



Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>



Universitat Autònoma
de Barcelona

An aerial photograph of a city intersection in Guadalajara, Mexico. The image shows a roundabout with a central green island, surrounded by roads with cars. There are several buildings with red and white roofs, trees, and a large white structure in the foreground. The image is partially obscured by a dark grey horizontal bar containing the title text.

Legitimidad democrática de las redes de gobernanza en las políticas públicas de planificación de ordenamiento territorial y desarrollo: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara

2023

Jorge Alberto Chávez Rodríguez

Legitimidad democrática de las redes de gobernanza en las políticas públicas de planificación de ordenamiento territorial y desarrollo: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara.

TESIS DOCTORAL

Autor:

Jorge Alberto Chávez Rodríguez

Director:

Ricard Josep Gomà Carmona

Programa de Doctorado:

Ciencia Política, Políticas Públicas y Relaciones Internacionales

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas

Universidad Autónoma de Barcelona

Índice general

Resumen.....	14
Abstract.....	15
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....	19
1.1. Planteamiento del problema.....	23
1.2. Pregunta de investigación.....	24
1.3. Variables independientes.....	24
1.4. Variables dependientes.....	24
1.5. Objetivos.....	25
1.6. Enfoque y estrategia de investigación.....	25
1.7. Recolección y análisis de datos.....	26
1.8. Aportes de la investigación.....	29
1.9. Estructura de la tesis doctoral.....	29
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	32
2.1. Los orígenes de la gobernanza.....	33
2.2. Una aclaración conceptual de gobierno y gobernanza.....	35
2.2.1. Gobierno.....	35
2.2.2. Gobernanza.....	36
2.3. Aproximaciones conceptuales: redes de políticas y redes de gobernanza.....	38
2.3.1. Redes de políticas.....	38
2.3.2. Redes de gobernanza.....	43
2.3.2.1. Rendición de cuentas en las redes de gobernanza.....	44

2.3.2.2. Legitimidad democrática en las redes de gobernanza.....	48
2.4. La concepción de lo urbano y las políticas urbanas metropolitanas	54
2.5. Nuevo institucionalismo y política urbana	56
2.5.1. Tipos de reglas de redes.....	59
2.6. La nueva sociología urbana y política urbana.....	61
2.7. Propuesta para el análisis de las redes de gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas	63
CAPÍTULO 3. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LAS REDES DE GOBERNANZA	68
3.1. El proceso de metropolización en México.....	69
3.3. Gobernar las áreas metropolitanas	72
3.4. La gobernanza metropolitana de Guadalajara en una línea de tiempo	74
3.4.1. La estructura de la gobernanza metropolitana de Guadalajara	82
3.4.2. Reflexión sobre la estructura de gobernanza metropolitana de Guadalajara.....	84
3.5. El contexto institucional y su relación con la legitimidad democrática de las redes gobernanza	86
CAPÍTULO 4. EL CONTEXTO POLÍTICO-CULTURAL Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LAS REDES DE GOBERNANZA	87
4.1. Democracia y calidad democrática: una aclaración conceptual	88
4.2. La transición hacia la democracia en Mexico.....	91
4.3. Estado de derecho: corrupción e inseguridad	96
4.3.1. El fenómeno de la corrupción.....	97
4.3.2. La crisis de inseguridad	104
4.4. La desafección política: desconfianza institucional y desinterés político	113

4.5. El contexto politico-cultural y su relación con la legitimidad democrática de las redes de gobernanza	119
CAPÍTULO 5. EL CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LAS REDES DE GOBERNANZA	122
5.1. La matriz de la desigualdad social en México	123
5.2. El contexto económico: tendencias recientes	124
5.3. Ocupación	128
5.4. Pobreza y desigualdad en los ingresos.....	132
5.5. Educación.....	138
5.6. El fenómeno de la segregación residencial socioeconómica	141
5.6.1. Expansión y forma urbana del Área Metropolitana de Guadalajara.....	143
5.6.2. Los niveles de segregación residencial socioeconómica del Área Metropolitana de Guadalajara	153
5.7. El contexto sociodemográfico y su relación con la legitimidad democrática de las redes gobernanza	157
CAPÍTULO 6. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANIFICACIÓN DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO METROPOLITANO DE GUADALAJARA.....	160
6.1. La evolución de la legislación urbana y los instrumentos de planificación.....	161
6.2. Los contenidos y las bases generales de la planificación del ordenamiento y desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara.	162
6.3. El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano	165
6.3.1. El proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano.....	171
6.4. El Programa de Desarrollo Metropolitano.....	176
6.4.1. Proceso de elaboración del Programa de Desarrollo Metropolitano	184

CAPÍTULO 7. LOS EFECTOS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL, POLÍTICO-CULTURAL Y SOCIODEMOGRÁFICO DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA SOBRE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LAS REDES DE GOBERNANZA EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PROGRAMA DE DESARROLLO METROPOLITANO..... 196

7.1. La legitimidad del proceso (*throughput legitimacy*) del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano..... 197

7.1.1. El contexto institucional y su efecto en la diversidad de actores..... 197

7.1.2. El contexto institucional y su efecto en las simetrías de poder..... 198

7.1.3. El contexto institucional y su efecto en la deliberación..... 200

7.1.4. El contexto institucional y su efecto en la transparencia 201

7.1.5. El contexto institucional y su efecto en la satisfacción de los actores involucrados..... 201

7.2. La legitimidad democrática del proceso (*throughput legitimacy*) del Programa de Desarrollo Metropolitano..... 202

7.2.1. El contexto institucional y su efecto en la diversidad de actores..... 202

7.2.2. El contexto institucional y su efecto en las simetrías de poder..... 202

7.2.3. El contexto institucional y su efecto en la deliberación..... 205

7.2.4. El contexto institucional y su efecto en la transparencia 206

7.2.5. El contexto institucional y su efecto en la satisfacción de los actores involucrados..... 207

7.2.6. La pobreza y su efecto en la diversidad de actores 207

7.2.7. Los niveles de escolaridad y su efecto en la diversidad de actores y las simetrías de poder 209

7.2.8. La edad y su efecto en la diversidad de actores 210

7.2.9. Análisis estadístico del contexto sociodemográfico y su efecto en la diversidad de actores 212

7.2.10. La desconfianza en el gobierno local y desinterés político y su efecto en la diversidad de actores	215
7.3. Limitaciones del estudio	218
CAPÍTULO 8. CONCLUSIÓN.....	219
Bibliografía.....	229
Anexos.....	265

Índice de tablas

Tabla 1. Siglas	16
Tabla 2. Tipos de responsabilidad democrática	45
Tabla 3. Criterios para evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza.....	53
Tabla 4. Tipos de enfoques nuevo institucionalistas.....	58
Tabla 5. Tipos de reglas de redes	60
Tabla 6. Categorías analíticas de la gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas.....	67
Tabla 7. Población total y población urbana en México 1900-2020.....	70
Tabla 8. Indicadores del proceso de metropolización, 1960-2015.....	71
Tabla 9. Enfoques para evaluar la calidad de la democracia.....	90
Tabla 10. El control partidario de las alcaldías de la Área Metropolitana de Guadalajara.....	94
Tabla 11. Crecimiento poblacional en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara.....	145
Tabla 12. Urbanizaciones cerradas en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, 2016.....	150
Tabla 13. Viviendas deshabitadas en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, 2020.....	152

Tabla 14. Índice y grado de marginación de los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, 2020.....	154
Tabla 15. Intervenciones en bosques urbanos y espacios públicos.....	167
Tabla 16. Estrategias de desarrollo orientado al transporte.....	168
Tabla 17. Líneas de acción de la estrategia de seguridad pública.....	178
Tabla 18. Líneas de acción de las estrategias de gestión integral de agua, calidad del aire, residuos sólidos, movilidad urbana	180
Tabla 19. Intervenciones de espacios públicos	182
Tabla 20. Porcentajes de niveles de escolaridad y participación en los foros barriales.....	209
Tabla 21. Porcentajes de participación en los foros barriales por rangos de edad.....	211
Tabla 22. Resumen del modelo	213
Tabla 23. Análisis de la regresión con efectos fijos de la pobreza, niveles educativos y rangos de edad sobre la participación	213
Tabla 24. Criterios para evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza.....	219
Tabla 25. Categorías explicativas de los resultados de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza.....	220
Tabla 26. Síntesis de las diferencias entre el POTmet y PDM con respecto a la legitimidad democrática del proceso	222

Índice de gráficos

Gráfico 1. Puntuación del Estado de Derecho de México.....	97
Gráfico 2. Posición y calificación de México en el ranking mundial de percepción de la corrupción.....	98
Gráfico 3. Percepción de la frecuencia de la corrupción en el gobierno del estado de Jalisco.....	99
Gráfico 4. Percepción sobre el no combate a la corrupción en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara	101
Gráfico 5. Delitos contra las personas en México	106
Gráfico 6. Delitos contra el patrimonio en México.....	107
Gráfico 7. Delitos contra las personas en Jalisco	108
Gráfico 8. Delitos contra el patrimonio en Jalisco	109
Gráfico 9. Delitos contra las personas en la Área Metropolitana de Guadalajara.....	110
Gráfico 10. Delitos contra el patrimonio en la Área Metropolitana de Guadalajara.....	111
Gráfico 11. Desinterés político en México.....	115
Gráfico 12. Desconfianza hacia las instituciones políticas en México	116
Gráfico 13. Desinterés político en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara.....	117
Gráfico 14. Desconfianza hacia las instituciones políticas en la Área Metropolitana de Guadalajara.....	119

Gráfico 15.Variación del PIB en México, Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara.....	127
Gráfico 16.Ocupación en México, Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara	129
Gráfico 17.Ocupación en el sector informal en México, Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara.....	130
Gráfico 18.Desocupación en México, Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara.....	131
Gráfico 19.Pobreza y pobreza extrema en México y Jalisco.....	133
Gráfico 20.Pobreza en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara	134
Gráfico 21.Pobreza extrema en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara.....	135
Gráfico 22.Coeficiente de Gini en México y Jalisco.....	136
Gráfico 23.Coeficiente de Gini en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara.....	137
Gráfico 24.Escolaridad en México y Jalisco	139
Gráfico 25.Escolaridad en la Área Metropolitana de Guadalajara.....	140
Gráfico 26.Población por rangos de edad del Área Metropolitana de Guadalajara	147
Gráfico 27.Porcentajes de pobreza, pobreza extrema y participación en foros barriales.....	207
Gráfico 28.Porcentajes de desconfianza en el gobierno local y participación en los foros barriales.....	216
Gráfico 29.Porcentajes de desinterés político y participación en los foros barriales	217

Índice de figuras

Figura 1. Mapa del Área Metropolitana de Guadalajara	75
Figura 2. Régimen de Coordinación Metropolitana de Guadalajara	82
Figura 3. Crecimiento de la mancha urbana del Área Metropolitana de Guadalajara, 1982-2014.....	144
Figura 4. Grado de marginación social del Área Metropolitana de Guadalajara, 2020.....	156
Figura 5. Nuevos Entornos Sustentables Urbanos.....	170
Figura 6. Análisis y debate en mesas de trabajo temáticas.....	171
Figura 7. Espacio de participación barrial en el auditorio de la macroplaza.....	185
Figura 8. Foro temático.....	188
Figura 9. Sesión de Guadalajara 500	194

Índice de recuadros

Recuadro 1. Procedimiento a seguir para la elaboración del POTmet y PDM.....	163
Recuadro 2. Componentes estratégicos del POTmet	165
Recuadro 3. Ejes estratégicos y transversales del PDM	177

Índice de diagramas

Diagrama 1. Estrategias de los instrumentos de planificación	163
--	-----

Índice de fotografías

Fotografía 1. Fraccionamiento abandonado en Tlajomulco de Zúñiga	151
--	-----

Agradecimientos

Esta tesis doctoral no hubiera sido posible sin el apoyo de varias personas e instituciones a las que me gustaría expresarles mi más sincero agradecimiento.

Al director de esta tesis doctoral, Ricard Gomà, por su paciente orientación y sus valiosas sugerencias a este trabajo de investigación.

A Matías Sibils, por compartir sus conocimientos de manera profesional e invaluable a este trabajo de investigación.

A el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas por todas sus consideraciones a lo largo del proceso.

A la Universidad de Guadalajara, por proporcionarme la beca para la realización de los estudios doctorales. Sin esta ayuda, el doctorado nunca hubiera sido posible.

A Tonatiuh Bravo y Ricardo García, por su apoyo incondicional. Ser quien soy profesionalmente está relacionado con la fortuna de haberme cruzado en su camino.

A mi familia. A mis padres, José Ángel y Ma. Lourdes, por impulsarme a alcanzar mis sueños. Hoy que finalizo la tesis doctoral, les dedico este logro a ustedes, queridos padres. A mis hermanos, José Ángel y Francisco, por las vivencias compartidas y por estar siempre cuando más los necesito.

Y por último, agradezco a la persona más importante, a la que ha sufrido todo este proceso. A Adele Gorry, por el amor, la solidaridad y el constante aliento para la finalización de la tesis doctoral. Este logro va dedicado también a ti, pues no lo habría conseguido sin ti. Gracias por haber compartido la aventura de Barcelona. Te quiero.

Resumen

La actual discusión teórica sobre la calidad democrática de las redes de gobernanza ha tendido a basarse en la suposición de que son intrínsecamente democráticas o intrínsecamente antidemocráticas. Esta conjetura es muy discutible, ya que las redes de gobernanza serán más o menos democráticas, dependiendo de los criterios para evaluar la calidad democrática y las condiciones institucionales y estructurales determinadas. En el marco de esta discusión, la tesis doctoral estudia los efectos del contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, centrando la atención en dos políticas públicas de planificación metropolitanas: el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano y el Programa de Desarrollo Metropolitano.

Así, el trabajo de investigación responde a dos objetivos. El primero es una revisión bibliográfica que sintetiza e integra los estudios realizados por la academia especializada para describir la configuración institucional, político-cultural y sociodemográfica del Área Metropolitana de Guadalajara, se explican brevemente sus características y su evolución durante las primeras dos décadas del siglo XXI. El segundo es un análisis de datos cualitativos (entrevistas semiestructuradas) y cuantitativos (estadístico) del efecto del contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza en las políticas públicas objeto de estudio.

De forma concreta, se observa que las políticas públicas objeto de estudio, presentan rasgos diferenciados con respecto a la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, particularmente en algunos elementos de la dimensión del proceso (diversidad de actores, simetrías de poder, debida deliberación, transparencia y satisfacción de los actores involucrados). Entre las causas explicativas de tales variaciones se observa un conjunto de factores asociados al contexto institucional (reglas de redes formales e informales expresadas en normativas), político-cultural (desconfianza institucional y desinterés político) y sociodemográfico (pobreza, pobreza extrema, niveles de escolaridad, rangos de edad) del Área Metropolitana de Guadalajara.

Abstract

The current theoretical discussion on the democratic quality of governance networks has tended to be based on the assumption that they are either intrinsically democratic or intrinsically undemocratic. This conjecture is highly debatable, since governance networks will be more or less democratic, depending on the criteria for assessing democratic quality and the specific institutional and structural conditions determined. Within the framework of this discussion, this doctoral thesis studies the effects of the institutional, political-cultural and sociodemographic context of the Guadalajara Metropolitan Area on the democratic legitimacy of governance networks, focusing on two metropolitan planning public policies: the Metropolitan Land Use Plan and the Metropolitan Development Program.

Thus, the research work responds to two objectives. The first is a bibliographic review that synthesizes and integrates the studies done by specialized academia to describe the institutional, political-cultural and sociodemographic configuration of the Guadalajara Metropolitan Area, briefly explaining its characteristics and its evolution during the first two decades of the 21st century. The second objective is an analysis of the qualitative (semi-structured interviews) and quantitative (statistical) data on the effect of the institutional, political-cultural and sociodemographic context of the Guadalajara Metropolitan Area on the democratic legitimacy of governance networks in the public policies under study.

To sum up, it is observed that the public policies under study present differentiated features corresponding to the democratic legitimacy of governance networks, particularly in some elements of the process dimension (diversity of actors, power symmetries, due deliberation, transparency and stakeholder satisfaction). Among the explanatory causes of such variations are a set of factors associated with the institutional context (rules of formal and informal networks expressed in regulations), political-cultural (institutional distrust and political desinterest) and sociodemographic (poverty, extreme poverty, schooling levels, age ranges) of the Guadalajara Metropolitan Area.

Tabla 1. Siglas

AMG	Área Metropolitana de Guadalajara
AMBU	Agencia Metropolitana de Bosques Urbanos
AMIM	Agencia Metropolitana de Infraestructura para la Movilidad
ASE	Auditoría Superior del Estado
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CMIC	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
CANACO	Cámara Nacional de Comercio
CUAAD	Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño
CUTonalá	Centro Universitario Tonalá
CDUR	Comisión para el Desarrollo Urbano Regional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAVEDI	Comisión Nacional de Vivienda
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CEJ	Congreso del Estado de Jalisco
CCM	Consejo Ciudadano Metropolitano
CCSPPRS	Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social del Estado de Jalisco
CEDU	Consejo Estatal de Desarrollo Urbano
CIVEJ	Consejo Intergrupala de Valuadores del Estado de Jalisco
CUEJ	Código Urbano para el Estado de Jalisco
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DiPlan	Dirección de Planeación
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

FGEJ	Fiscalía General del Estado de Jalisco
FGR	Fiscalía General de la Republica
INFONAVIT	Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IIFE	Inmobiliaria de Interés Público del Estado
IPROVIPE	Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado
IFE	Instituto Federal Electoral
IMEPLAN	Instituto Metropolitano de Planeación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPROVIDE)	Instituto Promotor de la Vivienda de Interés Público del Estado
ITESO	Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente
JCM	Junta de Coordinación Metropolitana
LCMEJ	Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco
LGAHOTDU	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
MC	Movimiento Ciudadano
MORENA	Movimiento Regeneración Nacional
NEUS	Nuevos Entornos Urbanos Sustentables
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONG	Organización No Gubernamental
PAN	Partido Acciona Nacional
PRI	Partido Revolucionario Institucional
POTMET	Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano
PDM	Programa de Desarrollo Metropolitano
RCM	Régimen de Coordinación Metropolitana
RNPED	Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

SR	Segregación Residencial Socioeconómica
SCJEJ	Suprema Corte de Justicia del Estado de Jalisco
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
PEMEX	Sindicato de Trabajadores Petroleros Mexicanos
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SIAPA	Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado
SISTECOZOME	Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRFE	Tribunal Federal Electoral
UDG	Universidad de Guadalajara

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

Desde finales de la década del siglo XX, los gobiernos, las empresas y la sociedad civil se enfrentan a un número cada vez mayor de problemas políticos tradicionales y transversales como la protección del medio ambiente, la atención sanitaria preventiva, la seguridad pública, y la mejora de la empleabilidad de los desempleados (Torfing J. , Andersen, Greve, & Klausen, 2020). La resolución de estos problemas complejos requiere de la coordinación horizontal mediante la interacción institucionalizada entre agentes públicos y privados (Koppenjan & Klijn , 2015). En consecuencia, surgen las redes de gobernanza: una articulación horizontal estable de actores interdependientes del sector público y privado, que interactúan entre sí a través de negociaciones en el tratamiento de un problema o política (Marin & Mayntz, 1991; Thompson, Frances, Levanic & Mitchell, 1991; Marsh & Rhodes, 1992; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Sørensen & Torfing, 2007).

De este modo, los métodos tradicionales de abordar los problemas y la formulación de políticas ya no son suficientes. Los problemas perversos que enfrentan los gobiernos, las empresas y la sociedad civil, requieren un enfoque nuevo y diferente (Koppenjan & Klijn , 2004; Coyne , 2005; Head , 2008; Weber & Khademian, 2008; Hoppe, 2011). Demandan un cambio de una forma de resolución de problemas más tradicional de arriba hacia abajo, a un enfoque cooperativo más horizontal, que a menudo se denomina cambio del gobierno a la gobernanza (Pierre & Peters, 2000; Sørensen & Torfing, 2005; Osborne, 2006, 2010; Klijn & Koppenjan, 2012).

Tal argumento se expresa con fuerza también en los estudios sobre las políticas urbanas metropolitanas (planificación territorial, urbanismo, etc.), ya que un grueso importante de la literatura especializada corrobora que estas se articulan mediante el enfoque de la gobernanza (Stoker G. , 2004; Davies & Imbroscio, 2009; Mossberger, Clarke, & John, 2012; Le Gales, 2016). Pese a que el debate se ha enfocado en la evaluación de los rendimientos políticos de las redes de gobernanza. Aquí se reconocen cinco grandes ejes de discusión.

Primero se encuentra la discusión sobre la división de poder entre elitistas y pluralistas, que consiste en si el poder tiende a distribuirse de forma equitativa, con varios grupos de actores que

influyen en la toma de decisiones, o se concentra en un grupo pequeño de actores que dominan los procesos de toma de decisiones (Hunter, 1953; Dahl R. A., 1974). Luego está la discusión sobre los resultados de las políticas, que consiste en si los resultados dependen de la interacción de los actores involucrados o de la estructura de la red (Marsh & Rhodes, 1992). En tercer lugar, se toca la discusión sobre la eficacia de las políticas públicas, y se basa en que la presencia de tensiones y conflictos no resueltos entre los sectores público, privado y voluntariado, pueden desestabilizar las redes de gobernanza y convertirlas en tertulias que funcionan mal (Lowndes, Pratchett, & Stoker, 2006). En cuarto lugar, se encuentra el debate sobre los rendimientos democráticos de las políticas públicas. Mientras que unos argumentan que las redes de gobernanza representan una amenaza para la democracia porque tienden a socavar los principios y las instituciones de la democracia representativa al potenciar la influencia de coaliciones no responsables de elites con intereses propios (Mayer, Edelenbos, & Monnikhof, 2005; Hansen, 2007). Otros sostienen que las redes de gobernanza contribuyen a fortalecer la democracia porque remedian deficiencias cruciales de la democracia representativa al potenciar la participación, la deliberación y la contestación (Dryzek J., 2000; Klijn & Skelcher, 2007; Sørensen & Torfing, 2007).

Aunque las discusiones teóricas mencionadas anteriormente son objeto de controversia. La discusión sobre la calidad democrática de las redes de gobernanza ha ido ganando terreno en el mundo académico. Empero, esta discusión se ha basado en la suposición de que las redes de gobernanza son esencialmente democráticas o esencialmente antidemocráticas. Esta suposición es muy discutible, ya que las redes de gobernanza serán más o menos democráticas, dependiendo de los criterios para evaluar la calidad democrática y las condiciones institucionales, político-culturales y sociodemográficas concretas.

Con el afán de captar la complejidad tanto teórica como empírica de la calidad democrática de las redes de gobernanza, los científicos sociales han desarrollado investigaciones que se proponen estudiar de forma sistemática los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza. Entre estos estudios se encuentran, por ejemplo, el análisis de Torfing y Sørensen (2009) sobre la red de gobernanza para la construcción de un puente de Fehmarn Belt entre Dinamarca y Alemania; el estudio de Martí, Blanco, Parés y Subirats (2016) sobre las red de

gobernanza entorno a las políticas de regeneración del Barrio de la Barceloneta en la ciudad de Barcelona; el trabajo de Martín-Gómez (2020) sobre la red de gobernanza del plan 22@ para la transformación urbanística de las zonas industriales del Poblenou y el Maresme de Barcelona. Estos estudios tienen en común que han sido desarrollados en el contexto de ciudades de Europa Occidental, que se caracterizan en general, por la presencia de organismos gubernamentales legítimos y con muchos recursos, capaces de formar y gestionar redes y evitar que sean capturadas por intereses empresariales privados. Al mismo tiempo, estas ciudades cuentan con sólidas tradiciones democráticas y sociedades civiles bien organizadas, con organizaciones de intereses, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y grupos de ciudadanos muy profesionales y con muchos recursos, perfectamente capaces de entablar una cooperación institucionalizada con los diferentes organismos gubernamentales.

Sin embargo, las investigaciones respecto a los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza en el contexto de ciudades latinoamericanas, pueden arrojar resultados teóricos y empíricos diferentes. Debido a que las ciudades en América Latina se caracterizan en general, por la presencia de organismos gubernamentales débiles y con escasos recursos, incapaces de evitar que las redes sean capturadas por intereses empresariales privados, por la existencia de viejas instituciones del corporativismo y clientelismo que involucran corrupción. Así como por la presencia de grupos de ciudadanos con bajos niveles de desarrollo socioeconómico, que muestran desinterés político y desconfianza hacia las instituciones políticas.

La premisa de que las redes de gobernanza tenderán a ser más o menos democráticas, dependiendo de las condiciones institucionales, político-culturales, sociodemográficas concretas, pone de relieve la importancia de estudiar los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza en el contexto de ciudades latinoamericanas. Un aspecto escasamente considerado por la literatura de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza. En este sentido, este trabajo aterriza el enfoque de los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza en el contexto mexicano, y particularmente en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), localizada en la entidad federativa de Jalisco.

El Área Metropolitana de Guadalajara es la segunda metrópoli más grande de México después de la megalópolis de la Ciudad de México. La metrópoli de Guadalajara, es consecuencia del

crecimiento de la urbanización, el crecimiento poblacional y la alta densidad poblacional a partir de la década de 1940. La metrópoli está integrada por municipios centrales y externos. Entre los municipios centrales están, por ejemplo, Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto. Por otro lado, entre los municipios externos se encuentran, por ejemplo, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo. Sin embargo, lo que hace de esta metrópoli un caso muy interesante y particular, son sus características institucionales, político-culturales y sociodemográficas.

Por un lado, la metrópoli de Guadalajara ha encabezado los esfuerzos en México para establecer una estructura de gobernanza metropolitana, que representa al gobierno y la sociedad civil. Si bien el marco legal de la gobernanza metropolitana promueve un mecanismo de participación ciudadana, no obstante, contiene un conjunto de reglas que guían el procedimiento de elaboración de políticas públicas, el tipo de interacciones tanto a nivel individual como estructural, y establece atribuciones de toma de decisiones a los grupos de actores públicos y privados con relación a los actos de poder.

Aunado a lo anterior, la transición hacia la democracia en el Área Metropolitana de Guadalajara consistió en la participación y representación de la oposición en los gobiernos locales, sin embargo, esta no vino acompañada de un proceso de democratización (construcción de un Estado de derecho). En la actualidad, las instituciones encargadas de garantizar la rendición de cuentas, justicia y seguridad pública no funcionan como ancla del Estado de derecho. El paso del tiempo ha demostrado que los casos de corrupción y los delitos contra las personas y patrimoniales han aumentado exponencialmente en el Área Metropolitana de Guadalajara. Esta situación ha tenido un efecto negativo en las actitudes políticas de los ciudadanos, y particularmente en el aumento de los niveles de desconfianza hacia las instituciones políticas y desinterés político.

Por otra parte, la economía metropolitana ha pasado por crisis reiteradas, y atravesado incrementos bajos y variables, lo que puede describirse como una secuencia larga de crecimiento pobre (estancamiento productivo). Si bien el área metropolitana ha mostrado una recuperación económica, sigue sufriendo un rezago económico que ha restringido la generación de empleos. Asimismo, presenta bajos porcentajes de desocupación y elevados porcentajes de ocupación, no

obstante, la persistencia de fenómenos como la elevada tasa de ocupación en el sector informal, la precariedad laboral (bajos salarios) han implicado un proceso de empobrecimiento de la población y agudización de las desigualdades sociales. Por otro lado, el incremento de la tasa de natalidad en las décadas de 1950 y 1960 ha implicado un despoblamiento del municipio de Guadalajara, y un acelerado poblamiento del resto de municipios centrales (Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto) y externos (Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, y Zapotlanejo). Adicionalmente, el incremento de la esperanza de vida al nacer de la población de estos municipios y un descenso de la tasa de natalidad a partir de la década de 1980, han significado un descenso del crecimiento demográfico y el envejecimiento de la población en las últimas décadas.

Bajo este contexto institucional y estructural, han sido desarrollados dos instrumentos de planificación a escala metropolitana. El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, un instrumento rector que define la estrategia de implementación de la política de ordenamiento territorial del Área Metropolitana de Guadalajara. El Programa de Desarrollo Metropolitano, un instrumento que define fundamentalmente la política, estrategias, acciones y proyectos que orientan las materias del desarrollo metropolitano. Estos instrumentos de planificación metropolitana resultaron especialmente atractivos para analizar de qué manera la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, puede ser contrarrestada por factores asociados al contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara.

Dicho lo anterior, las próximas paginas trataran los aspectos metodológicos de la tesis doctoral.

1.1. Planteamiento del problema

El objetivo de este estudio secuencial es evaluar el impacto del contexto institucional, cultural-político y sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza en el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano y Programa de Desarrollo Metropolitano. La primera etapa cualitativa consistirá en conocer los elementos del contexto institucional, cultural-político y sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara, que afectan la legitimidad democrática de las redes de

gobernanza en las políticas públicas objeto de estudio, mediante entrevistas semiestructuradas realizadas con actores involucrados en las políticas objeto de estudio. Los resultados de esta etapa servirán para construir una segunda fase cuantitativa que pretende determinar el impacto negativo de ciertas variables derivadas del contexto sociodemográfico sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, mediante la aplicación de un análisis estadístico. Con los resultados de ambas fases, se busca desarrollar un modelo que integre los elementos centrales que restringen la legitimidad democrática de las redes de gobernanza.

1.2. Pregunta de investigación

- ¿En qué medida factores asociados al contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara, restringen la legitimidad democrática de las redes de gobernanza en las políticas públicas de planificación del ordenamiento territorial y desarrollo metropolitano?

1.3. Variables independientes

- Las variables propias del contexto institucional son las reglas formales expresadas en normativas.
- Las variables propias del contexto político-cultural son las actitudes políticas de los ciudadanos. Entre ellas están, por ejemplo, la desconfianza institucional y desinterés político.
- Las variables propias del contexto sociodemográfico son la pobreza y pobreza extrema, los niveles de escolaridad y los rangos de edad.

1.4. Variables dependientes

- Diversidad de actores. Participación asociaciones civiles y representación sociodemográfica.
- Simetrías de poder. Todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en los resultados finales.

- Transparencia. La información con respecto al proceso y el contenido es fácilmente accesible por múltiples canales.
- Deliberación. Se habilitan espacios de deliberación, en donde los resultados son incorporados en las decisiones finales.
- Satisfacción de los actores involucrados. Satisfacción de los actores involucrados con el proceso.

1.5. Objetivos

El objetivo general del trabajo de investigación es evaluar el impacto negativo del contexto institucional, cultural-político y sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara sobre la legitimidad democrática de las redes gobernanza en las políticas públicas de planificación. Para ello, se trazan los objetivos específicos siguientes:

- Describir la confirmación institucional, político-cultural y sociodemográfica del Área Metropolitana de Guadalajara.
- Explorar la relación entre el contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara con la legitimidad democrática de las redes gobernanza.
- Examinar los contenidos y el proceso de construcción de las políticas públicas objeto de estudio.
- Analizar el efecto del contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara sobre la legitimidad democrática de las redes gobernanza en las políticas públicas objeto de estudio.

1.6. Enfoque y estrategia de investigación

En la tesis doctoral se implementó la estrategia de estudio de caso, principalmente, la estrategia de estudios de casos múltiples “cruzados” (dos unidades de análisis en un mismo contexto). De manera concreta, se estudiaron dos políticas públicas de planificación metropolitanas en el contexto del Área Metropolitana de Guadalajara. La estrategia de estudios de casos múltiples “cruzados” ayudaron a la replicación, confirmación y/o extensión la teoría, generación de

conocimiento y confirmación de los resultados obtenidos por otros estudios (Yin, 2013). Según Hernández-Sampieri, Fernández-Collado, Bautista-Lucio (2014) los estudios de casos múltiples proporcionan una información completa y base de datos enriquecedora con respecto a las unidades analizadas y su contexto, y muestran las diferencias entre las unidades analizadas. Lo que significa que su naturaleza es empírica.

Los estudios de casos múltiples “cruzados” se abordaron mediante un enfoque de investigación mixto, que consistió en la utilización de los métodos cualitativo y cuantitativo en un solo estudio para alcanzar un “imagen más completa de los efectos de los factores asociados al contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas. Por ello, se implementó un método de investigación “secuencial”, implicando que en una primera fase se recolectaran y analizan datos cualitativos, y en una segunda fase se recolectaran y analizaran datos cuantitativos, lo que significó que el análisis comenzó antes de la recolección de datos. Mientras la aplicación de métodos cualitativos produjo teoría fundamentada, la aplicación de métodos cuantitativos sirvieron para examinarla, en otras palabras, se utilizaron métodos cualitativos a fin de recolectar información del contexto institucional, cultural-político y sociodemográfico, para simplificar la interpretación de datos cuantitativos y reconciliar hallazgos. Por tanto, la tesis doctoral oscila entre los marcos de pensamiento inductivo y deductivo.

En definitiva, la aplicación del enfoque de investigación mixto ha implicado una recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos, su anexión y discusión conjunta, para la realización de inferencias derivadas de toda la información recolectada (metainferencias).

1.7. Recolección y análisis de datos

La recolección de la información se realizó de acuerdo con los objetivos del trabajo de investigación, se utilizaron métodos de recolección de datos cualitativos y cuantitativos. En cuanto a las técnicas de cualitativas, se realizaron una serie de entrevistas semiestructuras hacia los actores involucrados con el objetivo alcanzar conocimientos sobre el fenómeno de estudio. Cabe mencionar que las primeras entrevistas fueron abiertas y de “tipo piloto”, y se fueron

estructurando conforme avanza el trabajo de campo. Las preguntas del cuestionario (ver Anexo N°1b) estuvieron dirigidas a la obtención de información en los siguientes aspectos:

- Los actores involucrados y los roles que desempeñaron en las políticas públicas objeto de estudio.
- Los efectos de elementos ligados al contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico, en la legitimidad democrática de las redes de gobernanza en las políticas objeto de estudio, y particularmente en la transparencia, diversidad de actores, simetrías de poder, debida deliberación y satisfacción de los actores involucrados.

Lo que se buscó con las entrevistas semiestructuradas fue profundizar en el fenómeno de estudio. Sampieri (2017) recomienda aplicar entre seis y diez entrevistas para los estudios de caso. No obstante, en este trabajo de investigación se aplicaron un total de 13 entrevistas semiestructuradas hacia actores involucrados en las políticas públicas de planificación objeto de estudio. Las grabaciones de audios producto de las entrevistas han sido transcritas para poder hacer un análisis exhaustivo. Por cuestiones éticas, las entrevistas se apegaron al principio de confidencialidad, por lo que el nombre verdadero de los participantes ha sido sustituido por números.

Adicionalmente, se llevó a cabo una recolección documental ligada en los siguientes ámbitos:

- Literatura académica sobre las redes de gobernanza, legitimidad democrática, políticas urbanas metropolitanas, nueva sociología urbana y nuevo institucionalismo.
- Estudios especializados respecto a la configuración institucional, político-cultural y sociodemográfica del Área Metropolitana de Guadalajara.
- Actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta de Coordinación Metropolitana y del Consejo Ciudadano Metropolitano durante el proceso de construcción de las políticas objeto de estudio.
- Informes del Instituto Metropolitano de Planeación respecto al proceso de construcción de las políticas objeto de estudio.

En cuanto al proceso cualitativo. La recolección y análisis de datos se realizaron paralelamente. Para el análisis de datos se utilizó el procedimiento de la teoría fundamentada (*grounded theory*), lo que quiere decir que las teorías (descubrimientos) fueron surgiendo fundamentadas en datos. Esto implicó una codificación abierta en primer plano y una codificación axial y selectiva en segundo plano. La primera consistió en la codificación de unidades (datos en bruto) en categorías. De aquí surgieron categorías como normativas formales e informales, niveles de pobreza y pobreza extrema, niveles de escolaridad, rangos de edad, desinterés político, desconfianza institucional. El análisis de datos se detuvo cuando se dejaron de encontrar categorías nuevas (significativas diferentes) e información relevante. Lo que es conocido como “saturación de categorías”, que significa que los datos se volvieron redundantes (Sparkers & Smith, 2013). La segunda consistió en la descripción de las categorías, lo que se conoce como codificación selectiva. En este punto del análisis las categorías emergidas de la codificación axial se integraron en categorías centrales (categorías con mayor amplitud conceptual). De aquí surgieron tres categorías centrales: institucional, político-cultural y sociodemográfico. Los datos recabados y analizados en la etapa cualitativa fueron utilizados para informar la fase cuantitativa.

En cuanto a la etapa cuantitativa, primero se recolectaron los datos y luego se analizaron. Para la recolección de datos cuantitativos se utilizaron los registros estadísticos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), ayuntamientos del Área Metropolitana de Guadalajara. De este modo se construyó una base de integrada por: participación en número de votos de cada votación en cada municipio, datos del tamaño del padrón electoral total, las proporciones de franjas de edad, la proporción de pobreza y pobreza extrema y, las proporciones de cada nivel educativo, todos datos correspondientes a cada municipio en el año de cada votación. Dado que los datos son el resultado de mediciones y están representados por números (cantidades), estos se analizaron mediante el programa estadístico *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)*, que consistió en el desarrollo de un modelo de regresión.

1.8. Aportes de la investigación

La tesis doctoral realiza una aportación teórica general que consiste en la combinación de los enfoques de redes de políticas, redes de gobernanza, los enfoques de las políticas urbanas como el nuevo institucionalismo y la nueva sociología urbana, en un marco teórico general. En términos generales, este marco teórico brinda elementos para analizar la formulación de las políticas públicas de planificación metropolitanas a través de las redes de gobernanza. Pero este marco también tiene ambiciones explícitamente normativas y prescriptivas. Proporciona herramientas para evaluar las redes de gobernanza y sus procesos más allá de los criterios de eficacia utilizados tradicionalmente, y enfatiza la necesidad de abordar una gama más amplia de valores públicos como la rendición de cuentas y la legitimidad democrática. Adicionalmente, el marco teórico proporciona razonamientos sobre el contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico en donde toman lugar las redes de gobernanza, y la manera en que estos inciden en ellas.

Tomando como referencia la aportación teórica general. La tesis doctoral aporta a la literatura de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza las herramientas evaluativas y conceptuales de los estudios urbanos. En primer lugar, se definen una serie de criterios para evaluar la legitimidad democrática de las redes gobernanza, y particularmente la dimensión del proceso. En segundo lugar, se establecen tres categorías contextuales (institucional, político-cultural y sociodemográfica) que pueden ser consideradas una herramienta heurística que proporciona conceptos teóricos explicativos de los resultados de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, y concretamente de la dimensión del proceso.

Una vez expuesto los aspectos metodológicos y los aportes de la investigación, en el siguiente apartado se expondrán los contenidos de la tesis doctoral.

1.9. Estructura de la tesis doctoral

El capítulo 2 contiene el marco teórico que guía la investigación doctoral. Primero se profundiza en los orígenes de la gobernanza. Segundo, se realiza una aclaración conceptual de gobierno y gobernanza. Tercero, se presentan las principales ideas de las perspectivas de redes de políticas

y redes de gobernanza. Cuarto, se abordan las definiciones de lo urbano y las políticas urbanas metropolitanas. Quinto, se presentan las ideas principales de los enfoques de la nueva sociología urbana y nuevo institucionalismo. Finalmente, se expone una propuesta de análisis de las redes de gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas.

El capítulo 3 ilustra la configuración institucional del Área Metropolitana de Guadalajara. Por lo que el capítulo se divide de la siguiente manera. Primero se ofrece una mirada del proceso de metropolización en América Latina y México. Segunda, realiza una revisión literaria sobre los modelos de gobernanza metropolitana. Tercero, se presenta el modelo de gobernanza metropolitana de Guadalajara, se explica brevemente su evolución y sus características actuales. Finalmente, se realiza una reflexión de los efectos del diseño institucional sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza.

El capítulo 4 ilustra el contexto cultural-político del Área Metropolitana de Guadalajara. En primer lugar, se realiza una revisión literaria sobre el concepto de democracia y calidad democrática. En segundo lugar, se explica brevemente las características de la transición a la democracia y sus debilidades en las tres escalas territoriales (nacional, estatal y Área Metropolitana de Guadalajara). En tercer lugar, se exponen los determinantes del incremento de la desconfianza institucional y desinterés político, profundizando en el contexto histórico de la corrupción e inseguridad a escala nacional, estatal y del Área Metropolitana de Guadalajara. Luego se ilustrarán los niveles de desconfianza hacia diferentes instituciones políticas y de desinterés político. Finalmente, se realiza una revisión de la literatura de los efectos de la desconfianza institucional y desinterés político sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza.

El capítulo 5 describe el contexto sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara. En primer lugar, se realiza una revisión de la literatura sobre ejes estructurantes de las desigualdades sociales, con especial atención en el territorio y entorno urbano. En segundo lugar, se brinda una mirada de las desigualdades socioeconómicas desde diferentes niveles territoriales (nacional, estatal y metropolitano). En tercer lugar, se presenta el fenómeno de la segregación residencial socioeconómica del Área Metropolitana de Guadalajara, se explica brevemente sus características y su evolución. Finalmente, se realiza una revisión literaria de los efectos de la

pobreza, los niveles de escolaridad, los rangos de edad, sobre la legitimidad democrática de las redes gobernanza.

El capítulo 6 se ocupa de las políticas objeto de estudio. Para ello, en primer lugar, se describe la evolución del marco legal de la planificación en México, y concretamente, en la entidad federativa de Jalisco. En segundo lugar, se describe el contenido y el proceso de construcción del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano y Programa de Desarrollo Metropolitano.

En capítulo 7 aborda los efectos de los factores asociados al contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza en las políticas públicas de planificación: el Plan Ordenamiento Territorial Metropolitano y el Plan de Desarrollo Metropolitano.

El capítulo 8 contiene las conclusiones del trabajo de investigación.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

El debate sobre la gobernanza surgió a principios de la década de los noventa. El nuevo enfoque sobre la “gobernanza” ha sido provocado por la problematización de las formas tradicionales de gobierno y del papel Estado, por el número cada vez mayor de problemas políticos tradicionales como la planificación física, el desarrollo regional, y una serie de nuevos problemas políticos transversales, como la atención sanitaria preventiva, la seguridad pública. Esta evolución estimuló la coordinación horizontal mediante la interacción institucionalizada entre los agentes públicos y privados. Como resultado surgen las redes de gobernanza.

En la actualidad, un grueso considerable de la literatura especializada corrobora que las políticas públicas, y particularmente las políticas urbanas metropolitanas son formuladas a través del paradigma de la gobernanza. Si bien las perspectivas teóricas de las redes ofrecen herramientas para analizar la formulación de las políticas y evaluar su calidad democrática. No obstante, para alcanzar un análisis más completo de la gobernanza es necesario tomar en consideración el contexto institucional y estructural en donde se producen las políticas.

En este sentido, el presente capítulo integrará diversos enfoques en un marco teórico general para analizar la gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas. El capítulo se divide de la siguiente manera. Primero se profundiza en los orígenes de la gobernanza. Segundo, se realiza una aclaración conceptual de gobierno y gobernanza. Tercero, se presentan las principales ideas de las perspectivas de redes de políticas y redes de gobernanza. Cuarto, se abordan las definiciones de lo urbano y las políticas públicas urbanas metropolitanas. Quinto, se presentan las ideas principales de los enfoques de la nueva sociología urbana y nuevo institucionalismo. Finalmente, se presenta una propuesta de análisis para las redes de gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas.

2.1. Los orígenes de la gobernanza

La aparición del enfoque de la gobernanza se remonta a la Comisión Trilateral (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975), que a mediados de la década de 1970 inicio el debate sobre la “sobrecarga del gobierno”, causada por las crecientes expectativas de la ciudadanía y las capacidades limitadas de la burocracia pública, y la “ingobernabilidad de la sociedad”, derivada del declive de los valores de espíritu público y un creciente individualismo. La comisión manifestó que los gobiernos democráticos como consecuencia de su patrón de gobernar (planificación, regulación económica, gasto público), estaban expuestos a un desequilibrio fiscal y político debido a las excesivas demandas sociales (sobrecarga) y que, si no la corregían, podría evolucionar hacia una crisis fiscal y política (ingobernabilidad).

El pronóstico de la Comisión Trilateral se hizo real cuando en los países desarrollados y en vías de desarrollo acontecieron factores muy diversos. Entre los más citados se encuentra la crisis económica derivada de la crisis fiscal a finales de la década de 1970, que contribuyo a una crisis política, lo que se conoció como la “crisis de legitimidad del Estado de bienestar”, que se manifestó en y a través de la creciente desconfianza en los gobiernos. En efecto, la crisis de gobierno dejó de ser una probabilidad y se convirtió en un hecho real.

La crisis económica y política abrieron el camino a los gobiernos y políticas neoliberales que aspiraban resolver el problema de la “sobrecarga gubernamental” mediante la privatización de empresas públicas, la contratación de servicios públicos y la comercialización del sector público. Como respuesta a la creciente “ingobernabilidad de la sociedad”, la reformas de la Nueva Gestión Pública buscaban desregular la sociedad para aumentar la confianza en la capacidad de autorregulación de los mercados privados. El nuevo gerencialismo se basaba en una mayor desconcentración administrativa/territorial (hacia las regiones y municipios) como funcional (hacia organismos autónomos, organizaciones privadas a través de procesos de externalización). El énfasis en la agentificación, descentralización, contratación externa, provocaron una fragmentación de las estructuras políticas y administrativas (Torfing & Sørensen, 2014).

Otro de los factores ha sido la globalización, debido a que las transformaciones de las actividades productivas, financieras, comerciales y de servicios, generaron una nueva estructura económica internacional operativa. Esto condujo, por un lado, a que las firmas internacionales empezaran a orientar y decidir las dinámicas de crecimiento económico, y por el otro, a que los gobiernos empezaran a jugar roles complementarios en el crecimiento económico a escala internacional, nacional y local.

Finalmente, un factor fundamental ha sido el incremento de los problemas sociales complejos, como el cambio climático, la delincuencia relacionada con las pandillas, el aumento del desempleo juvenil, la planificación física, el desarrollo regional, la congestión del tráfico y los desiertos alimentarios en las grandes ciudades, la planificación física y el desarrollo regional. Estos problemas fueron redefinidos como “perversos y rebeldes” debido a tres razones: 1) involucran cuestiones difíciles que necesitan un conocimiento profundo de su naturaleza y posibles soluciones; 2) involucran a muchos actores, con intereses y percepciones divergentes, lo que implica conflictos y debates duraderos e intensos difíciles de resolver; 3) atraviesan las divisiones de responsabilidades entre los niveles de gobierno (local, regional, nacional) y los límites entre los dominios público, privado y social (Koppenjan & Klijn, 2015).

La problematización de las formas tradicionales de gobierno y del papel del Estado, la resolución a un número cada vez mayor de problemas sociales complejos, requirieron de la coordinación horizontal mediante la interacción institucionalizada entre los agentes públicos y privados. Como resultado, surgen las redes de gobernanza: una articulación horizontal estable de actores interdependientes del sector público y privado, que interactúan entre sí a través de negociaciones en el tratamiento de un problema o política (Marin & Mayntz, 1991; Thompson, Frances, Levacic, & Mitchell, 1991; Marsh & Rhodes, 1992; Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Sørensen & Torfing, 2007).

De este modo, los métodos tradicionales de abordar los problemas, la formulación de políticas, dejaron de ser suficientes. Los gobiernos, las empresas y la sociedad civil, requirieron un cambio de enfoque en su manera de solucionar las problemáticas de arriba hacia abajo más tradicional a un enfoque más horizontal de colaboración, conocido generalmente como el cambio del

gobierno a la gobernanza (Pierre & Peters, 2000; Sørensen & Torfing, 2007; Osborne , 2010; Klijn & Koppenjan, 2012).

2.2. Una aclaración conceptual de gobierno y gobernanza

Debido a que diferentes académicos reconocen la importancia de la gobernanza y varios de ellos utilizan este término de diferentes formas (Kooiman, 1993; Pierre & Peters, 2000; Frederickson, 2005; Osborne S. , 2006; Sørensen & Torfing, 2007). En las próximas paginas se aclarará que significa realmente y se presentará la definición que se usará en este trabajo. No obstante, se comenzará especificando lo que se entiende por gobierno.

2.2.1. Gobierno

El gobierno hace referencia a la resolución de problemas públicos, la formulación de políticas y la prestación de servicios con base en el Modelo de Administración Pública Tradicional (Burocrático) que domino en la práctica de la administración pública en muchos países de todo el mundo durante gran parte del siglo XX (Koppenjan J. , 2012; Hughes, 2018). El éxito del modelo se debe a que la organización burocrática del apartado gubernamental ha sido copiada en todo el mundo y por el surgimiento del estado de bienestar en los países occidentales. En este modelo, la resolución de problemas, políticas y servicios se asignan a unidades gubernamentales especializadas (analistas de políticas, profesionales, conocimiento científico), en donde la integración y coordinación se realiza mediante el mando y control de la burocracia, caracterizada por la diferenciación de tareas y procedimientos (Waters & Waters , 2015).

En las democracias occidentales, las decisiones políticas sobre problemas, políticas y servicios las toman los administradores electos de las burocracias, quienes a su vez son responsabilizados por los órganos representativos de los políticos electos, como los parlamentos y consejos. Estas decisiones políticas son implementadas de manera neutral por funcionarios públicos que siguen las reglas y se inspiran en una motivación para servir al interés público (Olsen, 2005). El aparato gubernamental está profesionalizado y orientado a la producción de políticas y servicios efectivos que hagan justicia a los principios de igualdad, legitimidad y legalidad.

Sin embargo, el éxito de este modelo se ha traducido en el incremento del número de personal, unidades organizativas, presupuestos y tareas, lo que dio lugar al problema del “gran gobierno”, con problemas ligados a la motivación de los funcionarios, al control presupuestario, a la entrega de políticas y servicios coherentes e integrales que satisfagan las crecientes necesidades de la sociedad en su conjunto (Torfing, Andersen, Greve, & Klausen, 2020). Como consecuencia han surgido nuevas formas de resolución de problemas y formulación de políticas. Estos se conocen como gobernanza.

2.2.2. Gobernanza

Existen varias interpretaciones diferentes de la palabra “gobernanza”. Sin embargo, Rhodes (1997) brinda diferentes definiciones de la gobernanza que cubren la gobernanza corporativa, la gobernanza de la nueva gestión pública, la gobernanza como una red autoorganizada y no autoorganizada. Asimismo, otros autores se han sumado a estas definiciones al incluir la gobernanza multinivel y la gobernanza de mercado (Frederickson, 2005; Bekkers, Dijkstra, & Fenger, 2007). Al observar detenidamente todas las interpretaciones, las siguientes cuatro definiciones son dominantes en la literatura especializada.

La gobernanza como gobierno corporativo o como buen gobierno. Desde este enfoque, la gobernanza está relacionada con una administración pública que funciona adecuadamente. Esta administración se caracteriza por brindar un trato justo hacia los ciudadanos y vinculada a los principios del Estado de derecho. Este enfoque enfatiza más en el funcionamiento del gobierno, que en la organización del gobierno. No obstante, esta visión de la gobernanza agrega las ideas clásicas de gobierno o incluso la burocracia (World Bank, 1999).

La gobernanza como Nueva Gestión Pública o como gobernanza de mercado. Desde este enfoque, el papel del gobierno es más dirigir que remar, es decir, el gobierno debe establecer metas claras y no controlar el proceso de implementación (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992; Kettl, 2000; Pollitt & Boukaert, 2000; Fenger & Bekkers, 2007). Para esta perspectiva es mejor dejar la implementación de políticas en manos de agencias públicas o privadas a las que se les pueda exigir responsabilidades mediante el uso de indicadores de desempeño claros y otros mecanismos de mercado, como contratos de competencia (Aucosin, 1990; Hood, 1991;

Gruening, 2001). Las nuevas teorías de la gestión pública ponen especial énfasis a resolver la ineficiencia e incontrolabilidad de las organizaciones gubernamentales burocráticas tradicionales (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006).

La gobernanza como gobernanza multinivel o relaciones intergubernamentales. A pesar de que estas dos ramas de la literatura son diferentes entre sí, su tema en común es la dificultad de lograr resultados en su entorno de múltiples actores. Este enfoque enfatiza que las redes son necesarias para resolver problemas públicos, ya que a menudo cruzan los límites de las organizaciones públicas y sus niveles jerárquicos. Entre los problemas públicos están, por ejemplo, la regeneración económica de áreas desfavorecidas o con problemas ambientales y de contaminación (Borzel T. A., 1997; Agranoff & McGuire, 2003; Marks & Hooghe, 2004; Bache, Bartle, & Flinders, 2016). Esta literatura se centra en tipos específicos de redes en las que los actores públicos de diferentes niveles de gobierno ocupan posiciones importantes.

Gobernanza como gobernanza de red (autodirigida o no autodirigida). En algunas partes de la literatura de la gobernanza (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Sørensen & Torfing, 2007), el concepto de gobernanza y red están ampliamente familiarizados. La gobernanza sucede dentro de la red de actores públicos y privados, y las interacciones entre ellos producen procesos de gobernanza complejos y difíciles de gestionar. Por tanto, se requieren estrategias de gestión diferentes a la utilizadas por los enfoques clásicos. Este enfoque presta atención al proceso de interacción y de negociación en una red de grupos de actores públicos y privados.

Con base en la discusión anterior y para los efectos de esta investigación, se concluye que la gobernanza debe ser entendida como gobernanza dentro de las redes de gobernanza o, dicho de otra manera: gobernanza en red. La observación de la literatura especializada muestra que los fundamentos teóricos de la gobernanza multinivel y gobernanza de red son básicamente los mismos. De este modo, si la gobernanza es el proceso que tiene lugar dentro de las redes de gobernanza, se tomará la noción de redes de gobernanza para hacer referencia a un tipo particular de redes y a una forma particular de gobernanza.

Sin embargo, existe una tendencia continua a combinar y confundir los conceptos de redes de políticas y redes de gobernanza. Se asume frecuentemente que la red de gobernanza ha evolucionado a partir del concepto anterior de red de políticas, pero estos conceptos ofrecen herramientas analíticas propias de las teorías de redes específicas. Por tanto, para alcanzar un análisis más completo de la gobernanza, la siguiente sección detalla las ideas principales de los enfoques de redes de políticas y redes de gobernanza.

2.3. Aproximaciones conceptuales: redes de políticas y redes de gobernanza

En ciencia política y administración pública, la red se ha utilizado más a menudo de forma metafórica para describir las interacciones contemporáneas entre el gobierno y la sociedad, o para describir una estructura de intereses que afecta las políticas a través de las interconexiones. Estas dos líneas de consulta pueden etiquetarse, respectivamente, como redes de políticas y redes de gobernanza (Klijn E. H., 1997; Klijn E. , 2005; Berry, y otros, 2004).

2.3.1. Redes de políticas

Las redes de políticas se basan en una rica tradición de estudios de ciencia política. La tradición se remonta a los elitistas y pluralistas, que en la década de 1950 y 1960 iniciaron el debate sobre la división de poder. El centro del debate pluralista-elitista consiste en si el poder tiende a distribuirse equitativamente en una sociedad donde diferentes grupos influyen en la toma de decisiones gubernamentales, o si se concentra en un grupo relativamente pequeño de actores que dominan la toma de decisiones.

Por un lado, la teoría de elite representada por Hunter (1953) utiliza metódicamente el llamado “análisis de reputación”. Usando este método, Hunter identifica una pequeña camarilla de “formuladores de políticas” que colectivamente deciden sobre opciones de políticas importantes. Posteriormente, los neELITISTAS descubren que la otra cara del poder se relaciona con ““la no-toma de decisiones”, en otras palabras, asuntos que son excluidos de la toma de decisiones por la voluntad de las elites (Bachrach & Baratz, 1992).

Por otro lado, la teoría del pluralismo representada por Dahl (1974) adopta metódicamente el “análisis decisional” para identificar como se utiliza realmente el poder durante la toma de decisiones. Usando este enfoque, Dahl argumenta que mientras algunas personas son particularmente influyentes en un área, ninguna ejerce una influencia generalizada. En otras palabras, el poder está lo suficientemente disperso como para que el gobierno de una elite sea imposible. Posteriormente, los neopluralistas sostienen que el sector empresarial influye en la toma de decisiones a través de lo que llamaron el poder “estructural e instrumental”¹ de las empresas (Lindblom, 1977).

Como se mencionó anteriormente, la discusión entre elitistas y pluralistas, ha centrado su atención en la toma de decisiones. Por un lado, los elitistas afirman que el poder se concentra en una pequeña elite de actores que ocupan posiciones importantes. En consecuencia, otros grupos de actores son sistemáticamente excluidos del proceso de toma de decisiones, sus intereses están subrepresentados y no se reflejan en las políticas que se deciden. Por otro lado, los pluralistas argumentan que los actores varían en la toma de decisiones y que las arenas políticas son relativamente abiertas, donde otros grupos de actores pueden entrar si quieren. Como consecuencia, los pluralistas identifican que los grupos de actores son libres de entrar y salir del proceso político, debido a que cada grupo tiene capacidad organizativa y porque las organizaciones representan los intereses de los miembros.

En suma, a pesar de que la perspectiva pluralista y elitista muestran ideas opuestas, ambos enfoques permiten reconocer que la distribución del poder tiene dos patrones. Por ejemplo, el método reputacional derivado del elitismo, permite identificar aquellos actores que ostentan el poder y, concretamente, quienes son los actores. En cambio, el método decisional derivado del

¹¹ Poder estructural es un reflejo de la importancia fundamental de las decisiones empresariales (empleo, remuneración, el nivel de vida) para proporcionar bienestar. Por lo tanto, los intereses comerciales son considerados no simplemente como representantes de intereses especiales, desempeñando funciones que ellos consideran indispensables. El poder estructural los intereses comerciales se complementa con el poder “instrumental” otorgado a través de la actividad de los grupos de intereses partidistas. Es decir, por las facilidades de movilización de parte de los empresarios por sus recursos financieros y organizativos.

pluralismo identifica quienes inciden en la toma de decisiones, y adicionalmente, revela los roles de los diferentes actores, así como la diferencia entre participación y toma de decisiones.

Los enfoques elitistas y pluralistas perciben el papel proactivo de los grupos de presión y las organizaciones privadas en la definición de las políticas públicas, no obstante, tienden a considerar a las organizaciones privadas y grupos de presión como independientes que compiten entre ellos para influir en la definición de las políticas públicas, presentando al gobierno como un mecanismo neutral y relativamente aislado para agregar la pluralidad de demandas y traducirlas en resultados políticos legítimos y eficaces (Dahl & Hunter, 1962). Adicionalmente, no logran captar la interdependencia y la colaboración entre organizaciones públicas y privadas, la institucionalización de las interacciones (negociada entre los actores públicos y privados) que a menudo permiten que algunos actores privados disfruten de un acceso privilegiado a las arenas políticas. Estas limitaciones analíticas del elitismo y pluralismo abrieron las puertas al enfoque denominado redes de políticas.

Ha habido debates prolongados y no siempre fructíferos sobre el concepto de redes de políticas. Si bien algunos autores parecen haber argumentado que el concepto no es más que una especie de metáfora (Dowding, 1995), otros sostienen que las redes de políticas representan una influencia real en la formulación de políticas, actuando como vínculos entre los actores en el campo de las políticas. Sin embargo, la idea de red de políticas se ha consolidado y aceptado cada vez más como herramienta analítica (Heavy, 2001; Albrechts & Lievois, 2004; John, 2012). Incluso aquellos que fueron fuertes críticos en el pasado, posteriormente argumentaron que la exploración de las redes involucradas en el proceso es importante para analizar la formulación de políticas públicas (Dowding, 2000; Dowding, 2001).

Diferentes países han concebido y utilizado tradicionalmente el enfoque de redes de políticas de diferentes maneras. Existen al menos dos escuelas de pensamiento internacionales diferentes sobre redes de políticas: la estadounidense y la británica. Estas diferentes perspectivas se pueden agrupar en la escuela de la intermediación de intereses (Borzel T. A., 1997; Marsh & Smith, 2000).

La escuela de intermediación de intereses se concentra en analizar el papel que desempeñan las redes de políticas (consideradas como varios tipos de relaciones entre actores públicos y privados) en la elaboración e implementación de políticas públicas. Aunque esta perspectiva puede criticarse por ser demasiado estática, proporciona una forma práctica y sencilla de identificar y caracterizar redes de políticas de manera efectiva (Borzel T. A., 1988; Borzel T. A., 1997; Thompson & Pforr, 2005). De modo que, proporciona varios modelos de redes de políticas para este propósito. Aunque se pueden encontrar diferencias terminológicas en la literatura, destacan las contribuciones de Estados Unidos mediante los conceptos de subsistemas (Freeman, 1965), triángulos de hierro (Lowi, 1972), de subgobiernos (Ripley & Franklin, 1980), de redes de asuntos (Hecl, 1978), el estudio de comunidades de políticas (Richardson & Jordan, 1979), que fue utilizado por la investigación británica de redes de políticas (Marsh & Rhodes, 1992).

Sin embargo, la aportación más importante de la escuela de la intermediación proviene del modelo de redes de políticas de Marsh & Rhodes (1992). Estos científicos sociales sostienen que los modelos tradicionales de intermediación de intereses han sido incapaces de captar los tipos de relaciones entre los actores públicos y privados en la definición de las políticas públicas, debido a que estos modelos se concentran en comportamiento político. Más bien, enfatizaron que la comprensión del tipo de relaciones entre los actores públicos y privados requiere un conocimiento de las organizaciones públicas y privadas, de la estructura y el rol del gobierno en cada arena política.

Desde este enfoque, la red es definida como un “grupo complejo de organizaciones interconectadas por la dependencia de recursos” (Marsh & Rhodes, 1992). Estos científicos sociales realizaron una diferenciación entre comunidad de política altamente integrada y red de asunto menos integrada, mediante una serie de dimensiones. Entre ellas están, por ejemplo, número de participantes, tipo de intereses, frecuencia de la interacción, continuidad, consenso, distribución de recursos y poder.

Por una parte, la comunidad de política es una red cerrada y con un número limitado actores. Debido a que algunos grupos son excluidos conscientemente, el acceso a la comunidad es extremadamente restringido. En donde la comunidad política se encuentra dominada por

intereses profesionales y económicos. En este tipo de red, la interacción entre los actores es frecuente y de elevada calidad, dos aspectos que facilitan los consensos respecto a la reglas y procedimientos que predominaran en la formulación de políticas públicas. El consenso facilita que los participantes establezcan los problemas que serán tratados y la manera en que serán resueltos. Adicionalmente, todos los actores cuentan e intercambian recursos en el proceso de formulación de políticas públicas. Aunque cualquier actor puede dominar la comunidad, existe un balance de poder, debido a que todos los actores ganan si la comunidad política continua.

Por otra parte, la red de asunto es una red abierta con un gran número de actores que ingresan y salen de la red, donde se discuten los intereses afectados de los miembros. En este tipo de red, la interacción entre los actores varía en intensidad y frecuencia, un aspecto que dificulta los consensos con respecto a las reglas y procedimientos que predominan en la formulación de políticas. La falta de consenso dificulta a los actores establecer los problemas que serán tratados y la manera en que serán resueltos. En este tipo de red, las desigualdades de recursos entre los actores restringen las asimetrías de poder durante el proceso la formulación de políticas públicas.

Adicionalmente, el enfoque de redes de políticas de Marsh y Rhodes (1992) integra dos elementos aislados pero vinculados que influyen en los resultados de las políticas: la interacción entre los actores y la estructura de la red. Por un lado, las interacciones de la red influyen en los resultados de la política, debido a que los actores seleccionan opciones determinadas y negocian políticas determinadas. Por otro lado, la estructura institucional de la red influye en los resultados de la política debido a que establece los temas que serán discutidos y la manera en que serán abordados (Bevir & Richards, 2009).

En términos generales, los enfoques de elitismo, pluralismo y redes de políticas, brindan elementos sólidos para analizar la elaboración de las políticas públicas. Por un lado, mientras la perspectiva de elite permite identificar si una pequeña camarilla determina colectivamente las principales opciones de políticas. Por otro lado, el enfoque pluralista permite identificar que varios grupos de actores pueden determinar las principales opciones de políticas. No obstante, ambos enfoques no captan la interdependencia, la colaboración interorganizacional y el establecimiento de los actores públicos y privados. Estas limitaciones dieron lugar a la

emergencia del paradigma de redes de políticas, un enfoque que permite caracterizar las redes e identificar aspectos que influyen en los resultados de las políticas. Empero, el paradigma de redes de políticas no capta las problemáticas de ineficiencia e ilegitimidad de las redes. Dos limitaciones que abrieron las puertas al paradigma denominado redes de gobernanza.

2.3.2. Redes de gobernanza

Las investigaciones de gobernanza han dedicado mucho tiempo al estudio de la proliferación de redes a nivel local, regional y nacional (Heffen, Kickert, & Thomassen, 2000). El enfoque de las redes de gobernanza expone que las redes pueden estar plagadas de conflictos o basadas en el consenso; es decir, si la interacción social y política es fluida y civilizada o si está impregnada de conflictos y luchas de poder (Koppenjan J. , 2007). Las redes pueden conducir a conflictos destructivos y estancamientos, a menudo están sujetas a la inercia colaborativa, y a veces, se derivan de controlar y producir soluciones no deseadas (Vangen & Chris , 2005). Además, pueden presentar un sesgo participativo, en donde la toma de decisiones informal y las grandes asimetrías de poder pueden socavar la legitimidad democrática de las redes (Papadopoulos, 2003).

Las anteriores afirmaciones abrieron la puerta a cuestionamientos sobre los rendimientos políticos de resolver los asuntos públicos a través de redes. El debate se ha centrado en dos ejes de discusión: la funcionalidad (Börzel & Risse, 2005) y legitimidad democrática (Fung, 2009).

En primer lugar, la discusión sobre la eficacia de las políticas públicas, expone que la presencia de tensiones y conflictos no resueltos entre los sectores público/privado/voluntariado, pueden desestabilizar las redes de gobernanza y convertirlas en tertulias que funcionan mal, dicho de otra manera, conducir o detonar el fracaso de las redes de gobernanza en términos de eficiencia (Lowndes, Pratchett, & Stoker, 2006). Esto dio lugar a que científicos sociales analicen de que manera las autoridades publicas y otros actores políticos intentan regular las redes de gobernanza. Esta regulación de las redes de gobernanza se denomina “gestión de redes” o “metagobernanza” (Sørensen & Torfing, 2007), y se distinguen diferentes estrategias, tecnologías y herramientas de gestión de redes. Sin embargo, en este trabajo de investigación existe un gran interés por las cuestiones normativas de rendición de cuentas y legitimidad

democrática de las redes de gobernanza. Dos aspectos que se abordan en los dos apartados siguientes.

2.3.2.1. Rendición de cuentas en las redes de gobernanza

Las redes de gobernanza surgen principalmente de los esfuerzos por aumentar la eficacia de las políticas públicas en situaciones de interdependencia. Sin embargo, la naturaleza opaca y cerrada de las redes de gobernanza ha llevado a la conclusión de que son problemáticas desde la perspectiva de rendición de cuentas, debido a que es difícil responsabilizar a los actores por los resultados cuando estos se logran en estrecha colaboración con otros actores que son opacos y difíciles de evaluar (Rhodes, 1997; Slaughter, 2001; Bingham, Nabatchi, & O'Learly, 2005; Acar, Guo, & Yang, 2008; Schillemans, 2008; Koliba, W. Meek, & Zia, 2011). La responsabilidad de la red es importante porque contribuye tanto a la eficacia como la legitimidad de las redes. Está asociada a la asignación de tareas y responsabilidades. Asegura que los actores realicen sus tareas y lo hagan de una manera acordada y que cumplan con los estándares y expectativas de las diversas partes involucradas.

La rendición de cuentas es definida como la medida en que los actores (contadores: aquellos que rinden cuentas) son responsabilizados por su comportamiento y desempeño por otros actores (contables: aquellos a quienes rinden cuentas). El proceso de rendición de cuentas es el proceso por el cual un contable rinde cuentas a un contable. Se llama mecanismo de rendición de cuentas a los procedimientos, instrumentos y arreglos mediante los cuales se rinden cuentas. Para rendir cuentas se necesitan estándares sobre lo que se considera un comportamiento responsable. Estos estándares pueden derivarse de expectativas con respecto al comportamiento y las reglas adecuadas, que reflejan normas y valores (Bovens, Goodin, & Schillemans, 2014).

En cuanto a la naturaleza de los procesos de rendición de cuentas, se distinguen dos enfoques. En el primero, la rendición de cuentas puede verse como una forma de control jerárquico, cuyo objetivo es identificar errores y fallas. Estos pueden contribuir a los procesos de aprendizaje al generar retroalimentación, lo que permite la adaptación de políticas. En el segundo, la rendición de cuentas puede verse como una manera de incrementar la transparencia y compartir

información para perfeccionar el aprendizaje entre contables y adaptar las políticas (Koppenjan & Klijn , 2015).

En las políticas formuladas mediante las redes de gobernanza, las formas tradicionales de rendición de cuentas siguen vigentes (ver Tabla N°2). Sin embargo, es posible que se debiliten estos mecanismos de rendición de cuentas, debido a que las decisiones importantes ya no se toman dentro de los órganos administrativos, sino en las arenas opacas de las redes de gobernanza.

Tabla 2. Tipos de responsabilidad democrática

Tipo de responsabilidad	Contable	Marco institucional	Normas
Responsabilidad democrática	Responsabilidad política: representantes elegidos, órganos de representación, cargos electos	Programas electorales y gubernamentales, leyes, estatutos y reglamentos	Valores públicos, objetivos políticos
	Responsabilidad social (horizontal): ciudadanos, asociaciones de ciudadanos	Máxima participación posible, leyes de libertad de información, foros deliberativos	Deliberación, apertura, equidad, representatividad, consenso/regla mayoritaria
	Pública: medios de comunicación, opinión pública	Códigos periodísticos de comportamiento, periodismo, libertad periodística, arenas virtuales y canales de influencia	Lógica de los medios de comunicación (personalización, dramatización, singularidad, sesgo de autoridad-desorden) instantaneidad de los nuevos medios sociales

Responsabilidad jurídica	Tribunales	Leyes, estatutos, contratos	Legalidad, precedencia, razonabilidad, proceso debido, derechos sustantivos
Responsabilidad administrativa	Responsabilidad burocrática: directores, supervisores, gerentes	Procedimientos administrativos, presupuestos, organigramas, medidas de rendimiento	Objetivos de la organización, autoridad jerárquica, unidad de mando, alcance del control
	Responsabilidad profesional: compañeros de profesión y sus asociaciones	Códigos y ética profesionales, licencias y certificados, normas de rendimiento	Normas profesionales, experiencia, competencia
	Responsabilidad colaborativa (horizontal): socios, compañeros	Acuerdos entre caballeros, diseños de procesos, acuerdos escritos sobre objetivos y normas	Confianza, reciprocidad, durabilidad de las relaciones
Mercado responsabilidad	Responsabilidad corporativa privada: accionistas/propietarios	Medidas de rendimiento, beneficios, dividendos	Eficiencia, cuota de mercado, innovación
	Consumo de los consumidores: consumidores, clientes, usuarios	Derecho del consumidor, producto, rendimiento, medidas	Asequibilidad, accesibilidad, fiabilidad, calidad, satisfacción

Fuente: Elaboración propia con información de Koppenjan & Klijn (2015)

Las redes pueden adoptar diferentes formas. Sin embargo, parte de la problemática que atraviesan las redes respecto a la rendición de cuentas se relaciona con la forma de las redes. La forma que adopte la rendición de cuentas depende del tipo de red con la que se está tratando. Por un lado, las redes estrechamente organizadas tienen una estructura de rendición de cuentas claramente más organizada, ya que una organización líder o una organización administrativa de la red puede actuar como contadora ante un contable político o administrativo (Provan & Kenis, 2008). Por otro lado, las redes débilmente acopladas pueden conducir a una rendición de cuentas menos organizada formalmente y a estándares menos claros para hacer responsables a los actores. A continuación, se exponen varios problemas genéricos de rendición de cuentas.

En primer lugar, la rendición de cuentas se vuelve problemática, debido a que dentro de las redes de gobernanza, varios actores coproducen los resultados de la red. En consecuencia, es difícil establecer la contribución de cada participante (Bovens, 2006). Por ejemplo, los administradores públicos se resistirán a ser considerados responsables por el desempeño del cual dependen de otros, y pueden utilizar las interdependencias para reducir responsabilidades y culpar a otros por el fracaso.

En segundo lugar, las redes a menudo intentan incluir a una amplia variedad de grupos, lo que puede resultar en un crecimiento en el número y variedad de contables (Edelembos, 2005; Ansell & Gash, 2008; Torfing & Triantafillou, 2011). Esto puede ser un problema, pues los actores de la red pueden tener dificultades para rendir cuentas a estos diversos públicos, que no solo los juzgan de acuerdo con diferentes estándares, sino que a menudo siguen diferentes ritmos de rendición de cuentas.

En tercer lugar, los diversos mecanismos de rendición de cuentas se centran en los objetivos, normas y valores de las organizaciones específicas involucradas. Una estructura de rendición de cuentas fragmentada, es posible que nadie haga que la red rinda cuentas por su desempeño general. Esto puede conducir a la producción de externalidades negativas, por ejemplo, trasladar el costo o los riesgos de la colaboración a terceros, ya que ninguno de los actores involucrados es responsable de los efectos producidos por la red en su conjunto (Koliba, W. Meeek, & Zia, 2011; Bovens, Goodin & Schillemans, 2014).

En cuarto lugar, las redes de gobernanza apenas han desarrollado reglas sobre conducta o responsabilidad (Edelenbos, 2005; Sorensen & Tofing, 2007; Ansell & Gash, 2008). La falta de procedimientos de operación claros genera incertidumbre sobre cómo deben comportarse los actores y que se considera apropiado, lo que dificulta que los actores rindan cuentas por sus acciones. También crea un entorno incierto en el que no está claro quién es el responsable de que, en el que no hay restricciones para evitar el comportamiento irresponsable, sobre todo porque no hay claridad sobre lo que constituye un comportamiento irresponsable.

En quinto lugar, debido a la presencia de varios contables, los mecanismos de rendición de cuentas se vuelven mixtos. La hibridación de los mecanismos de rendición de cuentas puede generar incertidumbre, confusión o encogimiento. En las redes de gobernanza, los actores pueden enfrentarse a estándares de rendición de cuentas diferentes y, a veces, contradictorios (Koliba, W. Meek, & Zia, 2011).

Se puede observar que la rendición de cuentas no está ausente en las redes de gobernanza, pero que existe una variedad de responsables, mecanismos de rendición de cuentas y estándares. Los intentos de establecer redes responsables pueden basarse en esta variedad. Por otro lado, cuando las políticas públicas se deciden y se entregan en redes, la rendición de cuentas se vuelve complicada. En las redes se involucran a diversos actores de dentro y fuera del gobierno que coproducen políticas, lo que hace que sea difícil responder a la pregunta de quién es responsable de que y ante quien. Los problemas de rendición de cuentas pueden estar relacionados con la falta de mecanismos y estándares claros, por la unión de varias formas de rendición de cuentas horizontales y verticales. Esto conduce a un mosaico complejo de rendición de cuentas que se comprende mal, que abarca componentes incompatibles, que deja algunas cosas al descubierto, que brinda oportunidades para un comportamiento oportunista y de reducción, o que genera confusión.

2.3.2.2. Legitimidad democrática en las redes de gobernanza

Las redes de gobernanza son consideradas arreglos horizontales que son difíciles de dominar por las instituciones democráticas representativas, o como formas de democracia directa que ponen en peligro, o incluso compiten con las formas tradicionales de democracia. (Sørensen &

Torfinn, 2005; Frank Moulaert & Katy Cabaret, 2006; Annika Agger & Karl Löfgren, 2008). Las redes de gobernanza muestran patrones de toma de decisiones y responsabilidad democrática diferentes a los asumidos por las ideas tradicionales sobre la democracia representativa, en donde los cargos políticos elegidos y los órganos de representantes (alcaldes, concejales y ayuntamientos a nivel local) deciden las metas que luego son implementadas por el aparato de gobierno y sus funcionarios. Por el contrario, si la formulación de políticas públicas se lleva a cabo en redes, se cuestionan las ideas tradicionales sobre la democracia representativa, debido a que una serie de actores pueden participar en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, la cuestión de cómo se legitiman democráticamente las decisiones en las redes se ha convertido en una cuestión empírica y normativa importante.

En las redes de gobernanza, los procesos no evolucionan de acuerdo con la doctrina de la democracia representativa, pues a menudo se basan en fuentes alternativas de legitimidad democrática. Existe una tensión entre la democracia representativa y las redes de gobernanza si se toma la posición de que la legitimidad democrática de la formulación de políticas debe tener su origen en los funcionarios electos (Koppenjan & Klijn, 2015). No obstante, existen otras opiniones sobre la relación entre democracia y redes. Por ejemplo, Skelcher, Klijn, Kübler, Sørensen y Sullivan (2011) mediante una serie de características (visión de las relaciones entre redes y democracia, de la democracia, del papel de los políticos electos, rendición de cuentas, toma de decisiones) desarrollan cuatro perspectivas diferentes: incompatible, complementario, transicional, instrumental.

La perspectiva de la incompatibilidad sostiene que las redes de gobernanza desafían la legitimidad y las reglas de decisión de las instituciones democráticas representativas (Sørensen E., 2002). Desde este punto de vista, la democracia representativa debería ser la vía principal de toma de decisiones de la sociedad. Dentro de este enfoque, los políticos son decisivos en puntos críticos y su autoridad electoral se ve socavada por la introducción de modos democráticos alternativos (Sørensen E., 2002). En donde la responsabilidad principal recae en los funcionarios políticos electos (responsabilidad clásica), y la toma de decisiones se lleva a cabo en redes cerradas que carecen de suficiente dirección o responsabilidad ante las instituciones democráticas representativas (Skelcher, Klijn, Kübler, Sørensen, & Sullivan, 2011).

El enfoque complementario sostiene que las redes de gobernanza proporcionan a las instituciones democráticas vínculos adicionales con la sociedad (Pierre & Peters, 2000). Desde esta perspectiva, la democracia representativa se prioriza para la toma de decisiones que perjudican los valores fundamentales, pero para otras formas de toma de decisiones puede coexistir con la democracia deliberativa y participativa. En donde los políticos intentan hacer frente a la complejidad mediante el uso de redes para aumentar la participación en la formulación de políticas, fortaleciendo así la legitimidad de los insumos (Papadopolus, 2003; Walti, Kubler & Papadopolus, 2004), y en donde la autoridad electoral les otorga un especial papel en el establecimiento de metas (Fung & Wright, 2001). Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas se comparte entre los funcionarios políticos y otros actores, y se agregan múltiples formas de rendición de cuentas de la política clásica. En cuanto a la toma de decisiones, la creciente complejidad de la toma de decisiones requiere redes de gobernanza para incorporar a los actores relevantes al proceso. En este caso, los políticos deben centrarse en la toma de decisiones de alto nivel y delegar la toma de decisiones de nivel inferior a las redes de gobernanza.

El enfoque transicional sustenta que las redes de gobernanza ofrecen mayor flexibilidad y eficiencia que las instituciones democráticas, y que las redes aumentarían como el modo principal de toma de decisiones de la sociedad, a expensas de las instituciones democráticas representativas (Dryzek, 2002; Fischer, 2003; Hager & Wagennar, 2003). Así, la visión de esta perspectiva es que la democracia está siendo sustituida por otros modelos de toma de decisiones que expresan la pluralidad de los valores (Dryzek J. , 2007). Desde esta perspectiva, los políticos dentro de un sistema democrático representativo son incapaces de adaptarse, por lo que deberán actuar como metagobernadores, es decir, mediadores y árbitros (Koppenjan, Kars, & Van der Voort, 2009). Desde esta perspectiva, la rendición de cuenta se consigue a través de equilibrios en el proceso de toma de decisiones, garantizando la abertura de la toma de decisiones, y perfeccionando la transparencia de la toma de decisiones a través de formas integradas de rendición de cuentas.

Finalmente, el enfoque instrumental sostiene que las redes de gobernanza proporcionan un medio para que las instituciones democráticas representativas aumenten su autoridad frente a la

complejidad social (Klijn & Skelcher, 2007). La visión de la democracia representativa es que esta se reafirma a través de procedimientos que están menos sujetos al escrutinio público y la rendición de cuentas, que enfatizan el acuerdo sobre los resultados en lugar de los aportes al proceso de decisión. Desde esta perspectiva, los políticos intentan hacer frente a la complejidad social utilizando las redes de gobernanza como un medio para controlar a los actores políticos, haciendo hincapié en la legitimidad de los resultados (Le Gales, 2001). Desde este enfoque, el papel dominante de los políticos electos garantiza la rendición de cuentas, en donde los funcionarios electos utilizan otras formas de rendición de cuentas (indicadores de rendimiento) para controlar a otros actores y procesos de toma de decisiones (Skerlcher, Mathur, & Smith, 2005). Después de todo, la toma de decisiones es complicada, pero sucede a la sombra de la jerarquía (Davies J. , 2002).

Como se observó, las perspectiva incompatible, complementario, transicional, instrumental tienen puntos de vista diferentes sobre la relación entre la democracia representativa y redes, generando un vivo debate sobre lo que constituye la legitimidad democrática de las redes de gobernanza. En cuanto a la democracia, la legitimidad está asociada a la observancia de determinados procedimientos que representan la idea de la subordinación del poder estatal a la voluntad del pueblo y de igualdad ciudadana (Held, 2006). Sin embargo, existen puntos de vista diferentes con respecto al núcleo de la democracia y como alcanzar la legitimidad democrática. Lo que significa que se pueden distinguir diferentes fuentes de legitimidad democrática en las redes.

MacPherson (1977) sostiene que, en la historia de la filosofía política, se pueden distinguir cinco modelos de democracia principales, todos los cuales enfatizan elementos centrales de la democracia. Entre los modelos se encuentran los siguientes:

- El modelo protector: la democracia es entendida fundamentalmente como la protección de los ciudadanos frente al gobierno. Por lo tanto, las características institucionales son esenciales para proteger las libertades individuales frente al estado.
- El modelo competitivo: la democracia es vista como un mecanismo de toma de decisiones donde los líderes políticos compiten para ganar votos (Schumpeter, 1943).

- El modelo utópico: la democracia es la voluntad expresa del pueblo. La democracia es la mejor forma de desarrollar a las personas, así como la mejor forma de servir al propósito común mediante la participación de las personas en el gobierno.
- El modelo de desarrollo: subraya que la participación ciudadana es una forma de organizar la democracia y de desarrollar a los ciudadanos.
- El modelo deliberativo: enfatiza en la importancia de la deliberación y las reglas del debate abierto y libre para la democracia (Held, 2006; Griggs, Norval & Wageennar, 2014).

En su artículo ampliamente citado, Skelcher y Sullivan (2008) mencionan que la legitimidad democracia puede provenir de tres fuentes que están relacionadas, pero que reciben diferentes énfasis de los modelos mencionados anteriormente:

- Responsabilidad política: En esta primera fuente, la rendición de cuentas formal de los funcionarios (está claro quién es responsable) y los procedimientos para hacerles responsables (votar para destituirlos de sus cargos) y varias reglas que protegen a los ciudadanos.
- Voz: En esta fuente de legitimidad, no es la influencia pasiva lo que importa, sino la forma positiva y activa en que los ciudadanos pueden participar en las decisiones concretas y los procesos por lo que se llega. En esta fuente de legitimidad se destaca la participación real de los ciudadanos.
- Deliberación: esta fuente de legitimidad democrática pone énfasis en la forma en que se organiza el proceso de interacción y deliberación. La legitimidad democrática en esta visión surge de buenos procesos de deliberación, garantizados por acuerdos de procesos claros y justos entre actores donde comparten conocimientos, exploran posibles soluciones e intercambian juicios de valor.

En situaciones similares a las de una red se pueden encontrar algunos problemas cuando se aplican los principios de legitimidad democrática de los modelos democráticos mencionados anteriormente. Uno de los primeros problemas que atraviesan las redes es que no definen demostraciones claras (Sørensen E. , 2002). El termino demos se refiere a las personas de una

comunidad que son vistas como una unidad política: la ciudadanía definida territorialmente. Sin embargo, las redes a menudo se extienden sobre diferentes niveles gubernamentales (municipios, países o incluso gobiernos nacionales) e incluyen varios actores funcionales. Esto hace que sea difícil averiguar cuál es la “voluntad de la gente” dentro de las redes, ya que no está claro quiénes son las personas exactamente. Por tanto, los criterios clásicos requieren una reinterpretación al momento de evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza (Sørensen & Torfing, 2005).

El segundo problema de utilizar los criterios clásicos de legitimidad democrática es que en las redes de gobernanza el proceso es muy importante, debido a que se toman muchas decisiones diferentes durante la interacción en curso en la que evoluciona la naturaleza de este proceso. Lo que indica que el alcance de la legitimidad democrática de la toma de decisiones puede fluctuar durante el proceso y en las rondas que lo conforman. De modo que, agregar la dimensión del proceso propuesta por Van Buuren, Klijn & Edelenbos, (2011) puede ser de gran utilidad para teorizar más formas de legitimidad democrática de las redes de gobernanza. El proceso es una dimensión interesante en el contexto de redes, debido a la compleja toma de decisiones y la interacción entre los actores involucrados.

Por lo tanto, al reinterpretar los criterios clásicos de la legitimidad democrática y combinar estos con la dimensión del proceso, dan como resultado cinco criterios para evaluar la calidad democrática de las redes de gobernanza, y particularmente la dimensión del proceso. En la Tabla N°3 se puede encontrar una descripción de estos criterios.

Tabla 3. *Criterios para evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza*

	Legitimidad del proceso
Transparencia	Toda la información respecto al proceso y el contenido es fácilmente accesible por múltiples canales
Diversidad de actores	Participación de asociaciones civiles, representación sociodemográfica
Simetrías de poder	Todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final

Debida deliberación	Se habilitan espacios de deliberación, de los cuales el resultado es incorporado en las decisiones finales
Satisfacción de los actores involucrados	Satisfacción de los actores involucrados con el proceso

Fuente: Elaboración propia con información de Sørensen & Torfing (2005) y Martí, Blanco, Parés y Subirats (2016)

En este apartado se ilustraron las tensiones existentes entre la democracia representativa y las redes de gobernanza, en donde varias partes interesadas tienen influencia en la elaboración de políticas y la toma de decisiones (Skelcher, Klijn, Kübler, Sørensen, & Sullivan, 2011). Posteriormente, se mostró que la legitimidad democrática puede considerarse desde diferentes perspectivas de la democracia, y se distinguieron tres tipos de legitimidad democrática: la responsabilidad política clásica, la voz, y la debida deliberación (Skelcher y Sullivan, 2008). De manera concreta, se reinterpretaban los criterios clásicos de legitimidad democrática y se combinaron con la legitimidad democrática del proceso. Esto dio como resultado cinco criterios para evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, y particularmente la dimensión del proceso.

Los enfoques teóricos mencionados anteriormente proporcionan elementos para analizar la articulación de las políticas públicas mediante las redes de gobernanza, así como herramientas para evaluar las redes de gobernanza y sus procesos en términos de rendición de cuentas y legitimidad democrática. Sin embargo, para alcanzar un análisis más completo de la gobernanza, es necesario tomar en consideración el contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico, en donde tienen lugar las redes de gobernanza. Para ello, pueden ser de gran utilidad las aportaciones de los enfoques propios de las teorías de políticas urbanas: Nuevo Institucionalismo y Nueva Sociología Urbana. Por tanto, con la intención de profundizar en estos enfoques, se abordarán previamente los conceptos de lo urbano y las políticas urbanas metropolitanas.

2.4. La concepción de lo urbano y las políticas urbanas metropolitanas

Uno de los grandes debates teóricos a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, ha sido la concepción de lo “urbano”, debido a que puede ser entendido como continente o contenido.

En el primero, lo urbano es definido como un espacio que cuenta con características particulares, entre ellas están, por ejemplo, densidad población, heterogeneidad social, volumen de población, etc. Desde esta perspectiva, lo urbano es entendido como un marco físico que crea actividades y prácticas específicas (Davies & Imbroscio, 2009). En el segundo, lo urbano es definido como un marco físico externo, en donde las prácticas sociales que se producen en los espacios urbanos crean las ciudades y una forma de vida urbana. Desde esta perspectiva, lo urbano es entendido como el proceso social que sucede en el entorno de la ciudad (Castells 1972; Lefebree, 1970). De esta manera, las prácticas sociales de los habitantes transforman el espacio urbano, y este a su vez condiciona las prácticas sociales de los habitantes. De este modo, lo urbano puede ser entendido como la interacción entre continente y contenido (Martí-Costa & Tomàs, 2011).

La definición de las políticas urbanas también abarca dos perspectivas. Por un lado, las políticas urbanas son definidas como aquellas actuaciones encaminadas a cambiar los espacios públicos y privados que moldean la ciudad. Entre ellas están, por ejemplo, las políticas urbanas ligadas a las áreas de movilidad, vivienda, regeneración urbana y planificación urbana. Por otro lado, las políticas urbanas son definidas como aquellas acciones encaminadas a contrarrestar los problemas sociales urbanos, entre ellos están, por ejemplo, delincuencia, pobreza extrema, segregación urbana, etc. De modo que, las políticas urbanas son definidas como aquellas operaciones y acciones encaminadas a la transformación del espacio físico y a solucionar los problemas sociales (Peter , 2009).

Sin embargo, la evolución de lo urbano ha condicionado la transformación de las políticas urbanas, debido a que lo urbano se ha transformado en metropolitano. Este proceso de metropolización ha conllevado una transformación de las políticas urbanas locales hacia políticas urbanas metropolitanas. Las políticas urbanas a escala metropolitana se pueden enmarcar en el grupo de las *hard policies* (medio físico) y *soft policies* (tipo social). El primer grupo de políticas se centran en la planificación territorial, medio ambiente, transporte público. En el primer caso, se llevan a cabo planes de ordenamiento territorial y desarrollo metropolitano. En el segundo caso, se realizan acciones dirigidas a gestionar los parques metropolitanos, tratamiento de residuos y reciclaje, regulaciones de la contaminación, suministro de agua, etc.

En el tercer caso, se realizan acciones encaminadas a coordinar los diferentes medios de transporte público (motorizado y no motorizado). Por otro lado, el segundo grupo de políticas se centran en el desarrollo social y económico, servicios sociales, salud y cultura. (Martí-Costa & Tomàs, 2011).

En este trabajo de investigación se presta atención a las políticas urbanas metropolitanas, y particularmente a las políticas de planificación de ordenamiento y desarrollo metropolitano.

2.5. Nuevo institucionalismo y política urbana

A finales del siglo XX la multiplicidad de actores involucrados en las políticas urbanas, hizo que los científicos sociales prestaran atención a los problemas de la gobernanza mediante el enfoque de redes de políticas (Stoker, 1995; Rhodes, 1997). No obstante, existen argumentos sólidos para utilizar el enfoque denominado nuevo institucionalismo para analizar los problemas de la gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas.

El nuevo institucionalismo surgió en la década de 1980 como reacción al predominio de las explicaciones del comportamiento social, económico y político. El nuevo institucionalismo adopta un enfoque deductivo que parte de proposiciones teóricas sobre el funcionamiento de las instituciones (Lowndes V. , 2009). En consecuencia, no hay un “nuevo institucionalismo”, sino muchos. Mientras en 1996, Hall y Taylor distinguieron tres nuevos institucionalismos; en 1999, Guy Peters identificó siete nuevos institucionalismos. La cuestión fundamental que mantienen todos estos diversos enfoques es que consideran a las instituciones como el componente central de la vida política. En estos enfoques las instituciones son la variable explicativa de la vida política de manera más directa, y son también los factores que por sí mismos requieren explicación. El argumento básico es que las instituciones si importan, importan más que cualquier otra cosa que pueda utilizarse para explicar las decisiones políticas (Peters , 2019). Entonces, los nuevos institucionalistas sostienen que la mayor influencia teórica se obtiene mediante el estudio de los marcos institucionales dentro de los cuales operan los actores políticos.

El concepto de reglas es común en muchas definiciones de instituciones. Las instituciones y los arreglos institucionales pueden considerarse como conjuntos de reglas formales e informales² (Ostrom 1986; Klijn 1996). Marsh y Olsen (1989) definen a las instituciones como el conjunto de reglas que reducen la incertidumbre en la toma de decisiones. Argumentan que las reglas representan rutinas, procedimientos, estrategias, que articulan la vida de la organización. Detrás de las reglas, existe una cultura organizacional (creencias, paradigmas, códigos de conducta). Estas reglas son obedecidas por los miembros de la organización porque representan los códigos de comportamiento “correcto” dentro de la organización (March & Olsen , 1989).

Por otra parte, Scharpf (1997) define las instituciones como “sistemas de reglas que estructuran los cursos de acción que un conjunto de actores puede elegir”. Por lo tanto, considera a las instituciones como reglas que estructuran el comportamiento de los actores. Una característica de los enfoques nuevo institucionalistas es que las “las reglas y los sistemas de reglas en cualquier sociedad, no solo organizan y regulan el comportamiento social, sino que lo limitan (Burns y Flam, 1987). Además, Scott (1995) afirma que las reglas estructuran el comportamiento de los actores, pero también se forman en la interacción de estos mismos actores.

Varios enfoques nuevo institucionalistas tienen una perspectiva diferente sobre la naturaleza de estas reglas, de donde vienen, como operan. Al respecto, la Tabla N°4 muestra las tres vertientes que corresponden a tres disciplinas sociales distintas. Primero, lo que llamaremos nuevo institucionalismo económico, que parte de los trabajos de Ronal Coase (1937, 1960), que se enriquece con las aportaciones de Oliver Williamson (1975, 1985) y Douglas North (1990). Segundo, el nuevo institucionalismo de Marsh y Olsen (1989), más cercano a la ciencia política. Tercero, el nuevo institucionalismo sociológico, desarrollado por académicos como Scott (1987) y Powell & DiMaggio (1991).

² Las reglas brindan información sobre la estructura institucional de la red y brindan información importante sobre las oportunidades y limitaciones de la acción en redes específicas. Las reglas formales son relativamente fáciles de identificar ya que están codificadas en textos legales o jurisprudencia. Las reglas informales deben reconstruirse a partir de comentarios y entrevistas con los involucrados.

Tabla 4. Tipos de enfoques nuevo institucionalistas

	Nuevos Institucionalismo económico	Nuevo institucionalismo politológico	Nuevo institucionalismo sociológico
Base para el cumplimiento	Conveniencia	Obligación social	Se da por sentado
Mecanismo de creación y mantenimiento	Coactivo	Normativo	Mimética
Lógica de acción	Mediación	Oportunidad	Ortodoxia (generalmente aceptado)
Indicadores	Leyes, sanciones	Certificación, acreditación	Prevalencia isomorfismo
Base de legitimidad	Legalmente sancionada	Gobernado moralmente	Con apoyo cultural, conceptualmente correcta

Fuente: Elaboración propia con información de Scott (1995)

En el enfoque económico domina la comprensión reguladora de las reglas y las instituciones. Desde este punto de vista, como se desprende claramente del cuadro, las reglas restringen el comportamiento y se mantienen mediante todo tipo de sanciones. El enfoque económico tiende a considerar el surgimiento de reglas como un proceso de elección más o menos racional. Este enfoque ve las instituciones como situadas fuera de los individuos como un factor contextual externo, que proporciona la estructura de incentivos, que influye en los beneficios y los costos en los que los actores basan sus cálculos, y siguiendo la lógica de las consecuencias (North, 1990). Aquí, las reglas operan como una protección contra el comportamiento oportunista de otros actores (Williamson, 1975, 1985).

En el enfoque sociológico, las reglas se forman y moldean en las interacciones sociales. En cierto modo, son procedimientos solidificados para acciones que, durante un periodo de tiempo más largo, también son modificadas por acciones. Por tanto, las instituciones se dan y estructuran, pero no determinan acciones. Sin embargo, a largo plazo, las instituciones cambian gradualmente a través de la reinterpretación, adaptación o rechazo de ciertas reglas en el comportamiento diario (Powell & DiMaggio, 1991). Este enfoque pone énfasis en que las reglas crean significados y establecen un contexto significativo para los actores. Las reglas determinan

que temas son importantes, que categorías son importantes. En cierto modo, las reglas son evidentes por sí mismas y proporcionan un marco de acción construido socialmente (Scott W. , 1987).

El enfoque de la ciencia política considera que las reglas provienen espacialmente de las obligaciones sociales y derivan su legitimidad del hecho que se les considera moralmente justas. Las reglas se expresan a través de códigos de comportamiento, creencias y significados compartidos entre los actores (March & Olsen , 1989). Aquí los actores (políticos, burócratas, líderes) identifican dentro de las reglas, el patrón de comportamiento apropiado para ellos, y que pueden y que no pueden hacer en cada situación. March y Olsen (1989) argumentan que las instituciones inciden en el comportamiento de las personas, debido a que configuran las normas, valores, identidades, intereses y creencias de los individuos (March & Olsen , 1989).

Como consecuencia, se aprecian tres perspectivas diferentes sobre las instituciones con puntos de vista separados, pero también complementarios. Los tres dan diferentes dimensiones de reglas, que en sí mismas son valiosas y muestran cómo funcionan las reglas en la interacción social. Es decir, las reglas otorgan sanciones y por lo tanto generan su cumplimiento (perspectiva económica), pero también brindan obligaciones normativas. Si los actores solo siguieran las reglas cuando se aplicaran las sanciones, las sociedades no podrían existir porque los costos de hacer cumplir las reglas serían enormes (perspectivas políticas). Las reglas crean significados y son evidentes por sí mismas, ya que la mayoría de las reglas que seguimos se siguen automáticamente (sociológica). Entonces, la realidad es que las instituciones pueden tener las características de los tres enfoques al mismo tiempo, cumpliendo varias funciones simultáneamente y realizándose entre sí mientras lo hacen.

La perspectiva de la red institucional utilizada en esta investigación contiene elementos de los enfoques económico, politológico y sociológico.

2.5.1. Tipos de reglas de redes.

Debido al historial de cada red, cada red tiene sus propias reglas, mismas que regulan el comportamiento de los actores de la red en el sentido de que prescriben que acciones están

permitidas y que actores pueden participar. Entre las reglas de redes están, por ejemplo, la tipología de reglas elaborada por Ostrom (Ostrom, 1986). En la Tabla N°5 se puede encontrar una descripción general de estos tipos de reglas.

Tabla 5. Tipos de reglas de redes

Reglas de posición	Especifican las posiciones de los actores
Reglas de límites	Se refieren a cómo los actores acceden y pueden salir
Reglas de alcance	Se refieren a los tipos de problemas y conjunto de resultados que se abordan en una red
Reglas de autoridad	Estas aclaran lo que está permitido en una posición particular
Reglas de información	Regulan la distribución de las funciones de decisión e indican cómo se pueden agrupar las decisiones parciales
Reglas de pago	Especifican los canales de comunicación, pero también el idioma y el tipo de mensaje que se transmite a través de estos canales de información
Reglas económicas	Se refieren a los recursos que condicionan las acciones

Fuente: Elaboración propia con información de Ostrom (1986)

Las reglas de red brindan información importante sobre las oportunidades y limitaciones de las acciones de los actores. Muchos resultados del juego de políticas no podrían explicarse sin el conocimiento de las reglas que regulan la red. La complejidad institucional se refiere a una situación en la que las redes se caracterizan por muchas reglas diferentes, por reglas muy ambiguas, por reglas en conflicto o por una combinación de estas situaciones. Un análisis de las reglas puede resaltar esta complejidad.

Para los efectos de esta investigación, estudiar las reglas permitirá comprender mejor (o incluso percibir) las restricciones de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza entorno a las políticas objeto de estudio. Sin embargo, analizar las reglas no es fácil. Esto es especialmente cierto para las reglas informales. Mientras que las reglas formales son relativamente fáciles de

identificar ya que están codificadas en textos legales. Las reglas informales deben reconstruirse a partir de comentarios y entrevistas con los actores involucrados.

2.6. La nueva sociología urbana y política urbana

A lo largo de los años 50 y 60 del siglo XX emergió la Nueva Sociología Urbana en un contexto urbano de grandes problemáticas sociales, como las movilizaciones políticas de comunidades urbanas, la pobreza urbana y la segregación racial (Porcel Lopez, 2020). Es un movimiento que se nutre de los planteamientos marxistas ortodoxos, de tradiciones de pensamientos sociológicos y la corriente weberiana (Kemeny, 1982; Miliecevic, 2001). La Nueva Sociología Urbana integra los estudios de académicos vinculados a diferentes disciplinas (filosofía, economía, ciencia política, sociología), quienes exponen la importancia de tomar en consideración los factores asociados al contexto estructural (cultural, político, económico) para la comprensión de la transformación de las ciudades.

Entre los primeros autores marxistas ligados a la escuela francesa de la sociología urbana están, por ejemplo, Castells y Hervey. Para estos autores, debido a la complicidad de las instituciones, los agentes económicos han transformado las ciudades de forma injusta mediante intervenciones urbanas especulativas. Por una parte, Castells (1983) se enfoca en el análisis de los conflictos sociales y las transformaciones de las estructuras urbanas, y de manera concreta en las relaciones de intercambio y poder, de producción y consumo. Entre su aportación más destacada está, por ejemplo, la creación de una línea de investigación interesada en los roles y estrategias de acción que tienen los movimientos sociales en los conflictos originados por el consumo colectivo en el entorno urbano (Lojkine, 1977; Oliveros, 1976; Pickvance, 1975; Castells, 1983). Por otra parte, Hervey (1973) presta especial atención a las desigualdades sociales producidas en las ciudades como resultado de la dinámica generada por el sistema capitalista en los entornos urbanos. Destacando por sus reflexiones sobre la exclusión urbana y el derecho a la ciudad (derecho de habitar) para todos los ciudadanos (Lefebvre H. , 1967), y sobre la necesaria implementación de un nuevo modelo urbanístico encaminado a garantizar el derecho a la ciudad (Lefebvre H. , 1970).

Por otra parte, los científicos ligados a la escuela neoweberiana británica analizan las desigualdades entre las sociedades urbanas derivadas de la localización residencial (Rex, 1968; Rex & More, 1967; Saunders, 1983). De manera concreta, prestan atención a las alianzas, conflictos y negociaciones originadas entre los propietarios, inversores, empresarios, gobernantes, gestores (elites urbanas) entorno a la planificación urbana (Pahl, 1976).

Sin embargo, la teoría del espacio de (Lefebvre H. , 1991) dio lugar a una modulación de la Nueva Sociología Urbana. Este investigador utiliza elementos de la teoría marxista para construir una teoría flexible sobre el espacio urbano. Para este científico el espacio urbano adquiere una multiplicidad de facetas socio territoriales, en donde el espacio urbano es a la vez un ente social, físico y mental. Considera que el espacio urbano debe ser visto como un componente generador de riqueza mediante las intervenciones urbanas que involucran su transformación. Reflexiona sobre la importancia del espacio urbano para el consumo colectivo, y que el espacio urbano es un bien en sí mismo (turismo). Sostiene que los conflictos que se producen entorno al espacio urbano se ajustan a las rivalidades producidas entre los diferentes grupos de personas en su lucha por el territorio.

Las sinergias de los enfoques marxistas y neoweberianos sentaron las bases para la segunda etapa de la Nueva Sociología Urbana en la década de los ochentas y noventas. (Kmeny, 1982). Los estudios elaborados en ambas décadas tienen en común que conciben el espacio urbano como producto de riqueza, asignando un rol importante al sector inmobiliario en los procesos de cambio del espacio urbano (Mollenkopf, 1983; Goodchild, 1994; Logan & Molotch, 1987; Feagin, 1998).

Para Logan y Moloch (1987) la ciudad es concebida como una máquina de crecimiento (Growth Machine). Estos científicos reflexionan que el crecimiento de la ciudad es detonado por sus propios habitantes y por las actividades de los inversores inmobiliarios, los cuales son auxiliados por el Estado local y los organismos gubernamentales. Sostienen que debido a las resistencias que ejercitan algunos actores de la comunidad urbana, el proceso de crecimiento de las ciudades es producido en tensión.

Por otra parte, Marck Gottdiener (1985) desarrolló el enfoque denominado socioespacial, centrando su atención en el estudio de la escala metropolitana (asentamiento urbano y suburbano). Para este científico el sector inmobiliario y las políticas urbanas son fundamentales para la promoción de los procesos que configuran y transforman el espacio metropolitano. Sostiene que el factor cultural debería ser tomado en consideración al momento de comprender o interpretar los análisis sobre la vida metropolitana. De este modo, el científico social ilustra la dualidad operativa del espacio. En primer lugar, las personas modifican y construyen el espacio metropolitano como consecuencia de sus aspiraciones y necesidades. En segundo lugar, el espacio metropolitano condiciona las acciones y prácticas sociales.

En términos generales, este enfoque teórico expone los factores asociados al contexto político, cultural y económico, que condicionan la producción, configuración y transformación del espacio urbano y metropolitano. La transformación del espacio urbano mediante políticas urbanas engloba procesos sociales complejos, debido a los conflictos que se producen entre los actores urbanos en su lucha por el territorio. Así, las desigualdades de poder entre los actores involucrados representan un componente clave a lo largo del proceso, en donde el ejercicio de poder en el proceso de construcción de las políticas urbanas termina desencadenando el desarrollo y evolución del espacio urbano. Prestar atención a los roles, acciones y estrategias de los actores involucrados en el proceso de construcción de las políticas urbanas es elemental para entender la producción social del espacio urbano. De este modo, el enfoque de la Nueva Sociología Urbana permite identificar cómo los actores participan en los procesos de construcción de las políticas urbanas no solamente en función de sus posibilidades, sino como resultado de las condiciones estructurales concretas.

2.7. Propuesta para el análisis de las redes de gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas

En este apartado se presenta una síntesis de las ideas centrales presentadas a lo largo del capítulo. Esto se hace a través de un resumen de los argumentos y conceptos presentados y combinándolos en un marco teórico general. Este marco está destinado al análisis de la

gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas, teniendo ambiciones explícitamente analíticas y normativas.

Por un lado, los elitistas afirman que un grupo relativamente pequeño de actores dominaban la toma de decisiones. El método reputacional derivado del elitismo, permite identificar aquellos actores que ostentan el poder y, concretamente, quienes son los actores. Posteriormente, los neELITISTAS descubren que la otra cara del poder se relaciona con “la no-toma de decisiones”, en otras palabras, asuntos que son excluidos de la toma de decisiones por la voluntad de las elites (Bachrach & Baratz, 1992). Por otro lado, los pluralistas afirman que el poder tiende a distribuirse equitativamente en una sociedad donde diferentes grupos influyen en la toma de decisiones gubernamentales. El método decisional derivado del pluralismo identifica quienes inciden en la toma de decisiones y, adicionalmente, revela los roles de los diferentes actores y muestra la diferencia entre participación y toma de decisiones. Posteriormente, los neopluralistas sostienen que el sector empresarial influye en la toma de decisiones a través de lo que llamaron el poder “estructural e instrumental” de las empresas (Lindblom, 1977).

Los enfoques elitistas y pluralistas perciben el papel proactivo de los grupos de presión y las organizaciones privadas en la definición de las políticas públicas. No obstante, tienden a considerar a las organizaciones privadas y grupos de presión como independientes que compiten entre ellos para influir en la definición de las políticas públicas, presentan al gobierno como un mecanismo neutral y relativamente aislado para agregar la pluralidad de demandas y traducirlas en resultados políticos legítimos y eficaces (Dahl & Hunter, 1962). Adicionalmente, no logran captar la interdependencia y la colaboración entre organizaciones públicas y privadas, la institucionalización de las interacciones (negociada entre los actores públicos y privados) que a menudo permiten que algunos actores privados disfruten de un acceso privilegiado a las arenas políticas. Estas limitaciones analíticas del elitismo y pluralismo abrieron las puertas al enfoque denominado redes de políticas.

Los científicos sociales Marsh y Rhodes (1992) realizaron una diferenciación entre comunidad de política altamente integrada y red de asunto menos integrada, mediante una serie de dimensiones. Entre ellas están, por ejemplo, número de participantes, tipo de intereses, frecuencia de la interacción, continuidad, consenso, distribución de recursos y poder.

Adicionalmente, el enfoque de redes de políticas integra dos elementos aislados pero vinculados que influyen en los resultados de las políticas: la interacción entre los actores y la estructura de la red. Mientras las interacciones de la red influyen en los resultados de la política porque los actores seleccionan opciones determinadas y negocian políticas determinadas. Por otro lado, la estructura institucional de la red influye en los resultados de la política, debido a que establece los temas que serán discutidos y la manera en que serán abordados (Bevir & Richards, 2009).

Aunque el enfoque de redes de políticas brinda elementos para caracterizar las redes e identificar aspectos que influyen en los resultados de las políticas. La idea implícita de una estricta separación entre comunidades de políticas y redes de asuntos no captan los problemas de ineficiencia e ilegitimidad democrática de las políticas publicadas que son articuladas a través de las redes. Estas limitaciones del enfoque de redes de políticas abrieron las puertas al nuevo paradigma denominado redes de gobernanza.

Por un parte, la naturaleza opaca y cerrada de las redes de gobernanza ha llevado a la conclusión de que son problemáticas desde la perspectiva de rendición de cuentas, debido a que es difícil responsabilizar a los actores por los resultados, ya que estos se logran en estrecha colaboración con otros actores. Este enfoque muestra que la rendición de cuentas no está ausente en las redes de gobernanza, pero que existe una variedad de responsables, mecanismos de rendición de cuentas y estándares. Por tanto, los intentos de establecer redes responsables pueden basarse en esta variedad, conduciendo a un mosaico complejo de rendición de cuentas que se comprende mal y abarca componentes incompatibles. Si bien esta perspectiva teórica proporciona una serie de aspectos que deben ser tomados en consideración al momento de evaluar la rendición de cuentas en las redes de gobernanza, no obstante, este enfoque presenta limitaciones sobre la complejidad de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza.

El enfoque de los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza ilustra que en situaciones similares a las de una red se pueden encontrar algunos problemas cuando se aplican los principios de legitimidad democrática (responsabilidad, voz, debida deliberación) de los modelos democráticos (protector, competitivo, utópico, desarrollo deliberativo). El primer problema es que en las redes es difícil averiguar cuál es la “voluntad de la gente”, por tanto, los criterios clásicos de legitimidad democrática requieren una reinterpretación en las redes de

gobernanza. El segundo problema de utilizar los criterios clásicos de la legitimidad democrática es que en las redes de gobernanza el proceso es muy importante, debido a que se toman muchas decisiones diferentes durante la interacción en curso en la que evoluciona la naturaleza de este proceso. Estas problemáticas han puesto de relieve la importancia de reinterpretar las tres fuentes clásicas de legitimidad democrática y combinarlas con la legitimidad democrática del proceso. Lo que dio como resultado cinco criterios para evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, y particularmente la dimensión del proceso. Entre los criterios formulados se encuentran, por ejemplo, la transparencia, diversidad de actores, simetrías de poder, debida deliberación y satisfacción de los actores involucrados.

Los enfoques mencionados anteriormente han proporcionado elementos sólidos para analizar las redes de gobernanza. Sin embargo, para alcanzar un análisis más completo, se deben tomar en consideración elementos contextuales en donde tienen lugar las redes de gobernanza, mismos que pueden restringir la pluralidad y apertura de las redes, la rendición de cuentas y la legitimidad democrática. Para ello, pueden ser de gran utilidad las aportaciones de los enfoques propios de las teorías de políticas urbanas: Nuevo Institucionalismo y Nueva Sociología Urbana.

Por una parte, la distribución equitativa de poder, la apertura, la legitimidad democrática, la rendición de cuentas, pueden estar condicionadas por el contexto institucional expresado en las reglas formales e informales. La perspectiva del Nuevo Institucionalismo expone que las reglas formales consisten en marcos jurídicos de la planificación y la toma de decisiones (participación, obligaciones, estatus jurídico de las decisiones, etc.). Estos marcos jurídicos suelen ser condiciones importantes para cuestiones de cuando deben tomarse las decisiones, como es el proceso, que actores tienen derecho a ser reconocidos en el proceso. Las reglas formales pueden reconstruirse examinando las autoridades legalmente definidas, los planes y los procedimientos de consulta legalmente enmarcados, etc. Esto requiere un análisis de contenido de los documentos formales (leyes, libros, blancos, etc.). Sin embargo, el análisis de las reglas informales, compuesto por las normas que los actores han formado durante sus interacciones mutuas, es mucho más difícil y requiere más trabajo. Aunque las reglas informales no pueden encontrarse en documentos escritos, estas pueden impedir o dificultar las prácticas de gobernanza.

Por otra parte, la distribución equitativa de poder, la apertura, la legitimidad democrática, la rendición de cuentas, pueden estar condicionadas por factores asociados al contexto cultural, político y económico. La perspectiva de la Nueva Sociología Urbana permite identificar cómo los actores participan en los procesos de construcción de las políticas urbanas, no solamente en función de sus posibilidades, sino como resultado de las condiciones estructurales. La consideración del contexto estructural en donde toman lugar las redes de gobernanza constituye uno de los rasgos principales de esta perspectiva teórica.

El marco teórico puede considerarse una herramienta heurística que proporciona seis dimensiones para analizar la gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas. En la Tabla N°6 se encuentra un resumen de los supuestos teóricos mencionados anteriormente.

Tabla 6. Categorías analíticas de la gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas

Categorías	Descripción general
Análisis de poder en las redes	El poder se concentra en grupos pequeños de actores o se distribuye de manera equitativa en varios grupos de actores para la toma de decisiones
Características de las redes y resultados	Tipos de redes a partir del número de participantes, tipo de intereses, frecuencia de interacción, continuidad, consenso, distribución de recursos y poder. Resultados de las redes a partir de las interacciones y la estructura de la red
Rendición de cuentas de las redes	Mecanismos de rendición de cuentas y estándares en las redes
Legitimidad democrática de las redes	Criterios para evaluar la legitimidad democrática del proceso en red: transparencia, diversidad de actores, simetrías de poder, debida deliberación y satisfacción de los actores involucrados
Condicionantes institucionales de las redes	Reglas formales expresadas en leyes/normas o informales que los actores han formado durante sus interacciones
Condicionantes sociodemográficos y políticos-culturales de las redes	Factores estructurales asociados a las particularidades económicas, políticas, culturales y demográficas

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 3. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LAS REDES DE GOBERNANZA

El estallido de las áreas metropolitanas en México a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, ha acarreado problemas políticos institucionales. Entre estos se encuentra, por ejemplo, el problema del diseño institucional para gestionar las áreas metropolitanas. En esencia, la importancia del problema radica en la gama de consecuencias negativas para los rendimientos democráticos de las redes de gobernanza, y particularmente en la diversidad de actores, las simetrías de poder, la debida deliberación, la transparencia y la satisfacción de los actores involucrados con el proceso.

El problema del diseño institucional de la gestión metropolitana está ampliamente vinculado al marco legal o normativo, pues contiene un conjunto de reglas que guían el procedimiento de toma de decisiones y el tipo de interacciones tanto a nivel individual como estructural a escala metropolitana. Son normativas que establecen atribuciones a las instituciones formales e informales, a los grupos de actores públicos y privados con relación a los actos de poder, dicho de otra forma, facilitan o limitan las acciones de los actores metropolitanos entorno al proceso de construcción de las políticas públicas metropolitanas.

Con la intención de aplicar este tema a un caso concreto, se analiza el contexto institucional del Área Metropolitana de Guadalajara. Por lo que el capítulo se divide de la siguiente manera. Primero se ofrece una mirada del proceso de metropolización en México. Segundo, se realiza una revisión literaria sobre los modelos de gobernanza metropolitana. Tercero, se presenta el modelo de gobernanza metropolitana de Guadalajara, se explica brevemente su evolución y sus características actuales. Cuarto, se realiza una reflexión sobre los efectos de la configuración institucional sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza.

3.1. El proceso de metropolización en México

La consolidación de las áreas urbanas durante el siglo XX dio lugar a un progresivo fenómeno de metropolización del territorio en diferentes ciudades alrededor del mundo; donde los límites de lo “urbano” se han ampliado a casi tres partes de la población (ONU-Habitát, 2012a, 2012b, 2014, 2015). Esto ya había sido expresado en las cumbres de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre las ciudades. Mientras en la reunión de Vancouver 1976, poco más de un 30% de la población era urbana. En la reunión de Estambul 1996, la cifra aumento a 40%. En Quito 2016 más del 54.5% de la población vivía en asentamientos urbanos. Si esta tendencia no cambia, se estima que las ciudades albergaran el 70% de la población del planeta en 2050.

Los datos mencionados anteriormente se manifiestan con mayor intensidad en América Latina, debido a que el peso demográfico en las ciudades entre principios del siglo XX y XXI paso de 25% a 75%. Esto ha sido un hecho sin precedentes, pues en el año 2013 ninguna ciudad de América Latina alcanzaba el millón de habitantes; sin embargo, actualmente más de 60 metrópolis latinoamericanas han rebasado esa cantidad de habitantes. Mientras que las megalópolis como Sao Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Ciudad de México sobrepasan los 10 millones de habitantes. Las metrópolis como Belo Horizonte, Lima, Bogotá, Santiago, Ciudad de Guatemala, Guadalajara sobrepasan los 5 millones.

En la actualidad, México aparece como uno de los países más urbanizados de la región latinoamericana, debido a que, desde principios del siglo XX, las ciudades mexicanas atravesaron por un proceso de urbanización e industrialización (ONU-Habitát & SEDESOL, 2011). De manera concreta, el proceso de urbanización mexicano ha pasado por cuatro etapas:

- La primera etapa ocurrida entre 1900 y 1940, definida como urbanización lenta y con preponderancia rural, caracterizada por una población urbana pequeña.
- La segunda etapa ocurrida entre 1940 y 1980, denominada urbanización acelerada y elevada, caracterizada por un crecimiento población sin precedentes.
- La tercera etapa ocurrida entre 1980 y 2005, denominada urbanización moderada y diversificada, caracterizada por una disminución de la población urbana.

- La cuarta etapa puede ser encontrada en los últimos 17 años, definida como la expansión urbana desmesurada, caracterizada por medianas tasas de crecimiento demográfico y tasas de crecimiento de suelo urbano elevadas.

En la siguiente tabla se muestra el crecimiento poblacional en las zonas urbanas desde principios del siglo XX hasta principios del siglo XXI.

Tabla 7. Población total y población urbana en México 1900-2020.

Año	Población total	Tasa de crecimiento (% anual)	Población urbana 15,000	%
1900	13,607,259		1,434,423	10.54
1910	15,160,269	1.09	1,782,911	11.76
1920	14,334,096	-0.56	2,085,117	14.55
1930	16,552,644	1.45	2,891,410	17.47
1940	19,649,162	1.73	3,927,694	19.99
1950	25,779,254	2.75	7,198,360	27.92
1960	34,923,129	3.08	12,746,685	36.50
1970	48,381,547	3.31	21,556,568	44.56
1980	66,846,833	3.29	36,135,767	54.06
1990	80,840,622	1.92	46,343,352	57.33
2000	95,753,396	1.71	58,311,557	60.90
2010	110,991,953	1.49	69,049,369	62.21
2020	126,014,024	1.2	80,317,202	65.12

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020)

En México, el aumento de la población urbana trajo consigo la metropolización de las zonas urbanas, dicho de otra manera, las áreas metropolitanas se han convertido en las nuevas expresiones territoriales del fenómeno urbano³.

A partir de la década de los setentas, las ciudades mexicanas experimentaron un desarrollo urbano que progresivamente generó que los municipios rebasaran sus límites territoriales y administrativos. Por ejemplo, en 1960 existían un total de 12 metrópolis que albergaban el 25.6% de la población nacional; veinte años después, en 1980, el número de metrópolis se incrementó a 26 y albergaban el 39.1% de la población; esta cifra aumentó progresivamente en el año 2010, ya que se identificaron un total de 59 metrópolis en las que residían el 56.8% de la población; en el año 2015 se registró un total de 74 metrópolis que albergaban un 62.8% de la población del país (ver Tabla N°8).

Tabla 8. Indicadores del proceso de metropolización, 1960-2015

Indicador	1960	1980	2000	2005	2010	2015
Áreas metropolitanas	12	26	55	56	59	74
Delegaciones y municipios	64	131	309	345	367	417
Entidades federativas	14	20	29	29	29	32
Población (millones)	9	26.1	51.5	57.9	63.8	75.1
% población nacional	25.6	39.1	52.8	56.0	56.8	62.8

Fuente: Elaboración propia con información de SEDESOL, CONAPO & INEGI (2018)

³ Según la SEDATU, CONAPO, & INEGI (2018) “conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbana de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se contempla en la definición de zonas metropolitanas a los municipios con una ciudad de más de 500 mil habitantes; los que cuentan con ciudades de 200 mil o más habitantes ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera; y aquellos donde se asientan capitales estatales, estos últimos cuando no están incluidos en una zona metropolitana”.

Sin embargo, el estallido de las áreas metropolitanas en México ha traído consigo problemas políticos e institucionales con implicaciones en la coordinación de las políticas y los servicios a escala metropolitana, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no reconoce las áreas metropolitanas como un nivel intermedio para la administración pública entre los estados y municipios, ni como una unidad administrativa⁴. Así pues, las ciudades metropolitanas mexicanas presentan hoy fragilidades institucionales; insuficiencias en su arquitectura de gobernanza. A pesar de los obstáculos y desafíos que enfrentan las ciudades mexicanas para gestionar las políticas públicas a escala metropolitana, el Área Metropolitana de Guadalajara ha liderado un esfuerzo sin precedentes para consolidar un régimen de gobernanza metropolitana que llene el vacío legal e institucional mencionado anteriormente.

Con la intención comprender la evolución de la gobernanza metropolitana de Guadalajara y sus características actuales. En el siguiente apartado se realizará una revisión de la literatura especializada sobre los modelos de gobernanza metropolitana.

3.3. Gobernar las áreas metropolitanas

La inconsistencia entre las circunscripciones administrativas locales y el territorio metropolitano ha generado diferentes propuestas teóricas sobre el modelo ideal para gobernar las áreas metropolitanas. Mariona Tomas (2012, 2017, 2018,) propone tres modelos de gobernanza metropolitana a partir de una interrelación de elementos existentes en las aglomeraciones urbanas, entre ellos están los siguientes: fragmentación, tipo de competencias, tipo de financiación, tipo de representación.

En cuanto a la fragmentación, la creación de instituciones de carácter metropolitano puede implicar algunos inconvenientes, debido al grado de fragmentación existente en el territorio metropolitano. Esta variable toma en consideración el número de municipios de las áreas

⁴ La fracción I del artículo 115 de la CPEUM señala las limitaciones para que, entre el municipio y los gobiernos de los estados exista “autoridad intermedia alguna”, estableciéndose como base de la división territorial, política y administrativa entre las entidades federativas y los municipios (Cámara de Diputados, 2021)

metropolitanas (monocéntricos o policéntricos), el número de administraciones, organismos o asociaciones públicas/privadas con funciones metropolitanas.

Las competencias se pueden catalogar entre *hard policies* y *soft policies*. Entre las *hard policies* se encuentran, por ejemplo, planificación territorial, medio ambiente, transporte público. Entre las *soft policies* se encuentran, por ejemplo, el desarrollo social y económico, servicios sociales, salud y cultura.

La financiación de las estructuras metropolitanas puede proceder de dos fuentes. La primera de ellas derivada de transferencias de los gobiernos locales (de abajo hacia arriba) o de los gobiernos federal y estatal (de arriba hacia abajo). La segunda de ellas derivada de impuestos y tasas de servicios (suministro de agua, tratamiento de residuos) de las estructuras metropolitanas.

Finalmente, el nivel de representación puede ser exclusivo de los políticos o abierto a la participación de la sociedad civil. En la primera los representantes de las estructuras metropolitanas son elegidos directamente (alcalde metropolitano y concejales metropolitanos) o elegidos indirectamente (los alcaldes de los municipios metropolitanos son los representantes de la estructura metropolitana). En la segunda los miembros de la sociedad civil son representantes de las estructuras metropolitanas.

A partir de estas variables, Mariona Tomas (2012, 2017, 2018) identifica tres tipos de arreglos institucionales para gestionar las áreas metropolitanas: gobierno metropolitano, gobernanza metropolitana, agencias metropolitanas.

Gobierno supramunicipal. Este modelo implica el reconocimiento del hecho metropolitano y el establecimiento de una institución metropolitana. La institución metropolitana puede ser de un nivel (después de la fusión de todos los municipios metropolitanos) y de dos niveles (manteniendo los municipios metropolitanos, pero con una institución metropolitana de segundo nivel). La financiación y competencias de estas instituciones son establecidas por la ley. La estructura metropolitana tiene como finalidad brindar una visualización completa de las

problemáticas metropolitanas y se encarga de la implementación de las políticas a escala metropolitana.

Gobernanza intermunicipal. Este modelo implica la creación de una estructura de gobernanza flexible, la articulación de acciones entre los municipios y proporcionar a las acciones un modelo de formalización cooperativa. El andamiaje institucional de la estructura de gobernanza flexible puede adoptar la forma de asociación intermunicipal o planificación estratégica. Mientras que el primero es un espacio de producción compartida de políticas. El segundo es un espacio de dialogo entre los representantes de los municipios, sindicatos, cámaras de comercio, universidades, para la definición del modelo metropolitano.

Agencias de gestión. Este modelo implica renunciar a cualquier fórmula institucional (gobierno metropolitano, asociación intermunicipal o planificación estratégica) y aumentar la autonomía de los municipios metropolitanos mediante la creación de una agencia sectorial. La función principal de las agencias es la gestión y planificación de un solo servicio. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, policía, medio ambiente y transporte público. Estas agencias se financian mediante tasas y transferencias de los municipios y la representación es indirecta.

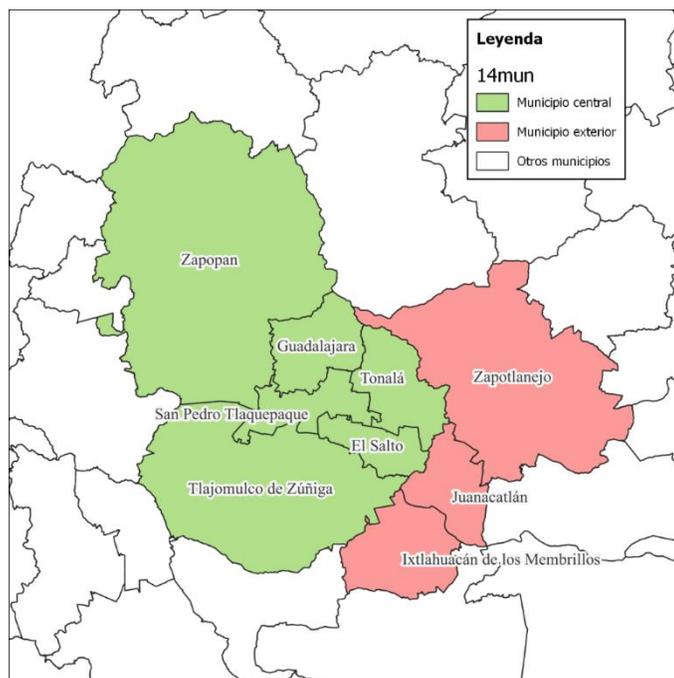
En las áreas metropolitanas se pueden encontrar modelos de gobernanza metropolitana idénticos o combinados entre sí. En definitiva, los modelos de gobernanza metropolitana se explicarán por la interrelación de elementos tangibles e intangibles. Entre los elementos tangibles están, por ejemplo, el sistema de representación política, estructuras políticas con sus competencias, financiación. Entre los elementos intangibles están, por ejemplo, la cultura política de los representantes políticos hacia la cooperación metropolitana.

3.4. La gobernanza metropolitana de Guadalajara en una línea de tiempo

El Área Metropolitana de Guadalajara es la segunda metrópoli más grande de México después de la megalópolis de la Ciudad de México. La metrópoli de Guadalajara localizada en el corazón de la entidad federativa de Jalisco, es consecuencia del crecimiento de la urbanización, el crecimiento poblacional y la alta densidad poblacional a partir de la década de 1940. La metrópoli está integrada por municipios centrales y externos (ver Figura N°1). Entre los

municipios centrales están, por ejemplo, Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto. Por otro lado, entre los municipios externos se encuentran, por ejemplo, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo. Actualmente la metrópoli de Guadalajara abarca una extensión territorial de 3, 265 kilómetros cuadrados.

Figura 1. *Mapa del Área Metropolitana de Guadalajara*



Fuente: elaboración propia con información del INEGI (2020)

La literatura nacional en materia de gestión urbana y coordinación metropolitana evidencia el recorrido del área metropolitana de la entidad federativa de Jalisco con respecto a la gobernanza metropolitana. Desde hace unas décadas, en Jalisco se han emprendido innovadoras formulas institucionales e instrumentos jurídicos para hacer frente a las complejidades sociales y urbanas del Área Metropolitana de Guadalajara. Al respecto, Mendo (2015) apunta que históricamente “Jalisco fue pionero en encontrar estrategias de coordinación para impulsar obra pública, y hoy en día es pionero en la elaboración de un marco jurídico respecto a la gestión de aglomeraciones urbanas.

Alineado con la tendencia nacional, los académicos Arias (2010), Arias & Arellano (2013) y Blanco, Osorio & Gómez (2019) mencionan que el proceso de metropolización de Guadalajara ha pasado por tres etapas claves:

1. La primera etapa ocurrida entre 1947 y 1980, denominada desarrollo temprano, caracterizada por el desarrollo económico y crecimiento urbano.
2. La segunda etapa ocurrida entre 1980 y 1999, denominada consolidación metropolitana, caracterizada por transformaciones urbanas y sociales que produjeron problemas urbanos y económicos.
3. La tercera etapa ocurrida entre 2000 y 2020, denominada transición hacia una gobernanza metropolitana, caracterizada por un espacio urbano conflictivo y desconectado.

Con la intención de controlar el crecimiento urbano desenfrenado de la ciudad de Guadalajara a finales de la década de 1930. El legislativo de Jalisco promulgó la Ley de Urbanización del Estado de Jalisco de 1940, que estableció un Consejo de Urbanización integrado por representantes de las asociaciones de inquilinos y sindicatos de trabajadores de la construcción (Arias García, 2011). Posteriormente, a finales de la década de 1940, debido a la cercanía geográfica de las ciudades de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque, el legislativo de Jalisco promulgó la Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara de 1948. Esto condujo a la creación de la comisión de planeación, que reemplazo a la antigua consejo de urbanización.

Dado el proceso de conurbación en la década de 1950, el legislativo de Jalisco promulgó la Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco de 1959. Esto condujo al establecimiento de la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, que sustituyó a la antigua comisión de planeación como autoridad rectora del desarrollo urbano en Jalisco. Posteriormente, la mancha urbana se extendió considerablemente a finales de la década de 1960 y principios de 1970. Esto condujo a que a la junta se le otorgaran mayores atribuciones en materia de planificación y alcance en términos territoriales para controlar el crecimiento urbano.

Más adelante, en el año 1976, el legislativo federal promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, que modificó la Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco de 1959,

sentando las bases legales para la planificación urbana. Luego, en el año 1977, el legislativo de Jalisco promulgó la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco, generando una transformación de la Junta General de Planeación y Urbanización a Departamento de Planeación y Urbanización. Poco tiempo después, en el año 1978, el Congreso de Jalisco decretó la Conurbación de Guadalajara, implicando que los municipios de Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga fueran incluidos en la conurbación de Guadalajara y el reconocimiento del primer anillo metropolitano que abarcaría una extensión territorial de 15 kilómetros cuadrados. Cuando en el año 1978 se promulgó la Conurbación de Guadalajara, paralelamente se crearon varios organismos públicos descentralizados con carácter metropolitano. Entre ellos está, por ejemplo, la creación del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), una organización encargada de brindar el servicio de agua potable en la conurbación metropolitana, que respondía al modelo de coordinación intermunicipal y estatal, pero dominado por el gobierno del estado de Jalisco.

Adicionalmente, en el año 1978 se creó la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional (CDUR) de Guadalajara, un organismo que remplazo al Departamento de Planeación y Urbanización como autoridad rectora del desarrollo urbano. El CDUR estaba integrado por diversos actores públicos/privados asentados en el territorio metropolitano, sin embargo, todos estaban subordinados al gobierno del estado de Jalisco (Blanco, Osorio, & Gomez, 2019). Con el afán de contrarrestar el crecimiento desordenado, la Comisión elaboro y aprobó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbana de Guadalajara de 1982 (PZCG). Este instrumento tuvo como objetivo reglamentar por primera vez el crecimiento del área metropolitana, al mismo tiempo de establecer algunas bases para la coordinación político-administrativa con los otros municipios conurbanos (Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá). Aunque este plan muestra la tradición de la metrópoli de Guadalajara en materia de planificación, no obstante, la planificación es más directiva que ejecutiva, en donde la problemática radica en la gestión y no en la planificación (Arias de la Mora & Arellano Ríos, 2013). Por otra parte, el CDUR facilitaría que los gobiernos locales celebraran convenios de coordinación para la creación del SISTECOZOME (Sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana) en el año 1982, un organismo dedicado a la coordinación del sistema de transporte público de la entonces conurbación de Guadalajara (Arellano Ríos , 2014).

Con la reforma del artículo 115 de la Constitución Mexicana en el año 1983, se consolidaron todos los avances relacionados con la gestión urbana. Esta reforma implicó el reconocimiento de convenios de coordinación entre el gobierno del estado y gobiernos locales para la planificación, regulación y desarrollo conjunto de la conurbación de Guadalajara. Dando lugar a la celebración de los primeros convenios de asociación intermunicipales, quedando de manifiesto la voluntad política para entender los asuntos públicos metropolitanos. De modo que, en el año 1989 se creó el Consejo Metropolitano de Guadalajara (reemplazando a la CDUR), un organismo integrado por los alcaldes de los municipios conurbanos y varias dependencias del gobierno federal y estatal. Este organismo contaba con facultades para la planificación urbana y gestión medioambiental (Arellano Ríos , 2014).

En la década de 1990 el marco legal federal y estatal en materia urbana experimentó cambios significativos. En primer lugar, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 fue derogada y sustituida en el año 1993, dando lugar a una reforma y actualización de la Ley de Asentamientos Humanos de Jalisco de 1977. Posteriormente, en 1993 se promulgaría la Ley de Desarrollo Urbano, dando lugar a la conformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y el Consejo de Desarrollo Urbano de Jalisco.

Debido al rápido crecimiento urbano a finales de la década de 1990, el municipio de El Salto fue incluido como parte de la conurbación en el año 1998, alcanzando la totalidad de seis municipios centrales. Posteriormente, en el año 1999 se reformó nuevamente el artículo 115 de la Constitución mexicana, reconociendo el derecho de los gobiernos locales para asociarse con el objetivo de planificar y gestionar conjuntamente la conurbación de Guadalajara. Por otro lado, la reforma implicó cambios en el SIAPA y el Consejo Metropolitano. Por ejemplo, el SIAPA pasó de un modelo jerárquico de toma de decisiones a uno más horizontal y democrático. De este modo, el gobierno del estado de Jalisco quedó excluido del SIAPA, debido a que en el consejo de administración fueron incluidos solamente algunas secretarías y ministerios del gobierno del estado de Jalisco, que contaban con derecho a voz, pero no a voto. (Arellano Ríos , 2014).

En cuanto al Consejo Metropolitano, el organismo siguió siendo una asociación de mutuo acuerdo, cuya estabilidad se fundamentaba en los incentivos y prácticas políticas (Arellano Ríos,

La Gestión Metropolitana en Guadalajara, 2013). No obstante, el Consejo Metropolitano no logro solucionar los problemas de gestión de los desechos de la metrópoli, la construcción de infraestructura con alto impacto metropolitano y controlar el crecimiento urbano (Arellano Ríos, La Gestión Metropolitana en Guadalajara, 2013). Debido a este hecho, la conurbación de Guadalajara experimento una expansión acelerada y segregada (Blanco, Osorio, & Gomez, 2019).

El crecimiento desordenado que experimento la metrópoli de Guadalajara a principios de la década de los 2000, implico la emergencia de colectivos en la construcción de una visión metropolitana. Esto llevo a la creación en 2005 de la primera organización civil con incidencia social en la vida pública denominada Guadalajara 2020. Esta organización convoco a diferentes perfiles ciudadanos como académicos y empresarios con el objetivo de construir una visión metropolitana de la ciudad, la cual llevo por nombre “Metrópolis con rumbo” (Corona Ojeda , 2015). Entre las organizaciones no gubernamentales participantes estuvieron, por ejemplo, la Asamblea para la Gobernanza, la Red GDL para todos, la Plataforma Metropolitana por la Sustentabilidad, que enfatizaron en temas de movilidad y medio ambiente, exigiendo una ciudad más inclusiva.

En el año 2007 se presentó una agenda metropolitana a través de dos vertientes: una municipal y otra legislativa (Arias de la Mora , 2015). Mientras que la primera estuvo encabezada por los alcaldes de la conurbación de Guadalajara, quienes firmaron un acuerdo para solucionar las problemáticas urbanas. En cuanto a la legislativa, a fines del año 2007 el parlamento de Jalisco estableció la Comisión de Asuntos Metropolitanos para que diseñaran mecanismos legales que fortalecieran la coordinación intermunicipal. Los trabajos de la Comisión se concretaron en el año 2008 en una reforma al artículo 35, 50, 74, 80, 81 bis y 87 de la Constitución del Estado de Jalisco⁵. Este evento condujo a la creación de un mecanismo obligatorio para la coordinación metropolitana, siendo fundamental para la configuración de la gobernanza metropolitana.

⁵ Quedo reconocido el fenómeno metropolitano y los principios básicos para su regulación, empezándose a configurar así una nueva institucionalidad para la coordinación metropolitana, y en particular, para la ciudad de Guadalajara.

Como resultado de las reformas antes mencionadas, en el año 2008 el legislativo de Jalisco promulgó el Código Urbano para el Estado de Jalisco (CUEJ), que otorga responsabilidades a los gobiernos locales y estatales en términos de gobernanza metropolitana. Esta normativa fue creada con la finalidad de promover las intergubernamentales entre los gobiernos locales involucrados en el proceso de metropolización. Adicionalmente, en el mismo año, el legislativo de Jalisco reconoció oficialmente la conurbación de Guadalajara como Área Metropolitana de Guadalajara. De este modo, el parlamento de Jalisco promulgó un decreto para el Área Metropolitana de Guadalajara, reconociendo un segundo anillo metropolitano que abarcaría una extensión territorial de 35 kilómetros cuadrados, que incorporaba las ciudades externas de Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.

El próximo paso del legislativo de Jalisco fue la promulgación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMEJ) en el año 2011. La ley define los procedimientos para la integración de las áreas metropolitanas en el estado de Jalisco y las bases para la creación y funcionamiento de las Instancias de Coordinación Metropolitana, siendo el marco legal más importante en términos de gobernanza metropolitana. Sin embargo, la coyuntura política y social de la metrópoli de Guadalajara pausaron la agenda metropolitana, lo que motivo la constitución de la denominada Asamblea por la Gobernanza Metropolitana⁶. La Asamblea ejerció un papel fundamental para el establecimiento de las Instancias de Coordinación Metropolitana de Guadalajara. En tal sentido, a principios del año 2012 los alcaldes metropolitanos de Guadalajara y el gobernador del Estado de Jalisco suscribieron el convenio para la constitución de la Junta de Coordinación Metropolitana (JCM), la instancia política, misma que nombro a una comisión temporal⁷ para la elaboración de los estatutos orgánicos de las Instancias de Coordinación Metropolitana, los cuales establecen las atribuciones específicas de cada una de ellas.

⁶ Fue un colectivo integrado por representantes de asociaciones civiles, cámaras empresariales, colegios gremiales e instituciones académicas.

⁷ Fue integrada por un grupo profesional de personas provenientes de la Asamblea por la Gobernanza y otros actores ciudadanos como: Alberto Orozco, Roberto Arias de la Mora, Alfredo Hidalgo, Alfonso Borja y Mario Silva.

Una vez que la comisión finalizó los estatutos de los organismos de las Instancias de Coordinación Metropolitana. Estos fueron publicados en el año 2014, conduciendo a la integración de las otras Instancias de Coordinación Metropolitana: Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), la instancia técnica; el Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM), la instancia de participación ciudadana; Consejo Consultivo para la Planeación Metropolitana, una instancia no permanente con fines consultivos. De este modo, se estableció el Modelo de Coordinación Metropolitana. Tomando en consideración estos nuevos organismos metropolitanos, el legislativo de Jalisco bajo decreto 254000/LX15 reformó el Código Urbano para el Estado de Jalisco, anexando al Área Metropolitana de Guadalajara el municipio externo de Zapotlanejo.

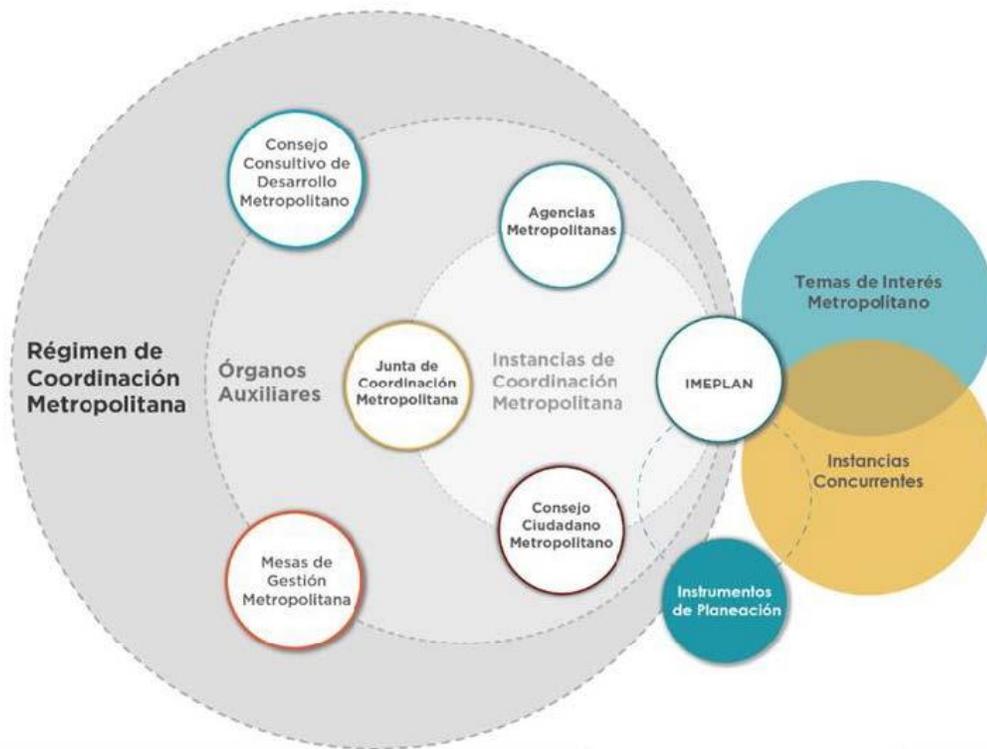
Finalmente, en el 2016 acontecieron algunos cambios en el marco legislativo nacional. Al respecto, la Ley General de Asentamiento Humanos de 1993 fue sustituida por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Esto dio lugar bajo decreto 26719/LX/17 a una reforma del Código Urbano para el Estado de Jalisco y la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, implicando una serie de cambios en materia de gobernanza metropolitana. Entre ellos están, por ejemplo, se brindan atribuciones de planificación y gestión de la movilidad y medio ambiente al IMEPLAN, se formaliza la creación de la Agencia Metropolitana de Bosques Urbanos (AMBU) y la Agencia Metropolitana de Infraestructura para la Movilidad (AMIM), se agregan al presidente del Consejo Ciudadano Metropolitano y a un representante del Gobierno Federal a la Junta de Coordinación Metropolitana, se establecen las mesas de gestión metropolitana. Por todo ello, se establece el Régimen de Coordinación Metropolitana (RCM), que termina sustituyendo al Modelo de Coordinación Metropolitana (IMEPLAN , 2020).

En resumen, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el Código Urbano para el Estado de Jalisco, la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, constituyen el marco legal que determina el modelo de gobernanza metropolitana de Guadalajara.

3.4.1. La estructura de la gobernanza metropolitana de Guadalajara

Como se refirió, el Área Metropolitana de Guadalajara es ahora la ciudad mexicana más avanzada en términos de gobernanza metropolitana, esto debido a que durante los últimos años las autoridades gubernamentales sumaron esfuerzos para alcanzar una mejor coordinación metropolitana. En la actualidad, a fin de trabajar organizadamente el AMG cuenta con un Régimen de Coordinación Metropolitana en donde convergen las instancias de coordinación y organismo auxiliares (ver Figura N°2).

Figura 2. *Régimen de Coordinación Metropolitana de Guadalajara*



Fuente: IMEPLAN

La Junta de Coordinación Metropolitana es un órgano intermunicipal de coordinación política, integrado por los alcaldes metropolitanos, el gobernador del Estado de Jalisco, un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), un presidente del

Consejo Ciudadano Metropolitano, un representante del legislativo del estado de Jalisco⁸, el director del IMEPLAN que fungirá como secretario técnico. Entre las atribuciones de la Junta están, por ejemplo, elaboración de la agenda metropolitana y supervisión de su ejecución, aprobación de los instrumentos de planificación metropolitana y supervisión de su ejecución. Por otro lado, la presidencia de la Junta se rotará entre los alcaldes metropolitanos.

El Instituto Metropolitano de Planeación es un organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Es un organismo encabezado por director general (designado por la Junta de Coordinación Metropolitana), una junta directiva y unidades técnicas y administrativas. Algunas de sus principales responsabilidades son desarrollar y proponer instrumentos de planificación metropolitana. Asimismo, cuenta con la autoridad de establecer asociaciones con organizaciones y universidades y proponer mecanismos de coordinación adicionales. No obstante, todos los mecanismos e instrumentos propuestos están sujetos a la aprobación de la Junta de Coordinación Metropolitana y de los ayuntamientos metropolitanos cuando corresponda.

El Consejo Ciudadano Metropolitano es un organismo intermunicipal de participación ciudadana y de carácter honorífico, integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas asentada en la metrópoli de Guadalajara. El consejo incluye un mínimo de dos ciudadanos de cada municipio metropolitano, elegidos mediante nominación pública. Su objetivo principal es participar en el monitoreo y evaluación de la agenda metropolitana, mientras que también es responsable de elaborar recibir y discutir propuestas de la sociedad civil.

Las Agencias Metropolitanas son organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. Son organismos encabezados por un administrador general (designado por la Junta de Coordinación Metropolitana), gerencias y unidades administrativas. La función de las

⁸ Los ultimo tres representantes (SEDATU, CCM, Congreso del Estado) únicamente tienen derecho a voz.

agencias está vinculada con algunos servicios metropolitanos. Por un lado, la AMBU tiene la función de gestionar, monitorear y vigilar la red de parques, bosques urbanos y áreas naturales protegidas del Área Metropolitana de Guadalajara. Por otro lado, la AMIM para la Movilidad, tiene la función supervisar los controles de tráfico (semáforos) y velocidad (radares), mantenimiento de la infraestructura ciclista, operación del sistema de bicicletas públicas “MiBici”, del señalamiento y equipamiento de corredores metropolitanos de movilidad y transporte.

Los órganos auxiliares tienen objetivos diferenciados. Por un lado, las mesas de gestión metropolitana tienen la finalidad de consolidar la coordinación técnica con distintas áreas de los municipios, en este organismo participan funcionarios(as) de distintas áreas para construir de manera colectiva políticas públicas y proyectos a escala metropolitana. Por otro lado, el consejo consultivo tiene la finalidad de promocionar las consultas públicas de los planes y programas, este organismo está integrado por representantes de los tres órdenes de gobierno, por ciudadanos representantes de organizaciones civiles, profesionales y académicas.

3.4.2. Reflexión sobre la estructura de gobernanza metropolitana de Guadalajara

Si se compara la estructura de gobernanza metropolitana con las tipologías de Mariona Tomas (2012, 2017, 2018). El modelo de gobernanza metropolitana de Guadalajara encaja en la versión light de los gobiernos supramunicipales, debido a que no se reconoce a la metrópoli como una unidad administrativa o gubernamental, pero si se reconoce el hecho metropolitano.

En cuanto al tipo la representación, el modelo de gobernanza metropolitana de Guadalajara cuenta con una representación abierta a la participación de otros colectivos, y con una representación indirecta⁹. La representación indirecta ha implicado que los alcaldes metropolitanos se focalicen en las problemáticas de sus municipios y no en las metropolitanas, dicho de otra manera, este tipo de representación ha implicado que los alcaldes metropolitanos dediquen poco tiempo a la gobernanza metropolitana. Por si fuera poco, el mandato de

⁹ Forman parte de la estructura del municipio como representantes del municipio

representantes de la Junta de Coordinación Metropolitana está ligada al calendario electoral municipal. Si hay cambios en las alcaldías metropolitanas, cambia también la composición de la JCM. En términos de gobernanza, esta situación amenaza la continuidad de la agenda de trabajo, los acuerdos y las decisiones tomadas por la JCM. En cuanto a la representación abierta, el Consejo Ciudadano Metropolitano está integrado por miembros de la sociedad civil (representantes de sindicatos, cámaras de comercio, universidades), no obstante, tiene una deuda pendiente respecto a la toma de decisiones, pues los representantes del consejo solamente tienen derecho a voz, pero no voto en las sesiones de Junta de Coordinación Metropolitana.

Respecto a la financiación de las Instancias de Coordinación Metropolitana, estas provienen básicamente de las transferencias de los municipios y del gobierno del estado de Jalisco. Las aportaciones anuales de los municipios son realizadas mediante una fórmula que toma en consideración tres factores; el Factor Poblacional, el Factor de Participaciones Pagas y Factor de Fondos de Aportaciones Federales, dando como resultado el Factor Promedio de aportación por municipio. Un aspecto relevante a mencionar es que el presupuesto de la estructura metropolitana este concentrado y administrado por el IMEPLAN. Esto quiere decir que funcionamiento del Consejo Ciudadano Metropolitano y las agencias de servicios son dependientes del presupuesto del IMEPLAN. La JCM, en cambio, no hace uso de los recursos financieros presupuestados, pues los gastos de la JCM son solventados por el Ayuntamiento Metropolitano del alcalde que preside la Junta, dado que las sesiones se llevan a cabo en las instalaciones municipales.

Las Instancias de Coordinación Metropolitana carecen de autonomía financiera, limitando sus capacidades de hacer frente a los retos metropolitano. Se puede afirmar que la financiación y administración del presupuesto derivan en un déficit tanto institucional como de desempeño de las Instancias de Coordinación Metropolitana. En ambos casos, la instancia mayor afectada es el Consejo Ciudadano Metropolitano. Esta situación pone la balanza en desigualdades de condiciones, teniendo implicaciones directas y limitando el ejercicio de las atribuciones del consejo. Se puede decir que los recursos financieros presentan un criterio excluyente en su distribución, generando tensiones entre las partes involucradas y desincentivando a los actores tanto a nivel individual como institucional.

Las competencias del modelo de gobernanza se pueden enmarcar en el campo de las *hard policies*: ordenación del territorio, transporte público y medio ambiente. Son atribuciones que corresponden al IMEPLAN y a las Agencias Sectoriales, sin embargo, las políticas públicas deben ser autorizadas por la JCM.

En resumen, el modelo de gobernanza de Guadalajara creado bajo la forma de un sistema cuatripartito, es un buen ejemplo de cómo una ciudad latinoamericana está tratando de abordar el fenómeno metropolitano. La estructura institucional de esta metrópoli fue un punto de referencia al momento de promulgar una nueva reglamentación nacional que incluyó el enfoque metropolitano en la legislación mexicana sobre asentamientos humanos y planificación urbana.

3.5. El contexto institucional y su relación con la legitimidad democrática de las redes gobernanza

Como se observó, el Área Metropolitana de Guadalajara cuenta con una estructura de gobernanza metropolitana que representan tanto al gobierno como a la sociedad civil: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación, Consejo Ciudadano Metropolitano, Agencias de Gestión. A pesar de que el modelo de gobernanza metropolitana promueve un mecanismo de participación y toma de decisiones. El marco normativo de la gobernanza metropolitana contiene un conjunto de reglas que guían procedimiento de la toma de decisiones durante la elaboración de políticas públicas, el tipo de interacciones tanto a nivel individual como estructural. Asimismo, el marco normativo establece atribuciones a las instituciones formales e informales, a los grupos de actores públicos y privados con relación a los actos de poder, dicho de otra forma, facilita o limita las acciones de los actores en la toma de decisiones.

Por tanto, la configuración institucional del Área Metropolitana de Guadalajara, puede llegar a contrarrestar la legitimidad democrática de la gobernanza, y concretamente, la diversidad de actores, las simetrías de poder, la debilidad deliberación, la transparencia y la satisfacción de los actores involucrados con el proceso. Esto se comprobará en capítulo dedicado al diagnóstico del estudio de caso.

CAPÍTULO 4. EL CONTEXTO POLÍTICO-CULTURAL Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LAS REDES DE GOBERNANZA

A lo largo de los últimos 20 años, el problema de la desconfianza institucional y desinterés político (Latinobarómetro 2022), ha estado en el centro del debate académico y político, cobrando mayor relevancia en el siglo XXI debido a los alarmantes indicadores políticos en muchas regiones del mundo, y especialmente en América Latina. En esencia, la importancia del problema, radica en la gama de consecuencias “negativas políticas” para un país. Entre ellas está, por ejemplo, una reducción en la participación en la gobernanza (Torcal & Maldonado, 2010; Maldonado, 2013; Citrin y Stoker, 2018).

La literatura sobre los determinantes del incremento de la desconfianza institucional y desinterés político es vasta y hay un consenso dentro de la academia especializada de que estos se pueden dividir en exógenos y endógenos al orden político. Los determinantes exógenos al orden político son aquellos relacionados a variables propias del contexto sociocultural. Entre ellas está, por ejemplo, el capital social de la población. Por otro lado, los determinantes endógenos al orden político son aquellas variables relacionadas a eventos políticos y económicos. Entre ellas están, por ejemplo, bajo crecimiento económico, incremento de la corrupción e inseguridad. Para los efectos de este trabajo, en este capítulo se pondrá atención a los factores endógenos, y especialmente a la corrupción e inseguridad.

Con el afán de abordar este tema, en este capítulo se analiza el contexto político-cultural a escala nacional, entidad federativa de Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara. Por lo que el capítulo se divide de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza una revisión literaria sobre el concepto de democracia y calidad democrática. En segundo lugar, se explica brevemente la transición hacia la democracia en México y sus características actuales. En tercer lugar, se abordan los condicionantes de las actitudes políticas, profundizando en el contexto histórico de la corrupción e inseguridad. Luego se ilustran los niveles de desconfianza hacia diferentes instituciones políticas y desinterés político. Finalmente, se realiza una revisión de la literatura de los efectos de la desconfianza institucional y desinterés en político, sobre la legitimidad democrática de la gobernanza.

4.1. Democracia y calidad democrática: una aclaración conceptual

Para alcanzar una panorámica de la configuración de la democracia en México, es necesario determinar previamente que se entiende por “democracia” dado que establecerá lo que se analizará. Para ello, utilizare el libro *¿Qué es la democracia?* de Giovanni Sartori (2012) que explica la multidimensionalidad del concepto de democracia. En esencia, se parte de la definición de democracia amplia, liberal y procedimental. Así, se considera que las democracias son regímenes políticos:

1. Donde el jefe de gobierno y la legislatura son elegidos a través de elecciones libres y justas.
2. Que garantizan el sufragio casi universal para los adultos (a excepción de los inmigrantes no ciudadanos).
3. Donde el gobierno y el estado protegen las libertades civiles y los derechos políticos
4. Donde los civiles controlan firmemente a las fuerzas armadas, y el crimen organizado, los grupos paramilitares y otros actores armados no influyen sobre las políticas de gobierno.

De modo que, un país es considerado democrático cuando el sistema político cumple los anteriores elementos. Por lo tanto, la democratización de un país hace referencia a la transición de un régimen político autoritario (ejercicio autoritario del poder estatal) hacia un régimen político democrático (leyes que garantizan el ejercicio de los derechos civiles y políticos a la ciudadanía). Sin embargo, un régimen político democrático puede presentar una elevada calidad democrática, o a la inversa, una baja calidad democrática. Esto ha generado cuestionamientos sobre cómo se define y se observa la calidad democrática de un régimen político democrático de un país. A pesar de que no existe un consenso dentro de la academia especializada con respecto a la definición de calidad democrática, se identifican tres enfoques de aproximación.

El primer enfoque es el procedimental, inspirado en el concepto de poliarquía¹⁰ de Dahl (2002), se enfoca en evaluar los procedimientos utilizados para seleccionar electoralmente a sus gobernantes. Asumiendo que la democracia es un tipo de sistema político, examina las normas democráticas que rigen la adquisición de poder político (Altman & Perez-Liñan, 2002; Mainwaring & Perez-Liñan, 2013). El sello distintivo de este enfoque es que incluye el control democrático, pero excluye el Estado de derecho que ponga límites a las acciones de los gobiernos y los políticos.

El segundo enfoque es el procedimental de control del poder político. Según O'Donnell (2004) para que una democracia funcione bien, se debe controlar el poder, y sostiene que el estado debe contar con un marco legal e instituciones encaminadas a controlar el poder político, la participación y representación. Aquí, el control político se logrará mediante la rendición de cuentas horizontal y vertical (O'Donnell, 2004). La horizontal se refiere a la existencia de agencias gubernamentales que tienen competencias y capacidades para controlar y sancionar a otras agencias gubernamentales por sus acciones o inacciones. Por otro lado, la vertical se divide en rendición de cuentas electoral y social. La electoral se aplica retrospectivamente premiando o castigando a los representantes que quieren ser reelegidos. La social se aplica durante el periodo de elecciones y consiste en acciones de asociaciones y movimientos sociales: introducir temas en la agenda pública, hacer públicos los errores gubernamentales y activar las agencias de rendición de cuentas horizontal (Smulovitz & Peruzzotti, 2000).

El tercer enfoque implica incluir elementos sustantivos y de resultados en la definición de la democracia. Es decir, la democracia no se limita a los procedimientos democráticos y el control político, sino que también incluye objetivos y resultados relacionados con el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad. En el marco de la teoría política normativa existen múltiples definiciones de la democracia, entre ellas están, por ejemplo, aquellas que enfatizan

¹⁰ Según la noción de poliarquía de Dahl (2002) esta debe satisfacer ocho garantías institucionales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

en la discusión política, argumentación moral y universalidad, debate público, la igualdad, buen gobierno, control de las políticas públicas (Velasco, 2006).

Vinculado a lo anterior, la Tabla N°9 ilustra los enfoques y dimensiones utilizadas en algunos estudios para analizar la calidad de la democracia de un régimen político democrático.

Tabla 9. Enfoques para evaluar la calidad de la democracia

Enfoque procedimental	
<p>Altman y Perez-Liñan (2002)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Derechos civiles efectivos 2. Participación efectiva 3. Competencia efectiva 	<p>Mainwaring y Perez-Liñan (2008)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Derechos políticos y libertades civiles 2. Gobernabilidad 3. Representación 4. Participación
Enfoque procedimental con control del poder político	
<p>Levine y Molina (2007)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Democracia electoral 2. Participación 3. Rendición de cuentas horizontal 4. Representatividad 5. Oposición democrática 6. Democracia asociativa 7. Democracia inclusiva 8. Sesgo deliberativo 	<p>Builmann <i>et al.</i> (2012)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Libertades individuales 2. Estado de derecho 3. Esfera pública 4. Competencia 5. Capacidad del gobierno 6. Transparencia 7. Participación 8. Representación
Enfoque sustantivo	
<p>Morlino (2007)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estado de derecho 2. Rendición de cuentas vertical 3. Rendición de cuentas horizontal 4. Libertad 5. Igualdad 6. <i>Responsiveness</i> 	<p>Escobar (2011)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Legalidad 2. Libertades 3. Derechos sociales 4. Calidad de las elecciones 5. Transparencia gubernamental 6. Integridad 7. Accesibilidad de los ciudadanos

Fuente: Elaboración propia con información de Tusell (2015)

En la región latinoamericana, los análisis de la calidad democrática se han centrado en cinco dimensiones básicas¹¹ vinculadas a los enfoques procedimentales, procedimentales de control de poder político. No obstante, en estos estudios ha resultado difícil delimitar las fronteras entre unas dimensiones y otras. Por ejemplo, la dimensión de rendición de cuentas horizontal materializa el principio de separación de poderes característico de la dimensión del Estado de derecho y, en consecuencia, puede considerarse parte de la segunda dimensión. Esto sugiere que estas dimensiones están teóricamente y empíricamente relacionadas (Levine & Molina, 2007).

Las investigaciones respecto a la calidad democrática son considerables, en donde la mayoría de los análisis se han enfocado a nivel nacional y escasamente a escala estatal y metropolitana (Corbetta & Perez-Liñan, 2001; Hagopian, 2005). Sin embargo, en esta investigación se analizará la dimensión del Estado de derecho a nivel nacional, entidad federativa de Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara. Para ello, es necesario ilustrar previamente las particularidades de la transición democrática mexicana, evento que impacta directamente en la dimensión del Estado de derecho a nivel nacional, y que trasciende a los demás niveles de gobierno.

4.2. La transición hacia la democracia en Mexico

A mitad de siglo XX solamente pocos países contaban con regímenes políticos democráticos (Monsivais & Espinoza, 2012a). De manera general, el académico Huntington (1994) identificó

¹¹ **Derechos políticos y las libertades civiles:** los ciudadanos deben poder elegir a sus gobernantes, articular sus preferencias políticas y llevarlas a la arena política.

Responsiveness: capacidad del gobierno para responder a los deseos de los ciudadanos. Las elecciones son la principal forma en que los ciudadanos comunican las políticas que quieren ver implementadas

Participación: una razón es que cuanto mayor sea el nivel de participación, más probable es que el gobierno y sus decisiones reflejen los deseos de un gran número de ciudadanos

Rendición de cuentas vertical, horizontal y social: estos mecanismos están encaminados a limitar los abusos de poder de los organismos gubernamentales y actores políticos, mediante la rendición de cuentas vertical (elecciones regulares y justas), rendición de cuentas horizontal (organismos gubernamentales competentes y capacitados para controlar y sancionar a otras agencias gubernamentales por sus acciones o inacciones), rendición de cuentas social (introducir temas a la agenda pública, hacer públicos los errores gubernamentales).

Estado de derecho: un sistema legal que garantice los derechos políticos, las libertades civiles y los mecanismos de rendición de cuentas

tres olas (la transición de un régimen democrático a uno no democrático) y contraola (como el proceso inverso: la transición de una democracia a un régimen no democrático). Según este autor la primera ola de democratización ocurrió entre 1828 y 1926 en Argentina, Chile, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Suiza. Mientras que la primera contraola se produjo de 1942 a 1942 en Letonia, Estonia, Polonia, Alemania, Italia. La segunda ola de democratización ocurrió entre 1943 y 1962, cuando el gobierno británico llevo a cabo la descolonización de la India y la invasión aliada de Austria, Alemania e Italia. La segunda contraola ocurrió de 1958 a 1975 cuando en los países latinoamericanos como Uruguay, Chile y Perú acontecieron golpes militares. Finalmente, la tercera ola de democratización ocurrió en América Latina, Sur de Europa, Europa del Este, Rusia y Rumania (Hagopian & Mainwaring, 2005).

En cuanto a México, la transición a la democracia entendida como “el intervalo que se extiende entre un régimen y otro” (O’Donnell & Schmitter, 2013), estuvo sincronizada con la tercera ola de democratización, sin embargo, la transición democrática mexicana muestra características diferentes a las experimentadas por otros países. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- Primero, la transición a la democracia en México fue resultado de arreglos políticos entre los representantes del régimen político y los partidos políticos de oposición. A diferencia de otros países, en México no fue necesario derribar a un régimen autoritario a causa de crisis económicas o militares, es decir, en el país no fue fundamental “establecer la democracia” sino “hacerla democrática” (Merino, 2015).
- Segundo, durante la transición democrática mexicana no hubo una distinción clara entre los miembros del viejo régimen y los líderes reformistas, debido a que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha sido el actor político más importante del sistema político mexicano hasta el año 2015 (Merino, 2015).
- Tercero, la transición de México a la democracia significo un cambio en materia electoral. El cambio inició con las reformas electorales de 1962, que permitieron la elección de representantes de partidos de izquierda, y finalizo con la aprobación de las reformas electorales de 1996, que posibilitaron la fundación del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), instituciones encargadas de garantizar procesos electorales transparentes y justos (Monsivais & Espinoza, 2012a).

En el caso mexicano, la transparencia y equidad de los procesos electorales trajo consigo la competitividad electoral, la cual comenzó en el ámbito local y estatal¹² (Borjas García, 2015).

En cuanto a la escala nacional, el cambio de partido hegemónico sucedió en el año 2000, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) llegó al gobierno federal. Este partido político estuvo al frente del gobierno federal durante 12 años. Después de dos sexenios panistas, el gobierno federal experimentó la llamada alternancia de ida y vuelta, cuando el Partido Revolucionario Institucional retomó el gobierno federal en el año 2012 (Montaño & Bussoletti, 2020). Sin embargo, el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) rompió el bipartidismo (PRI-PAN) a nivel nacional en el año 2018.

Por otra parte, en la entidad federativa de Jalisco, el cambio de partido hegemónico a uno multipartidista sucedió en el año 1995, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) arribó al gobierno del estado de Jalisco. Los panistas se instalaron en el gobierno del estado de Jalisco entre el año 1995 y 2012. Después de tres sexenios de gobierno panistas, Jalisco experimentó también la alternancia de ida y vuelta, cuando el Partido Revolucionario Institucional regresó al gobierno del estado de Jalisco en el año 2012. Sin embargo, en el año 2018, el partido Movimiento Ciudadano (MC) rompió con el bipartidismo (PRI-PAN) que caracterizó a la entidad (Padro & Rocha, 2019).

En cuanto a los gobiernos locales que constituyen la metrópoli de Guadalajara se identificaron varios momentos de dinamismo político (ver Tabla N°10). El primero de control monopartidista del PAN que sucedió entre los años 1995 y 1997. El segundo de equilibrio político entre el PRI y PAN de 1998 a 2006. El tercero de hegemonía política del PAN de 2007 a 2009. El cuarto de hegemonía política del PRI de 2010 a 2015. Seguido de un cuarto momento de hegemonía política de MC en el periodo 2018-2021 (Arellano, 2021).

¹² El primer municipio ganado por la oposición fue el de Quiroga, Michoacán, por Manuel Torres Serranía en 1947 y el primer estado ganado por la oposición fue el de Baja California por Ernesto Ruffo Appel en 1989.

Tabla 10. El control partidario de las alcaldías de la Área Metropolitana de Guadalajara

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2012-2015	2015-2018	2018-2021
Guadalajara	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI	MC	MC
Zapopan	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI	MC	MC
Tlaquepaque	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI	MC	MC
Tonalá	PAN	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	MC	MC
Tlajomulco	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN	PRD	PAN	MC	MC
El Salto	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI	PRI	PRI	MC
Ixtlahuacán								PRI	PRI
Juanacatlán								MC	MC
Zapotlanejo									MC

Fuente: Elaboración propia. Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán se integran formalmente al AMG en 2015, Zapotlanejo se integra formalmente al AMG en 2018

La transición hacia la democracia consistió en un rediseño institucional y la implementación de un marco jurídico electoral, que generaron condiciones para un sistema multipartidista, con elecciones libres y periódicas, con participación y representación de la oposición en ámbito nacional, estatal y local. Sin embargo, México no ha experimentado una verdadera transición a la democracia, sino tan solo una alternancia de partidos en el poder, debido a que no se han transformado las relaciones entre el Estado y la sociedad (Olvera , 2015).

A pesar de los históricos cambios electorales democráticos, las prácticas políticas y culturales se han conservado en un contexto de debilitamiento del Estado frente a los poderes fácticos¹³ creados y heredados por el viejo régimen autoritario. Aunque el viejo régimen (PRI) dejó prácticamente de existir, sus normativas e instituciones permanecen en el nuevo escenario político.

¹³ Sindicatos corporativos, empresas monopólicas, crimen organizado

El problema de la transición a la democracia en México es que la democratización¹⁴ no fue integralmente, debido a que no se lograron dos aspectos de la transición democrática: el desmantelamiento del viejo régimen y el establecimiento de un nuevo régimen. En cuanto al desmantelamiento del viejo régimen, se destaca que la infraestructura legal e institucional del viejo régimen sigue vigente (Olvera , 2019). Respecto al establecimiento de un nuevo régimen, se destaca que los partidos de oposición (PAN, PRD, MORENA), han sido incapaces de implementar reformas radicales al viejo régimen (Ugalde, 2019). En definitiva, el viejo régimen ha sobrevivido a las reformas constitucionales implementadas por los gobiernos del PAN y MORENA, y concretamente se mantiene inalterado en los siguientes aspectos:

- La separación de poderes sigue siendo ineficiente, ya que la legislatura está subordinada al ejecutivo y partidos políticos. Por otro lado, la procuración de justicia continúa en el dominio del ejecutivo y sin independencia política. Sumado a lo anterior, en las entidades federativas, el poder judicial continúa subordinado al poder ejecutivo, pues no se han reformado los tribunales superiores de justicia (Olvera, 2018).
- Debido a la falta de un sistema eficiente de rendición de cuentas y servicio profesional de carrera, el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos locales son estructuralmente ineficaces y corruptos (Pérez & Chavarría, 2018).
- Los nuevos gobiernos (PAN y MORENA) no han podido controlar los poderes fácticos públicos y privados. Entre los poderes fácticos públicos que no han sido tocados están, por ejemplo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el Sindicato de Trabajadores Petroleros Mexicanos (PEMEX). Entre los poderes fácticos privados que han impedido regulaciones sobre ciertas actividades están, por ejemplo, Telefonos de México (Telmex), Televisión Vía Satélite (Televisa) y Grupo México (Monsivais, 2019).
- En cuanto a la entidad federativa de Jalisco, los nuevos gobiernos (PAN y MC) tampoco han podido controlar a los sindicatos mafiosos y poderes caciquiles. Aunado a lo

¹⁴ La construcción de un Estado de derecho, la efectivización de derechos de ciudadanía y el desarrollo de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad que acoten el clientelismo, el corporativismo y otras formas de dependencia colectiva. Para un desarrollo de esta idea, véase: Tilly (2010).

anterior, el crimen organizado aparece como un nuevo poder fáctico tanto a nivel nacional como estatal, debido a que adquirió un poder económico y político nunca antes visto.

El hecho de que la infraestructura legal e institucional del viejo régimen continúe vigente, ha implicado que las instituciones creadas para garantizar el Estado de derecho sean incapaces de erradicar la corrupción en el sector público y reducir los niveles de violencia generados por el crimen organizado, así como garantizar la seguridad de los ciudadanos y la procuración de justicia en el marco de los derechos humanos.

4.3. Estado de derecho: corrupción e inseguridad

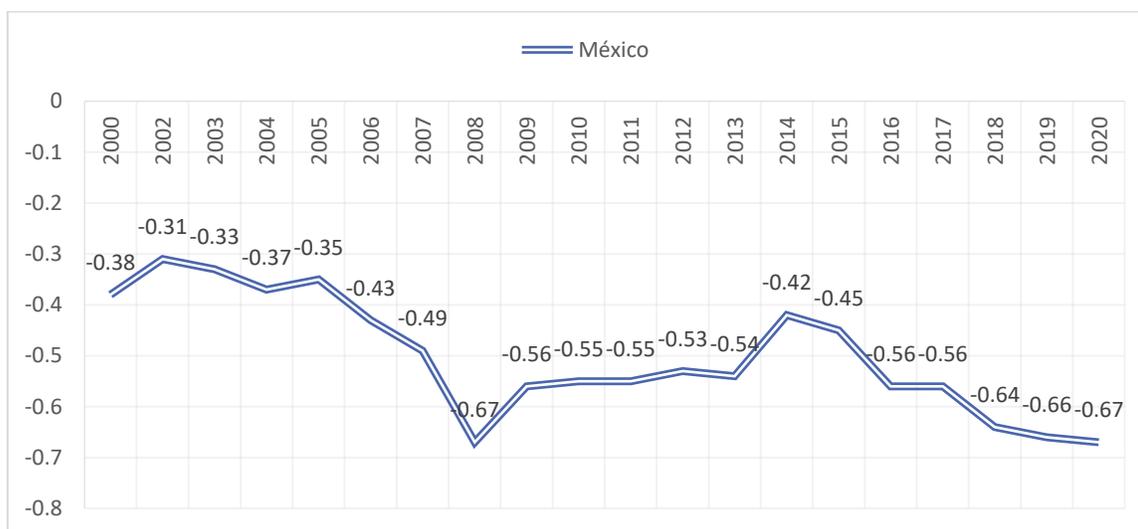
México a pesar de ser una democracia electoral a partir del año 2000 con alternancia política en los tres niveles de gobierno, padece graves déficits en el cumplimiento del Estado de derecho, pues existe una brecha entre la ley tal y como está redactada y la ley según se cumple y se hace cumplir. Independientemente de la definición del Estado de derecho, ya sea concretado como “la obediencia del gobierno y los ciudadanos a un determinado ordenamiento jurídico¹⁵” o “el conjunto de garantías y protecciones a los derechos de ciudadanía¹⁶” es evidente que en México no existe. En el Gráfico N°1 se puede encontrar el indicador sobre el Estado de derecho realizado por el Banco Mundial¹⁷, que evidencia la degradación del Estado de derecho mexicano, pues entre el año 2000 y 2021 decreció de -0.38 a -0.67 (World Bank, 2022). Este decrecimiento del indicador del Estado de derecho en México pone en duda que en el país se garanticen los derechos y libertades fundamentales, de que impere la ley, la legalidad de la administración y los equilibrios de poder.

15 En la tradición positivista; para un resumen, véase Raz (2002)

16 “El Estado de derecho es la institucionalización político-jurídica de la ciudadanía” (Díaz, 2002: p.61).

17 Los valores de este indicador oscilan entre -2.5 (mínima garantía del Estado de derecho) y 2.5 (máxima garantía del Estado de derecho).

Gráfico 1. Puntuación del Estado de Derecho de México



Fuente: Elaboración propia con información del World Bank (2020)

A pesar de las vicisitudes políticas en los diferentes niveles de gobierno. El crecimiento exponencial de la corrupción y los casos de impunidad e inseguridad están drenando la columna vertebral del Estado de derecho en México (Icaza & González , 2017). En este tenor, las próximas paginas describirán la evolución de la corrupción e inseguridad a nivel nacional, en la entidad federativa de Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara.

4.3.1. El fenómeno de la corrupción

A pesar de la alternancia del régimen político en los diferentes niveles de gobierno, la problemática de la corrupción¹⁸ se ha agravado en México en las últimas décadas. Funcionarios del gobierno federal, de la entidad federativa de Jalisco y de los gobiernos locales del Área Metropolitana de Guadalajara, han sido denunciados por el uso y abuso de poder público para beneficio personal. Estas denuncias incluyen malversación de fondos públicos, sobornos, desfalcos al erario, desvíos de recursos, facturas con sobreprecio, licitaciones amañadas (Casar M. A., 2020). En cuanto al gobierno federal, sobresalen los casos de corrupción que implicaron

¹⁸ María Antonieta Casar (2020) define la corrupción como “abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual”.

grandes desfalcos al erario durante la administración de Enrique Peña Nieto¹⁹. Respecto a las entidades federativas, una evidencia de la corrupción es el aumento de exgobernadores bajo proceso judicial por vínculos con el crimen organizado (Monsivais, 2019b). Estos hechos demuestran que la corrupción se manifiesta como una práctica extendida y establecida en el sistema político mexicano.

En el Gráfico N°2 se puede encontrar el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional²⁰ que exhibe como la problemática de la corrupción se ha agravado en las últimas dos décadas. En el año 2000, México ocupaba el lugar 59, de un total de 175 países. Después de 21 años de gobiernos democráticos, México ocupa el lugar 124 en 2021 (Transparencia Internacional, 2021). Estos datos reflejan que la problemática de la corrupción se ha disparado desde la alternancia política.

Gráfico 2. Posición y calificación de México en el ranking mundial de percepción de la corrupción



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional (2020)

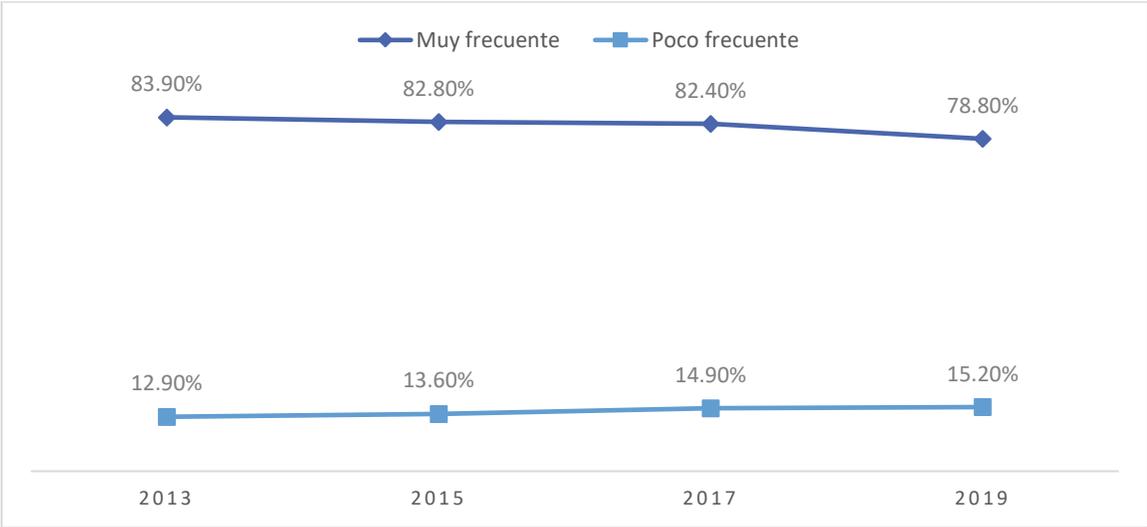
¹⁹ Durante el año 2017 se publicaron varios reportes de casos de corrupción que involucran al gobierno federal, entre ellos están: el ciclo: poder, corrupción y dinero, elecciones; la estafa maestra: graduados en desaparecer el dinero público; Odebrecht en México.

²⁰ El Índice de Percepción de la Corrupción de transparencia internacional otorga a cada país una calificación de 0-100 donde 0 es altamente corrupto y 100 altamente limpio. Utilizando las clasificaciones de todos los países elabora un ranking mundial de percepción de la corrupción

Por un parte, en la entidad federativa de Jalisco han sido señalados casos de corrupción en las diferentes administraciones. Por ejemplo, en la administración de Ramírez Acuña de 2001 a 2006, fueron señalados casos de corrupción de algunos funcionarios del gobierno del Estado. Posteriormente, en la administración de Emilio González de 2007 a 2012, sobresalieron los casos de corrupción vinculados a los juegos panamericanos. La realización de los juegos panamericanos dejo a la entidad federativa con un saldo agridulce, ya que nunca se transparentaron los gastos. Luego, durante la administración de Aristóteles Sandoval Diaz de 2012 a 2018, sobresalieron los casos de corrupción o desfalco del sistema de salud, educación y pensiones del Estado. Finalmente, la administración de Enrique Alfaro de 2018 a 2024, ha sido cuestionada por la lentitud de castigar la corrupción y desfalco de recursos públicos, que realizaron las administraciones anteriores (Arellano, 2015; Arellano, 2021).

Tales acontecimientos han tenido un efecto negativo en la percepción de la corrupción de los habitantes de la entidad federativa Jalisco. Los datos del Gráfico N°3 ilustran que en el año 2013 el 83.9% percibía que la corrupción en el gobierno del estado era muy frecuente. Sin embargo, en los años 2015, 2017 y 2019 los porcentajes descendieron a 82.80%, 82.40% y 78.80% respectivamente (INEGI, 2019).

Gráfico 3. Percepción de la frecuencia de la corrupción en el gobierno del estado de Jalisco



Fuente: Elaboración propia con información de la ENCIG (2013, 2015, 2017, 2019)

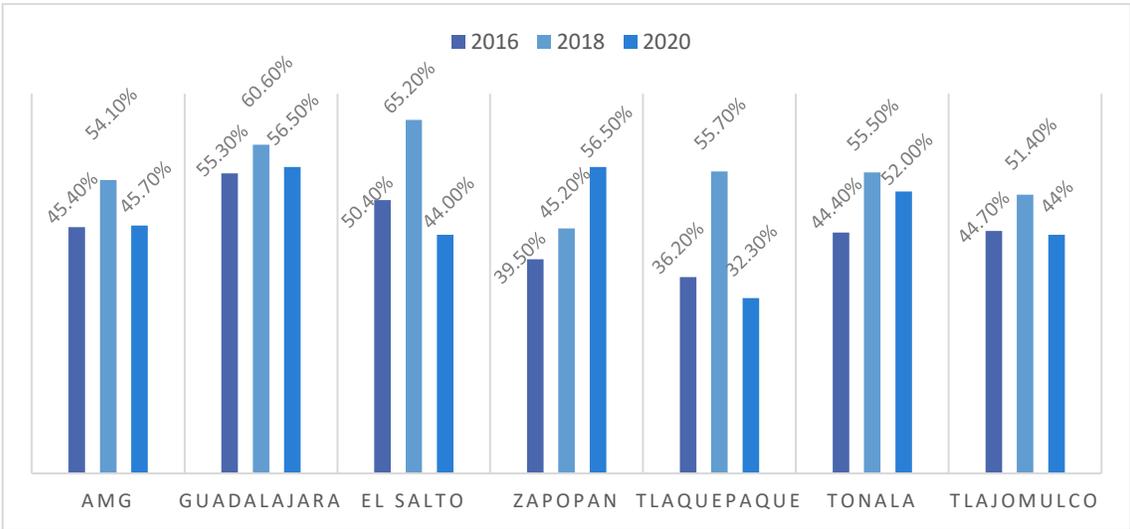
Por otra parte, el problema de la corrupción también floreció en los gobiernos locales del Área Metropolitana de Guadalajara. Entre los casos de corrupción están, por ejemplo, abusos de poder, malversación de recursos públicos, manejo indebido de los servicios públicos, tráfico de influencias.

En cuanto al ayuntamiento de Guadalajara. En la administración del PRI de 2012 a 2015, la regidora Elisa Ayón fue señalada por quitarles parte del suelo a los trabajadores de la dirección de panteones. Posteriormente, en la administración de MC de 2019 a 2021, se señalaron dos casos de corrupción. En el primero estuvieron involucrados los directores de obra pública y presupuesto, quienes exigían cantidades de dinero a los contratistas para facilitarles la adjudicación de contratos. En el segundo estuvo implicado el director adscrito al área de inspección de construcción, quien exigía sumas de dinero a constructoras que realizaban obras sin licencias, para ignorar las ilegalidades y no denunciarlas. Respecto al ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga. Bajo la administración del MC en el periodo 2018-2021, los directores de ordenamiento territorial y administración municipal fueron suspendidos de sus cargos, debido a que emitieron permisos a favor de desarrollos habitacionales, abusos de confianza y otras irregularidades. En definitiva, aunque en los cabildos de estos ayuntamientos había regidores de los partidos políticos opositores, esta oposición ha sido ficticia, pues en los hechos, los partidos políticos negocian la entrega de espacios y oficinas públicas en los ayuntamientos, como es el caso de los mercados municipales.

Los casos de corrupción de los gobiernos locales del Área Metropolitana de Guadalajara, han sido menos mediáticos que los del gobierno federal y los del gobierno del Estado de Jalisco. No obstante, estos hechos han tenido un efecto negativo en la percepción de la corrupción en los habitantes de la metrópoli de Guadalajara. Los datos del Gráfico N°4 evidencian que, en la metrópoli de Guadalajara, en el año 2016 el 45.40% percibía que los gobiernos locales no combatían la corrupción. Luego, en el año 2018 subió a 54.10%, y en el año 2020 descendió a 45.70%. Sin embargo, la percepción del combate a la corrupción es muy diferente entre los municipios metropolitanos. En el año 2016, por ejemplo, en el municipio de Guadalajara fue de 55.30%, en Zapopan y El Salto de 50.40% y 44.70% respectivamente, seguidos por Tonalá, Zapopan y Tlaquepaque con 44.40%, 39.50% y 36.20% respectivamente (Jalisco Cómo Vamos,

2016). Estos porcentajes aumentaron para el año 2018, pues El Salto, Guadalajara y Tlaquepaque alcanzaron el 65.20%, 60.60% y 55.70% respectivamente, seguidos por Tonalá con 55.50%, Tlajomulco con 51.40% y Zapopan con 45.20% (Jalisco Cómo Vamos, 2018). No obstante, en el año 2020 los porcentajes bajaron en la mayoría de municipios metropolitanos (Jalisco Cómo Vamos, 2020).

Gráfico 4. Percepción sobre el no combate a la corrupción en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con datos de Jalisco Cómo Vamos (2016, 2018, 2020)

La crisis de corrupción que atraviesa el país está vinculada a la subordinación de los organismos autónomos de transparencia. Este hecho ha propiciado un sistema de rendición de cuentas que funciona mediante la corrupción sistémica de los mandos institucionales. Por ejemplo, a nivel federal, el presidente de la república propone al legislativo federal al representante del Instituto Federal de Transparencia. En la entidad federativa de Jalisco, el gobernador del Estado propone al legislativo estatal al representante del Instituto de Transparencia. Una vez presentadas las propuestas, el poder legislativo federal y estatal aprueban o rechazan estas designaciones, pero esta disposición ha implicado una negociación entre los partidos políticos, pues los cargos de estos organismos autónomos se convierten en mercancía de intercambio de posiciones entre los partidos políticos.

Sin embargo, este análisis estaría incompleto si no consideráramos el papel del sistema rendición de cuentas²¹. En México la constitución requiere que las entidades federativas adapten su marco legal al nacional, y que no elaboren normativas que entren en conflicto con el marco legal nacional. De modo que, el marco legal en materia de rendición de cuentas de la entidad federativa de Jalisco es muy similar al nacional. Ciertamente existen varios mecanismos de rendición de cuentas²², sin embargo, uno de los más importantes es la cuenta pública.

En cuanto a la escala nacional. El gobierno federal rinde cuentas a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), un organismo con poderes de fiscalización hacia los organismos federales. No obstante, es un organismo subordinado al poder legislativo federal, lo que significa que no goza de plena autonomía constitucional, pero sí técnica y de gestión (Villanueva, 2016). Aquí, la designación del auditor la realiza el legislativo federal, cuya aprobación requiere el acuerdo entre los partidos políticos (Uvalle, 2016). Es un organismo público que integra expedientes sobre irregularidades de organismos gubernamentales y conductas indebidas de funcionarios públicos electos y no electos, sin embargo, carece de medios legales para perseguir conductas constitutivas de delito (Mora, 2016).

En cuanto a la entidad federativa de Jalisco, el gobierno del estado rinde cuentas al legislativo sobre el uso de los recursos públicos, pues son los responsables de fiscalizar la cuenta públicas estatales. Para ello las legislaturas locales delegan esta responsabilidad a la Auditoría Superior del Estado (ASE), una institución auxiliar del poder legislativo en actividades de auditoría, vigilancia y fiscalización. Sin embargo, los legisladores presentan limitaciones políticas y técnicas para la fiscalización (Uvalle, 2018). Estas limitaciones políticas se deben a cuando un partido político controla el poder ejecutivo y legislativo, pues el gobernador del estado de Jalisco

²¹ Tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir.

²² Presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la administración pública y la comparecencia de miembros del poder ejecutivo estatal en el congreso local; la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando-obediencia en el sector público; y, finalmente, la declaración patrimonial.

utiliza el poder partidista para seleccionar al líder parlamentario de su partido, mismo que influye en la designación del auditor superior. Esto ha limitado de alguna manera el poder real de la auditoría sobre el ejecutivo, a quien teóricamente debería controlar. Por otro lado, el organismo auxiliar carece de recursos tecnológicos y personal cualificado para realizar su trabajo de manera eficiente.

En contraste al ámbito nacional y estatal, la rendición de cuentas a nivel municipal presenta mayores restricciones, pues los ayuntamientos metropolitanos presentan responsabilidades políticas y capacidades administrativas limitadas (Ugalde, 2019). Respecto a la capacidad administrativa, algunos ayuntamientos metropolitanos no tienen un área responsable para la supervisión y planificación del ejercicio del gasto público, dos elementos que restringen la rendición de cuentas efectiva de los ayuntamientos hacia el legislativo y ciudadanía (CNGMDT, 2021).

En cuanto a la responsabilidad política, esta se origina mediante el intercambio de impuestos entre ciudadanos y gobernantes, sin embargo, la carga fiscal es limitada o inexistente en los municipios metropolitanos, y como resultado, el sentido de responsabilidad frente a los ciudadanos es mínima (Ugalde, 2019). Los gobiernos locales metropolitanos tienen escasas atribuciones tributarias, lo que ha condicionado sus capacidades para solventar el gasto público. Esto ha implicado transferencias por parte del gobierno federal y gobierno del estado de Jalisco, sin embargo, estas transferencias muestran una ausencia de transparencia respecto a la procedencia y utilización de recursos financieros, dos aspectos que han condicionado negativamente la rendición de cuentas de los gobiernos locales del Área Metropolitana de Guadalajara. La problemática del federalismo mexicano, en mi opinión, es la falta de rendición de cuentas y representación, porque mientras los gobiernos locales metropolitanos cumplen sus funciones, los ciudadanos de la metrópoli de Guadalajara no brindan los recursos económicos necesarios para realizar estas funciones. En consecuencia, los ciudadanos de la metrópoli de Guadalajara tienen pocos incentivos para exigir la rendición de cuentas sobre los gastos públicos ejercidos por los gobiernos locales, debido a que este gasto público ha sido financiado por ciudadanos de otras regiones del país.

En este contexto, tanto la ASF y ASE muestran limitaciones políticas y técnicas para ejercer funciones de fiscalización y control del gobierno federal, del gobierno del Estado de Jalisco y de los gobiernos locales que constituyen la metrópoli de Guadalajara. En mi opinión, para alcanzar una rendición de cuentas objetiva y transparente, el marco institucional y legal de la rendición de cuentas amerita procedimientos bien definidos e instituciones bien articuladas. En definitiva, la estructura institucional del nuevo régimen político no ha sido capaz de establecer un sistema de rendición de cuenta que fortalezca el Estado de derecho. Las prácticas de control directo ejercidas por el poder ejecutivo sobre el poder legislativo, y de este último sobre los organismos de control, han tenido un costo altísimo para la democracia mexicana, ya que han facilitado la corrupción sistémica en los diferentes niveles de gobierno.

4.3.2. La crisis de inseguridad

Desde la transición del poder, la elite política no ha logrado desarrollar una política integral que anticipe los riesgos y amenazas al Estado-nación de manera ordenada, pluralista y democrática. Debido a que México desde el año 2000 ha experimentado un agravamiento de la crisis de inseguridad como consecuencia de la violencia criminal vinculada a la producción, tráfico y venta de narcóticos (Pereyra, 2012), condiciones laborales precarias (Ríos, 2012), la descoordinación entre las agencias de seguridad pública de los diferentes niveles de gobierno (Montero J. C., 2012), la narco corrupción derivada de la relación entre los carteles de la droga y los diferentes poderes del estado mexicano (Flores, 2012), la estrategia antidrogas impulsada por el gobierno de Felipe Calderón (Bailey & Matthew, 2009; Diez, 2012; Bailey, 2014), misma que no fue controlada por el gobierno de Enrique Peña Nieto (Ponce, 2016), el fracaso de la estrategia de abrazos no balazos promovida por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (Beittel, 2020). Todos estos factores hacen de México uno de los países más peligrosos del planeta, ya que la tasa de criminalidad ha superado los máximos históricos en sus dos vertientes²³.

²³ Delitos contra las personas (homicidio doloso, violación, secuestro) y delitos contra el patrimonio (extorsión, robo a casa habitación, negocio, transe cuenta y vehículo).

El comportamiento de los datos da cuenta del incremento de la incidencia delictiva desde el año 2000 en México. Las cifras proporcionadas por la Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) exhiben que en la administración del presidente Fox se registraron un total de 74, 389 homicidios. Posteriormente, la estrategia contra el narcotráfico promovida por Felipe Calderón tuvo consecuencias negativas a nivel nacional, ya que al final de su sexenio se registraron un total de 103, 607 homicidios. Sin embargo, esta cifra fue superada durante la administración de Peña Nieto, alcanzando un total de 125, 815 homicidios. Todo parece indicar que los homicidios no descenderán en la administración del presidente López Obrador, pues entre los años 2019 y 2020 se registraron un total de 58, 312 homicidios (ver Gráfico N°5). Adicionalmente, el país atraviesa una situación preocupante relacionada con las personas desaparecidas, de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), se registraron más de 88, 104 personas desaparecidas en el año 2021 (SEGOB, 2022).

Un dato perturbador es que entre los homicidios y desaparecidos se pueden encontrar numerosos periodistas y políticos. En México, los periodistas son víctimas de la delincuencia organizada, porque divulgan información sobre las operaciones ilícitas del crimen organizado, y como resultado, el territorio mexicano es uno de los lugares más peligrosos para ejercer el periodismo. Por otra parte, según estimaciones de la Asociación Nacional de Alcaldes, entre el año 2006 y 2018, el crimen organizado asesino un total de 121 alcaldes en el país, de los cuales 53 estaban en funciones, 59 eran exalcaldes y 9 acababan de ser elegidos. La privación de la vida tanto a periodistas como a políticos ha generado una vulneración de las libertades de expresión y participación política, al igual que otros derechos y garantías indispensables para la democracia en México.

En México, la estrategia de seguridad implementada por el gobierno de Felipe Calderón, y particularmente la persecución de grandes grupos criminales, provocó la creación de grupos criminales más pequeños y un efecto de dispersión que los multiplicó (Chabat, 2010; Aguilar & Castañeda, 2012; Vargas, 2016). Por ejemplo, el estudio de Beittel (2020) muestra que en el año 2020 existían entre 9 y 20 organizaciones criminales, un aspecto que explica el aumento exponencial de las violaciones y secuestros. De manera concreta, entre el año 2001 y 2006 se cometieron 82, 424 violaciones y 2,687 secuestros. Por otro lado, entre el año 2007-2012 la cifra

de violaciones y secuestros aumento a 88,287 y 6,584 respectivamente. En el periodo 2013-2018 en cambio, las violaciones descendieron a 79,627 y los secuestros aumentaron a 7,563. Finalmente, de 2019 a 2020 se registraron 33, 886 violaciones y 2,213 secuestros (SNSP, 2020a).

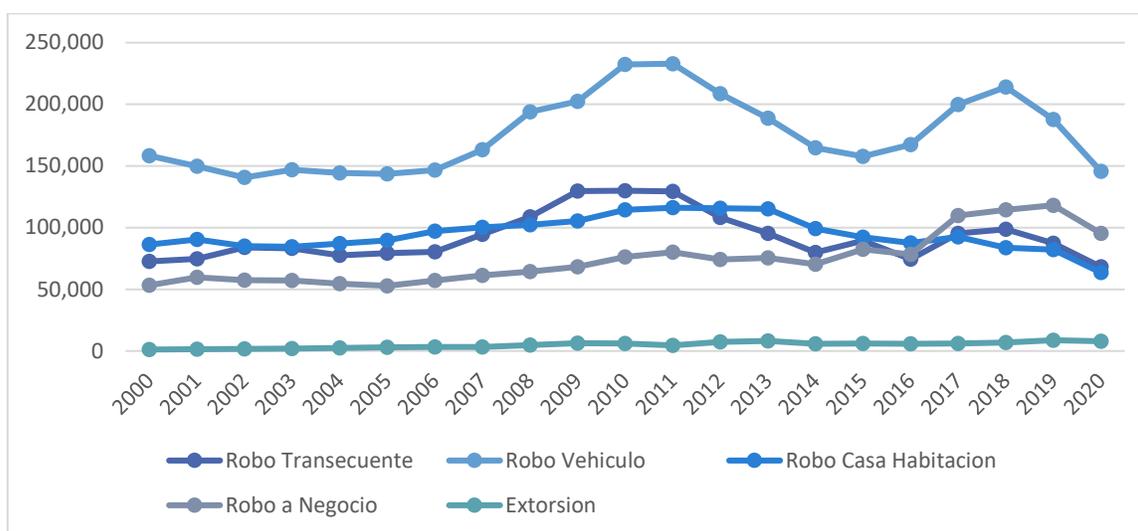
Gráfico 5. Delitos contra las personas en México



Fuente: Elaboración propia con información del SNSP (2020)

Por otra parte, se registraron grandes variaciones entre periodos con respecto a delitos patrimoniales. Los datos del Gráfico N°6 muestran que en el periodo 2001-2006 se registraron 478, 964 robos a transeúntes, 871, 995 robos a vehículos, 533,761 robos a casa habitación, 338, 999 robos a negocios y 13, 435 extorsiones. Durante el periodo 2007-2012 crecieron los robos a transeúntes a 700,000, los robos a vehículo a 1,233,248, los robos a casa habitación a 654,319, los robos a negocios a 424,506, las extorsiones a 32,309. Aunque en el periodo 2013-2018 descendieron los robos a transeúntes a 533,062, robos a vehículos a 1,092,062, robos a casa habitación a 570, 656, las extorsiones a 38,652, por otro lado, los robos a negocios aumentaron a 530,301. Finalmente, todo parece indicar que los delitos patrimoniales no descenderán en la actual administración, debido a que entre 2019 y 2020 se registraron 155, 348 robos a transeúntes, 333, 272 robos a vehículos, 145, 748 robos a casas habitación, 213, 451 robos a negocios y 16, 694 extorsiones (SNSP, 2020a).

Gráfico 6. Delitos contra el patrimonio en México



Fuente: Elaboración propia con información del SNSP (2020)

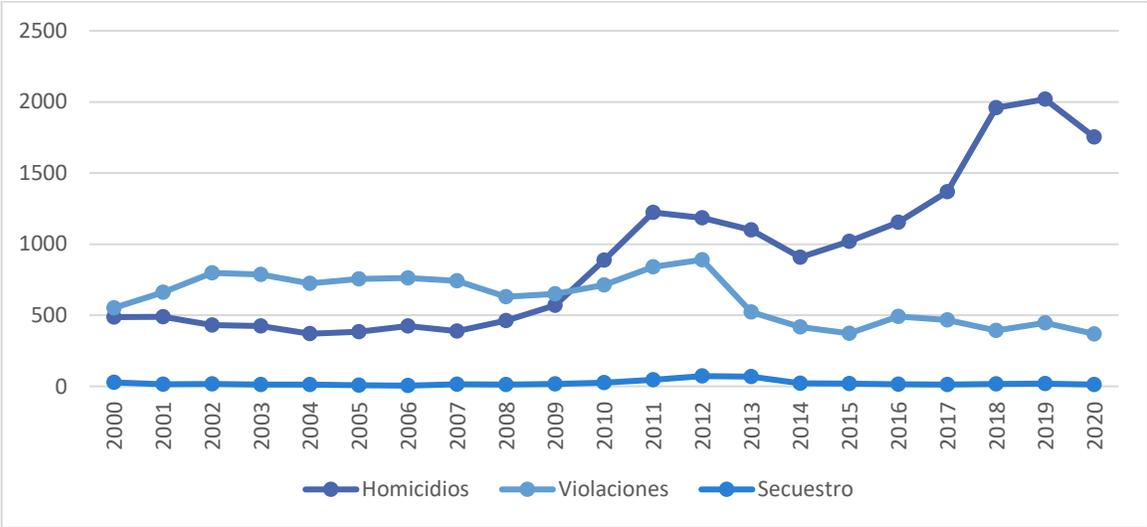
En la entidad federativa Jalisco, debido a la falta de recursos públicos para seguridad pública, el crimen organizado se ha convertido en una autoridad de facto, que contrarresta y amenaza la convivencia pacífica de los ciudadanos. Adicionalmente, el surgimiento del Cartel Jalisco Nueva Generación, una banda criminal constituida tras el asesinato de Ignacio Coronel, operador del Cartel de Sinaloa en la entidad federativa de Jalisco. Es un incidente que desencadenó un conflicto entre ambos carteles por el control de Jalisco, y un aspecto que coincide con el incremento de los homicidios, violaciones y secuestros a partir del año 2010 (Vargas, 2016).

Los datos del Gráfico N°7 muestran que los homicidios en Jalisco tienen grandes variaciones entre periodos. Aunque entre 2001 y 2006 se registraron un total de 2,522 homicidios. Entre el 2007 y 2012 los homicidios crecieron exponencialmente a 4, 715. Asimismo, entre 2013 y 2018 los homicidios aumentaron aceleradamente a 7, 507. No obstante, los datos por homicidio parecen indicar que la administración de Enrique Alfaro tendrá un aumento significativo en comparación con administraciones pasadas, pues entre 2019 y 2020 se registraron un total de 3, 773 homicidios (SNSP, 2020b). Adicionalmente, la entidad federativa de Jalisco atraviesa una situación preocupante en el incremento de las desapariciones, de acuerdo con el Registro

Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, se registraron más de 10, 673 desaparecidos en 2021 (SEGOB, 2022).

Se puede decir que los habitantes de Jalisco viven en un estado de violencia constante por el aumento de las violaciones y los secuestros en el periodo 2000-2020. Mientras en el periodo 2001-2006 se registraron un total de 4,486 violaciones y 68 secuestros. Aunque en el periodo 2007-2012 las violaciones descendieron ligeramente a 4, 464, los secuestros aumentaron a 188. Finalmente, en el periodo 2012-2018 las violaciones y secuestros descendieron a 2, 664 y 155 respectivamente. Al parecer, la tendencia seguirá creciendo en la actual administración, pues entre los años 2019 y 2020 se registraron 815 violaciones y 33 secuestros (SNSP, 2020b).

Gráfico 7. Delitos contra las personas en Jalisco

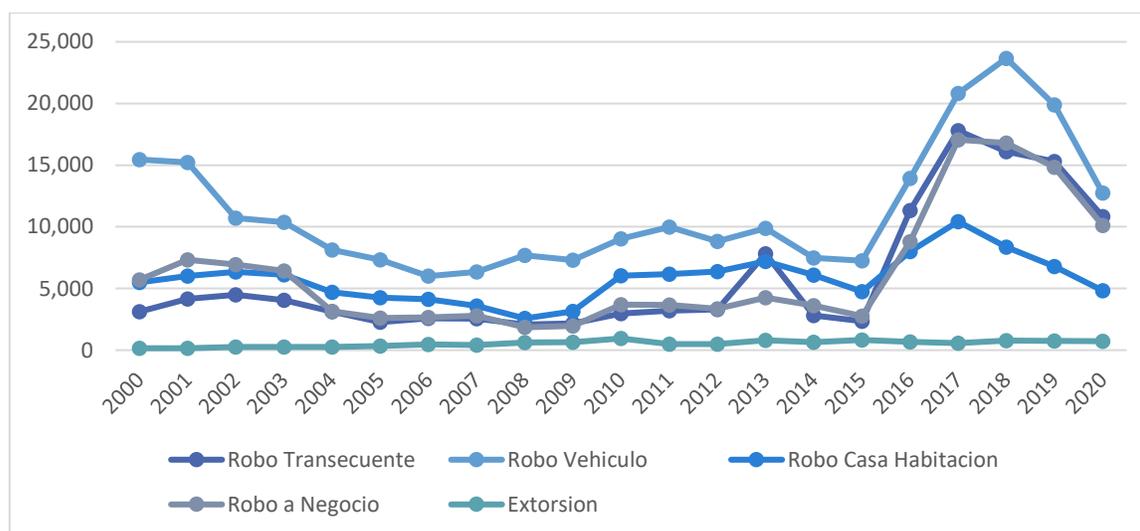


Fuente: Elaboración propia con información del SNSP (2020)

La delincuencia organizada aparece como la culpable del aumento de los delitos contra las personas, sin embargo, los delitos patrimoniales son más frecuentes en la entidad federativa de Jalisco, pues estos representan el talón de Aquiles de todas las administraciones (Sánchez, 2016). Los datos del Gráfico N°8 muestran que entre 2001 y 2006 se registraron un total de 20, 694 robos a transeúntes, 57,741 robos a vehículos, 31,579 robos a casa habitación y 1753 extorsiones. Por otra parte, en el periodo 2007-2012 se registraron aumentos en la mayoría de delitos patrimoniales, por ejemplo, los robos a transeúntes a 16,295, los robos vehículos a

49,215, los robos a casa habitación a 17, 291, y las extorsiones a 3,587. En cambio, entre 2013-2018 los delitos patrimoniales continuaron como las actividades más rentables para el crimen organizado, pues los robos a transeúntes aumentaron a 58, 196, los robos a vehículos aumentaron a 83, 070, los robos a casa habitación crecieron a 59, 196, los robos a negocios aumentaron a 44, 846, y las extorsiones aumentaron a 4, 285. Sin embargo, los datos de delitos patrimoniales no parecen alentadores para la actual administración, pues entre los años 2019 y 2020 se registraron un total de 26,137 robos a transeúntes, 32,655 robos a vehículos, 11,611 robos a casa habitación, 24, 957 robos a negocios y 1472 extorsiones (SNSP, 2020b).

Gráfico 8. Delitos contra el patrimonio en Jalisco

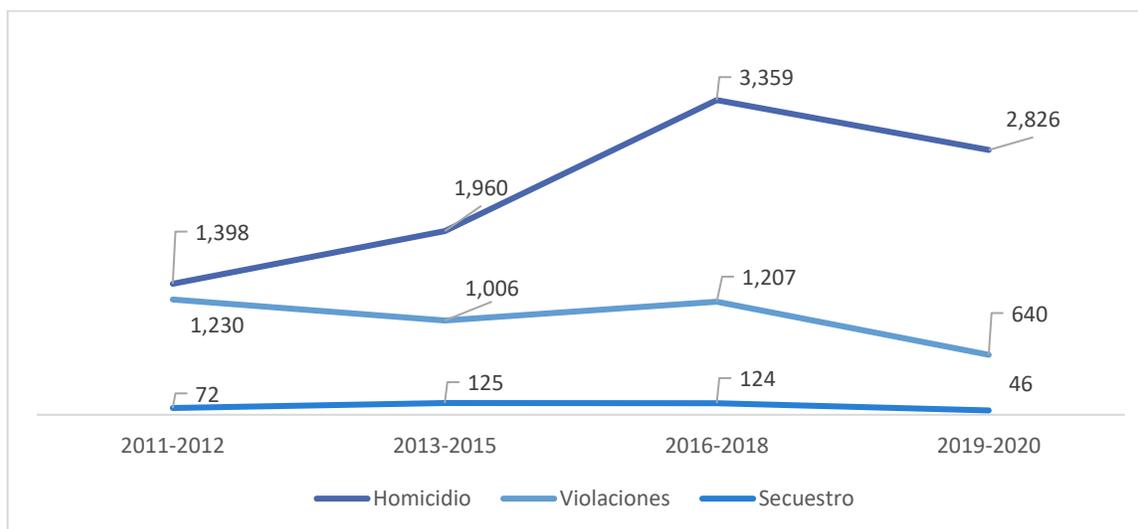


Fuente: Elaboración propia con información del SNSP (2020)

En la metrópoli de Guadalajara, la presencia histórica de carteles de la droga, ha convertido ciertos barrios y zonas en espacios negativos por su carácter intensamente violento. Los datos del Gráfico N°9 ilustran la crisis de inseguridad que atraviesa la metrópoli de Guadalajara. De acuerdo con los reportes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el periodo 2011-2012 se reportaron 1,398 homicidios, 1,230 violaciones y 72 secuestros en la Área Metropolitana de Guadalajara (SNSP, 2020c). De forma concreta, las ciudades de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque concentraron más homicidios y violaciones, solo el delito de secuestro presento tasas similares en todas las ciudades (ver Anexo N°2). Para el periodo 2013-2015 se reportaron 1,960 homicidios, 1,006 violaciones, 124 secuestros en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Sin embargo, mientras en las ciudades de Guadalajara y Zapopan se concentraron los homicidios y violaciones, la ciudad de Juanacatlán concentro la mayor cantidad de secuestros (ver Anexo N°2). En el periodo 2016-2018 los homicidios crecieron a 3,359, violaciones a 1,207, y solo los secuestros se redujeron a 124 en la metrópoli de Guadalajara (SNSP, 2020c). Por otro lado, mientras los homicidios se concentraron en las ciudades de Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco, Tlaquepaque y Tonalá, la tasa de violación se concentró en las ciudades de Guadalajara, Zapopan y Juanacatlán, solo el delito de secuestro se concentró en Juanacatlán (ver Anexo N°2). Finalmente, el periodo 2019-2020 mostró una reducción en homicidios a 2,826, de violaciones a 1,207, y secuestros a 46 en la metrópoli de Guadalajara. Sin embargo, mientras los homicidios se concentraron en las ciudades de Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco, Tlaquepaque y Tonalá, las violaciones se concentraron en la ciudad de Guadalajara y Zapopan, solo el delito de secuestro presento tasas similares en todos los municipios (ver Anexo N°2). Adicionalmente, la metrópoli de Guadalajara atraviesa una situación preocupante con respecto a las desapariciones, pues de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), se registraron más de 6, 287 desaparecidos en el año 2021 (SEGOB, 2022).

Gráfico 9. Delitos contra las personas en la Área Metropolitana de Guadalajara



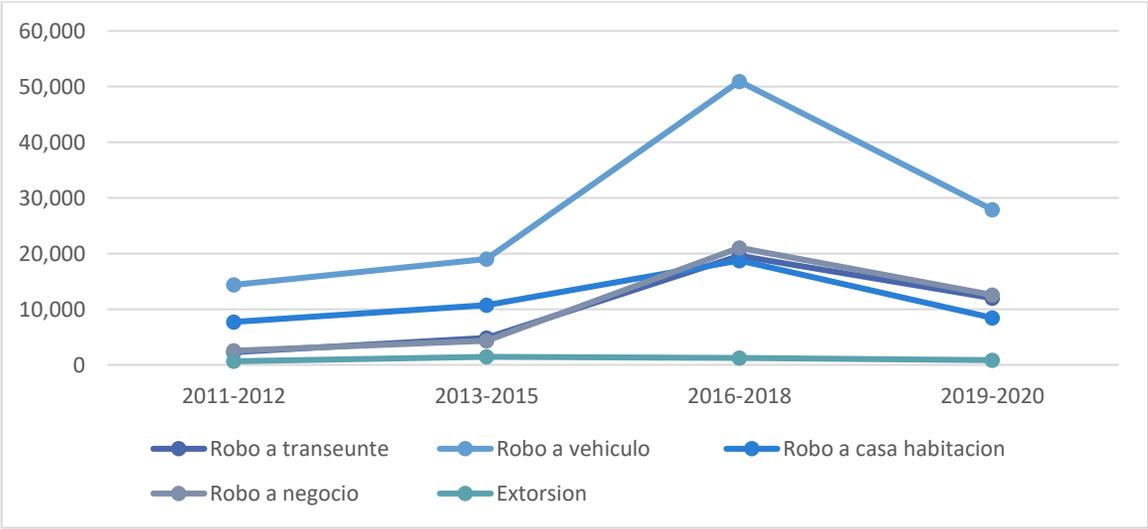
Fuente: Elaboración propia con información del SNSP (2020)

Como se mencionó anteriormente, el aumento de los delitos contra las personas en la metrópoli de Guadalajara se debe en gran medida a la presencia del crimen organizado. No obstante, el

aumento de los delitos patrimoniales está relacionado con la presencia de pandillas en diversos barrios desfavorecidos. Según el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social del Estado de Jalisco (CCSPPRS), la metrópoli de Guadalajara ha experimentado un aumento del número de pandillas a partir del año 2015, un acontecimiento responsable del aumento de los delitos patrimoniales.

Los datos del Gráfico N°10 ilustran que en el periodo 2011-2012 se registraron 2,275 robos a transeúntes, 14, 378 robos a vehículos, 7,712 robo a casa habitación, 2,540 robos a negocios y 646 extorsiones. Para el periodo 2013-2015 se mostró un aumento de robos a transeúntes a 4,841, de robos a vehículos a 19, 018, de robos a casa habitación a 10, 712, de robos a negocios a 4, 321, de las extorsiones a 1, 444. Sin embargo, los delitos patrimoniales crecieron exponencialmente para el periodo 2016-2018, pues se registraron 19, 599 robos a transeúntes, 50,945 robos a vehículos, 18,757 robos a casa habitación, 21, 041 robos a negocios, solo el delito de extorsión se redujo a 1,221. Finalmente, en el periodo 2019-2020 se registraron 11,989 robos a transeúntes, 27,906 robos a vehículos, 8,443 robos a casa habitación, 12,534 robos a negocios y 860 extorsiones (SNSP, 2020c). No obstante, en los periodos mencionados anteriormente, los datos de Anexo N°2b muestran que los delitos patrimoniales se concentraron de manera desigual entre las ciudades que integran el Área Metropolitana de Guadalajara.

Gráfico 10. Delitos contra el patrimonio en la Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con información del SNSP (2020)

Vinculado a lo anterior, el aumento de la inseguridad en los diferentes planos territoriales (nacional, estatal y metropolitano) se explica también por las fragilidades que presentan las instituciones encargadas de la prevención, discusión y persuasión del delito (policía, ministerio público), y las instituciones del poder judicial (supremo tribunal de justicia, juzgados de distrito) encargadas de la administración e impartición de justicia (Ferrajoli, 2013).

En primer lugar, la fuerza policial de México abarca tres niveles de gobierno (nacional, estatal y local) y tienen sus propias responsabilidades. Esta situación ha generado una guerra contra la inseguridad pública de manera descoordinada. Además, las organizaciones policiales se caracterizan por la falta de un modelo policial claro, la excesiva rotación de policías, incluidos los directivos, desequilibrios entre la tasa policial y cobertura territorial (Reyes, 2016). A eso se suman los problemas de los policías, como los bajos salarios y la falta de prestaciones sociales. Los policías realmente no detienen al crimen organizado porque algunos no están comprometidos, no están preparados, y a veces, están dispuestos a recurrir al crimen organizado. Además, la tendencia de los organismos de seguridad pública a ceder ante los intereses políticos se manifiesta en la selección y designación de mandos intermedios y altos directivos en los organismos de seguridad pública nacional, estatal y local. Estos nombramientos responden más a lealtades políticas que competencias y habilidades (Moloznik, 2016).

Por otra parte, la Fiscalía General de la República (FGR) y la Fiscalía General del Estado de Jalisco (FGEJ) son las instituciones responsables de la procuración de Justicia, especialmente a través de la del ministerio público, una institución que reúne tres funciones: defender los derechos del estado ante los tribunales; proteger a los ciudadanos contra el crimen; garantizar el cumplimiento de la ley. Sin embargo, estas funciones deberían ser llevadas a cabo por organismos diferentes, pues su rol de asesor legal y representante del gobierno no es compatible con su rol de investigador, perseguidor del delito, y ejecutor de la acción penal (Góngora, 2016). Además, la institución del ministerio público cuenta con problemas como la falta de personal e infraestructura, lo que resulta en una procuración de justicia altamente burocrática e ineficiente a nivel nacional, entidad federativa de Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara (Góngora, 2016).

En última instancia, la responsabilidad de la administración e impartición de justicia recae en el poder judicial, que incluye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Suprema Corte de Justicia de Jalisco (SCJEJ), así como magistrados, jueces de primera instancia, jueces menores, jueces de paz, jueces especializados. No obstante, las instituciones del poder judicial se caracterizan por sus limitadas capacidades operativas, lo que obstaculiza el acceso a la justicia (Olvera, 2018). La falta de acceso a la justicia impide a los ciudadanos reclamar o defender sus derechos civiles y políticos, pues en la práctica, los ciudadanos sufren de la ineficiencia de los procesos judiciales por falta de atención de casos, dificultades de seguimiento, falta de apoyo jurídico. Además, los procedimientos de las instituciones de administración y e importación de justicia son significativamente incapaces de asegurar el profesionalismo y la calidad que requiere la sociedad, debido a que la contratación y promoción de empleados responde a conexiones políticas personales. Esto da como resultado un bajo grado de institucionalización de las actividades gubernamentales, servicio público poco atractivo para profesionales especializados, y desconfianza en las funciones judiciales. Lo que contrarresta la impartición de justicia y restringe el acceso a los tribunales (Olvera , 2019).

En términos generales, en el Área Metropolitana de Guadalajara, el incremento de las desapariciones, de los delitos contra personas y patrimoniales están ampliamente vinculados a la presencia del crimen organizado y las pandillas. Un aspecto que demuestra que las instituciones de seguridad y justicia no funcionan como ancla del Estado de derecho, pues no garantizan los derechos políticos a la ciudadanía, ni un orden jurídico respetado por los funcionarios públicos electos y no electos, o por la mayoría de los ciudadanos. Todo ello ha tenido efectos negativos en las actitudes políticas de los ciudadanos, entre ellos están, por ejemplo, un incremento en los niveles de desconfianza hacia las instituciones políticas y de desinterés político.

4.4. La desafección política: desconfianza institucional y desinterés político

En varias democracias latinoamericanas, los ciudadanos se han vuelto más desinteresados del sistema político (Tronco, 2012), más desconfiados de las instituciones y actores políticos (Pharr & Putman, 2000; Catterberg & Moreno, 2006). Este fenómeno de ciudadanos antipáticos al

sistema político, que desconfían de las instituciones gubernamentales y actores políticos es conocido como desafección política. La desafección política se define como las actitudes de los ciudadanos en relación con las instituciones políticas y la política (Gunther & Montero, 2006). En este sentido, se distinguen dos dimensiones de la desafección política: la desconfianza institucional y desinterés político (Torcal y Montero, 2006). La desconfianza institucional es definida como los sentimientos de desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones políticas (Torcal & Pena, 2005; Gabriel, Bas & Torcal, 2006). Mientras que el desinterés político es definido como la falta de involucramiento de los ciudadanos en cualquier proceso político (Martin, 2005; Torcal & Montero, 2006).

La literatura sobre los condicionantes del incremento de la desconfianza institucional y desinterés político es amplia y hay un consenso dentro de la academia especializada de que estos se pueden dividir en exógenos y endógenos al orden político.

Por una parte, los determinantes exógenos al orden político son aquellos relacionados a variables propias del contexto sociocultural. En primer lugar, la desconfianza institucional y el desinterés político están asociados a los niveles bajos de capital social (confianza social) entre la población (Putman R. , 2000). En segundo lugar, la desconfianza institucional y desinterés político están vinculados a los niveles elevados de desprestigio de las instituciones políticas (Dalton R. , 2005; Inglehart & Christopher, 2005).

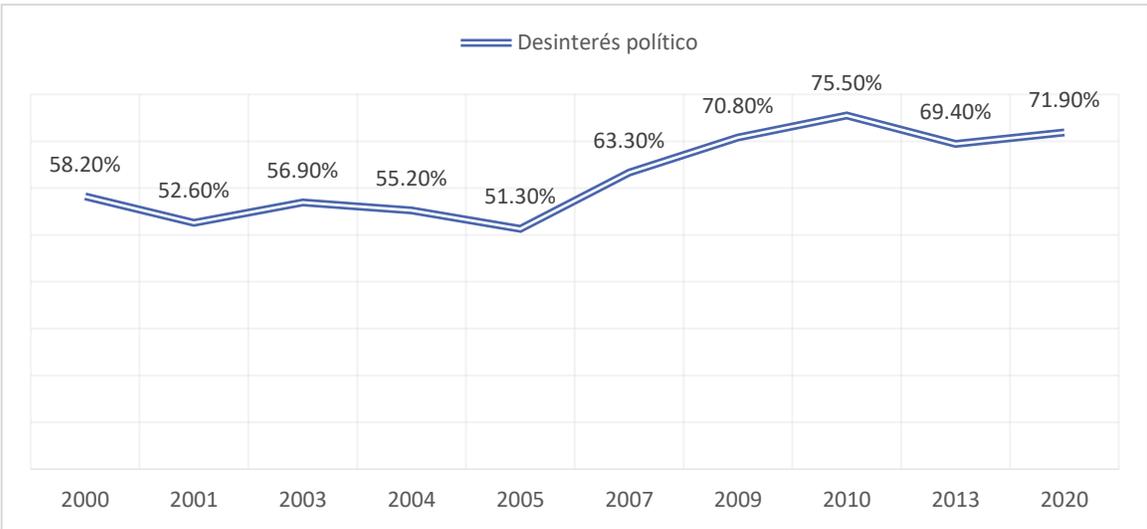
Por otra parte, los determinantes endógenos al orden político son aquellos relacionados a variables propias del contexto político-económico. Aquí, la desconfianza institucional y desinterés político están vinculadas a las preferencias del partido político en el gobierno (Korberg & Clarke, 1992; Holmberg, 1999; Anderson, Blais, Bowler & Donovan, 2007), a las evaluaciones del funcionamiento de las instituciones (Miller & Listhaug, 1999; Norris & Newton, 2000; Milshler & Rose, 2001; Catterberg & Moreno, 2005), a las evaluaciones del desempeño de la economía (McAllister, 1999), a las incapacidades del gobierno para solucionar los problemas políticos (Pharr & Putnam, 2000).

Para el caso mexicano, los estudios de Del Tronco (2012) y Maldonado (2013) demuestran que, debido a las características del país, estas actitudes políticas (desconfianza institucional y

desinterés político) se asocian a los condicionantes endógenos. En donde los casos de corrupción y los delitos contra las personas y patrimoniales se han duplicado en un clima generalizado de mayor desconfianza hacia las instituciones políticas y mayor desinterés político.

Por ejemplo, el Gráfico N°11 demuestra que a nivel nacional el indicador de desinterés político se ha mantenido alto desde que se empezó a medir. Mientras en el año 2000 el desinterés político alcanzo el 58.2%, en el año 2001 bajo a 52.6%, y en el 2003 aumento a 56.9 %, pero en los años 2004 y 2005 el desinterés político bajo a 55.2% y 51.3% respectivamente. Sin embargo, en los años 2007, 2009 y 2010 el desinterés político creció exponencialmente a 63.5%, 70.8% y 75.5% respectivamente. Finalmente, aunque el desinterés político descendió a 69.4% en el año 2013, para el año 2020 aumento a 71.9% (Latinobarómetro, 2020).

Gráfico 11. Desinterés político en México

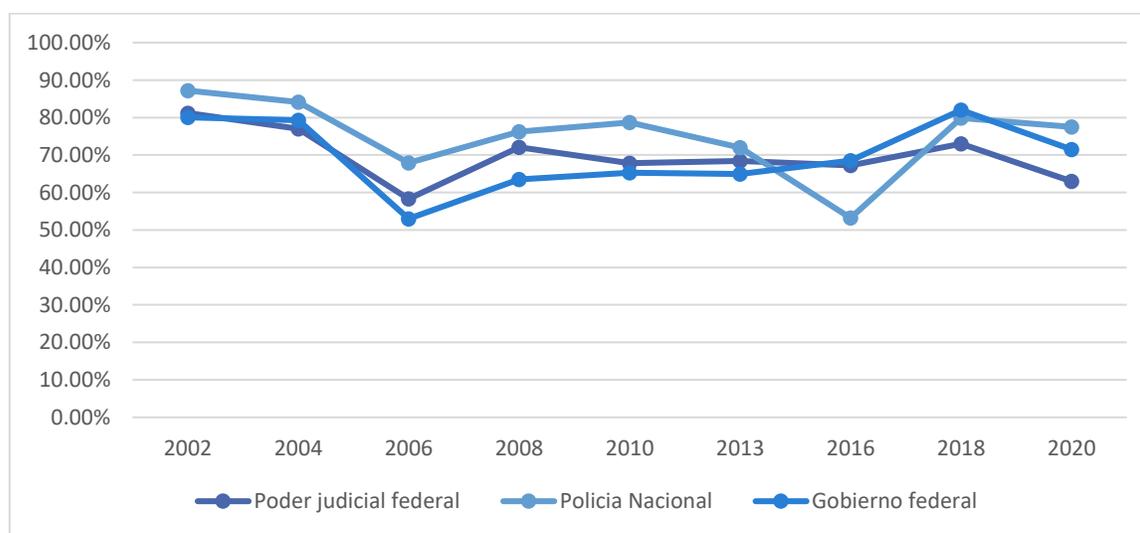


Fuente: Elaboración propia con información de Latinobarómetro (2020)

Por otra parte, el Gráfico N°12 muestra que los porcentajes de desconfianza institucional son diferentes entre instituciones políticas. En el año 2000 la desconfianza hacia el poder judicial, policía y gobierno fueron de 81.2%, 87.2% y 80.5% respectivamente. En el año 2004 la desconfianza hacia el poder judicial descendió a 77%, hacia la policía descendió a 84.1%, y hacia el gobierno descendió a 79.3%. Luego, en el año 2006 los niveles de desconfianza hacia el poder judicial, policía y gobierno descendieron a 58.3%, 67.9% y 53% respectivamente

(Latinobarómetro, 2020). Aunque en el año 2008 la desconfianza hacia el poder judicial, policía y gobierno aumentaron a 72.1%, 76.2% y 63.5% respectivamente. En 2010 la desconfianza hacia el poder judicial descendió a 67.8%, mientras que la desconfianza hacia la policía y el gobierno aumento a 78.7% y 65.3% respectivamente. En 2013 la desconfianza hacia la policía y gobierno descendió a 72% y 64.9% respectivamente, mientras que hacia el poder judicial ascendió a 68.4%. Para el año 2016 en cambio, mientras la desconfianza hacia la policía y poder judicial descendió a 53.2% y 67.2% respectivamente, hacia el gobierno aumento a 68.5%. A pesar de que en el año 2018 la desconfianza hacia el poder judicial, policía y gobierno, aumentaron a 73%, 79.9%, y 82% respectivamente. En el año 2020 la desconfianza hacia el poder judicial, policía, y gobierno descendieron a 63%, 77.5%, y 71.5% respectivamente.

Gráfico 12. Desconfianza hacia las instituciones políticas en México

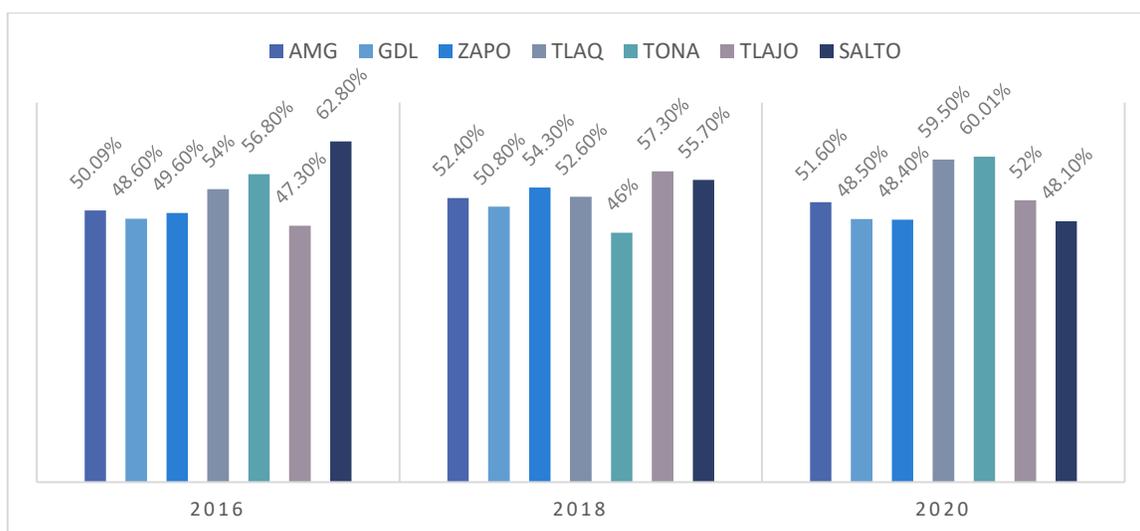


Fuente: Elaboración propia con información de Latinobarómetro (2020)

Por otra parte, el Área Metropolitana de Guadalajara exhibe niveles elevados de desinterés político, pero menores que a nivel nacional. El Gráfico N°13 ilustra que, en el Área Metropolitana de Guadalajara, el desinterés político alcanzo el 50.9% en 2016 (Jalisco Cómo Vamos, 2016), siendo los municipios de El Salto, Tonalá y Tlaquepaque con mayor desinterés político con 62.8%, 56.8% y 54% respectivamente, y los municipios de Zapopan, Guadalajara y Tlajomulco con menor desinterés político con 49.6%, 48.6% y 47.3% respectivamente. Para el año 2018 el desinterés político aumento a 52.4% en la metrópoli de Guadalajara (Jalisco

Cómo Vamos, 2018), mientras que los municipios de Tlajomulco de Zúñiga, El Salto y Zapopan registraron un mayor desinterés político con 57.3%, 55.7% y 54.3% respectivamente, por otro lado, los municipios con menor desinterés político fueron Tlaquepaque con 52.6%, Guadalajara con 50.8% y Tonalá con 46%. Finalmente, en 2020 el desinterés político descendió a 51.6% en la metrópoli de Guadalajara (Jalisco Cómo Vamos, 2020), siendo los municipios de Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco con mayor desinterés político con 60.1%, 59.5% y 52% respectivamente, y Guadalajara, Zapopan y El Salto los municipios con menor desinterés político con 48.5%, 48.4% y 48.1% respectivamente.

Gráfico 13. Desinterés político en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con información de Jalisco Cómo Vamos (2016, 2018, 2020)

Adicionalmente, el Área Metropolitana de Guadalajara muestra niveles elevados de desconfianza hacia las instituciones políticas (ver Gráfico N°14). Por ejemplo, en la metrópoli de Guadalajara la desconfianza hacia el gobierno fue de 51.1% en el año 2014 (Jalisco Cómo Vamos, 2014), siendo Tonalá, Tlaquepaque y Guadalajara los municipios con mayor desconfianza con 61.1%, 60.7% y 58.3% respectivamente, y Zapopan, Tlajomulco y El Salto los municipios menor desconfianza con 51.3%, 50.8% y 50.8% respectivamente (ver Anexo N°3). Para el año 2016 la desconfianza hacia el gobierno aumento a 65.8% en la metrópoli de Guadalajara (Jalisco Cómo Vamos, 2016), siendo Tlaquepaque, Tonalá y Guadalajara los municipios con mayor desconfianza con 73.5%, 73.3% y 66.3% respectivamente, y los

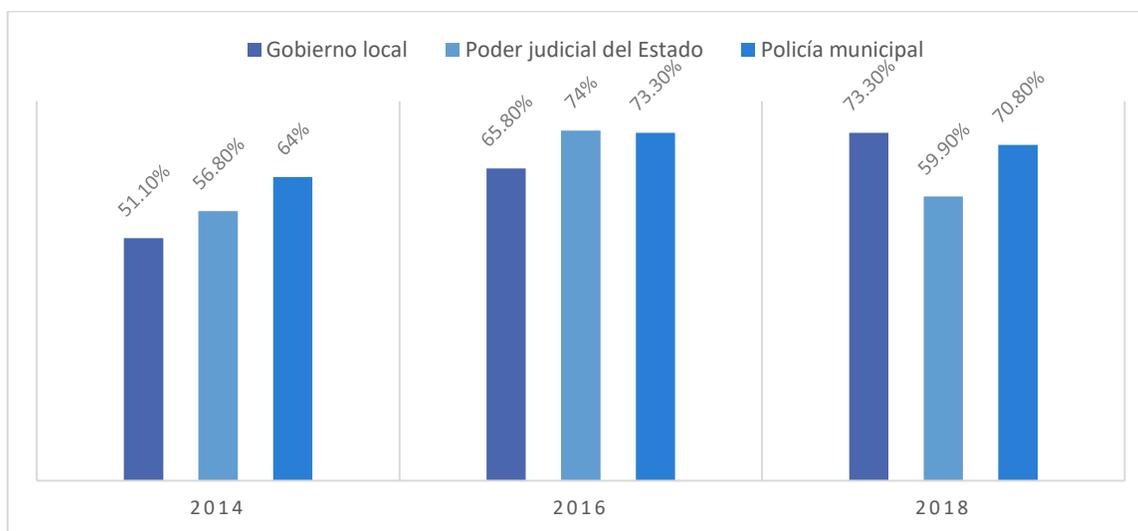
municipios del Salto, Tlajomulco y Zapopan con menor desconfianza con 64.4%, 61.5% y 60.8% respectivamente (ver Anexo N°3). Finalmente, en 2018 la desconfianza hacia el gobierno aumento a 73.3% en el Área Metropolitana de Guadalajara (Jalisco Cómo Vamos, 2018), siendo los municipios del Salto, Guadalajara, y Tonalá con mayor desconfianza con 79.9%, 75.5% y 73.8% respectivamente, y los municipios de Tlajomulco, Tlaquepaque y Zapopan con menor desconfianza con 73.1%, 72.3% y 70.6% respectivamente (ver Anexo N°3)

Por otra parte, en 2014 la desconfianza en el poder judicial alcanzo 56.8% en la metrópoli de Guadalajara (Jalisco Cómo Vamos, 2014), y aumento a 73.8% en 2016 (Jalisco Cómo Vamos, 2016), y disminuyo a 59.9% en 2018 (Jalisco Cómo Vamos, 2018). Empero los datos del Anexo N°3 exhiben grandes variaciones entre los municipios con respecto a la desconfianza hacia el poder judicial. Por ejemplo, en 2014 los municipios con mayor desconfianza fueron Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá con 65%, 59.5% y 55.1% respectivamente, y los municipios de Tlajomulco, El Salto, y Zapopan registraron los niveles más bajos con 50.8%, 48.6% y 46.4% respectivamente. Para el año 2016, los municipios de Tlaquepaque, El Salto y Guadalajara, registraron una mayor desconfianza con 81.0%, 78.8%, y 75.3% respectivamente, y Tlajomulco, Tonalá y Zapopan fueron los municipios con menor desconfianza con 74.8%, 73% y 68.8% respectivamente. Finalmente, en 2018 los municipios de Guadalajara, El Salto y Tonalá registraron una mayor desconfianza con 66.3%, 60.8% y 58% respectivamente, y los municipios que registraron una menor desconfianza fueron Tlajomulco con 56.3%, Zapopan con 56.3%, seguido de Tlaquepaque con 55.8%.

Por otro lado, en la metrópoli de Guadalajara la desconfianza hacia la policía entre 2014 y 2016 creció de 64% a 73% respectivamente, y disminuyo a 70.8% en 2018 (Jalisco Cómo Vamos, 2018). Por otra parte, los datos del Anexo N°3 muestran diferencias entre los municipios con respecto a los niveles de desconfianza hacia la policía. Por ejemplo, en 2014 los municipios con mayor desconfianza fueron Tlajomulco con 69%, Guadalajara con 68.6% y Tonalá con 64.5%, seguido de Tlaquepaque con 64.40%, El Salto con 63.4% y Zapopan con 56.6%. En cambio, para el año 2016 los municipios de Tlaquepaque, El Salto y Tonalá registraron una mayor desconfianza con 81.3%, 76.5% y 73.8% respectivamente, seguido de Tlajomulco con 73.3%, Guadalajara con 72% y Zapopan con 69.8%. Finalmente, en 2018 los municipios con mayor

desconfianza fueron El Salto, Tonalá y Guadalajara con 78%, 74.2% y 73.4% respectivamente, seguido de Tlaquepaque con 70.5%, Tlajomulco con 69.3%, y Zapopan con 66.5%.

Gráfico 14. Desconfianza hacia las instituciones políticas en la Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con información de Jalisco Cómo Vamos (2014, 2016, 2018)

En términos generales, se puede decir que los ciudadanos no sienten que sus intereses sean representados por las acciones del gobierno, ni que las acciones de las instituciones de seguridad y justicia sean útiles. Los actos de corrupción y la impunidad que le acompañan, así como la crisis de inseguridad, aparecen como los principales culpables del aumento de la desconfianza hacia las instituciones políticas y desinterés político.

4.5. El contexto político-cultural y su relación con la legitimidad democrática de las redes de gobernanza

En México, desde principios de la década de 2000 se han incrementado los niveles de desinterés político y la desconfianza institucional, debido al incremento de la corrupción y la inseguridad. Dos factores que evidencian la baja calidad democrática del país. En paralelo, estas actitudes políticas (desinterés político, desconfianza institucional) se consideran importantes porque tienen un impacto en la participación política no electoral, es decir, aquellas destinadas a incidir directamente el proceso de política pública, en las instituciones del estado, o incidir

indirectamente en la sociedad civil o cambiar el comportamiento social (Verba , Schlozman , & Brady , 1995; Norris, 2002)

En cuanto a la relación entre desinterés político y participación política no electoral. Los científicos sociales Torcal y Maldonado (2010) ilustraron como el desinterés político tiene un efecto desmovilizador que reduce la participación política no electoral, como la firma de peticiones. Por otra parte, el estudio de Maldonado (2013) muestra como el desinterés político puede producir ciudadanos más pasivos, menos expuestos a la información de contenido político, haciéndolos más ignorantes sobre el gobierno y la política.

En cuanto a la relación entre desconfianza institucional y participación política no electoral. Los científicos sociales argumentan que desconfianza institucional impulsa cualitativa y cuantitativamente la participación política no electoral de las personas (Milsher & Rose, 2005; Putnam, 2011; Hooghe & Marien, 2013). Sin embargo, los estudios respecto al efecto de la desconfianza sobre la participación política no electoral han lanzado resultados inconsistentes (Gabriel, 2017). Según Levi y Stoker (2000) y Citrin y Stoker (2018), pues estas investigaciones encontraron dos resultados diferentes y opuestos entre sí.

En primer lugar, están los estudios que plantean la correlación entre desconfianza y participación política no electoral, y sugieren que los ciudadanos que expresan niveles más altos de desconfianza institucional, tendrán menores niveles de participación en los asuntos públicos (Almond & Verba , 1963; Norris, 1999; Putnam, 2011). Desde esta perspectiva, la desconfianza debilitaría la sensación de que las instituciones políticas no atienden las exigencias políticas de la ciudadanía. De este modo, se debilitaría la idea de manifestar sus preferencias políticas mediante formas de participación política no electoral, como la participación en organizaciones políticas (Milsher & Rose, 2005; Segobia, 2008) o la firma de peticiones (Martin, 2010; Wang, 2013; Hooghe & Marien, 2013). En el caso latinoamericano, la investigación Del Tronco (2015) ilustra que niveles altos de desconfianza institucional se relacionan con mayores niveles de participación política no electoral, como la firma de peticiones.

En segundo lugar, estas los estudios que plantean que las personas manifiestan mayores niveles desconfianza son los más propensas a implicarse políticamente. Aquí, la desconfianza

institucional sería un signo de insatisfacción con el desempeño de las instituciones políticas, lo que conllevaría una mayor necesidad de controlar y fiscalizar las acciones llevadas a cabo por las instituciones políticas por parte de la ciudadanía. De este modo, se fortalece la necesidad de involucrarse en actividades políticas (Citrin & Stoker, 2018).

Como se puede apreciar, la evidencia empírica sobre la relación entre desconfianza institucional y desinterés político es imprecisa. Debido a que la participación política no electoral se utiliza de diferentes formas en estos estudios. Mientras que unas investigaciones solo consideran la participación política como la firma de peticiones, otros estudios utilizan solamente la participación en organizaciones. Sin embargo, en esta investigación si la desconfianza institucional es entendida como las creencias y sentimientos de desconfianza hacia los representantes y las instituciones políticas, y el desinterés político como la falta de involucramiento en los procesos políticos. En general, es plausible sostener que aquellos ciudadanos que tienen mayor desconfianza en el gobierno local participen más en la gobernanza, mientras que las personas con mayor desinterés político se muestren menos dispuestas a participar en la gobernanza.

CAPÍTULO 5. EL CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LAS REDES DE GOBERNANZA

A lo largo de los últimos 30 años, el problema de la desigualdad social ha estado en el centro del debate académico y político, tomando mayor importancia en el siglo XXI debido a los preocupantes indicadores sociales en diversas regiones del mundo, en especial, en países en vías de desarrollo (CEPAL, 2019). En esencia, la importancia del problema radica en la gama de consecuencias que tiene para un país. Entre estas se encuentra, por ejemplo, una reducción de la participación de las personas en la gobernanza (Dalton R. , 2017).

La literatura sobre los determinantes de la desigualdad social es amplia y hay un consenso dentro de la academia especializada de que estos se pueden dividir en económicos, género y territoriales (CEPAL , 2016a). Mientras el económico hace referencia a la desigualdad de ingresos, que constituye a la vez, la causa de las desigualdades sociales. El género hace referencia a que las desigualdades sociales son impulsadas por las desigualdades de trabajo por género (Barcena & Prado , 2016). Finalmente, el determinante territorial hace referencia a que las desigualdades sociales están marcadas por los niveles de desarrollo de los territorios (CEPAL, 2015). Para los efectos de este trabajo, en este capítulo se pondrá foco sobre en el eje territorial.

Con el afán de abordar este tema, en este capítulo se analizan las desigualdades sociales a escala nacional, entidad federativa de Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara. Por lo que el trabajo se divide de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza una revisión de la literatura sobre los ejes estructurantes de las desigualdades sociales, con especial atención en el territorio y el entorno urbano. En segundo lugar, se brinda una mirada de las desigualdades socioeconómicas desde diferentes niveles territoriales (nacional, entidad federativa y metropolitano). En tercer lugar, se presenta el fenómeno de la segregación residencial socioeconómica del Área Metropolitana de Guadalajara, se explican brevemente sus características y su evolución. Finalmente, se realiza una revisión literaria de los efectos de la pobreza, educación y edad sobre la legitimidad democrática de la gobernanza.

5.1. La matriz de la desigualdad social en México

La matriz de la desigualdad social en México está determinada por tres ejes estructurantes. El primero de los ejes es el socioeconómico. Lo que indica que la desigualdad social está condicionada por la estructura de la propiedad, distribución de recursos y activos productivos. Así, la desigualdad de ingresos es responsable de otras desigualdades en otros ámbitos como la salud, la educación y el mercado laboral (CEPAL , 2016a). El segundo de los ejes es el género. Esto sugiere que la desigualdad social es impulsada por una división del trabajo por género que coloca a las mujeres las responsabilidades del cuidado de los niños y del hogar, limitando su acceso al trabajo remunerado y a los beneficios de la seguridad social relacionados con el empleo (CEPAL, 2014a; Barcena & Padro, 2016). Esto crea varias desventajas que enfrentan las mujeres en comparación con los hombres. Estas incluyen, por ejemplo, discriminación salarial, grandes disparidades en la fuerza laboral, altos niveles de desempleo y trabajo informal (CEPAL , 2016a).

Sin embargo, las desigualdades sociales en México también están marcadas por el eje territorial (entre entidades federativas, entre municipios, entre zonas urbanas). Uno de los aspectos más visibles de la alta desigualdad social es la diferencia en los niveles de desarrollo entre territorios. El fenómeno de la heterogeneidad territorial (distribución desequilibrada de riqueza y bienestar material) es consecuencia de diferentes patrones de asentamientos (CEPAL, 2015). Estos patrones han producido territorios con dinámicas de desarrollo territorial exitosas, así como un número significativo de territorios que no han logrado escapar de los altos y persistentes niveles de pobreza (CEPAL , 2016a).

En este contexto de heterogeneidad territorial, las personas más perjudicadas son los nacidos y residentes en territorios rezagados, caracterizados por brindar menores oportunidades y menor bienestar en diferentes aspectos del desarrollo, profundizando así el rezago socioeconómico. Esto significa que el lugar de residencia restringe las oportunidades socioeconómicas, y en consecuencia, el ejercicio de los derechos sociales, económicos y políticos. Es en el territorio donde la desigualdad social se hace evidente, converge y se entrecruza, y donde sucede la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En el ámbito metropolitano, las desigualdades sociales perjudican a los grupos de personas que se concentran en las periferias de los municipios metropolitano. En cuanto al ámbito urbano, las desigualdades sociales también perjudican a los habitantes de las periferias del municipio, que es donde se acumulan las carencias sociales. Las desigualdades sociales en el ámbito urbano están relacionadas con la calidad de los servicios y los recursos materiales (CEPAL, 2010a). Según el lugar donde viven los ciudadanos, las diferencias entre indicadores socioeconómicos se repiten estructuralmente, debido a las diferencias en la cobertura y calidad de los servicios que reciben. Esta condición también se refleja en la desigual calidad y densidad de la infraestructura local y los equipamientos básicos (transporte, agua potable, saneamiento), que constituyen importantes obstáculos para el desarrollo territorial.

En términos generales, la matriz de la desigualdad social se encuentra condicionada por los ejes estructurantes socioeconómicos, el género y el territorio. No obstante, en México las desigualdades territoriales y urbanas tienen una influencia significativa y decisiva en la formación y reproducción de las desigualdades socioeconómicas. En las próximas paginas se ilustran las áreas en donde la desigualdad se manifiesta y reproduce a nivel nacional, estatal y Área Metropolitana de Guadalajara.

5.2. El contexto económico: tendencias recientes

En México, el crecimiento económico, las estrategias de desarrollo nacional, de industrialización han estado ampliamente vinculadas entre sí. En la década 1970, la industrialización se comprendió como un cambio en el soporte económico del país y como la columna del crecimiento económico que conduciría a la urbanización del territorio. A mediados de la década de 1970, las plantas de fabricación y procesamiento contribuyeron en gran medida a la industrialización regional, sentando las bases industriales y creando empleos industriales en muchas ciudades fronterizas con los Estados Unidos. Posteriormente, otras ciudades del país se beneficiaron de la industrialización. De esta manera, el mayor brote de actividad industrial y la transición a una sociedad urbana se presentó de la década de 1970 (Loría, 2009).

Sin embargo, a principios de la década de 1980, los organismos financieros internacionales y los bancos extranjeros dejaron de financiar la deuda externa de México, lo que desencadenó la

crisis de la deuda externa del país. La reanudación de la financiación de la deuda externa estaba condicionada a la implementación de un programa integral de desregulación, liberalización y privatización. Esto dio lugar a que los acreedores internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) del gobierno mexicano, terminaran dirigiendo la elaboración de nuevos modelos de desarrollo industrial y la reestructuración política/económica del país (Trejo, 2017).

En México, el proyecto de economía abierta comenzó con la desarticulación de la maquinaria proteccionista hasta que el país ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros en el año 1986. Más tarde, miles de empresas públicas fueron privatizadas (Esparza, 2014). Como resultado de la reducción de los impuestos a la exportación y la introducción de controles a la exportación en 1987, el gobierno mexicano comenzó a expandir y diversificar la base de exportaciones. Así, el gobierno abandono su misión nacionalista de restringir la inversión extranjera directa. Dos años más tarde, el gobierno mexicano desmantelo la política industrial y dejo de desempeñar su rol en el desarrollo, permitiendo que las fuerzas del mercado eligieran que territorios, industrias y empresas subsistirían en el nuevo contexto económico (Calderón & Sánchez, 2012).

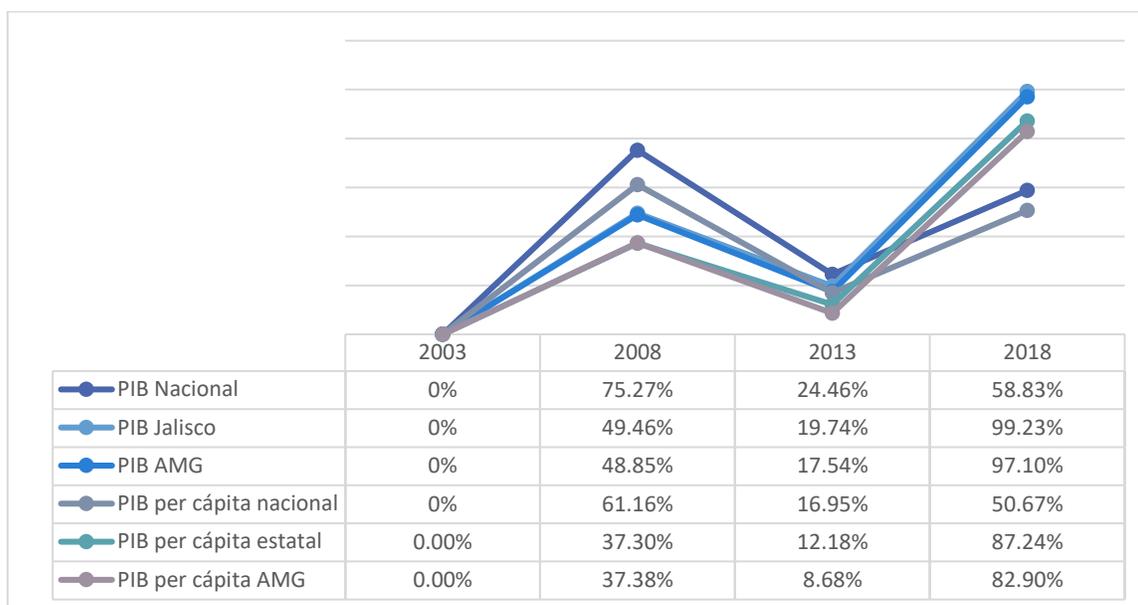
En la década de 1990, el país se unió al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las reformas neoliberales intensificaron las privatizaciones. Aunque esto implico una mejora en algunos indicadores, como el crecimiento del comercio internacional, la inflación de mantuvo estable y manejable, lo que se traduce en una reducción de la deuda fiscal del gobierno como proporción del PIB. Por otro lado, algunos indicadores son poco alentadores, entre estos se encuentran, por ejemplo, el aumento de la deuda externa, la deuda en el comercio de mercancía, la deuda de la cuenta corriente, rendimientos diferenciados entre territorios y entre empresas (Cárdenas, 2015).

Aunque México se convirtió en una economía altamente abierta y liberal y el acuerdo de estabilización rompió el círculo vicioso inflación-devaluación-recesión. El gobierno ha demostrado una capacidad productiva limitada en términos de creación empleo, promoción del desarrollo y bienestar social.

En este contexto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía ha realizado mediciones del Producto Interno Bruto (PIB) a nivel nacional y por entidad federativa, sin embargo, no existen cuantificaciones municipales y metropolitanas. Por esta razón, ubique el crecimiento y decrecimiento económico a partir de fuentes comunes, particularmente las procedentes del Sistema de Cuentas Nacionales y el Valor Agregado Censal Bruto de los Censos Económicos de los años 2003, 2008, 2013 y 2018. Cabe señalar que las comparaciones entre datos nacionales, estatales y municipales son imprecisas porque los datos del censo no incluyen información sobre el sector público y la participación de este en actividades como la educación o la salud. Sin embargo, proporciona una estimación del desarrollo económico y permite determinar cómo se correlaciona el comportamiento económico del Área Metropolitana de Guadalajara con lo que sucede a nivel nacional y estatal.

Desde la última década del siglo XX la económica a nivel nacional, estatal y metropolitano ha pasado por crisis reiteradas, y atravesado incrementos bajos y variables, lo que puede describirse como una secuencia larga de crecimiento pobre (estancamiento productivo). El Gráfico N°15 ilustra que si bien el crecimiento y decrecimiento del PIB a nivel nacional, estatal y metropolitano ha sido simultaneo. No obstante, la metrópoli de Guadalajara produce la mayor parte del Producto Interno Bruto del Estado de Jalisco, pues en los años 2003, 2008, 2013 y 2018 genero el 70%, 40% 50, y 60% respectivamente. Mientras en el año 2008 el PIB de la metrópoli de Guadalajara fue de 24, 286 millones de dólares, representando un crecimiento del 30% con respecto al 2003; para el año 2018 el PIB fue de 24, 286 millones de dólares, significando un crecimiento del 59% con relación al año 2013 (INEGI, 2018a). Por otro lado, en el año 2008 el PIB per cápita en el Área Metropolitana de Guadalajara fue de \$8,813 dólares, significando un crecimiento de 30% con relación al 2003, y muy encima del nivel nacional y estatal con un PIB per cápita de 5,001 y 3,964 respectivamente. Posteriormente, durante el año 2018 el PIB per cápita en el Área Metropolitana de Guadalajara fue de \$10, 731 dorales, representando un crecimiento de 51.81% con respecto al 2013, y de nueva cuenta, muy por encima del nivel nacional y estatal con un PIB per cápita de 8,813 dólares y 6,9519 dólares respectivamente (INEGI, 2018a).

Gráfico 15. Variación del PIB en México, Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con información de los Censos Económicos (2003, 2008, 2013, 2018)

Durante el año 2018 las tres principales fuerzas productivas del Área Metropolitana de Guadalajara fueron la manufacturera, el comercio al por mayor y el comercio al por menor, que representaron el 53.32%, 9.29% y 8.66% respectivamente del PIB de la ciudad. Estos porcentajes muestran una enorme participación de la manufactura, destacando el crecimiento exponencial del sector electrónico y software, que represento el 16.17% del PIB en el año 2018 (INEGI, 2018a). El crecimiento de ambos sectores puede explicarse por factores relacionados con la especialización económica y el territorio. Entre los factores relacionados con la especialización económica está, por ejemplo, recursos humanos bien preparados. Por otro lado, entre los factores asociados al territorio están, por ejemplo, la ubicación estratégica del Área Metropolitana de Guadalajara en relación con el puerto de Manzanillo y su conexión con los mercados asiáticos y americanos, su proximidad con la ciudad de México. Aunque la combinación de estos factores convierte a la metrópoli de Guadalajara en líder del sector electrónico y software a nivel nacional. Las ciudades de Guadalajara y Zapopan²⁴ albergan la

²⁴ La primera zona se localiza sobre la Av. Lázaro Cárdenas, destacando por ser la mayor área de concentración de productividad económica. La segunda área se encuentra localizada al poniente de la ciudad, concretamente sobre la Av. Patria que inicia en su interacción con la avenida Ávila Camacho, y finaliza en su interacción con la Av.

mayoría de las áreas generadoras de riqueza. Históricamente, estas dos ciudades han sido los motores económicos del Área Metropolitana de Guadalajara. En cambio, las ciudades circundantes, especialmente las del este, han jugado un papel secundario en la estructura económica metropolitana.

En términos generales, aunque las diferentes escalas territoriales han mostrado una recuperación económica, esta sigue sufriendo un subdesarrollo económico. A continuación, se ilustrará como esta circunstancia está restringiendo la generación de empleos, la reducción de los niveles de pobreza y las desigualdades en la distribución de los ingresos. En definitiva, el crecimiento es más bajo de lo que debería ser y la generación de riqueza no se distribuye adecuadamente.

5.3. Ocupación

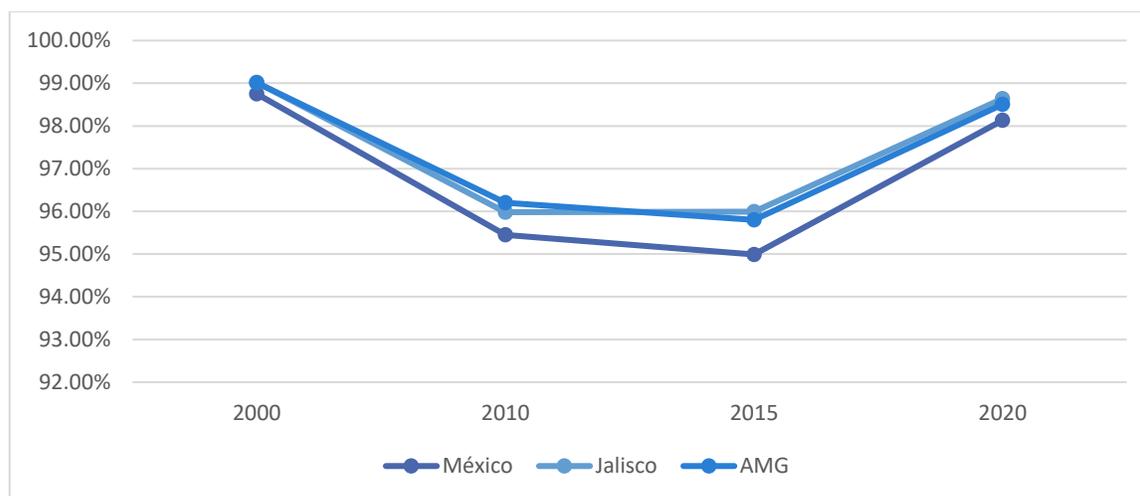
La capacidad de un país en la producción de empleos es un factor importante del desarrollo social, debido a que tienen efectos directos en el ingreso y riqueza nacional, ayudando a disminuir los niveles de pobreza y fortaleciendo la movilidad social. En México, la estructura del mercado laboral y su evolución ha estado fuertemente influenciada por las particularidades del modelo económico actual. De modo que, indicadores básicos como la tasa de ocupación, la tasa de desempleo y los salarios, reflejan la contestación y adecuación del mercado laboral.

En cuanto a la tasa de ocupación a nivel nacional, mientras que entre el año 2000 y 2010, la tasa de ocupación descendió de 98.75% a 95.45%, entre el año 2015 y 2020 la tasa de ocupación paso de 94.99% a 98.13%. En Jalisco entre el año 2000 y 2010, la tasa ocupación descendió de 99.02% a 96.02%, y entre el año 2015 y 2020 creció de 95.98% a 95.99%. Por otra parte, en el Área Metropolitana de Guadalajara, la tasa de ocupación en los años 2000, 2010, 2015 fue de 99.01%, 96.20%, 95.80% respectivamente, elevándose a 98.50% en el año 2020 (INEGI, 2020).

Mariano Otero. La tercera zona se ubica en la zona poniente y sur-poniente de la ciudad, particularmente en el anillo periférico y su interacción con la Av. Valdepeñas, Av. Tesistán, Carretera a Nogales, Av. López Mateos, Prolongación Colon, 8 de Julio, y carretera Chapala.

En la mayoría de los años, la tasa de ocupación de Jaslico y del Área Metropolitana de Guadalajara se mantuvo por encima de la nacional (ver Gráfico N°16).

Gráfico 16. Ocupación en México, Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2020)

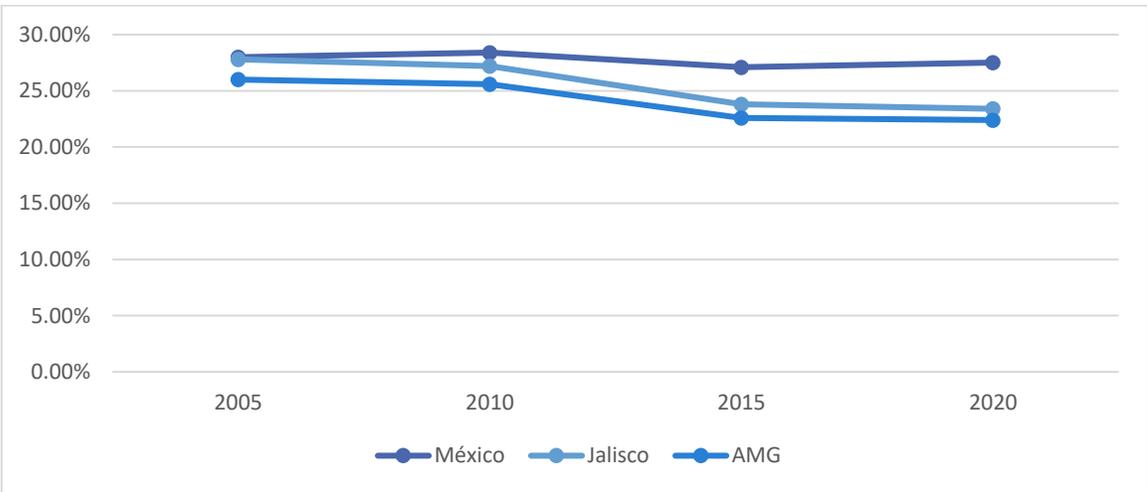
En el AMG se han observado ciertos patrones de empleo secundario y tercerizado²⁵, especialmente entre 2005-2020. Durante este periodo, el número de nuevos puestos de trabajo primarios se redujo de 10,607 a 5,368, una disminución del 49%. Por otro lado, se han incrementado los empleos en el sector secundario y terciario. El empleo secundario aumentó de 454,643 a 539,511, un incremento del 19%. El empleo terciario pasó de 1,019,266 a 1,352,950, un incremento del 33%. Esta secundarización y terciarización de la actividad económica ilustra que la estructura del mercado laboral está compuesta por sectores manufactureros y comerciales caracterizados por baja cobertura social, empleo eventual, y subcontratación. Esto indica que las empresas del AMG se muestran escépticas con respecto a la creación de empleos formales.

La informalidad en el Área Metropolitana de Guadalajara dificulta el crecimiento de la productividad. El nivel de inversión es muy bajo en empresas del sector informal, debido a que

²⁵ Sectores primarios (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca); sectores secundarios (industria extractiva y de la electricidad, industria manufacturera, construcción); sectores terciarios (comercio, restaurantes y servicios de alojamiento, transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento, servicios profesionales, financieros y corporativos, servicios sociales, servicios diversos).

están no generan empleos formales con seguridad social, protección legal y acceso al crédito. El Gráfico N°17 demuestra que en el Área Metropolitana de Guadalajara la población ocupada que estaba ocupada en el sector informal en los años 2005, 2010, 2015 y 2020, representaba el 26%, 26%, 23% y 22% respectivamente, cifra ligeramente inferior a la población ocupada en el sector informal a nivel nacional y estatal (ENOE, 2020). Entre las razones más obvias que limitan el crecimiento del empleo formal en relación con el informal están, por ejemplo, la falta de inversión pública, especialmente por la falta de incentivos para la inversión privada. El empleo en el sector informal reduce significativamente los ingresos fiscales y la inversión pública, limitando así la producción de empleo formal.

Gráfico 17. Ocupación en el sector informal en México, Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara



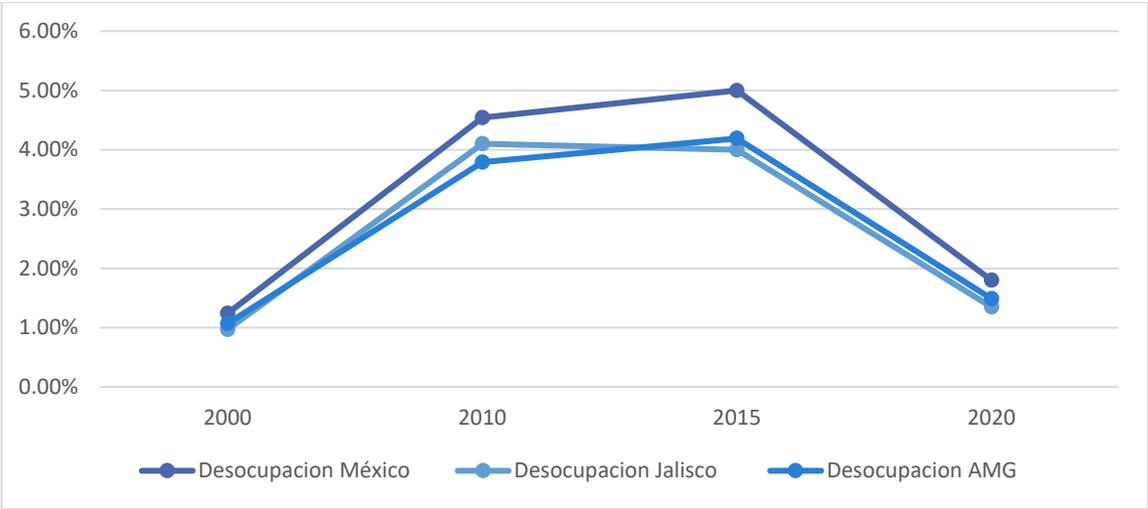
Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE (2005, 2010, 2015, 2020)

Debido a la amplitud de resultados no especificados, los ingresos de los ocupados formales e informales son difíciles de comparar entre la escala metropolitana, entidad federativa y nacional. Sin embargo, excluyendo los resultados no especificados, se muestra que los ocupados formales e informales de la metrópoli de Guadalajara tienen ingresos relativamente mejores (ver Anexo N°4). Sin embargo, en la metrópoli de Guadalajara la tasa de ocupados que obtienen más de uno hasta tres salarios mínimos han tenido un crecimiento entre el año 2005 y 2020, por el contrario, la tasa de ocupados que obtienen más de tres y cinco salarios mínimos ha tenido un decrecimiento en ese mismo periodo (INEGI, 2020). Por ejemplo, entre el año 2005 y 2020,

mientras la tasa de ocupados con más de uno hasta dos salarios mínimos creció de 15.47% hasta 32.73%, la tasa de ocupados con más de cinco salarios mínimo decreció de 11.94% a 4.7% (ver Anexo N°4). En definitiva, mayores ingresos laborales pueden ser un elemento clave para desacelerar el crecimiento de la pobreza, por lo que el aumento de ocupados que ganan menos o igual al salario mínimo pueden aumentar la tensión económica en el Área Metropolitana de Guadalajara.

La última variable a discutir en esta sección es la tasa de desocupación en México. Los datos del Gráfico N°18 muestran que entre el año 2000 y 2020, la desocupación a nivel nacional, estatal y metropolitano generalmente ha sido reducida, oscilando entre tasas de 0.90% y 5%, dadas las características estructurales de su economía. Por ejemplo, la tasa de desocupación a nivel nacional en los años 2000, 2010, 2015 y 2020 fue de 1.24%, 4.54%, 5% y 1.80% respectivamente. En Jalisco la desocupación en los años 2000, 2010, 2015, y 2020 fue de 0.97%, 4%, 4% y 1% respectivamente. En cuanto a la desocupación en el Área Metropolitana de Guadalajara, entre el año 2000 y 2010, la tasa de desocupación pasó de 1.07% a 3.79%, y entre el año 2015 y 2020 la tasa de desocupación descendió de 4.19% a 1.49% (INEGI, 2020)..

Gráfico 18. Desocupación en México, Jalisco y Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2020)

Cabe señalar que el desempleo en los países desarrollados puede ser mayor debido al seguro de desempleo, pero México no cuenta con dicho seguro y la mayoría de la población para

sostenerse económicamente durante un periodo largo de búsqueda de empleo. Por ello, indicadores como la tasa de ocupación en el sector informal, la precariedad laboral, la subcontratación, son mayores a la propia tasa de desempleo. Esta condición ha implicado un proceso de empobrecimiento de la población y el incremento de las desigualdades socioeconómicas entre los habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara.

5.4. Pobreza y desigualdad en los ingresos

Es bien conocido que México cuenta con elevados índices de pobreza y desigualdad. A pesar del notable crecimiento económico que ha experimentado el país, la distribución del ingreso y las tasas de pobreza no han mejorado sustancialmente. Tanto la pobreza como la desigualdad han sido extensamente tratadas en las últimas décadas, dadas las características socioeconómicas del país.

Una innovación significativa a principios del siglo XXI fue la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Este consejo integra a la mayor parte de los principales expertos nacionales sobre medición de la pobreza, para la generación de una medición común y oficial de la pobreza en México. El CONEVAL ha trabajado esencialmente con los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Con base en esta fuente y en la canasta normativa alimentaria definida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para México, el CONEVAL delimitó dos líneas de pobreza:

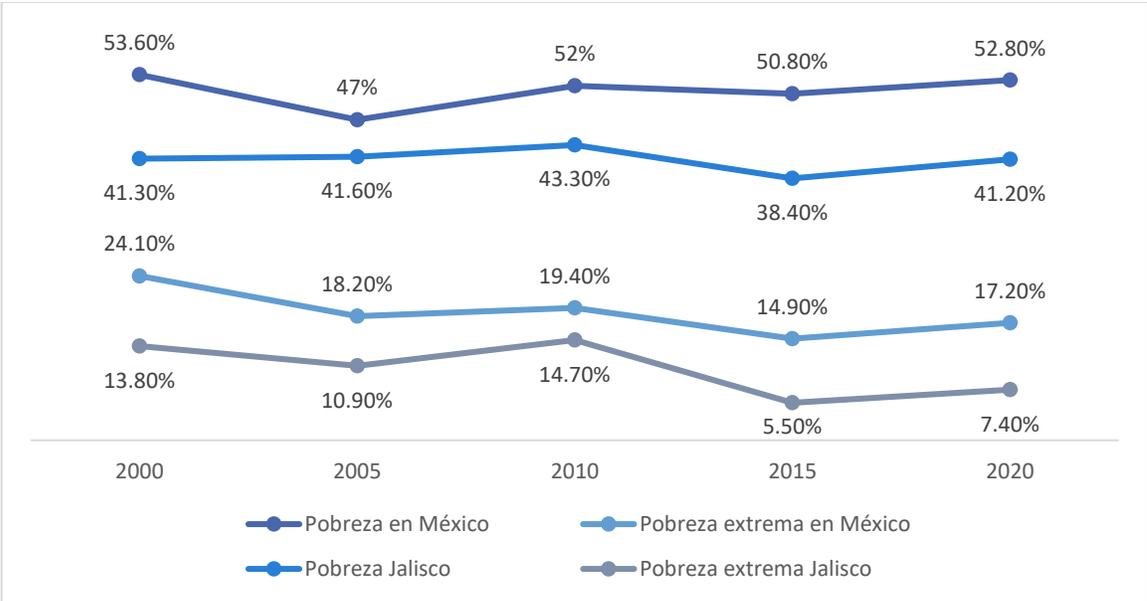
- Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos: personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso.
- Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos: personas que no pueden adquirir el valor de la suma de una canasta alimentaria más una canasta de bienes y servicios con un ingreso corriente.

Para el periodo 2000 y 2020 se relevan vaivenes en los dos tipos oficiales de pobreza que corresponden con los altibajos de la economía, con reducciones paulatinas durante los periodos de crecimiento moderado (2003-2008; 2013-2018) y aumentos progresivos en tiempos de crisis

(2008-2013). El Gráfico N°19 muestra que mientras a escala nacional en los años 2000, 2005, 2010, 2015 y 2020, la tasa de pobreza fue de 53.60%, 47%, 52%, 50.80%, 52.80% respectivamente. Por otra parte, la evolución de la pobreza a escala estatal presenta rasgos diferenciados frente a la nacional, pues la tasa de pobreza mantuvo una tendencia ascendente en los años 2000, 2005, 2010 de 41,30%, 41.60%, y 43.30% respectivamente, decreciendo a 38.40% en el año 2015, y subiendo a 41. 20% para el año 2020 (CONEVAL, 2020).

De la misma forma, la evolución de la pobreza extrema ha sido desigual entre la escala nacional y estatal. Por ejemplo, a escala nacional entre el año 2000 y 2005, la tasa de pobreza extrema decreció 24.10% a 18.20%, pero con la recesión del 2008-2009, la tasa de pobreza se incrementó ligeramente a 19.40% en el año 2010. No obstante, la tasa de pobreza extrema se redujo mínimamente a 14.90% en el año 2015, y creciendo a 17.20% en el año 2020. Por otra parte, la tasa de pobreza extrema de Jalisco fue de 13.60% en 2000, de 10.9% en 2005, de 14.70% en 2010, de 5.50% en 2015, y de 7.40% en 2020 (CONEVAL, 2020). Como los porcentajes de pobreza y pobreza extrema no se han reducido significativamente, puede hablarse del fenómeno de la persistencia de la pobreza tanto a escala nacional como estatal.

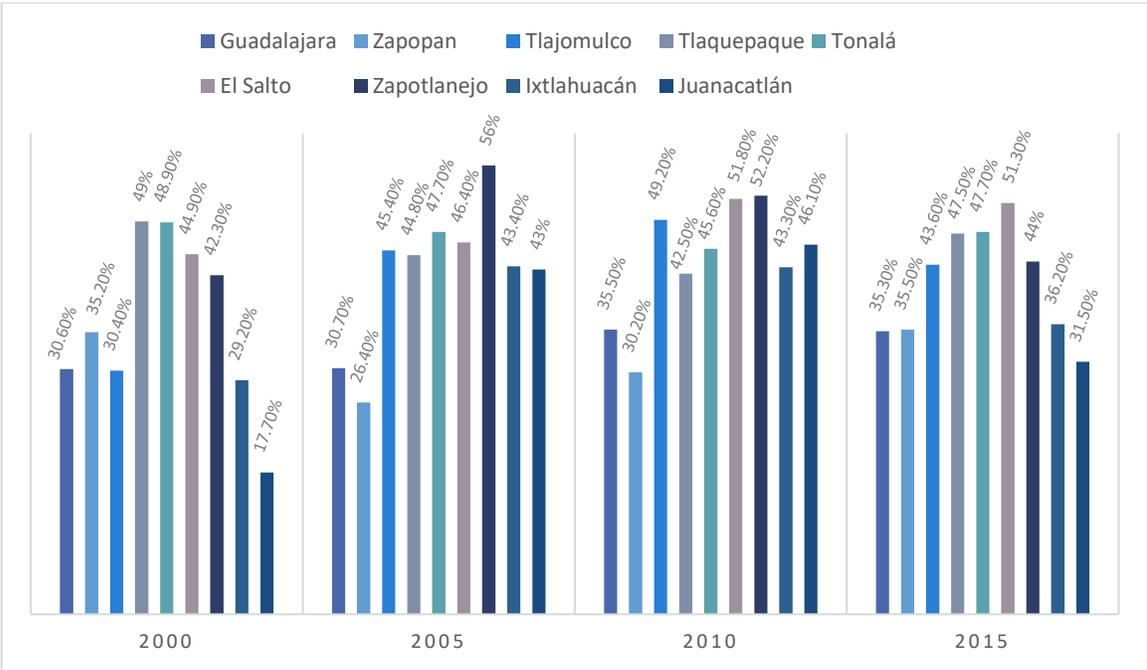
Gráfico 19. Pobreza y pobreza extrema en México y Jalisco



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (2020)

En cambio, la evolución de la pobreza extrema y pobreza en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara se presentan de manera desigual e incluso paradójica (ver Gráfico N°20). Por ejemplo, en los años 2000, 2005, 2010, 2015 y 2020 los municipios de Tonalá (48.90%), Zapotlanejo (56%), Zapotlanejo (52.20%), El Salto (51.30%), El Salto (53.70%) registraron los mayores porcentajes de pobreza respectivamente. Del otro extremo, en los años 2000, 2005, 2010, 2015 y 2020 los municipios de El Salto (5.50%), Zapopan (26.40%), Zapopan (30.20%), Juanacatlán (31.50%), Zapopan (34.20%) registraron las menores tasas de pobreza respectivamente (CONEVAL, 2020).

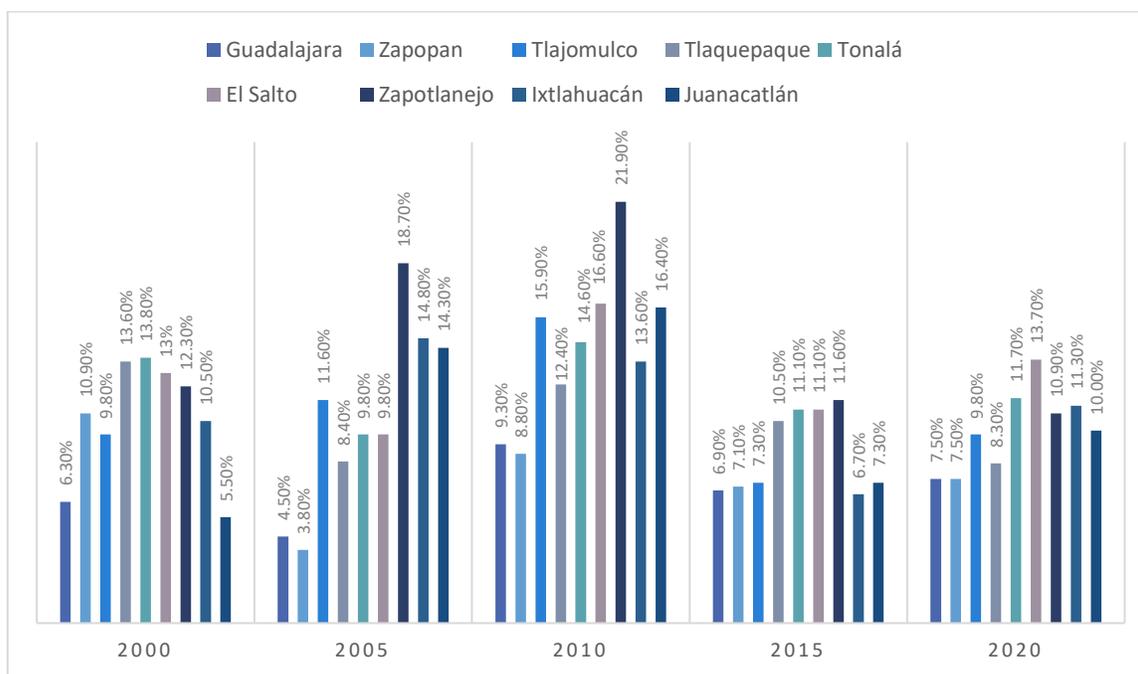
Gráfico 20. Pobreza en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (2020)

Del mismo modo, las tasas de pobreza verían entre los municipios metropolitanos (ver Gráfico N°21). En los años 2000, 2005, 2010, 2015 y 2020 los municipios de Tonalá (13.80%), Zapotlanejo (18.70%), Zapotlanejo (21.90%), Zapotlanejo (11.60%) y El Salto (13.70%) registraron los mayores porcentajes de pobreza extrema respectivamente. Mientras en los años 2000, 2005, 2010, 2015, 2020 los municipios de Juanacatlán (5.50%), Zapopan (3.80%), Zapopan (8.80%), Ixtlahuacán de los Membrillos (6.70%) y Guadalajara (7.50%) registraron los menores porcentajes de pobreza extrema respectivamente (CONEVAL, 2020).

Gráfico 21. Pobreza extrema en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (2020)

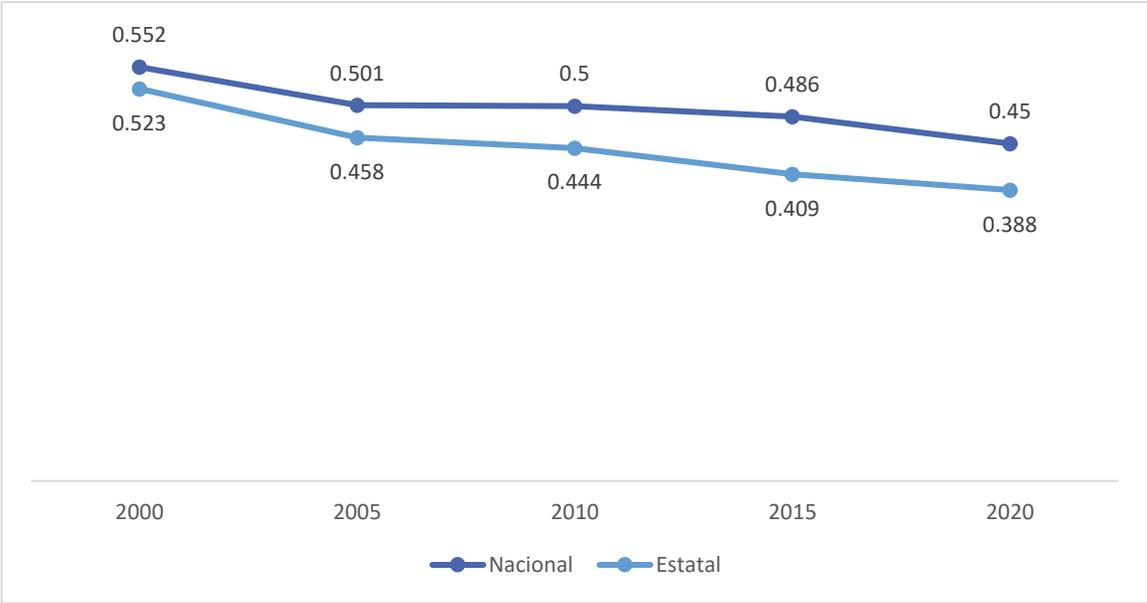
Entre los municipios metropolitanos, los municipios de Guadalajara y Zapopan tienen menores porcentajes de tasas de pobreza y pobreza extrema en contraste con los demás municipios metropolitanos. Lo que demuestra que la riqueza, las oportunidades y servicios tienden a concretarse en estos municipios metropolitanos. Estos factores brindan a los residentes de estos municipios una clara ventaja sobre los residentes de otras ciudades.

En suma, la persistencia de la pobreza y pobreza extrema a escala nacional, estatal y metropolitana ha venido acompañada de elevados niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos. El Consejo Nacional de Evaluación provee una serie larga de datos de los índices de desigualdad de ingresos medidos por el coeficiente de Gini²⁶ para la escala nacional, estatal y municipal. En este sentido, los datos del Gráfico N°22 ilustran un descenso de la desigualdad de ingresos de ingresos a escala nacional y estatal entre el año 2000 y 2020. Por ejemplo, el coeficiente de Gini a escala nacional descendió del 0.552 en el año 2000 hasta 0.501 en 2005,

²⁶ El Gini recoge valores entre 0 (ausencia de la desigualdad) y 1 (desigualdad máxima).

bajando a 0.500 para el 2010, y desde allí descendió hasta 0.486 en 2015, y volvió a descender a 0.450 para 2020. En cambio, la realidad de Jalisco no es desalentadora con respecto a la distribución del ingreso. Entre el año 2000 y 2020 el coeficiente de Gini ha mejorado notoriamente, pasando de 0.523 a 0.388 en este periodo (CONEVAL, 2020). Por ello, se puede decir que la variación de este indicador ha sido alta, haciendo evidentes los esfuerzos del gobierno del estado para mejorar la distribución del ingreso en Jalisco.

Gráfico 22. Coeficiente de Gini en México y Jalisco

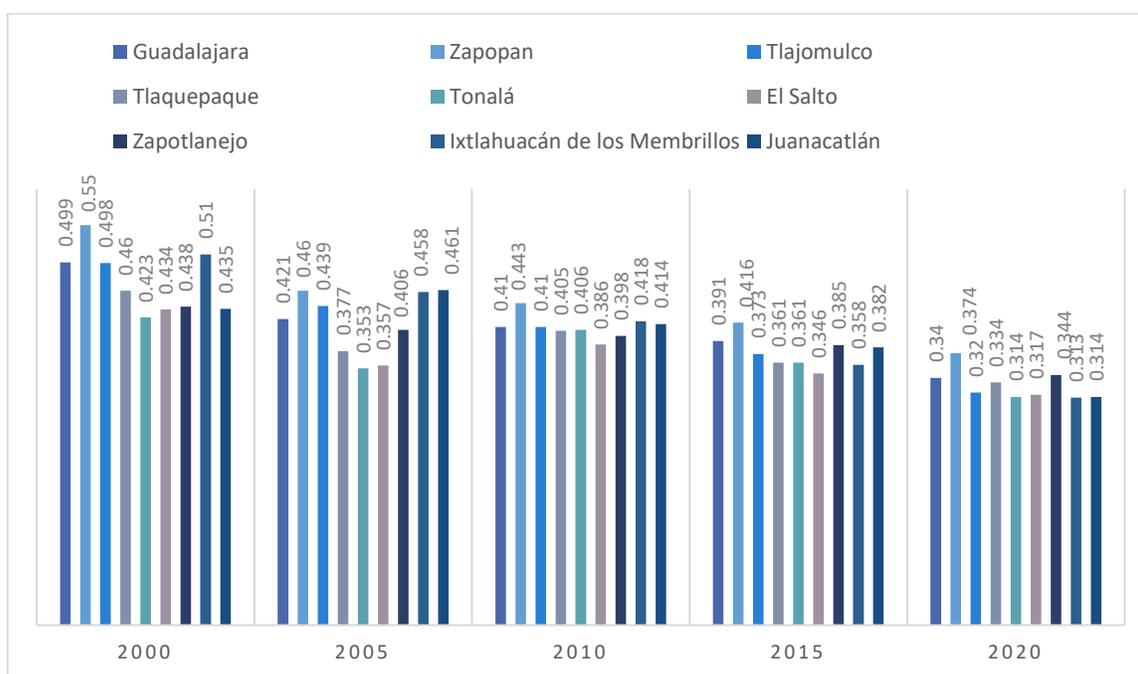


Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (2020)

Por otra parte, entre el año 2000 y 2020 los municipios metropolitanos mostraron coeficientes de Gini heterogéneos (ver Gráfico N°23). En el año 2000, mientras Zapopan fue el municipio más desigual con 0.550, el municipio de Tonalá fue el menos desigual con 0.423. En el año 2005, los municipios de Tonalá (0.353) y El Salto (0.357) fueron los menos desiguales, mientras Zapopan (0.460) y Juanacatlán (0.461) fueron los municipios más desiguales. En 2010, los municipios de El Salto y Zapotlanejo fueron los más desiguales con valores de 0.386 y 0.398 respectivamente, y el municipio más desigual fue Zapopan con 0.443. En cambio, en 2015 el Salto (0.346) e Ixtlahuacán de los Membrillos (0.358) fueron los municipios que mostraron menor desigualdad en los ingresos, mientras que Zapopan (0.416) y Guadalajara (0.391) aparecieron como los municipios más desiguales. Finalmente, en 2020 se verifica un descenso

de la desigualdad de los ingresos en todos municipios de la metrópoli de Guadalajara, siendo los municipios de Juanacatlán (0.314) y Tonalá (0.374) los menos desiguales, por un lado, y Zapopan (0.374) el más desigual, por el otro lado (CONEVAL, 2020). Estos datos dieron lugar a varias reflexiones interesantes, especialmente que el vínculo entre desigualdad y pobreza no es directo en los municipios metropolitanos. Los municipios con menor desigualdad en la distribución de la riqueza, tienen mayores tasas de pobreza y pobreza extrema. Mientras que los municipios con mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, tienen menores tasas de pobreza y pobre extrema. En definitiva, los municipios que concentran menores porcentajes de pobreza son los más desiguales y viceversa.

Gráfico 23. Coeficiente de Gini en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (2020)

No obstante, el coeficiente de Gini proporciona una información incompleta respecto al bienestar de la sociedad. Si la desigualdad aumenta o disminuye solo indica una mejor o peor distribución de la riqueza, no si la población mejora o empeora. La distribución del ingreso puede mejorar, pero si el ingreso real en la economía cae, entonces la población puede empeorar. Es claro que el crecimiento económico y la promoción del empleo son condiciones necesarias,

pero no suficientes para erradicar la pobreza y la desigualdad de ingresos. De esta manera, proporcionar a la población acceso a la educación puede contrarrestar las tensiones económicas.

5.5. Educación

En México, el tamaño y la estructura del sistema educativo reflejan claramente su historia. El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación establecen la gratuidad de la educación obligatoria. En concreto, la educación obligatoria tiene una duración de 15 años, comenzando a los 3 años y finalizando a los 17 años.

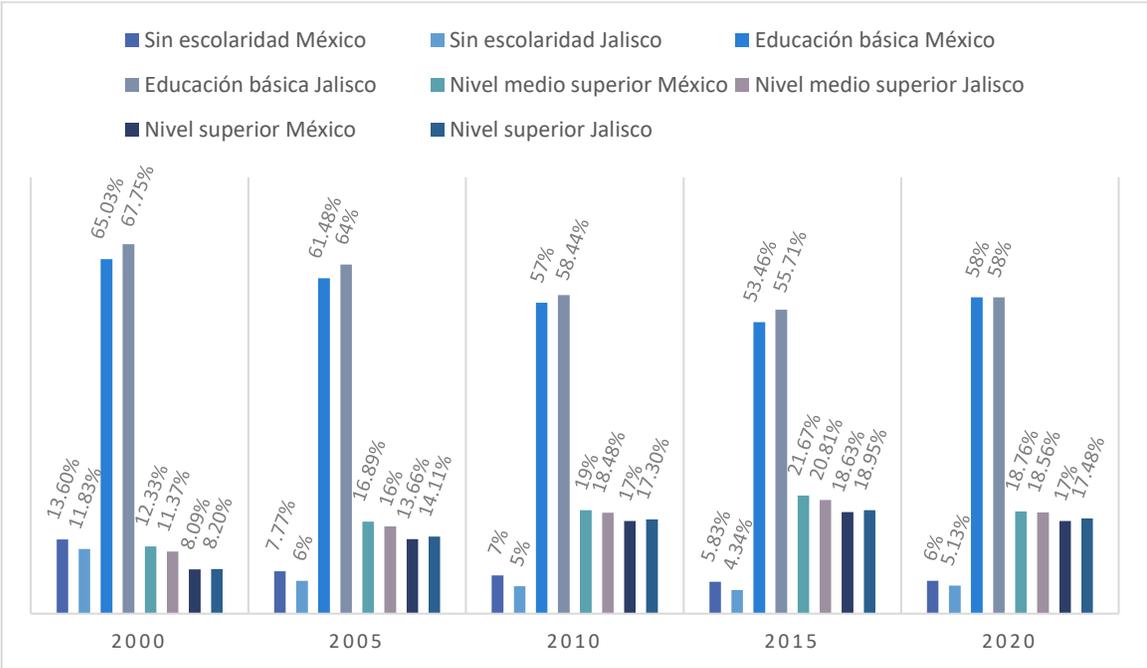
La educación básica es la primera parte del ciclo educativo obligatorio y se divide en tres etapas: preescolar (de 3 a 5 años), primaria (de 6 a 11 años) y secundaria (de 12 a 14 años). La educación preescolar y primaria ofrece tres tipos de servicios: generales, comunitarios e indígenas. La educación secundaria ofrece cinco: generales, técnicos, telesecundarias, comunitarios y para los trabajadores (INEE-IIPE UNESCO, 2018). La educación media superior es la última parte de la educación obligatoria y está destinada a jóvenes de 15 a 17 años. La educación media superior se divide en tres modelos: bachillerato general, bachillerato tecnológico y profesional técnico.

Por otra parte, la educación superior está orientada a los adultos de 18 años en adelante (INEE-IIPE UNESCO, 2018). Actualmente, la oferta de educación superior se divide en cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos tecnológicos, escuelas normales tecnológicas. Estos incluyen técnicos superiores universitarios, licenciaturas, maestrías, doctorados (INEE-IIPE UNESCO, 2018).

Los datos del Gráfico N°24 muestran que la distribución de la población a nivel nacional y estatal según nivel de escolaridad han cambiado entre el año 2000 y 2020. Por ejemplo, mientras el porcentaje de la población sin escolaridad decreció de 13.60% a 6%. La población con educación básica decreció de 65.03% a 58%. Por otra parte, se observaron cambios positivos en educación media superior y superior. Mientras la población con educación media superior creció de 12.33% a 18.76%. La población con educación superior paso de 8.09% a 17%. En Jalisco, se observan cifras similares a las nacionales entre el año 2000 y 2020. El porcentaje de la población sin escolaridad, se redujo de 11.83% a 5.13% entre 2000 y 2020. La tasa de la población con

educación básica se redujo de 67.75% en el año 2000 a 58% en el año 2020. Los porcentajes de educación media superior y superior en Jalisco, han aumentado ligeramente entre el año 2000 y 2020. La educación media superior de 11.37% a 18.56%, y la superior de 8.20% a 17.48%. Los datos permiten inferir que ha habido un cambio en la percepción sobre la importancia de la educación en un segmento de la sociedad (INEGI, 2020).

Gráfico 24. Escolaridad en México y Jalisco

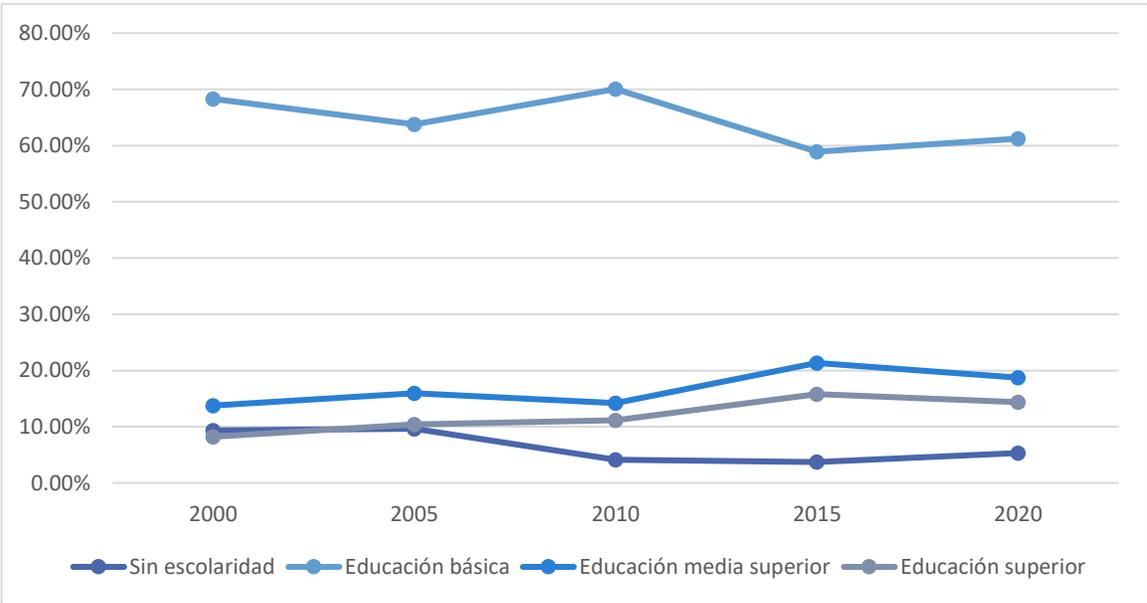


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2020)

En términos de niveles de escolaridad, las cifras del Área Metropolitana de Guadalajara son mejores a la nacional y estatal. El Gráfico N°25 ilustra que entre el año 2000 y 2020, aunque los porcentajes de población sin escolaridad y educación básica decrecieron de 9.37% a 5.32% y de 68.27% a 61.24% respectivamente. Los porcentajes de población con educación media superior y superior crecieron de 13.77% a 18.71% y de 8.22% a 14.40% respectivamente (INEGI, 2020). Sin embargo, los datos del Anexo N°5 ilustran las desigualdades en los niveles de escolaridad entre los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara. Por ejemplo, en el año 2000 los municipios de El Salto (74.66% básica) Guadalajara (20.20% media superior) y Zapopan (20.53% superior) mostraron mejores niveles de escolaridad. Para el 2005, los municipios con mejores niveles de escolaridad fueron de nueva cuenta El Salto (73.13% educación básica),

Guadalajara (21.42% media superior) y Zapopan (24.48% superior). Para el año 2010 los municipios de Zapotlanejo (79.33% educación básica), Guadalajara (18.28% media superior) y Zapopan (23.68% educación superior) mostraron mejores niveles de escolaridad. Mientras en el año 2015 fueron los municipios de Zapotlanejo (70.80% básica), Guadalajara (24.15% media superior) y Zapopan (31.46% superior). Finalmente, en 2020 fueron Ixtlahuacán (70.12% básica), Guadalajara (21.62% media superior), y Zapopan (29.66% superior) (INEGI, 2020)

Gráfico 25. Escolaridad en la Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2020)

La información de esta sección ilustra algunos aspectos del funcionamiento del sistema educativo mexicano. Los datos sobre los niveles de escolaridad muestran el proceso de acumulación que se ha dado históricamente, lo que sugiere que existen oportunidades educativas a nivel nacional, estatal y metropolitano. Sin embargo, los datos sobre niveles de escolaridad varían mucho entre los municipios metropolitanos, especialmente en educación media superior y superior, siendo significativamente superiores en Guadalajara y Zapopan. Esto demuestra la desigualdad de oportunidades en educación media y superior entre los municipios que conforman la metrópoli de Guadalajara.

5.6. El fenómeno de la segregación residencial socioeconómica

La segregación urbana es un fenómeno tan antiguo como urbano y los factores que la provocan han evolucionado a lo largo de la historia (Marcuse, 2002). Inicialmente, las consecuencias del posfordismo y la globalización generaron cambios en la configuración social y distribución de la riqueza, lo que dio lugar a una restructuración del espacio urbano (Porcel Lopez, 2020). Sin embargo, cabe señalar que la segregación urbana es un proceso que depende en gran medida de factores asociados al contexto local como las políticas de vivienda, las peculiaridades del mercado inmobiliario y la ubicación de las infraestructuras (Maloutas, 2012).

El concepto de segregación urbana es multifacético y se denomina de diversas formas. Entre ellas están, por ejemplo, segregación espacial, territorial o residencial. Para los efectos de este estudio, se eligió el adjetivo “residencial”. La segregación residencial es definida como la separación de grupos sociales en el espacio residencial o la distribución desigual del espacio (Massey & Denton , 1988). Este enfoque reconoce generalmente dos tipos o categorías principales de segregación residencial: la racial y socioeconómica. Mientras que la primera categoría hace referencia a los grupos definidos por su nacionalidad, religión, raza, etnia. La segunda categoría hace referencia a los niveles de ingresos, escolaridad, ocupación. Sabatini, Cáceres & Cerda (2001) sostienen que la segregación residencial ocurre principalmente en estos grupos.

Sin embargo, la socioeconómica es la categoría de segregación residencial más reconocida y estudiada en la mayoría de ciudades del mundo. Desde este enfoque, la principal causa de la segregación residencial es el factor económico, conocida como Segregación Residencial Socioeconómica (SRS). Aquí, los factores socioeconómicos juegan un papel crucial en el análisis de los procesos de segregación residencial de la población urbana. Al respecto, Rodríguez Merkel define la Segregación Residencial Socioeconómica como:

El proceso mediante el cual los grupos sociales de mayor poder restringen, condicionan o limitan a través de distintos mecanismos, y de manera no siempre consciente e intencional las oportunidades de acceso al suelo urbano a los grupos

de menor poder, resultando en su distribución desigual u otras formas de separación en el espacio físico de la ciudad (2014, p. 12).

De esta forma, se asume que la distribución desigual de los grupos de personas con menor poder adquisitivo es resultado de las limitaciones de acceso al suelo que los grupos de personas con mayor poder económico les imponen. Adicionalmente, la segregación residencial socioeconómica no se sintetiza solamente a las manifestaciones más visibles como las urbanizaciones cerradas y barrios marginados, sino que se extiende por toda la ciudad e incluye a todos los niveles socioeconómicos (Rodríguez, 2020).

La investigación sobre la segregación residencial socioeconómica ha crecido significativamente desde la década de 1990. Una de las investigaciones más destacadas por su grado de generalidad, es el modelo de SRS denominado en forma de “U”. Este modelo se puede encontrar en muchas ciudades, y se basa en que las familias con mayor y menor poder adquisitivo son los que más se segregan residencialmente, sin embargo, la segregación es más elevada entre las familias con mayor poder adquisitivo que entre las familias de menor poder adquisitivo (Porcel Lopez, 2020). Es un modelo que se puede encontrar en el contexto de ciudades norteamericanas y latinoamericanas (Duncan & Duncan, 1995a; Duncan & Duncan, 1955b; Uyeki, 1964; Musterd, 2005; Marcińczak, Musterd, Van Ham & Tammaru, 2016).

Por otra parte, la relación entre desigualdad de ingresos y segregación residencial socioeconómica es una cuestión que ha ganado terreno en las últimas décadas. Por ejemplo, en el contexto de metrópolis norteamericanas, el estudio de Reardon y Bischoff (2011) ilustra que la relación entre desigualdad de la renta y SRS es más fuerte cuando más extensa es el área metropolitana, en donde las familias con mayores ingresos se segregan más que las familias con menores ingresos. Dicho de otra manera, la relación entre desigualdad de la renta y SRS se sintetiza en que las clases altas tienen más posibilidades de pagar por mejores localizaciones en relación con los pobres (Schawiria, Hankins, & Ventresca, 1990; Jargowsky, 1996; Watson, 2009). No obstante, Reardon y Bischoff (2011) sostienen que la segregación residencial socioeconómica esta más relacionada con factores asociados al contexto local, como las políticas de vivienda, que a la desigualdad de la renta per se. Al respecto, la investigación de

Fujita & Maloutas (2012) demuestra que la relación entre desigualdad de la renta y SRS no es directa, sino que depende de otros factores asociados al contexto local.

En el contexto de ciudades latinoamericanas, algunos estudios demuestran la relación entre desigualdades de la renta y SRS (Marques, Bichir & Scalón, 2012; Monkkonen, 2012; Malinatti, 2013). Entre ellos están, por ejemplo, el estudio de Merkel (2016) sobre la Aglomeración de Gran Buenos Aires (AGBA) que demuestra como incrementaron los niveles de SRS cuando aumentaron las desigualdades de ingresos. Adicionalmente, el estudio de Vázquez Sosa (2018) muestra la relación entre la evolución de los niveles de SRS con la evolución de la desigualdad de la renta en la ciudad de Montevideo de Uruguay. Adicionalmente, otras investigaciones en ciudades latinoamericanas han explorado la relación entre SRS con factores asociados al contexto local. Entre ellas están, por ejemplo, el estudio de Abramo (2003) que muestra la relación entre el crecimiento de mercado inmobiliario informal y SRS en la ciudad de Rio de Janeiro de Brasil. Asimismo, el estudio de Mayorga, García & Hernández (2017) evidencia la fuerte relación entre SRS con los precios del uso de suelo en la ciudad de Bogotá.

En definitiva, estos estudios demuestran el crecimiento de la segregación residencial socioeconómica en ciudades alrededor del mundo y exponen diferentes variables explicativas sobre el fenómeno. Sin embargo, en el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, el fenómeno de la SRS es un proceso asociado a los efectos de la globalización y posfordismo y las particularidades del contexto local, como las políticas de vivienda, las particularidades del mercado inmobiliario y la localización de infraestructuras.

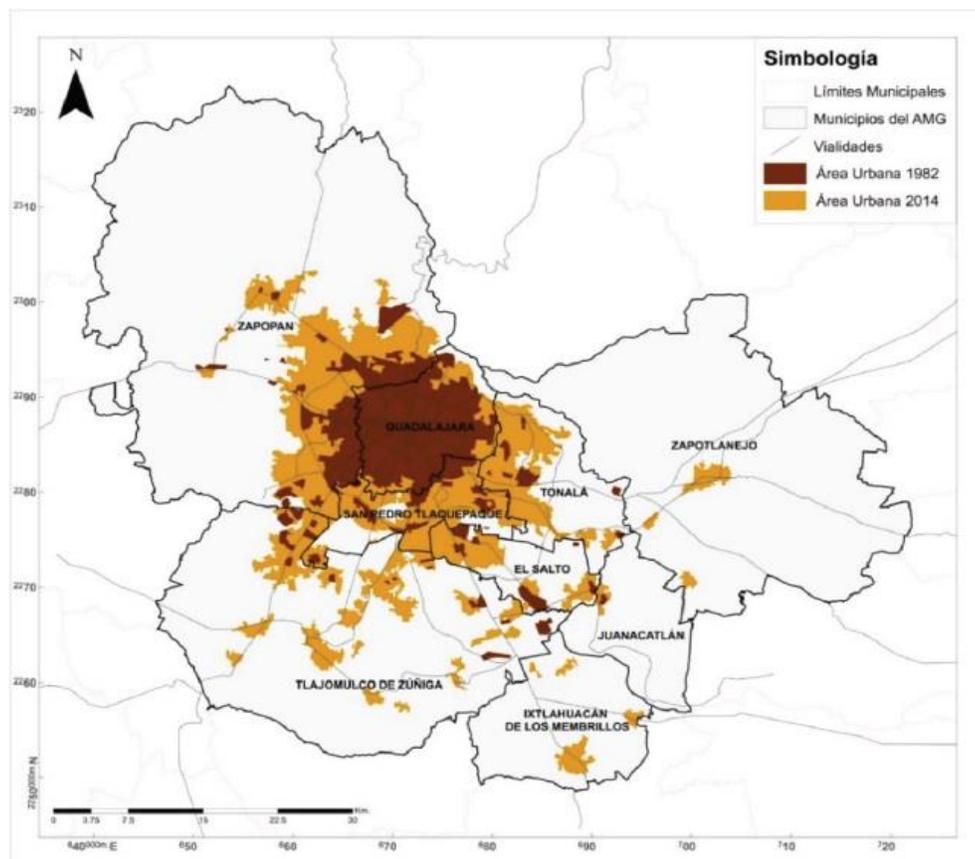
5.6.1. Expansión y forma urbana del Área Metropolitana de Guadalajara

El patrón de urbanización en las ciudades mexicanas estuvo influenciado por factores como la migración rural-urbana acelerada a mediados del siglo XX, y por las reformas a mitades de la década de los noventa que se centraron en la desconcentración de competencias de la planificación urbana hacia los ayuntamientos, la desregulación de la tierra agrícola, su comercialización y subsiguiente especulación, así como una débil regulación y promoción masiva de viviendas nuevas en las áreas circundantes (Eibenschutz & Goya, 2009; Harner & Cruz, 2009). En el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, el patrón de urbanización está

vinculado al despoblamiento de las ciudades centrales (Guadalajara y Zapopan) y el crecimiento acelerado de la población de las ciudades periféricas, a las prácticas de planificación y regulación urbana, la desregulación del suelo agrícola, la construcción masiva de viviendas y la proliferación de asentamientos irregulares.

La Figura N°3 muestra que en el año 1982 la urbanización de la metrópolis de Guadalajara alcanzo las 23, 948 hectáreas, mientras que en el año 2014 alcanzo las 65, 943 hectáreas, destacando el crecimiento significativo de la ciudad de Zapopan entre 1990 y 2015 que paso de 8,974 hectáreas a 19, 479 hectáreas (IMEPLAN , 2015).

Figura 3. *Crecimiento de la mancha urbana del Área Metropolitana de Guadalajara, 1982-2014*



Fuente: Pfnnestein, Martínez, Anacleto, & Sevilla (2019)

Como se mencionó, el patrón de urbanización está ampliamente vinculado con el acelerado poblamiento de los municipios periféricos (San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo). Entre la década de 1980 y 2020, la población aumento significativamente de 2, 371, 278 a 5,243,392, lo que indica que la población se ha más que duplicado en 40 años (ver Tabla N°11). La densidad poblacional del Área Metropolitana de Guadalajara aumento de 139 personas por hectárea en 1970 a 63 personas por hectárea en 2015. Entre las zonas con mayor densidad poblacional se encuentran, por ejemplo, la zona oriente y sur de la ciudad de Guadalajara, donde la mayor densidad es de 200 personas por hectárea, mientras que las zonas con menor densidad poblacional se ubican al sur y oeste del Área Metropolitana de Guadalajara, con una densidad menor de no más de 200 personas por 50 hectáreas (IMEPLAN , 2015). Proporcionalmente, las ciudades con mayor crecimiento poblacional fueron Zapotlanejo, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, San Pedro Tlaquepaque, El Salto y Juanacatlán.

Tabla 11. Crecimiento poblacional en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara

TCMA	2015	TCMA	2020
-0.23	1,460,148	-0.05	1385629
2.92	53,045	0.28	67969
3.58	17,955	0.71	30855
3.27	183,437	0.21	232852
3.19	549,442	0.32	727750
0.92	664,193	0.03	687127
1.20	536,111	0.06	569913
0.71	1,332,272	0.10	1476491
0.77	68,519	-0.05	64806
0.81	4,865,122	0.07	5243392

	1980	TCMA	1990	TCMA	2000	TCMA	2010
Guadalajara	1,626,152	0.15	1,650,205	-0.02	1,646,319	-0.92	1,495,189
Ixtlahuacán	12,310	3.55	16,674	2.96	21,605	9.00	41,060
Juanacatlán	8,081	2.46	10,068	1.71	11,792	1.21	13,218
El Salto	19,887	9.25	38,281	11.80	83,453	6.56	138,226
Tlajomulco	50,697	3.50	68,428	8.07	123,619	23.70	416,626
Tlaquepaque	177,324	9.15	339,649	3.96	474,178	2.82	608,114
Tonalá	52,158	22.32	168,555	10.00	337,149	4.20	478,689
Zapopan	389,081	8.30	712,008	4.06	1,001,021	2.42	1,243,756
Zapotlanejo	35,588	1.21	39,902	3.40	63,617	1.90	63,636
AMG	2,371,278	2.84	3,043,770	2.33	3,762,753	1.99	4,498,514

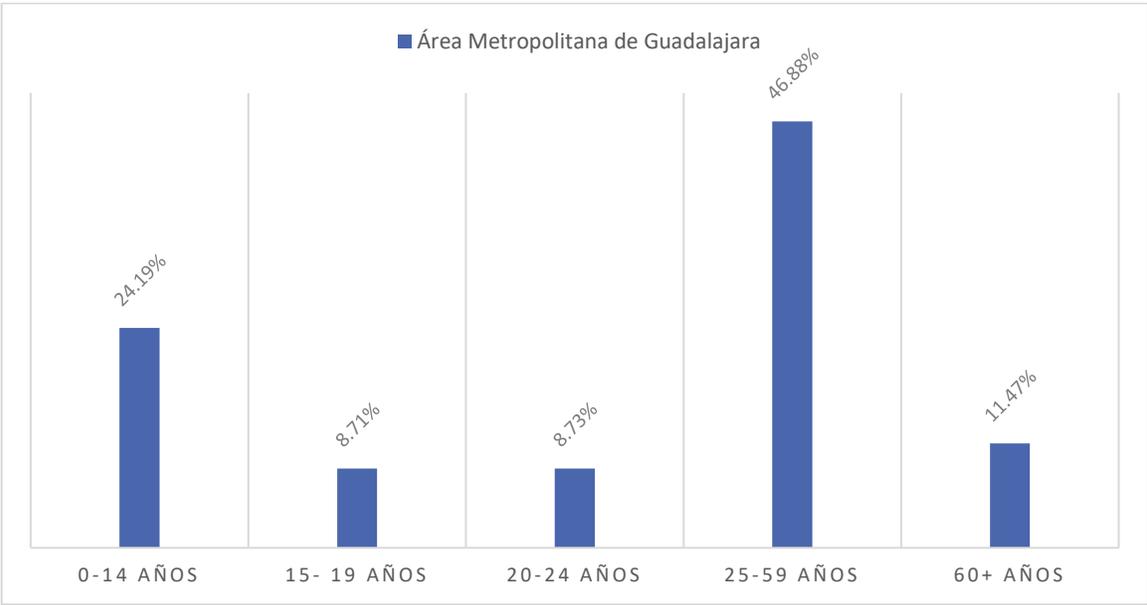
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2020)

El crecimiento poblacional del Área Metropolitana de Guadalajara se debe a cuatro factores principales: 1) la disminución de la tasa de mortalidad infantil combinada con un incremento de la tasa de natalidad desde la década de 1950; 2) disminución significativa de las tasas de natalidad

que desaceleraron el crecimiento demográfico desde la década de 1970; 3) disminución significativa de las tasas de natalidad y mortalidad, manteniendo un crecimiento poblacional bajo desde la década del 2000.

En general, la esperanza de vida al nacer para la población del Área Metropolitana de Guadalajara aumento a 75 años en 2020 (un aumento de 11 años desde 1980). Por otro lado, la tasa de natalidad descendió de 4.8 hijos por mujer en 1980 a 2.10 en 2020. La evolución de estos indicadores explica el descenso del crecimiento demográfico y el envejecimiento de la población en las últimas décadas. Como resultado de los fenómenos mencionados anteriormente, los rangos de edad de la población metropolitana han cambiado. Como se muestra en el Gráfico N°26, en el año 2020 el 46.88% de la población pertenecía al grupo de adultos (25 a 59 años), seguido por el 24.19% que pertenecía al grupo de los niños (0 a 14 años). El 28.91% restante se dividió en el grupo de adultos mayores (más de 60 años), jóvenes (20 a 24 años) y adolescentes (15 a 19 años).

Gráfico 26. Población por rangos de edad del Área Metropolitana de Guadalajara



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2020)

En términos de desarrollo urbano, desde la década de 1980, la inversión pública en la zona poniente de la calzada independencia en Guadalajara ha causado una mayor consolidación

urbana en esta zona de la ciudad que en el sureste. Por ejemplo, en el poniente existen importantes instalaciones deportivas²⁷, grandes espacios verdes y recreativos²⁸, equipamientos educativos privados²⁹.

Las condiciones que dieron lugar a la reorientación de la inversión pública hacia determinados sectores están relacionadas con la disponibilidad de terrenos y bienes inmuebles, la cooperación público privada en actividades inmobiliarias y obras de infraestructura. Si bien en el área metropolitana se crearon zonas dinámicas y atractivas para la inversión pública/privada. Al mismo tiempo, se reservaron grandes terrenos para uso habitacional y de clases socioeconómicas bajas que carecen de infraestructura y equipamiento de calidad.

En la metrópoli de Guadalajara, la evolución de las prácticas de promoción de la vivienda está marcada por dos sucesos: la ocupación informal masiva desde la década de 1970 (Fautro Brito, 2012), y la promoción intensiva de vivienda social desde la fundación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en 1972 (Cruz & Jiménez, 2015).

Por un lado, a partir de la década de 1970 se produce la ocupación irregular en tierras ejidales. Este fenómeno sucedió primero en la ciudad de Guadalajara y luego se extendió a las ciudades de Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá. La promoción de viviendas informales³⁰ demandó pocas inversiones e introdujo terrenos baratos al mercado, lo que provocó el auge de los asentamientos irregulares en la década de 1970. Contrariamente a la creencia popular, las colonias informales constituyen el método de urbanización más costoso, debido a los sobrecostos tanto de la colonia como de la propia casa. Entre los sobrecostos de la colonia están,

²⁷ Unidad Revolución, Club Bancario, Club Cinegético Jalisciense, Bolerama Tapatío, el CODE, Club Atlas Colomos, Parque Metropolitano, Unidad Ávila Camacho, Estadio Jalisco, Estadio 3 de marzo, Educare, Atlas Chapalita.

²⁸ Poniente: Ávila Camacho (9.6 hectáreas), El centinela (107 hectáreas), Parque Metropolitano (119 hectáreas), Colomos (70 hectáreas), La primavera (30,500 hectáreas).

²⁹ Expo-Guadalajara.

³⁰ Son ventas ilegales de lotes en terreno de origen ejidal y privado, las cuales no llevan a cabo los procesos legales conocidos como acciones urbanas (fraccionamientos, subdivisión, condominio) que implican urbanización, cesiones y titulación.

por ejemplo, el agua en contenedores es mucho más cara que el agua entubada, por las condiciones topográficas y de localización, por la distribución de lotes, calles y manzanas o bloques. Entre los sobrecostos de la propia casa están, por ejemplo, la ineficiencia en el diseño de la casa y el montaje del techo. Aunque muchos parques habitacionales se crearon originalmente de forma informal, hoy en día ya disponen de servicios. No obstante, debido a la falta de una planificación formal, algunas de las colonias no disponen de espacios para la localización de equipamiento público.

Por otra parte, el INFONAVIT es el principal recurso para la producción de vivienda formal a nivel nacional, pero a fines de la década de 1980 se convirtió en una institución financiera de promoción de vivienda a gran escala, a la vez que se desvinculaba de las funciones de construcción, supervisión y regulación de la vivienda. Asimismo, la entidad federativa de Jalisco estableció sus propias instituciones de promoción de la vivienda. Entre ellas están, por ejemplo, la Inmobiliaria de Interés Público del Estado (IIPE), constituida en 1978; Instituto Promotor de la Vivienda de Interés Público del Estado (IPROVIDE), fundado en 1982; Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado (IPROVIPE), fundada en 1992, que combina las dos instituciones mencionadas previamente en una sola institución. El IPROVIPE también se convirtió en una institución de promoción financiera de vivienda y renunció a sus actividades de construcción de viviendas. Esto ocasionó que la promoción de la vivienda quedara en manos de particulares y la gestión de los espacios habitacionales en manos de ayuntamientos.

En la metrópoli de Guadalajara, la promoción de la vivienda se ha realizado a través de diferentes modelos; sin embargo, el más utilizado por parte de los particulares ha sido el modelo de urbanizaciones cerradas. Mientras que en el año 2000 existían alrededor de 150 urbanizaciones cerradas, para el año 2016 se alcanzaron las 2983 unidades, abarcando una superficie de 11, 395.98 hectáreas, es decir, el 17% de la superficie total que se encuentra urbanizada del Área Metropolitana de Guadalajara (Pfannenstein B. , 2016). La multiplicación de las urbanizaciones cerradas se explica por el miedo a la inseguridad, el deseo de las personas de acercarse a espacios naturales y diferenciarse de las familias de distintos niveles socioeconómicos.

El crecimiento de urbanizaciones cerradas comenzó principalmente con la construcción de parques habitacionales para clases altas y medias desde la década de 1970. Sin embargo, desde la década de 1990, comenzó la promoción de parques habitacionales para clases bajas. La Tabla N°12 muestra que entre las ciudades del Área Metropolitana de Guadalajara con mayor número de urbanizaciones cerradas están Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga. Mientras que la primera ciudad posee 1,449 unidades habitacionales cerradas destinadas para familias de clase media y alta. La segunda ciudad dispone de 529 parques habitacionales cerrados para familias de clase baja y alta.

Tabla 12. *Urbanizaciones cerradas en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, 2016*

Municipio	Superficie municipal urbanizada	Número de urbanizaciones cerradas	Superficie de urbanizaciones cerradas	Porcentaje de urbanizaciones cerradas a nivel metropolitano
Guadalajara	14,277.11	461	222.08	1.96%
Zapopan	21,988.53	1,449	4,825.53	42.61%
Tlaquepaque	10,971.75	366	585.83	5.17%
Tonalá	6,837.33	137	757.22	6.69%
Tlajomulco de Zúñiga	8,593.72	529	3,944.39	34.83%
El Salto	3,557.73	10	379.6	3.35%
Ixtlahuacán de los Membrillos	1,493.94	12	494.77	4.37%
Juanacatlán	382.92	3	87.33	0.77%
Zapotlanejo	1,183.85	6	29.24	0.26%
Área Metropolitana de Guadalajara	69,286.88	2,973	11,325.98	100.00%

Fuente: Elaboración propia con información de Pfanntein (2019)

El crecimiento urbano en constante expansión está provocando formas urbanas débiles en las ciudades suburbanas, caracterizadas por una planificación urbana deficiente y urbanizaciones cerradas mal conectadas. Sencillamente, la ilegalidad ha estado en numerosas urbanizaciones cerradas “formales” que han sido aprobadas sin estar vinculadas a la ciudad, sin ser involucradas en la provisión de equipamiento público y con carencias de servicios básicos. Esto ha resultado en una serie de “vacíos urbanos” con un gran número de viviendas y asentamientos sin construir. Esto se muestra con claridad en los desarrollos habitacionales localizados en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga (Ver Fotografía N°1).

Fotografía 1. Fraccionamiento abandonado en Tlajomulco de Zúñiga



Fuente: Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga

La falta de servicios básicos y equipamiento público han generado que las familias abandonen sus viviendas o incluso a que nunca las ocupen, dando lugar a porcentajes insostenibles de deshabitación³¹. La Tabla N°13 muestra los porcentajes de viviendas deshabitadas en los municipios metropolitanos, siendo Tlajomulco de Zúñiga el municipio con mayores

³¹ Según Mario Molina (2016) se considera problemático un porcentaje de vivienda desocupada superior al 15%, mientras que otros criterios de evaluación de vivienda sostenible consideran aceptable no más del 20%.

proporciones de vivienda deshabitada y ocupando la tercera posición nacional en cartera vencida³² del Infonavit en el año 2020.

Tabla 13. Viviendas deshabitadas en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, 2020

Municipio	Deshabitadas	% viviendas deshabitadas
Guadalajara	40,946	9.5
Zapopan	43,270	11.5
Tlaquepaque	23,735	13.8
Tonalá	22,626	16.8
Tlajomulco de Zúñiga	57,151	33.3
El Salto	8,780	20.5
Ixtlahuacán de los Membrillos	9,588	43.8
Juanacatlán	627	15.0
Zapotlanejo	3,319	16.2
Área Metropolitana de Guadalajara	210,042	20.04

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2020)

La privatización de las áreas públicas mediante la implantación de urbanizaciones cerradas está agudizando la falta de equipamiento público en el Área Metropolitana de Guadalajara, pues utilizan superficies destinadas a espacios recreativos, culturales y educativos. Los equipamientos públicos normalmente tienen una zona de incidencia, sin embargo, las urbanizaciones cerradas restringen su provisión y distribución. Por ejemplo, para el año 2015,

³² Se le denomina “cartera vencida” al número de créditos para vivienda otorgados por Infonavit que se han dejado de pagar por los derechohabientes.

mientras el 38.67% de la población tenía acceso a un espacio abierto a menos de 300 metros, el 61% de la población no lo tenía (ONU-Habitat, 2017). Asimismo, la cifra de parques por cada 100 habitantes no ha mostrado grandes cambios, pues de 2.8% en 2010 paso a 3.1% en 2015 (ONU-Habitat, 2017). En cuanto a las áreas verdes, se recomienda 15 metros de áreas verdes per cápita en el Área Metropolitana de Guadalajara, no obstante, las personas solo disponían de 3.66 metros (ONU-Habitat, 2017). Otra de las debilidades que presentan los espacios públicos son la falta de vigilancia, mantenimiento y limpieza; principalmente en sectores al Oriente del Área Metropolitana de Guadalajara, en donde numerosos espacios culturales y recreativos se encuentran descuidados y gestionados de manera ineficaz.

En general, la ciudad necesita la mayor cantidad de espacios públicos como sea posible dados sus principios democráticos: un lugar donde coexistan diferentes clases socioeconómicas. Sin embargo, las prácticas de planificación y las normativas urbanísticas han restringido la creación de espacios públicos, limitando el encuentro de los ciudadanos y la oportunidad de construir, ampliar y mantener las redes sociales. La restricción del espacio público ha tenido múltiples efectos en las relaciones personales dentro de las ciudades, afectando áreas adyacentes a límites segregados, a barrios cercanos o incluso remotos.

5.6.2. Los niveles de segregación residencial socioeconómica del Área Metropolitana de Guadalajara

Como se mencionó anteriormente, el Área Metropolitana de Guadalajara muestra como la zonificación y la actividad inmobiliaria ha provocado una distribución desigual del equipamiento público (espacios educativos, culturales y recreativos), así como cobertura y calidad de infraestructura entre ciudades con proporciones elevadas de pobreza, y ciudades con enorme poder económico y ventajas en educación y empleo. La Tabla N°14 evidencia las desigualdades socioeconómicas entre los habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara mediante el índice y grado de marginación, un indicador desarrollado por el Consejo Nacional

de Población que integra once variables socioeconómicas³³. Respecto al índice de marginación, los valores de este indicador oscilan entre 0 (marginación muy baja) y 1 (marginación muy alta). En cuanto al grado de marginación, los cinco estratos en los que se divide el índice son: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto (CONAPO, 2020).

Tabla 14. Índice y grado de marginación de los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, 2020

Nombre del municipio	Índice de marginación	Grado de marginación
Guadalajara	60.76	Muy bajo
Zapopan	60.72	Muy bajo
Tlajomulco de Zúñiga	59.95	Muy bajo
San Pedro Tlaquepaque	60.09	Muy bajo
Tonalá	59.63	Muy bajo
El Salto	58.63	Muy bajo
Ixtlahuacán de los Membrillos	58.18	Muy bajo
Zapotlanejo	59.40	Muy bajo
Juanacatlán	57.17	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia con información del CONAPO (2020)

Por otra parte, al comparar los indicadores de los municipios entre sí (ver Anexo N°6), se aprecian diferencias importantes. Por ejemplo, el porcentaje de la población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos es de 48.57% en Guadalajara, 46.14% en Zapopan, de

³³ CONAPO (2020) “% población de 15 años o más analfabeta; % población de 15 años o más educación básica; % ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica; % ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada; % ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra; % de viviendas particulares con hacinamiento; % población en localidades con menos de 5 000 habitantes; % población ocupada con ingresos menores a 2 salarios mínimos”

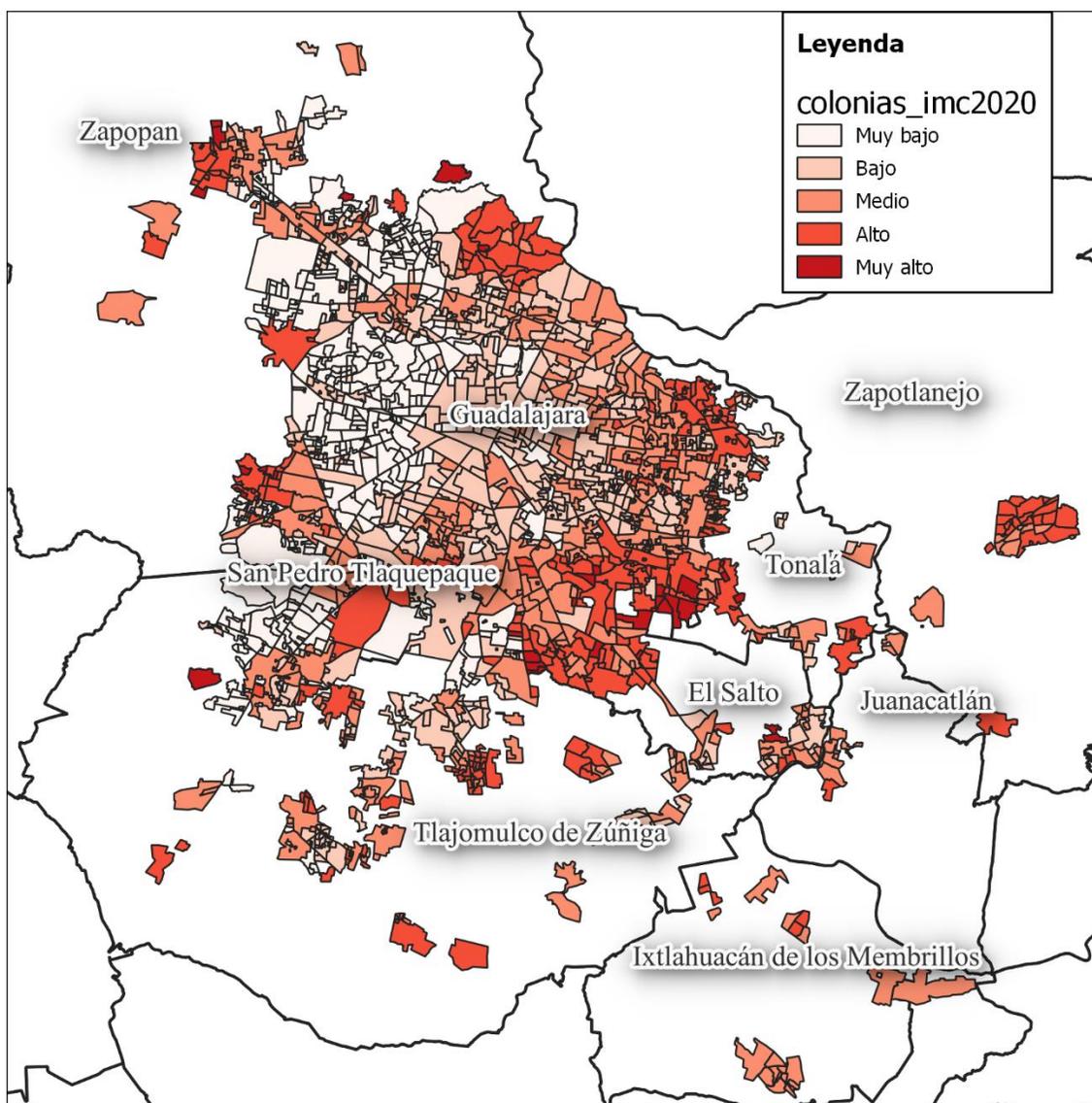
55.16% en Tlajomulco de Zúñiga, de 49.59% en San Pedro Tlaquepaque, de 59.05% en Tonalá, de 64.88% en el Salto, de 65.57% en Ixtlahuacán de los Membrillos, de 59.55% Juanacatlán, de 68.62% en Zapotlanejo (CONAPO, 2020).

En cuanto al porcentaje de viviendas particulares con hacinamiento. Entre los municipios con mayores porcentajes están, por ejemplo, Ixtlahuacán de los Membrillos con 25.49%, El Salto con 20.94%, Zapotlanejo con 18.60%, Juanacatlán con 16.04%, y Tonalá con 14.90%, mientras que los municipios con menores porcentajes son Tlajomulco de Zúñiga con 14.06%, San Pedro Tlaquepaque con 13.86%, Zapopan con 9.77%, Guadalajara con 8.66% (CONAPO, 2020).

Respecto al porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra. Solo aparecen los municipios de el Salto con 2.48%, San Pedro Tlaquepaque con 2.30%, Tonalá con 2.06%, Zapopan con 1.48% y Zapotlanejo con 1.03%. Por otra parte, en el Salto el porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada representa 2.13%, mientras que en Zapotlanejo representan el 1.54%. Conviene mencionar que todas las viviendas cuentan con energía eléctrica, excusado y drenaje, sin embargo, el indicador de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje y excusado es más cuestionable, ya que no indica si el desagüe de la vivienda está conectado a una red pública o a una fosa séptica (CONAPO, 2020).

No obstante, la información por área geoadministrativa básica (AGEB) evidencia las desigualdades socioeconómicas en el Área Metropolitana de Guadalajara, mediante la representación espacial del grado de marginación muy alto, alto, bajo y muy bajo. El plano cartográfico (ver Figura N°4) muestra que las zonas más marginadas se ubican en las áreas urbanizadas localizadas al sur y oriente del área del Área Metropolitana de Guadalajara, especialmente en las ciudades de San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Tonalá y Zapotlanejo, así como en algunas áreas de la ciudad de Zapopan. Esto indica que la división histórica oriente-poniente sobre la base de la calzada independencia ya no presenta el mayor contraste socioeconómico, en vista de que estos se encuentran entre las propias colonias de Zapopan, y especialmente en aquellas localizadas al oriente y poniente de la ciudad, cuyos niveles de desarrollo han ido disminuyendo paulatinamente. En definitiva, las áreas urbanizadas ubicadas al norponiente, norte, poniente, sur y oriente del Área Metropolitana de Guadalajara concentran los estratos socioeconómicos bajos (CONAPO, 2020).

Figura 4. *Grado de marginación social del Área Metropolitana de Guadalajara, 2020*



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y CONAPO (2020)

Como resultado, los problemas sociales se agravan a medida que aumentan los niveles de marginación en el Área Metropolitana de Guadalajara, donde la población se ve constantemente afectada por la falta de servicios básicos.

5.7. El contexto sociodemográfico y su relación con la legitimidad democrática de las redes gobernanza

Una suposición ampliamente sostenida entre los teóricos democráticos es que todos los sistemas políticos requieren la participación política no electoral de sus ciudadanos. De manera concreta, la participación de las personas en la gobernanza es considerada fundamental para mejorar la legitimidad democrática de la gobernanza en la planificación urbana (Mahjabeen, Shrestha & Dee, 2009; Nguyen, Le, Tran & Bryan, 2015), la presupuestación y la medición del desempeño (Berman & Wang, 2000; Edbon, 2002) y el monitoreo comunitario (Blair, 2000). No obstante, la participación política de las personas puede verse sofocada por factores asociados al contexto sociodemográfico.

Aunque los estudios que relacionan el efecto del contexto sociodemográfico sobre la participación ciudadana en la gobernanza son escasos, existen investigaciones que buscan indagar la correlación entre variables sociodemográficas (pobreza, edad, educación) con participación política no electoral.

La literatura especializada sobre la pobreza menciona que la falta de recursos económicos tiene consecuencias negativas en la participación política (Mood & Jonsson, 2016). El académico Holzner (2007) argumenta que las personas en situación de pobreza atraviesan problemas de legitimidad política. La idea central de este argumento es que los pobres son vistos como beneficiarios de las políticas de los gobiernos (Mahjabeen, Shrestha, & Dee, 2009), por lo que sus conocimientos y habilidades terminan siendo infravaloradas (Gasparre, 2011). En los entornos urbanos, las personas en situación de pobreza aparecen como el grupo de personas más desfavorecidos (Small & Newman, 2001; Biocchi, 2003; Mahjabeen & Dee, 2009). En este aspecto, algunos estudios han expuesto que la participación política no electoral de los pobres ha experimentado una tendencia a la baja, como la participación en organizaciones políticas y la firma de peticiones (Blair, 2000; Devas & Grant, 2003), y específicamente en países en vías de desarrollo (Holzner, 2007). Por tanto, se puede argumentar que las personas en situación de pobreza atraviesan mayores restricciones con respecto a la participación política no electoral.

Por otra parte, hay otros estudios que ligan la baja participación política no electoral con los niveles de escolaridad y los rangos de edad de las personas.

En cuanto a la edad y participación política no electoral, la literatura especializada menciona que las desigualdades entre jóvenes y adultos mayores se debe a los efectos generacionales y porque prefieren otras formas de participación política (Quintelier, 2007). En primer lugar, los efectos generacionales influyen en cuando y como los jóvenes se volverán políticamente conscientes (Jennings & Niemi, 1981). Además, los efectos generacionales están asociados con puntos de vista “idealistas” (Putman R. D., 2000). Sin embargo, también hay indicios de que las generaciones más recientes tienen incluso menos probabilidades de participar políticamente, que las generaciones anteriores de la misma edad (Putman R. D., 2000). Los efectos generacionales sugieren que los jóvenes de hoy son menos activos y que nunca alcanzaran los niveles de participación política no electoral (organizaciones políticas) que actualmente muestran los ancianos (Putman R. D., 2000).

En segundo lugar, los jóvenes se han vuelto más interesados en participar en formas de participación política no electoral, como la participación en manifestaciones, firmas peticiones, boicots de consumidores y unirse a foros políticos en línea (Norris, 2002; Martin, 2012; Caffrie & Marsh, 2013; Wick, Wicks, Morimoto, Maxwell & Schulte, 2014; Dalton, 2015). Estas formas de participación política no electoral son menos informales y son particularmente más atractivas para los jóvenes (Arnett, 2002). El académico Dalton (2015) ha sugerido un cambio en toda la idea de ciudadanía política: el modelo anterior de “ciudadanos del deber” está siendo remplazado por la idea de “ciudadanos comprometidos”. La idea de ciudadanía comprometida considera que la ciudadanía se implica principalmente en acciones políticas temporales y concretas, que sirvan para apoyar o articular metas políticas (Kiisel, Leppik, & Seppel, 2015)

En cuanto a educación, numerosos estudios informan que la educación se correlaciona positivamente con la participación política no electoral (Nie & Verba, 1972; Wolfinger & Rosenstone, 1980; Rosenstone y Hansen, 1993; Nie, Jun & Stehlik-Barry, 1996; Kam & Palmer, 2008; Mayer, 2011). Los investigadores Verba, Scholzman & Brady (1995) observaron que “el logro educativo es, de hecho, el predictor más potente de la actividad política. Esta relación positiva se interpreta en el sentido de que la educación confiere habilidades cognitivas y

habilidades cívicas que fomentan la acción política (Kam & Palmer, 2008), pues la educación mejora la competencia política (Kam & Palmer, 2008), la eficiencia (Wolfinger & Rosenstone, 1980) y el interés (Mayer, 2011), y fomenta el sentido del deber cívico dentro de los ciudadanos (Mayer, 2011). En la actualidad, la correlación positiva entre educación y participación política no electoral es indiscutible (Hillygus, 2005).

Como puede verse, los estudios que analizan los efectos de factores asociados al contexto sociodemográfico (pobreza, educación, y edad) con participación política no electoral no es clara. Esto se debe en gran medida a que la participación política no electoral se ejerce de diferentes maneras en cada estudio. Mientras que unas investigaciones consideran solo las formas de participación política no electoral como la firma de peticiones, otros abordan una gama más amplia de modalidades de participación política no electoral. A pesar de que la participación política no electoral de las personas puede verse influenciada por diversos factores, en esta investigación se argumenta que la legitimidad democrática de la gobernanza, y particularmente los elementos ligados a la dimensión del proceso como la diversidad de actores, las simetrías de poder, están siendo restringidas por los niveles de pobreza, escolaridad y rangos de edad de la población del Área Metropolitana de Guadalajara.

CAPÍTULO 6. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANIFICACIÓN DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO METROPOLITANO DE GUADALAJARA.

En las últimas décadas las políticas públicas de planificación de planificación metropolitanas han tenido un papel central en las áreas metropolitanas. A nivel metropolitano aparecen como políticas públicas integrales dirigidas a resolver los problemas públicos como el abastecimiento del agua; tratamiento de residuos, movilidad, ordenamiento territorial, etc. Esto quiere decir que son estrategias que van más allá de la mejora funcional de la metrópoli porque involucran elementos que buscan mejorar la calidad de vida de las personas.

En el Área Metropolitana de Guadalajara durante el periodo 2015-2018, las políticas públicas de planificación metropolitanas tomaron forma a través del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) y Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM). De un lado, el POTmet contiene la estrategia de ordenamiento territorial que respalda y da peso legal a las decisiones tomadas por el IMEPLAN. Del otro, el PDM aparece como un instrumento estratégico que traza las políticas públicas encaminadas a conseguir el desarrollo metropolitano hacia el año 2042.

Tomando en consideración lo anterior, el capítulo se divide de la siguiente manera. En primer lugar, se aborda la evolución de la legislación urbana en México, y concretamente en la entidad federativa de Jalisco. Luego se abordan los contenidos de las políticas públicas objeto de estudio, el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano y Programa de Desarrollo Metropolitano. Finalmente, se realiza una descripción del proceso de elaboración de ambos instrumentos de planificación metropolitana, los actores involucrados y sus interacciones.

6.1. La evolución de la legislación urbana y los instrumentos de planificación

La entidad federativa de Jalisco se ha caracterizado por ser pionera en la elaboración de un marco normativo en materia de planificación urbana. En el año 1959, el Congreso del Estado de Jalisco (CEJ) promulgó la Ley de Planeación y Urbanización en el Estado de Jalisco, que brindaba atribuciones de planificación urbana al gobierno del estado de Jalisco. Luego, en el año 1976, el congreso de la unión aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos, derivando un ajuste de la Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, y dejando establecidas las bases jurídicas respecto a la planificación urbana.

La Ley General de Asentamientos Humanos requería que el gobierno federal desarrollara un instrumento de planificación nacional, y que las entidades federativas elaboraran y ajustaran sus propios instrumentos de planificación estatal a las directrices del instrumento de planificación nacional. En este sentido, a nivel nacional en el año 1978 se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y como resultado, en el año 1979 en la entidad federativa de Jalisco se aprueba el Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos que determino la necesidad de frenar crecimiento de la ciudad de Guadalajara y estimular el crecimiento regional de la entidad. A finales del año 1979, se aprueba el Plan Regional Urbano de Guadalajara que determino el desarrollo de los centros de población de la región de Guadalajara.

Luego, en el año 1982 se aprueba el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbana de Guadalajara (POZCG), el cual determino la zonificación de usos vigentes, así como las pautas para el desarrollo de las localidades de la entonces zona conurbana de Guadalajara. En ese momento, la autoridad competente para hacerlo cumplir era el gobierno del estado de Jalisco, sin embargo, en el año 1983, se modificó el artículo 115 de la constitución, haciendo que la planificación urbana quedara en manos de los gobiernos locales. Como resultado, el POZCG no fue aplicado por los gobiernos locales de la entonces zona conurbana de Guadalajara. Posteriormente, en el año 1993, la legislatura de Jalisco aprobaría la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, la cual establecía la convergencia entre el gobierno del estado y los gobiernos locales para la ordenación y regulación del territorio. Sin embargo, no establecía claramente los parámetros de

planificación a nivel metropolitano, por lo que algunos gobiernos locales optaron por la planificación unilateral de sus territorios.

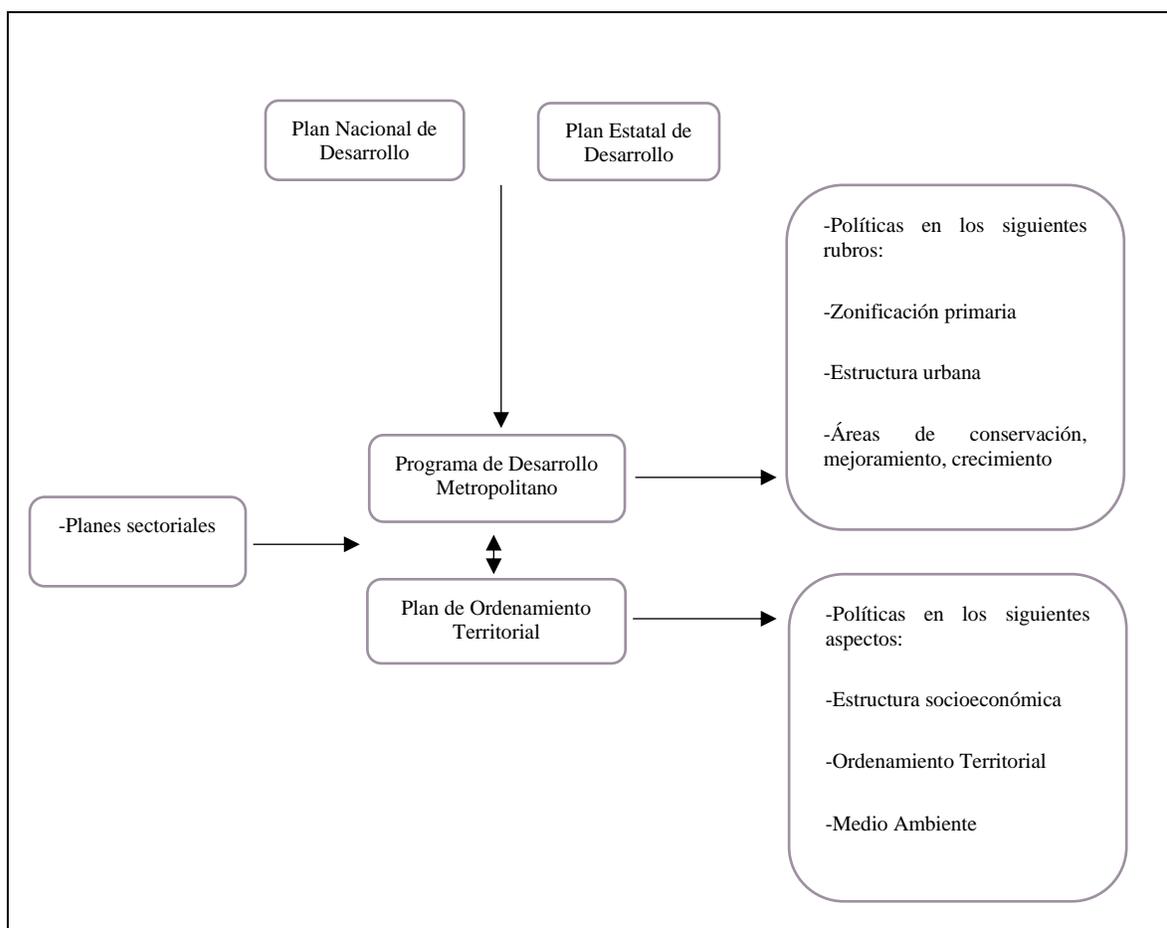
Posteriormente, en el año 2008, el legislativo de Jalisco promulgó el Código Urbano para el Estado de Jalisco, que sustituyó la Ley General de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco de 1993. Luego, en el año 2016, el legislativo federal promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la cual sustituyó la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993. En la actualidad, estas normativas establecen los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimientos y evaluaciones de los instrumentos de planificación del Área Metropolitana de Guadalajara, así como las atribuciones de los actores públicos y privados en el proceso de elaboración.

6.2. Los contenidos y las bases generales de la planificación del ordenamiento y desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara.

Como se mencionó anteriormente, la LGHOTDU y el Código Urbano para el Estado de Jalisco establecen los contenidos y procedimientos de elaboración de los instrumentos de planificación metropolitana. Entre los contenidos están, por ejemplo, planificación y ordenamiento del territorio y asentamientos humanos de los municipios que constituyen el Área Metropolitana de Guadalajara; planificación de la infraestructura vial, transporte público y movilidad con principios de accesibilidad universal; administración del suelo rural y urbano, de las reservas territoriales, mediante la densificación, la consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros; desarrollar la política habitacional del conjunto metropolitano que deben seguir los municipios; desarrollar las políticas de gestión integral del agua y los recursos hidráulicos; desarrollar políticas para la gestión integral de residuos sólidos municipales.

Resulta importante mencionar que los instrumentos de planificación metropolitanas forman parte del sistema nacional de planeación y, por lo tanto, deben adaptarse a los planes nacionales y estatales de desarrollo. Adicionalmente, los instrumentos de planificación metropolitana deben estar coordinados entre sí, lo que significa que las estrategias del POTmet deben tomar en consideración las estrategias del PDM y viceversa (ver Diagrama N°1).

Diagrama 1. Estrategias de los instrumentos de planificación



Fuente: Elaboración propia con información del Código Urbano para el Estado de Jalisco

Por otra parte, el Código Urbano para el Estado de Jalisco establece los procedimientos de elaboración, aprobación, ejecución, seguimientos y evaluaciones de los instrumentos de planificación metropolitana, así como las atribuciones de los actores públicos y privados en el proceso de elaboración (ver Recuadro N°1).

Recuadro 1. Procedimiento a seguir para la elaboración del POTmet y PDM

- El IMEPLAN comenzará la elaboración de proyectos de planes y programas. Durante esta etapa, el IMEPLAN estará en contacto constante con los ayuntamientos metropolitanos

para asegurar que sus puntos de vista sean tomados en consideración en el proceso de elaboración a través de las mesas de gestión metropolitana. Una vez elaborados los planes y programas, estos serán redirigidos a la Junta de Coordinación Metropolitana para que aprueben la iniciación de la etapa de la consulta pública.

- Posteriormente, el consejo consultivo lanzará convocatoria de la consulta pública con base en las metodologías definidas por el IMEPLAN para este fin. La consulta pública se realizará en un plazo mínimo de 45 días naturales y máximo de 3 meses, dentro de los cuales se recibirán de manera escrita comentarios, críticas y recomendaciones específicas que los miembros de la comunidad consideren necesario formular. La consulta pública se realizará en cada ciudad que conforma la metrópoli de Guadalajara y será implementada por el IMEPLAN. Adicionalmente, los planes y programas se enviarán al CCM para que realicen sugerencias de modificación.
- Luego, el IMEPLAN deberá analizar los comentarios y justificar las respuestas a propuestas inapropiadas de cambios a los programas y planes. Las respuestas estarán disponibles en forma física en la sede del IMEPLAN y en forma electrónica en las plataformas oficiales, sujeto a las condiciones establecidas durante la convocatoria.
- A continuación, el IMEPLAN enviará a la Junta de Coordinación Metropolitana los planes y programas con los arreglos procedentes de la consulta pública, para que esta instancia los apruebe de manera unánime.
- Finalmente, una vez aprobados por la Junta de Coordinación Metropolitana, estos se pondrán a consideración del pleno de los ayuntamientos metropolitanos a través de los alcaldes. Una vez que los planes y programa sean aprobados por todos los ayuntamientos metropolitanos, se conducirá a su aprobación y registro.

Fuente: Elaboración propia a partir del Código Urbano para el Estado de Jalisco

Una vez revisados los contenidos y los procedimientos de los instrumentos de planificación metropolitanos establecidos por el marco legal. En el siguiente apartado se describirán los contenidos y el proceso de elaboración de ambos instrumentos.

6.3. El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano

El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano ha sido desarrollado bajo una circunstancia única de la historia de la metrópoli de Guadalajara, ya que se basa en un nuevo marco normativo que da soporte legal a las acciones impulsadas por el IMEPLAN. Es un instrumento que determina la estrategia de implementación de la política de ordenamiento territorial establecida en el Programa de Desarrollo Metropolitano. Aparece como un instrumento de referencia obligatoria para la planificación municipal, definiendo de forma consistente su crecimiento y las áreas de protección (IMEPLAN, 2021).

Este instrumento establece una serie de objetivos económicos, ambientales, urbanísticos, sociales. Entre ellos están, por ejemplo, dirigir el crecimiento urbano utilizando criterios y actividades de proximidad que dan forma a la ciudad para contrarrestar los patrones de expansión urbana desordenada; determinar una estructura metropolitana ordenada utilizando un sistema de centralidades y corredores de movilidad que conecten los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara; desarrollar un modelo urbano policéntrico mediante la creación y fortalecimiento de un sistema de ciudades que interactúan entre sí; asentar la bases del nuevo modelo de gestión integral del territorio metropolitano de Guadalajara (IMEPLAN, 2016a). Estos objetivos han sido establecidos con la intención de alcanzar una metrópolis competitiva, ecológicamente sostenible, espacialmente equilibrada e integrada. De modo que, el plan establece los siguientes componentes estratégicos (ver Recuadro N°2).

Recuadro 2. Componentes estratégicos del POTmet

1. Modelo policéntrico de ciudad y estructura metropolitana
2. Sustentabilidad ambiental
3. Crecimiento ordenado y consolidación urbana
4. Vivienda y desarrollo urbano
5. Gestión integral
6. Zonas estratégicas (NEUS)

Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano

El componente de modelo policéntrico de ciudad y estructura metropolitana contiene estrategias enfocadas al desarrollo metropolitano de forma policéntrica, diversa, y coherente en el ordenamiento del territorio metropolitano, mediante el impulso de centralidades y consolidación de la estructura urbana (IMEPLAN, 2016a). En primer lugar, la estrategia de centralidades está encaminada a impulsar centralidades urbanas que, por su localización, juegan un papel importante en la dinámica de metropolitana (ver Anexo N°7). Estas centralidades son definidas a partir de su concentración de empleos, habitantes, equipamiento público y servicios básicos. Asimismo, presentan un poderoso potencial para la formación de identidad entre sus residentes. Adicionalmente, son vistas como áreas que pueden resolver los problemas de expansión urbana y el mono centrismo. En segundo lugar, la estrategia de movilidad pone énfasis en la ordenación, integración y conexión de los sistemas viales, generando así condiciones para una movilidad eficiente mediante la construcción de corredores metropolitanos conciliables con las modalidades de transporte público motorizado y no motorizado (ver Anexo N°7b y Anexo N°7c).

El componente de sustentabilidad ambiental pone atención en las cuestiones ambientales para la gestión integral del desarrollo sostenible. El diagnóstico de este componente expone que hay un incremento en la demanda de servicios ecosistémicos y una capacidad reducida para satisfacerlos. Por esta razón se integraron estrategias encaminadas a mejorar las condiciones medioambientales (IMEPLAN, 2016a). La estrategia de gestión ambiental establece la directriz para la integración de un sistema coherente de políticas encaminadas a la gestión de recursos ambientales. Aunado a lo anterior, la estrategia de sistema verde identifica zonas con altos niveles ambientales en el Área Metropolitana de Guadalajara, impulsa la conexión entre corredores agrícolas y ambientales, y guía el suelo de estos corredores hacia el uso sostenible de los ecosistemas (ver Anexo N°7d).

Aunado a lo anterior, la estrategia de bosques urbanos enfatiza la inclusión de áreas con espacios verdes mínimos para garantizar que haya suficiente vegetación para brindar servicios ecosistémicos. Propone una política ambiental ambiciosa para fortalecer, ampliar y desarrollar integralmente los bosques urbanos, entendiéndolos como ecosistemas de árboles y otras plantas que aseguran el bienestar de sus habitantes. Entre los servicios ecosistémicos que ofrecen los

bosques están, por ejemplo, regular la temperatura, retener el carbono, recarga de aguas subterráneas en áreas interactivas, reducir el ruido, y facilitar el gozo cultural y recreativo. Además, la estrategia incorpora espacios públicos verdes como parte de la identidad de la ciudad y con el mismo potencial ecosistémico que los bosques urbanos (ver Anexo N°7e). De manera concreta, en la Tabla N°15 se encuentran los bosques urbanos y espacios públicos verdes que se fortalecerán.

Tabla 15. Intervenciones en bosques urbanos y espacios públicos

Consolidadas	Con potencial de consolidación	Consolidadas	Con potencial de consolidación
Parque Agua Azul	Bosque Urbano Miravalle	Bosque Pedagógico del Agua	Parque Lomas Aztlán
Parque Metropolitano	Cerro el Gato	Parque Revolución	Cerro San Martín de las Flores
Parque Gonzáles Gallo	Parque Lomas del Cuatro	Parque el Dean	La Pedrera
Parque Solidaridad	Parque Cerro del Tesoro	Parque Alcalde	Parque San Rafael
Parque Natural Huentitán	Parque las Liebres	Parque Eca Do Queiros	Parque Roberto Montenegro
Parque Morelos	Cerro Santa María	Parque Agroecológico Ixtépete	Bosque Urbano el Palomar
Bosque los Colomos	Cerro del Cuatro	Parque Tucson	Cerro de la Reina

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano

Mientras que la categoría “consolidación” se refiere a aquellas áreas verdes que cuentan con características de bosques urbanos y espacios públicos verdes. La categoría “con potencial” de consolidación hace referencia a las áreas verdes que no cumplen las características de bosques urbanos y espacios públicos verdes, sin embargo, cuentan con potencial para ser desarrolladas por sus particularidades geográficas y naturales.

El componente de crecimiento ordenado y consolidación urbana evidencia que la expansión desordenada de la metrópoli de Guadalajara ha desencadenado el fenómeno de la segregación residencial socioeconómica. De modo que, promueve la compacidad de la metrópoli mediante una serie de estrategias enfocadas al mejoramiento y crecimiento del territorio metropolitano. La estrategia de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT) busca contrarrestar la dispersión urbana y el creciente despoblamiento que atraviesa la ciudad central de Guadalajara. Este modelo vincula las unidades urbanas en torno a un sistema integral de transporte público masivo y colectivo. Mientras el Anexo N°7f ilustra los corredores metropolitanos de consolidación urbana y regeneración urbana, en la Tabla N°16 se encuentran las acciones de infraestructura, equipamiento y servicios que se llevaran a cabo en estos corredores metropolitanos.

Tabla 16. Estrategias de desarrollo orientado al transporte

Intervenciones en los corredores orientados al transporte público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los corredores metropolitanos de consolidación urbana conectarán las centralidades impulso con las centralidades emergentes mediante vialidades, transporte público y vías de acceso para su integración eficiente con la metrópoli de Guadalajara. La función principal de estos corredores es fortalecer el modelo policéntrico de las periferias. 2. Los corredores metropolitanos de renovación urbana buscan fortalecer el modelo policéntrico intraurbano mediante la regeneración de camellones, banquetas y ciclovías, para impulsar la intermodalidad del transporte público masivo, colectivo y no motorizado.
---	--

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Desarrollo Metropolitano

Por otra parte, la estrategia de Reservas Urbanas determina que terrenos están urbanizados actualmente y cuales son susceptibles de urbanización (factible, condicionada, restringida), así como los que no deben urbanizarse para ser preservados (conservación), que constituyen los principales componentes de la zonificación primaria para el Área Metropolitana de Guadalajara (ver Anexo N°7g). La determinación de los terrenos vino acompañada de una estrategia que establece condiciones para el desarrollo paulatino de las reservas urbanas identificadas en los municipios, mismas que podrán eventualmente convertirse en suelo urbano (ver Anexo N°7h).

Estos condicionantes se basan en los conceptos de proximidad, compacidad e intensidad.³⁴. Finalmente, la estrategia Armonización de Límites busca elaborar de forma conjunta, continua e integra la planeación del Área Metropolitana de Guadalajara, y específicamente las zonas colindantes entre municipios (ver Anexo N°7i).

El componente de vivienda y desarrollo urbano revela los desequilibrios entre la oferta de vivienda en las ciudades centrales y la dinámica de la población, un hecho que ha provocado la migración de las familias más jóvenes hacia las ciudades periféricas, provocando la expansión urbana. Por ello, se han propuesto diversas estrategias en dos direcciones: de producción de vivienda en los polígonos de los Nuevos Entornos Sustentables (NEUS); producción de viviendas entorno a corredores que tengan o estén construyendo infraestructura para el transporte público masivo (IMEPLAN, 2016a).

El componente gestión integral revela que la metrópolis no ha conseguido buenos resultados en temas de sostenibilidad y resiliencia. De modo que, propone la creación de instrumentos que fortalezcan la gestión del agua y el sistema de resiliencia. En primer lugar, la estrategia de gestión del agua propone fuentes de agua sostenibles, las cuales procedan de ecosistemas, de la reutilización y la captación de agua de la lluvia. Asimismo, la estrategia toma en consideración la capacidad y la eficiencia de la infraestructura para suministrar los servicios de agua. En segundo lugar, la estrategia de resiliencia propone la elaboración de un mapa de riesgos de la

³⁴Proximidad. A partir de las centralidades se establece un radio de proximidad para la ocupación de baldíos intraurbanos y reservas de proximidad. Las centralidades metropolitanas, periféricas y satélites utilizan un radio de crecimiento de hasta 2.5 km, de 2.5 a 5 km, de 5 km a 7.5 km y de 7.5 a 10 km. Para las centralidades emergentes se utiliza una estrategia de crecimiento basada en radios de proximidad mediante dos etapas. En la primera etapa se emplea un radio de crecimiento de hasta 1 km. En la segunda etapa, una vez que la primera etapa alcanza un índice de cobertura del 75% de la superficie del primer radio de proximidad (1.5 km), se emplea un radio de crecimiento de hasta 2.5 km (IMEPLAN, 2016a).

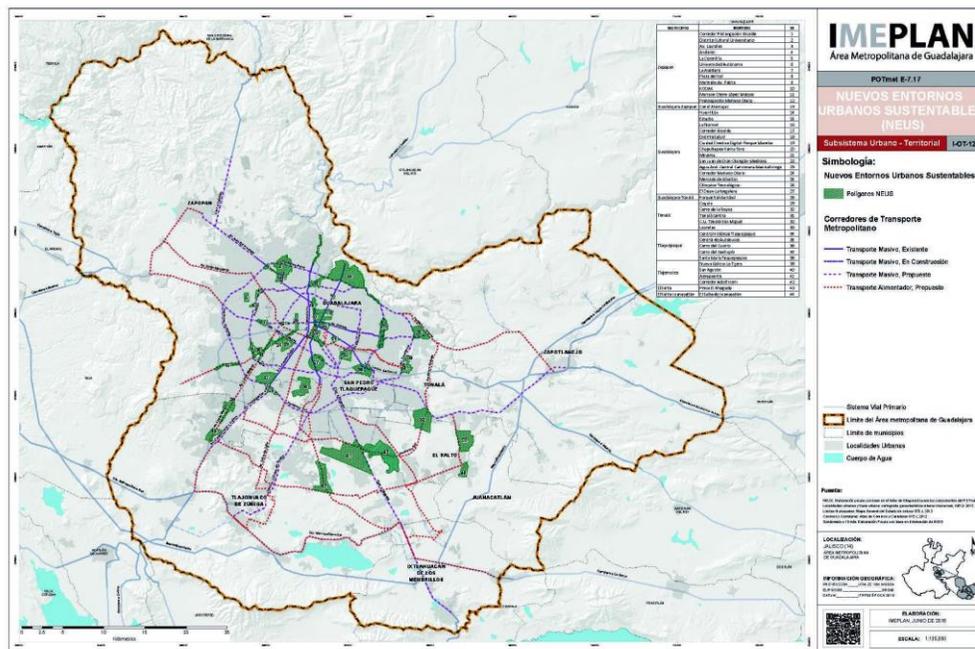
Compacidad. Indica que mientras no se ocupe al menos un 75% de la superficie del suelo disponible en el primer radio de crecimiento (hasta 2.5km), no se puede ocupar el suelo disponible para desarrollo urbano contenido en el segundo perímetro de crecimiento (de 2.5 a 5 km) (IMEPLAN, 2016a)

Intensidad. Establece momentos o periodos de crecimiento para el futuro desarrollo urbano. Un primer momento de crecimiento de hasta 2.5 km. Un segundo momento de crecimiento de 5 km. Un tercer momento de crecimiento de 7.5 km (IMEPLAN, 2016a).

metrópoli, que permita, por un lado, identificar los problemas agudos de la metrópoli y, por otro lado, profundizar en los problemas crónicos metropolitanos (IMEPLAN, 2016a).

Por último, el componente denominado Nuevos Entornos Urbanos Sustentables (NEUS) evidencia que la metrópoli dispone de espacios físicos semiabandonados e infraestructura deteriorada. No obstante, los espacios físicos están localizados en zonas estratégicas que influyen en la dinámica socioeconómica metropolitana. Son espacios diseñados para la rehabilitación de los barrios traccionales, dinamización de la economía, la promoción de corredores orientados al transporte público y fortalecimiento de nuevas centralidades (IMEPLAN, 2016a). Adicionalmente, buscan contrarrestar las problemáticas del desarrollo urbano desarticulado, distante y disperso. La Figura N°5 ilustra los NEUS que serán rehabilitados en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Figura 5. Nuevos Entornos Sustentables Urbanos



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano

6.3.1. El proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano

El proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial ha pasado por diferentes etapas claves. La primera etapa consistió en un taller de planificación para la integración de los componentes estratégicos del POTmet. La Figura N°6 muestra los actores involucrados en el taller, entre ellos están, por ejemplo, los representantes del Instituto Metropolitano de Planeación, Consejo Ciudadano Metropolitano, Junta de Coordinación Metropolitana, y funcionarios de los ayuntamientos metropolitanos vinculados a las áreas de urbanismo, ecología, movilidad, vivienda. En el taller de planificación se realizaron actividades concentradas en mesas de Trabajo Temáticas que buscaban alcanzar acuerdos preliminares respecto al contenido del POTmet.

Figura 6. *Análisis y debate en mesas de trabajo temáticas*



Fuente: IMEPLAN

En el taller de planeación, los actores del IMEPLAN que asumieron un rol protagónico fueron el director general del instituto, Ricardo Gutiérrez Padilla, y el director de planeación del instituto, Miguel Ángel Urrego. Según uno de los entrevistados: tanto Ricardo como Miguel entendían la articulación política del Área Metropolitana de Guadalajara, un aspecto que les

permitió guiar las interacciones de los actores involucrados en las mesas de trabajo temáticas³⁵. Además de que figuraron como grandes conciliadores en las mesas de trabajo temáticas, también buscaron el fortalecimiento del dialogo entre los técnicos del IMEPLAN, ayuntamientos metropolitanos y gobierno del estado de Jalisco³⁶. De esta manera, ambos actores han sido considerados indispensables para alcanzar una visión metropolitana en las mesas de trabajo temáticas³⁷.

Otros actores que tuvieron protagonismo durante el taller planeación han sido los representantes del Consejo Ciudadano Metropolitano. Entre ellos está, por ejemplo, el Dr. Alejandro Mendo, un académico reconocido del Instituto Técnico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). El Dr. Mendo diseñó una metodología para el trabajo intersectorial denominada “pactograma”, la cual ha sido aplicada en las mesas de trabajo temáticas. Esta metodología ha permitido alcanzar acuerdos preliminares entre los actores involucrados respecto a un tema problematizador común. No obstante, algunos representantes del CCM mostraron bajo compromiso en la etapa del taller de planeación. Por si fuera poco, el primer Consejo Ciudadano Metropolitano estaba integrado por personas que provenían de colegios profesionales de arquitectos y urbanistas. En este sentido, uno de los entrevistados comenta: al inicio, la convocatoria del CCM era muy limitada, entonces quienes ocupaban los espacios eran personas que tenían conocimiento del POTmet, y en mayor medida personas que pertenecían a colegios de profesionales de estos sectores³⁸. De este modo, las aportaciones realizadas en el taller de planeación no fueron precisamente de la sociedad civil, sino ligadas a estos gremios³⁹.

En las mesas de trabajo temáticas también estuvieron involucrados los representantes de las dependencias de los ayuntamientos metropolitanos. Entre ellos están, por ejemplo, los directores de obras públicas y medio ambiente. Sin embargo, en las mesas de trabajo temáticas de modelo

³⁵ Entrevista 4

³⁶ Entrevista 1

³⁷ Entrevista 3, 5

³⁸ Entrevista 6, 10

³⁹ Entrevista 7, 8

policéntrico de ciudad y estructura metropolitana brotaron los conflictos entre los directores de obras de los ayuntamientos metropolitanos con respecto a la integración de los componentes estratégicos. Por ejemplo, en las mesas de trabajo de modelo policéntrico de ciudad, los directores de obras públicas pertenecientes a los ayuntamientos de la segunda corona metropolitana argumentaban que la propuesta no fue pensada desde una visión metropolitana, pues no disminuye las diferencias entre los municipios centrales y los municipios conurbanos del Área Metropolitana de Guadalajara⁴⁰. A pesar de las inconformidades expresadas por los representantes de los ayuntamientos metropolitanos externos, estas no fueron tomadas en consideración por los técnicos de los ayuntamientos metropolitanos centrales⁴¹.

Además, existía un desajuste entre los municipios centrales y externos con respecto al desarrollo de centralidades, priorizando el desarrollo de centralidades en dos municipios: Guadalajara y Zapopan. Esto dio como resultado que los representantes de los ayuntamientos de las periferias estuvieran en desacuerdo y exigieran la desconcentración de los centros de desarrollo hacia los municipios externos⁴². Desde la óptica de los entrevistados, no se puede hablar de un plan de ordenamiento de carácter metropolitano cuando la visión metropolitana carece de equilibrios entre los municipios que forman parte del Área Metropolitana de Guadalajara. No podemos hablar de una misma metrópolis cuando existen estas brechas entre los municipios centrales y externos⁴³.

Por otra parte, se apreció que personal técnico de algunos ayuntamientos metropolitanos contaban con una desventaja respecto a capacidades técnicas, principalmente, aquellos que procedían de ayuntamientos con menor presupuesto. Al respecto, en las mesas de trabajo temáticas (modelo policéntrico de ciudad y estructura metropolitana, sustentabilidad ambiental) se observó que el personal del IMEPLAN y las dependencias de los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan (municipios con mayor presupuesto) eran superiores en capacidades

⁴⁰ Entrevista 3

⁴¹ Entrevista 4

⁴² Entrevista 11, 12

⁴³ Entrevista 3

técnicas⁴⁴. Debido a que los ayuntamientos metropolitanos con menor presupuesto no contaban con dependencias de urbanismo y ecología, algunas de sus propuestas fueron rechazadas porque carecían de soporte técnico⁴⁵.

La segunda etapa consistió en el proceso de la consulta pública del POTmet entre el 1 de marzo al 18 de abril del 2016. Durante este periodo se llevaron a cabo foros temáticos y especializados, foros al público en general, y se abrió un espacio físico y electrónico para la recepción de propuestas y comentarios. En los diferentes foros los técnicos del IMEPLAN expusieron la estructura y el contenido del POTmet, y aquellos actores interesados en hacer alguna propuesta u observación, debían hacerlas de manera escrita y entregarlas en los espacios físicos o electrónicos.

En cuanto a los foros temáticos, estos se realizaron en cada municipio del Área Metropolitana de Guadalajara. Aquí los técnicos del IMEPLAN expusieron la estructura y el contenido del instrumento para que los participantes pudieran realizar propuestas de mejoramiento. Los foros al público se llevaron en tres municipios metropolitanos, en los cuales, se expusieron lo imprescindible de este instrumento, así como los contenidos y propuestas del mismo. Finalmente, el IMEPLAN abrió un espacio físico y electrónico para la recepción de propuestas y comentarios de mejora al instrumento.

En cuanto a los foros temáticos, estos se llevaron a cabo con diversas cámaras empresariales y organizaciones civiles vinculadas en áreas urbanas y de vivienda, entre estas se encuentran, por ejemplo, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Comisión Nacional de Vivienda (CONAVEDI), Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), Consejo Intergrupala de Valuadores del Estado de Jalisco (CIVEJ), Consejo Estatal de Desarrollo Urbano (CEDU), Congreso del Estado de Jalisco. Estas cámaras empresariales y organizaciones civiles tuvieron un rol protagónico en la integración del componente estratégico Vivienda y Desarrollo Urbano. Destacando el foro especializado con la CONADEVI, ya que

⁴⁴ Entrevista 2, 11

⁴⁵ Entrevista 4

sus miembros expusieron una estrategia a largo plazo en materia de vivienda y desarrollo urbano. Sin embargo, se apreció que los grandes beneficiarios de estas estrategias son las empresas constructoras y no la mayoría de la población.

Con el afán de integrar un enfoque social al POTmet se desarrollaron foros al público en general: Foro de Consulta Pública de Zapopan en la Unidad Administrativa “Basílica”; Foro de Consulta Pública de Tonalá en el edificio de la presidencia Municipal; Foro de Consulta Pública de Zapotlanejo en la casa de la cultura del municipio.

En cuanto al foro de consulta pública localizado en la Unidad Administrativa en Zapopan, se apreció que los académicos tuvieron un nivel elevado de participación, y concretamente los académicos procedentes del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y la Universidad de Guadalajara (UDG). Los intelectuales de la UDG y del ITESO profundizaron en temas que no habían sido abordados previamente⁴⁶. Las discusiones más relevantes se enfocaron en el componente estratégico de Nuevos Entornos Urbanos Sustentables, y de manera particular, en la metodología que determina los NEUS⁴⁷.

Asimismo, la participación de las asociaciones civiles ha sido notoria en la consulta pública, y de manera particular, en el foro de consulta pública localizado en la presidencia municipal de Tonalá. Por ejemplo, sobresale el papel de Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Jalisco, una organización que participó activamente en las mesas de trabajo temática de crecimiento ordenado y consolidación urbana. Adicionalmente, destaca la participación de otras asociaciones civiles como el Colegio de Jalisco y Colegio de Economistas de Jalisco. La participación de estas organizaciones se debe a que los representantes del Consejo Ciudadano Metropolitano están ampliamente vinculados con estos sectores⁴⁸.

⁴⁶ Entrevista 12

⁴⁷ Entrevista 5

⁴⁸ Entrevista 2

En cuando al espacio físico y electrónico se recibieron 74 observaciones, de las cuales se dio respuesta a todas. De manera paralela, se establecieron canales de comunicación directa con los municipios metropolitanos y el gobierno del estado, para la aclaración de dudas y ajustes técnicos justificados.

Finalmente, la tercera etapa consto de un ejercicio deliberativo entre los representantes de la Junta de Coordinación Metropolitana, para la revisión del POTmet y su respectiva aprobación. Sobresaliendo el nivel de implicación del gobernador del estado de Jalisco, y los alcaldes de Guadalajara, Zapopan y San Pedro Tlaquepaque⁴⁹. No obstante, los alcaldes de Zapotlanejo, Ixtlahuacán de los Membrillos y el Salto, mostraron un bajo compromiso con el fenómeno metropolitano⁵⁰.

Una vez revisado el proceso de elaboración del POTmet, puede afirmarse que el proceso participativo se llevó a cabo con base a lo regulado por el Código Urbano para el Estado de Jalisco. Se reconoció el rol del IMEPLAN como gestor de las interacciones en los diferentes procesos participativos. Respecto a los procesos participativos, algunos entrevistados percibieron dos cosas. La primera, que los procesos participativos fueron más consultivos que deliberativos. En segunda, la falta de la sociedad civil no organizada en los ejercicios participativos, dio como resultado un instrumento sólidamente técnico, pero con un limitado enfoque social.

6.4. El Programa de Desarrollo Metropolitano

El Programa de Desarrollo Metropolitano es un instrumento que define fundamentalmente la estrategia de implementación de la política de desarrollo metropolitano. Asimismo, determina la manera en que se coordinaran los tres niveles de gobierno dentro del territorio metropolitano. Para ello, establece una serie de ejes estratégicos y transversales (Ver Recuadro N°3).

⁴⁹ Entrevista 1

⁵⁰ Entrevista 2

Recuadro 3. Ejes estratégicos y transversales del PDM

<p>Ejes estratégicos</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ciudad segura y cohesionada2. Ciudad sustentable3. Ciudad equitativa y líder4. Ciudad digna y participativa5. Ciudad bella, culta y recreativa <p>Ejes trasversales</p> <ol style="list-style-type: none">6. Ciudad funcional y honesta7. Derechos humanos8. Trabajo decente y empleo digno

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Desarrollo Metropolitano

El diagnóstico de eje ciudad segura y cohesionada expone que la inseguridad pública representa el principal problema de los habitantes de la ciudad, donde las principales agresiones que sufren los ciudadanos son los robos a casas, robos a espacios públicos, viviendas ocupadas, etc. En consecuencia, el objetivo general es garantizar la seguridad humana mediante la generación de condiciones sociales de protección y mitigación de riesgos. Para ello, establece una serie de estrategias. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, seguridad humana, seguridad pública y ciudadana, seguridad espacial y cohesión social, gestión integral del riesgo (IMEPLAN , 2016b). En este sentido, define las siguientes líneas de acción (ver Tabla N°17).

Tabla 17. Líneas de acción de la estrategia de seguridad pública

Líneas de acción
<ul style="list-style-type: none">• Enfocarse en las áreas de prevención para efectuar acciones dirigidas a grupos de riesgo y prevención situacional.• Generar nuevos modelos de autoridad jurídica: presunción de inocencia, impulso de contralorías sociales para evaluar a las autoridades.• Crear un Modelo Metropolitano de Seguridad para el Área Metropolitana de Guadalajara, que sea compatible con el Mando Mixto Intergubernamental de Policía.• Recuperar espacios públicos para que respondan al contexto y necesidades de su comunidad.

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Desarrollo Metropolitano

El diagnóstico general del eje ciudad sustentable ilustra que la metrópoli de Guadalajara atraviesa una serie de problemáticas vinculadas a la gestión de la diversidad de ecosistemas, la gestión integral del agua, la calidad del aire, el manejo de residuos sólidos, la movilidad urbana.

En cuanto a la diversidad de ecosistemas se identificó que los ecosistemas intraurbanos públicos (áreas verdes) presentan una desigualdad de su distribución y mantenimiento. En segundo lugar, los ecosistemas periurbanos y regionales presentan una tendencia de crecimiento fronterizo urbano y cambios de uso de suelo, los cuales provocan una disminución de la superficie y una mayor producción de cultivo sin valor alimentario. De manera general, el diagnóstico ilustra la distribución desigual de los espacios verdes y la falta de gestión de los ecosistemas periurbanos (IMEPLAN , 2016b).

En el diagnóstico de gestión integral del agua se identificaron tres fases del servicio de agua: abastecimiento del agua potable, el tratamiento del agua residual, manejo del agua de las lluvias. De manera general, se identificaron problemáticas en cada una de estas fases. En cuanto al abastecimiento del agua potable se identificó que el abastecimiento no está asegurado para todos los habitantes y tampoco de manera estable a largo plazo. Respecto al tratamiento de agua

residual se identificó que los cuerpos de agua se encuentran contaminados y con repercusiones para la población. Finalmente, en el manejo del agua de las lluvias se identificó que, en época de lluvias, los cuerpos contaminados y la infraestructura de drenaje se desbordan, provocando pérdidas materiales y riesgos a la seguridad y salud humana (IMEPLAN , 2016b).

En el diagnóstico de calidad del aire se identificó que la creciente producción y emisión de gases y partículas provenientes principalmente de fuentes antropogénicas forman parte de las problemáticas de la población, debido a la acelerada motorización de la ciudad, a una desactualización de la normatividad que regule la calidad del aire con relación a parámetros internacionales, y a esquemas deficientes de verificación y control de emisiones a la industria y a los vehículos.

El diagnóstico de tratamiento de residuos identifico un deficiente servicio de gestión de recolección, transporte, transparencia y disposición de los residuos sólidos, lo que ha provocado un impacto negativo ambiental en la metrópoli de Guadalajara. Entre los puntos críticos destacan la ausencia de un sistema de separación de materiales; grandes distancias para transportar los residuos; la ausencia de recolección de residuos en algunas colonias de la metrópolis (IMEPLAN , 2016b).

En el diagnóstico de movilidad urbana se identificaron una serie de problemáticas ligadas al transporte público, entre ellas se encuentran, por el ejemplo, incrementos de costo, tiempos y condiciones de traslado (inseguridad e incomodidad). Por otro lado, se identificaron las grandes distancias que realizan los habitantes para trasladarse a sus lugares de trabajo, ya sea en transporte (público/privado) como transporte no motorizado.

De este modo, el eje ciudad sustentable propone unas líneas de acción para la protección, y mejora de las áreas verdes metropolitanas; mejora del acceso, disponibilidad y calidad del agua; gestionar adecuadamente los residuos sólidos; movilidad ágil, segura, cómoda, asequible para toda la población; mejorar la calidad del aire (ver Tabla N°18).

Tabla 18. *Líneas de acción de las estrategias de gestión integral de agua, calidad del aire, residuos sólidos, movilidad urbana*

Estrategias	Líneas de acción
Gestión ecosistémica	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para la gestión ecosistémica. • Elaboración y aplicación de ordenamientos ecológicos. • Creación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de impactos.
Gestión integral del agua	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de las fuentes de abastecimiento de agua potable. • Tratamiento de aguas residuales domésticas, agropecuarias e industriales en los ríos. • Separación de drenajes de aguas residuales y de lluvia. • Renovación y aseguramiento de la red de infraestructura de agua potable. • Tratamiento de aguas para su reciclaje y disponibilidad eficiente de aguas grises.
Calidad del aire	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de normas y acciones relativas a la calidad de aire. • Regulación del control de emisiones de vehículos motorizados privados. • Transporte público de bajas emisiones. • Resarcimiento ambiental y servicios ecosistémicos (con áreas verdes).
Residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de tecnologías que permitan la clasificación y reciclaje de residuos sólidos. • Mejora en los servicios de recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición de residuos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Generación en los espacios verdes susceptibles al aprovechamiento de áreas protegidas de fabricación de composta de residuos orgánicos para su reciclaje y utilización en tales espacios.
Movilidad urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación integral de la movilidad con participación ciudadana amplia y activa. • Accesibilidad universal para el transporte digno, seguro, cómodo, ágil y asequible. • Movilidad no motorizada. • Priorización al uso del transporte no motorizado y público. • Articulación multimodal de la movilidad metropolitana.

Fuente: Elaboración propia información del Programa de Desarrollo Metropolitano

El eje ciudad equitativa y líder expone que el sector empresarial, y concretamente la pequeña y mediana empresa se encuentra profundamente dañada por el estancamiento estructural de la economía nacional. Este deterioro económico parece afectar múltiples dimensiones en toda la ciudad, lo que se refleja en un crecimiento económico débil e inestable, alto nivel de conflicto entre los sectores formal e informal, precariedad laboral, riesgo a la pobreza. De modo que, las líneas de acción están encaminadas a promover el desarrollo local para garantizar un crecimiento económico. Por ello, propone una política de reactivación productiva vinculada a una equitativa distribución del ingreso (IMEPLAN , 2016b).

El eje estratégico ciudad digna y participativa enfatiza en el desarrollo mediante una perspectiva de derechos sociales que garantice a los ciudadanos una vida digna y participativa. A pesar de que la metrópoli de Guadalajara registra tasas de pobreza y de distribución de los ingresos menores al promedio nacional, la tendencia es creciente en algunos municipios, y particularmente los localizados en las periferias (IMEPLAN , 2016b). Con la finalidad reducir las tasas de pobreza y pobreza extrema, se estableció una estrategia encaminada a satisfacer los derechos elementales de la población, como la alimentación, la salud, y educación.

El eje ciudad bella, culta y recreativa exhibe que la metrópolis cuenta con una gran diversidad de instalaciones culturales, educativas, y recreativas. Sin embargo, tanto los inmuebles como su equipamiento están deterioradas, debido a la falta de mantenimiento (IMEPLAN , 2016b). En consecuencia, establece una estrategia encaminada a la reconstrucción de los espacios públicos. De manera particular, establece unas líneas de acción para el fortalecimiento de los espacios públicos recreativos y deportivos (ver Tabla N°19).

Tabla 19. *Intervenciones de espacios públicos*

Líneas de acción
<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar y democratizar el uso de los espacios públicos recreativos y deportivos. • La conservación, expansión y mejoramiento en la calidad de los espacios públicos. • Intensificación del desarrollo de nuevos espacios públicos. • Intervenciones de espacios públicos inmediatos y de equipamiento público destinado a las expresiones culturales y recreativas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Desarrollo Metropolitano

Como se mencionó, el Programa de Desarrollo Metropolitano establece una serie de ejes transversales, mismos que están ampliamente vinculados a los ejes estratégicos mencionados anteriormente.

El eje ciudad funcional y honesta busca alcanzar una gestión pública funcional, honesta y transparente. El diagnóstico del eje ciudad funcional y honesta, identificó que algunos organismos descentralizados presentan una serie de problemas. Por ejemplo, algunos de ellos presentan limitaciones organizativas para hacer frente a los problemas intermunicipales (IMEPLAN , 2016b). Adicionalmente, estos organismos atienden problemáticas de demarcaciones específicas, y no integran una estrategia común metropolitana. El resultado ha sido una falta de atención en zonas específicas de la metrópolis, y particularmente en los espacios límites entre municipios. La fragmentación en la prestación de los servicios aumenta las posibilidades de errores administrativos y de prácticas inapropiadas, como la baja rendición de cuentas y corrupción. Por otro lado, se identificó una falta de mecanismo de participación

ciudadana para el seguimiento y vigilancia de la prestación de los servicios públicos que contrarresten la corrupción sistémica. De manera particular, el eje ciudad funcional y honesta muestra una mayor vinculación con dos ejes estratégicos (ciudad segura y cohesionada, y ciudad sustentable) que establecen estrategias para la gestión de los servicios públicos metropolitanos.

Dados los desafíos identificados, el eje ciudad honesta y funcional enfatiza la creación de estructuras de coordinación metropolitana para garantizar el funcionamiento del Área Metropolitana de Guadalajara. Adicionalmente, enfatiza que la participación ciudadana debe formar parte de la toma de decisiones sobre la provisión de los servicios públicos metropolitanos. Como consecuencia, establece líneas de acción encaminadas al reforzamiento de la coordinación intermunicipal con respecto a la prestación de los servicios públicos metropolitanos, así como para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la prestación de los servicios públicos.

El eje transversal derechos humanos ilustra que el Área Metropolitana de Guadalajara atraviesa una situación crítica con respecto a los derechos humanos. En materia de derechos civiles y políticos, los niveles de violencia han crecido en la metrópoli de Guadalajara, un aspecto que ha restringido el ejercicio de los derechos civiles de los ciudadanos. Por otro lado, la distribución desigual del ingreso, la precariedad laboral restringe los derechos económicos de los ciudadanos. En suma, la incapacidad de los ciudadanos para satisfacer sus necesidades básicas, como alimentación, educación y salud, cuestionan también el cumplimiento de sus derechos sociales. En consecuencia, este eje adopta unas líneas de acción encaminadas a la institucionalización de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales. De manera particular, este eje muestra una mayor vinculación con el eje estratégico ciudad equitativa y líder, que establece estrategias de crecimiento económico (IMEPLAN , 2016b).

Finalmente, el eje trabajo decente y empleo digno, muestra que la metrópoli de Guadalajara tiene un alto número de población económicamente activa. De manera particular, la economía formal del Área Metropolitana de Guadalajara es más grande en comparación con la nacional y estatal, sin embargo, las condiciones del empleo son precarias, y particularmente en el sector formal. Prueba de ello es que los salarios han caído, las jornadas laborales a menudo exceden la jornada laboral legal, reducción de las prestaciones, incremento de los trabajadores contratados

de forma inestable. Ante este panorama, este eje propone unas líneas de acción que propicien la generación correcta de empleos, pero con apego a los derechos laborales (IMEPLAN , 2016b). Asimismo, este eje muestra una vinculación con el eje estratégico ciudad equitativa y líder, que establece estrategias de generación de empleos.

6.4.1. Proceso de elaboración del Programa de Desarrollo Metropolitano

El proceso de elaboración del Programa de Desarrollo Metropolitano también ha transitado por diferentes etapas. La primera etapa constó de un ejercicio deliberativo que tuvo lugar en mesas de trabajo entre autoridades municipales para compatibilizar el Plan de Desarrollo Metropolitano. Esta etapa fue desarrollada mediante los “Talleres de capacitación para la planeación metropolitana”. Se llevó a cabo un total de 7 talleres de planeación con los responsables de planeación de los ayuntamientos metropolitanos (IMEPLAN , 2016b). Aquí se revisaron los ejes de desarrollo de cada instrumento, la temática que abarca cada uno, la problemática tanto municipal como metropolitana y las estrategias para impulsar el desarrollo metropolitano. Este ejercicio genero los insumos necesarios para la versión PDM 1.0.

De manera general, las Instancias de Coordinación Metropolitana asumieron un mayor protagonismo en la construcción del PDM. Por ejemplo, el equipo técnico del IMEPLAN, además de llevar a cabo las capacitaciones con los responsables de planeación de los ayuntamientos metropolitanos, asumieron el rol de mediadores durante la integración de estrategias de corte metropolitano.

Las unidades de planeación tuvieron una mayor incidencia en esta etapa. Entre ellas están, por ejemplo, las unidades de planeación de los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan, pues nutrieron de contenido técnico los ejes estratégicos de ciudad segura y cohesionada, y el eje transversal de ciudad sustentable. Adicionalmente, se visibilizo una mayor colaboración entre los equipos técnicos involucrados, lo que facilito el flujo de información sobre las diversas problemáticas asentadas en el territorio metropolitano. Esto indica que la integración de la versión PDM 1.0 se realizó a través de las iniciativas locales.

La segunda etapa consistió en un proceso de planeación participativa que marco un precedente en cuanto a prácticas de gobernanza a escala metropolitana, pues estuvo orientado a facilitar la participación de todos los sectores y la comunicación entre las partes interesadas. Este ejercicio participativo enfatizo en el involucramiento de todos los sectores para la construcción del proyecto metropolitano. Para ello, se implementaron tres mecanismos participativos: espacios de participación barrial, foros temáticos, plataforma digital.

Los espacios de participación barrial estuvieron encaminados a identificar las problemáticas metropolitanas y sus interrelaciones que percibían los habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara (ver Figura N°7). Este mecanismo participativo propicio diálogos a través de mesas de trabajo que brindaron una lectura de las problemáticas en las colonias, municipios y diferentes zonas (urbanas, periurbanas) del Área Metropolitana de Guadalajara. Los espacios de participación barrial buscaron una representación territorial, ya que abarcaron los nueve municipios metropolitanos. De esta manera, la elección de sedes se hizo a partir de identificar espacios públicos estratégicos que relacionaran a municipios en una lógica territorial metropolitana. De manera particular, se llevaron a cabo 28 espacios de participación barrial, en donde se instalaron 146 mesas. Cada mesa de trabajo estuvo acompañada por moderadores y relatores del IMEPLAN, mismos que organizaron las rondas de participación para que los asistentes expresaran sus preocupaciones y propuestas.

Figura 7. Espacio de participación barrial en el auditorio de la macroplaza



Fuente: IMEPLAN

En este sentido, un actor clave en este ejercicio participativo ha sido la televisora “canal 44” de la Universidad de Guadalajara, convirtiéndose en el actor promotor de los espacios de participación barrial. Su papel fue vital para compartir a los ciudadanos la propuesta de coconstrucción metropolitana. De hecho, el director del IMEPLAN, Ricardo Gutiérrez Padilla participo en varios programas de televisión, para exponer lo imprescindible que es la participación ciudadana en la construcción del PDM. Se aprecia que las transmisiones tenían una fuerte carga discursiva sobre el proyecto de ciudad.

Por su parte, el CCM asumió un papel relevante en los espacios de participación barrial. Conviene mencionar que meses antes de iniciar la construcción del PDM, hubo una renovación de los consejeros del CCM. A diferencia del anterior, el nuevo consejo estaba integrado por personas que provenían de diferentes frentes sociales. Los nuevos integrantes del CCM asumieron un papel más activo durante el proceso de la planeación participativa, su rol estuvo encaminado a vincular a la mayoría de sectores en la construcción del Programa de Desarrollo Metropolitano. Los representantes del CCM, por un lado, hicieron un acompañamiento al IMEPLAN en los foros de participación barrial, y por el otro, impulsaron la participación ciudadana en los municipios metropolitanos. Sin importar cuál era su profesión, los representantes del CCM salieron a las calles a dialogar con la sociedad civil organizada y no organizada. Resulta importante mencionar que la mayoría de los representantes del CCM provenían de las filas del activismo, esta diversidad explica el mayor protagonismo de los representantes del CCM con respecto a la construcción del PDM⁵¹.

Asimismo, los espacios de participación barrial estuvieron encaminados a que las Instancias de Coordinación Metropolitana (IMEPLAN y CCM) se relacionaran de manera directa con las comunidades indígenas asentadas en el Área Metropolitana de Guadalajara, sin la intermediación de asociaciones civiles. Entre las comunidades indígenas involucradas están, por ejemplo, las de origen náhuatl, mixteco, zapoteco y wixárika. Sin embargo, en las sesiones de los foros barriales emergieron una serie de conflictos derivados de las dificultades que presentan

⁵¹ Entrevista 5, 7

estas comunidades indígenas para acceder a buenos empleos, la falta de escuelas pluriculturales y plurilingües, la falta de acceso a servicios básicos.

Como se mencionó, los espacios de participación barrial se realizaron en diferentes localizaciones que cubrieron integralmente el territorio metropolitano. La diversidad de problemáticas expresadas por los ciudadanos, brindo al IMEPLAN una radiografía general de la diversidad del modelo policéntrico territorial, así como las diferencias contextuales entre localidades rurales, barrios tradicionales y fraccionamientos periféricos. Esto le permitió al IMEPLAN identificar la complejidad que representa la gestión del territorio metropolitano.

En general, los foros de participación barrial mostraron varios aspectos. En primer lugar, facilitaron la difusión de los contenidos del Programa de Desarrollo Metropolitano. En segundo lugar, mostraron los conflictos entre los técnicos del IMEPLAN y las comunidades indígenas. Tercero, brindaron una radiografía general de las problemáticas metropolitanas.

Por otra parte, los foros temáticos con expertos y actores clave buscaban la obtención de conocimiento técnico que nutriera los ejes estratégicos y transversales del PDM. Estos espacios de reflexión y discusión pública integraron grupos de especialistas de organizaciones de la sociedad civil, representantes de los sindicatos, sectores empresariales y académicos asentados en la metrópoli de Guadalajara. Para ello se realizaron en total 8 Foros Temáticos (uno por cada eje, exceptuando ciudad integral) con un total de 40 mesas de trabajo. La dinámica de trabajo se realizó mediante el formato de grupos focales integrados de 6 a 10 personas con apoyo de herramientas para la identificación y priorización de problemas, formulación de estrategias y proyectos (ver Figura N°8). A pesar de que la convocatoria ha sido amplia, solo asistieron la mitad de los invitados. Lo que evidencia el grado de abstencionismo de los ciudadanos hacia estos ejercicios participativos, el cual está vinculado a la crisis de credibilidad que atraviesan estos ejercicios participativos en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Figura 8. Foro temático



Fuente: IMEPLAN

El conocimiento académico ha sido indispensable en este ejercicio participativo. De hecho, las líneas de acción establecidas en el eje estratégico de sustentabilidad provienen de las aportaciones realizadas por los académicos en los foros temáticos. Las diferentes casas de estudio localizadas en el área metropolitana cuentan con mentes brillantes ligadas a temas urbanos, por lo que sus aportaciones brindaron solidez técnica a la versión del PDM 2.0⁵².

Sin embargo, pese a la incidencia de los académicos en los foros temáticos, las universidades del Área Metropolitana de Guadalajara no mostraron el mismo nivel compromiso. Este es un problema arraigado desde el POTmet, exponiendo la débil relación institucional entre el IMEPLAN y las universidades. Cabe mencionar que al momento de la elaboración del PDM, el IMEPLAN tenía tres años de funcionamiento. Por ello, uno de los objetivos de la nueva administración del IMEPLAN ha sido consolidar y formalizar los vínculos institucionales para futuros proyectos metropolitanos⁵³.

⁵² Entrevista 12

⁵³ Entrevista 2, 11

Por otra parte, en los foros especializados predominaron las relaciones de cooperación indirectas entre el IMEPLAN y el sector empresarial; es decir, la cooperación se dio a través de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO). El compromiso adquirido por la CANACO se vio reflejado en los foros temáticos; de hecho, tuvieron mayor incidencia en el foro temático vinculado al eje Trabajo Decente y Empleo Digno. En cuanto a las relaciones del IMEPLAN y CANACO, estas fueron de índole cooperativa y visibles para la opinión pública⁵⁴.

Por otra parte, las asociaciones civiles figuraron como actores relevantes en los foros barriales. Entre estas se encuentran, por ejemplo, la organización FM4 paso libre, que ha participado activamente en el eje Ciudad Funcional y Honesta, que aborda problemáticas ligadas al buen funcionamiento de la administración pública. Por otra parte, las organizaciones como Jalisco Cómo Vamos se involucraron profundamente en el eje Ciudad Sustentable, que trata problemáticas vinculadas con la movilidad, tratamientos de residuos y gestión de agua. En general, se apreció un mayor nivel de incidencia de estas asociaciones, ya que sus aportaciones fueron consideradas para la versión del PDM 2.0. Esto se debe a que los representantes del Consejo Ciudadano Metropolitano estaban ampliamente vinculados con estos sectores⁵⁵. A diferencia del POTmet, los foros temáticos del PDM presentaron un mayor nivel de participación de asociaciones civiles.

El conocimiento obtenido de los expertos y actores locales durante los Foros Temáticos Especializados, han sido elementales para identificar los problemas centrales, estrategias y proyectos del Área Metropolitana de Guadalajara.

El tercer método consistió en un ejercicio participativo mediante la plataforma digital (<http://la-gentemanda.mx/> dirigido a personas que no pudieron participar en los espacios de participación barrial y foros temáticos). La finalidad de este mecanismo fue incentivar la participación de los ciudadanos en espacios digitales para que expresaran e intercambiaran puntos de vista acerca de las problemáticas de la ciudad. Esta estrategia sirvió como una extensión de la participación

⁵⁴ Entrevista 6, 7

⁵⁵ Entrevista 8, 9

ciudadana, facilitando la identificación de problemáticas existentes en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Todas las opiniones recopiladas de expertos derivadas de los foros especializados, así como las opiniones recopiladas en los foros barriales y virtuales, han sido utilizadas para la elaboración del PDM 2.0. Adicionalmente, el IMEPLAN ha tomado como referencia una serie de indicadores, así como una extensa consulta bibliográfica para establecer el rumbo del Área Metropolitana de Guadalajara.

Una vez finalizados los foros temáticos, generales y virtuales. Los representantes de la Junta de Coordinación Metropolitana propusieron al IMEPLAN una ampliación del proceso de planeación participativa, mismo que tomo forma mediante la ruta “RUTA2042”, una estrategia participativa encaminada a fortalecer el papel de la sociedad civil organizada y no organizada en la construcción del PDM. Esta estrategia ha estado integrada por tres dinámicas participativas: diálogos por la ciudad, agentes que proponen, Guadalajara 500.

Por una parte, “Diálogos por la ciudad” son espacios de encuentro entre el equipo de la Dirección de Planeación (DiPlan) con grupos interdisciplinarios de 3 personas y con la sociedad civil organizada y no organizada. En estos ejercicios participativos se llevaron a cabo actividades de sensibilización sobre el estado de la metrópoli. Esta dinámica ha estado acompañada por el uso y difusión del Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIGmetro), un base de datos que integra información del territorio metropolitano, y la herramienta de reporte ciudadano, un instrumento que permite a los habitantes informar sobre las irregularidades existentes en el Área Metropolitana de Guadalajara.

Los diálogos por la ciudad se llevaron a cabo mediante dos etapas. En la primera etapa que se realizó entre mayo del año 2017 y septiembre del año 2018, se realizaron un total de 106 jornadas de trabajo en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara. Las jornadas de trabajo cubrieron un total de 17 centralidades impulso y 20 centralidades emergentes. En la segunda etapa que comenzó en febrero del año 2020, se han llevado a cabo un total de 5 jornadas de trabajo, de las cuales, 2 de ellas fueron en Guadalajara, 2 en Tlajomulco de Zúñiga y 1 en Tonalá. Las jornadas de trabajo cubrieron 3 centralidades de impulso y 3 emergentes. En la

actualidad, para terminar de cubrir todas las centralidades impulso emergentes establecidas en el POTmet, de un total de 27 centralidades de impulso, solo hacen falta cubrir 7 de ellas, y de una total de 48 centralidades emergentes, solo hacen falta cubrir 19 de ellas.

En la localidad de Atequiza del municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos se llevó a cabo un dialogo en Atequiza. Esta actividad estuvo encaminada a la identificación de retos y oportunidades de la comunidad, mediante el recorrido por la zona, diálogos con vecinos. En los diálogos participaron miembros de organizaciones de la sociedad civil organizada como la Wikipolítica, Revista Territorio, la Red Universitaria para la Movilidad. En la segunda etapa del día, el equipo de IMEPLAN recorrió las calles para dialogar con las personas sobre la ciudad. A través de estas conversaciones se registraron propuestas y proyectos, se identificaron actores de las comunidades, lo que a su vez facilito la creación de redes, para la construcción de una agenda metropolitana que atienda sus necesidades.

En el municipio de Tlajomulco en el corredor López Mateos se llevó a cabo un dialogo con los representantes de las distintas organizaciones, para conocer los problemas relacionados con la expansión urbana en el Área Metropolitana de Guadalajara. Los resultados de este proceso permitieron identificar que la construcción de parques habitacionales en zonas colindantes a las reservas naturales está generando un decrecimiento de los recursos naturales.

En la centralidad emergente “Lázaro Cárdenas” localizada en la Colonia Nueva Israel del municipio de Tonalá, el IMEPLAN y la asociación civil denominada TECHO, mantuvieron un acercamiento con la comunidad para dialogar sobre el valor que tiene la reserva natural protegida en la zona. Aquí los habitantes de la zona compartieron su punto de vista con relación a vivir cerca de un área natural protegida. De manera concreta, sobresale el conflicto entre los miembros de la comunidad y los miembros del IMEPLAN y TECHO, derivado de las descargas irregulares de residuos que han convertido espacios dedicados a la recreación en zonas contaminadas.

En el parque metropolitano ubicado en el municipio de Zapopan se mantuvo un dialogo con los ciudadanos para obtener su perspectiva referente a la importancia de los espacios verdes y recreativos de la metrópoli. De manera general, los ciudadanos manifestaron su descontento con

la falta de espacios verdes y abiertos para la relajación y el esparcimiento. Este hecho ha llevado a los ciudadanos a trasladarse al parque metropolitano para satisfacer sus necesidades de recreación y deporte.

En el Boulevard Marcelino García Barragán en Guadalajara se llevó a cabo una charla entorno a las problemáticas o beneficios derivados de la ciclovía. Este dialogo fue organizado por los colectivos de Wikipolítica, Comparte la Ciudad y la Red Universitaria para la Movilidad. Entre los actores involucrados están, por ejemplo, los habitantes de las colonias Boulevard, Marcelino García Barragana, así como funcionarios del gobierno del estado de Jalisco. El objetivo principal del diálogo ha sido la construcción de redes públicos/privadas para el tratamiento de temas ligados al transporte público no motorizado.

Por otro lado, en la centralidad de Colotlán ubicada en las inmediaciones de la carretera Guadalajara-Colotlán, los representantes del IMEPLAN mantuvieron un dialogo con los habitantes de la zona, la cual cuenta con un desarrollo disperso de fraccionamientos de vivienda con elevada densidad poblacional. Sin embargo, en la jornada de trabajo florecieron una serie de conflictos entre los actores involucrados, debido a la falta de seguridad en las calles y la falta de servicios urbanos.

Por otra parte, la estrategia participativa agentes que proponen ha impulsado el involucramiento del conocimiento experto y académico en el PDM. Esta estrategia participativa ha estado integrada por dos dinámicas participativas: sesiones especializadas y de la academia a la estrategia.

Las sesiones especializadas son definidas y organizadas en función de temáticas centrales que proponen los miembros de la Dirección de Planeación. Asimismo, impulsan el involucramiento de expertos del Área Metropolitana de Guadalajara para nutrir de contenido técnico el PDM. De manera concreta se han realizado un total de 4 sesiones especializadas. La primera sesión denominada “La relevancia de la organización colectiva local para sobreponernos a situaciones de crisis”, consistió en visibilizar, rescatar la importancia y las capacidades que la sociedad civil organizada tiene en contextos de crisis locales y globales. Entre los actores involucrados estuvieron, por ejemplo, representantes de asociaciones civiles como Mujeres Ecologistas de la

Huizachera, Centro de Investigación y Recursos para el Desarrollo, Casa Quince, Banco de Alimentos de Zapotlanejo, Amigos Trabajando en los Cruceos.

La segunda sesión denominada “Construcción de políticas para la gestión de estacionamientos”, consistió en el diseño de estrategias para mejorar la gestión de estacionamientos. Aquí se llevaron a cabo 2 jornadas. En la primera se identificaron problemas y oportunidades relacionadas con la gestión de estacionamientos del Área Metropolitana de Guadalajara. En la segunda se analizaron las acciones que ayudaran a mitigar los problemas relacionados con la gestión de estacionamientos del Área Metropolitana de Guadalajara. Entre los actores involucrados estuvieron, por ejemplo, los representantes del Centro Universitario Tonalá (CUTonalá), del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD), del Observatorio Ciudadano Jalisco Cómo Vamos, del Observatorio Ciudadano de Movilidad y Transporte Público de Jalisco, de la Sección Especializada de Estacionamientos de la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara, Cámara Nacional de Vivienda delegación Jalisco, etc.

Por otra parte, la dinámica participativa denominada de la academia a la estrategia, estuvo orientada a recuperar y vincular el conocimiento académico en el desarrollo metropolitano. Fue un mecanismo de colaboración entre los representantes del IMEPLAN y los académicos y estudiantes de las universidades del Área Metropolitana de Guadalajara. La primera edición de este mecanismo se realizó en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Se seleccionaron 8 temas vinculados a temas de ciudad y espacios públicos sustentables. Las exposiciones se realizaron en bloques independientes de 15 minutos, destinados a un dialogo entre la contraparte del IMEPLAN y los académicos. Los actores involucrados intercambiaron opiniones en espacios destinados a la discusión abierta.

En resumen, estas tres líneas de acción de la RUTA2042 (sesiones especializadas, agentes que proponen y de la academia a la estrategia) estuvieron encaminadas a posicionar al IMEPLAN como interlocutor accesible y cercano para la ciudadanía, que valora y coordina las distintas voces de los diferentes sectores del Área Metropolitana de Guadalajara.

Por otra parte, tras las críticas hacia los representantes de la Junta de Coordinación Metropolitana por su baja incidencia en la construcción del PDM, por un lado, y la insatisfacción

de varios sectores con respecto a los ejercicios participativos, por el otro⁵⁶. Se llevo a cabo la estrategia participativa denominada “Guadalajara 500”, que consistió en espacios periódicos de interlocución directa entre la sociedad civil organizada y no organizada con los representantes de la Junta de Coordinación Metropolitana. Para ello, los representantes de la JCM designaron al entonces presidente municipal de Guadalajara, Enrique Alfaro Ramírez, como el interlocutor de la JCM con las asociaciones civiles (ver Figura N°9). Durante la sesión se abordaron problemáticas como la degradación de los recursos naturales, el desabasto del agua, los problemas de movilidad. La falta de espacios verdes en los corazones de las manzanas, los cuales son utilizados como bodegas o estacionamientos. Así como la problemática del acceso a la vivienda sostenible, adecuada, segura y asequible⁵⁷. Entre los actores involucrados estuvieron, por ejemplo, Susana de la Rosa de la asociación Comparte tu ciudad, Carlos Estrada de ocupa tu ciudad.

Figura 9. Sesión de Guadalajara 500



Fuente: IMEPLAN

Resulta importante mencionar que la participación ciudadana no termina con los anteriores ejercicios de planeación participativa. El Programa de Desarrollo Metropolitano no es un

⁵⁶ Entrevista 9, 10

⁵⁷ Entrevista 1

documento estático, sino un instrumento de acción ciudadana, es decir, una propuesta de gobernanza. La metrópoli de Guadalajara requiere que la sociedad civil no organizada participe activamente en la construcción del modelo metropolitano. En este sentido, la versión del PDM 2.0 estará sujeta a un proceso de consulta pública donde se tomarán y evaluarán todos los comentarios para la contracción del documento final denominado PDM 3.0. Un instrumento que será referencia obligatoria de la metrópoli hacia el año 2042.

CAPÍTULO 7. LOS EFECTOS DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL, POLÍTICO-CULTURAL Y SOCIODEMOGRÁFICO DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA SOBRE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LAS REDES DE GOBERNANZA EN EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PROGRAMA DE DESARROLLO METROPOLITANO

En este trabajo de investigación el problema del contexto institucional y estructural del Área Metropolitana de Guadalajara para la gobernanza en las políticas públicas de planificación se localiza en el centro del debate académico. En esencia, la importancia del problema radica en la gama de consecuencias negativas sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, y particularmente en los elementos de la dimensión del proceso (*throughput legitimacy*), como la diversidad de actores, las simetrías de poder, la debida deliberación, la transparencia y la satisfacción de los actores involucrados.

Así pues, los condicionantes a la legitimidad democrática en las redes gobernanza se pueden dividir en institucionales, políticos-culturales y sociodemográficos. Las variables propias del contexto institucional son las reglas formales e informales expresas en normativas y recursos financieros. Por otro lado, las variables propias del contexto político-cultural son las actitudes políticas de los ciudadanos, entre ellas están, por ejemplo, la desconfianza institucional y desinterés político. Finalmente, las variables propias del contexto sociodemográfico están relacionada con la pobreza y pobreza extrema, los niveles de escolaridad y los rangos de edad.

A los fines de aplicar este debate a un caso real, el capítulo ilustra los efectos que tienen los condicionantes institucionales, político-culturales y sociodemográficos sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas: el Plan Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) y el Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM). El capítulo se divide de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza un diagnóstico del estado de la cuestión, mediante los resultados de las entrevistas semiestructuradas y de un modelo de regresión. Por último, se exponen las limitaciones del estudio.

7.1. La legitimidad del proceso (*throughput legitimacy*) del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano

La teoría de la legitimidad democrática de la gobernanza, resalta la importancia de la diversidad de actores, las simetrías de poder, la debida deliberación, la transparencia y la satisfacción de los actores involucrados, para alcanzar una elevada legitimidad democrática del proceso. Sin embargo, variables propias del contexto institucional pueden incidir negativamente sobre la legitimidad democrática del proceso.

7.1.1. El contexto institucional y su efecto en la diversidad de actores

La teoría de la legitimidad democrática de la gobernanza considera importante la participación de todos los actores relevantes del territorio, sin embargo, se apreciaron una serie de reglas límites que excluyeron a grupos de personas del taller de planeación y la consulta pública. Por ejemplo, la convocatoria del taller de planeación incluyó la participación del Consejo Ciudadano Metropolitano y dependencias de los ayuntamientos metropolitano, no obstante, excluyó la participación de asociaciones civiles y sociedad civil no organizada. La convocatoria del taller de planeación no fue la más idónea para dar cauce al creciente involucramiento de todos los sectores, lo que de algún modo u otro repercutió negativamente en la participación ciudadana. De modo que, las reglas límites expresadas en la convocatoria del taller de planeación excluyeron a diferentes grupos de actores de la construcción del POTmet.

Adicionalmente, en el proceso de la consulta pública, se apreciaron dos tipos de reglas que excluyeron a asociaciones civiles y la sociedad civil no organizada de la construcción del POTmet. En primer lugar, los temas de fondo (reglas de alcance) tratados en el instrumento condicionaron el tipo de participación. Por ejemplo, los foros temáticos y públicos de la consulta pública fueron dirigidos a los colegios de profesionistas, cámaras empresariales, académicos, pues los temas de vivienda, sustentabilidad ambiental, entre otros, requerían conocimiento especializado. En segundo lugar, a pesar de que la consulta pública se desarrolló dentro de los tiempos exigidos por la ley (no menor de cuarenta y cinco días naturales y no mayor de tres meses), el periodo de la consulta pública (cuarenta y ocho días) fue extremadamente corto y veloz (reglas informales), un hecho que restringió la realización de foros públicos en cada uno

de los municipios metropolitanos y, en consecuencia, la inclusión de las voces de la sociedad civil no organizada en el instrumento.

En términos generales, el POTmet se trató de una red de gobernanza con cierto grado de cierre y elitismo, ya que estuvo integrada por las Instancias de Coordinación Metropolitana (Junta de Coordinación Metropolitana, Instituto Metropolitano de Planeación, Consejo Ciudadano Metropolitano), las dependencias de los ayuntamientos metropolitanos, los organismos empresariales, colegios de profesionistas, académicos. De manera concreta, las reglas límites, de alcance e informales excluyeron a las asociaciones civiles (culturales, deportivas), la sociedad civil no organizada.

7.1.2. El contexto institucional y su efecto en las simetrías de poder

Las simetrías de poder hacen referencia a que todos los actores involucrados tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final; sin embargo, en el caso del POTmet, algunas instancias de coordinación metropolitana, ayuntamientos metropolitanos y asociaciones civiles, han tenido un menor nivel de incidencia en los resultados finales del instrumento.

Al analizar la etapa de la consulta pública se apreciaron desigualdades de poder entre los representantes del IMEPLAN y del CCM. Lo que se explica por la falta de presupuesto (reglas económicas) para la operatividad de la instancia de participación ciudadana. Esta situación pone la balanza en desigualdad de condiciones, teniendo implicaciones directas y limitando el ejercicio de las atribuciones del Consejo Ciudadano Metropolitano. En este caso, los recursos financieros se presentan como un bien escaso, lo que ha desincentivado la participación de los consejeros ciudadanos en la construcción del POTmet.

Por otra parte, el Código Urbano para el Estado de Jalisco determina que, durante la consulta pública, los consejeros ciudadanos deberán realizar observaciones al instrumento (Código Urbano del Estado de Jalisco, 2020), sin embargo, los representantes ciudadanos no realizaron observaciones. Esto ilustra dos aspectos. El primero de ellos es un desfase entre lo atribuido frente a lo ejecutado por el CCM, dejando la sensación de ser una instancia metropolitana vacía

de poder. El segundo de ellos es la figura “decorativa” del CCM dentro del esquema de coordinación metropolitana que solamente legitima las decisiones del IMEPLAN.

Por si fuera poco, el proceso de selección (reglas informales) de los representantes del CCM expresadas en el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana sofocaron la distribución equitativa de poder. El estatuto establece que los consejeros se elegirán a través de una convocatoria pública y abierta, emitida y dirigida por las comisiones edilicias de participación ciudadana de cada ayuntamiento (Estatuto Orgánico, 2014). Sin embargo, el proceso de selección ha propiciado la falta de autonomía de los consejeros ciudadanos, ya que la mayoría de consejeros ciudadanos propuestos están ligados al partido político que gobierna el ayuntamiento. El proceso de selección de los consejeros ciudadanos dificulta la distribución equitativa de poder entre el Consejo Ciudadano Metropolitano y la JCM, ya que subordina la actuación y disminuye la independencia del primero ante el segundo.

Con ello, se puede decir que el CCM está reglamentado en sumo grado y cuenta con mecanismos diseñados para mantener el control político, limitando la participación de los consejeros en la toma de decisiones. Conviene mencionar que algunos consejeros asumen roles diferenciados al momento de realizar las aportaciones, mientras que algunos ejercen su autonomía y posturas independientes, otros se subordinan a las decisiones del IMEPLAN y ayuntamientos metropolitanos. Lo que ilustra que es necesario mejorar el proceso de selección de los consejeros, ya que esta situación puede contrarrestar las desigualdades de poder existentes entre las Instancias de Coordinación Metropolitana.

Por otra parte, las desigualdades de poder entre los ayuntamientos metropolitanos también estuvieron presentes. Los temas que se trataron en el taller de planeación del POTmet eran muy complejos, aquellos ayuntamientos con mayor presupuesto como Guadalajara y Zapopan cuentan con personal mayormente calificado en comparación con los ayuntamientos de San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zapotlanejo, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, el Salto. En las mesas de trabajo que tuvieron lugar en el taller de planeación, los representantes que provenían de ayuntamientos con mayores recursos económicos mostraron mayores capacidades técnicas y, en consecuencia, mayor incidencia en los contenidos del

POTmet. De este modo, los recursos económicos (reglas económicas) condicionaron negativamente el nivel de incidencia de algunos ayuntamientos metropolitanos.

Adicionalmente, las desigualdades de poder estuvieron presentes entre los académicos, cámaras empresariales y colegios de profesionistas. Mientras que los académicos y representantes del Colegio de Arquitectos tuvieron menores posibilidades de incidir en el POTmet, por otra parte, los representantes de la Confederación Patronal de la República Mexicana, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción tuvieron mayores posibilidades de incidir en este instrumento de planificación. A pesar de que los académicos y los representantes de los colegios de profesionistas exhibían un conocimiento especializado en las temáticas del instrumento, su nivel de incidencia en el POTmet ha sido limitada. Esto se debe a que las cámaras empresariales asumen un papel determinante en el desarrollo de vivienda y transformación del espacio urbano en el Área Metropolitana de Guadalajara, dos aspectos de gran importancia en el instrumento. De modo que, las reglas de posición informales condicionaron negativamente la incidencia de los académicos y los colegios de profesionistas en los resultados del instrumento.

En términos generales, el análisis del taller de planeación y la consulta pública evidencia las reglas formales e informales que condicionaron el nivel de incidencia de algunos actores en los resultados finales. Sencillamente, el resultado final del POTmet no es producto de la gobernanza democrática, pues se asume como una política definida por el IMEPLAN, los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan, así como por las cámaras empresariales y de construcción.

7.1.3. El contexto institucional y su efecto en la deliberación

La teoría de la legitimidad democrática de la gobernanza enfatiza la importancia de la deliberación en donde el resultado es incorporado en las decisiones finales. Al respecto, los resultados de las entrevistas ilustraron que algunos representantes institucionales (ayuntamientos metropolitanos) y no institucionales (asociaciones civiles) realizaron observaciones al instrumento, pero que estas observaciones quedaron excluidas del documento final. Esto se debe a las reglas de autoridad expresadas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, la cual brinda atribuciones de toma de decisiones al IMEPLAN (Código Urbano del Estado de Jalisco, 2020).

7.1.4. El contexto institucional y su efecto en la transparencia

La teoría de la legitimidad democrática de la gobernanza considera importante que toda la información y contenido sea fácilmente accesible por múltiples canales. Sin embargo, ni los resultados de los debates del taller de planeación, ni las discusiones derivadas de la consulta pública fueron transparentadas. En cuanto al taller de planeación, la falta de transparencia se explica por las reglas de pago establecidas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, pues no determina los canales de información en donde se publicarán los resultados de las discusiones (Código Urbano del Estado de Jalisco, 2020). Con relación a la consulta pública, Código Urbano para el Estado de Jalisco establece que los resultados de los debates deberán ser publicadas en la plataforma oficial de IMEPLAN, no obstante, los resultados de las discusiones no fueron publicadas. La nula transparencia de los resultados de la consulta pública se explica por la falta de presupuesto (reglas económicas) del IMPELAN, pues los ayuntamientos metropolitanos no realizaban las aportaciones financieras correspondientes para la operatividad de las Instancias de Coordinación Metropolitana, lo que condicionó al IMEPLAN para llevar a cabo sus funciones integralmente.

7.1.5. El contexto institucional y su efecto en la satisfacción de los actores involucrados

La teoría de la legitimidad democrática de la gobernanza considera que los participantes deben estar satisfechos con el proceso. Sin embargo, en el caso del POTmet, la satisfacción de los actores involucrados con el proceso ha sido muy baja. La insatisfacción de los actores involucrados con respecto al proceso está ligada a que la mayoría de los actores involucrados tuvieron una limitada incidencia en el contenido del POTmet, pues el instrumento fue definido ampliamente por los funcionarios del IMEPLAN. Esto se debe a las reglas de autoridad expresadas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, la cual brinda atribuciones de toma de decisiones al IMEPLAN (Código Urbano del Estado de Jalisco, 2020).

7.2. La legitimidad democrática del proceso (*throughput legitimacy*) del Programa de Desarrollo Metropolitano

La perspectiva tórica de la legitimidad democrática de la gobernanza considera importante la diversidad de actores, las simetrías de poder, la debida deliberación, la transparencia y la satisfacción de los actores involucrados, para alcanzar una elevada calidad democrática del proceso. Sin embargo, en el caso del Programa de Desarrollo Metropolitano las variables propias del contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico, pueden restringir la legitimidad democrática las redes de gobernanza.

7.2.1. El contexto institucional y su efecto en la diversidad de actores

La perspectiva de la legitimidad democrática de la gobernanza considera importante la diversidad de actores. En el caso del PDM se trató de una red abierta y plural, pues estuvo compuesta por las Instancias de Coordinación Metropolitana (Junta de Coordinación Metropolitana, IMEPLAN, Consejo Ciudadano Metropolitano), las dependencias de los ayuntamientos metropolitanos, así como asociaciones civiles (culturales, sociales), organismos empresariales, académicos y sociedad civil no organizada.

No obstante, los habitantes del municipio de Juanacatlán quedaron excluidos del proceso, pues el alcalde del municipio no quiso comprometer recursos económicos (reglas económicas) del ayuntamiento para la realización de estos ejercicios participativos.

7.2.2. El contexto institucional y su efecto en las simetrías de poder

La distribución inequitativa de poder figura como una problemática constante en el proceso de construcción del PDM, ya que no todos los actores tuvieron las mismas posibilidades de incidir en los resultados finales. Las narrativas de los entrevistados ilustraron las desigualdades de poder existentes entre las Instancias de Coordinación Metropolitana, destacando el Consejo Ciudadano Metropolitano como una instancia vacía de poder. En primer lugar, a pesar de que el CCM es una instancia de participación ciudadanía, esta instancia posee una baja o nula capacidad de incidencia en la toma de decisiones. Uno de los entrevistados comenta: ----

nosotros solamente acompañamos en la parte de socialización ciudadana, pero no tomábamos decisiones, pues legalmente no teníamos esas atribuciones. Esto evidencia que se deben potenciar las capacidades del CCM, para que incidan en la fase inicial de los instrumentos⁵⁸. Desde esta perspectiva se podría asumir que la propia condición institucional del CCM condiciona su incidencia de la planeación participativa, pues solamente tienen atribuciones de acompañamiento en la etapa de la consulta pública. Lo que se explica por las reglas de autoridad expresadas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, pues no brindan atribuciones para la toma de decisiones al CCM, pues en la práctica, están atribuciones recaen en las instancias de coordinación política y técnica (Código Urbano del Estado de Jalisco, 2020).

En segundo lugar, el proceso de selección (reglas informales) de los representantes del CCM fortalecieron la inequitativa distribución de poder. El hecho de que los representantes del CCM hayan sido designados nuevamente por las unidades administrativas de participación ciudadana de los ayuntamientos metropolitanos, ha propiciado una participación exclusiva de ciudadanos vinculados a los partidos políticos que gobiernan los ayuntamientos metropolitanos. La subordinación de algunos representantes ciudadanos a las elites política ha producido desbalances de poder entre las instancias de coordinación metropolitana. Por ende, se puede decir que las lógicas de gestionar un instrumento de planificación mediante un enfoque basado en la gobernanza democrática, se vieron sofocadas por el procedimiento de selección antidemocrático de los representantes del Consejo Ciudadano Metropolitano.

En tercer lugar, la falta de conocimiento (regla informal) de los representantes del CCM sobre su papel dentro del esquema de coordinación metropolitana ha condicionado la distribución equitativa de poder. De manera particular, algunos de los representantes del CCM no entendían la verdadera función del CCM, ni cuáles son sus verdaderos objetivos. Un hecho que condicionó el nivel de incidencia de los representantes del CCM en el PDM.

Por otra parte, los talleres para la planeación metropolitana evidenciaron que algunos ayuntamientos metropolitanos presentaban limitadas capacidades para incidir en el resultado

⁵⁸ Entrevista 8

final. A pesar de que de que las reglas formales expresadas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco incentivan la participación de los ayuntamientos metropolitanos en la construcción del PDM; no obstante, las reglas económicas limitaron la participación de algunos ayuntamientos. Por ejemplo, los bajos presupuestos de los ayuntamientos de Ixtlahuacán de los Membrillos y el Salto condicionan la contratación de personal cualificado. De este modo, las limitadas capacidades técnicas de estos ayuntamientos condicionaron su nivel de incidencia en el PDM.

Sin embargo, en la etapa de planeación participativa y la RUTA2042 existieron asimetrías de poder entre los académicos, y representantes de las asociaciones civiles (culturales, ambientales, y deportivas) y cámaras empresariales asentadas en el Área Metropolitana de Guadalajara. Si bien los representantes de la Junta de Coordinación Metropolitana y del IMEPLAN buscaron fortalecer el papel de la sociedad civil organizada en el PDM, la distribución equitativa de poder se debe a dos razones. La primera de ellas se debe a que, en la metrópoli de Guadalajara, los académicos y los representantes de las asociaciones civiles juegan un rol importante en temas de medio ambiente, movilidad, culturales, deportivos, cuatro temas claves en el PDM. La segunda se debe a que tanto los académicos como los representantes de las asaciones civiles tienen un conocimiento especializado en estos temas. De este modo, se puede decir que las reglas de posición informales facilitaron la incidencia de estos sectores en el PDM.

En resumen, la distribución equitativa de poder entre las Instancias de Coordinación Metropolitana y los ayuntamientos metropolitanos se vio restringida por una serie de reglas formales e informales. Mientras que las reglas de autoridad restringieron el nivel de incidencia de las CCM en la toma de decisiones. El proceso de selección (reglas informales) ha propiciado una subordinación de los representantes del CCM hacia las unidades de participación ciudadana de los ayuntamientos metropolitanos. Por otro lado, la falta de conocimiento de los representantes del CCM sobre su papel dentro del esquema de coordinación metropolitana restringieron el nivel de incidencia en el PDM. Por otro lado, los bajos presupuestos del ayuntamiento de Ixtlahuacán de los Membrillos y de el Salto condicionaron su nivel de incidencia en el PDM, pues contaban con personal poco cualificado. Finalmente, el rol que

juegan algunas asociaciones civiles y sus conocimientos especializados en temas de deporte y cultural, facilitaron su nivel de incidencia en el PDM.

7.2.3. El contexto institucional y su efecto en la deliberación

La perspectiva de la legitimidad democrática de la gobernanza considera importante la habilitación de espacios deliberativos, en donde los resultados sean incorporados en las decisiones finales. En el caso del Programa de Desarrollo Metropolitano se habilitaron espacios deliberativos en casi todos los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara. Entre ellos están, por ejemplo, los foros al público en general y foros especializados. Sin embargo, estos ejercicios de democracia directa han sido criticados por los representantes del Consejo Ciudadano Metropolitano porque sus ideas no fueron incorporadas en la versión 2.0. Al respecto, según los entrevistados, estas complicaciones se derivan de la metodología (reglas de información), pues presenta deficiencias respecto a la sistematización, priorización e integración de las propuestas realizadas por los ciudadanos en los foros barriales. La metodología utilizada básicamente restringió que las ideas de los grupos de actores fueran incluidas en el PDM, pues los foros especializados y públicos funcionaron como espacios de recolección de las demandas ciudadanas. De acuerdo con la información de las entrevistas, los espacios deliberativos fueron utilizados como un instrumento de legitimación política por la Junta de Coordinación Metropolitana e IMEPLAN.

Posteriormente surgieron dos eventos (reglas informales) que afectaron negativamente la habilitación de espacios deliberativos en el marco de la consulta pública. El primero está relacionado con la promulgación en el año 2016 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Urbano (LHAHOTDU). El segundo está ligado al proceso electoral federal y estatal del año 2018.

El primer evento generó un replanteamiento de la construcción colaborativa porque no se podía seguir planeando con base en un sistema que estaba expirando; es decir, el sistema nacional de planeación que es el referente obligatorio para la construcción del PDM, estaba siendo afectado por la promulgación de la LHAHOTDU. Las Instancias de Coordinación Metropolitana tenían la obligación de alinear los instrumentos con las leyes y con otros instrumentos de planeación

de otros ámbitos y niveles de gobierno. Por tanto, hubiera sido un error avanzar con la consulta pública del PDM cuando los referentes legales estaban cambiando. Al respecto, uno de los entrevistados comenta: ----vimos conveniente no avanzar en la construcción del PDM porque no sabíamos cuáles serían los resultados finales de la modificación de todo el sistema legal y de planeación derivado de la entrada en vigor de la LHAHOTDU⁵⁹.

En cuanto al segundo evento, las elecciones del año 2018 implicaron cambios en el gobierno federal y estatal, por lo que existía la posibilidad que fueran modificados el Plan Nacional y Estatal de Desarrollo, ambos referentes obligados para el PDM. Por esta razón, los representantes de la Junta de Coordinación Metropolitana pospusieron la construcción colaborativa de este instrumento. En correspondencia, uno de los entrevistados comenta: existía la posibilidad que el gobierno federal y estatal cambiara de partido político, este hecho nos indicaba que debíamos aplazar la consulta pública⁶⁰.

7.2.4. El contexto institucional y su efecto en la transparencia

La perspectiva de la legitimidad democrática de la gobernanza considera importante que toda la información respecto al proceso y contenido sea accesible por múltiples canales. En caso del PDM, si bien el informe de planeación participativa registra las discusiones de los foros especializados, públicos y virtuales. Por otra parte, no existen registros respecto a las discusiones de las mesas de trabajo de los talleres de planeación metropolitana. La falta de transparencia se explica por las reglas de pago expresada en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, pues no determina que los resultados de los procesos participativos se transparenten (Código Urbano del Estado de Jalisco, 2020).

⁵⁹ Entrevista 2

⁶⁰ Entrevista 1

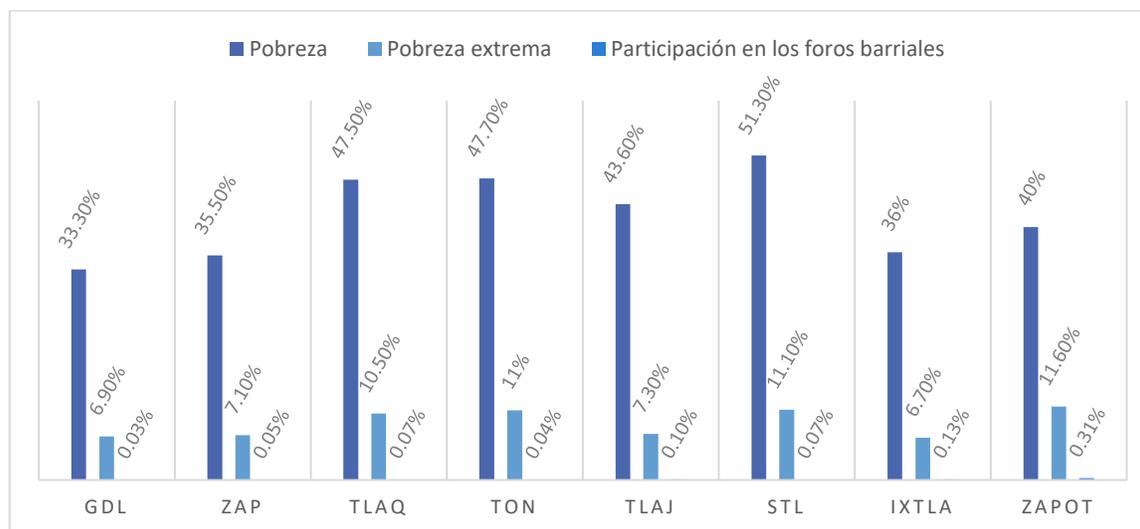
7.2.5. El contexto institucional y su efecto en la satisfacción de los actores involucrados

En el caso del proceso del Programa de Desarrollo Metropolitano, el nivel de satisfacción de los actores involucrados en relación con el proceso fue bajo. Si bien los procesos participativos tuvieron mayor espacio para la reflexión, no obstante, los actores involucrados incidieron limitadamente en el contenido del PDM. Esto se debe a las reglas de autoridad expresadas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, misma que brinda atribuciones de toma de decisiones al IMEPLAN (Código Urbano del Estado de Jalisco, 2020).

7.2.6. La pobreza y su efecto en la diversidad de actores

Los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara presentan niveles diferenciados de pobreza extrema y pobreza. Los datos del Gráfico N°27 no respaldan los estudios que sostienen que mayores niveles de pobreza conducen a un deterioro de la participación política no electoral (Holzer, 2007; Mood & Jonsson, 2016), pues no se encuentran correlaciones entre mayores niveles de pobreza y menores niveles de participación en los foros barriales de cada municipio.

Gráfico 27. Porcentajes de pobreza, pobreza extrema y participación en foros barriales



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL (2020) e Informe de Planeación Participativa (2016)

Sin embargo, los actores involucrados mencionaron que los foros barriales localizados en zonas marginadas de los municipios tuvieron menores niveles participación. Es el caso del foro barrial

de Plaza San Genaro en el municipio de el Salto, en donde las personas de bajos recursos económicos enfrentaron mayores obstáculos para influir en los resultados; sencillamente, la participación ciudadana se vio sofocada por la falta de dinero, recurso económico que las personas prefieren no gastar para asistir a los foros barriales. Por ejemplo, el lugar de trabajo de los habitantes de la zona se encuentra localizado en los municipios centrales (Guadalajara y Zapopan), sin embargo, la mayoría de ellos tienen bajos salarios y gastan buena parte de este en transporte. Por lo tanto, asistir a los foros barriales representa un doble gasto económico para las personas que no pueden y quieren asumir.

En cuanto al foros de participación barrial localizados en la Plaza San Gerardo en el municipio de Tonalá, la falta de recursos económicos también generó dinámicas excluyentes. Según uno de los entrevistados, una persona que vive cerca de Plaza San Gerardo, pero trabaja en el municipio de Guadalajara le comentó: de lunes a viernes tengo que tomar varios autobuses para ir a trabajar. Ahora me piden que asista a estos ejercicios participativos, lo cual veo interesante, pero asistir a estas actividades me implica gastar más dinero en transporte público. Lo siento que no puedo, tengo otras prioridades⁶¹. Por otra parte, los actores involucrados en el foro barrial localizado en el Centro Multidisciplinario del Valle en Tlajomulco de Zúñiga manifestaron que estaban más preocupados por llegar a final de mes y menos interesados en las actividades participativas⁶².

En términos generales, las zonas de los municipios con mayores niveles de pobreza presentan una tendencia a la baja respecto a la participación en los foros barriales, pues los habitantes atraviesan mayores dificultades para acceder a la acción pública. Los bajos recursos económicos de algunos habitantes condicionaron su nivel de participación en los ejercicios participativos.

⁶¹ Entrevista 6

⁶² Entrevista 7

7.2.7. Los niveles de escolaridad y su efecto en la diversidad de actores y las simetrías de poder

Los estudios que relacionan la variable educación con participación política no electoral especifican que los niveles educativos pueden llegar a explicar la forma en que las personas se implican en actividades políticas (Kam & Palmer, 2008; Mayer, 2011). En el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, los datos del informe de planeación participativa (ver Tabla N°20) muestran que no existe una correlación entre mayores niveles educativos y mayores niveles de participación en los foros barriales. En los foros barriales asistieron un total de 1,613 personas, lo que equivale al 0.05% de la población del Área Metropolitana de Guadalajara. De las cuales, 1,366 (84.68%) contaban con educación básica, 190 (11.77%) contaban con educación media superior, y solo 57 (3.53%) contaban con educación superior. De hecho, los foros barriales registraron un mayor nivel de participación de personas con educación básica y una menor participación de ciudadanos con educación media superior.

Tabla 20. *Porcentajes de niveles de escolaridad y participación en los foros barriales*

Niveles de escolaridad	Número	Porcentajes
Básico	1366	85.69%
Media Superior	190	11.77%
Superior	57	3.53%
Total	1613	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Planeación Participativa (2016)

Aunque los foros barriales registraron una mayor participación de personas con menor nivel educativo (educación básica) que con mayor nivel educativo (educación media superior y superior). Los entrevistados manifestaron que las personas con educación media superior y superior presentaron mayores capacidades de influir en los ejercicios participativos porque entendían mejor los temas metropolitanos⁶³, en cambio, las personas con educación básica

⁶³ Entrevista 8

reflejaron menores capacidades de incidencia en el proceso deliberativo⁶⁴. Las personas con educación básica realizaron aportaciones que no estaban vinculadas con el desarrollo metropolitano porque presentaron limitados conocimientos sobre el fenómeno metropolitano.

Por otra parte, los foros barriales requerían que los participantes realizaran aportaciones de manera escrita. Desde la perspectiva de uno de los entrevistados, la metodología utilizada restringió que las personas con bajos niveles de escolaridad influyeran en el resultado final, ya que algunos de ellos no sabían leer y escribir. Aunque este factor contrarrestó la distribución equitativa de poder, las personas con bajos niveles educativos mostraron una mayor disposición de participar en los ejercicios participativos.

En términos generales, al analizar los datos y las narrativas de los actores involucrados, se puede decir los foros barriales registraron una mayor participación de personas con educación básica que con educación media superior y superior. Por un lado, las personas con educación básica tuvieron mayores niveles de participación en los foros barriales, sin embargo, mostraron limitadas capacidades para incidir en los resultados finales. Por el otro, las personas con educación media superior y superior participaron menos en los foros barriales, no obstante, mostraron mayores capacidades para incidir en los resultados finales. Ante ello, se puede afirmar que los niveles de escolaridad de las personas incidieron en los niveles de participación y el tipo de participación en los foros barriales.

7.2.8. La edad y su efecto en la diversidad de actores

En cuanto a los rangos de edad y participación en los foros barriales, el informe de planeación colaborativa respalda los estudios que argumentan que los jóvenes prefieren otras formas de participación política no electoral (Wick, Wicks, Morimoto, Maxwell, & Schulte, 2014; Dalton, 2015). Los datos de la Tabla N°21 muestran que en los foros barriales asistieron un total de 1,613 personas, representando el 0.05% de la población del Área Metropolitana de Guadalajara, de los cuales, 32 (1.90%) tenían menos de 18 años de edad, 230 (14.3%) tenían entre 18 y 29

⁶⁴ Entrevista 9

años de edad, 917 (56.8%) tenían entre 20 y 50 años de edad, 325 (20.2%) tenían más de 60 años de edad.

Tabla 21. *Porcentajes de participación en los foros barriales por rangos de edad*

Rangos de edad	Número	Porcentajes
Menores de 18 años	32	1.90%
18 a 29 años	230	14.3%
30 a 59 años	917	56.8%
60 o más años	325	20.2%
No especifico	109	6.7%

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Planeación Participativa (2016)

Desde la óptica de los entrevistados, la mayor participación de personas entre 30 y 59 años de edad, se debe a que estas personas vieron la posibilidad de resolver las problemáticas que atraviesan sus colonias⁶⁵. Para este grupo de personas, la participación en los foros barriales es la mejor opción para mejorar su entorno. Por otra parte, los niveles de participación de personas con 60 o más años, se debe a que la mayoría de ellos son personas jubiladas⁶⁶. En cambio, las personas entre 18 y 29 años y menores de 18 años de edad tuvieron una baja participación en los foros barriales, y lo que asistieron no intervinieron, exhibiendo una gran apatía hacia estas formas de participación⁶⁷.

En general, el informe de planeación participativa y las narrativas de los actores involucrados ilustraron que las personas entre 30 y 59 años y 60 o más años de edad participaron más y se mostraron más comprometido en los foros barriales. En cambio, las personas entre 18 y 29 años y menores de 18 años participaron menos y se mostraron menos comprometidos.

⁶⁵ Entrevista 5, 11

⁶⁶ Entrevista 12

⁶⁷ Entrevista 5

7.2.9. Análisis estadístico del contexto sociodemográfico y su efecto en la diversidad de actores

En este apartado se desarrolla un modelo de regresión para identificar en qué medida la configuración sociodemográfica del Área Metropolitana de Guadalajara, condiciona la participación ciudadana en el Programa de Desarrollo Metropolitano. Conviene mencionar que el ejercicio estadístico presenta una limitación para el estudio de caso, pues los ejercicios de participación ciudadana no tienen vinculación directa con el instrumento de planificación objeto de estudio. Sin embargo, el resultado de la regresión define un marco general de análisis y proporciona una forma de examinar la validez de la hipótesis para otros casos, en la medida que el resultado del análisis sea consistente (o inconsistente) con el argumento de la investigación.

A partir de fuentes de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, se construyó una base de datos cuyas unidades de análisis son las instancias de votación en los presupuestos participativos de cada municipio metropolitano de los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020. Esto resultó en una base de datos integrada por 24 casos, para los cuales se contó con los siguientes datos: participación en número de votos de cada votación en cada municipio, datos del tamaño del padrón electoral total, las proporciones de franjas de edad, la proporción de pobreza y pobreza extrema y, las proporciones de cada nivel educativo, todos datos correspondientes a cada municipio en el año de cada votación. El análisis se propone explorar cuáles de estas últimas variables explican en mayor o menor medida el comportamiento de participación política directa (proporción del padrón participante) expresado en la votación en un presupuesto participativo. A continuación, se presentarán y examinarán los resultados del análisis estadístico.

En la Tabla N°22 se puede observar un resumen del modelo, que contiene como regresor a las variables población del municipio, porcentaje de educación superior, porcentaje de pobreza extrema, porcentaje de 20-24 años de edad, y contribuye a explicar un 72.3% de la varianza de la variable dependiente del % de participación en presupuestos participativos.

Tabla 22. Resumen del modelo

Resumen del modelo					
	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación	Durbin-Watson
Modelo	,878	0.771	0.723	2.32640	1.784

Fuente: Elaboración propia utilizando la base de datos de CONEVAL, INEGI y CONAPO (2020) y Ayuntamientos del Área Metropolitana de Guadalajara

La Tabla N°23 informa los resultados de la regresión sobre ejercicios participativos utilizando los datos completos. Debido al reducido tamaño de la base de datos y la calidad de la información disponibles (datos agregados a nivel municipal), el modelo presentado en ella es el mejor de una serie de ensayos con distintas variables de la base, en tanto cumple con las hipótesis teóricas del modelo lineal y presenta significación estadística entre sus predictores.

Tabla 23. Análisis de la regresión con efectos fijos de la pobreza, niveles educativos y rangos de edad sobre la participación

Coeficientes								
		Coeficientes		Coeficientes	T	Sig.	Estadísticas de colinealidad	
		B	Desv. Error				Beta	Tolerancia
Modelo	Constante	65.134	11.190		5.821	0.000		
	Pobl. del municipio	0.000	0.000	1.096	3.395	0.003	0.116	8.631
	% 20-24 años	-5.008	1.489	-0.521	-3.364	0.003	0.502	1.991
	% pobreza extrema	-0.303	0.127	-0.360	-2.387	0.028	0.532	1.881
	% educación superior	-0.825	0.244	-1.338	-3.377	0.003	0.077	13.007

Fuente: Elaboración propia utilizando la base de datos de CONEVAL, INEGI y CONAPO (2020) y Ayuntamientos del Área Metropolitana de Guadalajara

El primer resultado a notar es que la pobreza extrema presenta una correlación negativa y significativa (sig 0.028) de la baja participación de las personas en los foros barriales. Esto respalda las conclusiones que surgieron de las entrevistas, en donde las personas en situación de pobreza extrema presentaron mayores dificultades para asistir a los foros barriales, esto por los recursos (dinero) que implican asistir a estos. Este hecho ha generado que sea más difícil para los pobres participar en los ejercicios participativos, apoyando el argumento de que los pobres están en una posición de desventaja para participar en los ejercicios participativos. Lo que exhibe la falta de oportunidades reales para que los pobres expresen sus preferencias de manera efectiva en los foros de participación barrial.

En cuanto a los niveles de escolaridad, se esperaría que la educación superior sea importante, y que exista una correlación positiva y significativa entre educación superior y altos niveles de participación en los ejercicios participativos; sin embargo, el resultado a observar es que la educación superior presenta una correlación negativa y significativa (sig 0.003) sobre la participación de las personas en los foros barriales. Con ello, se muestra que el vínculo entre educación y la participación en los foros barriales no debe atribuirse a la educación media superior y superior per se. Lo que respalda los resultados de las entrevistas y de los ejercicios participativos, en donde las personas con educación básica y educación media superior participaron más en los foros barriales. Este resultado pone en duda la afirmación convencional de que mayores niveles de escolaridad impulsan la participación en la gobernanza.

Respecto a la edad, los resultados exponen una correlación negativa y significativa (sig 0.003) de que los jóvenes (20-24 años) participan menos en los presupuestos participativos. Este dato corrobora los resultados de las entrevistas y el análisis documental de los foros de participación barrial, en donde la mayoría de los asistentes fueron personas con edades entre 30 a 59 años. Lo que conlleva a deducir que los foros barriales son irrelevantes en sus vidas o que están desconectados de estas dinámicas participativas.

En resumen, el análisis estadístico ilustra que factores como la pobreza extrema, la edad entre 20 y 24 años, educación superior, tienen una correlación negativa, pero significativa con menores niveles de participación en los foros barriales. Si estos factores resultan ser un predictor

importante sobre los bajos niveles de participación, entonces, es probable que estos argumentos puedan generalizarse para otros casos.

7.2.10. La desconfianza en el gobierno local y desinterés político y su efecto en la diversidad de actores

La desconfianza en el gobierno local es especialmente importante y sus consecuencias particularmente evidentes en los regímenes políticos democráticos con “niveles elevados de desconfianza”. Este es ciertamente el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, pues los habitantes de la región muestran elevados niveles de desconfianza hacia el gobierno local. Si bien el Área Metropolitana de Guadalajara es ciertamente más pluralista, el actual régimen político democrático no cumple la mayoría de las definiciones convencionales de democracia. La limitada capacidad de los gobiernos locales para contrarrestar la inseguridad, la corrección sistémica, ha propiciado un aumento de la desconfianza en el gobierno local, así como una desvinculación de las personas respecto a los canales políticos.

En el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, las narrativas de los actores involucrados contienen afirmaciones compatibles con los estudios que asocian la desconfianza institucional con participación política no electoral (Citrin & Stoker, 2018). Por ejemplo, uno de los entrevistados comenta: --la desconfianza en el gobierno local ha impulsado la participación de los ciudadanos en los foros barriales, pues consideraban que el gobierno municipal no actuaba de forma competente, justa y honesta⁶⁸. La evidencia de que el gobierno no es receptivo con los problemas sociales, ha motivado a los habitantes a expresar sus demandas en los foros barriales.

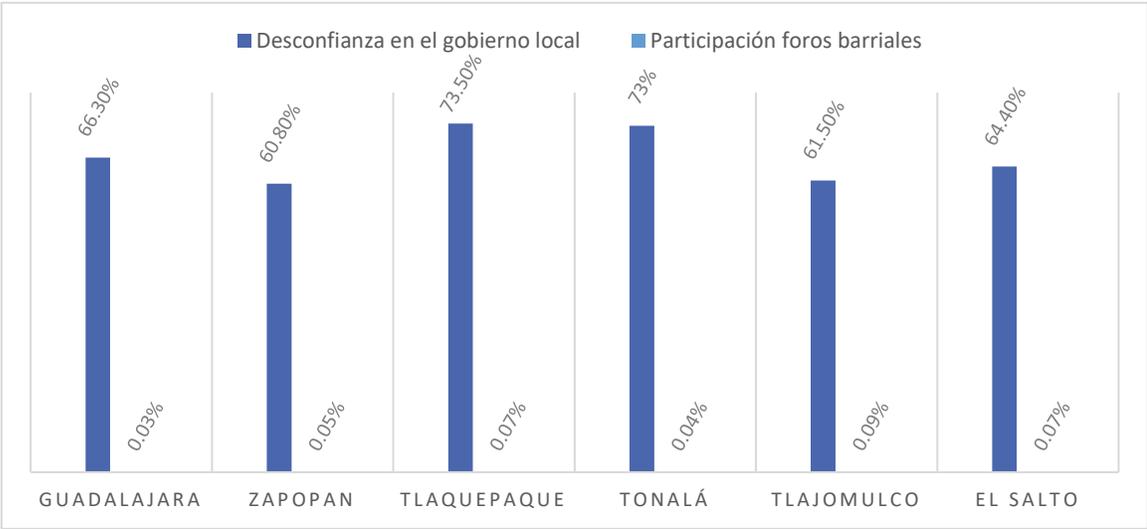
Así pues, los resultados de las entrevistas confirman dos argumentos culturales. En primer lugar, que la desconfianza en el gobierno local aparece como un sentimiento cívico que motiva la participación política. En segundo lugar, contradice la afirmación de que la confianza, y no la desconfianza, estimula el compromiso político. Para los efectos de este trabajo, el argumento de que la desconfianza en el gobierno local estimula la participación política no electoral en lugar

⁶⁸ Entrevista 8

de retirarla parece más fuerte, pues los resultados de las entrevistas relacionaron claramente la desconfianza en el gobierno local y participación en los foros barriales.

Sin embargo, los datos del Gráfico N°28 no apoyan la opinión sostenida de que la desconfianza en el gobierno local es una condición necesaria para la participación política. Al examinar la relación entre los niveles de desconfianza y los niveles de participación en los foros barriales, se encontraron considerables variaciones entre los municipios metropolitanos. Por ejemplo, Guadalajara (66.30% desconfianza y 0.03% participación), Zapopan (60.80% desconfianza y 0.05% participación), Tlaquepaque (73.50% desconfianza y 0.07% participación), Tonalá (73.00% desconfianza y 0.04% participación), Tlajomulco (61.50% desconfianza y 0.09% participación) y Salto (64,40% desconfianza y 0,07% participación). Estos datos ilustran que la baja participación en los foros barriales se produce en todos los niveles de desconfianza en el gobierno local, exhibiendo correlaciones débiles y poco concluyentes entre ambas variables. Lo que conlleva a sugerir con cautela que un individuo que desconfía más el gobierno local puede ser más propenso a participar en actividades políticas no electorales, tales como los foros barriales.

Gráfico 28. Porcentajes de desconfianza en el gobierno local y participación en los foros barriales

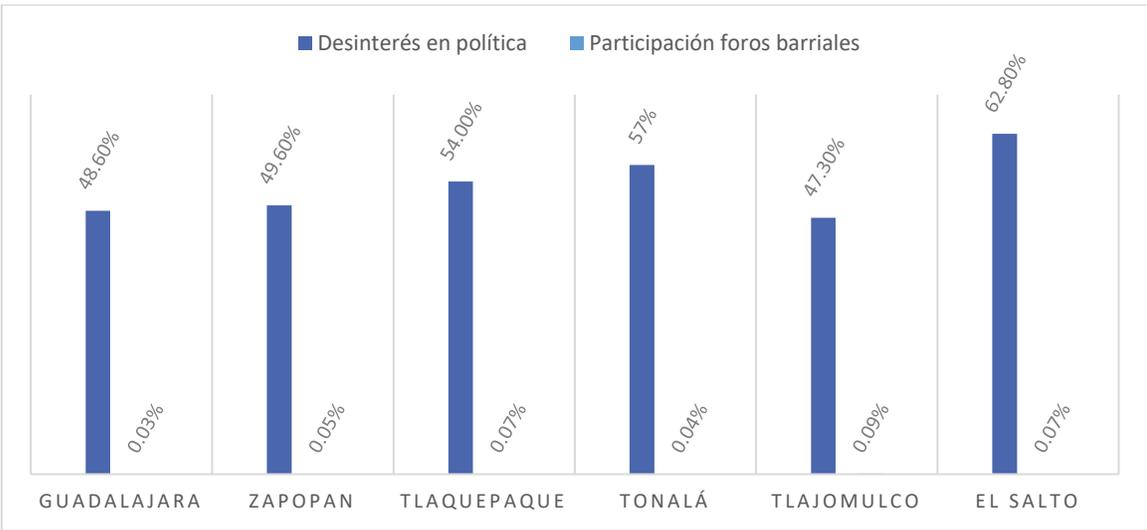


Fuente: Elaboración propia a partir de Jalisco Como Vamos (2015) e Informe de Planeación Participativa 2016

Este examen sobre la relación entre la desconfianza en el gobierno local y la participación en los foros barriales exhibe que la variable desconfianza no puede explicar por sí misma la forma en que los habitantes se implican políticamente. Lo que lleva a tomar en consideración una segunda variable actitudinal: el desinterés político. Pasemos ahora a este análisis.

Las narrativas de los actores involucrados en el foro barrial de Guadalajara respaldan los estudios que asocian mayor desinterés político con menor participación política no electoral. Argumentan que el crecimiento exponencial de los niveles de desinterés político ha contrarrestado la participación de las personas en los foros barriales, pues están menos interesadas en expresar sus opiniones en este tipo de ejercicios participativos. Sin embargo, el Gráfico N°29 permite identificar que no existe una correlación entre mayores niveles de desinterés político y menores niveles de participación en los foros barriales. Por ejemplo, el municipio de El Salto (62.80% desinterés y 0.07% de participación) Tonalá (56.80 desinterés y 0.04% de participación), Tlaquepaque (54% desinterés y 0.07% participación), Zapopan (49,60% desinterés y 0.05 participación), Guadalajara (48.60% desinterés y 0.03% participación), Tlajomulco 47.30% (desinterés y 0.09% participación). Por tanto, se puede decir que estos datos no respaldan los estudios que sostienen que la participación política no electoral es condicionada por los niveles de desinterés político.

Gráfico 29. Porcentajes de desinterés político y participación en los foros barriales



Fuente: Elaboración propia a partir de Jalisco Como Vamos (2015) e Informe de Planeación Participativa 2016

A pesar de que existen estudios que asocian mayor desconfianza institucional con mayor participación política no electoral, y mayor desinterés político con menor participación política no electoral. Las narrativas de los entrevistados y los datos de los gráficos N°28 y N°29 arrojaron resultados diferenciados y contradictorios. Por ello, se puede decir que las variables actitudinales de desconfianza en el gobierno local y desinterés político tienen un peso explicativo débil y poco concluyente con respecto a los bajos porcentajes de participación en los foros barriales.

7.3. Limitaciones del estudio

El estudio contiene algunas limitaciones obvias que deben tenerse en cuenta antes de hacer generalizaciones. En primer lugar, debido a que el estudio se limita a los habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara, los resultados de los efectos de los condicionantes institucionales, políticos-culturales y sociodemográficos del Área Metropolitana de Guadalajara sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, no deben verse como un fenómeno internacional, sino como un fenómeno latinoamericano, y concretamente mexicano.

En segundo lugar, una parte del estudio consiste en evaluar los efectos contexto sociodemográfico y político-cultural sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza que giran en torno al Programa de Desarrollo Metropolitano. Sin embargo, la escasez de datos ha condicionado la observación de correlaciones entre las variables independientes (pobreza y pobreza extrema, escolaridad, desconfianza en el gobierno local, desinterés político) y dependiente (diversidad de actores).

CAPÍTULO 8. CONCLUSIÓN

La perspectiva teórica de la gobernanza ilustra los procesos de transformación que han experimentado las políticas públicas, de una forma más tradicional de arriba hacia abajo, a un enfoque cooperativo más horizontal. Tal línea argumentativa se muestra con fuerza en los estudios sobre las políticas urbanas metropolitanas (planificación territorial, urbanismo, etc.), pues diversos científicos sociales corroboran que estas se formulan a través del enfoque de la gobernanza. Todo ello ha provocado la aparición de diferentes ejes de discusión teóricos con respecto a los rendimientos políticos de las redes de gobernanza, sin embargo, el debate de la calidad democrática de las redes de gobernanza es objeto de controversia, pues se ha basado en la presunción de que las redes de gobernanza son intrínsecamente democráticas o intrínsecamente antidemocráticas. Esta presunción es muy cuestionable, ya que el carácter democrático de las redes de gobernanza dependerá de los criterios para evaluar la calidad democrática y las condiciones estructurales e institucionales específicas.

En el marco de esta discusión, en este trabajo de investigación se avanzó en la definición de un enfoque teórico-metodológico para evaluar la calidad democrática de las redes de gobernanza en las políticas públicas de planificación metropolitanas. De manera concreta, se reinterpretaron los criterios clásicos de la legitimidad democrática y se combinaron con la dimensión del proceso propuesta por Van Buuren, Klijn & Edelenbos, (2011). Como resultado, se formularon cinco criterios para evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, y particularmente la dimensión del proceso. Estos criterios se encuentran en la tabla siguiente:

Tabla 24. *Criterios para evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza*

	Legitimidad del proceso
Transparencia	Toda la información respecto al proceso y el contenido es fácilmente accesible por múltiples canales
Diversidad de actores	Participación de asociaciones civiles y representación sociodemográfica

Simetrías de poder	Todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final
Debida deliberación	Se habilitan espacios de deliberación, de los cuales el resultado es incorporado en las decisiones finales
Satisfacción de los actores involucrados	Satisfacción de los actores involucrados con el proceso

Fuente: Elaboración propia con información de Sorensen y Torfing (2005) Martí, Blanco, Parés y Subirats (2016)

Estos criterios pueden ser de gran utilidad para determinar el éxito o fracaso de las redes de gobernanza en términos democráticos. No obstante, en este trabajo de investigación se han sugerido implícitamente factores que pueden influir en el resultado de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, distinguiéndose tres categorías explicativas: causa institucional, causa político-cultural, causa sociodemográfica (ver Tabla N°25).

Tabla 25. *Categorías explicativas de los resultados de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza*

Causa institucional	Las normas formales e informales
Causa político-cultural	Las actitudes políticas como la desconfianza institucional y el desinterés político
Causa sociodemográfica	Pobreza, escolaridad y los rangos de edad

Fuente: Elaboración propia

La causa institucional está relacionada con el nivel de desarrollo de las instituciones. Una estructura institucional poco desarrollada puede contrarrestar la diversidad de actores, las simetrías de poder. Esto no significa necesariamente que no haya instituciones, estas están ahí, pero no están sincronizadas entre sí. En lugar de apoyar la debida deliberación, la impiden o la dificultan. Una estructura institucional débil, inconsistente en reglas, puede contrarrestar la transparencia, ya que las disposiciones que fomentan la transparencia necesitan ser desarrolladas desde cero. La causa institucional formal consiste en los marcos jurídicos que tienen expresión en leyes, libros blancos, etc. Mientras que la causa institucional informal está compuesta por las

normas que los actores han formado durante sus interacciones mutuas. Aunque no puedan encontrarse en documentos escritos, las normas informales parecen desempeñar un papel importante en la gobernanza. Estas normas formales e informales suelen ser condiciones importantes para cuestiones sobre cómo y cuándo deben tomarse las decisiones, cómo es el proceso, qué actores tienen derecho a ser reconocidos en el proceso, etc.

La causa político-cultural está relacionada con los cambios en el clima político-social. La ocurrencia de crisis políticas derivadas del aumento de la desconfianza institucional y desinterés político, pueden contrarrestar la diversidad de actores. La falta de confianza en las instituciones políticas e interés político contribuyen al estancamiento de la participación de las personas en las redes de gobernanza. Estas actitudes políticas en lugar de apoyar la participación, la impiden o la dificultan. En una escala territorial con fuertes patrones de desconfianza hacia las instituciones políticas y desintereses político, la participación en las redes terminará siendo más difícil.

La causa sociodemográfica está relacionada con la evolución del entorno sociodemográfico. Los desarrollos sociodemográficos (recesión económica, envejecimiento, diversificación) pueden cambiar las relaciones de poder y la diversidad de actores en las redes de gobernanza. Los acontecimientos externos pueden tener repercusiones de gran alcance en las relaciones entre los actores y el nivel de participación que estos tienen en las redes de gobernanza.

Así, las tres categorías pueden considerarse una herramienta heurística que proporciona conceptos teóricos explicativos de los resultados de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, y particularmente en los elementos de la dimensión del proceso, como la diversidad de actores, las simetrías de poder, la debida deliberación, la transparencia y la satisfacción de los actores involucrados con el proceso.

De manera concreta, este trabajo de investigación analizó los efectos del contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico del Área Metropolitana de Guadalajara sobre la legitimidad democrática de las redes de gobernanza, centrandó la atención en dos políticas públicas de planificación metropolitanas: el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano y el Programa de Desarrollo Metropolitano. Estas políticas resultaron adecuadas para la aplicación

del enfoque de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza dada la gran cantidad de actores involucrados, la cooperación interadministrativa horizontal y vertical, la diversidad de asuntos típicamente tratados. Si bien en ambas políticas se reconoce una articulación a través de redes multinivel interdependientes y corresponsables, dos elementos que coinciden con lo que en la literatura se ha denominado el paradigma de la gobernanza. No obstante, las dos unidades de análisis mostraron rasgos diferenciados con respecto a la legitimidad democrática, y particularmente en algunos elementos de la dimensión del proceso. Estos se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 26. *Síntesis de las diferencias entre el POTmet y PDM con respecto a la legitimidad democrática del proceso*

	Legitimidad democrática del proceso	
	POTmet	PDM
Diversidad de actores	Cierre y elitismo	Apertura y pluralidad
Simetrías de poder	Desigualdades de poder	Desigualdades de poder
Debida deliberación	Nula	Limitada
Transparencia	Nula	Limitada
Satisfacción de los actores involucrados	Muy baja	Baja

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano. La diversidad de actores, la red presento un alto grado de cierre y elitismo, pues estuvo integrada por la elite política, por los organismos empresariales, así como por académicos de las universidades y colegios de profesionistas. La cuestión critica del POTmet es la falta de representatividad sociodemográfica,

lo que ilustra que este instrumento no fue construido desde abajo y con los diversos sectores del Área Metropolitana de Guadalajara.

Por si fuera poco, el proceso exhibió desigualdades de poder entre los actores involucrados en diferentes frentes. En cuanto a las Instancias de Coordinación Metropolitana, los funcionarios del IMEPLAN tuvieron un papel determinante en el contenido del POTmet, mientras que la influencia de los representantes del Consejo Ciudadano Metropolitano ha sido prácticamente inexistente. Por otra parte, entre los ayuntamientos metropolitanos, los funcionarios de los ayuntamientos de Ixtlahuacán de los Membrillos, El Salto, Juanacatlán, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, influyeron menos en los contenidos del instrumento. En suma, mientras las cámaras empresariales tuvieron una acumulación de poder, los académicos y los representantes de los colegios de profesionistas exhibieron un vacío de poder. Se podría decir que los contenidos del POTmet han sido definidos en mayor medida por las elites burocráticas del IMEPLAN, de los ayuntamientos metropolitanos de Guadalajara y Zapopan, y de las cámaras empresariales de la construcción, y en menor medida por los representantes del Consejo Ciudadano Metropolitano, por los funcionarios de los ayuntamientos de la segunda corona metropolitana, colegios de profesionistas y académicos.

El enfoque de la legitimidad democrática de la gobernanza resalta la importancia de la habilitación de espacios deliberativos, en donde los resultados de los mismos sean incorporados a los resultados finales. En el caso del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano se generaron espacios de concertación entre pocos actores. Para la redacción del POTmet se habilitaron mesas de trabajo temáticas que tomaron forma en el taller de planeación, las cuales facilitaron la concertación entre los representantes del gobierno del estado de Jalisco, representantes de las direcciones (ecología, movilidad, vivienda) de los ayuntamientos metropolitano y los funcionarios del IMEPLAN. Luego, en la consulta pública se desarrollaron mecanismos participativos como los foros temáticos y públicos. No obstante, estos mecanismos participativos fueron criticados por los representantes del Consejo Ciudadano Metropolitano porque algunas observaciones quedaron excluidas de los resultados finales del documento.

Desde la perspectiva de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza resalta la importancia de la transparencia y la satisfacción de los actores involucrados para alcanzar una

elevada legitimidad democrática. Por un lado, el nivel de satisfacción de los actores involucrados con respecto al proceso fue muy bajo, y del otro lado, la transparencia ha sido prácticamente nula, pues no existieron informes físicos y electrónicos que integraran los contenidos de las discusiones.

En el caso del Programa de Desarrollo Metropolitano. La diversidad de actores, la red presento una mayor apertura y pluralidad, se trata de una red diferente en la que participaron los actores gubernamentales, académicos, organizaciones empresariales, asociaciones civiles, entre otros. A excepción de los habitantes del municipio de Juanacatlán, la red estuvo integrada por la sociedad civil no organizada de la mayoría de municipios metropolitanos, la cual ha podido participar a título individual. Si bien la red hizo un avance significativo al incluir a los actores normalmente excluidos como las comunidades indígenas, no obstante, quedaron excluidos las personas en situación de pobreza extrema. Si la evaluación de la calidad democrática se basa en ver quien participa en la elaboración del PDM, se puede decir que la red presenta una mejor legitimidad democrática.

Sin embargo, se apreciaron asimetrías de poder entre los actores involucrados. Por ejemplo, entre los funcionarios del IMEPLAN y los representantes del Consejo Ciudadano Metropolitano, pues de nueva cuenta, los representantes del IMEPLAN tuvieron un papel predominante en el PDM. De igual manera, se añadieron desigualdades de poder entre los ayuntamientos metropolitanos, destacando el peso predominante de los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan. Por otra parte, las narrativas de los entrevistados evidenciaron que existieron asimetrías de poder entre cámaras empresariales, académicos y asociaciones civiles culturales, deportivas, etc.

Por último, el enfoque de la legitimidad democrática de la gobernanza enfatiza la construcción de espacios deliberativos, resultados de los cuales serán incorporados a los resultados finales. En el caso del Programa de Desarrollo Metropolitano se generaron espacios deliberativos dirigidos a diferentes grupos de personas. Para la redacción de la versión PDM 1.0 se habilitaron mesas de trabajo que tomaron cuerpo en los “talleres de capacitación para la planeación participativa”, mismos que facilitaron la concertación entre los representantes de los ayuntamientos metropolitanos y el IMEPLAN. Asimismo, la redacción de la versión PDM 2.0

se hizo sobre la base del proceso de planeación participativa, que integro tres mecanismos participativos (foros temáticos, espacios de participación barrial, plataforma digital. Este proceso de planeación participativa ha sido ampliado mediante la estrategia “RUTA2042” que integra tres dinámicas participativas (diálogos por la ciudad, agentes que proponen, Guadalajara 500) que buscan fortalecer el papel de la ciudadanía. Sin embargo, conviene mencionar que estos espacios deliberativos han sido criticados por muchos actores de la sociedad civil; sencillamente porque no todos los resultados de los espacios deliberativos han sido incorporados a los resultados finales de las versiones PDM 1.0 y PDM 2.0.

Adicionalmente, existes dos criterios (transparencia y satisfacción) para evaluar la calidad democrática del proceso. A pesar de que se registraron electrónicamente las discusiones de los foros específicos y públicos, no se registraron los resultados de las discusiones de las mesas de trabajo de los talleres de planeación. Se puede decir que la transparencia se fortaleció, pero continúa siendo limitada. Por otro lado, la satisfacción de los actores involucrados en relación con el proceso ha sido bajo.

En este trabajo, el análisis empírico comparado del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano y Programa de Desarrollo Metropolitano ha evidenciado algunos aspectos explicativos de las variaciones entre ambas unidades de análisis con respecto a los elementos de la dimensión del proceso, que no son considerados en la revisión literaria de la legitimidad democrática de las redes gobernanza. Entre las causas explicativas se observaron un conjunto de factores asociados al contexto institucional (reglas de redes formales e informales), sociodemográficos y políticos-culturales del Área Metropolitana de Guadalajara.

En cuanto a la diversidad de actores en el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, las reglas límite expresadas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco condicionaron que la red estuviera integrada por la elite política, los organismos empresariales, así como por académicos de las universidades y colegios de profesionistas. En suma, la diversidad en los ejercicios participativos se vio restringida por las reglas límites y de alcance. Por un lado, la convocatoria de los talleres de planeación excluyó la participación de asociaciones civiles y sociedad civil no organizada, y del otro, los problemas que se abordaron en los foros temáticos y públicos

condicionaron que estos espacios participativos estuvieran dirigidos hacia esferas de profesionistas, cámaras empresariales y académicas.

En cuanto a la simetría de poder, esta se vio condicionada por las reglas de redes formales e informales. Entre las Instancias de Coordinación Metropolitana, la falta de presupuesto (reglas económicas) ha limitado la operatividad del Consejo Ciudadano Metropolitano, condicionado negativamente la incidencia de los consejeros ciudadanos en los resultados finales. Además, las reglas de selección de los representantes del Consejo Ciudadano Metropolitano (expresadas en el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitanas) sofocaron la autonomía de algunos de ellos, condicionando su incidencia en los resultados. Entre los ayuntamientos metropolitanos, se apreciaron que los bajos presupuestos (reglas económicas) de algunos ayuntamientos restringieron su capacidad de incidencia en el POTmet, pues contaban con equipos técnicos poco cualificados. En suma, entre las cámaras empresariales, los colegios de profesionistas y académicos, las reglas de posición informales fortalecieron la capacidad de incidencia de las cámaras empresariales, pues este sector asume un rol importante en el desarrollo de vivienda y transformación del espacio urbano en el Área Metropolitana de Guadalajara.

En cuanto a los criterios de deliberación, transparencia y satisfacción de los actores involucrados, estos se vieron condicionados por las reglas de redes. Mientras la deliberación se vio condicionada por las reglas de autoridad expresadas en el marco normativo, pues el Código Urbano para el Estado de Jalisco brinda atribuciones de toma de decisiones al IMEPLAN. La transparencia del proceso se vio condicionada por las reglas de pago expresadas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, ya que no establece los canales de comunicación, ni tipos de mensajes a través de estos canales de información. Por otra parte, la satisfacción de los actores involucrados con el proceso ha sido baja, pues algunos de los actores involucrados tuvieron una limitada incidencia en el POTmet, lo que se explica otra vez por las reglas de autoridad expresadas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, que brinda atribuciones de toma de decisiones al IMEPLAN.

En cuanto a la diversidad de actores del Programa de Desarrollo Metropolitano se puede decir que la red goza de una mejor legitimidad democrática. Sin embargo, la participación de ciertos

grupos de personas se vio condicionada por las reglas de redes y elementos propios de la configuración institucional, sociodemográfica y política-cultural del Área Metropolitana de Guadalajara. En primer lugar, los bajos presupuestos del ayuntamiento de Juanacatlán (reglas económicas) condicionaron la realización de foros barriales en el municipio, y en consecuencia, la participación de los habitantes del municipio en el PDM. Por otra parte, los resultados de las entrevistas y el análisis estadístico (ver Tabla N°23) ilustraron tres aspectos: 1) las personas en situación de pobreza extrema participaron menos en los ejercicios participativos; 2) las personas con educación básica estuvieron más predispuestas a participar; 3) los jóvenes (18-28 años) participaron menos. Finalmente, en cuanto a la desconfianza en el gobierno local y desinterés político, las narrativas de los entrevistados y los datos de los gráficos N°28 y N°29 arrojaron resultados diferenciados y contradictorios. Por ello, se puede decir que las variables actitudinales de desconfianza en el gobierno local y desinterés político tienen un peso explicativo débil y poco concluyente con respecto a los bajos porcentajes de participación de las personas en los foros barriales.

Por otra parte, las asimetrías de poder figuraron como una problemática. Por ejemplo, entre las Instancias de Coordinación Metropolitana, la capacidad de incidencia del CCM en los contenidos del PDM se vio restringida por las reglas de autoridad expresadas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, debido a que no brindan atribuciones para la toma de decisiones al CCM, pues en la práctica, estas atribuciones recaen en la instancia técnica, es decir, el IMEPLAN. Adicionalmente, la incidencia del Consejo Ciudadano Metropolitano se vio restringida de nueva cuenta por el procedimiento de selección (reglas de selección) antidemocrático de los representantes del nuevo Consejo Ciudadano Metropolitano. En suma, la incidencia de algunos ayuntamientos metropolitanos se vio restringida nuevamente por los bajos presupuestos (reglas económicas), pues carecían de personal técnico cualificado para hacer aportaciones al PDM. Por otro lado, el rol que juegan algunas asociaciones civiles y sus conocimientos especializados en temas de deporte y cultural, facilitaron su nivel de incidencia en el PDM. En suma, pese al avance en la incorporación de la sociedad civil no organizada, se identificó que las personas con bajos niveles de escolaridad mostraron menores capacidades de incidencia en el instrumento, pues presentaban limitados conocimientos sobre los temas que trataba el PDM.

En cuanto al criterio de deliberación, este se vio condicionado por las reglas de redes formales e informales. En primer lugar, la metodología utilizada (reglas de información) condicionaron que los resultados de los espacios deliberativos fueran incorporados a las decisiones finales, pues presenta problemas con respecto a la sistematización, priorización e integración de propuestas realizadas por los ciudadanos en los foros temáticos y barriales. Posteriormente, la promulgación en el año 2016 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Urbano y el proceso electoral federal y estatal del año 2018, representaron dos reglas informales que restringieron la habilitación de espacios deliberativos en la consulta pública. En efecto, ambos eventos generaron un replanteamiento de la construcción colaborativa porque no se podía seguir planeando con base en un sistema de planeación que estaba expirando y que podía ser modificado.

Por si fuera poco, en cuanto al criterio de transparencia se puede decir que el PDM presentó un avance en este rubro. Si bien el informe de planeación participativa contiene las discusiones de los foros temáticos, barriales y virtuales, no obstante, las reglas de pago expresadas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco condicionaron negativamente la transparencia del taller de planeación, pues no establece canales de información para transparentar las discusiones de las mesas de trabajo. Finalmente, aunque los procesos participativos tuvieron mayor tiempo para la reflexión, la satisfacción de los actores involucrados con el proceso ha sido baja, pues los actores involucrados incidieron limitadamente en el contenido del PDM. Esto se explica por las reglas de autoridad expresadas en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, misma que brinda atribuciones de toma de decisiones al IMEPLAN (Código Urbano del Estado de Jalisco, 2020).

Sin duda, el análisis comparado de dos unidades de gobernanza en el Área Metropolitana de Guadalajara ha permitido corroborar que la relación entre redes de gobernanza y democracia no debería darse por sentada, sino que debería estar sujeta al análisis empírico del contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico. Estos casos de estudio sugieren que los resultados de la legitimidad democrática de las redes de gobernanza en las áreas metropolitanas de América Latina, y particularmente en México, pueden ser expresiones de las condiciones estructurales e institucionales concretas.

Bibliografía

- Abramo , P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *CyTET*. Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75391/45918>
- Acar, M., Guo, C., & Yang, K. (2008). Accountability When Hierarchical Authority Is Absent: Views From Public-Private Partnership Practitioners. *The American Review of Public Administration*, 3-23.
- Aguilar, R., & Castañeda, J. (2012). *Los saldos del narco: El fracaso de una guerra*. Ciudad de México: Santillana Ediciones.
- Albrechts, L., & Lievois, G. (2004). The Flemish diamond: urban network in the making? *European Planning Studies*, 351-370. Obtenido de https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0965431042000195038?casa_token=L6NK7Uxk360AAAAA:GEJSwNM3kuyILSdvtBJ169xDy1ddhL_PoGaMv9UgEqhrKDwC7f0ndLxkNI_w1cvGSUr1knYWRVeGw
- Almond , G. A., & Verba , S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Preinceton University Press .
- Altman, D., & Perez-Liñan, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 85-100.
- Anderson, C. J., Blais, A., Bowler, S., & Donovan, T. (2007). *Loser's Consent: elections and democratic legitimacy* . Oxford: Oxford University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 543-571. Obtenido de https://watermark.silverchair.com/mum032.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9khhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAsUwggLBBgkqhkiG9w0BBwagggKyMIICrgIBADCCAqcGCSqGSIb3DQEHATAeBgIghkqBZQMEAS4wEQQMkVQBIIItVnFPb7s0TAgEQgIICeOh7EmpawrLZwCMsXyMpRckaxkCTjRBp7y0BTYPiAEGtuYJ1

- Arellano Ríos , A. (2013). La Gestión Metropolitana en Guadalajara. En A. Arellano Ríos , *La Gestión Metropolitana. Casos y experiencias de diseño Institucional* (págs. 79-104). Ciudad de México : El Colegio de México .
- Arellano Ríos , A. (2014). La condición Política de la Coordinación Metropolitana en Guadalajara, México. *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 89/119. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/46533194.pdf>
- Arellano, A. (2015). Political Change in Jalisco. *Open Journal of Political Science*, 40-47.
- Arellano, A. (2021). El cambio político en Jalisco: 1989-2019. *Estudios Políticos*, 67-91.
- Arias , P. (2010). De ciudad a metrópoli. La sustentabilidad social en dos momentos de la historia de Guadalajara. En O. Urquidez , *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas* (pág. 27). Zapopan : El Colegio de Jalisco .
- Arias de la Mora , R. (2015). Metropolitan Governance and Management: The case of Guadalajara Metropolitan Area . *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review* , 60-85.
- Arias de la Mora , R., & Arellano Ríos , A. (2013). En I. Ortiz Barba , & A. Arellano Ríos . Puerto Vallarta: CU-Costa.
- Arias García, C. (2011). Evolución de la Legislación Urbanística e Instrumentos de Planificación en Jalisco y Guadalajara, de 1933 a 1995 y hasta la actualidad. En J. Rivera Hernández, & J. Fernández Ruiz , *Derecho Urbanístico* (págs. 449-461). Ciudad de México: UNAM.
- Arnett, J. J. (2002). The psychology of globalization. *American Psychologist*, 774-783. Obtenido de http://jeffreymarney.com/articles/Arnett_2002_AmPsy.pdf
- Aucusin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 115-117. Obtenido de <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50293283/j.1468-0491.1990.tb00111.x20161113-16481-h1w9fh.pdf?1479098787=&response-content->

disposition=inline%3B+filename%3DAdministrative_Reform_in_Public_Management.pdf&Expires=1619181620&Signature=R7xQHcnSAECPGVQI~Ofe

- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1992). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 947-952. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/1952796.pdf?casa_token=ByiOjk4xs2MAAAAA:ReE3eWgxxM9YR2DWKoOHCDzucn25vUi_GlsTDyzLEFj_dM7eCKw4DiM1QpO4Ntk3UfsORkSJSIXEy0T3G-Kns7ekKTSnOXt_BbrqQbIEI7GHSnUec-KH
- Bailey, J. (2014). *The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap*. FristForumPress.
- Bailey, J., & Matthew, T. M. (2009). Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 3-29. Obtenido de <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1866802X0900100201>
- Barcena , A., & Prado , A. (2016). *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40120/1/ElImperativodelaIgualdad.pdf>
- Beittel, J. (28 de July de 2020). *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*. Obtenido de Congressional Research Service : <https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf>
- Berman, E., & Wang, X. (2000). Performance measurement in US counties: Capacity for reform. *Public Administration Review*, 409-420 .
- Berry, F. S., Brower, R. S., Choi, S. O., Goa, W. X., Jang, H., Kwon, M., & Word, J. (2004). Three Traditions of Network Research: What the Public Management Research Agenda Can Learn from Other Research Communities. *Public Administration* , 539-552.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O'Learly, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in th Work of Govrnment. *Public Administration Review*, 547-558. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x>
- Blair, H. (2000). Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries. *World Development* , 21-39. Obtenido de

<https://pdf.sciencedirectassets.com/271773/1-s2.0-S0305750X00X00587/1-s2.0-S0305750X99001096/main.pdf?X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEEwaCXVzLWVhc3QtMSJHMEUCIQD%2FxFU33T3o455gFWWewlm7vEccviOMu2vJoDz7l%2BF%2FI8wIgcSCAsrM6Btq%2FVqO1GUIorSrV5UrIYXsuxw26>

- Blanco, K., Osorio, E., & Gómez, D. (2019). Guadalajara, el laboratorio de gobernanza metropolitana de México. En D. Gómez-Álvarez , R. Rajack , E. López-Moreno , & G. Lanfranchi , *Gobernanza Metropolitana El gobierno de las metópolis para el desarrollo urbano sostenible* (págs. 311-319). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Borjas García , H. A. (2015). Calidad de la democracia en gobiernos locales: problemas y perspectivas en México. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 75-99.
- Borzel , T. A. (25 de 8 de 1997). *What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*. Obtenido de European Integration Online Paper : https://ceses.cuni.cz/CESES-90-version1-3_2_3.pdf
- Borzel, T. A. (1988). Organizing Babylon: on the different conceptions of policy. *Public Administration*, 253-273. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-9299.00100?casa_token=GKb5YLOt-_sAAAAA:3W-56324I5u5J_g6o2UPxu803x_7pWOY_KM4SJ-Oa_fhY9hsNQ7zIIkOV2qIvT5-hHoix4UXEbm8sMdl
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2005). Public-private partnerships: effective and legitimate tools of international governance. En E. Grande , & L. W. Pauly, *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty First Century* (págs. 195-216). Toronto : University of Toronto Press .
- Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A conceptual Framework. *European Governance Papers*. Obtenido de <https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>
- Bovens, M., Goodin, R., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.

- Burns, T., & Flam, H. (1987). *The Shaping of Social Organization: Social rule system theory with application*. London: Sage.
- Caffrie, B. M., & Marsh, D. (2013). Beyond mainstream approaches to political participation: A response to Aaron Martin. *Australian Journal of Political Science*, 112-117. Obtenido de https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10361146.2012.759903?casa_token=1eXUHoTq2i0AAAAA:0uwPg3cLKyXz_kZ3_0O4Nemg25NjeqPX_hTRhq5j6h6pyok0pABc8sR-IrfCaGTMw_TSIFCRqlSEyg
- Calderón, C., & Sánchez, I. (2012). Crecimiento económico y política industrial en México. *Problemas del Desarrollo*, 125-154.
- Cámara de Diputados. (2016). *Ley General de Asentamiento Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. México: Honorable Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Honorable Congreso de la Unión.
- Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Casar, M. A. (2020). *México: Anatomía de la Corrupción*. Ciudad de México: Mexicanos Contra la Corrupción. Obtenido de <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/02/anatomia-de-la-corrupcion-tercera-edicion.pdf>
- Castells, M. (1983). *The City and the Grassroots. A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- Castells, M. (1972). *La question urbaine*. Paris: Maspéro.
- Catterberg, G., & Moreno, A. (2005). The individual bases of political trust: trends in new and established democracies. *International Journal of Public Opinion Research*, 3-48.
- Catterberg, G., & Moreno, A. (2006). The individual bases of political trust: trends in new and established democracies. *International Journal of Public Opinion Research*, 31-48.
- CEPAL. (2016a). *La Matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- CEPAL. (2010a). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar y caminos por abrir*. Santiago: Comisión Económica para América y el Caribe. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf
- CEPAL. (2014a). *Pactos por la igualdad: hacia un futuro sostenible*. Santiago: Comisión Económica para América y el Caribe. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf
- CEPAL. (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: pactos para la igualdad territorial*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América y el Caribe. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf
- Chabat, J. (2010). La respuesta del gobierno del Calderon al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. En A. Alvarado, & M. Serrano, *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior* (págs. 21-39). Mexico: Colegio de Mexico.
- Citrin, J., & Stoker, L. (2018). Political Trust in a Cynical Age. *Annual Review of Political Science*, 49-70.
- CNGMDT. (2021). *Instauro Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de Subsistema de Información Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 386-405. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 1-44. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/10.1086/674872.pdf?casa_token=sO83_Pb98XkAAA-AA:rSs33q8kgpilAtISpaIoUcqR7aKByrNRK58-yKp3hEADpxqYSrkPET68a4i3_BS-7APvIz7DPrKPzexWUfAd2TeqNr0OHsZ9frCel78E3PZFAwuYep3o

- CONAPO. (2020). *Índices de Marginación 2020*. Obtenido de Consejo Nacional de Poblacion: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>
- CONEVAL. (2020). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Corbetta, J., & Pérez Liñán, A. (2001). Calidad de la democracia: un análisis de la trayectoria argentina. *Instituciones y Desarrollo*, 149-169.
- Corona Ojeda, G. A. (2015). *Análisis de las instituciones y prácticas para la gobernanza en el Área Metropolitana de Guadalajara: El caso de las Instancias de Coordinación Metropolitana*. Guadalajara : El Colegio de México .
- Coyne, R. (2005). Wicked problems revisited. *Design Studies*, 5-17.
- Crozier, M., Huntington, S. P., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press.
- Cruz, H., & Jiménez, E. (2015). *Colonias populares consolidadas del Área Metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Dahl, R. A. (1974). *Who governs?: Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (2002). *La poliarquía: participación y oposición* . Madrid: Tecnos.
- Dahl, R., & Hunter, F. (1962). Who Governs: Democracy and Power in an American City. *Administrative Science Quarterly*, 517-519. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/2390734.pdf?casa_token=yl4XozoGhxsAAAAA:RS4HR_JtVC5wlepiMcmMp9ZVC62j5Xho6GMabJXEdNK1LCDaU-nVRyKjqSTbuB1jcnKnKOFmM4a4DpnUqR8SNTYxubNQgRHDMCw5xy7d6oCABms55kOf
- Dalton, R. (2015). *The good citizen: How a younger generation is reshaping American politics*. London: SAGE.
- Dalton, R. (2005). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington: CQ Press.
- Dalton, R. (2017). *The participation Gap. Social Status and Political Inequality*. Nueva York: Oxford University Press.

- Davies , J. S., & Imbroscio, D. L. (2009). *Theories of Urban Politics*. Lodon: SAGE .
- Davies, J. (2002). The governance of urban regeneration: a critique of the governing without government thesis. *Public Administration*, 301-322. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-9299.00305?casa_token=Y0vhe6USK8EAAAAA:UFwzfYX9GZiVO5_NAFggJkVASwzoBaPTUWL3DyokmYic3LFgdnvKdOGI9RPjCtl3QWq55vyh7qnTMJo
- Davies, J., & Imbroscio, D. (2009). *Theories of Urban Politics*. London: SAGE.
- Del Tronco, J. (2015). Salida, voz o lealtad. Orientaciones y formas de participación en América Latina. *Disertaciones*, 98-114.
- Devas , N., & Grant , U. (2003). Local government decision-making—citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda. *Public Administration and Development*, 307-316. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/pad.281?casa_token=69JqMj98x8cAAA:DeanThVfil2hs2LTWJj3l4uMARzEWVvwldCSdgscoFlAuhWouyYmHsk38KL41IR8xDhxXc4YqMW3b1I
- Díez, J. (2012). Civil-Military Relations in Mexico: The Unfinished Transition. *Oxford Handbooks Online*, 365-385.
- Dowding , K. (2000). How Not to Use Evolutionary Theory in Politics: A Critique of Peter John. *British Journal of Politics and International Relations*, 72-80.
- Dowding, K. (2001). There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities. *Political Studies*, 89-105.
- Dryzek, J. (2007). Networks and democratic ideals: equality, freedom and communication. En E. Sørensen, & J. J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance* (págs. 262-273). London: Palgrave Macmillan.
- Dryzek, J. S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford : Oxford University Press.
- Duncan, D., & Duncan, B. (1995a). Residential Distribution and Occupational Stratification. *American Journal of Sociology*, 493-503. Obtenido de

<https://www.jstor.org/stable/pdf/2772537.pdf?refreqid=excelsior%3A4c82b90d73206a8c35fef12a7e793a63>

- Duncan, O. D., & Duncan, B. (1955b). A Methodological Analysis of Segregation Indexes. *American Sociological*, 2010-2017. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/2088328.pdf?casa_token=-NApLXN0kS8AAAAA:n8Nd5FF5E3QcIROLrBxiqYIBrs-93x_kVNX74ROAZ5dmnEuu2HXjHzi-OM379wIrgOKwKq3MJsdVMr9hDb3DQF9U2vnMy2RJVy8Xh7vhUANB3H-0Iw4R
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Reserch and Theory*, 467-498. Obtenido de https://watermark.silverchair.com/mui057.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kkhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAp8wggKbBgkqhkiG9w0BBwagggKMMIICiAIBADCCAoEGCSqGSib3DQEHATAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMeNbCGgxBrhYUdVX8AgEQgIICUrLtnZ-aGJ_dLwA9G0muG5pB3fOG-3DXcpulKoeGp43jMc9
- Edelenbos, J. (2005). Institucional Implications of Interactive Govrnance: Insights from Dutch Practice. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 111-134. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0491.2004.00268.x?casa_token=ar9xpzlnP1AAAAAA:z9KQg4_aNmMS_f-tI_EQXduAaydaOEICVmJwW3ovoPKrv9JoBoBAkPIYsYq-3exQOaq3jSgKATH-sfA
- Eibenschutz Hartman, R., & Goya Escobedo, C. (2009). *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006: Dimeension, características y soluciones* . México: Miguel Angel Porrúa.
- ENOE. (2020). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Obtenido de INEGI: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Esparza, M. (2014). México y sus 30 año sin crecimiento económico. Obtenido de <https://contralinea.com.mx/opinion/mexico-sus-30-anos-sin-crecimiento-economico/>

- Fautro Brito , A. (2012). La dinámica de crecimiento de Guadalajara. En E. Jiménez Huerta, & H. Cruz Solis, *Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas* (págs. 17-29). Guadalajara : Universitaria.
- Feagin, J. (1998). *The New Urban Paradigm: Critical Perspective on th City*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers.
- Fenger , M., & Bekkers, V. (2007). The Governance Concept in Public Administration. En V. Bekkers, G. Dijkstra, & M. Fenger, *Governance and the Democratic Deficit Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices* (págs. 13-23). Aldershot : Ashgate Publishing Limited .
- Ferrajoli, L. (2013). *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.
- Fischer, F. (2003). *Reforming Public Policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Flores, C. (2012). La lógica del botín: de la cooptación del estado y el estado fallido. *Revista Sinaloense de Ciencias Sociales*, 11-44.
- Frederickson, H. G. (2005). "What Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere". En E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Managment*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, J. L. (1965). *The Political Process: Executive Bureau-Legislative, Committee Relations*. Random House.
- Fujita, k., & Maloutas, T. (2012). Conclusion: Residential Segregation and Urban Theory. En K. Fujita, & T. Maloutas, *Residential Segregation in Comparative Perspective: Making Sense of Contextual Diversity* (pág. 346). London: Routledge.
- Fung, A. (2009). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy* . New Jersey : Princeton University Press .
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening Deemocracy: Innovations in Empowered Paricipatory Governance. *Politics & Society*, 5-41. Obtenido de https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0032329201029001002?casa_token=4FjPKqFhw7QAAAAA:Yoqw2IPsDRJUz9kroKkbRVet-X7AEQnRVb7M_w4I0AIAw97vYmf1G-7i7zOPidRNBESbKKT9SjiK-A

- Gabriel, O. (2017). Participation and political trust. En S. Zmerli, & T. W. van der Meer, *Handbook on Political Trust* (págs. 228-241). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gabriel, O., Bas, D., & Torcal, M. (2006). Political Confidence in representative democracies: socio-cultural vs. political explanations. En J. W. Van Deth, J. R. Montero, & A. Westholm, *Citizenship and Involvement in European Democracies*. Londres: Routledge.
- Gasparre, A. (2011). Emerging networks of organized urban poor: Restructuring the engagement with government toward the inclusion of the excluded. *International Society*, 779-810. Obtenido de <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11266-010-9180-2.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2014). *Estatuto Organico*. Guadalajara: Periodico Oficial del Estado de Jalisco.
- Góngora, J. (2016). Retos y perspectiva de la inseguridad pública y la justicia penal en Jalisco. En M. Moloeznik, & A. Rodríguez, *Seguridad y Justicia en Jalisco* (págs. 62-77). Guadalajara: Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco.
- Goodchild, M. (1994). *The New Urban Sociological*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Griggs, S., Norval, A., & Wagenaar, H. (2014). *Practices of Freedom: Decentred governance, conflict and democratic participation*. New York: Cambridge University Press.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 1-25. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/37196322/Origin_and_Theoretical_Basis_NPM.pdf?1428028963=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DOrigin_and_theoretical_basis_of_New_Publ.pdf&Expires=1619182305&Signature=bgjvN0V1nYqoM5zXJvKDhHt3y5RDVjgygYa
- Gunther, R. P., & Montero, J. R. (2006). The multidimensionality of Political Support: Conceptual Redefinition and Empirical Refinement. En M. Torcal, & J. R. Montero, *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. Londres : Routledge.

- H. Congreso del Estado de Jalisco. (2020). *Codigo Urbano*. Guadalajara: Periodico Oficial del Estado de Jalisco.
- H. L. (1967). Le droit á la ville. *L´ Homme et la sociéte*, 29-35.
- Hager, M. A., & Wagennar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network*. Cambridge: Cambridge.
- Hagopian, F. (2005). Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile. *Política y Gobierno*, 41-90.
- Hagopian, F., & Mainwaring, S. P. (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, A. (2007). Governance Networks and Participation. En E. Sørensen, & J. Torfing, *Theories of Dmocratic Neetwork Governance* (págs. 247-261). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Harner, J., Jiménez Huerta, E., & Cruz Solís, H. (2009). Buying Dvelopment: Housing and Urban Growth in Guadalajara, Mexico. *Urban Geography*, 465-489.
- Head, B. W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy* , 101-118.
- Heavy , M. T. (2001). *The Evolution of Interest-group Newworks: A Study of the US National Policy Domain, 1977-2001*. Chicago: Department of Political Science and Harris Scholl of Public Policy.
- Hecló, H. (1978). *Issue Networks and the Executive Establishment*. (A. King, Ed.)
- Heffen, O. V., Kickert , W. J., & Thomassen , J. J. (2000). *Governance in modern society: Effects, change and formation of government institutions*. Springer Science & Business Media.
- Held, D. (2006). *Model of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hervey, D. (1973). *Social Justice and the City*. Baltimore: The Jhons Hopkins University Press.
- Hillygus, D. S. (2005). The missing link: Exploring the relationship between higher education and political engagement. *Political Behavior*. Obtenido de <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11109-005-3075-8.pdf>

- Holmberg, S. (1999). Down and Down We Go: Political Trust in Sweden. En P. Norris, *Critical Citizens: Global Support for Deemocratic Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Holzner , C. A. (2007). The poverty of democracy: neoliberal reforms and political participation of the poor in Mexico. *Latin American Politics and Society*, 87-122.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 3-19. Obtenido de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/50437785/Hood_Management_for_all_seasons.pdf?1479661210=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA_PUBLIC_MANAGEMENT_FOR_ALL_SEASONS.pdf&Expires=1619182163&Signature=bQmsaqBYgoPlibK3OIHzoX-rCOIUZm7yG2ho9WpQy
- Hooghe, M., & Marien, S. (2013). A comparative analysis of the relation between political trust and forms of political participation in Europe. *European Societies*, 131-152.
- Hoppe, R. (2011). *The Governance of Problems: Puzzling, powering, participation*. Portland: The Policy Press.
- Hughes, O. E. (2018). *Public Management & Administration: An Introduction (5th edition)*. London : Red Globe Press.
- Hunter , F. (1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. North Carolina : University of Carolina Press .
- Huntington, S. P. (1994). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Icaza, E., & González , I. (2017). *Derecho humanos, ciudadanía y paz. Construcción de la democracia en México*. Guadalajara : Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.
- IMEPLAN . (2015). *Expansión urbana. Área Metropolitana de Guadalajara. Análisis y prospectiva: 1970-2045*. Guadalajara: Editoriales e Industrias Creativas .
- IMEPLAN . (2016b). *Programa de Desarrollo Metropolitano 2042*. Zapopan : IMEPLAN .

- MEPLAN . (2020). *Hacia la Acción Climática Metropolitana: Diagnóstico y Escenarios para el Área Metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara : IMEPLAN .
- IMEPLAN. (2016a). *Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano*. Zapopan: IMEPLAN.
- IMEPLAN. (2021). *"Tomo 4: Planeacion Metropolitana". Libro Blanco (2017-2021)*. Guadalajara: Instituto Metropolitano de Planeacion y Gestion del Desarrollo del Area Metropolitana de Guadalajara.
- INEE-IIPE UNESCO. (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- INEGI. (2018a). *Censos Económicos*. Obtenido de Sistema Automatizado de información Censal (SAIC): <https://www.inegi.org.mx/app/saic/default.html>
- INEGI. (2020 de Mayo de 2019). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. Obtenido de Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/#Tabulados>
- INEGI. (2020). *Censo de Informaicon DemoGrafico y Social*. Obtenido de Censo de Población y Vivienda: <https://inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>
- Inglehart, R., & Christopher, W. (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jalisco Cómo Vamos. (2014). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Guadalajara: Jalisco Cómo Vamos Observatorio Ciudadano.
- Jalisco Cómo Vamos. (2016). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Guadalajara: Obeservatorio Ciudadano de Calidad de Vida: Jalisco Cómo Vamos.
- Jalisco Cómo Vamos. (2018). *Encuesta de Percepción Ciudadana* . Guadalajara: Observatorio ciudadano de calidad de vida: Jalisco Cómo Vamos.
- Jalisco Cómo Vamos. (2020). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Guadalajara : Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida: Jalisco Cómo Vamos.
- Jargowsky, P. A. (1996). Take the Money and Run: Economic Segregation in U.S. Metropolitan Areas. *American Sociological Review*, 984-998. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/2096304.pdf?casa_token=N-9nYZtbgc8AAAAA:cvfPqsAHKzcX31M-yKs9uDUBWcB1fZJ-

R9ablQArS7CmEJp9J9TnFE6DDOnRXZF5_ETh7q6OWklfxT7YeyDn6YYyeRBCnt
R6ekInE05HX6YTIAZSTRJW

- Jennings, M., & Niemi, R. (1981). *Generations and politics: A panel study of young adults and their parents*. Princeton : Princeton University Press .
- Jiménez Huerta, E. R., & Cruz Solís, H. (2015). *Clonias populares consolidadas del Área Metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Kam, C., & Palmer, C. (2008). Reconsidering the Effects of Education on Political Participation. *The Journal of Politics* . Obtenido de <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1017/S0022381608080651>
- Kemeny, J. (1982). A Critique and Reformulation of the New Urban Sociology. *Acta Sociologica*, 419-430. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/4194432.pdf?refreqid=excelsior%3A794a736788da0a371fcf4357bef0cf9&ab_segments=&origin=&acceptTC=1
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A report on the transformation of governance*. Washington: Brookings Institution.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Kiisel, M., Leppik, M., & Seppel, K. (2015). Engaged and critical? The young generation's political participation in EU countries. *Studies of Transition States and Societies*, 52-66. Obtenido de <https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/46444/305-799-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=305-799-1-PB.pdf>
- Klijn, E. (2005). Networks and interorganizational management: challenging, steering, evaluation, and the role of public actors in public management. En E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management* (págs. 257-281). Oxford: Oxford University Press.
- Klijn, E. H. (1997). Policy networks: an overview. En W. J. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. koppenjan, *Managing Complex Networks* (págs. 14-34). London : SAGE.

- Klijin, E.-H. (1996). Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems. *Administration & Society*, 90-119.
- Klijin, E.-H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 587-606. Obtenido de https://www.ingentaconnect.com/content/tpp/pap/2012/00000040/00000004/art00008?crawler=true&mimetype=application/pdf&casa_token=aOuYOdVkJL38AAAAA:Wt3LgJpP3pS88W8gOl2Lu6vBfbJedKPoOR5MB2IGEFH5lCx-zNLOe7jOqp7rwTeKkEpZHDrr1GwGQPmuRAcEOPM
- Klijin, E.-H., & Skelcher, C. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? *Public Administration*, 587-608. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x?casa_token=bZfVN6kIt4sAAAAA:c48I_i3DWvU-fdFE-Te1mJ44Zi8vwyXcc7M4qstLT2yNTCQzoYzu80LzTLUvUtJ-Htl5-ziRaQ5OaiU
- Koliba, C., W. Meek, J., & Zia, A. (2011). *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. New York: Routledge.
- Kooiman, J. (1993). *Moder Governance. New government-society*. London: Sage.
- Koppenjan, J., & Klijin, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Koppenjan, J. (2007). Consensus and Conflict in Policy Networks: Too Much or Too Little? En E. Sorensen, & J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance* (págs. 133-152). New York: Palgrave.
- Koppenjan, J. (2012). *The New Public Governance in public service delivery*. Obtenido de RePub Publications from Erasmus University, Rotterdam: <https://repub.eur.nl/pub/93164/>
- Koppenjan, J., & Klijin, E. (2015). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
- Koppenjan, J., Kars, M., & Van der Voort, H. (2009). Vertical Politics in Horizontal Policy Networks: Framework Settings as Coupling. *The Policy Studies*, 769-792. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1541->

0072.2009.00334.x?casa_token=GK_Namy2-WIAAAAAA:vPYaU8-Qr1NDYXdHTS4VexOqDoX155dqZOHWBeWbLfigngELkM7IulAjb4sTSzDjaBBTq q7zZJLMtuI

- Latinobarómetro. (2020). *Latinobarómetro opinión pública latinoamericana* . Obtenido de Análisis Online: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Le Gales, P. (2001). Urban Governance and policy networks: on the boundedness of policy networks. A French case study. *Public Administration*, 167-184. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-9299.00251?casa_token=PF_jGEJ-exkAAAAA:_7i_tKpm1hPHs117ToD5HbpW1jT3ATKu72QoH1Z2Gq3_L0mLqQLprD_yCFIO9JjPds6qKfO1k2RmS6I
- Le Gales, P. (2016). Neoliberalism and Urban Change: Stretching a Good Idea Too Far? *Territory, Politics, governance*, 154-172.
- Lefebvre, H. (1967). L droit á la ville. *L´ Homme et la société*, 29-35.
- Lefebvre, H. (1970). *La revolution urbaine* . Paris : Gillimard.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 475-507.
- Levine, D., & Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina. *América Latina Hoy*, 17-46.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and markets: The world's political-economic systems*. New York : Basic Books.
- Logan, J., & Molotch, H. (1987). *Urban Fourtunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: Univrsity of California Press.
- Lojkine, J. (1977). Big Firms strategies, urban policy and urban social movements. En M. Harloe, *Captive Cities: Studies in th Political Economy of Cities and Regions* (págs. 141-156). Londres: John Willey & Sons.
- Loría, E. (2009). "Sobre el lento crecimiento economico de México. Una explicacion estructural". *Investigacion Económica*, 37-68.

- Lowndes, V. (1999). Management change in local governance. En G. Stoker , *The New Management of British Local Governance*. London : Macmillan.
- Lowndes, V. (2009). New Institutionalism and Urban Politics. En J. S. Davies, & D. L. Imbroscio, *Theories of Urban Politics* (págs. 129-145). London: SAGE.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2006). Local political participation: The impact of rules-in-use. *Public Administration*, 539-561.
- Mahjabeen, Z., Shrestha, K. K., & Dee, J. A. (2009). Rethinking Community Participation in Urban Planning: The Role of Disadvantaged Groups in Sydney Metropolitan Strategy. *Australasian Journal of Regional Studies*, 45-63. Obtenido de <https://www.anzrsai.org/assets/Uploads/PublicationChapter/289-Mahjabeen.pdf>
- Maldonado, G. (2013). Desapego político y desafección Institucional en México. *Política y Gobierno*, 109-138.
- Maloutas, T. (2012). Introduction: Residential Segregation in Context. En T. Maloutas, & K. Fujita, *Residential Segregation in Comparative Perspective* (págs. 1-36). Farnham : Ashgate.
- March, J. G., & Olsen , J. P. (1989). *Rediscovering institutions*. New York : Free Press.
- Marcińczak, S., Musterd, S., van Ham, M., & Tammaru, M. (2016). Inequality and rising levels of socio-economic segregation: lessons from a panEuropean comparative study. En S. Musterd, M. Van Ham, S. Marcińczak , & T. Tammaru, *Socio-Economic Segregation in European* (págs. 358-382). London and New York: Routledge. Obtenido de https://pure.uva.nl/ws/files/2707609/167680_496866.pdf
- Marcuse, P. (2002). The Partitioned City in History. En R. van Kempen , & P. Marcuse , *OF States and Cities: The Partitioning of Urban Space* (págs. 11-34). Oxford: Oxford University Press.
- Marin , B., & Mayntz, R. (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Colorado : Westview Press.
- Marques , E., Bichir , R., & Scalón, C. (2012). Residential Segregation and Social Structure in São Paulo: Continuity and Change since the 1990s. En K. Fujita, & T. Maloutas, *Residential Segregation in Comparative Perspective* (págs. 135-152). London

: Routledge. Obtenido de file:///C:/Users/usuario/Downloads/segr_social_struct_SP_18-Nov10-TM4-12-10.pdf

- Marsh, D., & Rhodes, R. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford : Clarendon Press.
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Political Studies*, 4-21.
- Martí, M., Blanco, I., Parés, M., & Subirats, J. (2016). Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En A. Rofman, *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (págs. 27-52). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Martí-Costa, M., & Tomàs, M. (2011). La reconfiguración de la agenda urbana: el debate europeo. En M. Iglesias, M. Martí-Costa, J. Subirats, & M. Tomàs, *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobierno locales* (págs. 23-44). Barcelona : Icaria.
- Martin, A. (2010). Does Political Trust Matter? Examining Some of the Implications of Low Levels of Political Trust in Australia . *Australian Journal of Political Science* , 705-712.
- Martin, A. (2012). Political participation among the young in Australia: Testing Dalton's good citizen thesis. *Australian Journal of Political Science*, 211-226. Obtenido de https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10361146.2012.677003?casa_token=sP8woUqbKLYAAAAA:kswYI9D51XovOE18lyjeuU9kWMJxF2V9XGrppA3f2spLnt1CCDOuPeI-ySS69B6BmA9k-co3_EzbhQ
- Martin-Gomez, A. (2020). Participación ciudadana deliberativa en el urbanismo: Repensemos el 22@ en Barcelona. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 120-138.
- Massey, D. S., & Denton , N. A. (1988). The Dimensions of Residential Segregation. *Social Forces* , 281-315 . Obtenido de https://watermark.silverchair.com/67-2-281.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kKhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAApwgggKUBgkqhkiG9w0BBwagggKFMIICgQIBADCCAnoGCSqGSIb3DQEHATAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMYz54momxULV6aowyAgEQgIICS4tx6cTQ5Tt5ozXnutbNHkKTcetS53Gz3eDPfgcWLTgrYM

- Mayer, A. K. (2011). Does Education Increase Political Participation? *The Journal of Politics*. Obtenido de https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1017/S002238161100034X?casa_token=govp8XFnyqUAAAAA:euqOnbcu4Iec5i9MBWf3IayV9OXquORHZZA_KszILbTlr oPK-DSivtkV-G83FgAHU9aPDWVPzDwl
- Mayer, I., Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2005). Interactive Policy Development: Undermining or Sustaining Democracy? *Public Administration*, 179-99.
- Mayorga, J. M., García, D. M., & Hernández, L. (2017). Calidad de vida y su correlación con los precios del suelo: aproximación a la segregación residencial en Bogotá. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 22-40. Obtenido de <file:///C:/Users/usuario/Downloads/19016-Texto%20del%20art%C3%ADculo-76828-1-10-20171017.pdf>
- McAllister, I. (1999). The Economic Performance of Governmeents. En P. Norris, *Critical Citizen: Global Support for Democratic Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mendo, A. (2015). La gestión metropolitana de Guadalajara en perspectiva: lecciones anteriores y aprendizajes recientes. En R. Eibenschutz, & B. R. Ramírez, *Repensar la Metrópoli II Políticas e instrumentos para la gestión metropolitana* (págs. 220-235). Ciudad de Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Merino, M. (2015). *Mexico Institutee Wilson Center* . Obtenido de La segunda transición democrática de México: Esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas: https://www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/Transicion_Democratica_Merino_0.pdf
- Merkel, M. (2016b). Desigualdades socioeconómicas y segregación residencial en dos décadas de signo político y económico opuesto. La aglomeración Gran Buenos Aires entre 1991 y 2010. *CONICET*, 05-28. Obtenido de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/18427/CONICET_Digital_Nro.22149a.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- Miliecevic, A. (2001). Radical Intellectuals: What Happened to the New Urban Sociology? *International Journal of Urban Regional Research*, 759-783.
- Miller, A., & Listhaug, O. (1999). Political Performance and Institutional Trust. En P. Norris, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Milsher, W., & Rose, R. (2005). What are the political consequences of trust? A test of cultural and institutional theories in Russia. *Comparative Political Studies*, 1050-1078.
- Mollenkopf, J. (1983). *The Contested City*. Princeton: Princeton University Press.
- Moloeznik, M. (2016). Balance y desafíos de la seguridad como política pública en el estado de Jalisco. En M. Moloeznik, & A. Rodríguez, *Seguridad y justicia en Jalisco* (págs. 396-418). Guadalajara: Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco.
- Monkkonen, P. (2012). La segregación residencial en el México urbano: niveles y patrones. *EURE*, 125-146. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v38n114/art05.pdf>
- Monsivais, A., & Espinoza, V. (2012a). Para entender el deterioro democrático: Circunstancias, expectativas y conjeturas. En V. Espinoza, & A. Monsivais, *EL DETERIORO DE LA DEMOCRACIA: Consideración sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*. (págs. 11-38). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Monsivais, A. (2019). La insatisfacción con la democracia en México (2014-2017). *Perfiles Latinoamericanos*, 1-31.
- Monsivais, A. (2019b). La insatisfacción con la democracia en México (2014-2017). *Perfiles Latinoamericanos*, 1-31.
- Montaña, M., & Bussoletti, A. (2020). Comprender lo nacional desde lo local. El proceso electoral 2017-2018 y la calidad de la democracia. En M. Amezcua, & A. Bussoletti, *Ensayos sobre el sistema político electoral en Jalisco* (págs. 13-32). Guadalajara : Universidad de Guadalajara .
- Montero, J. C. (2012). La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño. *Perfiles Latinoamericanos*, 7-30. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v20n39/v20n39a1.pdf>

- Montero, J. R., & Torcal, M. (2006). Political Disaffection in Comparative Peerspective. En M. Torcal, & J. R. Montero, *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions, and Politics*. Londres: Routledge.
- Mood , C., & Jonsson , J. O. (2016). The Social Consequences of Poverty: An Empirical Test on Longitudinal Data. *Social Indicators Research*, 633-652. Obtenido de <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11205-015-0983-9.pdf>
- Mora, S. (2016). La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México. *Argumentos*, 225-240.
- Mossberg, K., Clarke, S., & John, P. (2012). *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Musterd, S. (2005). Social and ethnic segregation in Europe: Levels, causes, and effects. *Journal of Urban Affairs*, 331-348. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.0735-2166.2005.00239.x?casa_token=k7-YbY8injAAAAA:AkYO4ccSEWTiUVRt18Z3zFmfRCJ-4952cpPQ2htBK73pKgv8vARv7dataJb2dFiyIF5KBg7dnVdVbF4_
- Nguyen , T. V., Le, C. Q., Tran, B. T., & Bryant , S. E. (2015). Citizen participation in city governance: Experiences from Vietnam. *Publci Administration and Development*, 34-35. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/pad.1702?casa_token=LOc8icACuUIAAAAA:sfcolcs1uOGf_HsHN2FD62sPpEjgmr0EAdP28FBMf4OziLu4cURtTnISToVE3JpQi2VHHCGHz9nhgK5p
- Nie, N. H., Junn, J., & Stehlik-Barry, K. (1996). *Education and Democratic Citizenship in America*. Chicago: University of Chicago .
- Nie, N., & Verba, S. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.
- Norris, P. (1999). *Critical Citizens: Global Support foe Democratic Goveernmeent*. Oxford: Oxford Univrsity Press.
- Norris, P. (2002). *Democratic phoenix: Reinventing political activism*. Cambridge : Cambridge University Press.

- Norris, P., & Neewton, K. (2000). Confidence in Public Intitutions: Faith, Culture, or Peformance. En S. Pharr, & R. Putnam, *Disaffected Democracies: What´s Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton Univeersity Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O´Donneell, G. (2004). Thee Quility of Deemocracy: Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy*, 32-46.
- O´Donnell, G., & Schmitter, P. (2013). *Transition from Authoritarian Rule*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Olsen, J. P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Public Administration*, 1-24. Obtenido de https://watermark.silverchair.com/mui027.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kkhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAp0wggKZBgkqhkiG9w0BBwagggKKMIChgIBADCCAn8GCSqGSib3DQEHATAeBgIghkgBZQMEAS4wEQQMyfbHB2mXvoXkROeQAgeEQgIICUALbP56KFiVBxaz_8EcbxEoaFyAC_5OdvICkGHKSvldfnzN2
- Olvera , A. (2015). La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 279-296.
- Olvera , A. (2019). Crisis de regimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 1-25.
- Olvera, A. (2018). La crisis de la democracia en México: violencia, política y movimientos sociales. En J. Galindo, *México contemporáneo: aspectos económicos, poíticos y sociales* (págs. 383-414). Xalapa: Universidad Veracruzana.
- ONU-Habitát. (2012a). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitát. Obtenido de https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/ONU_Habitat_2012_Estado_de_las_ciudades_de_America_Latina_y_el_Caribe._Rumbo_a_una_nueva_transicion_urbana1.pdf
- ONU-Hábitat. (2012b). *State of the World´s Cities 2012/2013*. Nueva York: UN-Hábitat. Obtenido de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf>

- ONU-Habitat. (2014). *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas Públicas para la inclusión en América Latina*. Nairobi: ONU-habitat. Programa Nacional para las Naciones Unidas. Obtenido de <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Constructionmoreequitablecitiesmall.pdf>
- ONU-Hábitat. (2015). *Sustainable Development Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable*. Nueva York: ONU-Hábitat. Obtenido de <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/SDG%20Goal%2011%20Monitoring%20Framework.pdf>
- ONU-Habitat. (2017). *Guadalajara Metropolitana. Prosperidad Urbana: Oportunidades y Propuestas*. Ciudad de México: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos. Obtenido de <https://onuhabitat.org.mx/libros/Guadalajara-Metropolitana.pdf>
- ONU-Hbitát & SEDESOL. (2011). *Estado de las Ciudades en México*. Ciudad de México: Onu-Habitát & SEDESOL. Obtenido de <http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/Estado%20de%20las%20Ciudades%20de-Mexico%202010-2011%20-%20SEDESOL.pdf>
- Orfield, M. (1997). *Metropolitcs: a regional agenda for community and stability*. Brooking Institutions: Washington.
- Osborne . (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory*. New York: Routledge.
- Osborne , D., & Gaebler , T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. MA: Addison-Wesley.
- Ostrom , E. (2005). *Understanding Intitucional Diversity* . New Jersey : Princeton University Press.
- Ostrom, E. (1986). A method for institutional analysis. En F. X. Kaufmann, G. Majone, & V. Ostrom, *l and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Proyect* (págs. 459-479). Berlin: Walter de Gruyter.
- Padro, R., & Rocha, J. (2019). La cultura política en Jalisco: Actores, Factores y Agendas en Constante Transformacion. En M. Hernandez, A. Armenta, & G. Meixueiro, *Cultura Política en México. El estado del arte y los desafíos de su estudio a nivel*

subnacional (págs. 223-250). Oaxaca de Juárez: Intituo Estatal Electoral y de Participacion.

- Páez, A., & Jaramillo González, E. S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Andes : Universdiad de los Andes .
- Pahl, R. (1976). *Whose city? And Further Essays On Urban Society* . Harmondsworth: Penguin.
- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 473-501. Obtenido de https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1475-6765.00093?casa_token=DIIsBITtW7WIAAAAAA:9060XKLj_KHAUBxsOfNNZvF_cGzy10_oAoONXFEoojW8ebGFBY_Kk48JIS2HsH4gY_GUkF_pqRi0mR5a
- Pereyra, G. (2012). México: violencia criminal y guerra contra el narcotrafico. *Revista Mexicana de Sociología*, 429-260. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v74n3/v74n3a3.pdf>
- Pérez, G., & Chavarría, M. (2018). *Calidad de la democracia y los desafíos políticos en México*. México: Ediciones y Gráficos Eón .
- Perez-Liñan, A., & Mainwaring, S. (2013). Regime Legacies and Levels of Democracy: Evidence from Latin America. *Comparative Politics*, 379-397.
- Peter , J. (2009). Why study urban politics. En J. S. Davies , & D. L. Imbroscio, *Theories of Urban Politics* (págs. 38-45). London : SAGE .
- Peters , B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Pfannenstein, B. (2016). La ciudad cerrada y su diversificación como reto del Área Metropolitana de Guadalajara, México. *Revista de Geografía Norte Grande*, 163-184. Obtenido de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rgeong/n68/0718-3402-rgeong-68-00163.pdf>
- Pfannenstein, B., Martínez, J., Anacleto, E., & Sevilla, S. (2019). Planificación urbana y la influencia de las urbanizaciones cerradas: El Área Metropolitana de Guadalajara, México. *Economía Sociedad y Territorio*, 1087-1117. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212019000101087

- Pharr, S., & Putnam, R. (2000). *Disaffected Democracies* . Princeton: Princeton University Press.
- Pickvance, C. (1975). On the Study of Urban Social Movments. *The Sociological Rview*, 29-49.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York: St. Martins Press.
- Pinkster, F. M. (2007). Localised Social Networks, Socialisation and Social Mobility in a Low-income Neighbourhood in the Netherlands. *Urban Studies*, 2587-2603. Obtenido de https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1080/00420980701558384?casa_token=RlGN CzZfdq0AAAAA:8UuvAaPxoIWFSX_GO0_dYomC0TtKd2TQV6Myw3yZFzHcfLUsoJlIG6iXQ8csLD6W6QZQYX_uXr2PQQ
- Pollitt, C., & Boukaert , G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative*. New York : Oxford University Press .
- Ponce, A. F. (2016). Cárteles de droga, violencia y competitividad electoral a nivel local: Evidencia del caso mexicano. *Latin American Research Review*, 62-85. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/44985918.pdf?refreqid=excelsior%3Adc024435a7c6d7dc04bf9ededc185857&ab_segments=&origin=
- Porcel Lopez, S. (2020). *Desigualdad Social y Segregacion Residencial, Una extraña relacion compleja* . Madrid : Fundacion Foesa.
- Powell, M., & DiMaggio, P. (1991). *The New Institucionalism in Organizataional Analysis*. Chicago: The Univrsity of Chicago Press.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Nerwork Govrnance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 229-252. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/25096364.pdf?casa_token=pYmyKPKR30MAAAAA:OoVU9Ng216b4skwKEN3X6MvSvr-gMczD7LuVZ9oTqUaU7yPsB-UIbK8jYaE1dyzltfs_19O-5op01uH5EC9dvZWkOXxKhbv_H44m5BXcxmzSPlfIVnxQ

- Putman, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Shuster.
- Putnam, R. (2011). *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Quintelier, E. (2007). Differences in political participation between young and old people. *Contemporary Politics*, 165-180. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13569770701562658?needAccess=true>
- Reardon, S. F., & Bischoff, K. (2011). Income inequality and income segregation. *American Journal of Sociology*, 1092-1153. Obtenido de <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/657114>
- Rex, J. (1968). The Sociology of a zone of transition. En R. Pahl, *Readings in Urban Sociology* (págs. 211-231). Oxford: Pergamon Press.
- Rex, J., & Moore, R. (1967). *Race, Community and Conflict: A Study of Sparkbrook*. Oxford: Oxford University Press.
- Reyes, D. (2016). La institución policial. En M. Moloeznik, & A. Rodríguez, *Seguridad y justicia en Jalisco* (págs. 337-351). Guadalajara: Consejo EEstatal de Ciencia y Tecnología.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. 1997.
- Richardson, J. J., & Jordan, G. (1979). *Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy*. Oxford.
- Ríos, V. (2012). *How Government Structure Encourages Criminal Violence: The Causes of Mexico's Drug War*. Harvard University. Obtenido de <https://www.proquest.com/docview/1417075396?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>
- Ríos, V., & Shirk, D. A. (2011). *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2010*. San Diego: Trans-Border Institute. Obtenido de https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/drug_related_violence_in_mexico_2011.pdf
?m

- Ripley , R. B., & Franklin, G. A. (1980). *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Dorsey Press.
- Rivera, S. (2018). Confianza y participación política en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 555-584.
- Rodríguez Merkel , G. M. (2014). Que es y que no es segregación residencial. Contribuciones para un debate pendiente. *CONICET*, 3-23. Obtenido de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15613/CONICET_Digital_Nro.19074.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rodríguez, G. M. (2020). Desigualdad Socieconomica y Segregacion. *CEUR-CONICET*. Obtenido de [https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/CVU/13%20\(2020\)/151563267003/151563267003_visor_jats.pdf](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/CVU/13%20(2020)/151563267003/151563267003_visor_jats.pdf)
- Rodríguez Merkel , G. M. (2011a). Desigualdades socioeconómicas y segregación residencial en la Argentina durante la década del noventa. *CEUR-CONICET*. Obtenido de http://ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/Ponencia_Gonzalo_Rodriguez_Merkel.pdf
- Rosenstone, J. S., & Hansen, J. M. (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York : Longman.
- Rubalcaba, R. M., & Schteingart, M. (2012). *Ciudades divididas: desigualdad y segregación social en México*. Ciudad de México : Colegio de México.
- Sabatini, F., Cáceres, G., & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 21-42. Obtenido de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1258>
- Sampson, R. J., Morenoff, J. D., & Gannon-Rowley, T. (2002). ASSESSING “NEIGHBORHOOD EFFECTS”: Social Processes and New Directions in Research. *Annual Review of Sociology*, 443-478. Obtenido de <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.soc.28.110601.141114>
- Sánchez, V. (2016). El diseño del entorno urbano para inhibir del delito y fomentr la seguridad ciudadana en las ciudades del estado de Jalisco. En M. Moloeznik, & A. Rodríguez, *Seguridad y Justicia en Jalisco* (págs. 78-93). Guadalajara : CASEDE.

- Sartori, G. (2012). *¿Que es la democracia?* Ciudad de México: Penguin Random House.
- Saunders, P. (1983). *Urban Politics: A Sociological Interpretation*. Londres: Hutchinson .
- Savitch, H., & Vogel, R. (2000). Paths to New Regionalism. *State & Local Government Review*, 158-168. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/4355264.pdf?refreqid=excelsior%3A5aa01b15c0e02f4ce2da756324014327&ab_segments=&origin=
- Savitch, H., & Vogel, R. (2009). Regionalism and urban politics. En J. Davies, & D. Imbrozio, *Theories of urban politics*. London: SAGE.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Reel Actors Play. Actor-centres Institutionalism in Policy Reesearch*. Boulder: Westview Press.
- Schillemans, T. (2008). Accountability In the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. *Public Organization*, 175-194. Obtenido de <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11115-008-0053-8.pdf>
- Schmidt, V. (2006). Intitucionalism. En C. Hay, M. Lister , & D. Marsh , *The State: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave.
- Schwirian, K. P., Hankins, F. M., & Ventresca, C. A. (1990). The Residential Decentralization of Social Status Groups in American Metropolitan Communities, 1950-1980. *Social Forces*, 1143-1163. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/pdf/2579138.pdf?refreqid=excelsior%3A9e240260d957bc320f71b282eb0e5632>
- Scott, W. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quartely*, 493-511.
- Scott, W. R. (1995). *Institution and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. London: Sage.
- SEDATU, CONAPO, & INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Ciudad de México : SEDATU, CONAPO, INEGI .

- SEGOB. (2022). *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas*. Obtenido de Estadística del RNPDO por filtros: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Sociodemografico>
- Segobia, A. (2008). *Political Trust in Latin Ameerica*. Michigan: University of Michigan.
- Seligson, M. A. (1980). Trust, Efficacy and Modes of Political Participation: A Study of Costa Rican Peasants. *British Journal of Political Science*, 75-98. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/193449.pdf?refreqid=excelsior%3Abaf5ee0560bd622d12b15333bee76a5e&ab_segments=&origin=
- Sellers, J. M. (2002). THE NATION-STATE AND URBAN GOVERNANCE Toward Multilevel Analysis. *Urban Affairs Review*, 661-641. Obtenido de <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/107808740203700501>
- Sharpe, L. (1995). *The goverment of world cities: the future of the metro model*. London: John Wiley.
- Skelcher, C., & Sullivan, H. (2008). Thory-driven approaches to analysing collaborative performance. *Public Management Review*, 751-771.
- Skelcher, C., Klijn, E.-H., Kübler, D., Sørensen, E., & Sullivan, H. (2011). Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks. *Public Administration Theory Network*, 7-38.
- Skerlcher, C., Mathur, N., & Smith, M. (2005). The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy. *Public Administration*, 573-596. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.0033-3298.2005.00463.x?casa_token=Ts7YQRdRxxcAAAAA:FH7aPGYn-nlr3b69haWqVbQSwT7QoPhqeMUjL9tlroSISE48p0UT8kCNnOcU-Ka80UGxNYz7xJUgyeo
- Slaughter, A.-M. (2001). The Accountability of Gobernment Networks. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 347-367. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/20644774.pdf?casa_token=U3mVz0VB6dYAAAAA:sVwKmsuFay346W7IhCXz03Yjr9KkTpurza5_jTWEEb_sFJQpUUuAp2-QWnz1zPCWXDjyzxOl59mF16iEaqZ8pcoAYxpHk3IBQkl8MwvBphNK_n70xAI

- Small, M. L., & Newman, K. (2001). Urban Poverty after The Truly Disadvantaged: The Rediscovery of the Family, the Neighborhood, and Culture. *Annual Review of Sociology*, 23-45. Obtenido de <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.soc.27.1.23>
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 147-158.
- SNSP. (2020a). *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Obtenido de Datos Abiertos de Incidencia Deelictiva Federal: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>
- SNSP. (2020b). *Secretariado del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Obtenido de Cifras de Incidencia Deelictiva Estatal: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>
- SNSP. (2020c). *Secretariado del Sistema de Nacional de Seguridad Pública*. Obtenido de Cifras de incidencia delictiva municipal: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>
- Somuano, M. (2005). Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México. *Foro Internacional*, 65-88. Obtenido de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1764/1754>
- Sørensen, E. (2002). Democratic Theory and Network Governance . *Administrative Theory % Praxis* , 693-720.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 195-218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. New York : Palgrave Macmillan.
- Sparkers, A. C., & Smith, B. (2013). *Qualitative Research Methods in Sport, Exercise and Health*. London: Routledge.

- Spink , P. K., Ward , P. M., & Wilson , R. H. (2012). *Metropolitan Governance in the Federalist Americas. Strategies for Equitable and Integrated Development* . Indiana : University of Notre Dame .
- Stephens, G., & Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan govermnt and governance. Theoretical perspectives, empirical analysis, and the future*. New York: Oxford University Press.
- Stoker, G. (1995). Regime theory and urban politics. En D. Judge, G. S., & H. W., *Theories Orban Politics*. London: Sage.
- Stoker, G. (2004). *Transforming local governance: from Thatcherism to New Labour*. New York: Palgrave.
- Stoker, G., Seltzer, K., Leat, D., & Perri . (2002). *Towards Holistic Governance:The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- Telles, E. E. (1995). Structural Sources of Socioeconomic Segregation in Brazilian Metropolitan Areas. *American Journal of Sociology*, 1199-1223. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/2782275.pdf?casa_token=-7krh_6WOdUAAAAA:5EMveYHAUXCEgi2Upc4KAcINB5vLW5m8cFUvMkD0ZjP-I3zW3vCFXs_39OZistjvpirTyt2vF4CC0DzCOuPDC92Ot7s6Rcx65mctnCCilDg4CyiLmj0s
- Thompson , G., & Pforr, C. (2005). *Policy Networks and Good Governance A Discussion*. Obtenido de Curtin University of Technology, School of Management: https://espace.curtin.edu.au/bitstream/handle/20.500.11937/41480/19693_downloaded_stream_211.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Thompson , G., Frances , J., Levacic, R., & Mitchell, J. (1991). *Markets, Herarqchies & Networks*. London : Sage .
- Tomas , M. (2012). Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 554-567. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2427.2011.01066.x?casa_token=GcZyyYkwNqUAAAAA:itiO_e3S6pclbwFdJpzHvkqcHCnAGY8DdiBouLaJip2-yuIPgV9wVxbR7ObMce1hrN0-KaQbh7U8TP8

- Tomas , M. (2017). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. *Raumforsch Raumordn*, 243-252.
- Tomas , M. (2018). Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. *GAPP*, 53-64. Obtenido de <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10489/11349>
- Torcal, M., & Maldonado, G. (2010). Attitudes Toward Democracy and The Mechanisms of voting intermediation. *Research and Expeertise Ceenter for Survey Methodology*, 1-31.
- Torcal, M., & Pena, J. (2005). Desafeccion intitucional. En M. Torcal, S. Pérez-Nievas, & L. Morales, *España: Sociedad y política een perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Torfing, J., & Marcussen, M. (2006). *Democratic Network Governance in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Torfing, J., & Sørensen, E. (2014). The European debate on governance networks: Towards a new and viable paradigm? *Policy and Society*, 329-344.
- Torfing, J., & Triantafillou, P. (2011). *Interactive policymaking, metagovrnance and democracy*. Colchester: ECPR Press.
- Torfing, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms Competing and Co-Existing*. Chaeltenham: Edward Elgar.
- Transparencia Internacional. (2021). *Corrupcion Perceptions Index*. Obtenido de Transparency International the global coalition against corruption: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- Trejo, A. (2017). Crecimiento eeconómico e industrialización en la agenda 2030: perspectivas para México. *Problemas del Desarrollo* , 83-111.
- Tronco, J. (2012). Las causas de la desconfianza política en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 227-250.
- Ugalde, L. C. (2019). *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Esatatales y Municipales*. Ciudad de México: Auditoria Superior de la Federacion.
- Urquidez , O., Cabrales , L., Garcia , E., & García, N. (2013). *Metropolis en Movimiento* . Zapopan : Colegio de México .

- Uvalle, R. (2016). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México. *Estudios Políticos*, 37-75.
- Uvalle, R. (2018). La tensión entre la corrupción y la rendición de cuentas. Valoración del gobierno de tres entidades federativas en México. *Estudios Políticos*, 93-128.
- Uyeki, E. S. (1964). Residential Distribution and Stratification, 1950-1960. *American Journal of Sociology*, 491-498. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/pdf/2774275.pdf?casa_token=DAimCNkL8RgAAAAA:wvzFhtM4i8ZtfykXmUiQ27BreEm-WFQrE-yfGR_HeI1tEsxc6mogXzMdsyXOVYPYuT1BFDyb0DLgvxaC0ecNu0HOHIT2PBSdFd9zbnafbz0k_a60eht5
- van Buuren, A., Klijn, E.-H., & Edelenbos, J. (2011). Democratic Legitimacy of New Forms of Water Management in the Netherlands. *Water Resources Development*, 629-645.
- van Deth, J. (2014). A conceptual map of political participation. *Acta Politica*, 349-367. Obtenido de <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/40652321/MapActa-komplett-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1649348221&Signature=E2G6hek~UjCEPnpDd-NHQ7EaDzZl329ugb1HbCoJYf7F5Gq3hqZGjzpVgLq4hY6x0jgO9VO32YuuVYEjBzomHOMZsY9uGyZ2mbv~NTE3plyFjVRoRCxRIMxQu45-q~M11UXDeqmy3y3>
- Vangen, S., & Chris, H. (2005). Aiming for Collaborative Advantage: Challenging the Concept of Shared Vision. *Advanced Institute of Management Research*, 48.
- Vargas, U. (2016). Homicidio en México. Jalisco en el mapa de la violencia. En M. Moloeznik, & A. Rodríguez, *Seguridad u justicia en Jalisco. Escenarios y propuestas* (págs. 107-121). Guadalajara: CASEDE.
- Vázquez Sosa, L. (2018). *Segregación residencial en Montevideo. ¿Cuál fue su evolución en un contexto de recuperación económica, mejoras distributivas y crecimiento del ingreso real?* Uruguay : Banco Central de Uruguay. Obtenido de https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Jornadas%20de%20Economía/Lucia_Vazquez.pdf
- Velasco, J. C. (2006). Deliberación y Calidad de la Democracia. *Claves de razón práctica.*, 36-43.

- Verba , S., Schlozman , K. L., & Brady , H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Massachusetts: Harvard University Press .
- Villanueva, D. (2016). Rendición de cuentas y gobiernos locales:retos y perspectivas. *El cotidiano*, 31-38.
- Wallis, A. (1994). The third wave: current trends in regional governance. *National Civic Review*, 1-12.
- Walti, S., Kubler, D., & Papadopolus, Y. (2004). How Democratic is Governance? Lessons from Swiss Drug Policy. *Governance*, 83-113. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.0952-1895.2004.00238.x?casa_token=zef-0BTiO4gAAAAA:rhzsxuKpyr-Yqlrv709CavwgTyDVLCZnbAmFsHk5dNO0P5K7ILZj3_ZkvJWAQezMVHrAyYdihmZs--g
- Wang, C.-H. (2013). *Causes and Consequences of Political Trust in East Asia*. Texas: University of Houston.
- Waters , T., & Waters , D. (2015). *Weber's Rationalism and Modern Society: New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification*. New York : Palgrave Macmillan.
- Watson, T. (2009). Inequality and the measurement of residential segregation by income in American neighborhoods. *International Association for Research in Income and Wealth*. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1475-4991.2009.00346.x>
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review* , 334-349.
- Wick, R. H., Wicks, J. L., Morimoto, S. A., Maxwell, A., & Schulte, S. R. (2014). Correlates of political and civic engagement among youth during the 2012 presidential campaign. *American Behavioral Scientist*, 622-644. Obtenido de https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0002764213515226?casa_token=5Z9dKzzbOi0AAAAA:3etCjp51PcKPxc-PbYqmbETRuy9ydcBOPKYWw-M35TtUTG9OCd_SnoOb5h2RhVK-wTjAZIOmnIk62w

- Williamson, O. E. (1975). *Markts and Hierarchies: Analysis and Antitrust*. New York: Fre Press.
- Williamson, O. E. (1985). *Thee Economic Intitutions of Capitalism*. Nueva York: Free Press.
- Wilson, R. E. (2011). Visualizing Racial Segregation Differently: Exploring Geographic Patterns in Context. *Cityscape*, 213-223. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/pdf/41426683.pdf?refreqid=excelsior%3A3dab4758434398a3e274baf5f88ff8d7>
- Wolfinger, R., & Rosenstone , S. J. (1980). *Who Votes?* New Haven: Yale.
- Wood , R. C. (1961). *New York: 1400 Goverments. The Political Economy of the New York Metropolitan Region*. Massachusetts: Harvard University Press .
- World Banck. (1999). *Gender, Growth, and Poverty Reduction*. Febraury.
- World Bank. (4 de Abril de 2022). *GovData360*. Obtenido de Rule of Law: https://govdata360.worldbank.org/indicators/h02f9cb8c?country=BRA&indicator=370&viz=line_chart&years=1996,2020
- Yang , K., & Callahan, K. (2007). Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. *Public Administration*, 249-264. Obtenido de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-6210.2007.00711.x?casa_token=rTU5uO0LV3sAAAAA:iy2_13aGpt9bmjsZAiglZ0vuCYXk05SZhWXflc-S_vd2V7uW8sjSWtwkJQ6umV0zt_YRUqn1wnV2_hSn
- Yin, R. K. (2013). Validity and generalization in future case study evaluations. *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*, 321-332.
- Zurbruggen, C. (2011). La utilidad del analisis de redes de políticas públicas. *Ciudades y Políticas Urbanas*, 181-208.

Anexos

Anexo N°1

Lista de entrevistados

1)	Representante de la Junta de Coordinación Metropolitana
2)	Funcionario del Instituto Metropolitano de planeación
3)	Funcionario del área de medio ambiente del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque
4)	Funcionario del área de gestión integral del territorio del ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque
5)	Técnico del Instituto Metropolitano de Planeación
6)	Miembro del Consejo Ciudadano Metropolitano
7)	Miembro del Consejo Ciudadano Metropolitano
8)	Miembro del Consejo Ciudadano Metropolitano
9)	Miembro del Consejo Ciudadano Metropolitano
10)	Miembro del Consejo Ciudadano Metropolitano
11)	Técnico del Instituto Metropolitano de Planeación
12)	Técnico del Instituto Metropolitano de Planeación

Anexo N°1b

Guía de la entrevista semiestructurada

Parte I de la entrevista. Esta sección de la entrevista busca identificar los actores involucrados, el tipo de interacciones y su nivel de incidencia en la toma de decisiones.

1. ¿En cuál instrumento de planificación metropolitana estuvo involucrado?
2. ¿En qué etapa participo?
3. ¿Cuáles temáticas se trataron durante su participación?
4. ¿Qué papel desempeño durante su participación?
5. ¿Qué factores facilitaron tu incidencia en la toma de decisiones?
6. ¿Cuáles factores obstaculizaron tu incidencia en la toma de decisiones?
7. Al momento de su participación. ¿Qué actores públicos, privados, sociales estuvieron involucrados?
8. Al momento de su participación. ¿Las interacciones mostraron consensos? ¿Podría darme un ejemplo?
9. Al momento de su participación ¿Las interacciones exhibieron conflictos? ¿Podría darme un ejemplo?
10. Al momento de su participación. ¿Cuáles actores incidieron más que otros en la toma de decisiones? ¿Por qué?

Parte II de la entrevista. Esta sección busca identificar los factores asociados al contexto institucional, político-cultural y sociodemográfico que restringen la legitimidad democrática de las redes de gobernanza.

11. ¿La pobreza restringió la participación de las personas en los foros barriales? ¿De qué manera?
12. ¿La escolaridad de las personas restringió su participación en los foros barriales? ¿De qué manera?
13. ¿La escolaridad de las personas condiciona su capacidad de incidencia en la toma de decisiones? ¿De qué manera?
14. ¿La edad de las personas restringió su participación en los foros barriales? ¿De qué manera?
15. ¿El marco legal restringió la habilitación de los espacios deliberativos? ¿De qué manera?
16. ¿El marco legal restringió que la información del contenido del proceso fuera transparentada? ¿De qué manera?

17. ¿El marco legal restringió la participación de asociaciones civiles? ¿De qué manera?
18. ¿El marco legal restringió que algunos actores incidieran más que otros en los contenidos? ¿De qué manera?
19. ¿El marco legal contrarrestó la satisfacción de los actores involucrados con el proceso?

Anexo N°2

Delitos contra personas en el Área Metropolitana de Guadalajara

		Homicidio	Violaciones	Secuestro	Extorsión
Guadalajara	2011-2012	387	435	20	298
	2013-2015	499	307	24	600
	2016-2018	950	307	9	468
	2019-2020	728	200	7	352
Zapopan	2011-2012	452	308	21	176
	2013-2015	537	233	21	379
	2016-2018	581	261	8	342
	2019-2020	471	190	7	216
Tlajomulco	2011-2012	120	162	5	48
	2013-2015	216	130	7	101
	2016-2018	537	121	0	92
	2019-2020	494	76	4	114
Tlaquepaque	2011-2012	226	174	11	78

	2013-2015	313	119	8	161
	2016-2018	607	105	0	103
	2019-2020	593	61	3	79
Tonalá	2011-2012	137	94	12	44
	2013-2015	203	74	3	121
	2016-2018	335	86	1	71
	2019-2020	342	47	1	41
El Salto	2011-2012	76	57	3	2
	2013-2015	110	30	3	29
	2016-2018	191	35	0	31
	2019-2020	137	24	2	27
Juanacatlán	2011-2012	0	0	0	0
	2013-2015	47	103	59	37
	2016-2018	100	278	106	98
	2019-2020	15	34	22	15
Ixtlahuacán de los Membrillos	2011-2012	0	0	0	0
	2013-2015	19	4	0	2
	2016-2018	35	9	0	3
	2019-2020	26	4	0	9
Zapotlanejo	2011-2012	0	0	0	0
	2013-2015	16	6	0	14
	2016-2018	23	5	0	13

	2019-2020	20	4	0	7
--	-----------	----	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Seguridad Nacional (2020)

Anexo N°2b

Número de delitos patrimoniales en el área metropolitana en el periodo

		Robo a transeúnte	Robo a vehículo	Robo a casa habitación	Robo a negocio
Guadalajara	2011-2012	2, 789	7081	2582	2, 586
	2013-2015	5, 819	8749	3242	3, 763
	2016-2018	21, 690	23747	5314	15, 506
	2019-2020	12, 402	12889	2650	9, 645
Zapopan	2011-2012	1,087	3,694	2,399	1,145
	2013-2015	2,274	5,428	2,979	1,834
	2016-2018	8,856	11,847	4,892	8,250
	2019-2020	4,417	5,355	2,480	5,011
Tlajomulco	2011-2012	249	1,171	1,009	393
	2013-2015	748	1,379	1,945	908
	2016-2018	2630	3,649	3,470	4,138
	2019-2020	1,474	2,006	1,071	1,856
Tlaquepaque	2011-2012	530	1318	843	519
	2013-2015	916	1531	1076	778
	2016-2018	4086	5441	1863	4689
	2019-2020	3,038	2912	879	2552

Tonalá	2011-2012	289	693	683	292
	2013-2015	606	894	825	454
	2016-2018	2888	4251	1789	2937
	2019-2020	2343	3426	857	2648
El Salto	2011-2012	120	421	196	191
	2013-2015	189	768	379	235
	2016-2018	852	1232	977	747
	2019-2020	581	926	295	305
Juanacatlán	2011-2012	0	0	0	0
	2013-2015	47	103	59	37
	2016-2018	100	278	106	98
	2019-2020	15	34	22	15
Ixtlahuacán de los Membrillos	2011-2012	0	0	0	0
	2013-2015	14	63	148	38
	2016-2018	60	155	214	56
	2019-2020	48	60	72	56
Zapotlanejo	2011-2012	0	0	0	0
	2013-2015	47	103	59	37
	2016-2018	127	345	132	126
	2019-2020	73	298	117	91

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020)

Anexo N°3

Niveles de desconfianza en las instituciones políticas por municipios

		GDL	ZAPO	TLAQ	TONA	TLAJO	SALTO
2014	Gobierno municipal	58.3%	51.3%	60.7%	61.1%	50.8%	50.80%
	Poder Judicial	65.5%	46.4%	59.5%	55.1%	50.8%	48.6%
	Policía Municipal	68.6%	56.60%	64.40%	64.50%	69%	63.4%
2016	Gobierno municipal	66.3%	60.8%	73.5%	73.0%	61.5%	64.4%
	Poder Judicial	75.3%	68.8%	81.0%	73.0%	74.8%	78.8%
	Policía Municipal	72%	69.8%	81.3%	73.8%	73.3%	76.5%
2018	Gobierno municipal	75.5%	70.6%	72.3%	73.8%	73.1%	79.0%
	Poder Judicial	66.3%	56.3%	55.8%	58.0%	56.3%	60.8%
	Policía municipal	73.4%	66.5%	70.5%	74.2%	69.3%	78%

Fuente: Elaboración propia con información del Jalisco Cómo Vamos (2014, 2016, 2028)

Anexo N°4

Tasa de ingresos de los ocupados en el sector formal e informal

Área Metropolitana de Guadalajara				
	2005	2010	2015	2020
Hasta un salario mínimo	6.32%	5.79%	7.13%	10.07%
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	15.47%	17.61%	20.90%	32.73%
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	0.98%	24.70%	27.49%	25.82%
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	20.16%	19.51%	21.26%	12.39%

Más de 5 salarios mínimos	11.94%	10.78%	9.20%	4.75%
No recibe ingresos	4.59%	4.61%	4.37%	2.30%
No especificado	20.51%	16.96%	9.61%	12%
Jalisco				
	2005	2010	2015	2020
Hasta un salario mínimo	10.74%	8.04%	9.79%	13.02%
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	17.96%	19.04%	22.79%	37.87%
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	18.83%	24.26%	26.78%	24.37%
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	17.66%	18.62%	19.80%	9.78%
Más de 5 salarios mínimos	8.85%	8.34%	7.54%	3.46%
No recibe ingresos	8.08%	6.91%	5.67%	2.89%
No especificado	17.85%	14.76%	7.60%	8.58%
México				
	2005	2010	2015	2020
Hasta un salario mínimo	14.58%	13.43%	13.36%	22.44%
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	24.02%	23.88%	25.23%	35.71%
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	19.17%	21.24%	20.40%	15.63%
Más 3 hasta 5 salarios mínimos	17.63%	16.93%	15.33%	6.75%
Más de 5 salarios mínimos	10.09%	8.73%	6.82%	2.82%
No recibe ingresos	9.08%	7.77%	6.90%	5.24%
No especificado	5.40%	7.98%	11.93%	11.38%

Fuente: elaboración propia con información de la INEGI (2020)

Anexo N°5

Niveles de escolaridad en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara

		Sin escolaridad	Educación básica	Educación media superior	Educación superior
2000	Guadalajara	4.71%	59.05%	20.20%	16.02%
	Zapopan	5%	55.02%	19.26%	20.53%
	Tlajomulco	11.47%	69.58%	11.53%	7.39%
	Tlaquepaque	8.36%	69.80%	11.53%	7.39%
	Tonalá	8.34%	72.44%	13.68%	5.52%
	El Salto	10.21%	74.66%	11.49%	3.62%
	Zapotlanejo	17.28%	70.88%	8.85%	2.97%
	Ixtlahuacán	8.90%	71.91%	12.52%	6.67%
	Juanacatlán	10.10%	71.09%	14.88%	3.91%
2005	Guadalajara	3.05%	55.14%	21.42%	19.85%
	Zapopan	3.08%	51.65%	20.04%	24.48%
	Tlajomulco	5.79%	68.24%	15.90%	10.05%
	Tlaquepaque	5.80%	65.91%	17.53%	10.67%
	Tonalá	5.67%	70.43%	16.80%	7.07%
	El Salto	8.20%	73.13%	13.95%	4.70%
	Zapotlanejo	12.84%	71.85%	11.42%	3.87%
	Ixtlahuacán	6.72%	69.80%	14.25%	9.21%
	Juanacatlán	35.77%	47.87%	12.29%	4.05%
2010	Guadalajara	2.70%	58.89%	18.28%	20.12%
	Zapopan	2.76%	56.92%	16.61%	23.68%

	Tlajomulco	2.88%	71.16%	14.64%	11.30%
	Tlaquepaque	4.13%	69.13%	14.67%	12.06%
	Tonalá	3.84%	72.86%	14.72%	8.57%
	El Salto	5.02%	76.54%	12.91%	5.51%
	Zapotlanejo	7.14%	79.33%	9.30%	4.22%
	Ixtlahuacán	3.71%	76.93%	11.59%	7.75%
	Juanacatlán	4.90%	72.81%	15.20%	7.07%
2015	Guadalajara	2.50%	46.57%	24.15%	26.64%
	Zapopan	2.49%	43.51%	22.30%	31.46%
	Tlajomulco	2.63%	56.41%	23.22%	17.49%
	Tlaquepaque	4.33%	56.75%	21.65%	17.11%
	Tonalá	3.65%	58.83%	23.18%	14.19%
	El Salto	4.46%	65.59%	21.46%	8.32%
	Zapotlanejo	7.18%	70.80%	14.62%	7.17%
	Ixtlahuacán	2.90%	68.84%	18.97%	8.90%
	Juanacatlán	3.37%	62.92%	22.56%	10.94%
2020	Guadalajara	3.52%	49.00%	21.62%	25.57%
	Zapopan	3.88%	46.58%	19.46%	29.66%
	Tlajomulco	4.88%	60.54%	19.82%	14.47%
	Tlaquepaque	5.12%	56.53%	20.10%	17.95%
	Tonalá	5.15%	60.75%	20.77%	13.01%
	El Salto	6.29%	67.46%	18.61%	7.36%
	Zapotlanejo	7.43%	71.98%	13.75%	6.63%
	Ixtlahuacán	5.33%	70.12%	16.27%	7.98%

	Juanacatlán	6.30%	68.25%	18.07%	7.01%
--	-------------	-------	--------	--------	-------

Fuente: elaboración propia con información del INEGI (2020).

Anexo N°6

Estrategia de Estructura Urbana Metropolitana

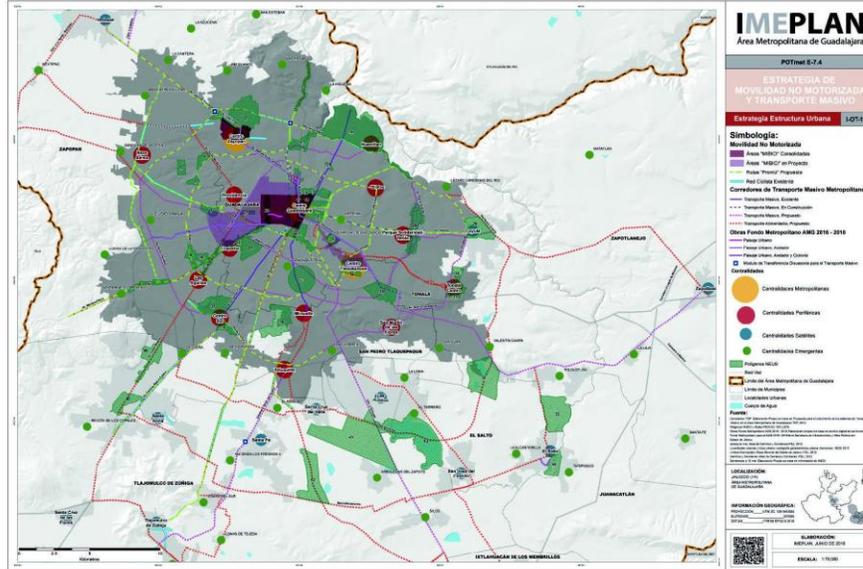
	% Población de 15 años o más analfabeta	% Población de 15 años o más sin educación básica	% Ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni excusado	% Ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada	% Ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra	% Viviendas particulares con hacinamiento	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% Población ocupada con ingresos menores a 2 salarios mínimos
Guadalajara	1.52%	21.92%	0.01%	0.02%	0.04%	0.62%	8.66%	0.00%	48.57%
Zapopan	1.53%	19.63%	0.02%	0.05%	0.26%	1.48%	9.77%	3.26%	46.14%
Tlajomulco	1.59%	24.05%	0.04%	0.07%	0.39%	0.73%	14.06%	11.66%	55.16%

San Pedro Tlaquepaque	2.25%	25.50%	0.03%	0.07%	0.57%	2.30%	13.86%	1.19%	49.59%
Tonalá	2.12%	26.90%	0.08%	0.07%	0.60%	2.06%	14.90%	3.42%	59.05%
El Salto	2.82%	32.56%	0.13%	0.09%	2.13%	2.48%	20.94%	8.06%	64.88%
Ixtlahuacán de los Membrillos	2.33%	32.89%	0.13%	0.23%	0.30%	0.72%	25.49%	39.10%	65.57%
Juanacatlán	2.07%	29.00%	0.19%	0.11%	0.50%	0.64%	16.04%	14.88%	59.55%
Zapotlanejo	4.98%	48.41%	0.95%	0.45%	1.54%	1.03%	18.60%	48.64%	68.62%

Fuente: elaboración propia con información de la CONAPO (2020).

Anexo N°7c

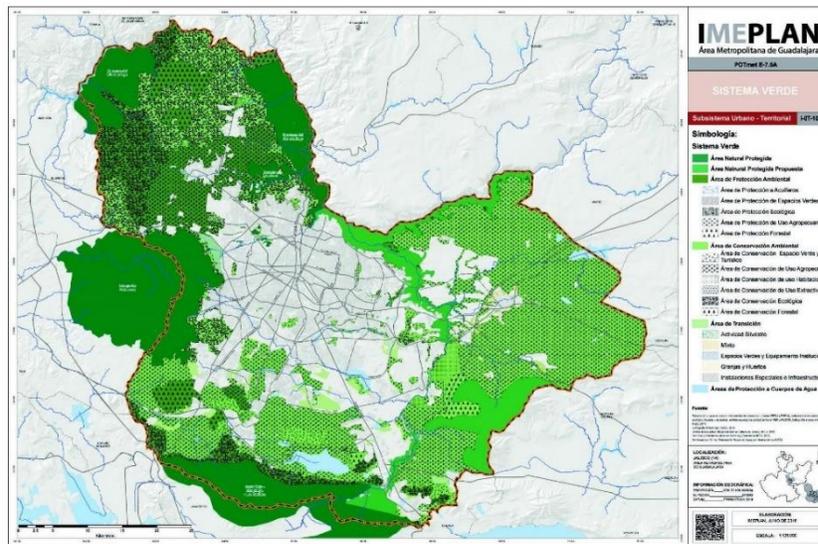
Estrategia de movilidad no motorizada y transporte masivo



Fuente: IMEPLAN.

Anexo N°7d

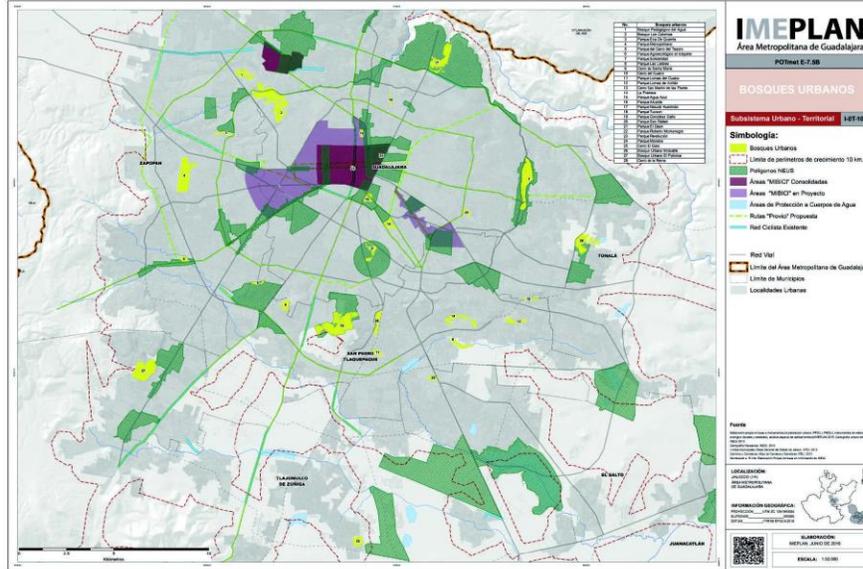
Sistema Verde



Fuente: IMEPLAN.

Anexo N°7e

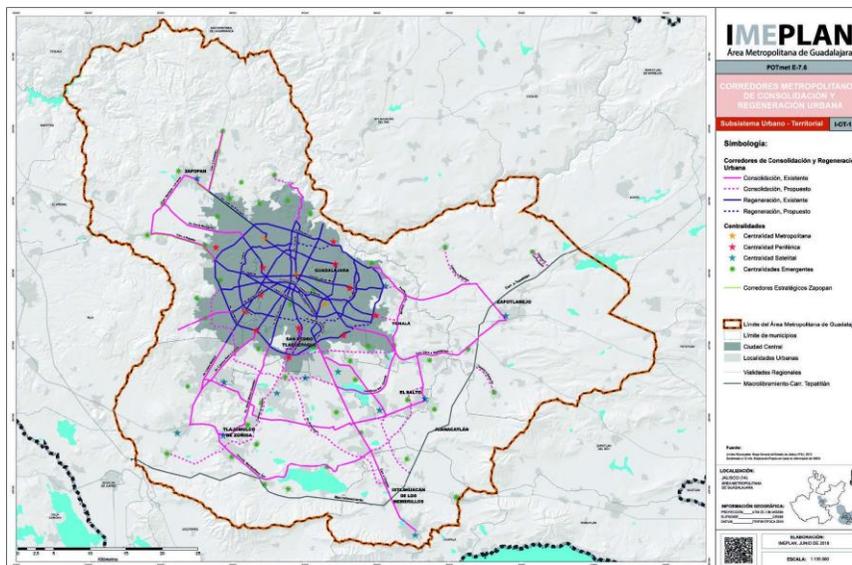
Bosques Urbanos



Fuente: IMEPLAN.

Anexo N°7f

Corredores metropolitanos de consolidación y regeneración urbana



Fuente: IMEPLAN.

