. Al respecto, Arellano Gault, refiere:

El concepto de gobernanza democrática puede ser un discurso normativo interesante, pero, en la práctica, es un concepto con grandes limitaciones a la luz de la dinámica de la acción organizacional que se requiere para pasar de la definición de un problema público a la acción. (Arellano Gault, 2014, pág. 11)

Esto supone que quienes hacen uso del concepto-enfoque para explicar la realidad, deben demostrar su utilidad explicativa y sus fortalezas-debilidades. Es decir, sus virtudes no se pueden validar con retórica sino con evidencia. En este sentido, esta reflexión busca abonar en la confrontación de postulados teóricos de la gobernanza con datos empíricos obtenidos de fuentes documentales. Vale la pena recordar que se analiza la integración y responsabilidades de órganos colegiados instaurados por gobiernos estatales mexicanos durante la primera y segunda ola de contagios de COVID-19. La intención es demostrar si a partir su diseño institucional, esas instancias reflejan alguno de los “modos de gobernar” contenidos en la propuesta teórica de Kooiman (2000). A continuación, se reflexiona en torno a las causas y/o factores que dieron origen a la gobernanza como marco explicativo de fenómenos recientes.

La génesis de la gobernanza en Occidente

Son diversos factores los que han sido explicados como causa de la gobernanza como fenómeno público y/o marco teórico-conceptual para analizar la realidad. En efecto, la realidad contemporánea ha devenido en situaciones cuya atención e intentos de solución resultan ser cada vez más complejas. La pluralidad y capacidad de representación de intereses por diferentes actores sociales (Camou, 2016). La existencia de problemas públicos irresolubles, derivado del surgimiento de sujetos que superan al Estado como el narcotráfico. Las heterogéneas representaciones políticas donde ya no domina un solo partido, complejizándose la acción gubernamental.

En fin, una serie de situaciones que dificultan la tarea del gobierno. Por tanto, obligan a pensar lo público fuera de los cánones tradicionales del ente onnipotente, vertical, unilateral y centrado, si no más bien en uno abierto corresponsivo, horizontal

y descentrado (Aguilar, 2006; Fontaine, 2015). Lo que no supone que deje ser el actor central, sino que otros actores por sus recursos, conocimientos y legitimidad contribuyan en la solución de problemas públicos (Aguilar, 2003). Es decir, ante la presencia de procesos sociopolíticos complejos, los diversos actores de la sociedad deben participar en la tarea gobernar (Brower, 2016) con corresponsabilidad.

En efecto, todo lo anterior es la esencia de la gobernanza. No se puede estar en contra de que los actores sociales contribuyan con sus recursos de todo tipo en la acción gubernamental para que esta sea eficaz y eficiente. Al contrario, eso es benéfico para las sociedades democráticas porque contribuye en la formación de ciudadanía, en la discusión e interés por lo público, así como en la búsqueda de solución de sus problemáticas. Es por demás reconocido que ningún actor, gubernamental o no, puede por sí solo con sus recursos y conocimiento enfrentar la compleja realidad actual (Kooiman, 2000; Aguilar, 2020). Es importante insistir que la gobernanza *per se* no es problema ni solución. El reto radica en probar su potencial explicativo y validez empírica.

En el presente se retoma la clasificación de Aguilar (2006), para quien la gobernanza se explica por sus factores endógenos y exógenos. Los primeros ocurren dentro del gobierno. Los segundos obedecen a coyunturas y contextos sociopolíticos que impactan en la acción gubernamental. En las causas internas se encuentra la deficiencia e ineficiencia de los gobiernos (Aguilar, 2020). La corrupción generalizada y el tráfico de influencias (Camou, 2016). La débil capacidad para atender las demandas de la sociedad (Aguilar, 2003; Camou, 2016). La crisis financiera de los gobiernos occidentales de la década de los ochenta del siglo pasado (Peters & Pierre, 2005). El “vaciamiento” de los Estados de la región, que implicó la privatización de funciones públicas, la adopción de formas público-privadas de prestación de servicios y la descentralización del poder en diferentes órdenes de gobierno (Rhodes W., 2005; Zurbiggen, 2011).

Las circunstancias exógenas son diversas. Aguilar (2020) argumenta que derivan de la insuficiencia directiva del gobierno. Entre estas se encuentran los “procesos de fragmentación acelerada” (Porras, 2007, pág. 164) de la sociedad y sus demandas, que propician que las últimas sean cada vez más difíciles de atender. Esto ha originado la “sobrecarga”, estancamiento y pérdida de liderazgo del gobierno (Crozier, Huntington, & Watanuki, 2010 (1975)). Debe señalarse en línea con el pensamiento de Camou (2016), que esa fragmentación-diferenciación de la sociedad tiene como base la existencia de expectativas sociales crecientes. Las cuales, sin embargo, ante la incapacidad del gobierno, se traducen en estallidos y revueltas sociales que urgen cambios en la forma de gobernar; por ejemplo, las

protestas de grupos indígenas en Ecuador en 2022, contra las medidas económicas del presidente Guillermo Lasso (BBC, 2022).

En línea con lo anterior se encuentra que la sociedad civil organizada cuenta cada vez con más capacidades para hacer valer sus preferencias ante los gobiernos democráticos (Crozier, Huntington, & Watanuki, 2010 (1975)). Lo que conflictúa la ardua competencia por recursos escasos, propicia que la política se convierta en una lucha de suma cero y contribuye a que en la contienda por el interés general (Medina & Ovejero, 2012) gane quien esté mejor organizado (McFarland, 2010). Por último, otro factor que ha contribuido notablemente a la necesidad de que los problemas sean resueltos con la mayor participación posible de sus afectados, es la urbanización y el crecimiento demográfico acelerado de las sociedades contemporáneas (Whittingham, 2005). Lo anterior no solo obligó al ‘ensanchamiento’ del Estado a principios del siglo pasado, sino también propició una sociedad más diferenciada a la cual el Gobierno debe responder por igual.⁷

Estos factores han traído como consecuencia la existencia de formas de gobernar alternativas. Como ha señalado Aguilar (2020), el reto de los gobiernos democráticos radica en probar su valía frente a otras formas de gobierno. Demostrar que los gobiernos emanados de procesos democráticos son capaces de responder a las múltiples demandas de su sociedad diferenciada. Probar que los modelos de representación democráticos son idóneos, sin ser puestos en entredicho (Cerrillo i Martínez, 2005). Lamentablemente, hasta ahora las respuestas no han sido suficientes y crece cada vez más el descontento con la democracia, propiciando un estado de “indiferencia política” en Latinoamérica, donde “da lo mismo vivir en un régimen democrático que en uno autoritario” (Monsivais-Carrillo, 2020).

No supone que formas autoritarias van a sustituir al gobierno democrático en su rol de agente en la conducción de los destinos de la sociedad. Desde que la gobernanza adquirió relevancia en el mundo occidental hace más 30 años eso no ha sucedido, y no parece ser que vaya a ser así. Los gobiernos y la representación democrática continúan siendo las formas de gobierno por antonomasia más predilectas. En 1930 se contabilizaban 21 naciones democráticas (Dahl, 2004), casi 100 años después *The Economist* informó en el *Democracy Index 2022* (2023) la existencia de 169 países democráticos en 2022. Lo que sí sucede, es que los gobiernos democráticos precisan y adoptan formas de acción pública más inclusivas, horizontales y dialógicas (Aguilar, 2006).

La gobernanza ha sido el marco explicativo de respuesta a las nuevas formas

⁷ También ha contribuido al establecimiento de enfoques de análisis e implementación de política pública centrados en el territorio y los actores (Jolly, 2005; Arellano, 2022).

de interacción entre actores público-privados en la acción de gobernar (Kooiman, 1994; Kooiman, 2000). Es decir, “la nueva gobernación” ha permitido “describir o justificar la aparición de nuevas formas de asociación y coordinación entre el gobierno y organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2003, pág. 12). Pero su desafío es hasta ahora distinguirse de otros conceptos y enfoques, y demostrar que es más efectiva para explicar la realidad. Vale la pena insistir en que su sola defensa retórica es insuficiente para demostrar que, tiene potencial explicativo.

En otras palabras, la “horizontalidad” tan pregonada en la gobernanza por sí no alcanza para describir la compleja realidad (Arellano Gault, 2014). Como refiere Porras (2016, pág. 203) “es la práctica y la evidencia empírica las que deberían arbitrar en última instancia sobre el valor de la gobernanza”.

Formas de gobernanza de gobiernos estatales durante la COVID-19

La propuesta teórica de Kooiman (2000, págs. 146-154) consiste en clasificar las interacciones gobernantes (*governing interactions*). De acuerdo con el autor, estas pueden ser de cuatro tipos: “autogobernar” (*self-governing*), “co-gobernar” (*co-governing*), “gobernar jerárquicamente” (*hierarchical governing*) y “modos mixtos de gobernar” (*Mixed-Mode Governing*).⁸ Así, la primera se refiere a “sistemas de vida” que se interpretan y gobiernan en sus términos, a partir de modos propios de organización y operación (Kooiman, 2000, pág. 147).

Los modos de “co-gobernar” explican formas de interacción para propósitos gubernamentales. En estas, los actores “co-operan”, “co-cordinan” sin un actor gubernamental dominante. Este modo de gobernar se manifiesta en niveles societales micro (personas), meso (organizaciones) y macro (jerarquías). De acuerdo con el autor, en el primer nivel son los actores los que colaboran e interactúan intencionalmente a partir de arreglos formales. En el nivel meso se presenta la “co-coordinación” entre actores organizados. En este se manifiestan arreglos intra e inter organizacionales, mientras que en su componente estructural las interacciones ocurren en sectores diferenciados societalmente (Kooiman, 2000, pág. 148).

En cuanto al nivel macro de los modos de “co-gobernar”, queda manifiesto en mecanismos estructurales donde el Estado, el mercado y sus jerarquías pueden acordar interactuar (Kooiman, 2000, pág. 148). Así pues, los modos de “co-gobernar”

⁸ En un trabajo previo, Kooiman (Kooiman, 1994) realiza la distinción conceptual entre ‘gobernar’ (*governing*), ‘gobernanza’ (*governance*) y ‘gobernabilidad’ (*governability*). Con adición de que al referirse a la palabra gobierno utiliza el término ‘government’. Así, por “governing” se entiende a “todas esas actividades de actores administrativos, sociales y políticos que pueden ser vistas como esfuerzos para guiar, dirigir, controlar y administrar sectores o facetas de la sociedad”.

pueden adoptar la forma de “redes con patrones de interacción” (mezcla de actores), “asociaciones público-privadas”, “gobiernos comunicativos” para el aprendizaje co-operativo y “mecanismos de regulación responsiva”, donde un marco regulatorio “puede responder a la conducta de las industrias o cómo la industria está trabajando para regularse” (Kooiman, 2000, pág. 151).

Por otro lado, los modos de gobernar jerárquicamente se refieren a la práctica más común de hacerlo entre el Estado, ciudadanos, grupos y organizaciones, ya que se rige por instrumentos normativos o políticos (Kooiman, 2000, pág. 151). Esta forma de gobernar se manifiesta en políticas que buscan intervenir racional y sistemáticamente en la realidad, con base en el conocimiento de las relaciones causales. También se pueden observar en “intervenciones legales” que se basan en principios como la equidad, la seguridad legal, la uniformidad de la ley y el debido proceso (Kooiman, 2000, pág. 153). La última de las expresiones de este modo son arreglos corporativos y de afiliación. Finalmente, los “modos mixtos de gobernar” reflejan arreglos en los que puede haber responsabilidad compartida y “co-arreglos” entre el sector privado, el gobierno y el mercado para resolución de problemas sociopolíticos colectivos (Kooiman, 2000, págs. 153-154).⁹

El diseño institucional de los órganos colegiados instaurados por gobiernos estatales durante la COVID-19, se contrastan con la propuesta de Kooiman (2000) a partir de su integración y responsabilidades. El periodo analizado son la primera y segunda ola de contagios (marzo de 2020-abril de 2021) (SSF, 2022). La selección obedece a que fueron los momentos en los que la enfermedad registró sus picos máximos de mortalidad (Bravo & Ortiz, 2021). Por ende, se juzga que fue en estos cuando los gobiernos se vieron en la necesidad de instrumentar el mayor número de medidas. Por tanto, el periodo temporal en el que se ejecutaron más decisiones mediante órganos *ad hoc* (Ramíó, 1999).

Como se señaló previamente, 15 estados no ejecutaron determinaciones a través de instancias colegiales adicionales a la estructura orgánica existente: Baja California, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas. En tanto que ocho estados recurrieron a órganos colegiados preexistentes, como el Comité Estatal para la Salud en Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Tamaulipas; y la Comisión Estatal de Arbitraje Médico en

⁹ Para efectos prácticos, la diferencia entre modos de “co-gobierno” y “mixtos de gobierno”, radica en que en este último algunas veces asumen las tareas los actores gubernamentales (“procesos primarios”) y otros los privados (“procesos secundarios”) (Kooiman, 2000), por lo que existe corresponsabilidad (el Estado es un actor más). En contraposición, el primero implica formas de interacción de co-cooperación y co-cordinación sin que exista un actor dominante, ya sea entre individuos, organizaciones o jerarquías, además de que las acciones son al unísono.

Morelos. Al respecto, Durango y Guanajuato apelaron a estas instancias, pero también crearon otras en materia económica.

Así pues, el análisis y clasificación se limita a los órganos colegiados creados en los estados de Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán.

Los anteriores fueron los siguientes: Comité Estatal para la Seguridad en Salud de Aguascalientes (GobAguascalientes, 2020); Comité Técnico para la Prevención, Atención y Control del COVID-19 del Estado de Coahuila (GobCoahuila, 2020); Comité de Adquisiciones de Biológicos contra el SARS-CoV2 del Estado de Nuevo León (GobNuevoLeón, 2021); Comité Técnico para la Atención del COVID-19 (GobQuerétaro, 2020) y el Comité Estatal para la Seguridad en Salud (GobQuerétaro, 2020b), ambos de Querétaro; Comisión Intersecretarial para el Seguimiento y Vigilancia del SARS-CoV2 de Quintana Roo (GobQuintanaRoo, 2020); y el Comité Técnico Permanente al Interior de los Servicios de Salud para la atención del COVID-19 del Estado de Veracruz (GobVeracruz, 2020).

La Ciudad de México estableció el Comité de Monitoreo del Plan Gradual Hacia la Nueva Normalidad (GobCDMX, 2020); Durango, el Comité de Coordinación para la Armonía Laboral y la Reactivación Económica (GobDurango, 2020); Guanajuato, el Comité para la Vigilancia de los recursos provenientes de los impuestos sobre nómina y cedulares, destinados para hacer frente a la situación económica derivada del SARS-CoV2 (GobGuanajuato, 2020); Jalisco, la Comisión Interinstitucional para la Reactivación Económica (GobJalisco, 2020); y, Yucatán, el Comité de Seguimiento del Plan Estatal para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud (GobYucatán, 2020).

A partir de su diseño institucional, los órganos se clasifican de la siguiente manera con base en la propuesta de Kooiman (2000) (Tabla 2). De entrada, ninguno se puede agrupar dentro de los modos de “autogobierno” y “métodos mixtos de gobierno”. La razón del primero deviene de que los actores sociales y privados que participan no se autogobiernan. Se rigen por los decretos de creación, que fueron emitidos y publicados por cada ejecutivo estatal. En cuanto a los segundos, porque se parte de que las formas mixtas reflejan acciones de corresponsabilidad compartida, donde los arreglos hacen responsables a todas las partes y el Estado es una más. Sin embargo, su actuación no es al unísono: en algunas ocasiones en “procesos primarios” actúa el gobierno y en otros los privados (“procesos secundarios”) (Kooiman, 2000, pág. 154).

En lo que respecta a las formas de “co-gobierno”, se ubica a los órganos creados mediante decreto en los estados de Durango, Guanajuato, Jalisco,

Nuevo León y Yucatán. Se parte del supuesto de que tales instancias presentaron interacciones entre actores gubernamentales, sociales y privados debido a su diseño institucional y responsabilidades de cada órgano. En los estados de Durango, Jalisco y Nuevo León los actores no gubernamentales fueron mayoría. En Guanajuato, los gubernamentales. En Yucatán su composición fue ambigua para el caso de los actores no gubernamentales, ya que su número no fue específico. A continuación, se describe brevemente el diseño institucional de cada uno.

Durango

El Comité de Coordinación para la Armonía Laboral y la Reactivación Económica del Estado de Durango se creó el 26 de mayo de 2020 como “organismo plurisectorial, incluyente, de diálogo, análisis y discusión, a fin de generar propuestas para la toma de decisiones de manera oportuna que permitan el sostenimiento de fuentes de empleo y faciliten la reactivación económica” (GobDurango, 2020, pág. 3). Se conformó por el titular del Poder Ejecutivo, el Subcomité de Trabajo y de Armonía Laboral, y el Subcomité de Reactivación Económica. El primero de los anteriores se integró por el titular de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de la entidad, dos representantes de centrales obreras y dos de organismos empresariales. El segundo subcomité se conformó por el titular de la Secretaría de Desarrollo Económico, dos representantes de organismos empresariales, un representante de instituciones de investigación y educación superior en el estado, así como por un representante de centrales obreras. Esto supuso 11 integrantes: cuatro gubernamentales y siete económico-sociales.

De acuerdo con el decreto de creación, el Comité tuvo las siguientes responsabilidades: (1) crear un diagnóstico confiable de los efectos de la pandemia; (2) determinar el impacto presupuestal a las finanzas; (3) establecer el orden en el que los sectores económicos regresarían a la normalidad; (4) determinar el calendario para la apertura gradual; (5) analizar las alternativas para la continuidad de las actividades educativas; (6) revisar los proyectos de las instituciones y determinar su viabilidad; y (7) elaborar el proyecto de Plan de Protección de la Salud y Reactivación Económica del estado (GobDurango, 2020). Según el numeral IV del decreto de creación, el Comité contaría con quórum legal con la asistencia del gobernador y cuando menos la mitad de sus integrantes. Sus acuerdos se tomarían por mayoría simple de votos.

Guanajuato

Con respecto al Comité de Vigilancia de los recursos provenientes de los impuestos sobre nómina y cedulares, destinados para hacer frente a la situación derivada del Coronavirus SARS-CoV2 del Estado de Guanajuato, el decreto de creación del 24 de abril de 2020 le definió como “el órgano temporal encargado de auxiliar al Consejo Consultivo para el Seguimiento de la aplicación de los Impuestos sobre Nóminas y Cedulares del Estado de Guanajuato (COSAINCEG) en la vigilancia de los recursos proveniente de las mencionadas contribuciones estatales” (GobGuanajuato, 2020). Se conformó por 22 integrantes, de los cuales 12 eran titulares de dependencias y entidades del Gobierno del estado¹⁰ y 10 procedían del sector empresarial y la sociedad civil a designación del gobernador. El quorum para la validez de sus acuerdos fue fijado en la mitad más uno de sus miembros.

De acuerdo con el artículo quinto del decreto de creación, las responsabilidades del comité fueron (1) vigilar la asignación y distribución correcta de los recursos de los impuestos; (2) opinar sobre la viabilidad de los créditos otorgados por el Comité Técnico del Fideicomiso “Fondos Guanajuato de Financiamiento”; (3) obtener de las dependencias que ejerzan los recursos procedentes de los impuestos información; (4) informar al COSAINCEG sobre la aplicación de los recursos; y, (5) aprobar su plan de trabajo y lineamientos (GobGuanajuato, 2020).

Jalisco

La Comisión Interinstitucional para la Reactivación Económica del Estado de Jalisco fue creada mediante decreto del Poder Ejecutivo Estatal el 11 de mayo de 2020. Se concibió como “órgano auxiliar para la gobernanza pública, de carácter temporal, que tendrá por objeto diseñar, implementar, dar seguimiento y evaluar el Plan Jalisco para la Reactivación Económica, con motivo de las afectaciones ocasionadas por la emergencia sanitaria”.¹¹ De acuerdo con el numeral segundo del decreto, se conformó por 40 titulares o representantes de dependencias, entidades y organismos (GobJalisco, 2020).¹²

10 Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, Secretaría del Migrante y Enlace Internacional, Secretaría de Turismo, Jefatura de Gabinete y la Dirección General del Fideicomiso “Fondos Guanajuato de Financiamiento”.

11 A pesar de su naturaleza auxiliar, su objeto le atribuye funciones ejecutivas, lo que resulta contradictorio.

12 Su integración inicial fue modificada por la nota aclaratoria publicada en el *Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”* el lunes 11 de mayo de 2020.

La conformación fue la siguiente: 13 titulares y/o sus representantes del Poder Ejecutivo; un representante del poder legislativo; dos representantes del sector universitario, de los cuales uno correspondía la Universidad de Guadalajara y otro a universidades privadas por invitación del Gobernador; cinco representantes de centrales obreras;¹³ una asociación civil;¹⁴ dos representantes de consejos consultivos;¹⁵ 14 representantes de organismos empresariales en el estado;¹⁶ y, dos representantes de los municipios en la entidad. La función concreta de la Comisión fue emitir el Plan Jalisco para la Reactivación Económica. Empero, el numeral primero de creación señala que este órgano también debería implementarlo, darle seguimiento y evaluarlo. El quórum válido para sus acuerdos se estableció con la mayoría simple de los integrantes presentes, con carácter vinculante.

Nuevo León

El Comité de Adquisición de Biológicos contra el SARS-CoV2 (COVID-19) para el Estado de Nuevo León fue creado el 3 de marzo de 2021. El decreto de creación determinó que tendría como objetivos (1) coadyuvar con la Secretaría de Salud y demás instancias para facilitar la adquisición de vacunas e insumos idóneos para abatir la incidencia de contagio entre la población de la entidad; (2) definir los procesos para el abastecimiento de la vacuna contra la COVID-19; y, acordar las mejores opciones para adquirir las vacunas (GobNuevoLeón, 2021). Se conformó por 20 integrantes: ocho gubernamentales y 12 procedentes del sector privado. A saber: un presidente (el gobernador), un secretario (el titular de Salud en el Estado), cuatro vocales;¹⁷ y, 14 consejeros permanentes, de los cuales uno provenía de la

13 De la Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos del Estado de Jalisco; la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos; la Confederación Regional Obrera Mexicana del Estado de Jalisco; la Confederación de Trabajadores de México; y la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de Jalisco.

14 Observatorio Ciudadano "Jalisco Cómo Vamos".

15 Consejo Consultivo para la Innovación, Crecimiento y Desarrollo Sostenible, y Consejo "Jalisco sin hambre".

16 Consejo Agropecuario de Jalisco; Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados; Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnología de la Información y Cadena Productiva de la Electrónica en Jalisco; Consejo Mexicano de Comercio Exterior; Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco; Cámara de la Industria Alimenticia de Jalisco; Asociación de Hoteles de Jalisco; Cámara de Comercio; Consejo Coordinador de Mujeres Empresarias; Confederación Patronal de la República Mexicana; Oficina de Visitantes y Convenciones de Guadalajara; y, la Asociación de Industrias Maquiladoras y Manufactureras del Occidente, A. C.

17 Titulares de la Secretaría de Finanzas y Tesorero General del Estado; Secretaría de Economía y Trabajo; Secretaría de Administración; y, Contraloría y Transparencia Gubernamental.

Secretaría de Salud del Estado,¹⁸ cuatro del sector económico de la entidad,¹⁹ y nueve del sector salud de Nuevo León.²⁰ El decreto no estableció el quórum de validez correspondiente, por lo que se asume que eran por mayoría simple.

Yucatán

Por último, el Comité de Seguimiento del Plan Estatal para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud del Estado de Yucatán, fue creado el 29 de abril de 2020. Su propósito fue dar seguimiento al ejercicio de los recursos del plan. Entre sus responsabilidades se estableció que (1) conocería sobre los avances en el ejercicio de los recursos y sus ajustes, (2) estaría informado de los programas y acciones implementadas con los recursos del plan; (3) analizaría y aprobaría los acuerdos respecto a asuntos sometidos a su consideración; y, (4) aprobaría la normativa necesaria para el cumplimiento de su objeto (GobYucatán, 2020).

Se integró por 17 actores gubernamentales (14 del poder ejecutivo y tres de ayuntamientos del Estado) y representantes de cámaras empresariales, organizaciones del sector obrero, organizaciones de la sociedad, así como de sectores productivos del estado. Estos últimos, a pesar de estar representados carecían de un número específico de representantes, por lo que su composición general fue difusa. Se estableció un quórum de validez con la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos serían efectivos por acuerdo de la mayoría de asistentes.

Finalmente, los órganos creados en Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Querétaro, Quintana Roo y Veracruz, se conformaron exclusivamente por actores gubernamentales, por lo que reflejaron un modo jerárquico de gobierno en términos de Kooiman (2000). En los casos de Aguascalientes, Coahuila y Querétaro, su presidente podría convocar a representantes de los sectores económico y social en cada entidad, pero sin derecho a voto solo con voz.

18 Subsecretaría de Prevención y Control de Enfermedades.

19 El presidente ejecutivo del Consejo de Nuevo León para la Planeación Estratégica; el director general de Arca Continental; el director de Sigma Alimentos; y el C. Francisco Garza Zambrano.

20 El director del Hospital Universitario; el rector de Tec Salud; vicerrector de Ciencias de la Salud de la Universidad de Monterrey; director general de Christus Muguerza; director general de Doctors's Hospital; director médico de Hospital Clínica Nova; director del Hospital Ángeles; presidente de la Red de Universidades Promotoras de la Salud y rector de la Universidad de Morelos; así como el presidente de la Red Neolonesa de Municipios por la Salud y presidente municipal de Higuera, Nuevo León.

Conclusiones

El presente análisis sirvió para confrontar la propuesta teórica de Kooiman (Kooiman, 2000) de los “modos de gobernar”, con los diseños institucionales de 12 órganos creados en 11 gobiernos estatales para enfrentar los efectos económicos y sanitarios del COVID-19 en sus territorios. La evidencia mostró que se crearon cinco instancias colegiadas de “co-gobierno” en materia económica. Las restantes siete se enfocaron en temas sanitarios, pero ninguna de ellas correspondió a un modo de gobernar en gobernanza, ya que su integración se compuso en su totalidad por titulares de entidades o dependencias. Quedó de manifiesto un modo de gobernar jerárquico o tradicional, en términos de la propuesta de Jan Kooiman.

No obstante, es importante reconocer que la reflexión se sustenta solo en fuentes documentales. Sin embargo, los hallazgos descritos contribuyen en la verificación de un marco teórico que, si bien data de hace dos décadas, cuenta con potencial para describir la realidad de los órganos creados por gobiernos estatales durante la COVID-19. Una investigación más detallada podría profundizar en las experiencias de los actores en cada uno, para conocer si verdaderamente reflejan la forma de gobierno que su diseño institucional establece.

El marco de la gobernanza resultó útil para describir estos fenómenos sociopolíticos en el contexto de la pandemia. Sin embargo, quedó de manifiesto que en los mecanismos de gobernanza no siempre el Estado/Gobierno deja de ser actor central o dominante. La integración de las instancias de Guanajuato y Yucatán corroboran lo anterior. También se presentan formas en las que el gobierno es un actor más y no cuenta con mayoría en la toma de decisiones (Durango y Guanajuato). No obstante, sería ingenuo creer que los representantes de organismos empresariales, centrales obreras y organizaciones de la sociedad civil se opondrán a las propuestas del Ejecutivo. Sin lugar a dudas, los actores gubernamentales que participan en este tipo de órganos son invitados y/o reciben la venia del gobernador de cada entidad. Un análisis empírico sobre esta última afirmación tendría un valor inestimable.

Incluso, una investigación con fuentes testimoniales permitiría conocer a mayor detalle los tipos de interacciones que se presentan entre los diferentes actores en el seno de cada instancia colegiada. Lo anterior, a efectos de conocer si en los hechos su diseño institucional se traduce en formas reales de gobernanza, o solo son mecanismos creados para legitimar decisiones gubernamentales previamente dictadas. Al respecto, téngase en cuenta que solo en el caso del creado en Jalisco, el decreto de creación dispuso que sus decisiones eran vinculantes, en el resto no. Por

lo que puede juzgarse que estas responderían a la buena voluntad de los actores no gubernamentales para auxiliar en las responsabilidades de cada órgano. Recordar también que sólo el correspondiente a Durango se definió como órgano consultivo, el resto como entes auxiliares.

Finalmente, se considera que la reflexión logró su objetivo epistémico: confrontar un postulado teórico del enfoque de la gobernanza con la realidad para demostrar su validez empírica. Quedó de manifiesto que el concepto-enfoque puede ser útil para analizar prácticas concretas alejándose de retóricas normativas y al poner a prueba la capacidad explicativa de sus supuestos. Análisis posteriores podrían describir las relaciones que se dieron en cada órgano a partir de estudios de caso y con la triangulación de fuentes testimoniales y documentales.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2003). La Nueva Gobernación. *Republicana. Política y Sociedad*, 9-22.
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza* (Vol. 25 Conferencias Magistrales). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Arellano Gault, D. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 9-29.
- Arellano, A. (2019). Estudio introductorio. En A. (. Arellano, *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales* (pp. 9-31). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arellano, A. (2022). El enfoque territorial en las políticas públicas. En *Gobernanza internacional y neocolonialismo. Aproximaciones desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS ONU)* (pp. 354-366). Ocotlán: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Ciénega.
- BBC. (30 de Junio de 2022). *Protestas en Ecuador: finaliza el paro tras un acuerdo entre el gobierno y el movimiento indígena*. BBC News Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62005086>
- Bravo, E., y Ortiz, H. (2021). La mortalidad por COVID-19 en México. *Boletín sobre COVID-19*, 2(23), 3-7.
- Brower, J. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 67, 149-162.

- Bustos, J. M., y et.al. (2017). Gobernanza de la sustentabilidad local: índices de mediatización hídrica para la Ciudad de México. *TLATEMOANI*, 143-159.
- Camou, A. (2016). *Gobernabilidad y democracia*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11-36). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CGS. (23 de Marzo de 2020). *ACUERDO por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta*. Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020#gsc.tab=0
- Crozier, M. J., Huntington, S. P., y Watanuki, J. (2010 (1975)). The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission. *Sociología Histórica*, 1, 311-329.
- Dahl, R. (2004). Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos. En *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales* (pp. 24-36). Buenos Aires: CLASO.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: FLACSO Ecuador/Anthopos Editorial.
- GobAguascalientes. (25 de Marzo de 2020). *Decreto por el que se crea el Comité Estatal para la Seguridad en Salud*. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes: <https://servicios2.aguascalientes.gob.mx/PeriodicoOficial/>
- GobCDMX. (29 de Mayo de 2020). *Sexto Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la Ejecución del Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México y se crea el Comité de Monitoreo*. Gaceta Oficial de la Ciudad de México: <https://www.consejeria.cdmx.gob.mx/gaceta-oficial>
- GobCoahuila. (19 de Marzo de 2020). *Decreto mediante el cual se establecen medidas para la prevención y control de la propagación del COVID-19 en el estado de Coahuila de Zaragoza*. Periódico Oficial: http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/modulo_despliegue_general.asp
- GobDurango. (26 de Mayo de 2020). *Acuerdo para la formación y operación del Comité de Coordinación para la Armonía Laboral y la Reactivación Económica del Estado de Durango*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango: <https://secretariageneral.durango.gob.mx/periodico-oficial/>
- GobGuanajuato. (24 de Abril de 2020). *Acuerdo Gubernativo Número 100*. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato: https://periodico.guanajuato.gob.mx/faces/EdictosYDocumentosPub?_adf.ctrl-state=17rh2s53_3

- GobJalisco. (11 de Mayo de 2020). *Decreto mediante el cual se crea la Comisión Interinstitucional para la Reactivación Económica del Estado de Jalisco*. El Estado de Jalisco. Periódico Oficial: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/peri%C3%B3dicos/periodico-oficial?combine=&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Bmonth%5D=5&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Bday%5D=12&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5B-year%5D=2020
- GobNuevoLeón. (3 de Marzo de 2021). *Acuerdo por el que se constituye el Comité de Adquisición de Biológicos contra el SARS-COV2 (COVID-19) PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN*. Periódico Oficial: http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015_LyPOE/Acciones/PeriodicoOficial.aspx
- GobQuerétaro. (13 de Marzo de 2020). *Acuerdo que crea el Comité Técnico para la Atención del COVID-19*. La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro: <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20200316-01.pdf>
- GobQuerétaro. (20 de Noviembre de 2020b). *Acuerdo que crea el Comité Estatal para la Seguridad en Salud de Querétaro*. La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro: <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20201189-01.pdf>
- GobQuintanaRoo. (26 de Junio de 2020). *Acuerdo por el que se dictan las medias de seguridad sanitaria de inmediata ejecución y se constituye la Comisión Intersecretarial para el Seguimiento y Vigilancia del COVID-19*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo: <http://po.segob.qroo.gob.mx/sitiopo/MicroBPO.php>
- GobVeracruz. (2 de Abril de 2020). *Acuerdos aprobados por el Consejo Estatal de Salud del Estado de Veracruz durante la Cuarta Sesión Extraordinaria, relacionados con el COVID-19*. Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: <http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/>
- GobYucatán. (29 de Abril de 2020). *Decreto por el que se regula el Comité de Seguimiento del Plan Estatal para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud*. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán: https://www.yucatan.gob.mx/gobierno/diario_oficial.php
- Guerrero, A., y et.al. (2010). Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 541-567.
- Jolly, J.-F. (2005). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Desafíos*, 52-85.
- Juárez, M., y et.al. (2018). Gobernanza de la sustentabilidad hídrica: Especificación de un modelo. *Invurnus*, 12(2), 33-43.

- Klijn, E.-H. (2005). Las redes de políticas públicas: una visión del conjunto. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 213-244). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kooiman, J. (1994). Social-political governance: introduction. En J. Kooiman (Ed.), *Modern governance* (pp. 1-8). London.
- Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, models, and Orders of Social-Political Interaction. En J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (p. New York). 138-166: Oxford University Press.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- McFarland, A. (2010). Interest Group Theory. En *American Political Parties and Interest Groups* (pp. 37-56). New York: Oxford University Press.
- Medina, I., y Ovejero, M. (2012). Repensar el interés general en las políticas públicas. *RJUAM*(26), 39-51.
- Mejía, L. (2018). Experiencias de gobernanza desde el Observatorio Ciudadano Metropolitano de La Piedad-Pénjamo. En C. Navarrete (Ed.), *La cuestión metropolitana en gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso* (pp. 79-90). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Monsivais-Carrillo, A. (2020). La indiferencia hacia la democracia en América Latina. *Íconos*. <https://doi.org/10.17141/iconos.66.2020.3469>
- Patiño, M. P., y Cruz, G. (2020). *Las medidas adoptadas por las entidades federativas ante la emergencia del Covid-19*. Ciudad de México: Insituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Pestoff, V. (2009). Gobernanza democrática, coproducción y Tercer Sector en la provisión de servicios sociales en Suecia. *Panorama Social*, 147-158.
- Peters, G. B., y Pierre, J. (2005). “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: Instituto Naional de Administración Pública.
- Porras, F. (2007). Teorías de la gobernanza y estudios regionales. *Secuencia*, 69, 161-185.
- Porras, F. (2016). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y la Administración Pública*. Barceloa: Universidad Pompeu Fabra.
- Ramírez, M. F. (2011). Gobernabilidad y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, 13(25), 124-135.
- Rhodes W., R. A. (2005). La Nueva Gobernanza: gobernar sin gobierno. En A. Cerrillo I Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos clave* (pp. 99-122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SB. (02 de Abril de 2020). *Ante emergencia sanitaria por COVID-190 continúa la entre de pen-*

- siones para el Bienestar. Gobierno de México: <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/ante-emergencia-sanitaria-por-covid-19-continua-la-entrega-de-pensiones-para-el-bienestar?idiom=es>
- SE. (1 de Junio de 2020). *Apoyos financieros a microempresas y trabajadores independientes*. Gobierno de México: <https://www.gob.mx/covid19medidaseconomicas/acciones-y-programas/apoyos-financieros-a-microempresas-y-trabajadores-independientes>
- SSF. (30 de Abril de 2020). *Comunicado Técnico Diario COVID-19 México*. Secretaría de Salud: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/549946/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID-19_2020.04.30.pdf
- SSF. (21 de Abril de 2020b). *ACUERDO por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020*. Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020#gsc.tab=0
- SSF. (9 de Febrero de 2022). *Informe integral de COVID-19 en México*. Secretaría de Salud: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2022/02/Info-03-22-Int_COVID-19_16feb22.pdf
- Subirats, J. (2019). Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En D. Gómez Álvarez, y et.al., *Gobernanza metropolitana. El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 93-104). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- TheEconomist. (2023). *Democracy Index 2022*. The Economist Intelligence Unit: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/#mktoForm_anchor
- Torres, A. (2019). La gestión de la red del Fondo Metropolitano de Guadalajara desde la perspectiva de la gobernanza. En A. Arellano (Ed.), *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales* (pp. 31-58). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Valenzuela, R. (2019). El poder ciudadano en la gobernanza del Sistema Anticorrupción de México. *Revista de Gestión Pública*, 107-140.
- Valverde, Á. (2016). La gobernanza ambiental como enfoque para la cogestión adaptativa. *Integra Educativa*, IX(1), 159-168.
- Whittingham, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(33), 1-15.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, Julio/diciembre, 39-64.

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Zonas metropolitanas emergentes: el caso Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza en Michoacán, México

JAVIER ROSILES SALAS

Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo

 0000-0002-3964-4247

javier.rosiles@gmail.com

JUAN PABLO NAVARRETE VELA

Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo

 0000-0003-2454-9543

jpnavarrete@ucemich.edu.mx

JOSÉ NORWIN OLIVEROS LILY

Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo

 0000-0002-3632-7641

j noliveros@ucemich.edu.mx

Resumen

El proceso acelerado de urbanización de las pequeñas y medianas ciudades es un tema relevante, sobre todo aquellas que tienen en común aspectos como el territorio, servicios públicos, transporte, procesos de urbanización, desarrollo económico, entre otros. La combinación de estos elementos en mayor escala es lo que genera las zonas metropolitanas. El propósito de este artículo es analizar las posibilidades de formación de una zona de este tipo entre los municipios de Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, en el estado mexicano de Michoacán. Se trata de una zona metropolitana emergente, conformada por localidades vecinas en la región Ciénega que juntas superan, actualmente, los 100 mil habitantes. En el texto se describe la importancia política, dado que los tres ayuntamientos están gobernados por partidos distintos al del gobernador, un elemento sustancial a considerar en materia de relaciones intergubernamentales.

Cómo debe citarse este artículo:

Rosiles, J., Navarrete, J., Oliveros, J. (2023). Zonas metropolitanas emergentes: el caso Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza en Michoacán, México. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (3), 38-61. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 27/06/2023

Aceptado: 14/09/2023

Se analizan también algunos indicadores sociales, económicos y de gobierno que permiten contar con un panorama general sobre esta aglomeración que pertenece a una red secundaria de ciudades, pero que se encuentra en crecimiento.

Palabras clave: Conurbación, metropolización, México, ordenamiento territorial metropolitano, zona metropolitana emergente

Introducción

El propósito de esta reflexión se enfoca en describir la importancia de las zonas metropolitanas emergentes en México, en específico aquellas que en poco tiempo podrían sumarse a las reconocidas oficialmente en el país. Se persigue un doble objetivo, por un lado, describir la importancia de las zonas metropolitanas emergentes en el país, y, por otro, analizar las posibilidades de formación de una zona metropolitana. El potencial político, económico y de crecimiento, dan lugar a que se susciten procesos de negociación, los cuales pueden promover o bien obstaculizar la formación de dichas zonas. También es pertinente llamar la atención sobre la capacidad y disposición de las autoridades municipales para afrontar nuevos retos, los cuales en su mayoría son temas compartidos. No está de más recordar que algunas ciudades tienen problemáticas comunes, tanto demográficas, de servicios públicos, así como de la generación de empleo y de condiciones que permitan, por lo menos de manera ideal, mejorar las condiciones de calidad de la vida de sus ciudadanos.

Al realizar una breve revisión de la literatura más reciente, encontramos trabajos como los de Flock (2023), quien examina un tema agudo que enfrentan algunas ciudades, nos referimos a la situación de los migrantes y sus condiciones. No solo es un asunto de política migratoria nacional, sino un problema en ciudades que son parte de la ruta de dichos migrantes. Otras investigaciones como la de Alstott & Sitaraman (2021), quienes señalan que los gobiernos deben enfocarse en mejorar las condiciones de los servicios públicos, aunque el principal obstáculo es el limitado margen de maniobra del presupuesto en el manejo de recursos etiquetados y no etiquetados.

Para Jenne (2023) los cambios que se presentan en las ciudades (incluidos en nuestro caso los municipios mexicanos) tiene que ver con la identidad nacional. En tal caso, en ciertos momentos, las estrategias, programas públicos y propuestas gubernamentales enfrentan cierta resistencia de los ciudadanos porque asumen

que se ponen en riesgo las tradiciones, los valores culturales, por lo tanto, hay un enfrentamiento ideológico, entre la modernidad y mantener el *statu quo*. En consonancia con lo anterior, Paes (2023) menciona que ha cobrado relevancia la tendencia de compartir territorios, lo cual arroja dificultades políticas, yuxtaposición política (entendida como el ambiente político, en donde la autoridad municipal es de un partido y la filiación del gobernador es de otro). Si a ello le sumamos que los municipios pueden ser gobernados por diferentes partidos, no solo es una cuestión de planeación, sino del momento político oportuno.

Las grandes áreas urbanas son las que han recibido la mayor atención en la literatura que aborda el fenómeno metropolitano. Ahora se hace indispensable revisar lo que ocurre en contextos intermedios, en tanto que la población urbana en todo el mundo sigue en aumento y pasarán de ser ciudades medias a metropolitanas. Wilson (2022, p. 11) señala lo siguiente:

Hoy mismo, en el transcurso de un solo día, la población urbana mundial se ha incrementado casi en doscientas mil personas. Mañana ocurrirá también, y pasado mañana, y seguirá ocurriendo en el futuro. En 2050, dos tercios de la humanidad vivirán en ciudades. Estamos asistiendo a la mayor migración de la historia, la culminación de un proceso que se ha extendido a lo largo de seis mil años y que nos habrá transformado en una especie totalmente urbanizada a finales del presente siglo.

Pero hay que hacer un matiz y advertir algo: el hecho de que los procesos de urbanización ocurren cada vez más en redes secundarias de aglomeraciones. Vera (2016, pp. 12-13) lo explica de esta manera:

Los procesos de urbanización están dejando las aglomeraciones masivas y han comenzado a moverse hacia una red secundaria de aglomeraciones urbanas que está creciendo, expandiéndose, y se encuentra aún en construcción. De esta manera, en este preciso momento y especialmente en contextos del sur global, los patrones de crecimiento urbano están cambiando (...) La atención –y por tanto la inversión– se está moviendo desde estas grandes áreas metropolitanas hacia aceleradas ciudades emergentes de tamaño medio. Es en estas aglomeraciones más pequeñas donde ocurrirá el crecimiento urbano en los años venideros, y por tanto en ellas descansa la oportunidad de redireccionar el crecimiento urbano del planeta.

Dicho lo anterior, hay que establecer que en México existe un conjunto de zonas metropolitanas oficialmente reconocidas, pero hay algunas áreas más que podrían considerarse zonas metropolitanas emergentes o en proceso de consolidación. Es este último conjunto el de interés para la presente investigación.

Las zonas metropolitanas representan espacios de interés político, económico y social. El proceso de metropolización es un fenómeno que en México puede advertirse desde la década de los setenta (Unikel, 1976). Dependiendo del tipo de ciudad, se pueden identificar distribuciones centrales, radiales o polinucleares, esta última ocurre cuando se observa la unión de dos o más municipios que conforman una zona metropolitana, pero no necesariamente debe existir como condición la unión física, como lo es la conurbación, si no que se presenta como un fenómeno entre ciudades, encontrándose una distancia significativa entre ambas.

Para Arellano (2014, p. 38), “la metropolización debe entenderse básicamente como la concentración de una gran población cuyas actividades económicas y sociales conforman un área funcional donde convergen diversas autoridades gubernamentales. De tal modo que en el mundo, y a grandes rasgos, los conglomerados metropolitanos son de dos tipos: policéntricos o polinucleares”.

El proceso de metropolización se va presentando por la extensión urbana de una o más ciudades, que al integrarse forman una ciudad central en territorios continuos, principalmente por procesos de conurbación, hasta formar una metrópoli; ésta se caracteriza por una concentración de más de 100,000 habitantes y porque sus sectores económicos son diferentes al primer sector (Icazuriaga, 1992; Iracheta, 2009).

Más allá de los criterios numéricos para reconocer una zona, lo cierto es que “lo metropolitano es producto de la acción prolongada y extensiva de urbanizar sobre la misma zona geográfica, hasta tener una o varias ciudades o centros urbanos menores conurbados y/o funcionando de manera interactiva y constante, con poblaciones que se mueven pendularmente entre ellos” (Rosique, 2014, p. 159), así como que estos procesos producen cambios de gran relevancia: “la metropolización genera transformaciones profundas en todos los ámbitos de la sociedad y el territorio; su total cobertura e histórico entrelazamiento de procesos heterogéneos sustentan la eclosión de estructuras socioespaciales de gran complejidad por la confluencia de dinámicas complementarias, antagónicas, yuxtaposiciones y mixturas” (Cabrera y López, 2015, p. 133).

De acuerdo con datos de la ONU, se prevé que en el 2030 más del 80% de los asentamientos humanos en México se concentren en zonas urbanas, dándose el principal crecimiento en ciudades medianas que aglomeran entre 100,000 y 999,000 habitantes. Con este pronóstico, se advierte que se generarán en el país

más de 20 ciudades con más de un millón de personas (ONU Hábitat, 2011). Se puede advertir una tendencia hacia que ciudades medianas en pocos años se conviertan en zonas metropolitanas. En el caso mexicano, en 1960 se reconocieron oficialmente las primeras 12 zonas, en donde habitaba el 25% de la población total del país. La cifra se duplicó en apenas 50 años, cuando, en 2010, se reconocieron 59 zonas, habitadas por poco más de la mitad de los mexicanos (ONU Hábitat, 2011).

Actualmente, en México las zonas metropolitanas se definen como el “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” (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018, p. 35). A partir de esta definición se produjo un incremento en el número de zonas oficialmente reconocidas respecto del último ejercicio de delimitación realizado en 2012, pasando de 59 a 74.

Cabe señalar que en dicho ejercicio de delimitación se tomaron en cuenta los criterios fijados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), situación que explica, por lo menos en parte, el señalado aumento: el tamaño de la ciudad central se incrementó de 50 mil a 100 mil habitantes; el criterio para municipios con ciudades de un millón o más habitantes se redujo a 500 mil; asimismo, se consideró a todas las capitales estatales como zonas metropolitanas y se amplió la categoría de ciudades “transfronterizas” a ciudades que se localizan en “fronteras” o en las costas, además de que la consideración de su tamaño de población pasó de 250 mil a solo 200 mil habitantes (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018).

De tal manera que la última delimitación en el país arroja que en un periodo no mayor a cinco años se tiene un aumento de 15 nuevas zonas, con la consecuente incorporación de nuevos municipios. De acuerdo con lo anterior, se puede establecer lo siguiente:

1. La estructura urbana continúa creciendo sin importar los límites político-administrativos, lo cual comienza a ocasionar problemas en las relaciones intermunicipales, dado que comienzan a compartir transporte, servicios, infraestructura, equipamiento y se torna complicada la recaudación de impuestos por la lucha de los límites municipales.
2. El proceso de urbanización en nuestro país no siempre corresponde a un crecimiento económico, dado que con este fenómeno las ciudades comienzan a presentar grandes segregaciones poblacionales y sobre todo un problema que ocasiona este crecimiento: los asentamientos irregulares. De modo

que el término “proceso de urbanización” estaría siendo mal planteado, ya que, aunque la ciudad está creciendo territorialmente, esto no significa que necesariamente la población cuente con servicios básicos, equipamiento e infraestructura. Como evidencia de lo anterior, cabe señalar que el INEGI reporta que en el país se cuenta con la infraestructura y el equipamiento prácticamente al 100% para dotar de agua potable a la población, pero, en los hechos, el servicio es deficiente y solo llega a un porcentaje mucho menor, como en el caso de la Ciudad de México.

3. El hecho de que un conjunto de municipios se reporte como una zona metropolitana, no se traduce en que las relaciones intermunicipales se encuentran en un óptimo funcionamiento.

El proceso de metropolización representa el crecimiento de una gran ciudad (principal) que va integrando territorios contiguos, a través de procesos de expansión o conurbación hasta formar una metrópoli; se caracteriza por una alta concentración de población y de actividades económicas especializadas (Icazuriaga, 1992; Iracheta, 2009). El estudio de este proceso comienza en México con Luis Unikel, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza, quienes en 1976 presentan la primera edición de *El desarrollo urbano en México. Diagnóstico e implicaciones futuras*.

Por lo que se refiere a las temáticas abordadas respecto de las zonas metropolitanas mexicanas, Cárdenas (2014) identifica que se les ha analizado desde siete dimensiones: urbano-territorial (su delimitación); demográfica (tendencias poblacionales); social (problemáticas de las zonas); económica (estudios comparativos); ambiental (temáticas como la recolección de basura); político-institucional (gobernabilidad, coordinación y gestión metropolitana), y la combinación de dos o más dimensiones.

Empero, y pese a la creciente literatura, los esfuerzos, de manera comprensible, se centraron desde el principio en el entonces Distrito Federal, en donde, desde ese tiempo, ya se visualizaban los problemas y riesgos que se comenzarían a enfrentar con la urbanización desmedida y sin regulación de las zonas metropolitanas. Algo interesante es que cuando se revisan los avances de investigaciones referentes al proceso de urbanización en México, es muy claro que la gran mayoría se centran justo en la ahora llamada Ciudad de México, seguida de investigaciones sobre otras zonas importantes, destacadamente Guadalajara, así como Monterrey, Querétaro, Toluca, Puebla y, en menor medida, Pachuca (Arellano y Rosiles, 2021).

Zonas emergentes

El planteamiento principal de la presente investigación es que no solo deben atenderse las zonas metropolitanas, sino también otras regiones del país cuyo crecimiento es previsible. La tendencia a la expansión de las ciudades y a la aparición de nuevas es comúnmente aceptada, pese a ello la literatura especializada no se ha detenido a analizar de manera suficiente las diferentes etapas que llevan a la generación y ampliación de los grandes núcleos de población. Existe una serie de procesos que derivan en el incremento de la población en territorios específicos en donde se concentran una gama de factores que en la actualidad van más allá de la producción industrial y la fuerza de trabajo, que incluyen muchos otros que las sitúan como centros innovadores (Díaz, 2022).

En esa dinámica, las ciudades tienden a comenzar siendo un sistema monocéntrico que después da paso a un sistema policéntrico, en cuyo desenvolvimiento las ciudades se van vinculando con otros espacios, ya sea urbanos o rurales; de manera que una ciudad central de primer orden en el sistema urbano se verá fortalecida al iniciar su proceso de expansión megalopolitana (Garza, 2007).

Dicho lo anterior, en este trabajo se llama la atención sobre la necesidad de observar cómo se van desarrollando los procesos de intensificación de la urbanización. Como señala Díaz (2022), “es verdad que vivimos una era urbana, pero también que la formación de ciudades globales o de regiones de gran escala formadas por megaciudades no comparte necesariamente las mismas tendencias. Más aún, los efectos de todo tipo que sostienen la aceleración e intensificación de la urbanización suelen ser también diferenciados” (p. 28).

Es verdad que estos procesos se pueden examinar *ex post* en los grandes centros urbanos, pero para efectos de comprender y observar más de cerca cómo se desarrollan--e incluso tener alguna influencia para evitar o matizar errores que se han cometido en la planeación y tratamiento de las zonas metropolitanas oficialmente reconocidas-- lo que aquí se llamará zonas metropolitanas emergentes constituye un espacio pertinente de estudio. Es en donde se pueden realizar evaluaciones concomitantes e incluso *ex ante* de los referidos procesos de crecimiento e intensificación urbana. Una zona metropolitana emergente es, por tanto, aquel territorio que presenta rasgos importantes de urbanización, pero cuya aglomeración poblacional se encuentra todavía por debajo de los criterios aceptados de manera oficial en un país para ser reconocida como zona metropolitana. Esto es, se identifica, de hecho, una ciudad, pero por su tamaño puede considerarse aún de escala media.

Las zonas metropolitanas emergentes presentan algunos rasgos de metropolización, se aprecia en ellas que la mayoría de los procesos de complejización del fenómeno urbano se encuentran en etapas embrionarias o iniciales. Siguiendo el recuento que hace Frankel (2010), dichos rasgos son: crecimiento en la densificación poblacional; crecimiento y complejización del espacio urbano y de las relaciones con el espacio regional; consolidación de la centralidad; conurbación física o funcional; oferta de servicios especializados; incremento de la movilidad de la población; percepción de la relación o vínculo con las periferias; impacto de las actividades económicas y comerciales globales, tales como exportaciones y turismo; tercerización de la economía; tejido económico metropolitano (regional); incremento del desempleo-subempleo; incremento del transporte urbano-rural-intermunicipal; problemas y conflictos en los usos de suelo; problemas y conflictos ambientales; incremento del capital económico, actividades comerciales y de servicios diversificados; marketing urbano-competitividad urbana; manejo de los recursos (agua, energía); manejo de los residuos sólidos y líquidos, y redes de comercio local (p. 68).

Si bien es cierto que el pertenecer a una zona metropolitana produce efectos variados, tanto positivos como negativos, son de destacar aquellos que pueden ir en beneficio de quienes habitan dichos territorios y que pueden sintetizarse en 10 puntos: 1) incremento en la capacidad de gestión de recursos ante gobiernos estatales y federales; 2) fortalecimiento de las acciones de planeación; 3) generación de asociaciones intermunicipales; 4) capacidad para resolver problemas ambientales y regionales; 5) expansión del potencial de crecimiento en beneficio del ingreso y el nivel de vida de las personas; 6) aumento en la recaudación de impuestos al existir un mayor número de contribuyentes; 7) reducción de los costos de producción derivado de una mayor cercanía con servicios, insumos y mano de obra; 8) un mercado más grande como consecuencia de una alta concentración poblacional; 9) existencia de mayores oportunidades de empleo, y 10) posibilidad de tener presencia internacional y de atraer inversiones extranjeras (Inafed, 2017).

Un aspecto a considerar son las etapas por las que puede transitar una ciudad o un conjunto de ellas para constituirse en una zona metropolitana reconocida. De manera general, puede hablarse de centros urbanos, que luego pueden evolucionar a conurbaciones y de ahí al reconocimiento de su metropolización. Aquí juegan un papel importante los esfuerzos por la formalización, que significan un grado de compromiso para la implementación de diversas acciones en conjunto. No escapa a esta investigación la relevancia que tiene la dimensión informal, pero la concreción de instrumentos oficiales como los convenios o comisiones de conurbación resultan ser un elemento fundamental en el camino hacia la constitución de una zona

metropolitana con reconocimiento expreso, un antecedente indispensable.

El insumo principal para establecer las zonas metropolitanas emergentes, para el caso mexicano, lo constituye el Sistema Urbano Nacional (SUN) (SEDATU y CONAPO, 2018), que incluye 401 ciudades: 74 zonas metropolitanas, 132 conurbaciones y 195 centros urbanos. Cabe destacar que son seis las entidades que concentran el 42% de las ciudades: Veracruz (36), Jalisco (33), Michoacán (29), Chiapas (26), Puebla (24) y Guanajuato (22). Específicamente para el caso michoacano se advierte: “15 de sus ciudades crecen lentamente (0 a 1%), ocho decrecieron, por ejemplo, Tangancícuaro de Arista, Puruándiro y Jiquilpan de Juárez; solo La Mira creció a más de dos por ciento. Se ubican tres zm: Zamora, La Piedad-Pénjamo y Morelia, la última con más de 500 mil habitantes” (SEDATU y CONAPO, 2018, p. 30).

Además de las referidas zonas metropolitanas de Michoacán, cabe destacar 10 conurbaciones (se muestra entre paréntesis el número de habitantes): Ciudad Hidalgo (125,712), Jiquilpan de Juárez (36,158), Ciudad Lázaro Cárdenas (196,003), Pátzcuaro (98,382), Los Reyes de Salgado (78,935), Sahuayo de Morelos (78,477), Uruapan (356,786), Yurécuaro-La Ribera (32,303), Zinapécuaro de Figueroa (49,005) y Zitácuaro (157,056) (SEDATU y CONAPO, 2018; INEGI, 2021). De este conjunto, bien pudieran considerarse zonas metropolitanas en proceso de emerger, a las que habría que sumar otros municipios por su relación con otras entidades, como es el caso de Jalisco o Guerrero.

Como se ha dicho, en Michoacán se reconocen actualmente tres zonas metropolitanas. La más importante es la de la capital del estado, conformada por Morelia (849,053), Tarímbaro (114,513) y Charo (25,138), con un total de 988,704 personas. Una más es la de Zamora (204,860) y Jacona (68,781), que suman 273,641 habitantes, así como la interestatal de La Piedad (106,490) en Michoacán y Pénjamo (154,960) en Guanajuato, que agrupan una población total de 261,450. Aunque, además, la entidad podría considerarse como un territorio de zonas metropolitanas en emergencia. A parte de la aquí referida de Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza, podrían considerarse en una situación similar Uruapan (356,786) y dos interestatales: Briseñas (11,681) en Michoacán con La Barca (67 937) en Jalisco, así como la del municipio michoacano de Lázaro Cárdenas (196,003) con La Unión (26,349) en Guerrero.

A continuación, el caso que se destacará es el de la aglomeración que conforman Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, en donde pueden observarse una serie de procesos de urbanización que viven los municipios de Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, los cuales permiten advertir una zona metropolitana en emergencia. Se trata de un área ubicada en la región occidente del estado de Michoacán, en colindancia con el de Jalisco. Se ha vivido ahí una estructuración social y económica,

Por otra parte, Venustiano Carranza, cuya cabecera municipal es San Pedro Cahro, puede contarse como el municipio exterior de la zona metropolitana, en tanto que es contiguo a la ciudad central, pero no forma parte de la conurbación. Manifiesta un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantiene una alta relación con los municipios centrales, tiene una conexión de menos de 15 kilómetros por carretera pavimentada y cuenta con población trabajando en sectores económicos diferentes al primer sector.

Figura 2. Zona metropolitana emergente Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza

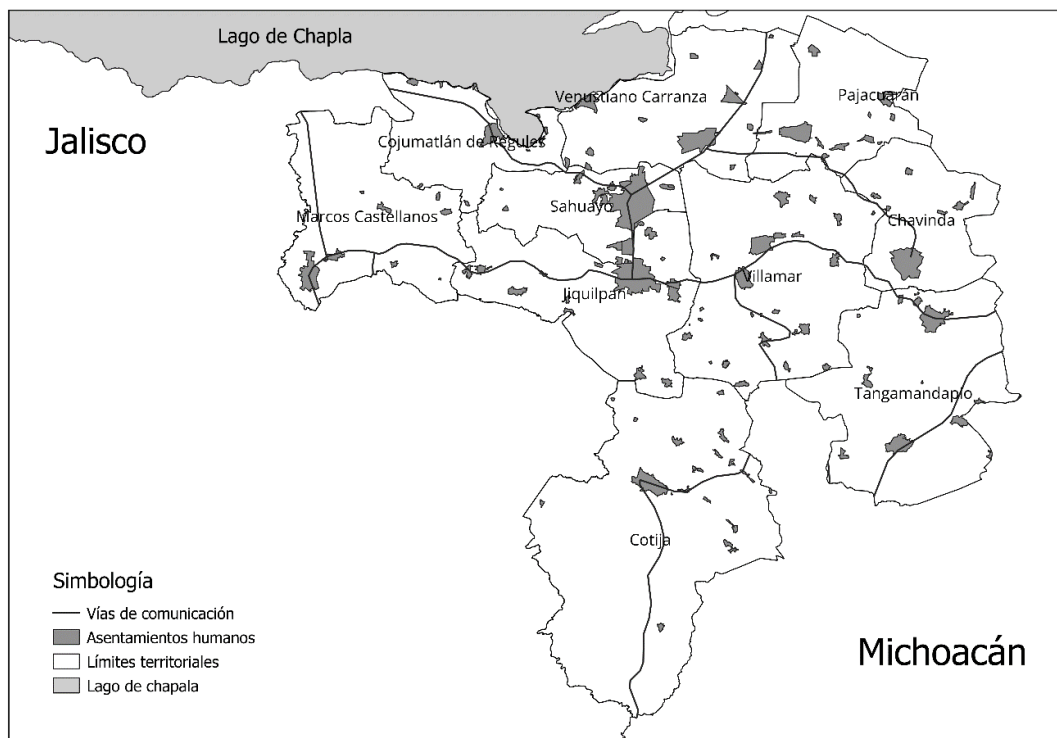


Fuente: elaboración propia con base en Conabio (2022).

Estos tres municipios son vecinos, siendo Sahuayo el de mayor población con 78,477 habitantes. Con poco menos de la mitad, le sigue Jiquilpan, con 36,158 personas, y con un tercio de la población de Sahuayo se ubica Venustiano Carranza, con 23,469 habitantes (Inegi, 2021). Se trata de un espacio urbano complejo, con un importante centro de conurbación, que es una etapa anterior a la metropolización. Se caracteriza por el corredor comercial y de servicios, la actividad económica y el flujo poblacional entre los tres municipios, en donde se generan fuentes de empleo y

actividades comerciales. La zona se ha caracterizado por un modelo centro-periferia, con las dos cabeceras municipales concentrando empleos, industria y servicios. Es notorio el avance de las cabeceras municipales y la conurbación a las localidades que están fuera de ellas, situación que marca diferencias en materia de infraestructura y acceso a servicios. En el siguiente mapa se da cuenta de la conexión de los corredores entre los municipios. La avenida primaria, llamada Lázaro Cárdenas, conecta las tres cabeceras municipales a lo largo de una extensión de aproximadamente 17 kilómetros, desde Jiquilpan hasta San Pedro Cahro. Esta avenida conecta tanto a las cabeceras como a algunas de las localidades de dichos municipios con sus calles y avenidas secundarias.

Figura 3. Vías de comunicación de la zona emergente Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza



Fuente: elaboración propia con base en Conabio (2022).

El hecho de que, eventualmente, Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza pudieran convertirse en una zona metropolitana oficialmente reconocida en Michoacán representaría un impacto importante en varios aspectos. Recientemente, el 12 de mayo de 2022, se dio un paso importante con la firma de un “Convenio marco de coordinación de acciones para la zona conurbada integrada por los municipios

de Sahuayo y Jiquilpan”. En el punto IV.2 se establece que ambas partes “coinciden en promover el desarrollo urbano y regional, que propicie el crecimiento ordenado, gestionando, planeando, regulando e instrumentando de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de los centros de población que integran la Zona Conurbada de Sahuayo-Jiquilpan, con el objeto de permitir a la sociedad michoacana vivir en las condiciones de orden y seguridad que se merecen”.

Entre las cláusulas del convenio destaca la constitución de la Comisión de Conurbación de Sahuayo-Jiquilpan, así como la posibilidad de que otros municipios pudieran sumarse a la zona. Se lee en la cláusula quinta: “los ayuntamientos que decidan incorporarse a la Zona Conurbada de Sahuayo-Jiquilpan, en los términos de la normatividad aplicable, podrán adherirse siempre que formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica y se cumpla con el concepto y criterios de delimitación establecidos por las autoridades federales competentes, y con el acuerdo correspondiente de sus ayuntamientos, debiendo comunicarlo a la Comisión de Conurbación Sahuayo-Jiquilpan”.

La firma del convenio se llevó a cabo en un contexto de desavenencias entre municipios, en tanto que en el ayuntamiento de Jiquilpan existe particular descontento por el tema de los límites territoriales. En los medios de comunicación se señaló de esta manera:

Parte de la molestia de la ciudadanía y algunos integrantes del Cabildo para con este convenio es que el documento aportaba datos sobre los límites entre las localidades establecidos por el INEGI, por lo que la firma de este documento convalidaba la pertenencia de al menos nueve colonias jiquilpenses como parte del territorio de Sahuayo. En ese particular, el presidente de Jiquilpan señaló que el convenio de conurbación fue revisado de manera minuciosa por parte de un equipo legal para que este acuerdo fuera utilizado de manera exclusiva para potenciar el desarrollo de la región (Ceja, 2022).

La firma de este convenio muestra dos temas recurrentes en materia de procesos de metropolización: los límites territoriales y la necesidad de la coordinación intermunicipal. Como señala Tovar (2010), “los límites administrativos no coinciden con los límites reales del proceso de desarrollo de los núcleos urbanos, lo que produce descontrol y confusión entre las autoridades para dirigir y administrar el proceso de urbanización y las consecuencias de allí derivadas. Esta necesidad de coordinación para la gestión del proceso de urbanización de la ciudad central y de sus núcleos

secundarios da vida práctica al proceso de metropolización” (p. 9).

Cabe señalar que existe un antecedente importante. El 15 de abril de 2009 se publicó en el *Periódico Oficial* del estado el “Convenio de coordinación de acciones para constituir la zona metropolitana de Sahuayo, que integran los municipios de Jiquilpan, Sahuayo, Venustiano Carranza y Villamar”. En la primera cláusula se establece que “las partes acuerdan que el presente convenio tiene por objeto la constitución de la Zona Metropolitana de Sahuayo, que se integra con la totalidad de los territorios de los municipios que firman el presente”. Actualmente no se puede hablar, en los hechos, que exista un reconocimiento de dicha constitución metropolitana y el *impasse* de más de una década entre aquel primer acuerdo y el reciente exhiben una falta de capacidad histórica para colaborar entre los gobiernos municipales.

Elementos de análisis de la zona emergente Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza

Políticamente, el ayuntamiento de Sahuayo cuenta con varias administraciones de gobiernos panistas: Francisco Sánchez Sánchez fue alcalde durante el periodo 2012-2015; Rodrigo Sánchez Zepeda de 2015-2018; Jesús Gómez Gómez fue el encargado de 2018-2021, y Manuel Gálvez Sánchez, quien es el actual titular de la administración, de 2021-2024. Esto le ha dado continuidad a los programas de gobierno de este partido en la última década.

En el caso de Jiquilpan se han presentado varios procesos de alternancia política. En las elecciones de 2012 resultó ganador el perredista José Francisco Álvarez Cortés. En el 2015 se presentó una-alternancia y ganó el priista José Clemente Covarrubias para el periodo 2015-2018. En la contienda de 2018 se presentó un nuevo acomodo y llegó el morenista Roberto Mejía Zepeda, quien fue presidente municipal de 2018-2021. En la más reciente elección, ganó José Elías Barajas Bautista (2021-2024) del partido Movimiento Ciudadano (MC). Con base en este contexto, en Jiquilpan se han presentado diferentes alternancias políticas entre cuatro partidos en la última década.

En el caso de Venustiano Carranza, en las elecciones de 2015 resultó ganadora la coalición PRD-PT, y con ello se convirtió en presidente municipal Edgar Gil Yórguez. Tres años más tarde, se presentó una alternancia política y ganó Hugo Zepeda Mejía de MC. En las elecciones de 2021 ocurrió una nueva alternancia y ganó, en una cerrada contienda, el PAN, postulando a Yolanda Mayela Macías Hernández.¹

¹ La ganadora de la elección fue la panista Yolanda Mayela Macías, quien obtuvo 2,571 votos, equivalente al 24.18%. Quedó en segundo lugar Hugo Mejía de MC, quien consiguió 2,559 votos, correspondientes al 24.07%, una diferencia de 12 votos, o sea, un margen de victoria de 0.11% de muy alta competencia (PREP Michoacán, 2021).

Con base en los datos anteriores, los electores de Sahuayo han sido más estables (voto duro) porque en las últimas cuatro elecciones Acción Nacional se ha mantenido como partido gobernante, aunque la más reciente fue una elección muy competitiva.² En contraste, en Jiquilpan y Venustiano Carranza de siete procesos electorales entre los dos municipios se han presentado alternancias políticas en cada uno de ellos, por lo tanto, los ciudadanos han diferenciado más su voto en comparación con las contiendas en Sahuayo. Los datos comparados de los tres municipios se muestran a continuación.

Tabla 1
Filiación política de Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, 2021-2024

Municipio	Población	Lista nominal	Partido en el gobierno	Presidente (a) municipal	Ley ingresos 2022 en millones de pesos (mdp)
Sahuayo	78,477	54,380	PAN	Manuel Gálvez Sánchez	292,236,462.00
Jiquilpan	36,158	32,858	MC	José Elías Barajas Bauista	178,367,400.00
Venustiano Carranza (San Pedro)	23,469	18,383	PAN	Yolanda Mayela Macías Hernández	92,031,075.00

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2020) y PREP Michoacán (2021).

De los tres municipios, el gobierno que tiene más recursos previstos en la Ley de Ingresos 2022 fue Sahuayo, con 292,236,462 millones de pesos (mdp), le sigue Jiquilpan, 178,367,400 mdp, y Venustiano Carranza, con 92,031,075 mdp. Estos datos están acorde al tamaño de la población, es decir, idealmente, cada gobierno tendría para gastar al año lo siguiente: Sahuayo, 3,723 pesos por habitante; Jiquilpan, 4,932 pesos y Venustiano Carranza 3,921. Estos datos, en teoría, darían mayor margen de maniobra a Jiquilpan.

² El ganador de la elección fue el panista Manuel Gálvez, quien obtuvo 10,798 votos, equivalente al 37.85%. En segundo lugar quedó Leonardo Gálvez de la coalición PRI-PRD, quien consiguió 10,314 votos, correspondientes al 36.16%, una diferencia de 484 votos, o sea, un margen de victoria de 1.69% de muy alta competencia (PREP Michoacán, 2021).

Cabe ahora revisar la carga fiscal en términos de recaudación en cada municipio.

Tabla 2

Impuestos a recaudar en Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, 2022

Municipio	Ingresos totales (mdp)	Impuestos recaudados previstos	% relativo
Sahuayo	292,236,462	24,679,584	8.45%
Jiquilpan	178,367,400	18,279,299	10.25%
Venustiano Carranza (San Pedro)	92,031,075	3,607,110	3.92%

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Ingresos 2022 de Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza.

De los ingresos totales previstos para 2022, el municipio que tiene contemplado recaudar más por la vía de los impuestos es Jiquilpan con el 10.25%, le sigue Sahuayo con 8.45% y, finalmente, Venustiano Carranza con el 3.92%. De ello podemos destacar lo siguiente: si Jiquilpan efectivamente reúne los impuestos previstos en la Ley de Ingresos 2022 podrá realzar su política de recaudación, le seguiría Sahuayo y Venustiano Carranza. En términos negativos, si cada uno de los municipios no logra alcanzar dichos impuestos, entonces tendrá un déficit público muy alto que cubrir.

Por lo que respecta al nivel de dependencia de los ingresos esperados en los tres municipios, lo primero es analizar los recursos federales no etiquetados³ y luego los etiquetados.⁴ Los datos de ambas partidas que reciben los municipios se muestran a continuación.

3 Recursos federales no etiquetados: son los recursos que provienen de ingresos de libre disposición y financiamientos. Son los que provienen de la Federación, destinados a las entidades federativas y los municipios, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación, por concepto de participaciones, convenios e incentivos derivados de la colaboración fiscal, según corresponda (Fondeco).

4 Recursos federales etiquetados: son los recursos que provienen de transferencias federales etiquetadas, en el caso de los municipios, adicionalmente se incluyen las erogaciones que éstos realizan con recursos de la entidad federativa con un destino específico (Fondeco).

Tabla 3

Recursos federales no etiquetados y etiquetados en Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, 2022

Municipio	Ingresos total	Recursos federales no etiquetados (15)	% de recursos federales No etiquetados	Recursos federales etiquetados (25)	% de recursos federales etiquetados	Total de recursos federales	% total de recursos federales
Sahuayo	292,236,462	125,834,292	43.06%	78,227,811	26.77%	204,062,103	69.83%
Jiquilpan	178,367,400	57,260,889	32.10%	48,963,452	27.45%	106,224,341	59.55%
Venustiano Carranza (San Pedro)	92,031,075	32,339,695	35.14%	32,339,685	35.14%	64,679,380	70.28%

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Ingresos 2022 de Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza.

De los tres casos, Sahuayo tiene la mayor cantidad de recursos federales no etiquetados con poco más de 125 mdp, equivalente al 43% del total; luego Venustiano Carranza con 57 mdp, correspondiente al 35% y, finalmente, Jiquilpan 32 mdp, igual al 32%. Estos datos significan mayor margen operativo para cada ayuntamiento en el ejercicio de esos recursos y viceversa, entre menores ingresos no etiquetados, mayor dificultad para implementar otros programas. Sahuayo es el ayuntamiento con mayor libertad en ese sentido.

Respecto de los recursos etiquetados para fines específicos, Venustiano Carranza es el municipio con más presupuesto de este tipo con poco más de 32 mdp, equivalente al 35%, luego Jiquilpan con casi 49 mdp, correspondientes al 27% y Sahuayo con 78 mdp, igual al 26%. De estos datos, Venustiano Carranza es el que cuenta con menor margen de maniobra.

Ahora bien, del total del presupuesto de cada municipio por ambas partidas, recursos no etiquetados y etiquetados, representan lo siguiente: en Sahuayo de los 292,236,462 mdp, reciben de la Federación 204,062,103 mdp, equivalente al 69.83%. En Venustiano Carranza de los 92,031,075 mdp, los recursos federales corresponden a 64,679,380 mdp, correspondiente al 70.28%. Finalmente, Jiquilpan de los 178,367,400 mdp, la Federación aporta 106,224,341 mdp, igual al 59.55%. Con base en esos datos, Sahuayo y Venustiano Carranza reciben 70 centavos de cada peso de la Federación, en tanto para Jiquilpan son 60 centavos de cada peso.

Sobre los recursos estatales no etiquetados y etiquetados, que se suman a los impuestos recaudados y a las partidas federales, los datos se pueden observar a continuación.

Tabla 4

Recursos estatales no etiquetados y etiquetados en Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, 2022

Municipio	Ingresos total	Recursos estatales no etiquetados (16)	% de recursos estatales no etiquetados	Recursos estatales etiquetados (26)	% de recursos estatales etiquetados	Total de recursos estatales	% total de recursos estatales
Sahuayo	292,236,462	107,443	0.04%	13,985,642	4.79%	14,093,085	4.82%
Jiquilpan	178,367,400	50,520	0.03%	8,349,052	4.68%	8,399,572	4.71%
Venustiano Carranza (San Pedro)	92,031,075	37,801	0.04%	7,191,066	7.81%	7,228,867	7.85%

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Ingresos 2022 de Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza.

La cantidad de recursos que provienen del gobierno de Michoacán son menores comparados con los que envía la Federación. Los recursos no etiquetados en los tres municipios son casi simbólicos: en Sahuayo, 107,443 pesos; en Jiquilpan, 50,520 pesos, y en Venustiano Carranza 37,801 pesos; en general, esos recursos no llegan siquiera al 1% del presupuesto total. En contraste, los recursos estatales etiquetados representan una mayor suma: en Venustiano Carranza son 7,228,867 mdp de los 92,031,075 mdp, equivalente al 7.85%. En Sahuayo, estos recursos son 14,093,085 mdp de los 292,236,462 mdp, correspondientes al 4.82%, y Jiquilpan recibe 8,399,572 mdp de los 178,367,400 mdp, igual a 4.71%. Como puede observarse, la proporción de recursos que provienen del gobierno de Michoacán son menores en comparación con los federales. Venustiano Carranza recibe siete centavos de cada peso, mientras Sahuayo y Jiquilpan reciben del gobierno del estado cuatro centavos de cada peso.

A continuación se presentan otros indicadores importantes para conocer el contexto social de estos tres municipios.

Tabla 5

Condiciones sociales de Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, 2022

Municipio	Población en situación de pobreza extrema	Población en situación de pobreza (%)	Rezago educativo	Rezago educativo (%)	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Carencia por calidad y espacios de la vivienda (%)
Sahuayo	4,797	5.9	22,882	28.1	6,726	8.3
Jiquilpan	1,818	5.0	8,586	23.5	2,302	6.3
Venustiano Carranza (San Pedro)	2,497	10.5	7,243	30.4	2,201	9.2

Fuente: elaboración propia con base en datos del Coneval.

Los tres municipios ofrecen indicadores distintos que miden sus condiciones sociales. Uno de ellos es la cantidad de personas que el Coneval considera que viven en pobreza extrema, es decir, que cuentan con tres o más carencias sociales.⁵ Con base en lo anterior, Venustiano Carranza cuenta con el 10.5% de su población en condiciones de pobreza extrema, le sigue Sahuayo con 5.9% y Jiquilpan con 5%.

Otro indicador de la situación social de los municipios es el rezago educativo, el cual arroja una cantidad importante de personas que no cuentan con las condiciones idóneas para estudiar. Venustiano Carranza tiene el 30.4% de rezago educativo, luego Sahuayo con el 28.1% y Jiquilpan con el 23.5%, lo cual es alto y consistente con los datos del estado, ya que el promedio de escolaridad en Michoacán es de 8.6 grados, es decir, poco más de segundo año de secundaria, en tanto que el analfabetismo en las personas mayores de 60 años en Michoacán es del 52.5% (INEGI, 2020).

A pesar de lo anterior, en Sahuayo están asentadas cuatro universidades, tres privadas: la Universidad Contemporánea de las Américas (UNICLA), la Universidad Interamericana para el Desarrollo (UNID) y la Univer (UNV); y una pública, la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMICH). En Jiquilpan está asentado el Tecnológico de México (Tecnológico de Jiquilpan), la Unidad Académica de Estudios Regionales (UAER) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo (CIIDIR) del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

5 De acuerdo con el Coneval son seis carencias sociales: 1. Rezago educativo, 2. Acceso a los servicios de salud, 3. Acceso a la seguridad social, 4. Calidad y espacios de la vivienda, 5. Acceso a los servicios básicos de la vivienda, 6. Acceso a la alimentación (Coneval).

Además de lo anterior, otro de los aspectos a considerar en las condiciones sociales en los tres municipios es la carencia de calidad en los espacios de vivienda. Los resultados del Coneval arrojan que en los tres municipios uno de cada 10 habitantes no cuenta con acceso a una vivienda digna. De esos resultados, en términos desagregados, en Venustiano Carranza el 9.2% no tiene acceso a vivienda, le sigue Sahuayo con 8.3% y Jiquilpan con 6.3%.

Como podemos observar a través de los indicadores anteriores, es necesario articular datos para generar un diagnóstico político, social y económico de los tres municipios. Esto es pertinente porque si conocemos las condiciones imperantes en cada uno de ellos, entonces se pueden establecer estrategias integrales para lograr incrementar el desarrollo social y humano. Claro está que hay aspectos que conciernen al ámbito federal o estatal, pero esto no escapa a que desde el ámbito municipal las políticas públicas locales puedan contribuir en lo posible a la mejora de las condiciones sociales de la población. Las situaciones de pobreza, rezago educativo y carencia de los servicios de vivienda no sólo son aspectos estructurales, sino también necesidades transversales en los tres órdenes de gobierno que deben ser atendidas. Por lo anterior, los gobiernos federal, estatal y municipal deben mostrar un compromiso por desarrollar acciones coordinadas.

A manera de conclusión

Los datos arrojan que cada vez más los procesos de urbanización ocurren en aglomeraciones de tipo secundario, es decir, en ciudades de tamaño intermedio. Esto significa que en estos momentos se están gestando ciudades que serán muy importantes en algunos años tanto por su tamaño como por su desarrollo: se trata de áreas metropolitanas en proceso de emerger.

La intención principal de este trabajo es llamar la atención sobre la necesidad de estudiar ya no sólo las grandes metrópolis, ni siquiera las 74 zonas metropolitanas oficialmente reconocidas en el país, sino también aquellos territorios que siendo ahora intermedios se encuentran en proceso de emergencia. Con base en el Sistema Urbano Nacional pueden identificarse 132 conurbaciones en México que pudieran estar viviendo los inicios de dicho proceso de crecimiento.

En ese contexto destaca el caso de Michoacán, una de las seis entidades que concentra el mayor número de ciudades. Se pueden ubicar en este estado tres zonas metropolitanas reconocidas, además de 10 conurbaciones. Y por la relación funcional con entidades vecinas como Jalisco y Guerrero, se puede hablar incluso de cuatro

zonas en emergencia, entre ellas destacadamente la de Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza, que cuenta ya con antecedentes importantes de esfuerzos de formalización.

Ubicada en el occidente michoacano, dicha área se compone por municipios que comparten diversos elementos: corredores comerciales, industriales y de servicios, historia y cultura. Una combinación que hace pensar que su desarrollo se facilitaría de existir una mejor coordinación entre las autoridades responsables de gobernarlos. Sahuayo y Jiquilpan constituirían la ciudad central, superando los 100,000 habitantes, y Venustiano Carranza funciona como el municipio exterior, en tanto que es contiguo a la ciudad central, pero no forma parte de la conurbación.

Aquí se ha dado cuenta de sus características políticas (continuidad partidista por un lado, pero también alternancias, por otro) y de los recursos que como municipios cuentan: nivel de recaudación, cantidad de recursos federales y estatales que reciben), además de algunas de las diversas problemáticas que enfrentan: rezago educativo, pobreza y falta de vivienda de calidad. La utilidad de identificar y analizar las zonas metropolitanas emergentes es que pudiera estarse en condiciones de anticipar y enfrentar algunos problemas de una mejor manera, a partir de la experiencia de lo vivido en otras aglomeraciones. Como puede observarse, el reto es grande y desde la academia habrá que seguir profundizando en ello.

Referencias

- Alstott, Anne & Sitaraman, Ganesh (2021). "Challenges in Designing Equitable Public Options". In G. Sitaraman & A. Alstott (Eds.), *Politics, Policy, and Public Options*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Arellano Ríos, Alberto (2014). La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14(23), 33-70.
- Arellano Ríos, Alberto y Rosiles Salas, Javier (2021). *Políticas e instituciones metropolitanas en México*. México: El Colegio de Jalisco.
- Cabrera, Virginia y López, Lilia Varinia (2015). Proceso de metropolización: ZMPT. Consecuencias perversas, municipios agrícolas. En Isabel Castillo, Jaime Ornelas y Celia Hernández (coords.), *Las Zonas Metropolitanas: reflexiones teóricas y estudios en el centro del país*. México: Universidad Autónoma de Tlaxcala, Miguel Ángel Porrúa.
- Cárdenas Gómez, Erika Patricia (2014). Dinámicas demográficas en tres zonas metropolitanas de México: Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta. *Espacios Públicos*, 17(40), 69-93.
- Ceja, José Luis (2022, 12 de mayo). Sahuayo, Jiquilpan y gobierno estatal firman convenio para que ambas ciudades sean zona conurbada. *La voz de Michoacán*. Recuperado de <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/michoacan/municipios/sahuayo-jiquilpan-y-gobierno-estatal-firman-convenio-para-que-ambas-ciudades-sean-zona-conurbada/>
- Conabio (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad) (2022). Portal de geoinformación 2022. Recuperado de <http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/>
- Convenio marco de coordinación de acciones para la zona conurbada integrada por los municipios de Sahuayo y Jiquilpan (2022, 12 de mayo).
- Coneval (s.f.). Medición de la pobreza por municipio. Recuperado de <https://municipal-coneval.hub.arcgis.com/>
- Convenio de coordinación de acciones para constituir la zona metropolitana de Sahuayo, que integran los municipios de Jiquilpan, Sahuayo, Venustiano Carranza y Villamar (2009, 15 de abril). *Periódico Oficial*.
- Convenio marco de coordinación de acciones para la zona conurbada integrada por los municipios de Sahuayo y Jiquilpan del estado de Michoacán de Ocampo (2022, 12 de mayo).
- Díaz Aldret, Ana (2022). *Gobernanza metropolitana y ciudades inteligentes. Retos para la innovación del gobierno y la gestión del México urbano*. México: CIDE, Siglo XXI.
- Fondecó (s.f.) (Fondo de Desarrollo Económico del Distrito federal). Recuperado de <https://www.fondecó.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Ley%20general%20de%20Contabilidad%20Gubernamental/Normatividad/CLASIFICADOR%20POR%20FUEN->

TES%20DE%20FINANCIAMIENTO.pdf

- Flock, Rynne (2023). "Governing Rural Poverty on Urban Streets: Guangzhou's Management of Beggars in the Reform Era". *The China Quarterly*, 254.
- Frankel Gallo, Diana (2010). *Ordenamiento territorial para nuevos sistemas territoriales urbano-regionales*. Tesis de magister en Estudios urbano-regionales. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Garza, Gustavo et al. (1999). *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México: El Colegio de México.
- Garza, Gustavo (2007). "La urbanización metropolitana en México: normatividad y características socioeconómicas". *Papeles de Población*, 13(52), 77-108.
- Icazuriaga, Carmen (1992). *La metropolización de la Ciudad de México a través de la instalación industrial*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social.
- Inafed (2017). Conoce los beneficios de pertenecer a una zona metropolitana. Recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/es/articulos/conoce-los-beneficios-de-pertenecer-a-una-zona-metropolitana?idiom=es>
- Inegi (2020). Información por entidad. Recuperado de https://cuentame.inegi.org.mx/mo-nografias/informacion/mich/territorio/div_municipal.aspx?tema=me
- Inegi (2021). Widgets de los resultados del censo de población. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/servicios/widgets_poblacion.html#:~:text=Dos%20versiones%20de%20widgets%20para,municipal%20y%20b%C3%BAqueda%20por%20localidad.
- Iracheta, Alfonso (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. México: El Colegio Mexiquense.
- Jenne, Erin (2023). "Grounded Nationalisms over Time, Territory, and the State". *Nationalities Papers*, 51(1).
- Ley de Ingresos del Municipio de Venustiano Carranza, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2022 (2021, 16 de diciembre). *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de <http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-015-XXXIII-F-bis-Venustiano-Carranza-16-12-2021.pdf>
- Ley de Ingresos del Municipio de Sahuayo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2022 (2021, 16 de diciembre). *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de <http://congreso-mich.gob.mx/file/Gaceta-015-XXV-X-Sahuayo-16-12-2021.pdf>
- Ley de Ingresos del Municipio de Jiquilpan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2022 (2021, 23 de diciembre). *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de <http://congreso-mich.gob.mx/file/Gaceta-018-IV-D-Jiquilpan-23-12-2021.pdf>
- ONU Hábitat (2011). *Las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas*. Informe mundial sobre asentamientos humanos.
- Paes, Lucas (2023) "Networked territoriality: A processual-relational view on the making

- (and makings) of regions in world politics”. *Review of International Studies*, 49(1).
- PREP Michoacán (2015). Recuperado de https://iem.org.mx/prep_2015/grafica_c3_d104.htm
- PREP Michoacán (2018). Recuperado de <https://www.iem.org.mx/iemweb/PREP2018/html/index.html#/A/DIV/PC?divNum=104>
- PREP Michoacán (2021). https://prepmich2021.mx/ayuntamientos/77_sahuayo/votos-candidatura
- Rosique Cañas, José Antonio (2014). *Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas*. México: UAM.
- Sedatu y Conapo (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. México: Sedatu, Conapo.
- Sedatu, Conapo e Inegi (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: Sedatu, Conapo, Inegi. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344506/1_Preliminares_hasta_V_correcciones_11_de_julio.pdf
- Tovar García, Edgar Demetrio (2010). Génesis del proceso de metropolización de Guadalajara. *Territorios metropolitanos*, 3(3-4), 5-18.
- Unikel, Luis et al. (1976). *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.
- Wilson, Ben (2022). *Metrópolis. Una historia de la ciudad, el mayor invento de la humanidad*. México, Debate.

ARTÍCULO CIENTÍFICO

Área Metropolitana de Ocotlán: retos y desafíos de la prevención del delito. Violencia escolar y polarización

MAGDIEL GÓMEZ MUÑIZ

Universidad de Guadalajara

 ORCID: 0000-0002-0709-3460

magdiel.gmuniz@academicos.udg.mx

Resumen

Cuando se habla de apoyo a la educación y a su municipalidad, se debe señalar la incompatibilidad del lenguaje, siendo este un gran ausente en el proceso. Las dinámicas de intervención metropolitanas en los distintos esquemas educativos (básico, medio superior y superior) disocian sus actividades ontológicas, de contenido y competencia significativa en la generación y producción de masa crítica, que induce a una colectividad específica. Asimismo, es crucial que esta colaboración no traspase los límites de las funciones públicas, y en su lugar, se enfoque en tres condiciones clave para fortalecer la gestión metropolitana (la participación de la sociedad, la cooperación educativa y la mejora de la gobernabilidad):

1. La erradicación de la violencia escolar/educativa;
2. La integración de valores comunitarios desde la perspectiva de apoyo parental, y;
3. Una participación significativa en la toma de decisiones metropolitanas, las cuales, confeccionarán a sujetos libres de violencia que garanticen igualdad intrínseca en pro de su colectividad.

Palabras clave: Desarrollo, educación, gobernanza, metrópoli, violencia escolar.

Cómo debe citarse este artículo:

Gómez, M. (2023). Área Metropolitana de Ocotlán: retos y desafíos de la prevención del delito. Violencia escolar y polarización. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (3), 62-82. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 08/06/2023

Aceptado: 01/08/2023

Gobernanza metropolitana y prevención del delito

La gobernanza metropolitana, la prevención del delito y de la violencia escolar, además de la dotación de competencias significativas a la población de educandos (educación básica), precisa de proactividad y espacios colegiados con la suma de: 1) Federación; 2) Estados; 3) Municipalidades, con el propósito de construir un eje capaz de reducir el aislamiento y vulnerabilidades por medio de políticas públicas integrales y comunitarias. Incidir desde la destinación y gasto de recursos, hasta la asignación de programas sociales que refuercen ambientes libres de violencia es la meta a alcanzar desde la gestión y participación de las comisiones edilicias.

El presente documento expone hallazgos y criterios que trascienden en el desarrollo urbano significativo, por medio de la selección de un plantel educativo que, por sus características sociales, condiciones, costumbres y tradiciones se ha transformado en una comunidad con una notable incapacidad de afianzar la cohesión social y nutrir el capital cultural de la zona, en agentes de cambio.

Es necesario señalar que, la investigación se forma desde un trabajo colaborativo con autoridades del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Ocotlán (IMEPLAN-Ocotlán) 2019-2020; la presente se efectúa a partir de la puesta en marcha de una metodología intervención-acción, que desde el Cuerpo Académico Consolidado: UDG-CA-562: Educación, Políticas Públicas y Desarrollo Regional, el Programa de Fomento a la Investigación Temprana (FIT) y el Programa de Estímulos Económicos a Estudiantes Sobresalientes (PEEES), ambos del Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara (CUCiénega-UDEG), los cuales brindaron la adición de esfuerzos en el cumplimiento de los objetivos propuestos. El trabajo de investigación se realizó a lo largo de siete meses, con recursos personales y la ventana académica de los trabajos que se realizan dentro del Laboratorio de Estudios Metropolitanos del Colegio de Jalisco (LEMet-COLJAL).

Es preciso destacar que, la crisis sanitaria generada por el SARS-Cov-2 (COVID-19) obligó a que las intervenciones en campo se estancaran y las fracturas en las rutinas cotidianas se detuvieran y ralentizaran, obligando así a que la investigación diera un giro de 180° y se acotara a modelos híbridos y virtuales en la recolección de información para totalizar al desarrollo de las ideas.

Al finalizar la pandemia (después de tres años 2020-2023) la Organización Mundial de la Salud (OMS) “declaró con gran esperanza el fin de COVID-19 como emergencia sanitaria internacional”, visibilizando que, después de esta experiencia sanitaria nada es igual, pero la relación fragmentada entre gobierno-gobernado enlaza esferas que, por bastante tiempo padecían anomalías en la hechura de agendas para la mejora de las condiciones sociales, siguiendo la idea de Alicia Bárcena (2020):

Los periodos de crisis también pueden ser de intenso aprendizaje e importantes transformaciones. Esto es particularmente cierto en el caso de la crisis de la pandemia, que ha hecho más evidentes los problemas estructurales que tensionan la economía mundial desde hace mucho tiempo. La pandemia ha transformado los problemas crónicos del estilo de desarrollo de la economía mundial en un cuadro agudo que requiere respuesta inmediata (Bárcena, 2020, p. 13 en CEPAL, 2020).

Debido a lo anterior señalado, la presente disquisición está compuesta por un objetivo general y cuatro específicos, a continuación señalados y que cumplen con el fin de robustecer transversalmente escenarios que privan uno de los planteles educativos del Área Metropolitana de Ocotlán (AMO):

Objetivo general

Prevenir la violencia escolar en un plantel educativo del Área Metropolitana de Ocotlán, Jalisco (AMO).

Objetivos específicos

1. Realizar dos diagnósticos: a) corte documental, y; b) observación-participativa;
2. Conocer el contexto en el que se desenvuelven los planteles escolares de educación básica en el AMO;
3. Identificar las principales problemáticas a las que se ve inmersa la comunidad escolar del AMO, y;
4. Visibilizar los factores de riesgo que predominan en el AMO.

La dirección de la investigación distingue el primer nivel de atención: *prevención*, entendida como una característica importante en la cultura de paz, además de delimitar los rumbos de asumir a las instituciones como hábitat no represivo con la capacidad de reconocer los derechos de las niñas, niños y adolescentes (NNA) en su formación académica. Sin olvidar que: “en las grandes ciudades, incluso más que en otros contextos, los fracasos de las políticas son la norma, los gobiernos no suelen conseguir mucho, las desigualdades se mantienen y los arreglos informales son cruciales” (Le Gáles, 2022, p. 31).

Según la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) (2023), el país ha enfrentado problemas significativos de violencia escolar en las últimas décadas, incluyendo el acoso escolar (bullying), intimidación cibernética, violencia física y consumo de drogas en las escuelas. En el AMO, factores socioeconómicos, desigualdad, falta de acceso a la educación de calidad y presencia de grupos delictivos pueden contribuir a la violencia escolar. Para abordar este problema, se han implementado programas de prevención en las escuelas, como la promoción de la convivencia pacífica y la resolución de conflictos, así como la concientización sobre el acoso escolar.

En la actualidad, la polarización es aprobada o desaprobada por los gobernantes, no por su desempeño efectivo en la labor, sino por narrativas que generan sentido de identidad y empatía para grupos excluidos y culpan a las élites de su situación personal y de la suerte del país (Rubio, 2021). Si están dispuestos a tolerar un período en el que la economía no experimente crecimiento, se reduzca el empleo y aumente la pobreza con el propósito de combatir la arrogancia y los beneficios injustos. En el AMO, estas diferencias pueden exacerbarse debido a la diversidad demográfica y socioeconómica de la población.

Siguiendo a Gómez (2020), en esta región, es esencial que las autoridades locales, educativas y de seguridad trabajen de manera coordinada para abordar estos desafíos y en las estrategias de prevención, involucramiento de programas educativos, asistencia psicológica y medidas que fomenten la inclusión social, participación activa de la comunidad en la identificación de problemas y ejecución de soluciones es un componente esencial para alcanzar resultados positivos.

Metodología

El mercado se ve inmerso a la complejidad y la educación, por otro lado, comienza a ser exhumada como pilar de Estado, más aún cuando dentro de los planteles rige el ímpetu de la violencia de una manera cotidiana. El presente diagnóstico contribuyó en el proyecto conocido como “Prevención de Violencia Escolar”, en una escuela secundaria del municipio de Ocotlán, Jalisco, que se sitúa en la colonia El Porvenir, punto céntrico del AMO.

Tabla 1

Diagnósticos utilizados

Investigación documental	Investigación observación-participativa
Basado en fuentes de información, las cuales fueron recuperadas de fuentes secundarias, revistas, periódicos, capítulos de libro, etc. Dentro del apartado estadístico y mapeo de la situación de la zona fueron consultadas principalmente fuentes dentro del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG), Sistema de Consulta Interactiva Sociodemográfica del Estado de Jalisco.	La aplicación de encuestas semi-estructuradas a uno de los actores más importantes que intervienen en los ecosistemas escolares (estudiantes).

Fuente: elaboración propia.

Siguiendo con la información, se muestran los resultados del diagnóstico participativo de corte cuantitativo, efectuado con los estudiantes de la escuela seleccionada. La técnica de recolección de datos fue realizada de acuerdo a los lineamientos de la guía para el desarrollo de proyectos de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana del FORTASEG (2020).

Tabla 2

Muestra aplicada

Turno	Grado / estudiantes	Total
Matutino	1º - 45 estudiantes	140 estudiantes
	2º - 52 estudiantes	
	3º - 43 estudiantes	
Vespertino	1º - 49 estudiantes	140 estudiantes
	2º - 49 estudiantes	
	3º - 42 estudiantes	

Fuente: elaboración propia.

En un primer momento se visualiza el contexto geográfico del AMO, que, por

sus principales características sociodemográficas, educativas y económicas exhiben factores de riesgo identificados dentro de la población de nivel básico de educación, asimismo de las políticas públicas de corte escolar que se han implementado para su disminución y/o erradicación.

La composición geográfica-territorial dentro de la colonia El Porvenir, -que forma parte del AMO como una Zona de Atención Prioritaria (ZAP)- y la ubicación de la escuela secundaria, se reúnen las condiciones necesarias para la intervención-acción sobre los factores condicionantes de violencia y vulnerabilidad social. En conjunto, lo heterogéneo de los espacios públicos producen fenómenos deficientes observables, desde la marginación y pobreza multidimensional en la que cohabitan. Condiciones que, posiblemente propician a violencia estructural, directa y cultural.

De igual forma, desde el plantel educativo que será denominado como: Escuela Secundaria “IMA” se implementó un diagnóstico socio-estructural (el cual, busca la estabilidad social y colocación mecánica) de sus instalaciones, la matrícula escolar, lo anterior para fusionar un juego de significaciones, con tintes distintos del fenómeno de la violencia, que se encuentra presente en cada segmento de manera cotidiana en el AMO.

La inseguridad y el temor generan respuestas de aislamiento y retroceso hacia políticas de perjudicar al vecino, en un movimiento similar al vivido en los años treinta. El temor hace que se considere a quien es diferente (por su género, religión, raza, etnia o nacionalidad) una amenaza (Bárcena, 2020, p. 18).

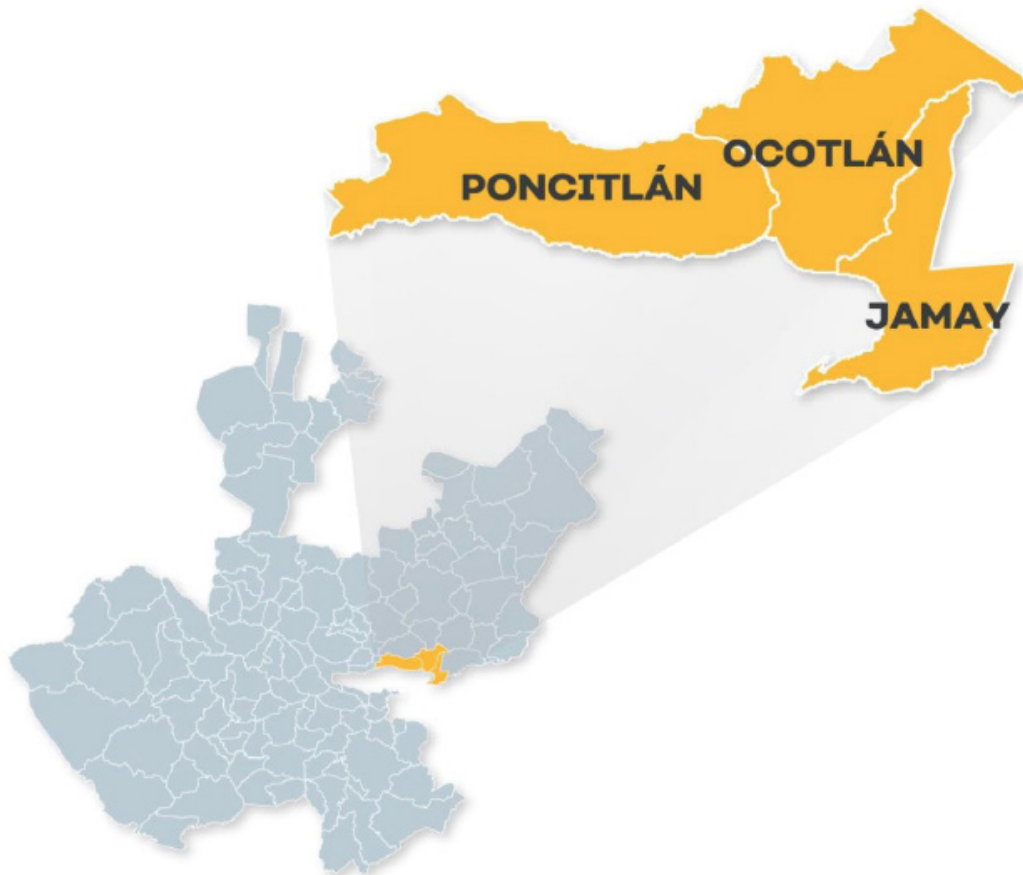
La violencia, desde esta perspectiva, consigue distintas formas de frecuencia para visibilizar escuelas, hospitales, cárceles y puntos de concentración -vulnerables- masiva de personas. Como evidencia la media *in crescendo* del bullying, el maltrato infantil y la muerte/suicidio con la complejidad en la que se desarrollan las grandes metrópolis.

Marco contextual

El AMO, forma parte de la Región IV Ciénega, limitando con dos de los municipios más cercanos de la ciudad: 1. Poncitlán, Jalisco, y; 2. Jamay, Jalisco, parte del Área Metropolitana (AM) del estado de Jalisco. La diversidad de sus condiciones produce importantes características para identificar la actitud de los ciudadanos, incrementando las utilidades de cada municipio, además de sus posibilidades de rescatar experiencias para comprender las violencias.

Imagen 1

Mapa de la Zona Metropolitana de Ocotlán



Fuente: IIEG, 2020-a.

El municipio de Ocotlán, Jalisco en 2020 tenía una población de 106 mil 050 habitantes, de los cuales: 54 mil 275 mujeres y 51 mil 775 hombres. Los grupos de edad que predominan son NNA y adultos jóvenes, lo que propicia a argumentar que es una población económicamente activa, pero con poca experiencia laboral.

Tabla 3

Población en el AMO 2020

Municipio	Ocotlán
Población total	106,050
Mujeres	51,775
Hombres	54,275

Fuente: elaboración propia, con base en IIEG, 2020-b.

Las ZAP son caracterizadas por asentamientos irregulares, crecimientos desmedidos, falta de planificación gubernamental y excesiva violencia. La resistencia al cambio de las ZAP otorga el liderato a perfiles con dominación que corre con la suerte de sobrevivencia. El discurso que se diluye con el transitar hacia una comunidad postmoderna, donde el individualismo impera como divisa más rentable, debe buscar primordialmente la disciplina, la cultura de paz y la educación. La violencia que se concibe desde lo familiar, se proyecta en los diferentes espacios urbanos, instalaciones gubernamentales y nodos sociales (incluyendo los planteles educativos) lo anterior produce sometimiento y violencia estructural a ciudadanos sin identidad y con defensas que no son encaminados, debido a que no resuelve lo prioritario en las metrópolis, como lo es el sustento y la plataforma para extenderse de manera segura.

Las complejidades de catalogar límites, así como la relación territorial, obliga a replantear las agendas estratégicas para su simplificación, con relaciones complicadas como lo son los planteles educativos en las ZAP, las cuales comparten características comunes de problemáticas concretas, en el rubro de seguridad. En consecuencia, se pueden apreciar dinámicas económicas y de crecimiento poblacional, las cuales dan cuenta de un periodo en el que, en la actualidad hace visibles procesos de avances, retrocesos y dificultades que los gobiernos (federales, locales y municipales) enfrentan consecuentemente. Si bien es cierto que, dentro de

la Región IV Ciénega sus condiciones la hacen diferente económicamente a las otras once regiones del estado de Jalisco, también es cierto que, existe un alto porcentaje de problemáticas, las cuales obligan a sostener la bandera de gobernabilidad como la premisa de una correcta y armonizada cohesión social metropolitana. Siguiendo la idea de Fábregas (1986), las regiones se expanden y los desafíos a los que se enfrentan:

La formación regional es el producto de las contradicciones entre las exigencias de desarrollo económico bajo la práctica colonialista del capital y las necesidades del control político en el proceso de centralización y concentración del poder. Dicho de otra manera, la región y el centro en un país como México son el resultado de la combinación contradictoria de las características locales no capitalistas con las exigencias del modo de producción capitalista en expansión e internándose a través de la práctica del colonialismo (Andrés Fábregas, 1986, en Tomé, 2010, p. 17).

Al observar el surgimiento de una sociedad industrial como lo es la población del AMO, que avanza a pasos agigantados, es primordial considerar la taxonomía económica que, en el IIEG (2020c), prevalecen en el municipio.

Tabla 4

Taxonomía económica en el AMO

Industria manufacturera	Nestlé y Aceros Ocotlán
Comercio	Artículos de primera y segunda necesidad: alimentos, electrónicos, calzado, muebles, materiales de ferretería.
Prestación de servicios	Preparación de alimentos, asistencia profesional, hospedaje, tintorerías, peluquerías, y esparcimiento.

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se muestran los escenarios distópicos del AMO, que, según el Panorama Sociodemográfico de Jalisco del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI-2020), la Población Económicamente Activa (PEA) -a partir de los 12 años- del municipio era en 2020 del 63.0%, (tabla 2); asimismo, la Población No Económicamente Activa (PNEA) del 36.8% (tabla 3).

Tabla 5
PEA del AMO en 2020

Mujeres	Hombres
Porcentaje	Porcentaje
25.1%	74.9%

Fuente: elaboración propia, con base en: INEGI, 2020, p. 142.

Tabla 6
PNEA del AMO en 2020

Porcentaje
Estudiantes
Pensionados/jubilados
Personas dedicadas a quehaceres del hogar
Personas con limitación física y/o mental
En otras actividades no económicas

Fuente: elaboración propia, con base en: INEGI, 2020, p. 142.

Los arquetipos sociales en los NNA someten a enfrentar múltiples realidades a partir de la privación de oportunidades. La necesidad de depurar las carencias que ofrece la metrópoli, se acompaña de un discurso rebuscadamente holístico en las representaciones. Los indicadores muestran la existencia de las dinámicas sociales y, por ende, la vida que se realiza en las metrópolis, desde los claroscuros de las poblaciones vulnerables, hasta la uniformidad y violencia ejercida. El debate sobre las ciudades medias, lo periurbano y las metrópolis, incita a las agendas gubernamentales y su utilidad, y también a su insuficiencia en la toma de decisiones.

Indicadores educativos

La educación es el pilar del desarrollo de un Estado, donde se genera una crítica que está asociada con ideas de los poco más de dos mil municipalidades del país; el cabildo es el gran ausente en el momento de enunciar metodologías, estrategias de intervención y presupuesto a los que se hará mención, lo que reduce la inmediatez en la articulación sociocultural y los arbitrajes en los cobertizos de la

regulación presupuestal instituciones educativas, aún más del apoyo en mejora de esta y su vigilancia.

Siguiendo al Gobierno de Ocotlán (2022) y su Plan Municipal de Ocotlán de Desarrollo y Gobernanza, se cuenta con 152 Centros académicos, (nivel básico, medio superior y superior; sector público y privado), donde, en 2020, existían 30 mil 230 estudiantes en activo en Jalisco.

Tabla 7

Instituciones educativas en el AMO

Nivel educativo		Estudiantes activos (2020)
Básico	Inicial	125
	Preescolar	3 mil 428
	Especial	434
	Primaria	11 mil 703
	Secundaria	5 mil 261
Medio superior	Preparatoria	3 mil 525
Superior	Universidad	5 mil 754
Total de estudiantes		30 mil 230

Fuente: elaboración propia, con base en: Gobierno de Ocotlán, 2022, p. 86

Los municipios generan dinámicas que configuran procesos de vida o historicidad, significación y dialéctica educativa, que las autoridades comprenden, por la razón de que gravitan en órbitas geopolíticas muy diferentes.

Se considera sumamente importante señalar el recuento anterior para no confundir la intervención del municipio con instituciones de educación contra la definición -ontológica- del deber ser de los procesos de educación. Los principios del discurso de una intervención sin la intervención es una exclusión, o lógica del marginado de las labores municipales de servicios públicos a las agencias y urbanizaciones de lo que están compuestos los territorios.

Características Educativas

La oportunidad educativa y la incidencia de violencia directa sigue siendo la misma condición rutinaria, siendo así que, el nivel de escolaridad en el municipio ha incrementado, debido a las políticas de prevención en los centros educativos con los que cuenta, para ello la siguiente tabla:

Tabla 8

Porcentaje de escolaridad del AMO 2020

Escolaridad y porcentaje	
Sin escolaridad	(3.8%)
No especificado	(0.1%)
Superior	(19.8%)
Media superior	(21.9%)
Básica	(54.4%)

Se puede inferir conforme a los resultados que en el último periodo (de 7 años) (2015-2022), dentro del municipio se han incrementado las problemáticas relacionadas con la descomposición disciplinar al interior de los planteles, ya que, priva la violencia y la drogadicción en los ecosistemas escolares, por tanto, se han llevado a cabo diversos programas para combatirlas, por mencionar un ejemplo, el Programa de Educación Preventiva Contra el Consumo de Drogas (DARE), además de los colectivos de padres de familia que, desde su legítima preocupación se han sumado a los trabajos de prevención por la preocupación, por la vulnerabilidad de consumo y/o venta de estos productos.

Huelga hacer mención que, dentro del estado de Jalisco, los comités mixtos de prevención del delito, junto con los diferentes órdenes de gobierno, se han focalizado para impulsar planes y proyectos, así como, un mayor número de programas de capacitación y educación continua para prevenir, identificar y erradicar violencia dentro de lugares públicos (centros comerciales, parques, unidades deportivas, restaurantes, etc.), así como de lugares privados (colegios, hogares, principalmente).

Tabla 9

Programas para la prevención de la violencia en jóvenes del estado de Jalisco

Programa	
«Por la prevención de las Juventudes Ruta 12» (PPJR12)	
<i>Edad del público al que va dirigido</i> 15 a 29 años de edad.	<i>Descripción</i>
	Siguiendo a la Secretaría General de Gobierno (2021), el PPJR12 busca reducir factores de riesgo que se presentan en los jóvenes pertenecientes al estado de Jalisco, esto realizado en conjunto a la sociedad civil y mediante políticas de prevención de la violencia.
Programa especializado	
Apoyo escolar para Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) en condiciones de vulnerabilidad que se encuentran en deserción escolar	
<i>Edad del público al que va dirigido</i> 6 a 17 años de edad.	<i>Descripción</i>
	El presente programa se rige bajo el apoyo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF, 2020) en las que la deserción escolar está en aumento, así como las condiciones de pautas escolares y la falta de interés de estudio.
Programa	
Niñas, niños y adolescentes en prevención de riesgos psicosociales	
<i>Edad del público al que va dirigido</i> 6 a 17 años de edad.	<i>Descripción</i>
	El DIF (s. f.) atiende las problemáticas de los NNA en condiciones de vulnerabilidad y situaciones de riesgo psicosocial.

Fuente: elaboración propia, con base en: Secretaría General de Gobierno, 2021; DIF, 2020; DIF, Jalisco, s.f.

Por lo anterior, la multidisciplina que facilita el abordaje se aproxima, celosamente en relación con una pregunta: ¿cómo se construye identidad desde lo heterogéneo y de qué forma los acuerdos comunitarios le da sentido de pertenencia a los diferentes núcleos de expresión donde los conflictos se producen desde la desigualdad? Un espacio que produce violencia se vuelve en un territorio fértil para la ingobernabilidad y el distanciamiento de las instituciones educativas.

Ontológicamente hablando, el fenómeno de la descomposición social y la violencia en los planteles escolares del municipio, se complejiza en los contextos urbanos; ya que cada suburbio, se convierte en un archipiélago o territorio fragmentado que compromete las condiciones de bienestar y calidad de vida de los que allí asisten. Múltiples variables antropológicas y sociológicas se pueden derivar de la desorganización social y la memoria histórica sobre la que se han desarrollado generaciones a lo largo de ciclos tribales-familiares.

Hallazgos de la investigación. La selección de la muestra (estudiantes) se les realizaron las preguntas relacionadas con: desánimo, tristeza, síntomas de depresión, falta o exceso de sueño, atención, adaptabilidad, a lo que, se encuentra lo siguiente:

Aburrimiento: el 31% menciona que muy frecuente y frecuentemente se aburren con facilidad; el 40% es poco frecuente que se concentren en hacer una sola cosa; el 24% nunca les cuesta trabajo y el 19% es muy frecuente que no se puedan concentrar.

Buen ánimo: el 43% muy frecuentemente suele sentirse de muy buen ánimo; el 34% frecuentemente; el 21% es poco frecuente y solo el 2% nunca suele sentirse de buen ánimo; asimismo, el 44% menciona que es poco frecuente sentirse demasiado triste, el 29% nunca se suele sentir así; el 9% frecuentemente y el 14% suele sentirse frecuentemente demasiado triste.

Pasatiempo: El 26% es poco frecuente que pierda el interés en realizar actividades o pasatiempos que disfrutan, y el 37% nunca lo ha perdido.

Violencia: la facilidad de conseguir armas de fuego o armas blancas (navajas, cuchillos, puñales) es alta, ya que el 10% tienen un fácil acceso de conseguirlas; el 31% ha participado en una o más peleas clandestinas dentro o fuera del sector educativo, el 15% forma parte de una banda o pandilla y el 12% afirman que conocen a alguien que pertenece a un grupo de estos.

Factores protectores: el 13% no realiza ejercicio regularmente, mientras que el 87% sí lo hace; el 74% asiste regularmente a cursos de habilidades sociales o sesiones terapéuticas, mientras que un 87% no lo ha hecho o lo ha dejado. Para la mejora de sus calificaciones, el 70% ha asistido a cursos de salud mental y el 30% no

lo ha realizado.

Salud mental: el 33% suele tener pensamientos positivos a lo largo del día; el 41% frecuentemente los han tenido; el 16% poco frecuente que lo hagan y el 9% nunca los han tenido. La resiliencia como un factor protector y de salud mental en la violencia escolar es principalmente importante, siendo así que el 20% muy frecuentemente la han nutrido, el 45% frecuentemente, un 25% es poco frecuente y el 9% nunca lo han tenido.

Tipos de violencia por miembros de familia: el 40% menciona que no ha sufrido de violencia familiar; el 21% dijo que le destruyen cosas; el 9% sufre de empujones, mordiscos, pellizcos, golpes y patadas; el 8% humillaciones, burlas y menosprecios; el 10% experimentan comentarios incómodos y obscenos, hostigamiento y violencia sexual contra su voluntad; el 6% sufre amenazas por familiares.

Desde esta postura, la afirmación no se centra en que la metrópoli ocotlense rijan parámetros violentos culturales y tradicionales y su ingobernabilidad, sino visibilizar dinámicas sociales del AMO que propicien dinámicas que sostengan diálogos directos entre los actores que se vinculan con un objetivo: libertad de violencia y acoso escolar.

Reflexiones finales

El concepto de educación desde la perspectiva del Estado no se prioriza a nivel metropolitano, tampoco a niveles sociales, municipales, locales, regionales y federales, situación que debe preocupar, ya que, no surge una significación real ante la lejanía, desarticulación y desamparo de este sector de la sociedad (NNA).

Una de las especificaciones de los programas vinculados a la tabla 6, se da en la necesidad de gestionar el tema de la prevención del delito con miras a la gobernanza metropolitana, focalizando la atención a los modelos nuevos de las ZAP desde una perspectiva integral contra la violencia desde la individualidad hasta la regionalidad educacional.

Con lo anterior, es considerado relevante retomar la idea del municipio y la educación, la cual, debe focalizar sus esfuerzos y atención a este grupo vulnerable (NNA) que sufren violencia y reafirman la necesidad de pulir y otorgar factores protectores municipales, ciudadanos y federales, que se vean en contra de las conductas de riesgo, el fomento de la toma de decisiones, la comunicación y un próspero desarrollo regional con un enfoque de atención integral y gradual a los ciudadanos del AMO.

El análisis comprende que la educación debe repensarse desde enfoques de prevención de violencia y el apoyo contra estas vulnerabilidades, atendiendo principalmente a la erradicación de actitudes problemáticas y en la elaboración de políticas públicas estratégicas encaminadas hacia una cultura de paz, de justicia y de apoyo integral educativo.

Las *marcas de ciudad* deben agrupar la protección de los Derechos Humanos (D.D.H.H) y sus variables en los desafíos del mercado, desde tintes axiológicos de la libertad de la violencia. Siguiendo con lo anterior expuesto, los criterios principales ante la prevención del delito dentro de la municipalidad, deben enfocarse en ejes de agresiones y sus consecuencias a nivel físico, verbal, psicológico, familiar, escolar y social, esto debido a la nueva normalización de conductas violentas dentro de la esfera de la “seguridad individual”.

Es importante centrarse en los problemas que enfrentan los NNA en el siglo XXI, en el marco de la prevención del delito, lo cual no debe tomarse a la ligera, sino, por el contrario, es necesario generar y facilitar canales de apoyo ante la población en busca de la mejora regional y de salud mental ante variados factores sociales de riesgo y protectores, los cuales deben ser manejados y trabajados de manera inmediata, como lo son:

Tabla 10

Factores contra la prevención del delito

Eje	Factor de riesgo	Factor protector
Individual	• Baja autoestima,	• Aptitudes sociales,

Factores contra la prevención del delito

	• Conductas delictivas y/o violentas, • Agresividad, • Discriminación, • Falta de resolución de problemáticas, • Trastornos mentales.	• Inteligencia emocional, • Resiliencia y manejo de conflictos, • Apoyo emocional, intelectual, psicológico y social, • Confianza en instituciones de apoyo
Escolar	• Cultura de violencia, • Baja o nula calidad de enseñanza, • Baja calidad en el material de la institución.	• Ambiente armónico escolar, • Calidad en la enseñanza, • Normas y disciplina clara, • Alta o media calidad en el material de la institución.
Familiar	• Violencia intrafamiliar, • Adicciones, • Actividades delictivas, • Estilos de crianza, • Desintegración familiar.	• Estabilidad en el ambiente familiar, • Comunicación asertiva, • Positividad en la familia.
Comunitario	• Violencia social, • Uso de armas, • Crimen organizado,	• Sistema de apoyo comunitario, • Planificación urbana y accesibilidad de los servicios públicos, • Altas tasa de empleos,

Factores contra la prevención del delito

• Entorno de precariedad socioeconómica	• Entornos socioeconómicos positivos
---	--------------------------------------

Desde esta perspectiva, la integración de la comunidad académica-escolar y sus dinámicas de gobernanza metropolitana deben dar pautas de reflexión en la comprensión de la violencia y sobre lo que deben ser las condiciones armónicas para su desarrollo en sus sistemas de urbanización, a partir de la necesidad de subrayar el trabajo transdisciplinario de las comisiones edilicias en la creación de actividades que intervengan directamente con programas de permanente apoyo a las víctimas, profundizando, de esta manera, a la focalización de la función que se debe ejercer dentro de los distintos planteles educativos de la AMO, los cuales repercuten en las condiciones y calidad de vida de los NNA ciudadanos del Área Metropolitana (AM).

Siguiendo la idea de Rawls (2009), dentro de las metrópolis debe predominar la justicia para romper el ciclo insano de las metrópolis, por ello es que, se deben encauzar los aprendizajes significativos en la privatización del desarrollo de las metrópolis, subrayando la necesidad de fortalecer los esquemas de inclusión dentro de las mismas, buscando que la tendencia principal del desarrollo sea el de escenarios con gobernabilidad con tintes de democracia y una gobernanza metropolitana con enfoques variados y periféricos.

Referencias

- CEPAL. (2020). Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Chile: ONU-CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>
- DIF Jalisco. (s. f.). Procuraduría de protección de niñas, niños y adolescentes. DIF Jalisco. <https://difjalisco.gob.mx/ppnna>
- DIF. (2020). Lineamientos de Apoyos escolares para niñas, niños y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad que hayan desertado o se encuentren en riesgo de deserción escolar: proyecto 47. DIF. https://difjalisco.gob.mx/documentos/ejeAzul/nnaPreveccionRiesgosPsicosociales/proyecto_47_apoyos_escolares.pdf
- FORTASEG. (2020). Guía para la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana: guía metodológica para el desarrollo de proyectos. Secretaría de Gobernación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/529877/Guia_CNPdPC_FORTASEG_2020.pdf
- Gobierno de Ocotlán. (2022). Plan Municipal de Ocotlán de Desarrollo y Gobernanza: Finanzas sanas Municipio FUERTE. Gobierno de Jalisco. http://portal.ocotlan.gob.mx/downloads/transparencia/art8/fiii/g/2022/PLAN_MUNICIPAL_DESARROLLO_2022_2024.pdf
- Gómez, M. (2020). Las nuevas centralidades gubernamentales de construcción de ciudad: casode la Zona Metropolitana 23, Jalisco, México. *Revista Población y Desarrollo: Argonautas y Caminantes*, 16, 9-17. DOI: <https://doi.org/10.5377/pdac.v16i0.10224>
- IIEG. (2020-a). Diagnóstico del área metropolitana de Ocotlán, agosto 2020. IIEG. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2020/08/%C3%81rea-Metropolitana-de-Ocotl%C3%A1n-1.pdf>
- IIEG. (2020-b). Población total por municipio según religión y sexo, 2020. IIEG. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2022/03/PobJalReligi%C3%B3nSexo2020.xlsx>
- IIEG. (2020-c). Viviendas totales y tasa de crecimiento. IIEG. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/10/IIEGVivTotalespormpioytasadecrec1950-2020.xlsx>
- INEGI. (2020). Panorama sociodemográfico de Jalisco: censo de población y vivienda. INEGI. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197872.pdf
- Nachtwey, O. (2017). La sociedad del descenso. Precariedad y desigualdad en la era posdemocrática. México: Paidós Estado y Sociedad.
- Rawls, J. (2009). Teoría de la Justicia. México: Fondo de Cultura Económica
- Red por los Derechos de la Infancia en México – REDIM. (2023, 22 de junio). Violencia escolar en México 2019-2022. REDIM. <https://blog.derechosinfancia.org.mx/2023/06/22/violencia-escolar-en-mexico-2019-2022/#:~:text=Lo%20anterior%20implicaba%20>

que%202,2%20de%20cada%20mil%20hombres).

Rubio, V. (2021, 26 de agosto). La polarización de México. Forbes <https://www.forbes.com.mx/la-polarizacion-de-mexico/>

Le Gáles, P. y Ugalde, V. (2022). Gobernando la Ciudad de México: lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli. México: El Colegio de México

Secretaría General de Gobierno. (2021, 17 de marzo). Dirección de juventudes. SGG. <https://sgg.jalisco.gob.mx/direccion-de-juventudes>

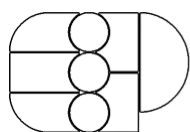
Tomé, P. (2010). Desvelando lo oculto bajo los pliegues de la historia de Jalisco. en: Peredo, M. (coord). Discursos hegemónicos e identidades invisibles en el Jalisco posrevolucionario. México: Colegio de Jalisco.

Tablas

Tabla 1. Diagnósticos utilizados	67
Tabla 2. Muestra aplicada	67
Tabla 3. Población en el AMO 2020	70
Tabla 4. Taxonomía económica en el AMO	71
Tabla 5. PEA del AMO en 2020	72
Tabla 6. PNEA del AMO en 2020	72
Tabla 7. Instituciones educativas en el AMO	73
Tabla 8. Porcentaje de escolaridad del AMO 2020	74
Tabla 9. Programas para la prevención de la violencia en jóvenes del estado de Jalisco	75
Tabla 10. Factores contra la prevención del delito	78-80

Imagen

Imagen 1. Mapa de la Zona Metropolitana de Ocotlán	69
--	----



ARTÍCULO CIENTÍFICO

Panorama crítico de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Área Metropolitana de Guadalajara. Avances hacia una gestión sustentable e intermunicipal

CAROLINA ROJAS LAFARGA

Universidad de Guadalajara

 orcid.org/0009-0006-3352-7169

carolina.rojas.lafarga@gmail.com

Resumen

El Sistema de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es uno de los componentes territoriales clave para disminuir los impactos socioambientales de la generación, tratamiento y disposición de residuos que requieren urgentemente un enfoque sustentable e intermunicipal. El presente artículo describe, a partir de una investigación empírica y documental, el actual sistema de gestión en la región metropolitana. Asimismo, identifica los avances efectuados a partir del nuevo Modelo Metropolitano de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos aprobado en el 2019 por la Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara. El análisis describe el panorama actual de la gestión de RSU a partir de entrevistas, visitas de campo y censos que van del 2018 al 2021; con los cuales se identifican los problemas principales de la gestión en AMG tales como: 1) la infraestructura obsoleta e insuficiente de recolección, acopio y disposición final; 2) los impactos ambientales de los sitios de transferencia y rellenos sanitarios; 3) los altos costos de gestión; 4) la escasa participación ciudadana ante programas de separación y reciclaje de residuos; 5) la falta de un enfoque sustentable que disminuya la generación y potencialice el reciclaje de los residuos; y 6) la falta de gestión intermunicipal a pesar de tener una infraestructura e impactos ambientales dispersos en los municipios del AMG. Finalmente, se hace una crítica a las estrategias gubernamentales para mejorar la gestión de RSU y se identifican áreas de oportunidad para una gestión, sustentabilidad y metropolitana.

Palabras clave: residuos sólidos, gestión, intermunicipalidad, sustentabilidad.

Cómo debe citarse este artículo:

Rojas, C. (2023). Panorama crítico de la gestión de Residuos Sólidos Urbanos en el Área Metropolitana de Guadalajara. Avances hacia una gestión sustentable e intermunicipal. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (3), 83-103. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 05/06/2023

Aceptado: 13/09/2023

Introducción

Frente a un acelerado e incontrolado crecimiento urbano, el Área Metropolitana de Guadalajara se enfrenta a satisfacer mayores demandas de recursos y servicios públicos que, en su compleja interacción entre los municipios que la conforman, deben responder de manera conjunta y eficaz para asegurar el pleno goce del derecho a la ciudad, principalmente en la periferia del AMG.

La población del AMG se encuentra expuesta a diversos efectos de una gestión de residuos ineficaz y de alto impacto socioambiental. En el AMG se generan más de 5,000 toneladas de Residuos Sólidos Urbanos diariamente frente a una gestión que ha presentado problemas como: infraestructura inadecuada y obsoleta, sitios de transferencia y disposición final que no controlan los impactos ambientales, gestión sin enfoque sustentable con un bajo porcentaje de residuos reciclados y escasa participación ciudadana en programas de separación y reciclaje, aunado a los altos costos de gestión y presupuesto limitado por los municipios que la conforman (Rojas, 2019). Una gestión inadecuada de residuos repercute en un aumento de emisiones de gases de efecto invernadero, mala calidad del aire y agua, lo cual disminuye la calidad de vida de sus habitantes, principalmente de aquellos que se encuentran más cercanos a los sitios de transferencia y disposición final.

El sistema de gestión integral de residuos sólidos, como parte de la red de infraestructura urbana, es uno de los componentes territoriales clave para las funciones básicas de recolección, tratamiento y disposición de residuos; por lo que una gestión deficiente, desarticulada y sin enfoque en la sustentabilidad tendrá mayores impactos sociales, ambientales y económicos.

El presente artículo aborda los problemas de la gestión integral de residuos sólidos urbanos (RSU) de las regiones metropolitanas de países latinoamericanos quienes comparten similitudes, pero, a su vez, responden a particularidades del territorio y la cultura de los habitantes. Posteriormente, se presenta una contextualización del sistema de gestión del Área Metropolitana de Guadalajara, describiendo e identificando los impactos socioambientales de las etapas de: generación, recolección, transferencia, separación, tratamiento y disposición final de RSU.

Partiendo de la contextualización se analizan las principales estrategias gubernamentales que responden a la metropolización del sistema de gestión de residuos.

Los residuos y las metrópolis latinoamericanas

El proceso de urbanización, frente a la distribución desigual de oportunidades y recursos, se ve expuesto a la incapacidad del Estado, a modelos de consumo socialmente irresponsables; es decir, consumo de productos de alto impacto social y ambiental; y a las deficiencias heredadas de una infraestructura urbana que no responden a la satisfacción de necesidades de la población; es decir, infraestructura obsoleta que acumula problemáticas económicas, sociales y ambientales.

Ante esta configuración, se añaden problemas de gestión urbana que repercuten en los procesos políticos y culturales que deben ser entendidos y atendidos desde la complejidad y la convergencia del espacio urbano compartido.

La gestión de residuos se vuelve un componente territorial clave ante los impactos socioambientales que resultan de las crecientes cantidades de residuos sólidos urbanos que se generan, así como de los procesos de recolección, disposición y tratamiento de los residuos frente al acelerado crecimiento poblacional, el fenómeno de urbanización y los estilos de producción y consumo particulares de las regiones metropolitanas.

En América Latina y el Caribe se generan aproximadamente 231 millones de toneladas de residuos anuales con un promedio de 0.99 kg por persona al día, arriba del promedio mundial con 0.74 kg/ persona/día. Donde las regiones metropolitanas juegan un papel importante como contribuidores de impactos negativos, pero a su vez, como innovadores para la transformación sustentable en la gestión integral de RSU.

De acuerdo con Adrián Coad (2011), los principales problemas en el manejo de residuos sólidos urbanos de los países en desarrollo por parte de las instancias municipales son: la incapacidad de proporcionar una cobertura completa para la recolección y disposición de residuos, los fondos gubernamentales limitados, la falta de control ante la disposición final adecuada, así como los sistemas, recursos e infraestructura obsoleta de alto impacto ambiental en la gestión integral. A estas problemáticas se añade la falta de cooperación pública y ciudadana; sin olvidar la presencia de concesiones deficientes que no cumplen con los requerimientos y normativas locales y estatales.

En un diagnóstico sobre la gestión de residuos sólidos urbanos en Argentina, Schejtman e Irurita (2012) expusieron que los principales problemas eran que, al igual que lo expuesto por Adrián Coad, la mayoría de los municipios de Argentina poseía y posee (Gutiérrez, 2017) un presupuesto insuficiente para el manejo de los RSU donde el costo le representa a los municipios entre el 15% y el 30% de su presupuesto. Añadiendo que la normativa sobre la gestión integral de residuos no está actualizada y es insuficiente.

Asimismo, la gestión de RSU por parte de los municipios pueden ser atribuidos a distintas instancias como la dirección de aseo o servicios públicos o como la dirección de medio ambiente, sin una articulación que permita la gestión integral de residuos; adicionalmente, existe una falta de conocimiento por parte de funcionarios públicos que se encargan de dicha gestión; lo que conlleva a una deficiente estructura municipal para el avance hacia la sustentabilidad en la gestión de RSU. Añaden también los problemas vinculados con los términos de contratación de las concesionarias, la disposición final de alto impacto ambiental y las cooperativas de recuperadores informales de residuos. Este mismo diagnóstico identifica la baja tendencia a la gestión intermunicipal de los RSU, aspecto que se comparte en las regiones metropolitanas de Latinoamérica.

En el 2017, Ricardo Gutiérrez (2017) analizó los avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires y expuso los esfuerzos de los municipios por reducir la disposición en rellenos sanitarios, el desarrollo de programas de recolección diferenciada y nuevas metodologías de tratamiento, vinculando aspectos que han limitado el avance de algunos municipios. Expuso que las grandes transformaciones que se han dado en la gestión de residuos en Argentina se asocian a las demandas sociales, la formación de coaliciones políticas, las capacidades presupuestarias del gobierno municipal y las oportunidades de financiamiento interno y externo.

En Colombia, Lizarazo (2017) expuso que los problemas presentes en la gestión de residuos sólidos urbanos, específicamente del municipio de Lebrija Santander, se vinculaban a la ineficiente capacidad de disposición y prestación de servicios de recolección y transporte de RSU, la falta de instrumentos legales basado en diagnósticos actuales para la construcción de sitios de disposición final, además de contar con programas de educación ambiental ni cultura social en relación con la reducción en la generación de residuos.

En los municipios de México, de acuerdo con Bernache (2015), los principales problemas en el manejo de residuos sólidos urbanos se relacionan con el aumento en la generación de residuos que demanda mayor infraestructura para su recolección y

disposición, la insuficiencia de requerimientos económicos (presupuestales) para el pago de personal y parque vehicular para la recolección, una disposición final que no controla los aspectos ambientales, la falta de estrategias para la gestión sustentable de residuos y la escasa participación social en los procesos de gestión para disminuir la generación y participar en programas de separación de los residuos.

Estas problemáticas se van acumulando ante la creciente demanda de este servicio público. Los problemas generados por una mala gestión de RSU pueden clasificarse en:

- 1) Cuestiones económicas: altos costos de gestión y presupuesto municipal limitado.
- 2) Cuestiones físicas: infraestructura obsoleta e insuficiente, ubicación inadecuada.
- 3) Cuestiones sociales: demanda de cobertura y servicios de calidad, así como impactos a la salud.
- 4) Cuestiones ambientales: ausencia de controles para disminuir la contaminación generada en sitios de transferencia y disposición, sin enfoque en disminuir la generación y potencializar el tratamiento de residuos, así como los efectos de contaminación directa e indirecta a lo largo del proceso de gestión.
- 5) Cuestiones políticas: normativa desactualizada, limitada y desarticulada, instituciones poco capacitadas o nulas en temas de GIRSU, falta de articulación intermunicipal, así como las brechas entre el discurso político para una gestión sustentable enfocada en la economía circular y los resultados de acciones limitadas que buscan esta transformación.

Es importante señalar que los problemas de la gestión de RSU expuestos son localizados; es decir, no pueden generalizarse a todos los contextos urbanos de América Latina.

Metodología

En la presente investigación se realizó un enfoque metodológico predominantemente cualitativo de alcance exploratorio y cuantitativo de alcance descriptivo. La información cualitativa se obtuvo a partir de 17 entrevistas realizadas a actores clave en la gestión de RSU en el AMG como parte del trabajo de obtención de grado de Maestría en Proyectos y Edificaciones Sustentables del ITESO 2017-2019; así como el análisis

documental de recursos hemerográficos y visitas de campo a las plantas de transferencia y rellenos sanitarios del AMG.

Los datos cuantitativos se obtuvieron a partir de la base de datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021. El análisis de la información cuantitativa se llevó a cabo mediante estadística descriptiva; presentando los resultados en tablas y elementos cartográficos para conocer la distribución de la infraestructura de gestión de RSU en el AMG y así poder vincular los resultados de la información cualitativa desde las dinámicas espaciales.

En el siguiente apartado se exponen los resultados de investigación según las etapas del manejo de RSU: generación y recolección, transferencia, disposición final, separación y tratamiento de residuos.

Resultados: descripción de la actual gestión de residuos sólidos urbanos en el Área Metropolitana de Guadalajara

La gestión de residuos está conformada por distintas etapas que parten de la generación domiciliaria de residuos a la disposición final o tratamiento de estos. En el AMG, en el 2019 se anunció el nuevo Modelo Metropolitano de Gestión de Residuos (Base Cero) como parte del programa Jalisco Reduce del gobierno del estado que, a pesar de tener un enfoque metropolitano, se instaura en una gestión que sigue estando a cargo de cada municipio.

Aun cuando la infraestructura y los impactos socioambientales estén repartidos y compartidos entre los municipios que la componen, la gestión no ha logrado concretar una intermunicipalidad ni una integración por parte de todas las instancias de gobierno que se influyen y se ven impactadas por dicha gestión.

A continuación, se describe la configuración y los impactos socioambientales de cada etapa de la gestión de RSU en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Generación y recolección.

En el 2020 se generaron 5,262 toneladas diarias de RSU en el AMG (IMEPLAN, 2020) donde el 88% correspondiente a 4,637 toneladas diarias terminó en rellenos sanitarios sin controles ambientales y alcanzando apenas un 13% de residuos en tratamiento o reciclaje.

Actualmente la administración del servicio para el manejo de RSU varía entre los municipios que conforman el AMG como se muestra en la tabla 1, donde las

concesionarias son los principales responsables de la recolección y disposición. Sin embargo, en menor medida, se encuentran servicios de recolección privados y propios¹ ante la creciente demanda de los nuevos fraccionamientos periféricos, principalmente en los municipios de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga.

Tabla 1. Régimen del servicio de recolección de RSU y cantidad recolectada en el AMG al 2020

Municipio	Régimen	Año de término de la concesión	Toneladas diarias de residuos recolectadas	Porcentaje de la población con acceso al servicio de recolección	Porcentaje de RSU recolectados del servicio público por el sistema de casa por casa
Acatlán de Juárez	Concesión y administración municipal	N.A. ^b	22	100 %	100 %
Guadalajara	Caabsa Eagle y administración municipal ^a	2024	1393.11	100 %	100 %
Ixtlahuacán de los Membrillos	Administración municipal	N.A.	49.98	100 %	80 %
Juanacatlán	Concesión	N.S.S. ^c	17	95 %	95 %
El Salto	Concesión y administración municipal	2025	180	90 %	100 %
Tlajomulco de Zúñiga	Concesión Caabsa Eagle	2026	666.22	100 %	100 %
San Pedro Tlaquepaque	Administración municipal	N.A.	534	97 %	90 %
Tonalá	Caabsa Eagle y administración municipal	2025	395.05	100 %	100 %

¹ Los servicios públicos son los servicios gratuitos domiciliarios, a parques y jardines, vías públicas, mercados, tianguis y a instituciones. Los servicios concesionados son los servicios contratados por el municipio para la recolección y disposición final de los residuos sólidos urbanos. Los servicios privados, llamados también servicios contratados, son por parte de empresas que ofrecen el servicio para residuos a residenciales privados y para medianos y grandes generadores de residuos. Por último, los servicios propios son aquellos que llevan directamente sus residuos a vertederos (Bernache et al, 1998).

Zapopan	Administración municipal	N.A.	1350	100 %	80 %
Zapotlanejo	Concesión Energy Waste	2028	60	100 %	100 %

^a Para los residuos del centro y administración pública

^b No aplica (NA) ya que, en algunos casos, no es concesionada.

^c No cuenta con elementos para responder (NSS)

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (INEGI, 2021).

Para la ciudadanía, la recolección es la etapa más visible del sistema de gestión de residuos sólidos urbanos; por lo que da prioridad y atención a la constancia en este servicio. Como se observa en la tabla 1, arriba del 90% de la población tiene acceso al servicio de recolección casa por casa; sin embargo, la calidad y la recurrencia varían en distintas zonas del AMG.

Conforme a las cantidades de residuos recolectadas en el AMG, se puede observar en la tabla 1 que el 59% de los RSU corresponde a los municipios de Guadalajara y Zapopan, municipios en los que habita el 55% de la población del AMG. Por un lado, en el 2020 la recolección, concesionada a la empresa Caabsa Eagle en los municipios de Guadalajara, Tlajomulco, El Salto, y Tonalá, ha sido foco de diversas demandas para una mejor calidad en el servicio, por lo que, según el actual presidente municipal de Guadalajara Pablo Lemus Navarro, se prevé que, una vez finalizado el contrato, los residuos recolectados puedan ser gestionados por la administración municipal (Ramírez, 2022).

Por otro lado, los altos costos de gestión han sido uno de los principales problemas que enfrentan los municipios; en el 2017, Del Castillo (2017) publicó que la gestión de RSU en el AMG le cuesta al municipio 2.3 millones de pesos al día y expuso que “solamente la quinta parte de esa basura tendría que estarse entregando en los sitios de disposición final, es decir, el resto es aprovechable y tiene un mercado creciente” (Del Castillo, 2017).

Asimismo, tan solo en el 2021, el municipio de Guadalajara pagó a Caabsa Eagle por la concesión del manejo de residuos 381.1 millones de pesos (Informador, 2021). Estos altos costos se conjuntan con los presupuestos limitados de los municipios, sobre todo los municipios periféricos; lo que conlleva a una inversión limitada para cambios profundos en las estructuras institucionales y participativas para una gestión integral y sustentable de residuos.

Dentro de los impactos ambientales en esta primera etapa se identifican los generados por la quema de combustible de una recolección que se realiza de manera domiciliaria, aunado a que, en algunos municipios la calidad de los vehículos es mala debido a que rebasan los años de vida útil, aspecto que se registra en los municipios de Tlaquepaque e Ixtlahuacán de los Membrillos de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021). Estos factores contribuyen a una elevada cantidad de emisiones de efectos invernadero que repercuten en la calidad del aire e impactan indirectamente en el cambio climático. Adicionalmente, debido a que la ubicación de rellenos sanitarios está alejada de la conurbación, se provoca que se recorran largas distancias para la disposición final de los residuos, generando grandes cantidades de bióxido de carbono por los recorridos en la recolección y en la transferencia de residuos a su disposición final.

Transferencia.

Los sitios de transferencia son espacios dentro del área urbanizada donde se depositan los residuos que llegan en los camiones recolectores para posteriormente, dentro de las primeras 24 horas, ser transportados en tolvas de mayor volumen al lugar de disposición final con el objetivo de optimizar el transporte y facilitar el orden en los rellenos sanitarios o vertederos.

Como se muestra en la tabla 2 y la figura 1, en el AMG se encuentran actualmente cinco estaciones de transferencia ubicadas en el municipio de Tonalá (Matatlán), Guadalajara (18 de marzo), Tlajomulco (Cajilota), Tlaquepaque (Hasar's) y Zapopan (Belenes), sin embargo, se ha publicado recientemente los cierres programados para el sitio de transferencia 18 de marzo y el sitio de transferencia Matatlán, y la apertura de la planta de transferencia La Nogalera (Guadalajara), la cual sería la primera en cumplir con los requerimientos de bajo impacto ambiental y gestión efectiva bajo los marcos normativos de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial SEMADET; aspectos ausentes en los sitios de transferencia expuestos.

Tabla 2. Sitios de transferencia en el AMG en el 2020

Estación de transferencia	Municipio	Año de inicio de la autorización a concesionaria	Año de término de la autorización a concesionaria	Capacidad instalada de toneladas por día de RSU	Función
Estación de Transferencia Norte Coyula- Matatlán	Tonalá Guadalajara	2005	2025	900- 1200	Separación y almacenamiento temporal Compactación y pepena informal
Estación De Transferencia Hasar	San Pedro Tlaquepaque	2016	2021	2000	N.D. ^b
La Soledad O Potrero La Cajilota	Tlajomulco de Zúñiga	2006	2026	600	Separación
18 de marzo	Guadalajara	1994	2024	1400	Compactación, almacenamiento temporal y pepena informal
Los Belenes	Zapopan		N.A. ^a	N.D. ^b	Almacenamiento temporal

^a No Aplica (N.A.)^b No disponible (N.D.)

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (INEGI, 2021).

Disposición final.

En los sitios de disposición final se reciben, en promedio, un kilogramo de residuos diarios por persona (1.009 kg/habitante), donde el 88% de los residuos proviene de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga. La tabla 3 muestra los sitios de disposición final que utilizan los municipios para depositar los residuos generados en su territorio.

Tabla 3. Sitios de disposición final en el año 2020

Municipio	Concesión	Año de término de la concesión	Sitio de disposición final al 2020	Población 2020	Kilogramos de RSU diarios ^a 2020	Kg/habitante
Acatlán de Juárez	Grupo Enerwaste		Vertedero municipal	22261	22000	0.99
Guadalajara	Caabsa Eagle	2024	Los Laureles ^b	1385629	1385992	1.00
Ixtlahuacán de los Membrillos	Promotora Ambiental	N.D. ^c	Promotora Ambiental de la Laguna (PASA)	53045	49980	0.94
Juanacatlán	Grupo Enerwaste y Caabsa Eagle	N.D	La estancia Grupo Enerwaste	17955	17000	0.95
El Salto	Eco 5 Recolectora y Caabsa Eagle	2030	Los Laureles	232852	180000	0.77
Tlajomulco de Zúñiga	Caabsa Eagle	2026	Los Laureles	727750	653541	0.90
San Pedro Tlaquepaque	Hasar's Recolectora	N.D	Relleno sanitario tecnificado Hasar's	687127	534000	0.78
Tonalá	Caabsa Eagle	2025	Los Laureles	536111	382229	0.71

Zapopan	Sin conce- sión	N.A. ^d	Relleno metro- politano sanitario Picachos	1476491	1350000	0.91
Zapotla- nejo	Grupo Enerwaste		La estan- cia Grupo Enerwaste	71468	60000	0.84

^a La cantidad de residuos depositados en los sitios de disposición final

^b El relleno sanitario Los Laureles fue clausurado el 2020 dejando de recibir residuos de los municipios hasta el 2022. Los residuos han sido depositados en el Relleno Metropolitano Picachos

^c No Aplica (N.A.)

^d No disponible (N.D.)

Fuente: elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020) y Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021 (INEGI, 2021)

Por un lado, la lógica del mercado de las concesionarias genera que las empresas encargadas del manejo de residuos desincentiven programas que busquen disminuir la generación y el tratamiento de residuos debido a que las empresas concesionadas cobran por tonelada de residuo dispuesto. Asimismo, de acuerdo con Bernache (2019), la intervención de las concesionarias no ha favorecido la gestión integral porque buscan maximizar ganancias a costa de la degradación ambiental.

Por otro lado, debido a la mala gestión de los sitios de disposición final del AMG, se han presentado demandas sociales ante los impactos socioambientales. Actualmente se cuentan con 3 rellenos sanitarios en el AMG: Tecnificada Hasar's en Tlaquepaque, Picachos en Zapopan y el recién clausurado Los Laureles. Ninguno de los sitios de disposición, incluyendo los vertederos expuestos en la tabla 3 cumplen o cumplían con las especificaciones de infraestructura, ni con los procesos del sitio, ni con los controles de contaminación (Bernache, 2019).

Es importante señalar que los sitios de disposición final son una fuente de generación de gases de efecto invernadero, por lo que tiene repercusiones con el fenómeno del cambio climático. De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, los principales gases generados son el metano (CH₄), el bióxido de carbono (CO₂) y el sulfuro de hidrógeno (H₂S). “Todos ellos generan problemas ambientales de diversa índole, que van desde olores desagradables hasta la contribución al aumento de la temperatura global. Además, varios de esos gases tienen un efecto directo nocivo sobre la salud humana” (SEMARNAT, 2015).

En el AMG, los rellenos sanitarios no cuentan con la infraestructura adecuada para la captación de metano (CH_4), tan solo el sitio de Hassars captura e incinera la basura para transformar el CH_4 en CO_2 ; ya que el bióxido de carbono tiene un potencial de calentamiento² 21 veces menor al del metano.

Asimismo, en el sitio de disposición de Hassars, se lleva a cabo la recirculación de lixiviados, lo que genera resultados contraproducentes porque acelera la producción de metano para obtener un flujo constante del gas para beneficio económico por la venta de gas capturado; sin embargo, esto produce escurrimientos de lixiviados hacia los taludes del entierro (Bernache, 2019). En general, los sitios de disposición final del AMG no tienen un control sistematizado que minimice los impactos ambientales.

Aunado a esto, ante el bajo porcentaje de reciclaje de residuos inorgánicos valorizables, los rellenos sanitarios disminuyen su vida útil, lo cual implica la búsqueda de nuevos sitios o la ampliación de estos con las implicaciones socioambientales que este proceso generaría.

Finalmente, es importante resaltar que la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (PROEPA) identificó 97 tiraderos clandestinos entre el 2013 y 2019; donde el municipio de Zapopan contaba con 34 sitios sin los registros legales (El informador, 2019 mayo). Estos sitios son de muy alto impacto ambiental, lo cual implicaría un efecto a la salud a las poblaciones más cercanas; situación que se vincula a la falta de atención municipal a la cobertura y gestión integral de residuos sólidos urbanos.

Separación.

La separación de residuos es un aspecto fundamental en los sistemas de gestión de RSU, y se encuentra en distintas etapas del manejo de residuos:

La primera separación se da en la fuente. En algunas colonias de los municipios centrales del AMG se realiza recolección de residuos separados en orgánicos e inorgánicos, por lo que los hogares realizan la separación *in situ*. Sin embargo, el servicio generalizado no realiza una recolección diferenciada de residuos, por lo que no se incentiva la separación.

En esta primera etapa de separación también se encuentran los pepenadores ambulantes, quienes se encargan de recolectar los residuos de su interés, casa por casa, en distintas colonias de los municipios ya mencionados.

² Segundo Informe de Evaluación del IPCC (1995) utilizado para informar ante la CMCC

En la recolección, los operadores de los camiones recolectores realizan también la separación de residuos valorizables durante su recorrido domiciliario. Los residuos que ellos separan son recogidos por un tercero durante sus trayectos o son llevados a puntos de acopio para posteriormente venderlos a las recicladoras. Estos puntos de acopio consisten en la apropiación de un área cercana a las plantas de transferencia o rellenos sanitarios por parte de los operadores de la recolección, donde depositan los residuos valorizables.

En los sitios de transferencia también se realiza la separación de residuos por parte de pepenadores, quienes venden sus residuos a las recicladoras. En estos lugares se encuentran cooperativas de pepenadores sindicalizados. Por lo general, cada planta de transferencia está a cargo de un grupo de líderes de pepenadores encargados de controlar y gestionar el trabajo de los pepenadores dentro de estas áreas. En el caso de la planta de transferencia de Matatlán, dentro de esta viven pepenadores que con el tiempo han construido sus hogares dentro de la planta.

En los rellenos sanitarios del AMG también se realiza una última separación de basura por parte de pepenadores, quienes son responsables de la separación de aproximadamente el 60% de los residuos inorgánicos (Aguayo, 2013). Al igual que en las plantas de transferencia, los pepenadores se organizan por cooperativas y están sindicalizados.

Actualmente, en el AMG se cuenta con puntos de acopio privados, sociales y públicos que reciben los residuos separados, lo cual ha buscado incentivar la participación ciudadana en esta etapa del sistema de gestión de RSU. Una de las iniciativas que tienen los municipios de Zapopan y Guadalajara, son los Puntos Limpios, que reciben los residuos separados de plásticos, papel y cartón, metal y resto; y también cuentan con contenedores especiales para el acopio de vidrio. Otras iniciativas son los centros de acopio comunitarios como el de la asociación civil Casa Cem, el Tianguis del Recicle y los programas de acopio en los centros educativos.

Actualmente, se proyectan Puntos Verdes en los municipios del AMG para seguir incentivando la separación y el tratamiento de residuos sólidos urbanos en la región metropolitana (IMEPLAN, 2020).

Tratamiento de RSU

Por último, el tratamiento de residuos consiste en procedimientos físicos-químicos, biológicos y/o térmicos, que cambian las características de los residuos, reduciendo su volumen y grado de peligro (LGPEGIR, 2003). En el AMG, el

tratamiento de residuos puede ser desde el compostaje, procesamiento, reciclaje o cualquier proceso de valorización de residuos.

De acuerdo con Bernache (2015), el índice de reciclaje se estimaba en 8% del total de los residuos sólidos urbanos; actualmente se estima que incrementó al 13% de RSU reciclados, debido a los programas gubernamentales y nuevas empresas encargadas del tratamiento de residuos. Sin embargo, más del 30% de los residuos podría clasificarse con potencial de reciclaje.

De acuerdo con la jefatura de la Gestión Integral de Residuos del Municipio de Guadalajara, en el 2018, con el programa “Puntos Limpios” de Guadalajara, se lograron reciclar más de 65 toneladas semanales (Rojas, 2019).

Finalmente, en el AMG, de acuerdo con el registro de empresas autorizadas de etapas de manejo de residuos del 2019 publicado por la SEMADET (2019) existen: 44 empresas que se encargan del tratamiento de residuos; 44 empresas encargadas del reciclaje, principalmente de plásticos de distintas densidades; y 54 empresas encargadas del co-procesamiento, principalmente de residuos orgánicos.

La metropolización y sustentabilidad en la gestión de RSU en el AMG

Frente a las problemáticas presentadas en el AMG debido a la generación, recolección e infraestructura para la transferencia y disposición de residuos, se han realizado esfuerzos para mejorar la gestión de residuos en la región metropolitana buscando un enfoque sustentable. Conforme a la revisión documental; en los últimos 5 años se han realizado cambios importantes en la infraestructura del sistema de gestión en el área metropolitana de Guadalajara como:

1. el cierre del relleno sanitario Los Laureles, Matatlán y el sitio de transferencia 18 de marzo, así como la incorporación del nuevo sitio de transferencia La Nogalera con las medidas y requerimientos adecuados para minimizar los impactos ambientales;
2. la construcción de nuevas celdas para ampliar el relleno sanitario Picachos como principal sitio de disposición final del AMG. Sin embargo, aún está pendiente el equipamiento para convertirlo en Centro Integral de Economía Circular;

3. la incorporación de Puntos limpios y la proyección de Puntos Verdes como centros de acopio;
4. el Modelo Metropolitano de Gestión de Residuos (Base Cero), impulsado por el Gobierno del Estado de Jalisco, aprobado en mayo del 2019 Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), que hace un esfuerzo por darle un enfoque de economía circular a la gestión de RSU.

A pesar de los esfuerzos presentados, la gestión sigue siendo responsabilidad de cada municipio sin acciones realmente intermunicipales de gestión, lo que debilita una verdadera metropolización de la gestión de residuos.

A partir de la presentación del Modelo Metropolitano se han publicado acuerdos y desacuerdos, conforme a la propuesta del Centro Integral de Economía Circular, donde una propuesta inicial era su ubicación en Tala, dicha propuesta fue denegada debido a las demandas sociales y se habló incluso de una ubicación posible en Ixtlahuacán de los Membrillos, pero de igual manera fue rechazada.

A 4 años de la publicación de la propuesta del Centro Integral de Economía Circular, aún no se ha definido su ubicación, por lo tanto, no se ha iniciado el desarrollo de este complejo que permitiría, de acuerdo a lo expuesto por el Gobierno de Jalisco (2021), la categorización y revalorización a través de la separación de residuos para su aprovechamiento, la reintegración de materiales valorizables al sector productivo, así como la transferencia, tratamiento y disposición adecuada de los residuos no valorizables.

Ante una tendencia al acaparamiento presupuestal y de financiamientos internacionales a los municipios centrales, este modelo de metropolización ha ayudado a mejorar la distribución de programas y proyectos vinculados al manejo sustentable de residuos en municipios periféricos del AMG.

Ante los problemas y avances de la gestión, se señala a continuación las áreas de oportunidad relevantes para una transición a un modelo integral, sustentable y metropolitano:

1. Transparencia y accesibilidad a la información sobre acuerdo metropolitano, avances y resultados de las acciones que cuentan con financiamiento internacional, federal y estatal. Así como el seguimiento ante las propuestas de los Centros de Economía Circular y su socialización, el proceso de cierre del relleno sanitario Los Laureles, y el avance sobre la propuesta presentada por el gobierno de un plan de oferta a recicladores informales de forma humanitaria, del cual no se ha tenido información pública;

2. La socialización efectiva de proyectos de reducción en la generación y separación de residuos para su aprovechamiento, que incluya los mecanismos e infraestructura para fomentar la participación ciudadana;
3. Una intermunicipalidad que permite compartir la infraestructura de manera justa y equitativa, y que, como se ha mencionado, abarque la gestión y no sólo proyectos de cooperación y financiamiento;
4. Adecuaciones a los sitios de transferencia y rellenos sanitarios que actualmente son de alto impacto socioambiental;
5. Diagnosticar y resolver el problema de los tiraderos clandestinos; incluyendo planes y transparencia en el proceso.

El Área Metropolitana de Guadalajara es una de las principales regiones con mayor cantidad de residuos sólidos urbanos generados anualmente; pero a su vez, es de los principales ponentes en innovación y avance hacia modelos sustentables de gestión de residuos en el país.

Conclusión

La actual gestión de residuos sólidos urbanos del Área Metropolitana de Guadalajara presenta un fuerte reto ante el crecimiento urbano y poblacional de la región; aspecto que impacta en el incremento de la generación de residuos y en la demanda de un sistema de gestión eficiente y suficiente para solventar tanto los problemas actuales del sistema de gestión como la futura demanda.

Frente a problemas como la infraestructura obsoleta e insuficiente de recolección, acopio y disposición final, sitios de transferencia y rellenos sanitarios con altos impactos ambientales, altos costos de gestión, escasa participación ciudadana, un enfoque que no prioriza la disminución de residuos, ni potencializa el reciclaje y la falta de gestión intermunicipal, el Gobierno de Jalisco, en conjunto con la Junta de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara del IMEPPLAN, han logrado avanzar en un enfoque más aproximado a la gestión sustentable de RSU porque, en los últimos 5 años se han realizado cambios importantes en la infraestructura, como la nueva planta de transferencia La Nogalera, el cierre de sitios de transferencia y rellenos sanitarios que tenían demandas sociales por sus impactos ambientales, los nuevos proyectos que buscan potencializar el reciclaje de los residuos y la misma coordinación intermunicipal.

Sin embargo, la coordinación intermunicipal no ha podido resolver de manera efectiva una gestión integral e intermunicipal que responda a las necesidades de todos los municipios que la conforma.

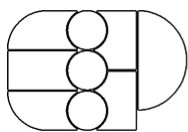
Finalmente, una verdadera gestión metropolitana debe ser transversalmente institucional en las distintas áreas de incidencia, minimizando los impactos socioambientales y aumentando la participación ciudadana en todo el proceso de gestión; es decir, desde el evitar la generación de residuos hasta la disposición final o tratamiento de éstos.

Referencias

- Aguayo, N. (2013) *Reciclaje de residuos en el área metropolitana de Guadalajara y su impacto en la sustentabilidad ambiental*. Tesis de Maestría en Desarrollo Local y Territorio. Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.
- Bernache G., Bazdresch M., Cuéllar J.L. y Moreno F. (1998). *Basura y metrópoli. Gestión social y pública de los residuos sólidos municipales en la zona metropolitana de Guadalajara*. Universidad de Guadalajara CIESAS-ITESO-Colegio de Jalisco, Guadalajara, México.
- Bernache (2019) Evaluación de los sistemas de manejo de residuos en cuatro municipios de Jalisco, México. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*. (35) (Residuos sólidos en México) 19-27, DOI: 10.20937/RICA.2019.35.esp02.03.
- Bernache , G. (2015) La gestión de los residuos sólidos: un reto para los gobiernos locales. *Sociedad y Ambiente*, (1), 72-101.
- Chicago Metropolitan Agency forPlanning (s.f.). *Impacts of Municipal Solid Waste* recuperado de <http://www.cmap.illinois.gov/about/2040/supporting-materials/process-archive/strategy-papers/waste-disposal/impacts>
- Coad, A. (2011). *Collection of Municipal Solid Waste. Key issues for Decision-makers in Developing Countries*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).
- Del Castillo, Agustín (2017) *La basura, mal negocio para el AMG, cuesta 2.3 mdp al día*. recuperado de Milenio: http://www.milenio.com/region/basura_guadalajara-concesionarios-recoleccion_residuos-milenio_noticias_jalisco_0_970103018.html
- El informador. (2017, 7 de noviembre). *Pobladores de Tonalá padecen arroyo contaminado en cercanías de vertedero*. [Nota de prensa] Recuperado de <https://www.informador.mx/jalisco/Pobladores-de-Tonala-padecen-arroyo-contaminado-en-cercanias-de-vertedero-20171107-0037.html>
- El Informador. (2019, 14 de mayo). *Zapopan encabeza tiraderos clandestinos en el Estado* [Nota de prensa]. Recuperado de <https://www.informador.mx/Zapopan-encabeza-tiraderos-clandestinos-en-el-Estado-l201905140001.html>
- El informador. (2020, 8 de septiembre). *Atoran plan estatal para el manejo de la basura*.

- [Nota de prensa] Recuperado de <https://www.informador.mx/Atoran-plan-estatal-para-el-manejo-de-la-basura-l202009080001.html>
- El Informador. (2021, 17 de julio). *Sólo Guadalajara generó menos basura en 2020. 17 de julio de 2021*. [Nota de prensa] Recuperado de <https://www.informador.mx/Solo-Guadalajara-genero-menos-basura-en-2020-l202107170001.html>
- El informador. (2021, 19 de enero). *Sólo 3 de cada 10 municipios cumplen gestión de residuos. 19 de enero 2021*. [Nota de prensa] Recuperado de <https://www.informador.mx/Solo-3-de-cada-10-municipios-cumplen-gestion-de-residuos-l202101190001.html>
- Gobierno de Guadalajara. (2018). *Programa Municipal para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Base Cero 2018-2021 Visión 2030*. Recuperado de [https://guadalajara.gob.mx/Programa_Municipal_para_la_Gesti%C3%B3n_Integral_de_Residuos_S%C3%B3lidos%20\(1\).pdf](https://guadalajara.gob.mx/Programa_Municipal_para_la_Gesti%C3%B3n_Integral_de_Residuos_S%C3%B3lidos%20(1).pdf)
- Gobierno de Jalisco. (2021). *Gobierno de Jalisco en coordinación con los municipios, informó sobre los avances del nuevo modelo metropolitano de gestión de residuos sólidos urbanos bajo el principio de economía circular*. Recuperado de <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/130910#:~:text=El%20CIEC%20es%20un%20modelo,adecuada%20de%20los%20residuos%20no>
- Gran, J. y Berncahe, G. (2015). *Gestión de residuos sólidos urbanos, capacidades del gobierno municipal y derechos ambientales*. Sociedad y Ambiente, 4(1), 9, noviembre de 2015-febrero de 2016, ISSN: 2007-6576, pp. 73-101.
- Gutiérrez, R. (2017). *¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. En Günter y Gutiérrez (Ed.), *La política del ambiente en América Latina. Una aproximación desde el cambio ambiental global*. Clacso y Universidad Autónoma Metropolitana.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de población y vivienda 2020*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI (2021). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2021 Módulo 6*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/>
- Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara. IMEPLAN (2020). *Licitación Pública Nacional con Concurrencia del Comité LPN-IMP-003-2022*. Recuperado de <https://www.imeplan.mx/wp-content/uploads/2022/08/LPN-003.pdf>
- Kaza, S., Yao, L. C., Bhada-Tata, P., & Van Woerden, F. (2018). *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Urban Development; Washington, DC: World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>
- Lizarazo, J. (2017). *Análisis de la gestión actual del manejo de los residuos sólidos del municipio de Lebrija – Santander*. Bucaramanga: Universidad de Santander.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. (2003). *Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2003*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/263_220515.pdf

- Ley Gestión Integral de los Residuos del Estado de Jalisco (2007). *Ley Gestión Integral de los Residuos del Estado de Jalisco*. Recuperado de: https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_gestion_integral_de_los_residuos_del_estado_de_jalisco.pdf
- López, R. (2019, 18 de abril). *Incendio en relleno sanitario Los Laureles controlado al 90%*. El Occidental. [Nota de prensa] Recuperado de <https://www.eloccidental.com.mx/local/incendio-en-relleno-sanitario-los-laureles-controlado-al-90-3340259.html>
- Ramírez, M. (2022, 4 de agosto). *Tras varios ultimátum, municipios metropolitanos ahora van por un “SIAPA de la basura”*. UdG Noticias. Recuperado de <https://udgtv.com/noticias/tras-varios-ultimatum-municipios-metropolitanos-ahora-van-siapa-basura/>
- Rojas, C. (2019). *Modelo de una cadena de microrrecicladoras para una infraestructura sustentable de gestión de residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Guadalajara*. Trabajo de Obtención de Grado. ITESO. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11117/5992>.
- Schejtman e Irurita. (2012). *Diagnóstico sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos en municipios de la Argentina*. CIPPEC. Recuperado de <https://lideresmunicipales.cippec.org/2014/12/02/diagnostico-sobre-la-gestion-de-los-residuos-solidos-urbanos-en-municipios-de-la-argentina/>
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (2019). *Gestión Integral de Residuos*. Documento Excel: Listado de empresas autorizadas para la recolección o traslado de RME. Febrero 2017. Recuperado de <http://semadet.jalisco.gob.mx/medio-ambiente/residuos/gestion-integral-de-residuos>
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (2015). *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México*. Recuperado de <http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe15/>
- Van de Klundert, A. (2001). *Integrated Sustainable Waste Management - the Concept*. Netherlands: Anne Scheinberg.
- Vilches, R. E. (2013). *Testing Benchmark Indicators for Integrated and Sustainable Waste and Resource Management*. Londres: Imperial College. Maestría en Ciencias de Ingeniería Ambiental. Vilches.



ARTÍCULO CIENTÍFICO

El transporte público como factor de exclusión entre el Área Metropolitana de Guadalajara y el municipio de Tonalá

ROBERTO IVÁN PIEDRA ASCENCIO

El Colegio de Jalisco.

 orcid.org/0000-0003-0990-1123

roberto.piedra10@gmail.com

CRISTINA ALVIZO CARRANZA

El Colegio de Jalisco.

 orcid.org/0000-0002-7822-3066

cristina.alvizo@coljal.edu.mx

Resumen

En este capítulo se analiza la puesta en marcha del proyecto Mi Macro Periférico y la segregación que causó dejar fuera del eje troncal y del diseño estructural al municipio de Tonalá. Se discuten los desequilibrios intermunicipales que se presentan en el Área Metropolitana de Guadalajara en relación con distintos medios de transporte, especialmente con la creación de Mi Macro Periférico (Peribús), además del diseño del sistema de bicicletas públicas (Mi Bici) y la ubicación de sus polígonos, además de otros elementos como los Puntos Púrpura; a través de la revisión documental de informes gubernamentales, notas hemerográficas, redes sociales, observación y declaraciones en medios de comunicación. Se parte de la idea de que la implementación de dichas políticas parece haber privilegiado a los municipios centrales en detrimento del resto, por lo que la investigación pretende señalar estos desequilibrios metropolitanos en favor de un diseño de políticas integral que beneficie a todos los habitantes de la ciudad, independientemente de su municipio de residencia.

Palabras clave: Pobreza de transporte, Mi Macro Periférico, transporte público.

Cómo debe citarse este artículo:

Piedra, R., Carranza, C. (2023). El transporte público como factor de exclusión entre el Área Metropolitana de Guadalajara y el municipio de Tonalá. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (3), 104-129. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 06/06/2023

Aceptado: 12/09/2023



El servicio público del transporte

El transporte público o colectivo es un elemento básico en las ciudades. De él depende el desarrollo económico y social, así como el acceso a los servicios de educación, salud, comercio y diversión, entre otros. La falta o deficiencia de este servicio a su vez genera una serie de desigualdades, pues limita el derecho de movilidad de los ciudadanos. Con miras a dar solución a los problemas de transporte público y la movilidad en los últimos años se han implementado distintas políticas públicas y proyectos bajo el precepto de la igualdad, la equidad y la sostenibilidad.

Uno de los grandes avances ha sido entender que el modelo de vehículos de baja capacidad, como camiones, minibuses y combis, ya resulta obsoleto, contaminante y peligroso y que las principales ciudades latinoamericanas están transitando a un modelo de transporte de alta capacidad, como el metro y los sistemas BRT (*bus rapid transit*). Estos sistemas tienen capacidad para mover a más personas en menos tiempo, son más seguros y accesibles, descongestionan las vialidades y son menos contaminantes. No obstante, la implementación de estos modelos no garantiza el éxito, pues deben reunir ciertas características que respondan a las necesidades de los usuarios y avalar su inclusión y accesibilidad, además, estos modelos de transporte deben insertarse en un proyecto integral y articulado que permita conexiones con otros medios de transporte o permita traslados a pie. Sin duda, el éxito de estos sistemas radica en que se planifiquen de manera adecuada.

El nuevo paradigma en este sentido es el modelo de desarrollo orientado al transporte (DOT) que “busca poner en función e integrar el uso de transporte público hacia uno intermodal que dé lugar a altas densidades, usos mixtos de suelo en torno a las estaciones, una mejor conectividad y rapidez en los traslados de los usuarios con redes potentes de transporte no motorizado, así como espacios públicos dinámicos” (Guerrero y Valenzuela, 2020, p. 307). La implementación de este modelo de desarrollo traería importantes beneficios para los usuarios, pues poner en marcha una red de transporte que satisfaga las necesidades de cada parte de la ciudad podría poner fin a los problemas de movilidad, en especial de las zonas periféricas, que por su localización no suelen ser atendidas, aunque tengan una densidad poblacional alta, lo que genera exclusión, desigualdad e inequidad.

En el caso de Guadalajara y su área metropolitana, desde hace algunos años se han llevado a cabo varios proyectos cuyo objetivo ha sido que el transporte público adquiriera mayor preponderancia y cuente con distintas modalidades, para así garantizar un equilibrio y respeto entre las diferentes formas de desplazamiento. No obstante, vemos que los avances son lentos y el vehículo particular es el predominante. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo Jalisco 2013-2030 busca garantizar la movilidad y seguridad de las personas, para lo cual ha sido imperante trabajar en modelos integrales de movilidad, los cuales requieren de inversión en infraestructura para el transporte colectivo articulado (Vélez y Ferrer, 2017, p. 204).

Guadalajara cuenta con dos sistemas de transporte masivo, el tren ligero con tres líneas y el *bus rapid transit* (BRT) o Macrobus con una, sin embargo, estas no ponían solución a uno de los grandes problemas que arrastraba el modelo de transporte del AMG, que era el creado en el anillo periférico, cuyo servicio se mantenía con base en camiones y como se explica más adelante, predominaba una de las rutas más conflictivas debido a sus altos índices de accidentes. Es por ello que se apostó a la creación de la segunda línea bajo el modelo de BRT en el periférico. Modelo que ha sido muy bien calificado, porque implica un carril exclusivo y es medianamente eficiente en el traslado masivo de pasajeros. Sin embargo, su puesta en marcha no garantiza el éxito del proyecto ni que ponga fin a los problemas de movilidad de esta zona del AMG. Por el contrario, Mi Macro Periférico sacó a flote viejas problemáticas y nuevos debates sobre la segregación de unos de los municipios del AMG: Tonalá.

Tanto las líneas del tren ligero como las de Macrobus cubren mayormente la demanda de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque, pero dejan fuera a algunos municipios con amplia expansión urbana y poblacional, entre ellos destaca Tonalá, que a pesar de su cercanía con Guadalajara y el gran incremento de proyectos de vivienda que ha tenido en los últimos años, no ha sido incorporado a los sistemas de transporte masivo.

El transporte público como factor de exclusión

Desplazarse libremente es uno de los derechos más elementales de los seres humanos y está protegido por disposiciones de orden internacional, nacional y subnacional. En el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se puede leer que toda persona tiene derecho a circular libremente, a elegir su lugar de residencia y a entrar y salir del mismo (Naciones Unidas, s.f.). En México, además del derecho a desplazarse libremente en el territorio nacional, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se añadió a

finales de 2020 un párrafo al artículo cuarto del mismo ordenamiento para establecer el derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad.

En su sentido más general, la movilidad es la actividad que supone el desplazamiento de personas a través de sus medios o de algún tipo de transporte (Comisión Ambiental de la Megalópolis, 2018). Por su parte, la movilidad urbana tiene distintas definiciones: es el fenómeno que consiste en los deseos de viajar de una zona a otra dentro de una ciudad como resultado de la interacción social y económica entre las distintas zonas urbanas; también es el desplazamiento de las personas y mercancías a diferentes puntos de las ciudades, lo cual incide en la accesibilidad de las personas a los bienes, servicios, actividades económicas, trabajos, negocios y otros destinos que les permiten obtener ingresos y satisfacer necesidades (Rosas, Jiménez y Calderón, 2022).

Estudios recientes han coincidido en señalar que la movilidad urbana, entendida asimismo como “la manera en que un individuo realiza un programa de actividades en sus dimensiones espaciales y temporales” (Obregón y Betanzo, 2015, p.63), no puede disociarse del concepto de accesibilidad, pues este es el principal factor de la movilidad, ya que es lo que potencia la eficacia de todo sistema vial. En este mismo tenor, Santos Pérez (et. al, 2021) apunta que la movilidad urbana y la accesibilidad “deben ser comprendidas desde la perspectiva de la incidencia que ejerce cada componente de este sobre los demás, bajo la premisa de que como sistema su comportamiento debe ser equilibrado”. (Santos Pérez, et al., 2021)

Para Crotte y Narezo (2020) la accesibilidad es el cambio de paradigma en la movilidad, ya que “ha demostrado abordar con mayor precisión la complejidad que representan los movimientos de personas en entornos urbanos”. Estos autores aseguran que “la accesibilidad, más que enfocarse en la efectividad, eficiencia y desempeño de un sistema, tiene como objetivo determinar la facilidad de acceso que tiene una población y/o individuo a ciertos bienes y servicios a distintas escalas, partiendo de una escala local” (s.p).

De esta manera, el transporte público se convierte en un medio esencial de la movilidad como derecho, mismo que debe ser provisto por los gobiernos en distintas modalidades como un servicio de carácter público en el que la accesibilidad debe ser parte importante de su planeación. En Jalisco, entidad en la que se desarrolla esta investigación, el servicio de transporte público debe prestarse de forma regular, continua, uniforme, permanente y en las mejores condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia, según lo establecido en la fracción II, artículo 8 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

A su vez el derecho a la movilidad eficiente por medio del transporte público no es un derecho aislado, sino que condiciona a muchos otros, debido a que tanto en comunidades urbanas como rurales las personas deben trasladarse a los centros de trabajo, escuelas, mercados, clínicas u hospitales y espacios recreativos, entre otros lugares en los que satisfacen sus necesidades (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016). Como señalan Vélez y Ferrer (2017) “un sistema de movilidad adecuado e integral contribuye a mejorar la calidad de vida de los habitantes.” (p.95).

Por ello, el transporte público es tan importante: si este se provee de forma eficiente las personas pueden conseguir mayores oportunidades laborales y mejor remuneradas, tienen la posibilidad de llegar a las escuelas y universidades a instruirse, acceden a los servicios médicos y a la recreación, entre otros aspectos que mejoran su calidad de vida. Por el contrario, la provisión ineficiente del servicio de transporte público priva a las personas de todo lo anterior.

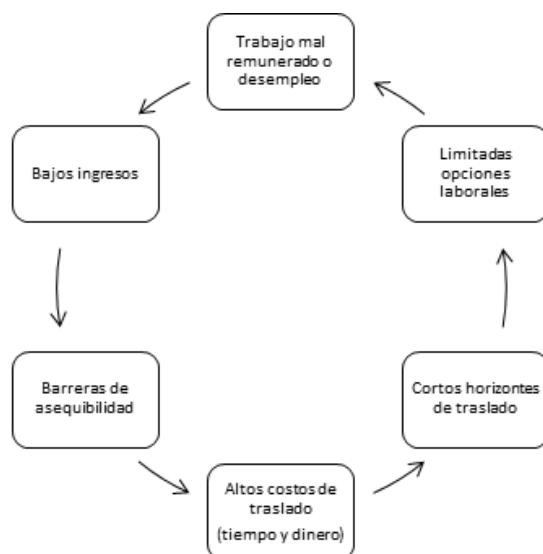
De acuerdo con Óscar Figueroa, Luis Miguel Valenzuela y Anísio Barileiro, la deficiente infraestructura del transporte fomenta algunas condiciones de desigualdad, “dado que las oportunidades y beneficios se encuentran repartidos en el territorio” (p. 18), así, para las personas que viven en las periferias de las ciudades el costo para alcanzar estas oportunidades es más alto (Figueroa, et al., 2020). En este sentido se distingue entre la desigualdad y la equidad, la primera se da cuando algunas zonas carecen del servicio de transporte, en cambio, no hay equidad cuando el transporte circula por toda el área, pero “no están preparados para atender a los ancianos o a los discapacitados” (p. 19).

Dado que el transporte público es un factor importante para permitir o impedir que las personas se desarrollen adecuadamente, las fallas en su provisión hacen que este se encuentre ligado estrechamente a otros problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Si bien esta conexión es evidente, su complejidad se encuentra en la linealidad, pues a simple vista no es sencillo identificar si las personas no acceden a un servicio de transporte público eficiente porque se encuentran en zonas marginadas y carecen de los ingresos suficientes para hacerlo, o bien, si se encuentran atrapadas en dichas zonas y no pueden acceder a mejores salarios porque el transporte público deficiente se los impide.

En la realidad esta relación no es tan lineal, sino que se clarifica cuando se le representa como un círculo vicioso que adopta la siguiente forma: si una persona proviene de un entorno de pobreza, vive en una zona alejada al centro económico de su ciudad y no recibió instrucción escolar o profesionalizante, cuando salga al mercado laboral es probable que tenga un trabajo mal remunerado o incluso no pueda emplearse, por lo tanto, obtenga bajos o nulos ingresos; a su vez, estos ingre-

sos ocasionarían barreras de acceso a bienes y servicios, *ergo*, sus costos de traslado se incrementarían en términos monetarios y de tiempo; luego, estos altos costos de traslado le obligarían a moverse en un polígono reducido en torno a su vivienda y al hacerlo, también sus opciones laborales se limitarían a las pocas ofertas que existan cerca de su vivienda, las cuales probablemente sean mal pagadas, de modo que la persona volvería al punto de partida.

Figura 1. Representación de las relaciones entre bajos ingresos, costos de transporte y oportunidades laborales



Fuente: Gates, Gogescu, Grollman, Cooper, Khambhaita, 2019.

Sobre lo anterior, es necesario remarcar que la exclusión ocasionada por el transporte público se incrementa en ciudades con alta dispersión, pues se vuelve necesario conducir para trabajar, estudiar, visitar familiares o amigos y para llevar a cabo el resto de las actividades que permiten a una persona integrarse en su comunidad, por lo tanto, las personas “desmotorizadas” carecen de opciones de viaje y se ven excluidas de las dinámicas de su ciudad (Salazar-Burrows, Ugarte y Osses, 2014).

En ciudades dispersas, las personas desmotorizadas generalmente no lo son por elección, sino por la insuficiencia de los ingresos necesarios para comprar y mantener un vehículo que les permita sumarse a la dinámica auto-dependiente de su comunidad. En este punto, se relacionan el transporte público y la pobreza, al punto

que se ha originado el concepto de pobreza de transporte (*transport poverty*), entendida como la dificultad o la incapacidad de las personas de hacer los traslados necesarios debido a una combinación del vínculo entre los ingresos de la persona y los costos del servicio, también definida como la falta de los servicios de transporte necesarios para acceder a los servicios generales y al trabajo (Parlamento Europeo, 2022).

Estudios recientes han utilizado a la pobreza del transporte para analizar este fenómeno, entendido como la ausencia de un sistema de transporte eficiente, que limita las necesidades de movilidad de cierto sector, afectando directamente en su economía y oportunidades. Una crítica que surge al utilizar este concepto es que al analizar la pobreza no se toma en cuenta el transporte como una variable aislada, como ocurre con la alimentación, la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, entre otros. (Monreal Lugo, 2022).

De esta manera, el fundamento principal de la pobreza de transporte se sostiene en que los estratos con menores recursos en países en desarrollo generalmente se ubican en la periferia, donde hay menor empleabilidad y escasos servicios públicos, de modo que las personas se ven obligadas a viajar largas distancias para poder acceder a ellos. Lo anterior se agrava con el hecho de que existe una deficiente oferta de transporte, lo cual produce lo que se conoce como la trampa de la pobreza (Monreal Lugo, 2022, p. 26).

De tal suerte, la pobreza del transporte lleva implícita la exclusión social, pues los pocos medios de transporte aunado a los altos costos del mismo, precarizan más a las personas que viven en las periferias y limitan sus oportunidades de trabajo y educación, pues invierten más tiempo y dinero en su movilidad cotidiana, como se observa en la figura 1.

Adicionalmente, la pobreza del transporte no afecta por igual a los distintos grupos sociales, sino que algunos de ellos se encuentran en mayor riesgo de padecer el problema, sobre todo las mujeres, los estudiantes, las personas adultas mayores y los habitantes de zonas rurales. De lo anterior, proviene la importancia de formular instrumentos de política pública que reduzcan las brechas de desigualdad ocasionadas por la provisión ineficiente del servicio de transporte público.

Una de las formas inmediatas de aliviar la carga que suponen los altos costos del transporte público para las personas en pobreza consiste precisamente en implementar descuentos focalizados, que cuando llegan a quienes más los necesitan, suelen reportar niveles considerables de eficacia (Gates, et al., 2019). No obstante, no se puede perder de vista que, si bien el transporte público es clave para reducir las desigualdades, no es el único factor que incide en ellas, de modo que las políticas de transporte deben acompañarse de otros instrumentos.

Así, las políticas de transporte deben orientarse a garantizar el acceso de las personas desde sus viviendas hasta sus actividades a un costo razonable, mientras que otras políticas de vivienda, capacitación, educación y empleo, completan la estrategia. Sin embargo, un nuevo problema ocurre cuando sí se formulan políticas públicas de transporte, pero estas se diseñan de tal manera que en lugar de reducir las brechas entre los habitantes, las incrementan.

Esto se explica, en parte, por una forma de violencia simbólica conocida como “efecto barrio”, que consiste en la estigmatización de ciertos territorios y sus habitantes por relacionarlos con aspectos negativos como el crimen, el peligro o la suciedad (Freidin, Ballesteros, Krause y Wilner, 2020).

Se entiende que esta estigmatización es una expresión de violencia simbólica en medida en la que es impuesta a través de relaciones de fuerza y debido a que no ocurre por causas naturales, sino culturales. Por lo tanto, para estigmatizar no se emplean criterios, sino que se usan prejuicios que se hacen pasar como el orden natural de las cosas. Ahora bien, aunque lo anterior sea absolutamente arbitrario, no implica que se realice sin sustento, por el contrario, es clara la existencia de una base objetiva sobre la cual se fundan los estigmas. Usualmente, esta base objetiva la conforman los sujetos y grupos que ocupan posiciones marginales dentro de una ciudad o sociedad en función de su falta de capital económico y simbólico (Cornejo, 2012).

Estos sujetos o grupos generalmente habitan las periferias de las urbes, aunque es necesario distinguir a las periferias acomodadas de las pauperizadas. Mientras hay personas que eligen el confín como estrategia de escape de la cotidianidad y para esparcimiento, hay quienes lo experimentan como el espacio cotidiano (Hiernaux y Lindón, 2004). Para las élites y su estilo de vida dentro de una ciudad de dispersión, la necesidad de trasladarse con intensidad puede llegar a ser una molestia, pero al tener todos los medios para hacerlo, no se vuelve algo incapacitante; en cambio, trasladarse sin poder adquisitivo sí limita al individuo a solo desplazarse en ciertos horarios y condiciones.

Tonalá y el Área Metropolitana de Guadalajara

El Área Metropolitana de Guadalajara es una de las urbes más importantes de México y está conformada por diez municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Zapotlanejo y Acatlán de Juárez (Gobierno del Estado de Jalisco, s.f.).

Tabla 1. Datos demográficos de los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara en 2020.

Municipio	Población	Superficie (km2)	Habitantes / km2
Guadalajara	1,385,629	893.20	1491.57
Zapopan	1,476,491	150.20	9,721.36
San Pedro Tlaquepaque	687,127	636.90	862.68
Tonalá	536,111	119.58	4,483.28
Tlajomulco de Zúñiga	727,750	270.00	2,459.97
El Salto	232,852	41.50	4,420.17
Ixtlahuacán de los Membrillos	53,045	184.20	287.98
Juanacatlán	17,955	89.08	201.56
Zapotlanejo	71,468	643.02	106.56
Acatlán de Juárez	22,261	166.68	133.56

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (s.f.).

En ese contexto, como se indica en la tabla 1, Tonalá se ubica como el quinto municipio más poblado del área con 569,913 habitantes, aún lejos de los dos municipios más poblados, Zapopan y Guadalajara, con 1,476,491 y 1,385,629 habitantes en 2020. Tradicionalmente, Tonalá destaca por la producción de artesanías como cerámica, metalistería, madera y sobre todo, alfarería, al grado que el municipio es el líder en producción de artesanías en la región centro de Jalisco, ya que 30% del total de los artesanos de dicha zona son tonaltecas (IIEG, 2021).

Infortunadamente, Tonalá también ocupa otros primeros lugares en aspectos negativos al interior de la región centro y del área metropolitana. Por ejemplo, 37.2% de la población total de Tonalá en 2020 se encontraba en situación de pobreza, mientras que en el resto de los municipios centrales del AMG el porcentaje de pobreza fue menor: en Tlajomulco de 34.4%, en Tlaquepaque de 27.4%, en Zapopan de 26.6% y en Guadalajara de 24.8%. Algo similar ocurre con la pobreza extrema, pues el porcentaje de los habitantes de Tonalá en dicha condición fue de 4.3 en 2020, mientras que para Tlajomulco fue de 3.5, de 2.7 en Zapopan, de 2.6 en Tlaquepaque y de 1.5 en Guadalajara (Coneval, s.f.).

Por otro lado, la inseguridad es uno de los principales problemas del Área Metropolitana de Guadalajara. En 2021, 80.2% de los habitantes mayores de 18 años dijeron sentirse inseguros en la metrópoli, sin embargo, la percepción de inseguridad en Tonalá fue la más alta entre los municipios del área, con 86.1%. Por su parte, Guadalajara presentó un porcentaje de inseguridad de 84.6, Zapopan de 77.5,

Tlajomulco de 70.9 y Tlaquepaque de 69.8 (Ortega, 19 de julio de 2021). Al respecto, se reconoce que la inseguridad es un problema multifactorial, sin embargo, el factor institucional juega en contra de Tonalá, cuya policía se ha percibido históricamente rezagada y el crimen organizado “huele” esa debilidad y azota con especial ahínco a este municipio (Petersen, 31 de enero de 2022).

La elevada percepción de inseguridad, aunada a otros problemas públicos, han erosionado paulatinamente el vínculo y la cordialidad de los tonaltecas con sus gobernantes. La animadversión ha llegado a tal punto que en Tonalá incluso existen comunidades como “Rancho Antigobierno”, que durante más de diez años se han provisto de los servicios básicos por su cuenta e incluso han armado a su propia policía ante el sentimiento de abandono de sus necesidades por parte de la autoridad (Bobadilla, 1 de julio de 2020). Este abandono del oriente de la ciudad contrasta con la prosperidad del poniente, que a simple vista evidencia un trato distinto en términos de obra pública, mantenimiento de espacios públicos, patrullaje y casi cualquier otro servicio.

En ese sentido, Guadalajara y su área metropolitana tienen una larga historia de exclusión y distinciones de clase. Desde su fundación en el siglo XVI se establecieron fronteras materiales y simbólicas, cuando los españoles se asentaron a orillas del río San Juan de Dios del lado poniente, mientras que los indígenas se mantuvieron al oriente. Cientos de años más tarde, el río fue entubado y se construyó sobre él, la Calzada Independencia (Jaramillo y Saucedo, 2016), que se conservó como emblema de la segregación de la ciudad, representada por una referencia conocida por prácticamente todos los habitantes de la misma como una distinción de clase: “de la calzada para allá / de la calzada para acá”.

Este patrón de polarización ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas y, como señala Gonzalo Savarí (2008), es reflejo de la estructura social y de clases. El mismo autor apunta que la polarización urbana se puede medir en términos materiales y simbólicos, es decir, desde el tipo de infraestructura e inversión hasta los procesos de construcción social y estatus que se le asignan a cada zona. No obstante, el concepto de polos opuestos hoy día ya no es suficiente para explicar la segregación urbana, pues se observa como distintos sectores de clase media o baja se asientan en las orillas de las llamadas zonas ricas, dando paso a la ciudad fragmentada y el AMG, no ha sido ajena a ese proceso.

Estos fenómenos de exclusión y estigmatización expresados en el territorio no han podido ser difuminados por medio de políticas públicas. Por el contrario, los gobiernos han contribuido a incrementar las brechas existentes entre el oriente y el poniente de la ciudad, y entre los municipios que la conforman. En materia de

transporte público, que es la que interesa a la presente investigación, Tonalá y el oriente de la ciudad han sido relegados de las principales obras de infraestructura y movilidad.

En materia de transporte y movilidad, Tonalá ha enfrentado un serio abandono de políticas públicas, por lo que podemos situarlo como un municipio con pobreza de transporte, pues por décadas ha carecido de un sistema eficiente que satisfaga las necesidades de movilidad de sus habitantes. La primera gran exclusión en materia de transporte y movilidad de las últimas décadas se dio con la construcción y puesta en marcha de la línea 1 del sistema de tren eléctrico en 1989. Inicialmente, esta línea constaba de un túnel de 5.3 kilómetros de extensión que abarcaba siete estaciones. El paso de la línea 1, tras una ampliación terminada en 2018, abarca principalmente el municipio capitalino de Guadalajara, seguido de Zapopan con 4 estaciones y Tlaquepaque con una sola (SITEUR, s.f.). Al poco tiempo de la inauguración de la primera línea, la demanda en el servicio se incrementó con rapidez y fue necesario ampliar la red con una segunda línea, la cual se proyectó para dar solución a los problemas de movilidad del oriente de la ciudad.

Los trabajos comenzaron en enero de 1992 y la línea fue inaugurada en julio 1994. Esta línea corre por la avenida Javier Mina (Juárez), uniendo el oriente con el poniente. La obra fue recibida con gran entusiasmo, pues hasta la fecha es el proyecto de transporte colectivo más importante del oriente de la ciudad, sin embargo, y a pesar de su cercanía, Tonalá fue excluido de este servicio, ya que la última estación del recorrido de la línea 2 se encuentra en la colonia Tetlán, todavía perteneciente al municipio de Guadalajara. Sobre ello, mucho se ha especulado sobre la ampliación de la línea 2 hacia Tonalá, pero no existe un plan concreto al respecto, aunque en 2015, como una solución al problema de conexión entre Tonalá y la línea 2, se introdujo la línea 2 de SITREN, conocidas como líneas alimentadoras, bajo el modelo de autobuses semi-articulados.

Años más tarde, el gobierno del estado y las administraciones municipales del Área Metropolitana de Guadalajara comenzaron a apostar por la implementación de políticas públicas que complementaran a las redes de transporte público masivo por medios no motorizados, como parte del Modelo Integrado de Movilidad. Así, el día primero de diciembre de 2014 inició el Sistema de Bicicletas Públicas Mi Bici, que consiste en “la renta de bicicletas en estaciones dispuestas a manera de red en las centralidades urbanas más importantes de la ciudad” (Mi Bici, s.f.).

Dentro de las que se consideraron las centralidades urbanas más importantes de la ciudad no se ha incluido al municipio de Tonalá con ninguna estación, a pesar de que el sistema ha recibido varias ampliaciones que han llevado el servicio a distintos

polígonos de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque. Con ello no solo se ha privado al oriente de la ciudad y a los tonaltecos de un servicio que gana popularidad de manera acelerada por su conveniencia, sino que también se ha perdido la oportunidad de recibir la infraestructura ciclista que suele acompañar a la llegada del sistema de bicicletas públicas a un polígono.

Fotografía 1. Estación del sistema Mi Bici en Zapopan.



Fuente: fotografía propia.

Por otro lado, en el mismo año de 2014 iniciaron las obras para la construcción de la línea 3 del sistema de tren ligero, y en un evento público celebrado el 7 de agosto, el entonces gobernador del estado, Aristóteles Sandoval, resaltó que la obra traería más de 20,000 empleos directos e indirectos, además de que se incentivaría el retiro de la circulación de más de 10,000 vehículos, lo cual a su vez tendría una reducción de 17,000 toneladas de dióxido de carbono (El Informador, 7 de agosto de 2014).

Fotografía 2. Estación de la línea 3 del sistema de tren ligero en el municipio de Zapopan.



Fuente: fotografía propia.

Al mismo tiempo, el ex gobernador hizo énfasis en el impacto que tendría la operación de la línea 3 en la economía de las familias de la zona metropolitana, sin embargo, en el acto solo se encontraban los presidentes de los municipios directamente beneficiados por la obra: Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque. El ausente, de nuevo, fue el patio trasero de la metrópoli (Martín, 5 de enero de 2022): Tonalá.

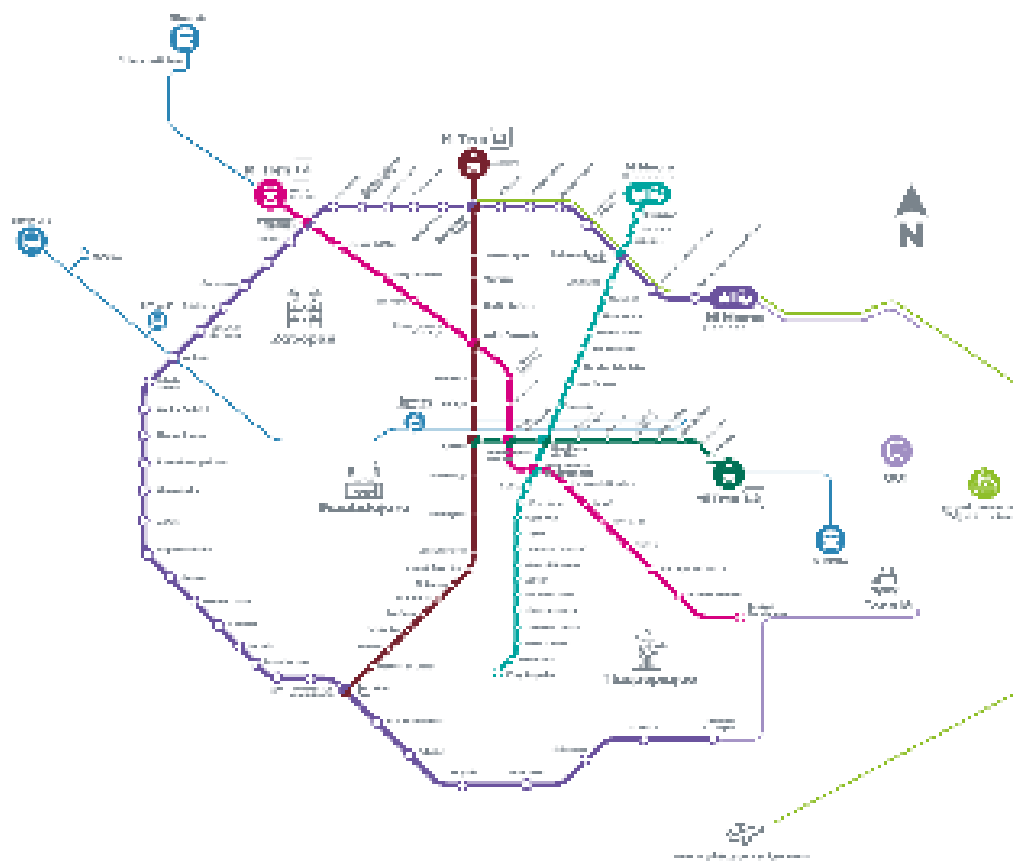
Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque cuentan con diez, cinco y tres estaciones respectivamente y en menos de 33 minutos se puede recorrer desde el anillo periférico

norte de Zapopan hasta el sur de Tlaquepaque, y en un solo trayecto, se comprenden los centros de los tres municipios de manera conveniente (Línea 3, s.f.). A Tonalá, en cambio, se le ofreció ser integrado al Programa de Infraestructura para la Movilidad Activa, que en parte consistió en la construcción de 7.1 kilómetros de ciclovía, con una inversión de poco más de 25 millones de pesos.

De acuerdo con el proyecto, la idea era conectar al centro de Tonalá con la última estación de la línea 3 del tren ligero, y con ello, a Tonalá con los centros de Tlaquepaque, Guadalajara y Zapopan (Gobierno de Tonalá, 7 de mayo de 2019). Esto quiere decir que las personas que tienen como origen y destino uno de los centros de los tres municipios mencionados, solo tienen que pagar una cuota de 9.5 pesos y esperar como máximo 33 minutos para completar su viaje. En cambio, alguien que quiera trasladarse del centro de Tonalá a uno de los otros tres centros, primero debe pedalear más de 7 kilómetros con una bicicleta propia, pues hay que recordar que el sistema de bicicletas públicas no tiene servicio en Tonalá, y posteriormente hacer el viaje en tren.

A partir de lo anterior se observa que, aunque desde los gobiernos municipales y estatal se pretenda construir una narrativa en la que Tonalá es incluida a las políticas de transporte con enfoque metropolitano, esta inclusión no es integral y en algunos casos tampoco es real, sino una simulación. Lo anterior se hace evidente al observar la figura 2, que contiene el mapa de las tres líneas del tren ligero y su conexión con otros medios de transporte relevantes, como los autobuses de tránsito rápido (BRT) conocidos como Mi Macro Periférico o Peribús y Mi Macro Calzada, que recorre precisamente la calzada Independencia. En este mapa se aprecia la concentración de alternativas de transporte y sus múltiples estaciones en los municipios de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque, mientras que Tonalá se aprecia prácticamente aislado, salvo el paso de una ruta complementaria (C01).

Figura 2. Fragmento del mapa de las tres líneas del tren ligero de Guadalajara y su conexión con otros medios de transporte.



Fuente: SITEUR (s.f.).

Además de los problemas relativos a la movilidad que tienen que ver propiamente con la accesibilidad de traslado, el Área Metropolitana de Guadalajara es además un lugar inseguro para hacerlo, especialmente para las mujeres. En la primavera de 2021 y como respuesta a los hechos de violencia de género en el transporte público, el gobierno estatal anunció la implementación de un programa llamado Puntos Púrpura, que consiste en colocar tótems en los que las mujeres pueden esperar su servicio de transporte en un entorno iluminado y video vigilado, donde además pueden cargar su teléfono celular.

Hasta el otoño de 2022, un año después de la implementación de la estrategia, existían trece Puntos púrpura, todos ellos ubicados en el municipio de Guadalajara, aunque tres de ellos se encuentran prácticamente en el límite con Zapopan en la colonia Providencia, que es una de las colonias con mayor poder adquisitivo y cobertura de servicios (IIEG, s.f.). Dado que es una intervención reciente y que se le reconoce como una estrategia en fase inicial, es pronto para asegurar que de nuevo se ha privilegiado al poniente de la ciudad únicamente y se ha relegado al oriente, sin embargo, es pertinente señalar que Tonalá, el municipio en el que las personas se sienten más inseguras, no ha sido receptor de un proyecto que puede contribuir a mejorar el problema.

Mi Macro Periférico sin Tonalá

Por más de cuarenta años la ruta 380 estuvo en servicio y llegó a transportar a más de 100,000 pasajeros diariamente a lo largo de los 50 kilómetros que recorría sobre el anillo periférico de la ciudad de Guadalajara, lo cual la convertía en la ruta más extensa de la misma. Todo ello convirtió a la ruta 380 en la más peligrosa y una de las peor evaluadas por los usuarios. Tan solo entre 2015 y 2020, resultaron lesionados 1,901 de sus pasajeros y otros 184 murieron (El Informador, 30 de enero de 2022). Además de las fatalidades y la siniestralidad, la ruta 380, pronunciada por los habitantes como “la tres ochenta”, destacó negativamente por los robos y los hechos de acoso, al grado que era conocida como “*la sexochenta*” y “*la puercochenta*”. Independientemente de que esas experiencias ya forman parte del anecdotario urbano, lo importante es que reflejan problemas complejos, como la desigualdad y la segregación que han marcado a las zonas periféricas de las ciudades.

Como se ha dicho antes, en América Latina la política del transporte se ha enfocado en favorecer las zonas de mayores recursos de la ciudad, dejando en el olvido a las zonas periféricas, lo que ha ocasionado desigualdades e inequidades, pues las personas con menos recursos invierten más tiempo y dinero en transportarse, por el contrario, las zonas más ricas de la ciudad gozan de mayores opciones de movilidad y cuentan con una mejor infraestructura para el uso del vehículo particular.

En ese sentido, la ruta 380 es un claro ejemplo del tipo de transporte para las periferias, que, como respuesta a los problemas de inseguridad y accidentalidad, y a la necesidad de más de cien mil usuarios diarios, fue suprimida para dar paso a una nueva ruta de BRT, conocida como Peribús y llamada oficialmente Mi Macro Periférico. El gobernador de Jalisco, Enrique Alfaro, presentó este proyecto como incluyente, pues bajo el “modelo de transporte integrado, seguro, sustentable, accesible y de calidad”

(SIOP, s.f.) pondría fin al problema de segregación urbana que aqueja a la periferia del AMG. Además, el nuevo proyecto trataría de sepultar el historial de acoso de su ruta predecesora a través de la capacitación de conductores en materia de género y violencias, y de la publicación de un protocolo creado *ex profeso* para el nuevo modelo, cuyo objetivo general consiste en la implementación uniforme y efectiva de procedimientos diseñados para la prevención de la violencia sexual comunitaria en contra de las mujeres y niñas a bordo del sistema de transporte público de Macrobus y Mi Macro Periférico (Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, s.f.).

El nuevo servicio se puso en marcha en enero de 2022, cuenta con 42 estaciones y asegura tener entornos urbanos renovados, accesibilidad universal, puentes peatonales seguros, banquetas y luminarias funcionales, la ciclovía confinada más grande de México, internet gratuito de alta velocidad y conexión con el centro de Tonalá (Mi Macro Periférico, s.f.). No obstante, sobre la mayoría de los atributos mencionados en el párrafo anterior es posible encontrar notas periodísticas y testimonios que los contradicen.

Sobre los puentes peatonales, algunos colectivos especializados en la seguridad vial, como Pasos Blancos, manifestaron que en realidad los puentes de Mi Macro Periférico no eran peatonales, sino anti-peatonales, pues trasladan la carga del esfuerzo y el gasto de tiempo a los peatones y la liberan para los automovilistas, a pesar de que en la pirámide de la movilidad, los primeros son la prioridad. Por su parte, la organización Liga Peatonal resaltó que los puentes de Mi Macro Periférico no consideran el derecho a la movilidad de los peatones, pues los obligan a desviar sus líneas de deseo hasta donde se encuentran dichos puentes para no interrumpir el paso de los automóviles (Cantero, 21 de febrero de 2022). El desgaste físico que implica este desvío es particularmente sensible para las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y las personas con niños pequeños.

Al igual que para los puentes, también es sencillo encontrar quejas sobre el resto de los atributos que anuncian las autoridades sobre Mi Macro Periférico, sin embargo, esta investigación se centra en la ampliamente discutida y muy polémica conexión con el municipio de Tonalá y la exclusión que su trazado ha representado para dicho municipio, con lo cual despertó una vez más la idea de la estigmatización territorial en la metrópoli.

Como se observa en la figura 2, el trazado de Mi Macro Periférico tiene como límite en la parte norte de la mancha urbana a la estación Barranca de Huentitán, en el municipio de Guadalajara, mientras que en el otro extremo de la ruta, la estación Carretera a Chapala se encuentra al sur en el municipio de Tlaquepaque. De este modo, el oriente de la ciudad, específicamente el municipio de Tonalá, quedaron excluidos

de este importante medio de transporte.

De acuerdo con un cálculo realizado por Carlos Ruiz Chávez, especialista en datos geoespaciales, esta exclusión afecta aproximadamente a 324,477 habitantes del oriente del área metropolitana. Entre estas personas relegadas del servicio se encuentran aproximadamente 32,975 adultos mayores, 14,342 personas con discapacidad y 9,521 personas con movilidad reducida (Rodríguez, 6 de enero de 2022). Además, entre las colonias excluidas se encuentran algunas de alta densidad poblacional y elevados niveles de inseguridad, como la Hernández Loza, Jalisco, San Gaspar, Coyula, Rancho de la Cruz y la propia cabecera de Tonalá.

Entre los primeros grupos que manifestaron su descontento ante la exclusión de Tonalá estuvieron los comerciantes del municipio, pues se dijeron afectados en dos sentidos: primero, porque surten sus comercios en otras colonias y municipios, para lo cual utilizaban una sola ruta (la 380) y ahora debían modificar sus trayectos, gastar más dinero en pasajes y perder más tiempo; y segundo, por la afectación en las ventas, pues sus clientes habituales y ocasionales tendrían que hacer un trayecto más oneroso que el anterior, por lo que probablemente tomarían la decisión de comprar sus bienes en otra parte (Aguilar, 3 de enero de 2022).

Desde la academia también se advirtieron los efectos negativos que tendría el proyecto de Mi Macro Periférico en cuanto a la exclusión que supone hacia el oriente de la ciudad y sus habitantes. Para el doctor Máximo Jaramillo Molina, la afectación es clara, al afirmar que el gobierno estatal exacerba la desigualdad al ofrecer un sistema moderno de transporte al periférico de Zapopan y al mismo tiempo ofrecer camiones ordinarios al periférico de Tonalá (Rodríguez, 6 de enero de 2022).

Por su parte, el líder de la Federación de Estudiantes Universitarios, Javier Armenta, catalogó a Mi Macro Periférico de ser un proyecto “mocho”, que incrementa las desigualdades de por sí graves en detrimento de los habitantes del oriente de la ciudad, especialmente a las comunidades estudiantiles del Centro Universitario de Tonalá, las preparatorias de Tonalá Norte y Tonalá Centro; además, consideró que la exclusión afecta a quienes la perciben con mayor sensibilidad, pues las zonas excluidas de Mi Macro Periférico son también las de mayor marginación (Ávila, 16 de enero de 2022).

En el terreno legislativo también se hicieron señalamientos sobre la exclusión que suponía el diseño de Mi Macro Periférico. Por ejemplo, los representantes del partido Hagamos Jalisco, asociado con la Universidad de Guadalajara y sus grupos de poder, aseguraron que su postura era tajante y categórica al considerar que Mi Macro Periférico no resulta suficiente para atender las necesidades del servicio y no equilibra la desigualdad de las y los tonaltecas frente a los demás municipios del área

metropolitana (Quadratín Jalisco, 28 de enero de 2022).

Otros funcionarios, miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), también se pronunciaron sobre el proyecto de Mi Macro Periférico e incluso se elaboró una iniciativa para conformar una comisión especial cuyo fin sería gestionar los recursos necesarios ante las instancias estatales y federales para hacer que tanto el tren ligero como Mi Macro Periférico llegaran a Tonalá, pues se consideró que se desatendía a los habitantes más necesitados en momentos críticos (Rodríguez, 16 de febrero de 2022).

Por su parte, el presidente del municipio de Tonalá, Sergio Chávez, ha solicitado en repetidas ocasiones que se termine el Macrobús y que su municipio sea incluido en él, para lo cual ha propuesto un proyecto que consiste en la construcción de 9 estaciones más, 5 en Guadalajara y 4 en Tonalá (Toledo, 2022), sin embargo, las autoridades no se han pronunciado claramente al respecto, lo que deja la duda si se hará a corto plazo o quedará postergado.

Ante estos señalamientos, el Gobierno del Estado de Jalisco defendió en múltiples ocasiones y a través de diversos medios su postura, en la cual sostiene que Mi Macro Periférico no excluye a Tonalá y al oriente de la ciudad del servicio, ya que la solución del gobierno estatal consistió en la puesta en operación de la ruta C01, que cubre los derroteros que originalmente atendía la ruta 380.

Debido a lo que el gobierno estatal calificó como “condiciones técnicas de la demanda y el espacio urbano” (Gobierno del Estado de Jalisco, 1 de marzo de 2022), no fue posible construir estaciones de Mi Macro Periférico en Tonalá, pues hacer las adecuaciones costaría alrededor de 600 millones de pesos (El Diario NTR, 9 de enero de 2022), pero defendió que ello no significa que se le haya excluido, ya que las personas pueden transbordar sin costo a unidades igual de cómodas, eficientes y seguras que las de Mi Macro Periférico y así llegar a su destino.

Desde su cuenta de Twitter, el gobernador del estado, Enrique Alfaro, sostuvo lo siguiente:

“Para la tranquilidad de quienes usan el transporte público en Periférico, sobre todo la 380, y especialmente quienes viven en Tonalá: el proyecto de #MiMacroPeriférico sí da la vuelta completa gracias a las rutas complementarias que son gratis al transbordar. Les explico: además del BRT, es decir, la ruta troncal, podrás cambiar a las rutas complementarias sin pagar un peso más ni bajarte de la estación. Así como suena. Y, además, gracias al uso de la tarjeta de #MiMovilidad, las rutas alimentadoras tendrán un 50 % de descuento en los trasbordos. En pocas palabras, además de conectarse con la primera ruta 100 % eléctrica del país, en Tonalá, Mi Macro será más rápido, fácil y barato para cientos de miles de personas, sobre todo en el

oriente de la ciudad. Así de claro. Así de simple". (Alfaro, 2022).

En la misma línea argumentativa y sobre las inconformidades por el diseño de Mi Macro Periférico, el Director General de Seguridad Vial de la Secretaría de Transporte del Gobierno de Jalisco, Jonadab Martínez, publicó el siguiente mensaje un día después:

"Hoy dicen: "no cubre la demanda porque no recorre todo periférico". Mañana dirán: "no cubre la demanda porque no hay paradas en cada esquina". Luego dirán: "no cubre la demanda porque no hace la parada donde el usuario la requiere". Ya llegaron a lo absurdo, neta (sic)". (Martínez, 2022).

Ante la ironía de los comentarios de las autoridades, el debate sobre la inclusión de Tonalá en Mi Macro Periférico persistió tanto en redes sociales como en medios informativos. Sobre ello, esta investigación considera que los argumentos vertidos por las autoridades estatales no explicaron y mucho menos resolvieron la exclusión generada con Mi Macro Periférico. Particularmente, se está en desacuerdo con la idea de que el hecho de que existan medios de transporte complementarios haga que el circuito se complete. En opinión de De La Cueva (9 de enero de 2022), este argumento es equivalente a sostener que los camiones y el tren ligero que llevan a la Central de Autobuses de Guadalajara, llevan también a ciudades como Monterrey y Ciudad de México, porque de allí es posible tomar otro autobús a esos destinos.

De igual forma, a pesar de que las autoridades sostienen que es simple comprender que Mi Macro Periférico sí da la vuelta completa gracias a que las rutas complementarias son gratuitas, se considera que esto carece de una visión integral de los costos. Lo claro y lo simple, en realidad, es que los costos no son únicamente los pesos que desembolsa el usuario para abordar una unidad. Los costos también deben medirse en los tiempos de traslado y en los gastos complementarios en los que incurre el usuario cuando debe hacer traslados adicionales.

Al respecto, las notas y los reportajes periodísticos que evidencian los costos implícitos pueden contarse por decenas. En ellos se pueden encontrar testimonios que aseguran que los tiempos de traslado se duplicaron tras la puesta en marcha de Mi Macro Periférico en comparación con la anterior ruta 380. El incremento en el tiempo se debe a distintas razones: en algunos casos a que los usuarios deben caminar mucho más a las estaciones que a las antiguas paradas, además de las largas rampas de acceso a las mismas. Otros usuarios mencionan que la frecuencia de paso no ha sido la prometida en el proyecto y que además, las unidades pasan saturadas, por

lo que deben abordar hasta la tercera o cuarta oportunidad, o bien, optar por tomar otras rutas que implican pagar dos o tres pasajes en vez de uno, como hacían antes (Aguilar, 6 de febrero de 2022).

De esta manera, una de las obras más importantes en materia de transporte de los últimos años ha generado fricciones entre las autoridades y la sociedad debido a un trazado que relega a una parte de la ciudad. El problema de fondo es que no es la primera vez que sucede, sino que constantemente se reafirma un estigma territorial hacia el oriente del Área Metropolitana de Guadalajara y particularmente al municipio de Tonalá.

Conclusiones

Tonalá es uno de los municipios del AMG con mayor rezago en materia de movilidad. Pese a su cercanía con Guadalajara y a que muchos de sus habitantes se trasladan a esta capital a estudiar y trabajar, no se ha incluido a Tonalá de forma integral en los grandes proyectos de movilidad del AMG. Siguiendo la propuesta teórica planteada en este texto, Tonalá se inscribe como un municipio cuya periferia se ve afectada por la pobreza de transporte y la exclusión que se deriva de este problema.

El proyecto de mi Macro Periférico, como una obra necesaria para continuar los planes de articulación del transporte público en el AMG, en especial para intervenir en el problema de movilidad que vivían los habitantes de la zona periférica, dejó fuera a Tonalá, marcando aún más las diferencias, es decir, las fallas en su ejecución terminaron promoviendo la segregación urbana en específico de la zona oriente y el municipio de Tonalá.

Haciendo un análisis sobre los primeros meses de su puesta en marcha, se encontró que aún hay fallas a las que no se ha prestado la debida atención, pues se percibe que el gobierno se esfuerza en demostrar que es un proyecto integral y que las críticas por la segregación no tienen fundamento, no obstante, cuando se le cuestiona sobre la “conclusión” del proyecto, es decir, el plan para que abarque a Tonalá, las respuestas quedan al aire, por lo que en el corto plazo no se vislumbra la continuidad y término del proyecto.

Por otra parte, negando las críticas que se han hecho por la segregación en que se enmarca esta obra, el gobierno se ha enfocado en señalar que este proyecto es inclusivo, libre de acoso, seguro y digno para todas las personas, lo cual tampoco se cumple del todo, pues ciertos vicios permanecen, aunque es importante reconocer que la estructura de este tipo de servicio, como las estaciones con visibilidad y contar con seguridad, sirven como inhibidor para eventos como el acoso y los robos.

Es importante resaltar que la resiliencia con la que los usuarios se han adaptado no implica la mejora de las fallas, sino que ante la falta de opciones, los usuarios han buscado estrategias para que su movilidad sea menos complicada, como salir antes de sus casas y usar otros medios de transporte para acercarse a las estaciones.

Por último, se insiste en que la crítica y la autocrítica al proyecto son fundamentales, pues impulsan una mejora continua y una visión más amplia del problema, además, las medidas que se tomen ya no pueden ser a corto plazo ni localizadas, sino que deben pensarse a futuro y ser incluyentes, buscar que beneficien de manera equitativa a toda la población, no generar ni acentuar más las desigualdades y debe tenerse en cuenta también la voz de los usuarios, sus experiencias y dificultades. Mi Macro Periférico es una obra importante, pero no puede ser eficiente si los usuarios que la utilizan la consideran inacabada y que fragmenta su movilidad.

Referencias

- Aguilar, F. (3 de enero de 2022). *Habitantes y comerciantes reclaman por olvido de Mi Macro Periférico en Tonalá*. Consultado el 3 de noviembre de 2022, en: <https://udgtv.com/noticias/habitantes-comerciantes-reclaman-olvido-mi-macro-periferico-tonala/>
- Aguilar, F. (6 de febrero de 2022). *Más caro y más lento Mi Macro Periférico para usuarios hacia Tonalá*. UDG TV. Consultado el 20 de septiembre de 2022, en: <https://udgtv.com/noticias/mas-carro-mas-lento-macro-periferico-usuarios-hacia-tonala/>
- Alfaro, E. [@EnriqueAlfaroR]. (3 de enero de 2022). Para la tranquilidad de quienes usan el transporte público en Periférico, sobre todo la 380, y especialmente quienes viven en Tonalá. [Tweet] <https://twitter.com/enriquealfaror/status/1478135495733428224>
- Ávila, M. (16 de enero de 2022). *Marginan al oriente: agudiza Mi Macro Periférico graves diferencias sociales en ZMG*. Consultado el 20 de octubre de 2022, en: <https://concienciapublica.com.mx/reportajes/marginan-al-oriente-agudiza-mi-macro-periferico-graves-diferencias-sociales-en-zmg/>
- Bobadilla, R. (1 de julio de 2020). Un sueño frustrado en el “Rancho Antigobierno”. *El Informador*. Consultado el 28 de agosto de 2022, en: <https://www.informador.mx/jalisco/Un-sueno-frustrado-en-el-Rancho-Antigobierno-20200701-0144.html>
- Cantero, C. (21 de febrero de 2022). *“Insuficiente y con múltiples fallas”: la calificación de las y los usuarios de Mi Macro Periférico*. Consultado el 1 de septiembre de 2022, en: <https://www.zonadocs.mx/2022/02/21/insuficiente-y-con-multiples-fallas-la-calificacion-de-las-y-los-usuarios-de-mi-macro-periferico/>
- Comisión Ambiental de la Megalópolis (24 de septiembre de 2018). *¿Qué es la movilidad sustentable?* Consultado el 23 de agosto de 2022, en: <https://www.gob.mx/comisionambiental/articulos/que-es-la-movilidad-sustentable?idiom#:~:text=La%20>

- movilidad%20es%20una%20actividad,utilizando%20alg%C3%BAAn%20tipo%20de%20transporte.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). *Movilidad, vivienda y derechos humanos*. México: CNDH.
- Coneval (sin fecha). Medición de pobreza municipal. Consultado el 28 de agosto de 2022, en: <https://municipal-coneval.hub.arcgis.com/pages/pobreza>
- Cornejo, C. (2012). Estigma territorial como forma de violencia barrial. El caso del sector El Castillo. *Revista INVI*, vol. 27, núm. 76.
- Crotte, A. y Narezo, J. (2020). Cambio de paradigma: de la movilidad a la accesibilidad urbana”. Consultado el 25 de septiembre de 2023, en <https://blogs.iadb.org/transporte/es/cambio-de-paradigma-de-la-movilidad-a-la-accesibilidad-urbana/>
- De La Cueva, J. (9 de enero de 2022). *No hay Mi Macro Periférico a Tonalá: La pirámide de la desigualdad*. Conciencia Pública. Consultado el 20 de septiembre de 2022, en: <https://concienciapublica.com.mx/opinion/no-hay-mi-macro-periferico-a-tonala-la-piramide-de-la-desigualdad/>
- Guerrero Contreras, F. y Valenzuela López, L. (2020). “Desarrollo orientado al transporte y sistemas BTR: ¿cómo potenciar el Macrobus como proyecto urbano para la ciudad de Guadalajara? Figueroa Monsalve, O., Valenzuela López, L. y Brasileiro, A. *Desafíos del desarrollo sostenible en el transporte y la movilidad*. México, El Colegio Mexiquense, pp. 327-342.
- El Diario NTR (9 de enero de 2022). Cuesta 600 mdp extender Macro Periférico a Tonalá. Consultado el 10 de noviembre de 2022, en: https://ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=176678
- El Informador* (7 de agosto de 2014). Arrancan obras de Línea 3 del Tren Ligero. Consultado el 29 de agosto de 2022, en: <https://www.informador.mx/Jalisco/Arrancan-obras-de-Linea-3-del-Tren-Ligero-20140807-0083.html>
- El Informador* (30 de enero de 2022). Tapatíos despiden a la 380, la ruta más peligrosa. Consultado el 1 de septiembre de 2022, en: <https://www.informador.mx/jalisco/Tapatios-despiden-a-la-380-la-ruta-mas-peligrosa-20220130-0034.html>
- Figueroa, O., Valenzuela, L. y Brasileiro, A. (2020). *Introducción: equidad, integración y políticas*. Desafíos del desarrollo urbano sostenible en el transporte y la movilidad. Estado de México: El Colegio Mexiquense, pp. 15-34.
- Freidin, B., Ballesteros, M., Krause, M. y Wilner, A. (2020). Estigmatización territorial y salud: experiencias de desigualdad social en la periferia de Buenos Aires. *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 35, núm. 1.
- Gates, S., Gogescu, F., Grollman, C., Cooper, E., Khambahaita, P. (2019). *Transport and inequality: an evidence review for the Department for Transport*. NatCen. Consultado el 24 de agosto de 2022, en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/953951/Transport_and_inequali-

ty_report_document.pdf

- Gobierno de Tonalá (7 de mayo de 2019). *Ciclovía Tonalá conectará con estación de la línea 3 del Tren Ligero*. Consultado el 29 de agosto de 2022, en: <https://tonala.gob.mx/portal/2019/05/07/ciclovía-tonala-conectara-con-estacion-de-la-linea-3-del-tren-ligero/>
- Gobierno del Estado de Jalisco (31 de enero de 2022). *Comunicado: Mi Macro Periférico: transporte inclusivo, libre de acoso, seguro y digno para todas las personas*. Consultado el 20 de noviembre de 2022, en: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/138908>
- Gobierno del Estado de Jalisco (sin fecha). Área Metropolitana de Guadalajara. Consultado el 27 de agosto de 2022, en: <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/guadalajara>
- Guerrero, F. y Valenzuela, L. (2020). Desarrollo orientado al transporte y sistemas BRT: ¿cómo potenciar el Macrobús como proyecto urbano para la ciudad de Guadalajara? En Figueroa, O., Valenzuela, L. y Brasileiro, A. (coord.) *Desafíos del desarrollo urbano sostenible en el transporte y la movilidad*. Estado de México: El Colegio Mexiquense.
- Hiernaux, D. y Lindón, A. (2004). Desterritorialización y reterritorialización metropolitana: la Ciudad de México. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 44, pp. 71-88.
- IIEG (2021). *Tonalá. Diagnóstico Municipal, agosto 2021*. Consultado el 28 de agosto de 2022, en: <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/10/Tonal%C3%A1-1.pdf>
- IIEG (s.f.). *Análisis sociodemográfico de la colonia Providencia en Guadalajara, 2020*. Consultado el 1 de septiembre de 2022, en: <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2022/02/Analisis-606-PROVIDENCIA.pdf>
- Jaramillo, M. y Saucedo, A. (2016). “De la Calzada para allá”: Fronteras materiales y simbólicas de desigualdad, exclusión y estigmatización en la ciudad de Guadalajara. En: Contreras, O. y Torres, H. *La agenda emergente de las ciencias sociales. Conocimiento, crítica e intervención*. México: COMECOS y Universidad de Guadalajara.
- Línea 3 (s.f.). *Conoce la Línea 3*. Consultado el 29 de agosto de 2022, en: <https://lineatres.jalisco.gob.mx/>
- Martin, R. (5 de enero de 2022). Desprecio por el oriente. *El Informador*. Consultado el 29 de agosto de 2022, en: <https://www.informador.mx/ideas/Desprecio-por-el-Oriente--20220105-0031.html>
- Martínez, J. [@JonadabMartinez]. (4 de enero de 2022). *Hoy dicen: “no cubre la demanda porque no recorre todo periférico”; Mañana dirán: “no cubre la demanda porque no hay paradas”*. [Tweet] Twitter. <https://mobile.twitter.com/JonadabMartinez/status/1478513291219644418>
- Mi Bici (s.f.). *Acerca de Mi Bici*. Consultado el 28 de agosto de 2022, en: <https://www.mibici.net/es/acerca-de-mibici/>
- Mi Macro Periférico (s.f.). *Mi Macro Periférico*. Consultado el 1 de septiembre de 2022, en: <https://mimacro.jalisco.gob.mx/>

- Monreal Lugo, L. S. (2022) “*Desigualdades espaciales en la Zona Metropolitana de Aguascalientes: un análisis de la accesibilidad al transporte público*”. Tesis para obtener el grado de licenciatura. CIDE.
- Naciones Unidas (s.f.). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Consultado el 23 de agosto de 2022, en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- Obregón-Biosca, S.A, Betanzo-Quezasa, E. (2015). “Análisis de la movilidad urbana de una ciudad media mexicana, caso de estudio: Santiago de Querétaro”. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xv, núm. 47, 2015, 61-98.
- Ortega, R. (19 de julio de 2021). Tonalá, el municipio con mayor percepción de inseguridad en la ZMG. *El Occidental*. Consultado el 28 de agosto de 2022, en: <https://www.eloccidental.com.mx/policiaca/tonala-el-municipio-con-mayor-percepcion-de-inseguridad-en-la-zmg-6982128.html>
- Parlamento Europeo (2022). *Understanding transport poverty*. European Parliamentary Research Service. Consultado el 27 de septiembre de 2023, en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738181/EPRS_ATA\(2022\)738181_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738181/EPRS_ATA(2022)738181_EN.pdf).
- Petersen, D. (31 de enero de 2022). Tonalá, el círculo de la marginación. *El Informador*. Consultado el 1 de septiembre de 2022, en: <https://www.informador.mx/ideas/Tonala-el-circulo-de-la-marginacion-20220131-0029.html>
- Quadratín Jalisco (28 de enero de 2022). *Mi Macro Periférico es insuficiente y excluye a Tonalá: Hagamos*. Consultado el 10 de octubre de 2022, en: <https://jalisco.quadratin.com.mx/sucesos/mi-macro-periferico-es-insuficiente-y-excluye-a-tonala-hagamos/>
- Rodríguez, K. (16 de febrero de 2022). *PRI señala afectación a Tonalá y Tlaquepaque que no tuvieron acceso a Mi Macro Periférico*. Consultado el 10 de octubre de 2022, en: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/tonala-pri-plantea-apoyos-extender-macro-periferico>
- Rodríguez, L. (6 de enero de 2022). *Excluir a Tonalá del Peribús acentuará la desigualdad*. Consultado el 8 de noviembre de 2022, en: https://ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=176560
- Rosas, Francisco, Jiménez, Pedro y Calderón, Juan (2022). Movilidad y desarrollo urbano: una revisión de los factores estratégicos de su gobernanza y sostenibilidad. *Economía, Población y Desarrollo*, núm. 70, pp. 3-43.
- Salazar-Burrows, A., Ugarte, C. y Osses, P. (2014). Exclusión social asociada al transporte y su relación con la distribución de la densidad de población en la provincia de Melipilla, Región Metropolitana de Santiago de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 59, pp. 145-164.
- Savarí, G. (2008) “Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México”. *EURE*, vol. XXXIV, núm. 103, pp. 93-110.
- Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (s.f.). *Protocolo para la preven-*

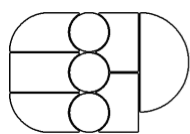
ción de la violencia sexual comunitaria aplicada en el sistema de transporte público de Macrobús y Mi Macro Periférico del estado de Jalisco. Consultado el 25 de septiembre de 2022, en: <https://igualdad.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/10/Protocolo-para-la-prevencion-de-la-violencia-sexual-comunitaria-aplicada-en-el-Sistema-de-Transporte-Publico-de-Macrobus-y-Mi-Macro-Periferico-del-Estado-de-Jalisco.pdf>.

SIOP (s.f.). *Presentan Mi Macro Periférico; operará en 2021.* Consultado el 23 de noviembre de 2022, en: <https://siop.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/2472>

SITEUR (s.f.). *Mi Tren.* Consultado el 28 de agosto de 2022, en: <http://www.siteur.gob.mx/index.php/sistemas-de-transporte/mi-tren>

Toledo, P. (6 de enero de 2022). *Tonalá alza la mano para que el Macrobús sea ampliado.* Consultado el 18 de noviembre de 2022, en: <https://udgtv.com/noticias/tonala-alza-la-mano-para-que-el-macrobus-sea-ampliado/>

Vélez, A y Ferrer, J. (2017). *Movilidad 3.0. Una política pública para vialidades seguras, sostenibles e inteligentes.* México: IEXE Editorial.



RESEÑA

Acerca del gobierno. Propuesta de teoría^{*}

ALBERTO ARELLANO RÍOS

El Colegio de Jalisco

 orcid.org/0000-0003-1227-4087

aarellano@elcolegiodejalisco.edu.mx

Luis F. Aguilar Villanueva es hoy el intelectual de los asuntos públicos más importante de América Latina. Considerado un filósofo en las temáticas del gobierno y la administración pública, su obra escrita en las tres últimas décadas ha influenciado a miles de estudiantes de pregrado, académicos e investigadores, así como una buena parte de los funcionarios públicos. Su obra es muy amplia, pero se le reconoce como el introductor de la disciplina de las políticas públicas, con su famosa antología de cuatro tomos, publicada en la década de 1990, de un libro muy influyente en el debate contemporáneo intitulado *Gobernanza y gestión pública* publicado en los primeros años de este siglo, así como la obra que ahora se reseña son, sin dudar, con las cuales se le ubica un lugar en las ciencias sociales. Esto sin contar que es uno de los expertos y conocedores del sociólogo alemán Max Weber.

El libro que ahora nos convoca es el reflejo de un proceso personal y en el desarrollo intelectual de Luis F. Aguilar, el cual refleja mayor maduración y, como buen provocador, nos invita y estimula hacia el debate. Como pensador, Aguilar Villanueva se atreve a proponer una teoría del gobierno para ser considerada y ponerla a prueba. Sobre todo, teniendo su talante erudito y trayectoria académica. La profundidad de lo que plantea, lo hace en un lenguaje claro y accesible, con ello demuestra esa cualidad que solo las grandes mentes con calidad pedagógica pueden transmitir. La intensidad y luminosidad de las ideas no están en contradicción con la sencillez y claridad si se siguen los más elementales postulados de exposición lógica. De ahí que resalte desde un inicio y hasta el final la modulación didáctica en su escritura.

^{*} Luis F. Aguilar Villanueva (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. El Colegio de Jalisco-CLAD-Tirant lo Blanch.

Antes de trazar la obra, conviene recalcar que el libro fue concebido en un entorno de pandemia por el COVID y el desastre económico que ha llevado a debatir al gobierno en el mundo. En esto, Luis F. Aguilar sostiene que no es el Estado lo que se encuentra actualmente en el centro del debate global, sino la capacidad directiva y efectiva de sus gobiernos. De ahí que él se preocupe más por la “efectividad en el gobernar”. En el caso mexicano llama la atención a una parte de la comunidad académica para ya no centrarse en la legitimidad de origen del gobernante; resultado de la transición democrática que es una condición necesaria, pero que resulta insuficiente.

La obra nos ofrece un panorama acerca de los fundamentos, principios y problemas del gobierno. Se articula a partir de una problemática específica y nodal: esta es, que el gobierno ahora es parte de los problemas públicos (pp. 21-22). Si bien la existencia de los gobiernos radica en que deben resolver los problemas, ahora se le problematiza en la medida que ellos están inmersos en los problemas mismos, consecuentemente hay una concatenación y construcción conceptual, así como social diferente, de tipo holística y multidimensional que el autor se proponen a iniciar.

Hoy la acción de gobernar, nos dice Luis F. Aguilar Villanueva, se caracteriza por su complejidad y transterritorialidad. Y gobernar tiene dos imperativos: legitimidad y efectividad (pp. 60-76). Del planteamiento anterior, el libro en general se estructura en dos líneas: la primera en clarificar conceptualmente al gobierno y la segunda en exponer su teoría acerca del gobierno.

Pero volviendo a la problemática que enuncia acerca del gobierno, Luis F. Aguilar Villanueva sostiene que esto se debe a dos ámbitos. El primero es de tipo endógeno, que se refiere a las transgresiones institucionales y los errores directivos del gobernante. En tanto que el segundo es de tipo exógeno, que se desprende de los cambios económicos, tecnológicos y culturales, los cuales modifican a la sociedad en sus ideas, expectativas y conductas de tipo individual, organizacional y/o social, así como de tipo “transterritorial” (pp. 22-23).

Consecuentemente, se condiciona que en la primera parte se revisen las cuestiones de la ingobernabilidad, la elección pública, la nueva gestión pública, el populismo y el debate reciente en torno a la democracia. En ella se trazan los enfoques, corrientes, o fases que han moldeado a la administración pública y el gobierno en los últimos setenta años. Este apartado, ya de entrada, es de una lectura obligada para un curso formativo o de posgrado que quiera dar cuenta de los debates contemporáneos en este campo disciplinar. Lo es, dada la capacidad de síntesis y el talante del autor. La segunda parte se centra en la elaboración de la

propuesta teórica. En ella Luis F. Aguilar Villanueva elabora su teoría a partir de abordar los ejes de la gobernanza, la buena gobernanza-el buen gobierno, la calidad del gobierno y la calidad de la democracia. En este apartado hace énfasis en la calidad valorativa, normativa e institucional del gobernante.

En la travesía de las temáticas del gobierno, y en una especie de recuento de sociología histórica, el libro recapitula y expone el informe de 1975 que publicó la Comisión Trilateral. El documento fue signado por Huntington, Crozier y Watanuki. Este texto ya convertido en un clásico, es un punto de partida para comprender los debates contemporáneos en torno a los estudios gubernamentales. En dicho informe aparece el concepto de gobernabilidad e ingobernabilidad y se hace una valoración del régimen democrático y el Estado. Enseguida se hace un recuento de la teoría de la elección pública que ya estaba planteada desde los años de 1950, pero que cuestionaba los objetivos de las democracias sociales al señalar la imposibilidad de determinar y justificar un interés público general, es decir común, en el que todos comparten y prefieren lo mismo. Luego, en la década de 1980 y 1990, hay otra fase reconocida como de la nueva gestión pública que cuestionó el tamaño del aparato administrativo, su estructura reglamentaria, jerárquica y burocrática en el patrón de gasto, atribuyéndoles ineficiencia.

Finalmente, se aborda el populismo que imputan los problemas del gobierno democrático a la representatividad, la cual desestiman y postergan las demandas de los sectores populares, así como la manera desigual de distribuir los beneficios, el bienestar y la seguridad social (p. 79). En el apartado del libro donde se fundamenta su propuesta teórica se sientan las bases de su postura a partir de apostar por la gobernanza pública, la cual radica en que esta debe entenderse como acción normada, racional y política (p. 15). De dichos componentes se desprenden varias dimensiones: una prescriptiva al tratarse del deber ser, es decir, en su fin último (que es el componente normativo); la condición y la razón en las que se fundamenta la gobernanza como “objeto de estudio” (el componente cognoscitivo); y en cómo se manifiesta en el ámbito de las contiendas (el componente político) (p. 15). De esto se desglosa que la gobernanza pública se sustenta en: 1) el ordenamiento normativo del Estado; 2) el sistema de conocimiento de la sociedad; 3) las relaciones políticas entre el gobernante y la ciudadanía; y 4) en la decisión del agente gubernamental. En esto radica el centro de su teoría, en que la causalidad no es estructural, ni tampoco inmediata, sino mediada por el “agente gubernamental”

El libro plantea un desplazamiento social del Estado hacia el gobierno, el cual condiciona otro, el del gobernante hacia la gobernanza (p. 25). En consecuencia, lo importante es el proceso de gobernar. La obra es enfática al señalar que los

científicos políticos y de la administración pública se deben centrar en el gobernante, y en el gobierno entendido como “agencia”, así como en su relación que este guarda con la ciudadanía. De este modo, hay un tránsito hacia nuevos procesos y modos de gobernar y, por lo tanto, a una “nueva gobernanza pública. Por consiguiente, en una gobernanza del gobierno y una gobernanza con la sociedad (p. 27). La propuesta de una teoría del gobierno tiene como objeto a la gobernanza en su formación, configuración, decisión y ejecución (p. 133). La iniciativa se sustenta en un paradigma conceptual y dispositivo metodológico para la investigación en los gobiernos factuales: en su validez normativa, es decir, en el grado de legitimidad; en su idoneidad causal (grado de efectividad); en su adaptabilidad social, esto es, en su grado de aceptabilidad (p. 142). Vale la pena leer la recapitulación (p. 147), así como los fundamentos metodológicos para las investigaciones empíricas, las causales y variables a considerar en el análisis político y social (pp. 148-192). Pero dicho contenido, sin duda, es de mayor interés, para quienes tenemos como oficio el de la investigación, pues el reto es ponerlo a prueba y debatir en los niveles teórico-metodológicos a partir de lo que la realidad nos presenta. Lo cardinal de su obra es considerar que la decisión final se puede dar o no en un marco de gobernanza (p. 178).

El texto es de lectura obligada por las razones expuestas. Pero en el cierre de la obra es necesario rescatar las consideraciones conclusivas que nos hace Luis F. Aguilar como autor de la misma. 1) que el gobierno de la sociedad es necesario ante la diversidad y complejidad; 2) que en el Estado moderno el gobierno está jurídicamente normado; y 3) que hay una acción performativa y no solo discursiva en donde la gobernanza se sustenta en datos y conocimientos causales, es decir, en evidencia empírica (p. 193).

Por otro lado, la probabilidad de que la gobernanza de la sociedad jamás llegue a ser plenamente satisfactoria y esté sujeta a crisis, inconformidades y cambios, se debe a la pluralidad intelectual, ética, política y afectiva de las sociedades compuestas por hombres libres (p. 193).

De lo anterior se desprenden interpretaciones y explicaciones diferentes y hasta contrarias a los objetivos y acciones de la gobernanza. Esto es así porque la sociedad como la gobernanza de la sociedad, se mueve entre libertades creativas y circunstancias limitadas (p. 194). En términos de la teoría social clásica se diría que, entre la estructura y la agencia, entre el ideal y la realidad factual, o entre la utopía y la dolorosa realidad. No obstante, el reto es seguir abiertos a la reflexión, la crítica y mejoras que se pueden hacer en la travesía social y reconocer nuestra historicidad. En esto radica la importancia de la obra del ilustre Luis F. Aguilar Villanueva, la cual dejará un acicate para debatir al gobierno y los asuntos públicos.

DOSIER FOTOGRÁFICO

Un pedacito del mundo en tus manos

JORGE LUIS ALVARADO GARNICA

Lugar: Ocotlán, Jalisco, México.

Voy a comenzar por el principio, nací en Ocotlán, Jalisco, México, un 22 de enero de 1994; desde pequeño fui muy inquieto y amante de la tecnología, siempre que veía un aparato electrónico quería conocer sus funciones y cómo utilizarlo. Fue así como comenzó mi interés por las cámaras fotográficas, cuándo obtuve mi primera cámara, le tomaba fotos a todo, en la escuela, en la casa, a mis familiares o simplemente un paisaje que llamara mi atención.

Aproximadamente cuando tenía 17 años, comencé a convivir con un excelente fotógrafo de nuestra ciudad quien me invitó a trabajar para ser su aprendiz, fue en este momento, en el que concreté mi amor y pasión por el bello arte de la fotografía. Por más de tres años participé como colaborador en su empresa, como asistente de iluminación, fotógrafo y videógrafo; tiempo después entré a participar en el servicio público dentro del área de comunicación social del gobierno de Ocotlán nada menos que como primer fotógrafo.

A partir de entonces he tenido grandes oportunidades como participar en la Feria Nacional de San Marcos, festivales de gran renombre, entre ellos; el GDLuz, Sucede, de igual manera que he cubierto grandes conciertos a cantantes como; Carla Morrison, Molotov, Grupo Pesado, Vicente Fernández, Ángeles Azules, Río Roma, entre otros.

De las áreas que más me llenan están; la fotografía callejera, conciertos y paisajes, a partir de esto, nace la idea que se materializará próximamente, y es emprender un *Blog Traveler*, en el que quiero compartir las culturas, las tradiciones y la naturaleza a través de la fotografía y el video, cuya intención es llevar un pedacito del mundo hasta sus pantallas.

Gremios 3



Gremios 18



Monumento 3



Lancha Sol



Letras Ocotlán



Lago ChapalaÑñ



Mapping -16



Oco



Ocotlán 3



Ocotlán 5



Ocotlán 9



Ocotlán 10



Ocotlán 12



Ocotlán 13



Postal



Postales Muerttos Plaza-3



Vía Lactea



Puerta Monumento



Tinaco



Acerca de los autores (as)

Luis F. Aguilar Villanueva

Doctor en filosofía, con especialidad en Filosofía Política, con estudios de postgrado en la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tubinga, Alemania. Es Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores (SNI, México, 2008).

Fue profesor investigador de la UNAM (1975-1988), de El Colegio de México (1989-1995), en la que coordinó el programa de administración pública, y de la Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, en la Maestría de Políticas Públicas. Fue el introductor de la disciplina de las Políticas Públicas en México y en el mundo académico de lengua española a fines de los años ochenta. Es una referencia en temas de política pública y gestión pública en España y América Latina, donde enseña regularmente sobre temas de gobierno, gestión y política pública. Ha escrito decenas de artículos sobre temas de teoría política y administrativa y es autor de una decena de libros. El Colegio de Jalisco en su XXV Aniversario le concedió el grado de “Maestro emérito”.

Gerardo Aguilar Villegas

Maestro en Políticas Públicas por El Colegio de Jalisco y la Universidad de Guadalajara. Ha sido asesor en el Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez”, el Ayuntamiento de Guadalajara, la Universidad de Guadalajara y en partidos políticos locales. Miembro del Latin American Group for Public Administration- (LAGPA) y de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Segundo lugar en el Concurso Nacional de Ensayo sobre Federalismo “Miguel Ramos Arizpe”, edición 2022, realizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Correo electrónico: geagvil@gmail.com, orcid.org/0000-0003-4333-2286

Javier Rosiles Salas

Profesor e investigador de tiempo completo en la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMICH). Politólogo. Maestro y doctor en Estudios Sociales, con la especialidad en procesos políticos, por la UAM-I. Miembro del SNI, nivel 1, y del Laboratorio de Estudios Metropolitanos (LEMet) con sede en El Colegio de Jalisco. Correo electrónico: javier.rosiles@gmail.com, orcid.org/0000-0002-3964-4247

Juan Pablo Navarrete Vela

Profesor-investigador Titular B, en la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo. Politólogo, Maestro y Doctor en Estudios Sociales por la UAM-I. Miembro del SNI, nivel I. Correo electrónico: jpnavarrete@ucemich.edu.mx, orcid.org/0000-0003-2454-9543

José Norwin Oliveros Lily

Profesor-Investigador Asociado B, adscrito a la Coordinación de Estudios Políticos y Gestión Social de la UCEMICH, Licenciado en Planificación Territorial por la UAM-X y Maestro en Ciencias por el IPN. Correo electrónico: jnoliveros@ucemich.edu.mx, orcid.org/0000-0002-3632-7641

Magdiel Gómez Muñiz

Politólogo, Abogado, Maestro en Filosofía Política y Doctor en Educación. Profesor e Investigador Tiempo Completo de la Universidad de Guadalajara en el Centro Universitario de la Ciénega (CUCiénega-UdeG). Coordinador del Doctorado en Ciencia Política (CUCiénega) y Jefe del Departamento de Estudios Económicos e Internacionales (CUCiénega). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores Nivel 1 (SNII 1-CONAHCYT). Perfil PRODEP-CONAHCYT. Integrante del Cuerpo Académico Consolidado UDG-CA-562: Educación, Políticas Públicas y Desarrollo Regional. Integrante de redes académicas como: Red Internacional América Latina, África, Europa, El Caribe (ALEC) y El Laboratorio de Estudios Metropolitanos (LEMet-ColJal). Correo electrónico: magdiel.gmuniz@academicos.udg.mx, orcid.org/0000-0002-0709-3460

Carolina Rojas Lafarga

Doctorante en Ciencias Sociales en la Universidad de Guadalajara y consultora en proyectos socioambientales. Ingeniera en Desarrollo Sustentable por el ITESM y Maestra en Proyectos y Edificaciones Sustentables por el ITESO. Sus líneas de investigación están relacionadas a la Gestión Sustentable de Residuos Sólidos Urbanos, vivienda adecuada en la periferia y, actualmente desarrolla su investigación sobre segregación urbana con enfoque en la dimensión ambiental. Se ha desempeñado como ingeniera ambiental en el sector privado y ha trabajado como consultora en proyectos de regeneración urbana, asentamientos irregulares y vivienda adecuada desde el enfoque de la sustentabilidad. Correo electrónico: carolina.rojas.lafarga@gmail.com, orcid.org/0009-0006-3352-7169

Roberto Iván Piedra Ascencio

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública. Maestro en Políticas Públicas y Doctor en Ciencias Sociales. Sus líneas de investigación son las políticas públicas, la política social y el desempeño gubernamental. Correo electrónico: roberto.piedra10@gmail.com, orcid.org/0000-0003-0990-1123

Cristina Alvizo Carranza

Licenciada en Historia. Maestra en Estudios sobre la Región y Doctora en Ciencias Sociales. Se desempeña como profesora e investigadora en El Colegio de Jalisco, forma parte del Sistema Nacional de Investigadores en el nivel 1 y su principal línea de investigación son los estudios históricos. Correo electrónico: cristina.alvizo@coljal.edu.mx, orcid.org/0000-0002-7822-3066

Alberto Arellano Ríos

Licenciado en Estudios Políticos por la Universidad de Guadalajara. Maestro en Estudios sobre la Región por El Colegio de Jalisco y en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Autor de siete libros, coautor en tres y coordinador de cuatro obras colectivas, así como autor de 14 capítulos de libro. También cuenta en su haber con 40 artículos publicados en diversas revistas académicas nacionales e internacionales. Miembro de la Academia Jalisciense de Ciencias; ALACIP (Asociación Latinoamericana de Ciencia Política), AMECIP (Asociación Mexicana de Ciencias Políticas), GIGAPP (Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas), Red Historia y Balance de la Ciencia Política en México, (SOMEE) Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, entre otros. Correo electrónico: aarellano@elcolegiodejalisco.edu.mx, orcid.org/0000-0003-1227-4087