

Problemáticas urbanas en México

Problemáticas urbanas en México

*Transformaciones territoriales, retos y perspectivas
desde el ámbito local*

Omar Ernesto Roque Bernal

José David Calderón García

(coordinadores)



Universidad de La Ciénega del
Estado de Michoacán de Ocampo

Mtro. Antonio Jaimes Luna
Rector

Ing. Luis Felipe Herrera Arteaga
Secretario de Planeación

Arq. José Francisco Álvarez Cortés
Secretario de Administración.

Mtra. Blanca Estela Ruán Cervantes
Secretaria Académica

Consejo Editorial

Mtro. José David Calderón García
Dra. Martha Isabel González Domínguez
Dr. Jesús Gil Méndez
Mtro. Eduardo Chávez Flores
Mtro. Melitón Estrada Jaramillo.

Primera edición, 2017

D.R. © Universidad de La Ciénega
del Estado de Michoacán de Ocampo
Avenida Universidad 3000, Col. Lomas de la Universidad
Sahuayo, Michoacán, CP 59103
Teléfonos: 353-532-0762 / 353-532-0575 / 353-532-0913
<http://www.uci negam.edu.mx/>

ISBN:

Arlequín Editorial y Servicios, S.A. de C.V.
Morelos 1742, Col. Americana, CP 44160
Guadalajara, Jalisco, México
Teléfonos: (33) 3657-3786 y 3657-5045
www.pagina6.com.mx • p6@pagina6.com.mx
Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

Índice

Presentación 11
Omar Ernesto Roque Bernal y José David Calderón García

Introducción 15
Omar Ernesto Roque Bernal y José David Calderón García

ESTUDIOS ACADÉMICOS EN GESTIÓN E INTERVENCIÓN URBANA Y REGIONAL

Procesos de urbanización, conurbación y metropolización

La coordinación metropolitana en México:
Un balance desde la política pública 35
Alberto Arellano Ríos

Hacia la comprensión de la zona metropolitana de Puerto Vallarta 53
Erika Patricia Cárdenas Gómez

Desarrollo económico en Michoacán 75
Teodoro Aguilar Ortega

Anexo 91

Reconfiguración territorial y urbanización de los espacios rurales

Entendiendo la ciudad a través del análisis de las centralidades 95
Yesenia Hernández García

Disfunción de la oferta y demanda agropecuaria
en zonas metropolitanas: caso ZM Xalapa, Veracruz 107
Rafael Vela Martínez

Anexo 127

El paisaje como herramienta del ordenamiento territorial

Estado actual y dinámica del paisaje del corredor urbano
Jiquilpan-Sahuayo-Venustiano Carranza. Michoacán, México 141
Carlos Arredondo-León

Sustentabilidad urbana regional: La movilidad urbana

Urbanismo inteligente:
hacia el diseño, reordenamiento y planeación eficiente 165
Dulce Esmeralda García Ruiz

El transporte urbano y los grupos vulnerables en Pachuca, México 193
Verónica Ramona Ruiz Arriaga

Marco jurídico y participación ciudadana en el desarrollo urbano municipal

Marco jurídico y reglas de participación ciudadana
en los municipios de Sahuayo y Jiquilpan, en el estado Michoacán 205
Juan Pablo Navarrete Vela

Las Organizaciones de la Sociedad Civil
de Jiquilpan, Michoacán, y su formación
de redes organizacionales como respuesta estratégica 227
Víctor Hugo Escalera Barajas y Omar Ernesto Roque Bernal

TESTIMONIOS Y EXPERIENCIAS EN GESTIÓN E INTERVENCIÓN URBANA Y REGIONAL

El paisaje como herramienta del ordenamiento territorial

El hombre, el árbol y la urbe 245
Atanasio Linares Linares

Marco jurídico y participación ciudadana en el desarrollo urbano municipal

La lámpara votiva al general Lázaro Cárdenas del Río
en Jiquilpan de Juárez, Michoacán: Caso de estudio
y testimonio desde la gestión cultural y el patrimonio urbano local 265
Ignacio Moreno Nava

Anexos 281

Observatorios urbanos locales: experiencias y expectativas

El monitoreo de la actuación metropolitana.
Reto del observatorio metropolitano de Colima 287
Blanca Ciria Ballesteros Uribe

Presentación

Omar Ernesto Roque Bernal
José David Calderón García

El Foro Nacional sobre Problemática Urbana es una iniciativa del gobierno del estado de Michoacán que, por medio de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA), trata de acercar a centros de educación superior e investigación, instituciones públicas y a la sociedad en general a las discusiones actuales existentes a nivel teórico y práctico en el campo del urbanismo. Es un espacio abierto para expresar lo relacionado con las problemáticas urbanas en México y en sus localidades; desde la visión de académicos, profesionales del urbanismo, funcionarios públicos, la sociedad civil organizada y el ciudadano común.

Es precisamente este hábitat abierto que caracteriza al evento el que lo hace disímil y diferente a otros, permitiendo enriquecerlo por las distintas visiones que dejan vislumbrar problemáticas, propuestas, métodos y soluciones; las cuales van de lo complejo a lo simple, de lo colectivo a lo individual, de lo disciplinario a lo interdisciplinario. Un espacio donde la academia y sus especialistas comparten su construcción teórica, reflexión y crítica; con la práctica y experiencia de la administración y la gestión pública; y ambas, con las vivencias de quienes habitan diariamente la ciudad: la sociedad y sus ciudadanos. Por ello se ha de enfatizar la naturaleza descriptiva y demostrativa de algunos de los trabajos aquí presentados, pero el hecho de que no cuenten con un origen académico o un asiento teórico no demerita el valor testimonial de los mismos.

La versión anterior a este evento, el segundo Foro Nacional sobre Problemática Urbana, que se realizó el 28 de febrero de 2014, buscó ampliar el

origen de la participación de la primera experiencia —que fue netamente académica— invitando a todos los servidores públicos de los municipios de Michoacán. Con el nombre de Buenas Prácticas y Propuestas de Solución, fue auspiciado por la misma coordinación de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH) y la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, más el apoyo directo de la Federación por medio de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). El objetivo general de esas primeras experiencias era conocer las experiencias de éxito en la solución de diversas problemáticas urbanas del país, así como la presentación de acciones concretas para su resolución; ambas con la intención de ser replicadas por distintas autoridades a nivel municipal.

El Tercer Foro Nacional sobre Problemática Urbana: Transformaciones Territoriales. Retos y Perspectivas desde el Ámbito Local; se realizó los días 4 y 5 de diciembre de 2014 en las instalaciones de la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, del H. Ayuntamiento de Sahuayo (2012-2015) y de la Unidad Académica de Estudios Regionales de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México en Jiquilpan (UAER-Jiquilpan), Michoacán; esto por invitación expresa del maestro en arquitectura André Aguilar Aguilar y el doctor Rafael Huacuz Elías; subsecretario de Urbanismo y director de Desarrollo Urbano, de SUMA del estado de Michoacán, respectivamente.

Se aceptó la invitación y la responsabilidad de organizar, y de ser sede del evento para dar continuidad a este esfuerzo que busca sumar al desarrollo urbano de la región y del país. Siendo rector de la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán el licenciado José Eduardo Sahagún Sahagún, los profesores de la licenciatura en Gestión Urbana y Rural de la misma institución, empezaron los trabajos de organización del evento a partir de mayo del 2014.

El primer paso fue ampliar la invitación a las distintas instituciones públicas, educativas y de investigación de la región. Respondieron al llamado el doctor Eduardo Alejandro López Sánchez, director de la Unidad Académica de Estudios Regionales de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México; así como el director de Urbanística del H. Ayuntamiento de Sahuayo (2012-2015), maestro Santos Palacios Ramírez; que junto con la Secretaría de Urbanismo y Medio Am-

biente del Gobierno de Michoacán y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano sumarían un total de cinco instituciones comprometidas a llevar a buen puerto dichos trabajos.

Este tercer foro dejó como corolario siete mesas de trabajo; dos conferencias magistrales de connotados académicos y servidores públicos; y catorce ponencias de diversos orígenes: académicas, del servicio público, del trabajo de la sociedad civil o el simple interés de habitantes que viven diariamente su ciudad.

Asistieron cerca de doscientas personas entre investigadores, estudiantes, servidores públicos y ciudadanos; algunos originarios de once estados de la república. Fueron dos días en que se compartieron experiencias y estudios que permitieron el aprendizaje, la reflexión, la discusión y la crítica de distintas problemáticas urbanas.

Esta obra es también una consecuencia más de los trabajos de tan disímil evento. Este libro cuenta con las mismas características temáticas del Tercer Foro sobre Problemáticas Urbanas. Muestra algunos ejemplos y propuestas en los tópicos relacionados con las problemáticas urbanas, donde el lector interesado encontrará estudios y testimonios, tanto empíricos como teóricos, en donde se conjuntan la experiencia del académico, la reflexión del servidor público y el sentido común y profundo del ciudadano. Toda una miscelánea de opiniones, reflexiones y análisis rigurosos, que tienen como objetivos acercarnos y hacernos sensibles de que, en el tema de las problemáticas urbanas, todos tenemos posibilidades de proponer alternativas y la responsabilidad de ser parte de la solución.

Introducción

Omar Ernesto Roque Bernal
José David Calderón García

Esta obra, resultado de los trabajos del Tercer Foro Nacional sobre Problemática Urbana, es un esfuerzo en conjunto de académicos y profesionales del urbanismo y del territorio, pero también de servidores públicos, representantes de la sociedad civil organizada y de ciudadanos comunes; todos ellos interesados en el tema de las problemáticas urbanas. Es por ello que la obra diferencia los trabajos académicos profesionales, de las experiencias de gestión e intervención urbana; realizados a nivel nacional, estatal, y local. De estos últimos se enfatiza su naturaleza descriptiva y demostrativa, pero el hecho de que no cuenten con un origen académico no demerita el valor testimonial de los mismos. Esta disociación es necesaria para diferenciar el valor empírico del teórico; aunque en el contexto de la filosofía y los fines a largo plazo de estos foros nacionales, ambos son valiosos temas de discusión que permitieron alcanzar el objetivo principal del Tercer Foro Nacional sobre Problemática Urbana, el cual se vuelve ahora el objetivo principal de esta obra: brindar elementos de análisis sobre las reconfiguraciones territoriales y su tendencia en espacios locales, desde la visión de los distintos actores que participan en ellas.

El evento que dio como resultado esta obra requirió del diseño de una temática, objetivos, justificación y lineamientos generales, para posteriormente publicar la convocatoria nacional. El tema del foro «Transformaciones territoriales. Retos y perspectivas desde el ámbito local» fue ideado por los profesores de la Licenciatura en Gestión Urbana y Rural: doctora Claudia Madrid Serrano, doctor Omar Ernesto Roque Bernal; con la cola-

boración del maestro Alejandro Arceo Hernández, el doctor Carlos Arredondo León y el maestro Víctor Hugo Escalera Barajas. En las discusiones preparatorias, se llegó a la conclusión de considerar al *territorio* como el concepto clave; pues es este el lugar en donde ocurren los cambios y emanar las vivencias, es el plano que va más allá del espacio, desde donde se permite identificar las problemáticas urbanas. Por otro lado, si la globalidad no es más que la suma de los entramados locales que la construyen, ese ámbito resulta ser el nivel de observatorio ideal para la identificación de problemáticas urbanas. Asimismo, se comparte el supuesto de que es desde el nivel local donde deben ser observadas con más detalle las problemáticas globales que nos aquejan y también es el lugar desde donde deben iniciar las soluciones.

Parte de la justificación y desarrollo de la propuesta final planteaba que las transformaciones territoriales ocurridas en los últimos años, en el marco de la reestructuración económica que se ha desarrollado en nuestro país, está afectando a los diversos componentes y expresiones de los procesos urbano-rurales. Tales efectos se sienten en todos los estratos sociales, niveles gubernamentales y sectores económicos; y compete a todos los actores que conforman nuestra sociedad —servidores públicos, sociedad civil, empresarios, académicos y público en general—, todos están implicados, pues son participantes directos de esas reconfiguraciones territoriales, reflejados en las características y tendencias de ordenamiento de los espacios rurales y urbanos.

En los espacios tradicionalmente rurales, estas transformaciones se expresan en la creciente tercerización y una pérdida creciente de la importancia de la actividad agrícola, en particular de la economía campesina; en la industrialización de las actividades agrícolas; en los cambios en los usos del suelo y en un mayor espacio de dominio del mecanismo de mercado en el conjunto de las actividades económicas.

El espacio urbano y la ciudad se constituyen como los espacios preponderantes, donde se centralizan las principales actividades económicas, consolidándose como lugares de circulación y apropiación del valor; esto creado por la misma sociedad. En este sentido, la urbanización de los espacios rurales parece ser un proceso irreversible.

Por su parte, la dinámica de los asentamientos humanos implica su concentración y crecimiento en determinados puntos de la geografía nacional e internacional, así como un vaciamiento e incremento del flujo migratorio hacia otros lugares; en cualquiera de los casos implica una mayor demanda de trabajo, servicios y requerimientos necesarios para la vida social, constituyendo un reto para las políticas públicas y la necesidad de la planificación del ordenamiento territorial.

Es claro que la tradicional relación urbano-rural ha sido alterada por la reestructuración capitalista de corte neoliberal que se ha desarrollado en nuestro país dentro del marco de la globalización. El desarrollo capitalista y sus diversas expresiones conllevan procesos desiguales y heterogéneos, de ahí que las manifestaciones en el ámbito urbano y rural y el dinamismo poblacional sean diferentes y complejas en el amplio mosaico de sociedades que constituyen nuestro país.

Una vez determinados los conceptos claves de inicio, así como la base actual de su discusión teórica en el contexto académico, se procedió a problematizar el concepto, ¿qué es el territorio?, ¿qué elementos lo caracterizan?, ¿qué relación tiene con las problemáticas urbanas? Al identificar que una de sus características principales es su constante dinámica, se consensó el segundo concepto clave, el de *transformación*.

Ante este panorama, la multiperspectiva que nos permiten los distintos actores sociales que participan de estos fenómenos posibilitan un nivel de detalle, que admite una visión local como propuesta de análisis válida, para abordar y comprender estos fenómenos de reconfiguración territorial.

De la anterior base conceptual se desprendieron los subtemas que se convirtieron en las distintas mesas de trabajo, emanadas desde las necesidades observadas tras un año de gestión y vinculación con los Departamentos de Urbanística de los Ayuntamientos de la región de La Ciénega, y del proyecto interno de Observatorio Urbano para la Región Ciénega (OURC) que esta universidad había trabajado junto con el Instituto Tecnológico de Jiquilpan (ITJ). Los temas principales que se expusieron en el foro son los siguientes: «Procesos de urbanización, conurbación y metropolización»; «Reconfiguración territorial y urbanización de los espacios rurales»; «El paisaje como herramienta del ordenamiento territorial»; «Sustentabilidad urbana regional: la movilidad urbana»; «Marco jurídico y participación ciu-

dadana en el desarrollo urbano municipal»; y «Observatorios urbanos locales: experiencias y expectativas».

De los anteriores tópicos se recibieron varias propuestas de ponencia, y tras ser sometida al escrutinio durante su socialización en el foro, se convirtieron en los distintos capítulos que conforman esta obra.

Este esfuerzo editorial permitió considerar casi todos los tópicos abordados en las actividades de este evento, que hoy diferencian los subtemas de esta obra: transformaciones territoriales, desarrollo urbano y sustentable, marco jurídico, experiencia de los observatorios urbanos y la participación ciudadana en el campo de la identificación y propuestas de mejoramiento en el tema del urbanismo.

Algunos de los tópicos clave que se consideraron pueden brindar elementos de análisis sobre estas reconfiguraciones territoriales descritas anteriormente, siendo las contribuciones principales de esta obra: el conocimiento de la reconfiguración territorial y urbanización de los espacios rurales; el paisaje como herramienta del ordenamiento territorial; la sustentabilidad urbana regional vista desde la movilidad urbana; el entendimiento de los procesos de urbanización, conurbación y metropolización; la potencialidad de los macroproyectos de intervenciones urbanas; el entendimiento del marco jurídico del desarrollo urbano; y el conocimiento de las experiencias de los observatorios ciudadanos. Todos vistos desde la perspectiva de los distintos actores que conforman la sociedad (sociedad civil organizada, servidores públicos, empresarios, académicos y ciudadanos en general); lo que nos permitirá comprender las tendencias de reconfiguración del territorio desde los espacios locales. La pertinencia social de esta obra emana de la posibilidad de una participación ciudadana amplia y variada, en la que todos colaboran en la identificación, estudio y solución de los breves que implica la vida en la ciudad; independientemente de la formación académica, origen socioeconómico o relación política, todos tenemos el derecho de participar y opinar sobre las problemáticas urbanas que nos aquejan diariamente, con una argumentación sistematizada y teorizada o por medio del sentido común, una amplia descripción o una gran imaginación.

A partir de las reflexiones y propuesta anteriores, se planteó el objetivo principal que guiaría los trabajos del foro y los contenidos de esta obra:

brindar elementos de análisis sobre las reconfiguraciones territoriales y su tendencia en espacios locales, desde la visión de sus distintos actores. Este planteamiento buscaba respetar la propuesta de pluralidad de opinión de las anteriores versiones del foro, e incluso incrementarla, pues la convocatoria sería dirigida a académicos, docentes, investigadores, estudiantes, profesionistas, funcionarios públicos, empresarios, organizaciones de la sociedad civil y personas cuya actividad se relaciona con el funcionamiento y construcción de la ciudad. Esto permitiría enriquecer los puntos de vista sobre las problemáticas y soluciones expuestas por los distintos participantes de orígenes tan diversos, pero que se dedican a un mismo fin, el urbanismo. Es por eso que los trabajos aquí mostrados pueden variar de propuestas teórico-metodológicas a una que solo busca la difusión científica y de ideas. Se pasa de la objetividad y rigurosidad científica que todo producto académico debe tener a lo práctico y cercano a la realidad que caracteriza al ejercicio diario del encargo público, así como a la imaginación, sentido común y utópico, que permite al hombre soñar con una ciudad ideal; por supuesto, sin menoscabar la calidad y presentación profesional de los distintos ensayos aquí expuestos.

Se buscó dar continuidad a varias de las temáticas trabajadas en el primer y segundo foros sobre problemáticas urbanas, así como adaptarlas a las necesidades de la región de La Ciénega; las cuales habían sido identificadas en foros anteriores, como en los trabajos hechos en el primer foro La Región de La Ciénega en Multiperspectiva. Vista por sus Actores y Analistas, evento organizado por la Licenciatura de Gestión Urbana y Rural y la Licenciatura de Estudios Multiculturales, programa que sirvió de antesala al foro nacional.

Tales ensayos, que se iniciaron en pequeñas mesas de trabajo tanto públicas como académicas, sirvieron para diseñar un conjunto de temáticas que, primero, organizaron las mesas de trabajo del Tercer Foro Nacional sobre Problemáticas Urbanas y, ahora, forman parte del diseño de esta obra, con excepción de la mesa denominada «Macro-proyectos de intervenciones urbana», la cual se diseñó como un concurso de exposición de propuestas arquitectónicas-urbanas, que buscaba fomentar el desarrollo de proyectos innovadores de impacto urbano que incidan de manera posi-

tiva en los municipios de Sahuayo y Jiquilpan en Michoacán de Ocampo, para impulsar el desarrollo social y económico de la región.

Se presentaron proyectos con delimitaciones territoriales y cartera de proyectos urbano-arquitectónicos estratégicos, que buscan incidir en el desarrollo de la región, por ejemplo: proyectos compartidos sobre temas relacionados con el transporte público; sobre el tratamientos de residuos sólidos y aguas residuales; centros comerciales agrícolas compartidos o de otros sectores del comercio local; potabilización del agua; planes y programas de reforestación; planes de ordenamiento territorial; entre otros.

Se recibieron propuestas y experiencias cuyo tema central fue la concordancia territorial entre municipios y localidades, que tienen potencial de ser conurbados, experiencias similares en localidades de todo el país, así como el análisis de proyectos estratégicos para el desarrollo conurbado entre municipios y su región. Estos proyectos fueron presentados en diferentes formatos (maquetas, pósters, proyecciones digitales, carteles, fichas técnicas, entre otros), esto con la finalidad de otorgar a los participantes la libertad de presentación de sus propuestas, fomentando con ello la creatividad. Por lo anterior, no quedó registro escrito con las características de ensayo que se pidieron en las demás mesas, pero sí permitió crear y repetir uno de los objetivos alcanzados por los anteriores foros nacionales: la creación de una cartera de proyectos ejecutivos con miras al desarrollo urbano y conurbado de la región; trabajos que necesitan ser presentados en una obra aparte de corte arquitectónico y urbanístico, dedicada exclusivamente a ella.

Las temáticas restantes, como se dijo, pueden considerarse continuación de los tópicos desarrollados en los foros anteriores —a los cuales se adaptaron algunas de las necesidades de la región de La Ciénega—, forman ahora parte de la división por secciones que caracteriza esta obra y engloban a los ensayos que coinciden en los siguientes contenidos, sin olvidar la división en estudios académicos-profesionales en un inicio y de las experiencias y testimoniales en gestión e intervención urbana en una segunda sección.

Procesos de urbanización, conurbación y metropolización. Se recibieron propuestas, experiencias e investigaciones relacionadas con los procesos de urbanización, conurbación y metropolización ocurridas en cualquier parte

del país; éstas permitieron tener una visión clara sobre los procesos que conllevan a la construcción de estos fenómenos, haciendo hincapié en la multitud de causas y efectos que implican, como el estudio de las políticas públicas, aspectos económicos, de desarrollo y urbanística.

De todos los trabajos recibidos, se agregaron en este apartado tres de ellos. Todos pertenecientes a la primera sección dedicada a estudios académicos profesionales. No se recibieron trabajos para la segunda sección brindada a experiencias y testimoniales.

Tres fueron los trabajos recibidos: «La coordinación metropolitana en México: Un balance desde la política pública» de Alberto Arellano Ríos, escrito en el que pretende debatir y precisar la naturaleza del fenómeno metropolitano y su problema de coordinación, reconociendo que la metropolización es una realidad sociológica que contrae una multiplicidad de problemas sociales, económicos y urbanos. El documento consta de tres apartados. En el primero se reflexiona sobre el fenómeno metropolitano como la realidad sociourbana imperante en México. Luego se contextualizan las políticas que en materia de zonas metropolitanas se han diseñado y formulado. Finalmente, se sitúa que el problema es de coordinación intergubernamental, por lo que considerar cuestiones de diseño es una de las tareas medulares en el estudio del problema.

El de Erika Patricia Cárdenas Gómez es «Hacia la comprensión de la zona metropolitana de Puerto Vallarta», cuyo contenido tiene como objetivo analizar el proceso de metropolización que ha llevado a cabo el municipio de Puerto Vallarta, Jalisco, con el municipio nayarita de Bahía de Banderas. La integración ha sido a tal grado que en el año del 2004 tres organismos institucionales: la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) delimitaron que ambos municipios conformaban una zona metropolitana de carácter interestatal. Para la elaboración de este trabajo se hizo una revisión bibliográfica y documental. Para una mejor organización el capítulo se divide en cinco apartados: en el primero se da cuenta del fenómeno metropolitano en México, en el segundo se explica el proceso de conformación de la zona metropolitana de Puerto Vallarta, el tercero señala sus características, el cuarto menciona algunas de

las problemáticas que enfrenta y en el quinto se indican los mecanismos de gestión que se han formulado para su administración.

Por último, Teodoro Aguilar Ortega presenta «Desarrollo económico en Michoacán». Plantea que el neoliberalismo es el culpable del crecimiento acelerado de la pobreza en nuestro país, por ello, el objetivo de este trabajo es analizar cómo la pobreza se ha incrementado en los últimos años en nuestro país y los resultados que ha tenido este incremento en la marginación de Michoacán. Para lograr tal objetivo, se parte del análisis de la pobreza y de los factores del desarrollo para entender cómo se ha ido a la inversa del desarrollo; es decir, si se conocen los procesos y factores del desarrollo, se entenderá que en Michoacán no ha existido un proceso de desarrollo social y humano, sino uno de empobrecimiento y aumento de la marginación en los últimos años.

Reconfiguración territorial y urbanización de los espacios rurales. Contiene trabajos que señalan la discusión en cuestiones relacionadas con tópicos como la actividad agrícola en los espacios de creciente urbanización e implicaciones para la soberanía alimentaria, la perspectiva de la terciarización en las dinámicas locales y a nivel nacional, la conceptualización de sujetos y actores sociales, las nuevas especializaciones territoriales y la división social del trabajo; relacionados con la dinámica de los asentamientos humanos y el papel de las políticas públicas para su orientación, el papel del mercado y formas de intervención y regulación en el conjunto de las actividades económicas, la gestión y planificación de los espacios urbanos; así como de la innovación tecnológica, la investigación y educación como medios para incrementar las capacidades competentes de poblaciones locales para el desarrollo social.

De los trabajos recibidos, se agregaron en este apartado otros tres. Los primeros dos pertenecientes a la primera sección dedicada a estudios académicos profesionales, y uno más que se agregó a la segunda sección brindada a experiencias y testimoniales.

El primer escrito, perteneciente a la sección de estudios académicos, se denomina «Entendiendo la ciudad a través del análisis de las centralidades» de Yesenia Hernández García, quien propone analizar la estructura urbana de la ciudad de Puebla desde el ámbito de las centralidades. Las centralidades son lugares en los asentamientos que focalizan, atraen, concentran.

En ellas se desarrollan actividades con funciones específicas que otorgan carácter e identidad a los lugares, por ende, son diferentes entre sí. Esta investigación aporta en lo metodológico porque propone un modelo de análisis que se construye con los conceptos y definiciones expresadas en las teorías y métodos de análisis de la ciudad. Por tanto, el modelo comprende el diseño y la propuesta de las variables para la identificación, y conocimiento empírico de los rasgos que las caracterizan. También se proponen indicadores para la valoración y categorización, asimismo, describe estas particularidades de la forma urbana. El conocimiento de las centralidades es esencial para una adecuada gestión de la ciudad y el desarrollo de buenas prácticas, por ejemplo, en urbanística, planeación, y ordenamiento del territorio. También en la definición de las políticas, estrategias, programas y proyectos que son indispensables para un correcto funcionamiento de la estructura urbana, con el fin de que produzcan un desarrollo equilibrado, de tal modo que la toma de decisiones en las ciudades reduzca los costos y maximice los beneficios (económicos, sociales, medioambientales). Las centralidades son estratégicas para la ciudad, funcionan en horas y días específicos, por eso generan flujos de personas y objetos para el desarrollo de actividades y servicios que las personas requieren; son centros de atracción e interacción que adquieren importancia y categoría. Por ende, el conocimiento de las centralidades es esencial para la toma de decisiones. Por lo anterior, la presente investigación propone ver a la ciudad por medio de las centralidades.

El segundo ensayo pertenece a Rafael Vela Martínez, «Disfunción de la oferta y demanda agropecuaria en zonas metropolitanas: Caso zona Xalapa, Veracruz», en él explica cómo el proceso globalizador de las economías ha fortalecido la transnacionalización de las empresas comercializadoras de alimentos provenientes de los países con un capitalismo más avanzado, lo cual ha propiciado condiciones de mayor dependencia por parte de los países subordinados económicamente y con una planta agropecuaria desprotegida y rezagada en términos tecnológicos; la desconexión entre la demanda de bienes agropecuarios de las zonas metropolitanas de México con relación a la oferta de bienes alimentarios que se producen en su entorno rural periférico tiene que ver también con el desgaste de los canales de distribución y modificación de las condiciones culturales, sociopolíticas y de

infraestructura que durante muchas décadas favorecieron esta articulación de la oferta y la demanda regional. Esta disfunción de la oferta productiva y la demanda no solo propicia rezagos en el crecimiento económico local y regional —el recurso económico sale de los microsistemas regionales e impide que se cierren ciclos económicos productivos y, por ende, obstaculiza se capitalicen las unidades productivas regionales— sino además, al existir esta desconexión, se propicia una causación circular acumulativa de pobreza, marginación y abandono del campo mexicano. La investigación expuesta es un estudio de caso para la zona metropolitana de Xalapa, Veracruz, cuyos resultados advierten del fenómeno de pauperización, que es posible se esté reproduciendo en los entornos de las zonas metropolitanas del país, y plantea la posibilidad de inducir el crecimiento económico desde lo local, si acaso se logran superar las condicionantes de esta disfunción de la oferta agropecuaria y la demanda de las grandes urbes.

El paisaje como herramienta del ordenamiento territorial. Se reunieron dos contribuciones, una de carácter profesional y la segunda como parte de la sección de experiencias y testimoniales. Ambas relacionadas con el paisaje y su contribución al ordenamiento territorial, mediante las siguientes temáticas: análisis, planificación, administración y gestión del paisaje; valoración sociocultural del paisaje; procesos en el paisaje; cobertura legal, métodos y técnicas de planeación física del paisaje; paisaje y sociedad; historia de los paisajes; cambios sociales en el paisaje; paisaje y turismo; definición de unidades de paisaje y automatización del paisaje.

El primer escrito es «Estado actual y dinámica del paisaje del corredor urbano Jiquilpan-Sahuaño-Venustiano Carranza, Michoacán, México», escrito por Carlos Arredondo León, quien aborda el estado actual y dinámica del paisaje en torno al corredor urbano Jiquilpan-Sahuaño-Venustiano Carranza en la región Ciénega de Michoacán. Parte del supuesto de que la urbanización periférica de las ciudades nodales conlleva procesos de cambio en el paisaje a través de los llamados usos del suelo. Un primer acercamiento al área de estudio —a través de la interpretación de imágenes de satélite de los años 1976, 1986, 2000 y 2010 y fotografías aéreas a escala 1:75 000 del Inegi— indica que los tres centros de población —Jiquilpan, Sahuayo y Venustiano Carranza— han experimentado en las últimas décadas cambios acelerados de crecimiento urbano. Lo anterior ha

traído como consecuencia cambios funcionales y estructurales en el paisaje rural, específicamente en relación al paisaje agrícola que, a diferencia del natural, comparte el territorio geográfico con áreas periféricas o de conurbación urbana, resultado de la continuidad espacial de estos centros de población. Un inventario fotográfico en campo da fe de las transformaciones paisajístico-ambientales en las áreas agroubanizadas a escala intermunicipal. Se espera que los resultados coadyuven en la construcción de lineamientos en torno al manejo y conservación del paisaje rural-agrícola, al tiempo que el material cartográfico generado sea una guía de interpretación espacial sobre la localización y distribución de los diversos usos de suelo, de tal suerte que sea de utilidad en la elaboración de diagnósticos ambientales más precisos en materia de ordenamiento territorial y desarrollo intra e interurbano.

El siguiente escrito que forma parte de esta sección, pero en el campo de las experiencias y testimoniales, es el de Atanasio Linares Linares «El hombre, el árbol y la urbe», donde plantea la importancia que tiene la vegetación como parte del paisaje urbano, su principal ejemplo es el bosque urbano que ilustra fehacientemente, la relación que existe en la trilogía hombre-ciudad-vegetación, explicando con ello la importancia que tiene la disciplina de la dasonomía urbana como herramienta del desarrollo urbano. La vegetación es indispensable para la vida del hombre; en las grandes ciudades este hecho es pasado por alto con frecuencia, siendo común la visión de calles y avenidas sin asomo de verdor. El autor define qué son las áreas verdes haciendo un recuento histórico de cómo el hombre se da cuenta de su importancia, para posteriormente ofrecer una explicación de los atributos del árbol en la ciudad o bosque urbano y una tipología de los espacios verdes urbanos, explicando su problemática y volviendo a la dasonomía como parte de la solución propuesta.

Sustentabilidad urbana regional: la movilidad urbana. Contiene dos textos que se aglutinan a la sección de estudios académicos profesionales; ambos analizan de manera crítica las alternativas viables que permitirían la movilidad urbana sustentable en ciudades medias. Dichas alternativas deberán ser tendientes a reducir los impactos negativos sobre los ciudadanos y el medio ambiente. Asimismo, se busca identificar las bases teóricas que propone el urbanismo en el desarrollo y aplicación de conceptos

como *sustentabilidad, desarrollo regional sustentable, indicadores de sustentabilidad, globalización*, entre otros; así como de las metodologías y herramientas que posibiliten la comprensión de los procesos ambientales dentro del marco de los procesos socioeconómicos. No hubo participación en este apartado en la sección de estudios testimoniales y experiencias de gestión e intervención urbana.

Conformado por dos aportaciones. Una, de Dulce Esmeralda García Ruiz, «Urbanismo inteligente: hacia el diseño, reordenamiento y planeación eficiente», que contiene un estudio acerca de cómo se podría convertir una ciudad tradicional o comunidad en ciudad o región ecológica y autosuficiente a través de sus recursos y servicios, entendiendo la problemática que los aqueja e instaurando una metodología e indicadores capaces de medir y cuantificar el grado de confort y eficacia de las estrategias empleadas para dicho desarrollo en el territorio. Se plantea dicha estrategia de transformación desde el punto de inicio ecológico individual hasta los niveles colectivos más altos, integrándose a los distintos entornos, actuando como íconos a la vanguardia en diseño, reordenamiento y planeación eficiente del municipio o ciudad inteligente.

El otro ensayo se denomina «El transporte urbano y los grupos vulnerables en Pachuca, Hidalgo» de Verónica Ramona Ruiz Arriaga. Esta investigación forma parte de un trabajo mayor que emplea la perspectiva cultural y de derechos humanos para evaluar el impacto en los grupos vulnerables del actual sistema de transporte público urbano de Pachuca, Hidalgo, y del que entrará en operación en el futuro cercano. En este documento se presenta y analiza la caracterización de la población vulnerable que emplea el sistema de transporte convencional a lo largo de la ruta que será sustituida por el nuevo transporte. Al efecto, se toman como rasgos humanos asociados a la vulnerabilidad: el género, el grupo de edad, la discapacidad y la limitación física agregada.

Marco jurídico y participación ciudadana en el desarrollo urbano municipal. Consta de tres textos, dos para la sección de estudios académicos profesionales y otro como testimonial. Son propuestas y experiencias cuyo tema central es la gestión y normatividad en el campo del urbanismo y el ordenamiento territorial: para ello se recibieron investigaciones y experiencias en donde los actores sociales hayan contribuido con sus inicia-

tivas, demandas, negociaciones o soluciones innovadoras a fortalecer las diferentes modalidades de la gestión pública, así como la inclusión social; todo desde el ámbito de la crítica a la legislación y estatutos que intervienen en materia de urbanismo y ordenamiento territorial.

«Marco jurídico y reglas de participación ciudadana en los municipios de Sahuayo y Jiquilpan, en el estado Michoacán» es un estudio académico de Juan Pablo Navarrete Vela, el primer texto que conforma esta sección. Este artículo realiza una breve discusión sobre el significado de la democracia y la participación ciudadana. Además identifica comparativamente cómo se encuentra el marco jurídico y la reglamentación en las Leyes de participación ciudadana en la Ciudad de México y en Michoacán. Para ello revisa el bando municipal en los municipios de Sahuayo y Jiquilpan.

Se identifica también, si las reglas formales alientan la participación de los ciudadanos en el ámbito político y en proyectos de desarrollo urbano. o bien, si la ley debería de introducir elementos adicionales que ubiquen al ciudadano en la posibilidad de incidir en el diseño de las políticas públicas. Para lograr una reflexión teórico-empírica se realiza una comparación del bando municipal en ambos municipios y se puntualiza cómo debería modificarse en artículos específicos, con el fin de establecer mecanismos que permitan una relación cordial y cercana entre el gobierno, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y las Agrupaciones Político Nacionales (APN). El supuesto central refiere que si no existen condiciones legales que permitan a los ciudadanos adquirir conocimiento y aumentar el interés en los asuntos públicos, ellos se presentan desinteresados en incidir en la toma de decisiones. Este proceso es una consecuencia de que existe un bajo nivel de cultura política y un proceso de centralización de las decisiones públicas en la autoridad municipal, por tanto, la democracia en el ámbito local requiere de acciones de promoción de cultura, participación cívica y análisis técnicos para la elaboración de políticas públicas.

El segundo artículo que completa la sección de estudios académicos-profesionales pertenece a Víctor Hugo Escalera Barajas y Omar Ernesto Roque Bernal, quienes presentan «Las Organizaciones de la Sociedad Civil de Jiquilpan, Michoacán y su formación de redes organizacionales como respuesta estratégica». El texto trata de mostrar cómo el surgimiento de

las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la región de La Ciénega de Chapala, Michoacán, ha sido muy dinámico en las últimas dos décadas. Debido a ello es necesario explicar los fenómenos del asociacionismo local como un proceso no acabado que a la vez ha transformado el ejercicio de la nueva ciudadanía. A partir de esto, uno de los objetivos de este trabajo fue identificar el contexto en el cual emergen los grupos organizados en Jiquilpan, además realizar una caracterización y un análisis a través de la metodología de redes sociales de los diferentes actores a los que recurren las OSC, lo que en cierta medida permite explicar su sostenibilidad.

En la última parte de esta sección, en el marco de estudio testimonial, se encuentra «La lámpara votiva al General Lázaro Cárdenas del Río en Jiquilpan de Juárez, Michoacán: Caso de estudio y testimonio desde la gestión cultural y el patrimonio urbano local» de Ignacio Moreno Nava. El texto busca analizar el caso de gestión cultural relacionado con la instalación de la lámpara votiva del general Lázaro Cárdenas del Río en Jiquilpan, como parte del homenaje a su memoria y obra en Michoacán. Se considera interesante que dicha iniciativa emane de la ciudadanía, ejemplificando así un proceso de gestión cultural del patrimonio a nivel local que involucra aspectos de urbanismo y significancia. Así, se demuestra el empoderamiento de la ciudadanía para incidir en la toma de decisiones y procesos de transformación del patrimonio cultural local, de manera muy específica en una dimensión urbana.

Observatorios urbanos locales: experiencias y expectativas. Se recibieron trabajos que posibilitan conocer la experiencia de constitución, operatividad y resultados de los Observatorios Urbanos y Ciudadanos Locales, y a la vez discutir sus perspectivas de desarrollo. Se pretende que los resultados de la mesa sirvan también para realizar una valoración crítica de los aportes que los mismos han tenido en la planeación y gestión del desarrollo urbano local. Asimismo, aportes que permitan conocer la experiencia de comités ciudadanos que hayan incidido en el desarrollo de proyectos urbanos, donde hayan participado en conjunto varios actores sociales a nivel local, como experiencias de gobernanza, formación de redes sociales y organismos intermunicipales.

Al final, solo se presentó un texto, perteneciente a la sección de testimoniales y experiencias de gestión e intervención urbana. El único tra-

bajo que conforma esta sección pertenece a Blanca Ciria Ballesteros Uribe, «El monitoreo de la actuación metropolitana: reto del observatorio metropolitano de Colima». Colima se integró a un proyecto internacional promovido por la oficina ONU-Hábitat, que tiene por meta la creación de organismos de observación, monitoreo y evaluación de la calidad de vida de las ciudades. Por tal motivo, se creó el Observatorio Metropolitano de Colima (Omecol) con la participación de autoridades estatales, municipales, académicas y de la sociedad civil organizada, con el objetivo de desarrollar investigación urbana y promover la generación de conocimiento a través de la aplicación de indicadores que sean de utilidad a los tomadores de decisiones y creadores de políticas públicas. Como observatorio urbano local, el campo de trabajo del Omecol es la zona metropolitana Colima-Villa de Álvarez, que abarca los municipios de Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez. Por lo tanto, ha trabajado en compilar datos de diversos temas a partir de fuentes oficiales para la generación de indicadores, información y mapas temáticos con visión metropolitana, utilizando sistemas de información geográfica y estadística para el procesamiento y análisis de la misma. Su trabajo ha sido fortalecido por el Instituto de Planeación para el Municipio de Colima, Secretaría Técnica del Omecol desde la creación de este último. En colaboración, ambos organismos trabajan en temas de gestión metropolitana, participación ciudadana y seguridad ciudadana; los cuales se han expuesto en escenarios nacionales e internacionales. El Omecol busca propiciar espacios para la discusión y el análisis a nivel metropolitano sobre la situación actual, así como participar en el impulso de instrumentos de planeación urbana, por lo que trabaja en elaborar herramientas que proporcionen a las autoridades locales información objetiva y los medios para participar en condiciones similares en el proceso de decisión y definición de políticas urbanas. Asimismo, realiza un trabajo importante como asesor técnico en el seguimiento, monitoreo y evaluación de programas y proyectos en materia urbana.

En suma, este esfuerzo editorial permitirá al lector conocer algunos temas relacionados con las transformaciones territoriales, el desarrollo urbano y sustentable, el marco jurídico, la experiencia de los observatorios urbanos y la participación ciudadana en el campo de la identificación y propuestas de mejoramiento en el tema del urbanismo. Esto desde en-

foques que no son contrarios, sino complementarios; desde discusiones teóricas y conceptuales, así como experiencias y testimoniales de quienes se interesan en algunos de los tópicos relacionados con la identificación, estudio, práctica y reflexión de las problemáticas urbanas de México, vistas de forma local pero relacionadas siempre con la realidad nacional y global. Estudios que comparten un objetivo común: brindar elementos de análisis sobre las reconfiguraciones territoriales y su tendencia en espacios locales, desde la visión de los distintos actores que participan en ellas. La multiperspectiva y la posibilidad del detalle que admite la visión local se vuelven factores que se convierten en una propuesta de análisis válida para abordar y comprender estos fenómenos de reconfiguración territorial. La pertinencia social de esta obra, como ya se mencionó, emana de la posibilidad de una participación ciudadana amplia y variada, en la que todos colaboran en la identificación, estudio y solución de los breves que implica la vida en la ciudad; independientemente de la formación académica, origen socioeconómico o relación política, todos tenemos el derecho de participar y opinar sobre las problemáticas urbanas que nos aquejan diariamente, sea en una argumentación sistematizada y teorizada; o por medio del sentido común, una amplia descripción o una gran imaginación; la última, es el principal requisito para sumergirse en la lectura de esta obra.

Estudios académicos en gestión e intervención urbana y regional

Procesos de urbanización, conurbación y metropolización

La coordinación metropolitana en México: Un balance desde la política pública

Alberto Arellano Ríos¹

Introducción

Una de las cuestiones que se abordaron en el Tercer Foro Nacional sobre Problemática Urbana: Transformaciones Territoriales. Retos y Perspectivas desde el «Ámbito Local» radicó en saber si la metropolización era un reto nacional y regional. La respuesta inicial, que no implicó mucha reflexión, llevó a sostener de manera enfática que sí. Sin embargo, entre la pregunta y la respuesta dada hay una complejidad subyacente en la medida que múltiples procesos se encuentran inmersos. Esto obligó a debatir y precisar la naturaleza del fenómeno metropolitano y el problema de la coordinación metropolitana. En primera instancia la cuestión implicó reconocer que la metropolización es una realidad sociológica que contrae una multiplicidad de problemas sociales, económicos y urbanos, lo cual condiciona que el *issue* esté en la agenda gubernamental y se diseñen e implementen diversas políticas públicas para hacerles frente.

Del planteamiento anterior hay una distinción básica que es muy importante recalcar. Por un lado, están quienes se abocan al fenómeno metropolitano en México para analizar y estudiar esta realidad sociológica, llegar al tema de la gobernabilidad metropolitana y las políticas públicas, y concluir que el origen de los problemas en las metrópolis mexicanas es de planeación y ordenamiento, es decir, técnico. Por otro lado, están quienes

¹ Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Adscrito actualmente a El Colegio de Jalisco. Correo electrónico: aarellano@coljal.edu.mx.

sostienen, y me incluyo en ellos, que el problema no es técnico sino político e institucional; derivado del diseño y el sistema de organización política, lo cual condiciona que canalicen sus esfuerzos al estudio y análisis de la gestión, cooperación y coordinación intergubernamental.

Desde luego, la distinción anterior es analítica y la respuesta al tema de las zonas metropolitanas no solo condiciona el enfoque y perspectiva con la que se trabaja y estudia la realidad, sino también da una respuesta a sus problemas. Hay así una perspectiva sociourbana frente a otra político-gubernamental (Arellano, 2014a).

A partir del encuentro llevado a cabo en la Universidad de La Ciénega de Michoacán, deduje que en todo caso ambas posiciones no son excluyentes sino que forman parte de una secuencia lógica; el enfoque de política pública considera las dos vertientes: la viabilidad técnica y la factibilidad política, pero se tendría que situar la primera en su justa dimensión. Me explico: el problema adquiere importancia y relevancia técnica cuando los municipios implicados no tienen ni cuentan con la certeza mínima de que la información proporcionada sea certera, y con la cual se debe partir para hacer frente el fenómeno metropolitano. Situación que acontece en municipios que inician en la travesía metropolitana. Por ejemplo, fue evidente que el problema de límites territoriales —elemental, pero de fondo— que hay entre los municipios de Sahuayo y Jiquilpan es una condición que se debe resolver antes de pensar metropolitano.

Pero cuando en los municipios hay ricas y complejas bases de información y se cuenta con una base jurídica e institucional, el problema deja el aspecto técnico para ser de tipo político e institucional. Es decir, después de sustentada la parte técnica se cae en cuenta que el problema de fondo es político, al radicar en la toma de decisiones. El mejor ejemplo es el Área Metropolitana de Guadalajara (véase Arellano, 2014c).

El preámbulo anterior es la base en la cual se trazarán las siguientes ideas. Este documento consta de cuatro apartados. Los dos primeros son breves y se centran en pulir el lente y las dimensiones del problema. En el primer apartado se sienta la base teórica del enfoque de política pública para que el contenido de este texto se centre en la formulación y el diseño institucional. Luego se reflexiona sobre el fenómeno metropolitano como realidad sociourbana imperante en México y problema público. Posterior-

mente se contextualizan las políticas que en materia de zonas metropolitanas se han diseñado y formulado como problemas puntuales a resolver y ya instalados en la agenda gubernamental. Finalmente, se sitúa que el conflicto está en el ámbito de la coordinación intergubernamental, por lo que considerar cuestiones de diseño institucional es una de las tareas medulares en el estudio del problema. No está de más precisar que la evidencia con la que se trabaja es documental y bibliográfica.

El enfoque de política pública

El enfoque de política pública surge en un contexto de Estado de Bienestar en los países occidentales; y es una propuesta teórica e interdisciplinaria en el análisis de los asuntos públicos. En el campo de los estudios gubernamentales y de la administración pública, las *policy sciences* tienen una vertiente normativa y otra instrumental desde que apostaron por la interdisciplinaria (Arellano, 2010: 39-41).

Desde que se creó e institucionalizó esta perspectiva hubo intensos debates. Una primera discusión, entre otras, fue si podrían llegar a constituirse como una ciencia o no. Aunque la distinción básica en el campo de la administración pública, derivada del postulado de Woodrow Wilson (1887) aún se sostiene: la separación entre política y administración, el enfoque de políticas públicas tiene una vertiente normativa al discutir lo público y su relación con la democracia, los procesos sociopolíticos en la toma de decisiones y otras más de tipo instrumental (diseño, implementación y evaluación de proyectos). Estas temáticas han constituido escuelas, posiciones, perspectivas o corrientes en su interior.²

Más que entrar en una discusión interna, se diría que el enfoque de políticas públicas reconoce a los actores y las instituciones; además de que la consideración del elemento político lo hace ser muy dinámico. Del mismo

² Con base en esta consideración, un estudiante de políticas públicas debe leer y consultar a sus constructores: Harold Lasswell, Charles Lindblom, Amitai Etzioni y una amplia gama de trabajos teóricos y empíricos. Tener en cuenta sus respectivos modelos, metáforas o consejos para diseñar, formular o evaluar una política pública, y sin duda, la titánica obra de Wayne Parsons nos da una idea de los resultados que este enfoque ha dado. La bibliografía, enfoques y corrientes es tal que su libro puede ser utilizado por el iniciado como una introducción y por el tomador de decisiones o formulador de las políticas públicas como un manual. La base sobre la que se construye no hace sino evidenciar su utilidad en el plano empírico y en la práctica política (véase Parsons, 2007).

modo, su interés por discutir y definir lo público, ciertas consideraciones utilitarias para la toma de decisiones o bien que en el proceso de decisión o formulación de las políticas esté el mayor número posible de miembros de la colectividad, llevan al enfoque a insertarse en la cuestión democrática (Aguilar, 1991: 19 y 25-28). Esto sin duda sienta las bases de un abc de la disciplina que se puede resumir en términos normativos y más amplios:

- a. Las políticas públicas se explican por su intención de resolver un problema o conjunto de problemas, catalogados como públicos y que merecen la intervención gubernamental.
- b. Las políticas públicas implican decisiones gubernamentales que incorporan la mayor participación ciudadana posible.
- c. En el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas hay ganadores y perdedores, pero se busca que sea el mayor número posible de los primeros (Arellano, 2010: 40-41).

En este capítulo me centraré en la parte de formulación de un problema público y las cuestiones de diseño institucional como el punto de partida para abordar el problema. El maridaje entre políticas públicas y ciencia política es claro debido a que la noción de formulación de una política pública implica no solo manifestar la idea de un problema como público y que merece atención, sino en tratar de establecer sus características con la mayor claridad y exactitud posible para intentar resolverlo, por un lado; y por el otro, centrarse en el diseño institucional implica que los mecanismos de coordinación para la gestión y coordinación metropolitana, en tanto trazos arquitectónicos estatales, son el punto de partida para abordar un conflicto de dimensiones complejas, que apuntan a la toma de decisiones.

El fenómeno metropolitano: la dimensión del problema

Como ya se mencionó, un punto de partida fundamental es diferenciar la dimensión del problema público, por un lado, el fenómeno metropolitano y, por el otro, el problema metropolitano. Hasta el momento se han esbozado algunas ideas pero, de manera enfática, primero se debe entender el crecimiento urbano y sus diversas dinámicas socioeconómicas; el segun-

do esfuerzo es para situar y entender la dimensión del problema como un asunto de política pública.³

Abocándose al fenómeno metropolitano y como un ejercicio de contextualización, se debe reconocer que, recientemente en el ámbito de las políticas públicas de corte territorial, se ha instaurado en la agenda del Estado mexicano, —en específico de sus instancias de planeación y de quienes entregan y administran recursos financieros— el tema de las zonas metropolitanas. La importancia de las políticas en zonas metropolitanas se ha establecido en el discurso gubernamental cuando, por ejemplo, se menciona que estas son «los motores de desarrollo del país» al concentrar grandes inversiones y en ellas existir mano de obra calificada, así como la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades económicas. Su importancia es tal que se ha cuantificado que en estas áreas urbanas se concentra el 75 por ciento del producto interno bruto (PIB) (Sedesol-Conapo-Inegi, 2007).

No obstante, por principio de cuentas se debe enfatizar que al día de hoy la mayoría de la población mexicana es urbana, es decir, habita en ciudades. Si el siglo XX fue el siglo de la urbanización en el que algunas ciudades crecían estrepitosamente (México, Guadalajara y Monterrey), desde la década de 1990 se puede decir que da por inicio la etapa de metropolización de las ciudades en el país. Esta realidad llevó a México, según los criterios de Sedesol, Conapo e Inegi (2010), a que en 2010 hubiera 59 zonas metropolitanas a lo largo y ancho del territorio nacional.

La característica principal del fenómeno metropolitano, además de la urbanización y otros procesos socioeconómicos, es que en la ciudad están inmiscuidos al menos dos municipios. Desde el punto de vista político-administrativo, se da la fragmentación institucional: un mal para gestionar y gobernar estas urbes; pero si se considera el diseño institucional del sistema

3 Al respecto cabe aclarar que el debate sobre cómo gobernar y gestionar las zonas metropolitanas se ubica entre dos posiciones; por un lado, están los defensores del municipio libre y, por el otro, los que buscan la instauración de gobiernos metropolitanos y regionales. No obstante, hasta ahora la coordinación y el asociacionismo intermunicipal son los mecanismos formales que permite el diseño constitucional para gobernar esta áreas urbanas (véase Arellano, 2013). En la primera vertiente están autores como Luis Unikel, Alfonso Iracheta, Jaime Sobrino, María Eugenia Salar, Boris Graizbor, Carlos Garrocho, Socorro Arzaluz y Alicia Ziccardi. Mientras que en la segunda vertiente están autores como Vicente Ugalde, Leticia Santín del Río, Carlos Zentella, Antonio Sánchez Bernal, Alberto Arellano, Roberto Arias, Xavier Ferreira, María Cadaval y Luis Caramés.

federal, este solo tiene contemplada la coordinación o el asociacionismo intermunicipal para hacerlas gobernables (Arellano, 2013). De ahí que, desde el enfoque de política pública, el reto sea considerar estas cuestiones como instituciones, canalizándolas a las estrategias y programas de política pública que podrían aplicarse en espacios concretos.

A modo de contextualizar el problema nacional a una escala regional se puede decir que en el occidente del país hay diez zonas metropolitanas. La de Guadalajara es, desde luego, y siguiendo un modelo de interacción y de estructura funcional de red de ciudades, el centro regional (Garrocho, 2012: 137).

De esas diez zonas metropolitanas, Jalisco tendría cuatro, además de Guadalajara, Ocotlán y Puerto Vallarta, la de Manzanillo si se considera que esta se construye incluyendo al municipio jalisciense de Cihuatlán. De este modo, en la región hay tres zonas metropolitanas interestatales, y dos están en Jalisco: la zona metropolitana de Puerto Vallarta entre Jalisco y Nayarit, y la zona metropolitana de Manzanillo entre Colima y Jalisco. La otra zona metropolitana interestatal es La Piedad-Pénjamo entre los estados de Michoacán y Guanajuato. En cuanto a la otra zona metropolitana michoacana, es la de Zamora-Jacona (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Las zonas metropolitanas en el occidente mexicano

Zona metropolitana de Guadalajara
Zona metropolitana de Tepic
Zona metropolitana de Mazatlán
Zona metropolitana de Puerto Vallarta
Zona metropolitana de Colima-Villa de Álvarez
Zona metropolitana de Zamora-Jacona
Zona metropolitana de La Piedad-Pénjamo
Zona metropolitana de Ocotlán
Zona metropolitana de Manzanillo
Zona metropolitana de Delicias

Fuente: Garrocho (2012: 137).

Los casos demandan adentrarse en ellos quedando mucho trabajo por hacer, pero es necesario dejar el aspecto del contexto urbano para realizar la reflexión político-institucional. No sin antes delinear acciones y directrices macro que marcan la pauta con la que diversos municipios del país se tratan de ajustar.

Políticas y zonas metropolitanas: el problema en sí

Para muchos el tema de las zonas metropolitanas pasa por una moda hasta el hecho de que son políticas nuevas y serias en las que el Estado mexicano concentra la planeación, pero en detrimento de otras áreas de política, por ejemplo, las políticas regionales. Temas de agenda gubernamental que desde luego la comunidad académica hace suyos consciente o inconscientemente. Como sea, en los ejercicios de planeación surgidos recientemente en dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Consejo Nacional de Población (Conapo), así como los fondos metropolitanos en el ámbito federal están causando incentivos tanto positivos como negativos. En el acontecer, algunos municipios están cuestionando u obligando a precisar académica, jurídica e institucionalmente qué se entiende por zona y área metropolitana.

Si bien la definición y delimitación más comúnmente seguida y aceptada es la elaborada por Conapo, Sedesol y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), la cual dice que una zona metropolitana es «el conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía» (Garrocho, 2007: 21), no resulta para muchos satisfactoria. Esto es así porque el debate más que concluido sigue dándose con mayor intensidad y algunos ayuntamientos intentan seguirla con camisa de fuerza.

Las dependencias federales consideraron tres criterios para conformar las zonas metropolitanas en el país; son los siguientes: un «municipio central», en el que municipios comparten una conurbación intermunicipal y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes; una metropolización en la que se incluyen municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos; y una metropolización

con base en criterios de planeación y política urbana (Sedesol, Conapo e Inegi, 2007: 21-24).

Ahora bien, si en el ámbito de la planeación se utiliza el concepto de *zona metropolitana*, diversas entidades federativas optan por otros criterios o elementos para constituir una zona, área o región metropolitana. Tal y como se verá más adelante, el asunto de definir y precisar las áreas urbanas nos es un asunto menor. Así, las definiciones están entre el ámbito de la planeación y el plano jurídico, donde hacen énfasis en la coordinación intergubernamental. La cuestión de la definición es importante por las implicaciones institucionales y las vías políticas que tienen los gobiernos municipales para hacerles frente. Cabe precisar que en el país hay acciones aisladas y generales donde todavía no hay consensos comunes y básicos. De este modo hay, además de Jalisco, otras leyes estatales en materia de zonas metropolitanas y a nivel federal (véase Arellano, 2012: 33-42). Asimismo, lo metropolitano no existe en la constitución federal y lo más cercano es la conurbación.

El incentivo de acceder a recursos financieros por parte de los ayuntamientos obliga a tener claridad sobre esta cuestión, porque en la práctica los gobiernos locales están poniendo en entre dicho las incipientes respuestas que diferentes instancias e instituciones han formulado. Más que la precisión en las leyes e instancias de planeación en los actores políticos impera la ambigüedad o la confusión, por decir lo menos. Definir, desde luego, conlleva que se readequen los mecanismos estipulados para la coordinación y gestión metropolitana, y a que las políticas en la materia sean más coherentes.

Por ejemplo, y sobre los efectos provocados en los ayuntamientos de Jalisco, está que los presidentes municipales de San Miguel el Alto, Tepatitlán, Arandas y San Ignacio Cerro Gordo firmaron en julio de 2011 un acuerdo para formar la zona metropolitana de Tepatitlán. Tras la firma, los alcaldes se mostraron entusiasmados con esta nueva zona metropolitana, pero lo hicieron motivados por las ventajas de crearla. Según dijeron, las ventajas consistían en coordinar acciones de seguridad pública y «aprovechar una bolsa especial que tiene la Federación destinada a zonas metropolitanas en el país» (*Milenio*, 10 de julio de 2011).

Su iniciativa de constituir una zona metropolitana desde luego no encuadra con las definiciones federal y estatal; de lo anterior se desprende que San Ignacio Cerro Gordo y el poblado de Capilla de Guadalupe, municipio de Tepatitlán, podrían conformar una zona conurbada, pero difícilmente formar una zona metropolitana con base en los criterios de Conapo, Sedesol e Inegi, o bien una área o región con base en la Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco al no contar con 50 mil habitantes —la cabecera municipal de Tepatitlán quedaría fuera de esta delimitación—. En este caso, si se busca crear un área o zona metropolitana, se tiene que ir más allá del criterio jurídico o de la planeación y contemplar el aspecto funcional o geoeconómico.

Sin embargo, más que cuestionar la imprecisión y las acciones de los actores locales y de los ayuntamientos se debe recalcar la instauración de un incentivo con efectos negativos y positivos. Los actores actúan de este modo simplemente para acceder y obtener fondos etiquetados o incrustados en el tema metropolitano. Por lo tanto, los alcaldes intentan ajustarse a las políticas federales. De esto se deduce que la asociación intermunicipal y coordinación intergubernamental intentan poner en práctica o piensan en los esquemas de lo metropolitano, por lo que dichos mecanismos de gestión, no solo metropolitanos sino regionales, están soslayando otras áreas o temas de política encaminados a la promoción y asociación económica, como las políticas hidráulicas o las medioambientales, por mencionar algunas.⁴ Es decir, muchos municipios comienzan a pensar la asociación y coordinación intermunicipal en los esquemas de las zonas metropolitanas, lo que está reorientando el asociacionismo y coordinación intermunicipal temáticamente, por un lado, y que las políticas de regionalización, tanto estatal como federal, hayan fracasado, por el otro.

La tendencia a que la cuestión de zonas metropolitanas siga en las políticas territoriales se fortalece, en Jalisco recientemente se buscó crear ocho zonas metropolitanas. La idea de instituir otras zonas metropolitanas —que cuando mucho serían más bien metrópolis— y que se sumarían a las de Guadalajara, Puerto Vallarta y Ocotlán, incluye los casos Ciudad

⁴ Una excepción donde la asociación y coordinación intermunicipal en Jalisco tiene como temática sanear algunas cuencas hidrológicas o el manejo de residuos sólidos es el organismo conocido como JIRA así como otros mecanismos e instancias en el sur del estado (véase Arellano y Pahua, 2011).

Guzmán, Autlán, Lagos de Moreno y La Barca, esta última sería también interestatal ya que se conformaría con el municipio de Briseñas, Michoacán (*El Economista*, 23 de julio de 2012).

En el estado de Michoacán también se está dando dicha tendencia. De tal modo que, por medio de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, la entidad se ha propuesto una política de zonas metropolitanas. En el año de 2011, en un estudio y diagnóstico, el gobierno de Michoacán reconocía que en la entidad había cinco zonas metropolitanas. Además de las zonas metropolitanas de La Piedad-Pénjamo y Zamora-Jacona, que reconocen Sedesol, Conapo e Inegi, consideraron otras tres: las zonas metropolitanas de Morelia, Lázaro Cárdenas-La Unión y Sahuayo (SUMA, 2011).

En términos más específicos, la zona metropolitana de Sahuayo se integraría por los municipios de Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza y Villamar. En esta área urbana se asientan poco más de 250 mil habitantes. Aunque esta zona metropolitana apenas inicia su travesía institucional en esta política nacional, en la que por cierto lo rural no existe pero sociológicamente sí, tiene problemas urbanos y de ordenamiento territorial que se derivan de los problemas de límites municipales. Se nota que el problema con el que inician es técnico y se reduce a la coloquial frase de «poner orden en la casa y con los vecinos».

Los antecedentes que indican que apenas están en una incipiente fase formulación son, por ejemplo, que apenas el 15 de abril de 2009 los ayuntamientos de los municipios que intentan crearla hayan firmado un convenio de coordinación, el cual se publicó en Periódico Oficial del Estado. Posterior a esta firma, el 15 de agosto 2011, se presentaron los avances del Programa de Ordenación que dio formalidad a la instalación de la comisión. Con esta base jurídica y trabajos formales, el 2 de abril de 2009 se solicitó el reconocimiento de la zona metropolitana por parte de la Sedesol basándose en los recientes resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 (SUMA, 2011).⁵

Pero hasta agosto de 2014 dicha zona metropolitana no había sido reconocida como tal. Esto es importante recalcarlo porque en la política

5 El convenio se firmó con la presencia de los presidentes municipales y al evento al cual acudió el entonces Secretario de Gobierno del Estado. La comisión la encabezaría un presidente, quien sería el gobernador y la idea inicial es que los municipios pudieran desarrollar planes de manera conjunta, así como acciones y trabajos de ordenamiento a través del programa de desarrollo metropolitano (*El Sol de Zamora*, 2 de noviembre de 2009).

federal, o concretamente en la partida presupuestal de los fondos metropolitanos el reconocimiento oficial es sustancial para acceder a recursos financieros. Cabe precisar que los fondos metropolitanos al final de cuentas lo que hacen es capitalizar y hacer la gran obra pública y de infraestructura que los ayuntamientos del país no pueden por problemas financieros.⁶

Como se observa, hay una política en la materia que parece tener claridad. El inconveniente es que los ayuntamientos están ajustando la coordinación gubernamental y el asociacionismo intermunicipal en los términos metropolitanos. Esto provoca que se olviden otras áreas de políticas, así como que no haya recursos financieros para que la asociación y coordinación intermunicipal se incentive en otras temáticas. Los presidentes municipales, simplemente por el hecho de obtener infraestructura y bajo el discurso de convertir a los municipios en polos de desarrollo y atraer inversiones, actúan de este modo y no se tiene consciencia de las implicaciones.

Es cierto que en el tema de las políticas y el territorio hay mucho que discutir; y en cierto modo, la crítica a las políticas en materia de zonas metropolitanas como una moda tiene sentido por lo que hay que tomarlas con cautela y con un tono crítico. Esto debido a que la historia dice que en el país se han formulado e implementado políticas mediante cuencas, polos de desarrollo, impulso a las ciudades medias, la regionalización, solo por mencionar algunas, y no se ha tenido la oportunidad de tener claridad en el rumbo trazado. Pese a lo anterior, al final se percibe que la gestión y las políticas metropolitanas son una cuestión que aún no se agota. Se debe estimular el debate académico para no solo tener precisión conceptual, sino también la intención de que el conocimiento vertido pueda integrar políticas públicas más coherentes y con ello solucionar los diversos problemas metropolitanos de estos conglomerados urbanos. Para entender la naturaleza y los problemas de fondo de gestión y gobernabilidad de las zonas metropolitanas es necesario llevar el problema al asunto de la coordinación intergubernamental, y este tema será la cuestión que se tratará en los siguientes párrafos.

6 En agosto de 2014 la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA) iba a presentar de manera formal la solicitud de que la región que comprende los municipios de Villamar, Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza fuera declarada oficialmente como zona metropolitana. La región ya se encuentra conurbada, pero no por ello entra cabida en las políticas de zonas metropolitanas (Ceja Guerra, 24 de agosto de 2014).

Los marcos institucionales: respuestas iniciales de solución

Por principio de cuentas se debe recordar que el sistema federal remite a un sistema de organización política del Estado, el cual reconoce más ámbitos u órdenes de gobierno con diversas atribuciones, funciones y competencias en términos formales, y en él subyace la complejidad cuando convergen o entran en conflicto diversos actores e instituciones. Se instituyen de este modo relaciones intergubernamentales complejas donde la legalidad o bien las reglas de juego formales son importantes al definir las competencias y atribuciones, independientemente del sistema de organización política, los vínculos o mecanismos de coordinación y cooperación; el apoyo mutuo, el intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno o dependencias burocráticas colocan a las relaciones intergubernamentales como una realidad sociológica.

No obstante, por ser este un sistema de organización política en el que las constituciones reconocen cierta soberanía o autonomía a cada ámbito de gobierno para la acción o no acción, las relaciones intergubernamentales requieren de mayores incentivos externos o contextuales para que se dirijan al trabajo conjunto y compartido. Por lo tanto, las relaciones intergubernamentales en un sistema federal conciernen a una compleja interacción entre reglas y actores; y se manifiesta, o no, en procesos de coordinación, cooperación, colaboración entre diferentes ámbitos de gobierno.

Como tema de agenda y formulación de políticas públicas, en el país se están discutiendo el fenómeno metropolitano y diversos mecanismos jurídicos y formales que hagan más efectiva y sólida la coordinación intergubernamental. Así, por ejemplo y en el ámbito federal, en abril de 2011 la Cámara de Diputados aprobó un paquete de reformas en materia de zonas metropolitanas. Las propuestas buscaron que el Congreso federal tuviera facultad para legislar sobre desarrollo urbano, ordenamiento del territorio y sistemas metropolitanos. También se buscó incluir tópicos que tenían que ver con la participación municipal en los procesos de planificación nacional y el desarrollo metropolitano; legislar en materia de coordinación metropolitana y declarar las zonas metropolitanas, entre otras disposiciones que normaban la concurrencia entre los órdenes de gobierno (véase Arellano, 2013a: 33-42).

Acorde con esta fase de formulación, diversas entidades federativas le entraron al reto de sentar una enunciación jurídica y diseñar diversos mecanismos de coordinación metropolitana; fueron los estados de Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas (véase Arellano 2014a y 2014b).

En las definiciones jurídicas del fenómeno metropolitano de los estados de Hidalgo, Morelos y Oaxaca se encontró que eran idénticas a la disquisición sociourbana de la zona metropolitana de Sedesol, Conapo e Inegi. Si acaso la del estado de Oaxaca agregaba una cuestión demográfica al precisar una población mínima de 50 mil habitantes. Por lo tanto, cabe sostener que estas enunciaciones iniciales se quedan en el ámbito urbano aunque a lo largo de la legislación quizá esté dicha inquietud (Arellano 2014a y véase cuadro 1).

En contraste, las definiciones jurídicas del fenómeno metropolitano en los estados de Colima y Jalisco estaban íntimamente ligadas a la cuestión de la coordinación intergubernamental. En un plano intermedio se encontró el caso de Zacatecas. En su definición del fenómeno metropolitano siguió la tesitura urbana del problema, pero limitaba la coordinación al ámbito de la planeación (Arellano 2014a y anexo 1).

En cuanto a la arquitectura institucional de la coordinación metropolitana en estos estados de la República se puede decir que diseñaron tres organismos: uno político, otro técnico y otro de participación o consulta ciudadana. Desde luego, en esta observación general hay matices. Con ajustes y grados, hay diseños en los que la lógica de la coordinación va del gobierno estatal hacia los municipios: fueron los casos de Hidalgo, Morelos y Oaxaca. En su diseño participan diversas instancias estatales, federales y desde luego municipales, pero la lógica de la coordinación, se podría decir, es vertical; en el caso de Oaxaca es hasta burocráticamente más abigarrada. Al final, el fenómeno metropolitano y la gestión de estos territorios vía la coordinación, como se dijo, están en una fase de formulación, los cuales no terminan por institucionalizarse, ser estables o duraderos precisamente porque hay problemas de diseño institucional (Arellano 2014b y anexo 2).

Para concluir

Se puede concluir de manera enfática y como un ejercicio de recapitulación de las reflexiones hechas que la metropolización es un reto para la región de La Ciénega de Michoacán y muchas otras del país. La metropolización es una realidad social y urbana con problemas muy complejos que demandan una mayor cooperación intergubernamental, pues en ella al menos están implicados dos municipios.

El fenómeno metropolitano se manifiesta en muchos problemas urbanos, sociales y económicos en los territorios donde se presenta. En el ámbito nacional se han diseñado programas federales y se ha constituido una bolsa de recursos financieros, esto ha condicionado que los ayuntamientos se ajusten a tales directrices. De tal modo que los ayuntamientos, para hacer frente a problemas de tipo metropolitano en el mosaico municipal y al no tener capacidades institucionales y financieras, deben contar no solo con visión y voluntad política o con una base técnica, sino considerar que las prácticas de innovación y el trabajo político se enmarcan en la coordinación intergubernamental y el asociacionismo intermunicipal. El problema de la gestión y gobernabilidad metropolitana es entonces político y de relaciones intergubernamentales puesto que implica la toma de decisiones.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1991). «Estudio introductorio». En Aguilar, L. (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, A. (2010). «La gestión pública: Un nuevo enfoque para los viejos problemas burocráticos». En Arellano, A. et al. (Eds.), *Del discurso a la práctica: Cuatro estudios acerca de la administración pública en Jalisco* (pp. 29-64). Zapopan, México: El Colegio de Jalisco.
- Arellano, A. (2013). *La gestión metropolitana: Casos y experiencias de diseño institucional*. México: UNAM.
- Arellano, A. (2014a). «La definición jurídica del fenómeno metropolitano en el ámbito subnacional mexicano». *Opinión Jurídica*, 13 (26), 91-107.
- Arellano, A. (2014b). «La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: Un análisis institucional». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, julio-diciembre (23), 33-70.

- Arellano, A. (2014c). «La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México». *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (23), 89-120.
- Arellano, A. y Rivera, Y. (2011). «Asociacionismo municipal y medio ambiente: La junta intermunicipal del río Ayuquila, Jalisco». *Espacios Públicos*, 14 (31), 32-56.
- Garrocho, C. (2012). *Estructura funcional de la red de ciudades de México*. Zinacantan-tepec, México: El Colegio Mexiquense.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- Wilson, W. (1887). «The Study of Administration». *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197-222.

Documentos

- Sedesol, Conapo e Inegi. (2010). *Delimitación de la zonas metropolitanas 2005*. Aguascalientes, México: Sedesol-Conapo-Inegi.
- Sedesol, Conapo e Inegi. (2007). *Delimitación de la zonas metropolitanas 2005*. Aguascalientes, México: Sedesol-Conapo-Inegi.
- Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA). (2011). *Zonas metropolitanas del estado de Michoacán*. Michoacán: SUMA.

Fuentes electrónicas

- «Alcaldes acuerdan zona metropolitana de Tepatitlán». (2011, 10 de julio). *Milenio Jalisco*. Recuperado en diciembre de 2012, de <www.milenio.com>.
- Ceja Guerra, J. L. (2014, 24 de agosto). «Pretenden consolidar zona metropolitana a Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza». *Cambio de Michoacán*. Recuperado en septiembre de 2014, de <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-232474>.
- «Firman convenio de integración de La Ciénega en zona metropolitana». (2009, 11 de febrero). *El Sol de Zamora*. Recuperado en septiembre de 2014, de <www.oem.com.mx/esto/notas/n1041931.htm>.
- «Jalisco busca crear ocho zonas metropolitanas». (2012, 23 de julio). *El Economista*. Recuperado en diciembre de 2012, de <http://eleconomista.com.mx>.

Tabla 1. La definición jurídica del fenómeno metropolitano en diferentes legislaciones estatales

Estado	Área(s) urbana(s)	Definición
Colima	Zona metropolitana	Se entenderá como zona metropolitana, al área geográfica perteneciente a dos o más Municipios vinculados por la conurbación, por lazos de orden físico, económico y social, que se coordinan para planear la prestación de los servicios públicos, obras de infraestructura y demás acciones de desarrollo con visión metropolitana a corto, mediano y largo plazo, que convengan en forma independiente de la administración propia de cada uno de ellos, en coordinación con el Gobierno del Estado.
Hidalgo	Zona metropolitana	Es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población; enfocado hacia las atribuciones de los Municipios y las Entidades Federativas en cuanto a la Coordinación Intergubernamental e interestatal para su administración;
Jalisco	Área metropolitana	Es el centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, declarado oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado.
	Región metropolitana	Es la delimitación geográfica integrada por un área metropolitana y uno o más centros de población, geográficamente cercanos, con tendencias de crecimiento que los acerquen y relaciones socioeconómicas con aquella, declarada oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado.
Morelos	Zona metropolitana	Es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población; enfocado hacia las atribuciones de los Municipios y las Entidades Federativas en cuanto a la Coordinación Intergubernamental e interestatal para su administración (sic).

Estado	Área(s) urbana(s)	Definición
Oaxaca	Zona metropolitana	Es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, conjunto de dos o más municipios o demarcaciones territoriales en los que se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio o demarcación que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.
Zacatecas	Zona metropolitana	Es el espacio territorial entre cuyos núcleos de población existen estrechas vinculaciones económicas, sociales y culturales, que hacen necesaria la planeación conjunta y la coordinación en la realización de obras, proyectos y acciones, para la racional prestación de sus servicios públicos.

Fuente: Véase Arellano (2014a: 107).

Tabla 2. Instancias de coordinación metropolitana contempladas en las legislaciones estatales

Estado	Instituciones	Características de la instancia
Colima	Comisión Metropolitana para el Desarrollo	Es un órgano de opinión y decisión integrado por el gobernador y autoridades municipales
	Instituto Metropolitano para el Desarrollo	Es un órgano de consulta, opinión y técnico dependiente de la Comisión Metropolitana para el Desarrollo.
	Consejo Metropolitano de Participación Ciudadana	Es un órgano de consulta y opinión de la sociedad.
Hidalgo	Consejo Estatal Metropolitano	Es un órgano de consulta y opinión donde participan diferentes instancias estatales y municipales.
	Coordinación de Desarrollo Metropolitana	Es un órgano de consulta y opinión, concebido como una unidad de apoyo del Ejecutivo estatal.
	Comisiones Metropolitanas	Son organismos de opinión y consulta a la sociedad.

Estado	Instituciones	Características de la instancia
Jalisco	Junta de Coordinación Metropolitana	Instancia política y de decisión integrada por el gobernador y los presidentes municipales que integran la zona metropolitana.
	Instituto Metropolitano de Planeación	Instancia técnica
	Consejo Ciudadano Metropolitano	Instancia de consulta y participación ciudadana.
Morelos	Consejo para el Desarrollo Metropolitano	Órgano jerárquico de consulta de la planeación metropolitana.
	Comité Técnico del Fideicomiso	Instancia facultada para autorizar los recursos.
	Subcomité de Evaluación de Proyectos	Órgano técnico para ejercer los recursos.
Oaxaca	Consejo para el Desarrollo Metropolitano	Órgano estatal de coordinación intergubernamental.
	Instituto de Planeación Metropolitana para el Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca	Órgano técnico y de consenso intermunicipal de los municipios jurisdicionados en la zona metropolitana.
	Consejo Honorario Metropolitano de Participación Ciudadana	Órgano de consulta y consenso con la sociedad civil.
	Comisión de Concertación y Propuesta Sectorial	Órgano técnico y de apoyo de los Consejos Honorarios Metropolitanos de Participación Ciudadana
Zacatecas	Consejo Metropolitano de Desarrollo	Instancia de consulta, opinión y concertación coordinada para la ejecución de planes y proyectos.
	Fondo de Desarrollo Metropolitano	Es el fondo monetario que se compone de los recursos para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras de carácter metropolitano.

Fuente: Véase Arellano (2014b: 60-61).

Hacia la comprensión de la zona metropolitana de Puerto Vallarta

Erika Patricia Cárdenas Gómez¹

Introducción

Por principio de cuentas se debe enfatizar que México en pocas décadas del siglo XX se constituyó como un país urbano. En 2010 se señaló que 63.8 millones de mexicanos viven en una ciudad, lo que representa el 56.8 por ciento de la población nacional (Sedesol, Conapo e Inegi, 2013). Sin embargo, el fenómeno no ha quedado ahí, sino que las ciudades mexicanas han crecido en términos demográficos y urbanos dando paso a la constitución de zonas metropolitanas.

Son varios los elementos que se han puesto en juego para dar origen a la conformación de zonas metropolitanas en el país, tales como: la concentración de personas y actividades económicas (Iracheta, 2012: 24), la anuencia de gobiernos locales que permitieron y permiten el crecimiento urbano en las periferias, la especulación inmobiliaria, la redirección de los flujos migratorios, entre otros. Así pues, no cabe duda de la presencia del fenómeno metropolitano en el país. No obstante, lo medular del asunto es proporcionar herramientas técnicas, legales y financieras a los gobiernos locales, quienes se enfrentan a problemáticas de carácter metropolitano (ONU-Hábitat y Sedesol, 2011: 9).

Se debe enfatizar que la forma de definir, delimitar y entender el concepto de *zona metropolitana* depende en gran medida de las variables y los fines del investigador, en otras palabras, este término ha variado a lo largo del tiempo. En México, el consenso académico señala que en 1940 se cons-

¹ Cuenta con el doctorado en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad por la Universidad de Guadalajara. Su adscripción actual es El Colegio de Jalisco. Correo electrónico: erika.cardenas@coljal.edu.mx

tituyó e identificó la primera zona metropolitana en el país. Se trató de la conurbación entre la delegación Miguel Hidalgo en la Ciudad de México y el municipio de Naucalpan en el Estado de México. Tres décadas después, Luis Unikel, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1976) reconocieron que México ya contaba con 12 zonas metropolitanas.

No obstante, fue hasta el 2004 cuando varios organismos institucionales: la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Consejo de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), se dieron a la tarea de definir lo que era una zona metropolitana, además de establecer una metodología para delimitar las zonas metropolitanas en el país. Del primer ejercicio se identificó que en el país había 55 zonas metropolitanas (Sedesol-Conapo e Inegi, 2005). Con el paso del tiempo dicho ejercicio se ha actualizado y para el 2013 se delimitaron 59 zonas metropolitanas (Sedesol, Conapo e Inegi, 2013).

Dichos organismos institucionales definen una zona metropolitana como: «un conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad con más de cincuenta mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite que originalmente lo contenía, incorporando como parte sí misma o su área de influencia directa a municipios vecinos» (Sedesol, Conapo e Inegi, 2005: 14).

A partir del ejercicio anterior ha habido un auge del número de trabajos que analizan a las zonas metropolitanas desde distintas perspectivas, tal y como se ilustra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Breve clasificación de los autores que han analizado las zonas metropolitanas mexicanas

Dimensión	Temas	Autores
Urbano-Territorial	Algunos aspectos de la delimitación de zonas metropolitanas.	Negrete y Salazar (1980).
Demográfica	Seguimiento de las tendencias demográficas de las zonas metropolitanas.	Garza (2010).

Dimensión	Temas	Autores
Social	Problemáticas de las zonas metropolitanas en México.	Ramírez y Safa (2009), Arias (2010), Cárdenas (2013).
Económica	Estudios comparativos entre las distintas zonas metropolitanas del país.	Cadena, Hoyos <i>et al.</i> , (2011) y Trejo (2013).
Ambiental	Se analiza el tema de la recolección de basura.	Bernache (1998).
Político-Institucional	Gobernabilidad, coordinación y gestión metropolitana.	Klink (2005), Lefevre (2005), Guerrero y Grimaldo (2005), Rojas (2005 y 2010), Zentella (2007), Ramírez (2009), Ugalde (2007), Valencia (2009), Tovar (2011), Iracheta (2012), Arellano (2013), Arias (2013) y Arellano y Ortiz (2013).
Combinación de varias dimensiones	Análisis de dos o más dimensiones.	Cuadrado y Fernández (2005), Valenzuela (2006 y 2007), y Cabrales (2010), Negrete (2010) y Urquidez (2010).

Fuente: Cárdenas (2014: 73).

Desafortunadamente se debe enfatizar que «el proceso de metropolización que vive el país no ha estado acompañado de un marco normativo apropiado que permita el diseño y aplicación de instrumentos de planeación metropolitana eficaces» (Iracheta, 2012: 28).² Ello plantea una problemática porque se adolece de un marco normativo que estimule la coordinación metropolitana,³ la cual se requiere debido a que las zonas metropolitanas se enfrentan a varias problemáticas, tales como:

- Tienen un patrón de crecimiento sociourbano dinámico y tendiente al desorden y la insustentabilidad, especialmente en sus periferias.
- Presentan enormes rezagos en la dotación de servicios e infraestructura urbana básica, especialmente para los más pobres.

² A pesar de que a finales de la década de los años setenta del siglo pasado el gobierno federal proclamó seis declaratorias de conurbación (una de ellas corresponde a la de Puerto Vallarta), no se les dotó de recursos financieros para su operación. Por lo que el ejercicio resultó poco útil.

³ Se debe señalar que cada zona metropolitana que existe en el país cuenta con su propia historia de formación, posee ciertas características que la hacen peculiar y ello la hace distinta a la hora de proponer criterios para su gestión o coordinación.

- Carecen de recursos financieros para afrontar las demandas sociales, esto derivado de la baja institucionalidad y eficacia financiera y fiscal de sus gobiernos (Iracheta, 2010: 155).

Conocer y presentar lo que acontece en una zona metropolitana en particular, la de Puerto Vallarta, es la misiva de este documento. Específicamente este capítulo tiene dos objetivos. El primero es hacer un recuento de cómo ha sido el proceso de conurbación del municipio jalisciense de Puerto Vallarta con el de Bahía de Banderas, Nayarit; ha sido a tal grado que hoy día existe una importante relación física y funcional. Ello se ratificó en el año 2004, cuando los organismos institucionales indicaron que ambos conformaban la zona metropolitana de Puerto Vallarta, la cual es de carácter interestatal y tiene como vocación económica el turismo de sol y playa. El segundo es enumerar las características físicas de la zona de estudio, así como identificar las principales problemáticas que afronta y las soluciones que ha adoptado. Para la elaboración de este trabajo se hizo una revisión bibliográfica y documental.

La conformación de la zona metropolitana de Puerto Vallarta

Ahora bien, para entender el proceso de conformación de la zona metropolitana de Puerto Vallarta es necesario remontarse a la década de los años sesenta, cuando Puerto Vallarta era un pueblo de pescadores y por una serie de políticas turísticas⁴ más la participación de varios actores (públicos y privados, nacionales e internacionales) y la colaboración de los nativos se convierte en un centro turístico de carácter internacional. Al respecto, Catalina Montes de Oca señala que los eventos que lograran esta proyección fueron los siguientes:

4 El desarrollo turístico de Puerto Vallarta tiene fecha inicial en la década de los años sesenta, con el antecedente del proyecto de poblamiento para la Costa de Jalisco. El plan fue implementado por el entonces gobernador de Jalisco Marcelino García Barragán. Después le siguieron los trabajos de la Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco que tuvieron lugar a fines de 1950 y principios de 1960. Ambos procesos se dieron en el marco del proyecto nacional denominado Marcha al Mar, creado por el gobierno federal de Adolfo Ruiz Cortínez (Rodríguez, 1994: 28). Después van continuar una serie de medidas que van a beneficiar a Puerto Vallarta y su zona, tales como: el impulso a la construcción de carreteras, la edificación del Aeropuerto Internacional, el equipamiento de servicios públicos, entre otras.

1951: Conmemoración del centenario de la fundación de Puerto Vallarta.

1963: Filmación de la película *La noche de la iguana*.

1968: Francisco Medina Ascencio eleva a Puerto Vallarta a rango de ciudad.

1970: Se realiza en Puerto Vallarta la reunión de los presidentes Richard Nixon y Gustavo Díaz Ordaz.

1970: Se creó el Fideicomiso Bahía de Banderas, con el objeto de regularizar la tierra y dar la certidumbre a los inversionistas (Montes de Oca, 2001: 225-314).

Sin embargo, un hecho trascendental fue la construcción del actual aeropuerto internacional, acaecido en 1966, cuando el entonces presidente de la república, Gustavo Díaz Ordaz, ordenó su edificación con una inversión de 45 millones de pesos y el cual fue inaugurado el 20 de agosto de 1970 (Cárdenas, 2014: 61). Con ello, Puerto Vallarta se hizo accesible tanto a turistas nacionales como a internacionales.

Para lograr el cambio de estrategia económica en Puerto Vallarta fue necesario contar con capital y trabajo. El primero lo aportó el gobierno federal y estatal; además de la iniciativa privada. Mientras que la mano de obra vino de otras partes de la república, ya que la nativa resultó ser insuficiente (Rodríguez, 1994 y Cárdenas, 2014) y se requería de personal calificado para cubrir ciertos puestos laborales.

Con lo anterior se pretende señalar que el turismo es una actividad sumamente importante en el desarrollo y construcción de las ciudades. Este tuvo un gran impulso después de la Segunda Guerra Mundial. En México, para las autoridades federales el turismo es como una panacea de desarrollo, aunque tiene sus impactos en los territorios donde se asienta y promueve, tales como: existe un rápido crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo; poseen un sistema de producción flexible que es consecuencia del postfordismo; cuentan con una intervención pública de carácter incentivador; y la urbanización es socialmente diferente (Anton, 1998: 27), entre otros.

En Puerto Vallarta están presentes dichas características, pues cuando cambió de estrategia económica empezó a crecer en términos demográficos y urbanos. Respecto a este último se debe mencionar que, por un lado, en la franja costera se construyeron grandes hoteles, modificándose

su paisaje. Por el otro, al interior del municipio se encuentra la población nativa. Asimismo, en esta última zona se asentaron y asientan los inmigrantes que andan en busca de mejores oportunidades de vida, extendiéndose la mancha urbana.

Para tener una idea sobre el crecimiento demográfico que ha registrado Puerto Vallarta, véase el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Población del municipio de Puerto Vallarta, Jalisco

Censo	Total de habitantes
1950	10801
1960	15462
1970	35911
1980	57028
1990	111457
2000	184728
2010	255681

Fuente: Inegi, Censos Generales de Población y Vivienda (1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010).

A la par de este crecimiento demográfico se encuentra el crecimiento urbano. En el siguiente cuadro se puede ilustrar las hectáreas urbanizadas que ha registrado el municipio de Puerto Vallarta en los últimos cuarenta años.

Cuadro 3. Crecimiento urbano de Puerto Vallarta, Jalisco

Año	Hectáreas urbanizadas
1972	562
1993	1754
1999	2441
2006	4747

Fuente: Baños (2010: 75).

No cabe duda que la actividad turística es un factor primordial para el crecimiento demográfico y urbano del municipio costero jalisciense. No

obstante, detrás de este fenómeno se encuentra la amplia participación del gobierno federal con la implementación de varias políticas turísticas. Unas de las más importantes fue la constitución de los fideicomisos. Recuérdese que por disposiciones constitucionales al inversionista extranjero no se le podía concesionar la tierra, ya no se diga llegar a ser dueño (Martínez, 2002: 96).

El Fideicomiso Bahía de Banderas se creó el 10 de noviembre de 1970 al expropiarse 5 161 hectáreas localizadas en el litoral de Jalisco y Nayarit (Jiménez, 1992: 126). Con la puesta en marcha de dicho mecanismo se impulsó fuertemente el crecimiento demográfico y urbano de la cabecera de Puerto Vallarta, así como el del territorio nayarita.

Cabe hacer mención de que la intención del entonces presidente de México, Luis Echeverría, de crear el fideicomiso de Bahía de Banderas fue la siguiente:

motivar que un fideicomiso, que es prácticamente una alianza del Gobierno Estatal del Estado de Nayarit y de los campesinos que cultivan precariamente la tierra y desarrollan en pequeña escala la ganadería junto al mar, pues esto lo hacen más bien tierra adentro, puedan –como lo están haciendo– ceder sus tierras a este fideicomiso que, a precio comercial, venderá a intereses turísticos, —y esto es muy importante para (quienes) se dedican al negocio del turismo en Puerto Vallarta— para que conozcan un poco mejor esas hermosísimas costas aledañas a Puerto Vallarta, a la que servirá una excelente carretera y un espléndido aeropuerto –el que ha sido para Puerto Vallarta— como obras de infraestructura y que permitirá, también, que los propios campesinos, debidamente aconsejados, establezcan negocios, accesorias, pequeños hoteles, o participen como accionistas con la plusvalía de los terrenos manejados, vendidos por el Fideicomiso, y eleven su forma de vida, en forma directa e indirecta, proveyendo a los visitantes, a los negocios hoteleros, de los productos agropecuarios que ellos diversificarán, sin duda, en la mayor parte de los terrenos que, como es tradición allí, seguirán dedicados a la agricultura y a la ganadería (Jiménez, 1992: 113).

Con lo anterior se puede ilustrar cómo el gobierno federal dispuso de los bienes de ejidatarios para ponerlos al servicio de empresarios, debido a que el turismo fue visto como una palanca de desarrollo para la región y qué mejor que aprovechar la cercanía que guarda Bahía de Banderas con Puerto Vallarta.

Ahora bien, se debe señalar que ante el alto crecimiento demográfico y urbano que empezó a registrar el municipio de Puerto Vallarta a finales de la década de los años sesenta, las autoridades locales lo vieron como una problemática, como se puede ilustrar con la siguiente apreciación:

La preocupación de las autoridades no era ya impulsar el desarrollo de la ciudad, sino planearlo, en tal forma que no se fuera a romper el equilibrio entre los servicios existentes y la demanda de estos, del entorno ecológico y del bienestar social (Munguía, 1997: 206).

Pero no son únicamente las autoridades locales las que vislumbraron una problemática en el largo plazo, sino que en 1978 el entonces presidente de México, José López Portillo, decretó la creación de la Comisión de Conurbación de la Desembocadura del Río Ameca para adelantarse a los problemas que podrían surgir en el futuro por el crecimiento demográfico y urbano que registraba la zona (Munguía, 1997: 211). Así pues, para esos años ya se observaba que la actividad turística había traído consigo varios impactos y uno de ellos era el crecimiento poblacional. Es por ello que ya se vislumbraba la conformación de una unidad económica.

Así pues, en un decreto del presidente José López Portillo señaló que:

Que la región costera Puerto Vallarta-Costa Alegre integrada por los municipios de Puerto Vallarta-Costa Alegre integrada por los municipios de Puerto Vallarta del Estado de Jalisco y Compostela del Estado de Nayarit, respectivamente cuenta con un crecimiento demográfico y flujos migratorios turísticos, que de acuerdo con las previsiones a corto plazo, trascenderá los límites geográficos de dichos municipios, integrando una unidad física, económica y social (*Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 1978: 108).

No obstante, fue en la década de los años noventa cuando el dinamismo de económico de Puerto Vallarta alcanzó al territorio del estado de Na-

yarit, con la construcción de importantes desarrollos turísticos, en Nuevo Vallarta y Punta Mita. Además, habría que agregar el hecho de que con el paso del tiempo, el espacio para albergar el crecimiento urbano se ha ido agotando en Puerto Vallarta y el poco que queda tiene un alto valor (Márquez y Ocampo, 2009: s. p.). Es por ello, que tanto las inversiones como los flujos migratorios se dirigen al municipio de Bahía de Banderas.

De igual manera, se debe señalar que con esta pujanza económica, derivada de la actividad turística, nació jurídicamente, en 1989, el municipio Bahía de Banderas, de la escisión territorial que se le hizo a Compostela. Sin embargo, la razón de fondo es que los inversionistas demandaban de agilidad en los trámites de cambio de uso de suelo. Así pues, se requería contar con un modelo administrativo moderno y acorde a las nuevas necesidades (Villaseñor, 1997: 114). Ante lo cual Bahía de Banderas constituye uno de los municipios más jóvenes del país.

Con el paso del tiempo se ha dado una relación física y funcional entre los municipios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas. En el primero se encuentran las fuentes de empleo y en el segundo se habita. Es por ello que los traslados de un municipio a otro, de distinta entidad federativa, son constantes. Así, el puente sobre el río Ameca representa un punto de unión entre los dos municipios.

Con lo anterior se pretende enfatizar que el municipio de Puerto Vallarta ha fungido como una ciudad central y ha extendido su dinamismo a Bahía de Banderas, es por ello que en 2004 los organismos institucionales, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Consejo de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) consideraron que ambos municipios constituían una zona metropolitana de carácter interestatal, como ya se indicó.⁵

5 En México solamente existen seis zonas metropolitanas interestatales: 1) la zona metropolitana del Valle de México, que comprende la Ciudad de México y abarca áreas del Estado de México e Hidalgo; 2) la zona metropolitana de Puebla, ubicada entre los estados de Puebla y Tlaxcala; 3) la zona metropolitana de la Laguna, que se localiza entre los estados de Coahuila y Durango; 4) la zona metropolitana de Tampico, situada entre los estados de Tamaulipas y Veracruz; 5) la zona metropolitana de La Piedad, circunscrita entre los estados de Michoacán y Guanajuato; y 6) la de Puerto Vallarta.

Algunas características de la zona metropolitana de Puerto Vallarta

Aspectos físicos-geográficos

La zona metropolitana de Puerto Vallarta cuenta con una superficie de 1 467.3 km². Esta pertenece a la región fisiográfica de la Provincia de la Sierra Madre del Sur y se caracteriza porque los suelos están formados por dos tipos de roca ígnea: granito y roca volcánica (César y Arnaiz, 2001: 22 y 23).

El territorio de Puerto Vallarta es principalmente montañoso con planicies en su parte noroeste con alturas máximas de 1 940 metros sobre el nivel del mar (Sedesol y El Colegio de la Frontera Norte, 2012). Mismas condiciones de montaña y planicies están presentes en el municipio Bahía de Banderas. Los tipos de climas que predominan, de acuerdo a la clasificación de Köpen, pertenecen al grupo de climas cálidos (César y Arnaiz, 2001: 22).

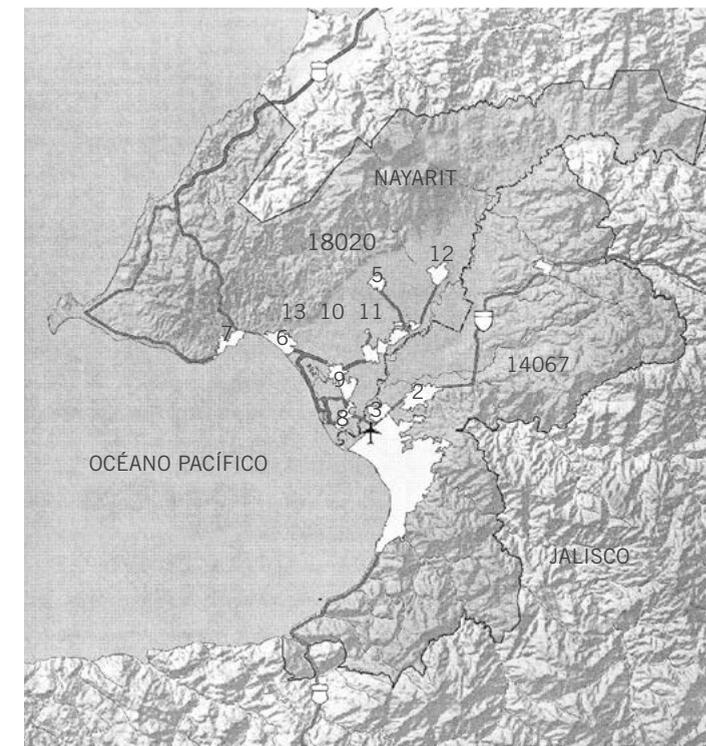
La zona metropolitana de Puerto Vallarta forma parte de la región hidrológica Huicila y a la región hidrológica de Ameca, cuenta con importantes cuerpos de agua como ríos, arroyos, esteros y lagunas (César y Arnaiz, 2001: 24).

En el mapa 1 se puede apreciar la localización de la zona metropolitana de Puerto Vallarta.

No cabe duda que el crecimiento urbano se adapta a dichos aspectos físico-geográficos y es por ello que la zona metropolitana de Puerto Vallarta «expone una morfología de dispersión por los grandes huecos, divisiones formadas por elementos naturales como esteros, ríos y diversos cuerpos de agua, por grandes terrenos subutilizados y por el equipamiento existente, como las instalaciones de la terminal aérea que se ubica en la parte media de la zona conurbada» (Fiderco, 2009: 325).

La población se ubica en la planicie; llama la atención el caso del municipio de Bahía de Banderas donde la mayoría de sus principales localidades se ubican, sobre todo, en el área plana, la cual se caracteriza por tener una alta productividad agrícola (Baños, Muñoz *et al.*, mimeo; Navarro y Gómez, 2009: 239).

Mapa 1. Zona metropolitana de Puerto Vallarta



Clave y nombre de la localidad		Clave y nombre de la localidad	
14067	PUERTO VALLARTA	18020	BAHÍA DE BANDERAS
0001	Puerto Vallarta	1	0001 Valle de Banderas
0028	Ixtapa	2	0013 Bucerías
0031	Las Juntas	3	0027 Cruz de Huanacastle
0038	Las Palmas de Arriba	4	0043 Las Jarretaderas
			0053 Mezcales
			0069 El Porvenir
			0083 San José del Valle
			0084 San Juan de Abajo
			0088 San Vicente
			5
			6
			7
			8
			9
			10
			11
			12
			13

Fuente: Sedesol-Conapo e Inegi (2013).

Pero, ¿cuáles son las características de la zona metropolitana de Puerto Vallarta que la constituyen con tal?: está compuesta por dos municipios Puerto Vallarta, Jalisco, y Bahía de Banderas, Nayarit; es interestatal; cuenta con un alto crecimiento poblacional; tiene una vocación turística, la mayoría de la población se dedica a actividades relacionadas con el turismo; su constitución correspondió a la ciudad central de Puerto Vallarta; existe integración física y funcional entre las localidades de ambos municipios; y se da una un flujo constante de personas, bienes y servicios (Baños, Muñoz *et al.*, mimeo).

Una vez que ya se señalaron algunas de las características de la zona metropolitana de Puerto Vallarta, toca el turno de mencionar las problemáticas que enfrenta.

Las problemáticas de la zona metropolitana de Puerto Vallarta Una de las problemáticas que se presentan en la zona metropolitana de Puerto Vallarta es el hecho de que los gobiernos locales se ven superados en la prestación de los servicios públicos ante el aumento constante de población. Además, se debe recalcar que es una zona metropolitana con vocación turística de sol y playa, por lo que al año se recibe una gran cantidad de visitantes, tan solo en Puerto Vallarta se han registrado la llegada de tres millones de turistas anuales (Gilabert, 2009: 33).

Para tener una idea más clara sobre el crecimiento demográfico de la zona metropolitana de Puerto Vallarta véase el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Población total de la zona metropolitana de Puerto Vallarta (1990-2010)

	1990	1995	2000	2005	2010
Zona metropolitana	151 288	196 953	244 536	304 107	379 886
Puerto Vallarta	111 547	149 876	184 728	220 368	255 681
Bahía de Banderas	39 831	47 077	59 808	83 739	124 205

Fuente: Sedesol-Conapo-Inegi, 2007: 86 y XIII Censo General de Población y Vivienda, Inegi, 2010.

Sin embargo, al hacer un análisis más puntual y al presentar las tasas de crecimiento demográfico para la zona y los municipios que la integran, se observa que Bahía de Banderas registra mayores tasas de crecimiento demográfico en comparación con Puerto Vallarta y ello se corroborara con la presentación del mapa que indica el crecimiento urbano de la zona de estudio.

Cuadro 5. Tasa de crecimiento demográfico en la zona metropolitana de Puerto Vallarta (1990-2010)

	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010
Puerto Vallarta	5.4	5.0	3.2	3.0
Bahía de Banderas	3.0	5.8	6.1	8.8
Zona metropolitana	4.8	5.2	3.9	4.9

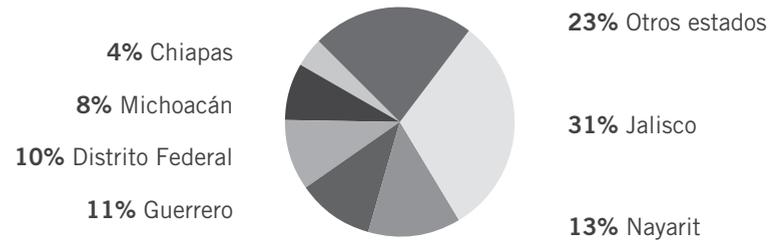
Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (1990, 1995, 2000, 2005 y 2010).

Este crecimiento demográfico se debe básicamente al crecimiento natural de sus habitantes, pero sobre todo a los flujos migratorios que recibe, pues recuérdese que el turismo se ha consolidado como una actividad económica preponderante, el cual es un generador importante de empleos y ello atrae a personas que andan en busca de mejores oportunidades de vida.

En el gráfico 1 se puede ilustrar la procedencia de los flujos migratorios que recibió la zona metropolitana de Puerto Vallarta en el año 2010. La mayoría de los migrantes son originarios de Jalisco, Nayarit, Guerrero, la Ciudad de México, Michoacán y Chiapas.

En el mapa 2 se puede observar el crecimiento urbano de la zona metropolitana de Puerto Vallarta que ha registrado en los últimos 30 años. Puntualmente se observa que el municipio jalisciense carece de espacio en su franja costera para albergar el crecimiento urbano. Mientras, en el municipio de Bahía de Banderas se ilustra que en el 2010 se registró un alto crecimiento urbano, sobre todo en la parte de la Cruz de Huanacaxle y Bucerías, además de las localidades que se ubican en su interior.

Gráfico 1. Migración por residencia en la zona metropolitana de Puerto Vallarta, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en el Inegi (2010).

Es importante señalar que ante el hecho de que la mayoría de la población de la zona la constituyen inmigrantes son débiles los mecanismos para ejercer presión a las autoridades, pues desafortunadamente no existe en ellos un sentimiento de pertenencia en el territorio donde se asientan. Así, el papel de la ciudadanía no es ejercido en esta zona.

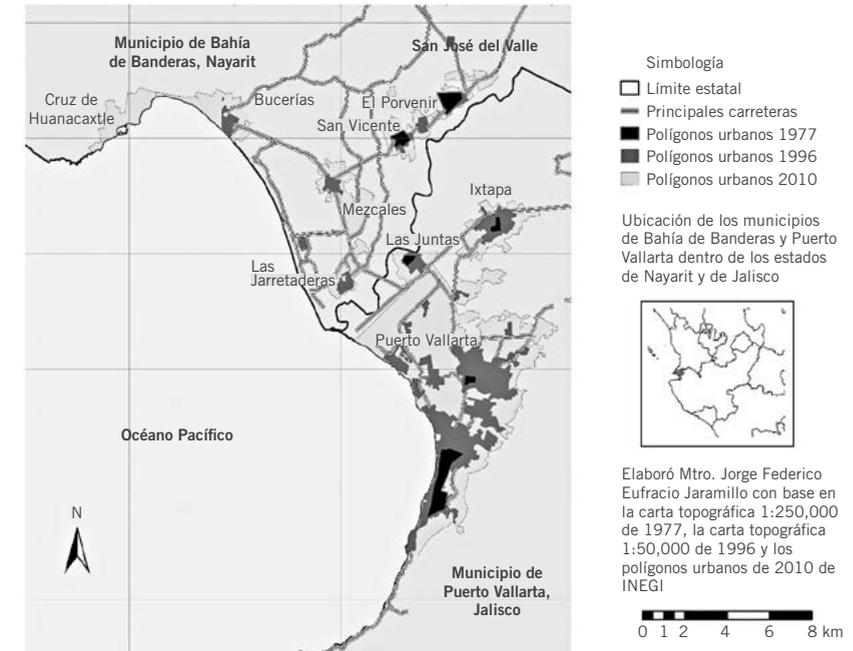
Pero, ¿cuáles son las problemáticas que enfrenta esta zona metropolitana? Una respuesta la ofrece el programa de ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas (ZMIPV-BB), al señalar que esta «enfrenta importantes saldos de infraestructura, equipamiento, así como falta de opciones de movilidad» (Bringas y Verduzco, 2012: 2).

Cabe recordar que la elaboración del ZMIPV-BB constituyó un requisito del convenio de coordinación que firmaron representantes del gobierno federal, estatal y los presidentes municipales de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas en el año 2010, donde se estipuló la creación de una comisión y la elaboración de un programa de ordenamiento de dicha zona. El programa fue realizado por la Secretaría de Desarrollo Social y El Colegio de la Frontera Norte en el 2012 y su propósito textualmente es:

impulsar el ordenamiento del territorio mediante acciones y lineamientos de política orientados a la consolidación de una conurbación que mantenga una estructura de red metropolitana de pequeños pueblos y que cuente con vialidades, medios de transporte colectivo, equipamientos regionales, áreas verdes y zonas protegidas, además de la infraestructu-

ra necesaria para atender las múltiples necesidades de los visitantes y la población local (Bringas y Verduzco, 2012: 81).

Mapa 2. Crecimiento urbano de la zona metropolitana de Puerto Vallarta (1977-2010)



Es importante recalcar que dicho programa identificó que en la zona metropolitana de Puerto Vallarta existe:

Concentración de flujos de transporte terrestre en tres accesos principales que convergen en un mismo eje troncal; saturación de vías de comunicación terrestre en las áreas aledañas al Aeropuerto Internacional, la terminal marítima y la central de autobuses; presión sobre áreas de montaña para la apertura y/o ampliación de libramientos carreteros o vías de acceso a la ciudad con las consecuencias que tendría en su entorno

dichas vías; presión sobre el territorio asociada a la conversión de suelos agrícolas y de montaña para fines turísticos y recreativos; construcción de viviendas en tierras agrícolas; ocupación informal del suelo en zonas vulnerables expuestas a inundaciones y deslaves; conversión de suelos forestales en zonas agrícolas o en asentamientos turísticos campestres; contaminación por disposición clandestina de desechos y aguas residuales, y mayores presiones sobre recursos naturales valiosos, incluyendo el uso de arenas y minerales para la construcción y agua para abastecer a una población en crecimiento (Bringas y Verduzco, 2012: 14 y 15).

Como se puede observar la mayoría de los principales problemas que atañe a la zona metropolitana de Puerto Vallarta se sintetiza en uno solo y es la falta de aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial existentes o la aprobación de uno general, como lo fue el programa anteriormente citado. La tarea no es fácil por varias razones, pues: se trata de ordenar el territorio donde tiene fuertes intereses el capital inmobiliario-financiero; se tienen que homogeneizar leyes y reglamentos en materia de ordenamiento territorial de municipios que pertenecen a dos entidades distintas; y es necesario dar continuidad y ello desafortunadamente no sucede en las administraciones públicas locales.⁶

Específicamente para el caso de Puerto Vallarta, otros autores han recalcado respecto a la segregación social que se da (Fletes, Marcial y Rofdíquez: 1999). Mientras que Marín advierte sobre «los problemas de rezago en infraestructura y de marginación social propios de un modelo de desarrollo que privilegia las utilidades económicas» (2009: 221).

⁶ Un ejemplo de la falta de continuidad en la administración pública se ilustra con el mismo Programa de ordenamiento de la Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, el cual «solo se concluyó en su elaboración, sin que este se aprobara por los cabildos correspondientes, se publicara o inscribiera, por lo tanto no alcanzó a adquirir su plena legal establecida para este tipo de programas», de acuerdo a la respuesta que ofreció la Sedatu, vía transparencia, bajo el oficio 0001500017115.

Mecanismos de gestión de la zona metropolitana de Puerto Vallarta

Ante dicho crecimiento demográfico y urbano también se incrementa la demanda de servicios públicos en la zona, como ya se indicó. Para los presidentes municipales se complica aún más la situación, pues en un contexto de escasez recursos es difícil cumplir con las obligaciones que estipula el artículo 115 constitucional.

Con la finalidad de prestar los servicios públicos de manera eficiente, los presidentes municipales de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas acordaron en el año del 2010 firmar un convenio de asociación. En términos textuales, dicho documento pactado entre ambos municipios contempla lo siguiente:

Un beneficio de las zonas conurbadas para formar una unidad económica y social para todos los habitantes de ambos municipios.

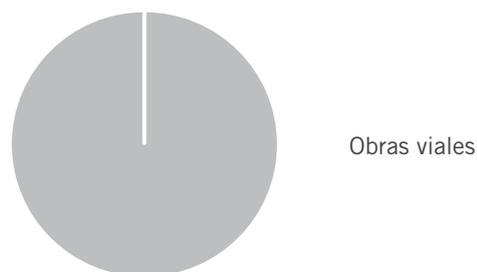
Coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Unir esfuerzos y recursos en forma coordinada para realizar obras de infraestructura vial, saneamiento, agua potable, alcantarillado pluvial, imagen urbana e instalaciones (Castro, 2010).

Desafortunadamente a cinco años de distancia los objetivos no se han cumplido. Los únicos logros de dicho acuerdo han sido la homologación en el uso del horario en la zona, así como bajar recursos del Fondo Metropolitano, los cuales han sido 219 millones de pesos y en su totalidad se han aprovechado para la construcción de infraestructura vial, como se ilustra en el gráfico 2.

Otro de los mecanismos que firmaron los tres órdenes de gobierno fue el Convenio de Coordinación para la zona metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas. Asimismo se elaboró un programa de ordenamiento, como ya se indicó. De igual manera, se debe recalcar el hecho de que es difícil gestionar dicha zona porque es interestatal, pues están inmiscuidos dos municipios de dos entidades federativas distintas, los calendarios electorales son dispares y en ocasiones no gobierna el mismo partido político. Además, los intereses de pequeños y grandes capitales están inmersos en los procesos de administración de dicha urbe.

Gráfico 2. Distribución de proyectos y obras del Fondo Metropolitano de Puerto Vallarta (2010-2014)



Fuente: Respuesta que ofreció la Unidad de Transparencia y Oficialía de Partes del Ayuntamiento de Puerto Vallarta, vía Infomex, bajo el folio 01160114.

A modo de conclusión

Este documento puntualizó que la actividad motora que dio origen a la conformación de la zona metropolitana de Puerto Vallarta fue el turismo. Este ha fungido como un elemento estructurador del territorio, debido a que trae inversiones y es generador de empleos. Ante dicho dinamismo económico a la zona metropolitana de Puerto Vallarta ha arribado un número importante de personas que andan en busca de mejores oportunidades de vida. La mayoría de los inmigrantes proceden de las entidades federativas de: Jalisco, Nayarit, Guerrero, la Ciudad de México, Michoacán, etcétera.

El crecimiento poblacional que en un principio registró el municipio de Puerto Vallarta ha tenido una incidencia en la extensión de la mancha urbana, alcanzando al municipio nayarita Bahía de Banderas. Ello debido a dos cuestiones: el espacio de la franja costera de Puerto Vallarta se ha ido agotando y lo poco que queda tiene un alto valor, es por ello que las inversiones y los migrantes se dirigen a Bahía de Banderas, el cual aprovecha la cercanía que guarda con Puerto Vallarta al utilizar la infraestructura urbana del municipio jalisciense. Fue en la década de los años noventa cuando se empezaron a redireccionar las inversiones con la construcción de desarrollos turísticos en Nuevo Vallarta, Nayarit. Así pues, con el paso del tiempo se ha dado una integración física y funcional entre Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, al grado que en el 2004 varios organismos

institucionales señalaron que ambos municipios conforman una zona metropolitana, aunque esta situación ya se vislumbraba a finales de la década de los años setenta del siglo pasado.

No cabe duda que la conformación de la zona metropolitana de Puerto Vallarta se debió al papel central de Puerto Vallarta. Las principales características que guarda esta urbe son: una vocación turística de sol y playa, es interestatal, registra un alto crecimiento demográfico, existe integración física y funcional, entre otras.

Dicho crecimiento poblacional va a generar algunos problemas, como la incapacidad de los gobiernos locales de proporcionar servicios públicos a todos sus habitantes. Además, dicha dinámica demográfica y urbana se da en un contexto de escasez de recursos económicos, por ello, se han buscado los mecanismos para gestionar dicha zona metropolitana. En 2010 se dieron los primeros pasos, estos han sido: la firma del convenio de asociación y el convenio de coordinación. Básicamente, los logros de dichos acuerdos son la homologación del uso del horario, así como bajar recursos de los fondos metropolitanos, los cuales se han utilizado en la edificación de infraestructura vial. Aunque la problemática de gestionar esta urbe es aún más compleja porque están inmiscuidos dos municipios de dos entidades federativas distintas, los calendarios electorales son dispares y a veces son gobernadas por diferentes partidos políticos.

Respecto a las medidas que debe adoptar la zona metropolitana de Puerto Vallarta para superar los obstáculos, se está de acuerdo con las líneas de acción que proponen Cárdenas y Arellano, las cuales son: la regulación del marco jurídico, la diversificación de la economía, la planeación urbana, el ordenamiento del sistema de transporte público, la disminución de la huella ecológica, la generación del rescate y cuidado de los espacios públicos, el fomento de la identidad local con respecto a la diversidad cultural y la preparación para mitigar el cambio climático (2014: 93).

Bibliografía

Anton, S. (1998). «La urbanización turística: De la conquista del viaje a la reestructuración de la ciudad turística». *Documents d'Analisi Geogràfica* (32), 17-43.

- Arellano, A. y Ortiz, I. (Coords.). (2013). *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara.
- Baños, A., Muñoz, M. y Tovar, R. (s. f.). *El turismo y el desarrollo urbano-regional en la región metropolitana de la Bahía de Banderas* [mimeo]. México: s. e.
- Baños, A., Muñoz, M. y Tovar, R. (2010). *Arquitectura y urbanismo en Puerto Vallarta: Una mirada a la construcción de una ciudad turística de litoral*. Puerto Vallarta: Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta.
- Bringas, N. y Verduzco, B. (Coords.). (2012). *Plan de ordenamiento de la zona metropolitana interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas*. Tijuana, México: Sedesol-El Colegio de la Frontera Norte.
- Cárdenas, E. (2012). *Migración interna en la zona metropolitana de Puerto Vallarta: El caso de los chiapanecos en Las Jarretaderas, 1960-2010*. Tesis de doctorado, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.
- Cárdenas, E. (2013). «La zona metropolitana de Puerto Vallarta: Contexto urbano y políticas de gestión territorial». En Arellano Ríos, A. y Ortiz Barba, I. (Coords.), *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco* (pp. 61-91). Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara.
- Cárdenas, E. (2013). «Las Jarretaderas, Nayarit: Un intersticio social en una zona metropolitana turística de sol y playa». *Territorios* (28), 105-126.
- Cárdenas, E. (2014). «El aeropuerto de Puerto Vallarta: Factor de impulso del turismo nacional e internacional». *Cuadernos del Turismo* (34), 53-68.
- Cárdenas, E. (2014). «Dinámicas demográficas en tres zonas metropolitanas de México: Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta». *Espacios Públicos* 17 (40), 69-93.
- Cárdenas, E. y Arellano, A. (2014). «La zona metropolitana de Puerto Vallarta: Estudio y políticas para una urbe turística de sol y playa». *Provincia* (32), 71-100.
- Castro, F. (2010). Propuesta de convenio de colaboración que elaboró y sometió al pleno del Ayuntamiento de Puerto Vallarta [mimeo]. Puerto Vallarta: s. e.
- César, A. y Arnaiz, S. (Coords.). (2001). *Bahía de Banderas a futuro, construyendo el porvenir 2000-2025*. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara.
- Fideicomiso de la Región Centro-Occidente (Fiderco). (2009). *Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas*. Guadalajara: s.e.
- Fletes, R., Marcial, R. y Rodríguez, R. (1999). *El otro Vallarta: Acercamiento a la problemática sociourbana contemporánea de Puerto Vallarta*. Zapopan, México: El Colegio de Jalisco.

- Gilabert, C. (2011). *Del paraíso a las puertas del infierno: Evolución biopolítica y sociocultural de Puerto Vallarta*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Inegi. (1950). *VII Censo General de Población y Vivienda*. México: Inegi.
- Inegi. (1960). *VIII Censo General de Población y Vivienda*. México: Inegi.
- Inegi. (1970). *IX Censo General de Población y Vivienda*. México: Inegi.
- Inegi. (1980). *X Censo General de Población y Vivienda*. México: Inegi.
- Inegi. (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda*. México: Inegi.
- Inegi. (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda*. México: Inegi.
- Inegi. (2010). *XIII Censo General de Población y Vivienda*. México: Inegi.
- Iracheta, A. (2010). «El fenómeno metropolitano en México». *Economía y Sociedad XIV* (25), 153-179.
- Iracheta, A. (2012). *Metrópolis en crisis: Una propuesta para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala*. Zinacantan, México: El Colegio Mexiquense.
- Jiménez, A. (1992). *Turismo. Estructura y desarrollo. La estructura funcional del turismo internacional y la política turística de México. Desarrollo turístico, 1945-1990*. México: McGraw-Hill.
- Marín, G. (2009). «Turismo, globalización y desarrollo local: Puerto Vallarta y los retos de porvenir». *Estudios Demográficos y Urbanos* 24 (1), 219-297.
- Márquez, A. y Ocampo, J. (2009). «La Riviera Nayarit: Una vista general sobre su desarrollo». *Topofilia: Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales* 1, (3).
- Montes de Oca, C. (2001). *Puerto Vallarta en mis recuerdos*. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara.
- Munguía, C. (1997). *Panorama histórico de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas*. Guadalajara, México: Secretaría de Cultura, Jalisco.
- Navarro, L. y Gómez, A. (2009). «Población y poblamiento en el municipio de Bahía de Banderas». En Núñez Martínez, P. y Rodríguez, R. (Coords.), *Sociedad y economía: Estudios sobre Puerto Vallarta y su región*. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara.
- ONU-Hábitat y Sedesol. (2011). *Estado de las ciudades de México*. México: ONU-Sedesol.
- Rodríguez, R. (1994). «Interacción entre la pesca y el turismo en Bahía de Banderas». *Estudios Jaliscienses* (16).
- Sedesol-Conapo-Inegi. (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2005*. México: Sedesol-Conapo-Inegi.

- Sedesol-Conapo-Inegi. (2013). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*. México: Sedesol-Conapo-Inegi.
- Villaseñor, B. (1997). «Turismo y desarrollo regional: El acontecer en la costa sur nayarita». En Olveda, J. (Ed.), *Una aproximación a Puerto Vallarta*. Zapopan, México: El Colegio de Jalisco-Ayuntamiento Constitucional de Puerto Vallarta.

Desarrollo económico en Michoacán¹

Teodoro Aguilar Ortega²

Introducción

Desde mediados de los setenta, al buscar una salida al agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro vía industrialización sustitutiva que habían aplicado por varias décadas los países latinoamericanos, estos comenzaron a aplicar una estrategia encaminada a producir una profunda reestructuración o ajuste estructural de sus respectivas economías nacionales siguiendo las recomendaciones realizadas para los países en desarrollo por algunos organismos unilaterales como el FMI y el Banco Mundial. Para el caso de México, estas políticas comenzaron a aplicarse en forma general a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, hasta la fecha.

Las mencionadas políticas se enmarcan en la nueva fase globalizadora de la economía y surgen de la corriente neoclásica, bajo cuya hegemonía está hoy concebido el orden económico mundial. La globalización, como parte del neoliberalismo, pretende conformar una organización económica internacional en la que la libre circulación de mercancías y los flujos financieros no encuentren el mínimo obstáculo, para lo cual se trata de impedir que los gobiernos puedan realizar cualquier política social o económica que entre en contradicción con las exigencias del mercado asegurando así la mayor rentabilidad a los capitales internacionales. Para ello se implantan un conjunto de normas reguladas por organismos internacionales, como el

- 1 Este documento es resultado del proyecto de investigación: "Flujos y nuevas rutas migratorias por el occidente mexicano. Cuatro estudios de caso: Honduras, Guatemala, El Salvador y Michoacán", clave IN301916, cuyo responsable es el Dr. Teodoro Aguilar Ortega. Agradezco al Programa UNAM-DGA-PA-PAPIIT por el financiamiento.
- 2 Doctor en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Investigador de tiempo completo de la Unidad Académica de Estudios Regionales (UAER) de la UNAM, sede La Ciénega. Correo electrónico: <teo_aguilar@humanidades.unam.mx>.

Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y la Organización de las Naciones Unidas.

En el caso mexicano, a partir de la instalación del modelo neoliberal el deterioro económico y social de grandes sectores de la población ha sido alarmante, en tal medida que en 2014 el ingreso del 53 por ciento de los mexicanos estaba por debajo de la línea de bienestar (Coneval, 2014a: 24). No obstante, la precariedad laboral, la inequidad social, la marginación y la pobreza se han concentrado en ciertas entidades. Para el caso michoacano, la entidad se ubica en 2014 como la quinta con mayor porcentaje de pobres (Coneval, 2014a: 24). Lamentablemente, los indicadores de marginación han ido a la alza en los últimos 20 años en Michoacán, lo cual muestra el deterioro gradual en que han caído las economías familiares.

Fundamentos teóricos

Tradicionalmente México ha sido un país de enormes contrastes económicos y sociales, los cuales se hacen evidentes en el contexto territorial; agregado a ello, algunas entidades se han ido quedando rezagadas en cuanto a factores del desarrollo, sobre todo el sur de nuestro país, que ha sido una región históricamente atrasada y empobrecida. Más aun, las políticas neoliberales impuestas a nuestro país desde 1982 significaron un incremento en la desigualdad social y territorial.

Estas desigualdades en México se ejemplifican en los niveles de ingreso y distribución de la riqueza entre las personas y las distintas entidades federativas, pero no se reducen a estas dimensiones sino que abarcan y se reproducen en ámbitos culturales, étnicos y locales. Dichas desigualdades, si bien son resultado de un largo proceso, se han visto fortalecidas por la globalización de la economía debido a que no todas las entidades de nuestro país cuentan con los recursos humanos y la infraestructura para competir en un mercado global.

Todo ello ha generado que actualmente México sea un país donde los niveles de pobreza han ido en aumento, pero donde esta no se distribuye equitativamente sino que existen algunas zonas que por sus características particulares han concentrado los mayores niveles de pobreza. De hecho,

las áreas donde tradicionalmente se ha concentrado han experimentado un incremento en la marginación y pobreza extrema en los últimos años.

Lo anterior muestra un retroceso en el desarrollo económico, el cual se concibe como un proceso constante y sostenido que promueve mejores condiciones de vida a los habitantes de una localidad, entidad federativa o un país en su conjunto (Aguilar, 2013: 109). Agregado a ello, todo proceso de desarrollo tiene una base territorial ya que es en este espacio donde se llevan a cabo los procesos sociales y económicos. Debido a esto, también se habla de desarrollo territorial, el cual es un proceso de transformación del sistema económico y social en un espacio geográfico, el cual se traduce en un incremento general del bienestar de la población que habita ese espacio; y se expresa en indicadores económicos, sociales y administrativos.

Debido a lo anterior, el desarrollo es un concepto que necesariamente involucra la transformación social, la cual debe ser el objetivo central de las tareas de administración y promoción del crecimiento; y el bienestar de la población debe estar fundado en una nueva racionalidad social y productiva que sienta las bases para nuevos estilos de desarrollo (Delgadillo, Gasca y Torres, 2001: 12). Por lo tanto, el desarrollo económico se asocia a cuestiones económicas tales como el incremento de la producción, la distribución del ingreso y el progreso tecnológico; mientras que el ámbito social tiene que ver con la disponibilidad de servicios sociales.

Por su parte, la pobreza es la carencia de recursos necesarios para satisfacer las necesidades de una población o de una familia. Sin tener la capacidad y oportunidad de producir esos recursos (Coneval, 2014), ello implica que en Michoacán la pobreza ha alcanzado un gran porcentaje de la población. En 2010 era el 51 por ciento de la población mexicana, que representa a 57 403 907 personas.

Sumado a ello, la marginación es un fenómeno asociado a la ausencia de satisfactores que permiten una buena calidad de vida, se expresa en la exclusión de grupos sociales del desarrollo económico y el disfrute de sus beneficios, y se mide con base en el porcentaje de población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas (Conapo, 2006: 11). En este sentido, la marginación agrupa a todos aquellos individuos que se han quedado fuera de los beneficios de la

riqueza generada por el desarrollo nacional y que tienen insatisfechas sus necesidades esenciales; es decir, que carecen de los factores básicos del desarrollo (Torres, 2009: 152).

La marginación se expresa mediante un índice que establece cinco grados, siendo de mayor a menor: muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación. Por su parte, el Índice de Marginación es un indicador que permite medir la falta o carencia de los factores del desarrollo, como son una vivienda adecuada, un ingreso suficiente y una educación de calidad.

A la cabeza de las entidades más pobres y marginadas de nuestro país se encuentran los tres estados del sur: Chiapas, Oaxaca y Guerrero, pero reforzados por algunas entidades como Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y Michoacán. Estas entidades presentan un atraso social significativo en relación con las demás entidades del país, se trata entidades con mayores índices de analfabetismo y marginación.

La mayoría de estas entidades se caracterizan por la existencia de un gran número de comunidades indígenas, las cuales tienen como rasgo característico la extrema pobreza en que viven y la alta marginación que prevalece como signo estructural de la vida de sus comunidades (como sucede en otras partes del país), además habitan, por lo general, en localidades rurales, dispersas y aisladas, carentes de servicios públicos y escasa comunicación.

Por su parte, la población indígena se concentra principalmente en los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, parte del Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala, toda la península de Yucatán, Michoacán, Nayarit, Durango, Chihuahua y Sonora. Prácticamente en todas las zonas donde habitan los pueblos indígenas se resienten de manera grave las consecuencias de la descapitalización del campo, la falta de inversión productiva, la baja productividad, los altos niveles de erosión del suelo y las escasas posibilidades de agregar valor a sus productos (Cordera, 2001: 56).

La mencionada situación permite entender el por qué en la entidad más pobre de nuestro país surgió un movimiento armado que pretendía hacer evidente el grave problema de pobreza extrema en que se encuentran, así como la búsqueda de mayores espacios de autonomía local (Wong, 1998: 42); todo ello, como una lucha frente al avance de la globalización e internacionalización de la economía, donde las familias y entidades más pobres han sido quienes mayores penurias han sufrido.

Objetivos y preguntas guías

El objetivo de este trabajo es analizar cómo la pobreza se ha incrementado en los últimos años en nuestro país y los resultados que ha tenido en la marginación de Michoacán. Estado que se ha sumado a la lista de las más pobres y marginadas, todo ello ha contribuido a que esta entidad se considere una de las grandes perdedoras bajo en nuevo orden global (Chamboux-Leroux, 2002).³

Para lograr tal objetivo se parte del análisis de los factores del desarrollo y de la pobreza para entender cómo se ha ido retrocediendo en el nivel de desarrollo; es decir, se pretende corroborar que en los últimos 20 años en Michoacán no ha existido un proceso de desarrollo social y humano, sino un empobrecimiento gradual de la población.

Las preguntas que guían el estudio son: ¿cuál ha sido el comportamiento de la pobreza en México en los últimos años? ¿En Michoacán ha ocurrido un proceso de reducción de la pobreza o esta ha ido en aumento? ¿Se ha logrado contener el avance de la marginación en Michoacán?

Metodología y estrategias de análisis

Una forma de medir el desarrollo es mediante el Índice de Desarrollo Humano (IDH) creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual se define como el proceso por el que una sociedad mejora las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias, y de la creación de un entorno en el que se respeten los derechos humanos de todos ellos.

Desde su origen, el concepto de *desarrollo humano* ha priorizado la capacidad de las personas para elegir entre formas alternativas de vida que consideran valiosas. Esta noción se refiere a las oportunidades de los individuos para gozar de una vida larga y saludable, para acceder a conocimientos individual y socialmente útiles y para obtener medios suficientes con el fin de involucrarse y decidir sobre su entorno (PNUD, 2012: 7).

³ Las entidades que forman parte de las regiones «perdedoras» de acuerdo a Chamboux-Leroux son: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Yucatán, Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas.

El cálculo del IDH se realiza a partir de tres variables que miden la capacidad de gozar de una vida larga y saludable de adquirir conocimientos y de contar con el acceso a recursos que permitan disfrutar de un nivel de vida digno y decoroso, estas tres categorías son:

- Esperanza de vida
- Logro educativo
- Ingreso

Por otra parte, en 1990, el 53 por ciento de los mexicanos se hallaba en situación de pobreza, es decir, 43 143 561 personas. Aunque su aumento o reducción ha estado asociada a la actividad económica nacional, pues en 1996 el porcentaje de pobreza en México fue del 69 por ciento. Dicho incremento de 16 unidades se entiende por la grave crisis de 1995-1996 que azotó a nuestro país. Además de lo anterior, en ese año se alcanzó el mayor porcentaje de pobreza, pues a partir de ahí los porcentajes de mexicanos en pobreza han venido gradualmente a la baja.

Ejemplo de lo anterior es que en el año 2000 el 54 por ciento de los mexicanos se colocaba en situación de pobreza, porcentaje que corresponde a 52 251 109 mexicanos. Aunque dicho porcentaje se redujo hasta el 47 por ciento en 2005 (Coneval, 2014), es decir, en diez años la pobreza disminuyó siete puntos porcentuales a pesar del casi nulo crecimiento económico durante los primeros cinco años del gobierno de Vicente Fox. En 2005, según ese porcentaje, había un total de 48 533 792 pobres en nuestro país.

A pesar de todo, los porcentajes de pobreza han tenido un comportamiento descendente hasta el primer lustro de este siglo para posteriormente recuperar su crecimiento; de hecho, en 2006 se alcanzó el mínimo histórico, pues en ese año el 43 por ciento de los mexicanos fueron catalogados como pobres. A partir de ahí comenzó un crecimiento sostenido de los porcentajes de pobreza hasta alcanzar el 51 por ciento en 2010. Dicho incremento se asocia a la crisis económica mundial de 2008-2009 que también golpeó a nuestro país y que ha provocado que las tendencias de aumento de la pobreza se mantengan a la alza; por ejemplo, Coneval señala que en 2012 ya había un 52 por ciento de mexicanos pobres, una unidad por encima de 2010 (Coneval, 2014).

Por su parte, el número de mexicanos que en 2010 se situaban en extrema pobreza era de 12 964 000 individuos,⁴ que significan el 11.3 por ciento de la población mexicana (Coneval, 2013: 28-29). Es decir, prácticamente uno de cada dos mexicanos se halla en situación de pobreza y uno de cada diez en pobreza extrema.

En cuanto a la pobreza por entidad federativa, en 2010 Chiapas era la entidad con el mayor porcentaje de pobres, según el Coneval el 78.5 por ciento de los chiapanecos estaban en situación de pobreza, seguido por Guerrero, que en ese año contabilizaba al 67.6 por ciento de su población en pobreza. En la parte inferior se encontraba Nuevo León, con apenas el 21 por ciento de sus habitantes en situación de pobreza, seguido por Coahuila, con el 27.8 por ciento (Coneval, 2013: 28).

Además de lo anterior, la pobreza extrema en 2010 se ubicaba en mayor porcentaje en Chiapas donde el 38.3 por ciento de la población estaba catalogada en extrema pobreza, seguido muy de cerca por Guerrero, donde el 31.8 por ciento de sus habitantes sufría de pobreza extrema. Mientras que en la parte superior de la tabla se colocaba Nuevo León, con apenas el 1.8 por ciento de su población catalogada en extrema pobreza, secundado por la Ciudad de México, donde el 2.2 por ciento de sus habitantes estaban en pobreza extrema (Coneval, 2013: 29).

Al respecto, en 2010 un total de tres entidades estaban catalogadas como de muy alta marginación: Guerrero, Chiapas y Oaxaca; mientras que ocho contaban con un grado alto de marginación: Veracruz, Puebla, Hidalgo, San Luis Potosí, Michoacán, Tabasco, Campeche, Yucatán; por su parte, nueve entidades mexicanas contaban con un grado medio: Nayarit, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Morelos, Tlaxcala y Quintana Roo. Mientras que otras ocho se ubicaban en el rango de baja marginación: Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Jalisco, Colima, Aguascalientes y el Estado de México; finalmente, cuatro entidades se agrupaban en el rango de muy baja marginación: la Ciudad de México, Nuevo León, Coahuila y Baja California (Conapo, 2011: 24-28).

⁴ Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana (Coneval, 2014), en <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>>.

Actualmente, el 11 por ciento de la población nacional se distribuye en las tres entidades con un grado muy alto de marginación: Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Aquí, las tasas de analfabetismo son las mayores del país, superan el 16 por ciento (el promedio nacional es del 7 por ciento); y más del 61 por ciento de su población ocupada registra ingresos reducidos (el promedio nacional es del 39 por ciento). Sumado a ello, Chiapas, Guerrero y Oaxaca presentan los porcentajes más altos de población que no concluyó la primaria, arriba del 31 por ciento (contra el 20 por ciento a nivel nacional), (Conapo, 2011: 25-26).

En esas tres entidades los indicadores educativos son su talón de Aquiles, pues en ellas habita la mayor parte de la población analfabeta del país, particularmente en Chiapas, donde 18 por ciento de las personas mayores de 15 años son analfabetas; en Guerrero, el 17 por ciento; y en Oaxaca es el 16 por ciento. Además de ello, Chiapas ocupa el primer lugar en deserción escolar en la primaria, pues ahí el 37 por ciento de los niños que ingresan a primaria no la terminan; además de Oaxaca, donde uno de cada tres niños que ingresan a primaria la abandona antes de concluir sus estudios (Conapo, 2011: 26-27).

Por su parte, el 24 por ciento de la población nacional se ubica en las entidades con Alto grado de marginación: Veracruz, Puebla, Hidalgo, San Luis Potosí, Michoacán, Tabasco, Campeche, Yucatán. El nivel de rezago educativo también es considerable, pues más del 25 por ciento de la población de 15 años o más no ha completado su educación primaria. Además, el 9 por ciento de la población es analfabeta (Conapo, 2011: 26-28).

Resultados

En 2010, en el ámbito nacional, según el Índice de Desarrollo Humano, la Ciudad de México es la entidad con el mayor desarrollo, con un índice de 0.922 y un grado muy alto de Desarrollo Humano; la segunda posición es ocupada por Nuevo León, con un grado alto y un índice de 0.882. En la parte baja de la tabla se encuentran las entidades con la menor calidad de vida; en ese año, el lugar 32 (el último) sobre Desarrollo Humano era ocupado por Chiapas con un índice de 0.747; en la penúltima posición estaba

Oaxaca, con un índice de 0.761; mientras que la antepenúltima posición era para Guerrero, cuyo índice estaba en las 0.767 unidades (PNUD, 2012: 10).

Michoacán está integrado por 113 municipios, los cuales cuentan con una gran diversidad de climas y relieve, ello implica que en esta entidad existe una gran heterogeneidad en cuanto a los grado de desarrollo. En ese sentido, en 2010, en cuanto a Desarrollo Humano, Michoacán se ubicaba en la posición 29, con un índice de 0.788 y con un grado medio. Es decir, Michoacán está muy mal posicionado en cuanto a este indicador de bienestar pues se ubica detrás de las tres entidades con el menor índice de Desarrollo Humano.

Se puede señalar, bajo este indicador, que en estos momentos Michoacán es la cuarta entidad con menor desarrollo en México. Sin embargo, para consuelo de los michoacanos, los datos sobre Desarrollo señalan que esta entidad ha tenido un avance lento pero constante en cuanto a ese indicador, pues en el año 2000 contaba con un índice de 0.754, mismo que aumentó a 0.768 en 2005, para finalmente alcanzar las 0.788 unidades en 2010 (PNUD, 2012: 15); un ligero aumento del 4.5 por ciento en esos diez años, pero incremento al fin.

Agregado a todo lo anterior, según Coneval, Michoacán en 2010 se colocaba en el lugar 24 de las entidades con mayor pobreza en México; en ese año el 54.7 por ciento de su población estaba considerada como pobre, es decir, 2 424 800 michoacanos. Aunque según ese organismo, ya en 2012 la pobreza había disminuido tres décimas y ahora abarcaba al 54.4 por ciento de los michoacanos, algo así como 2 447 700 personas (Coneval, 2013: 28).⁵

Además de ello, en 2010, el 13.5 por ciento de los michoacanos estaba catalogado en pobreza extrema, porcentaje que representaba a 598 000 michoacanos (Coneval, 2013: 29).⁶ Sin embargo, contrario al caso anterior, la pobreza extrema se incrementó en 2012, año en que se contabilizó como en este rubro al 14.4 por ciento de los michoacanos, es decir, la pobreza

5 Aunque según el Coneval, en 2010 el porcentaje de pobres en Michoacán se redujo al 54.4 por ciento, que significan un total de 2.45 millones de michoacanos (Coneval, 2013: 28-30).

6 En cuanto a pobreza extrema los datos no son alentadores, pues según el Coneval, en 2012, la pobreza extrema alcanzó al 14.4 por ciento de los michoacanos, es decir, nueve puntos decimales por encima del 2010, por lo que en 2012 650 300 michoacanos cayeron en extrema pobreza, 52 000 más que en 2010 (Coneval, 2013: 28-30).

extrema aumentó en Michoacán nueve décimas en solo dos años; y el mismo año estuvieron bajo la línea de pobreza extrema 650 300 michoacanos.

Para Michoacán, las cifras anteriores implican que casi tres de cada cinco michoacanos están catalogados como pobres, porcentaje casi diez puntos porcentuales por encima del promedio nacional en ambos años. Aún más, la pobreza extrema alcanza a casi uno de cada cinco michoacanos; de hecho, en 2012 el número de pobres extremos aumentó en más de 50 000 personas en la entidad.

Dicha entidad está catalogada con un grado alto de marginación y actualmente ocupa la octava posición entre las entidades con mayor marginación. En Michoacán el 10 por ciento de su población mayor de quince años no sabe leer ni escribir, porcentaje superior en tres puntos porcentuales por encima del promedio nacional, y el 29 por ciento de sus niños no concluyen su primaria, nueve puntos porcentuales más que el promedio nacional.

Además de ello, las personas que aún habitan en viviendas con piso de tierra están cuatro puntos arriba del promedio nacional, pues para Michoacán dicho porcentaje se ubica en las 11 unidades. Finalmente, entre los indicadores con mayor rezago en la entidad está el porcentaje de personas que habitan localidades con menos de 5 000 habitantes, el cual es de 41 por ciento, mientras que el promedio nacional es del 29 por ciento (Conapo, 2011: 26).

Sin embargo, un grave problema para Michoacán es que la marginación ha tenido un incremento constante desde 1990. En ese año, Michoacán se ubicaba en la posición 12 de las entidades más marginadas de nuestro país, con un grado alto y un índice de 0.36 unidades.⁷ Pero en solo cinco años aumentó su índice a 0.39 y mantuvo su grado alto de marginación y siguió ocupando la posición 12. En esos cinco años la marginación tuvo un incremento de tres centésimas en Michoacán.

⁷ El índice de marginación se lee a la inversa, es decir, la primera posición es ocupada por la entidad más pobre y atrasada y el último lugar por la entidad donde sus habitantes disfrutaban del mayor bienestar. Además este índice agrupa a las entidades de acuerdo a su índice, mientras este sea más negativo, significa que existe menos marginación, a medida que se hace más positivo, implica que existe una mayor marginación. En 2010, el índice de marginación tuvo un rango de -1.48 a 2.53, fue la Ciudad de México la entidad con menor marginación con un índice de -1.48 y un grado Muy bajo de marginación; en contraste, la entidad con mayor marginación en ese año fue Guerrero, cuyo índice fue de 2.53 y un grado Muy alto de marginación. Finalmente, el orden en que se agrupan las entidades es un juego de suma cero; es decir, cuando una entidad avanza un lugar, necesariamente lo pierde otra.

En el año 2000, Michoacán avanzó dos posiciones en cuanto a marginación y se ubicó en la décima posición con un grado alto y un índice de 0.45 unidades. En esos cinco años aumentó su marginación en seis centésimas de unidad. Dicho retroceso en el bienestar de los michoacanos no se detuvo ahí, pues si bien ocurrió un mínimo retroceso en el índice de apenas una centésima en 2005, en 2010 nuevamente avanzó dos posiciones y se colocó en la octava posición; en esos años su índice de marginación aumentó siete centésimas y alcanzó las 0.53 unidades, manteniendo su grado alto de marginación.

Los datos anteriores muestran cómo la marginación se ha ido ampliando en el territorio michoacano y ha retrocedido cuatro posiciones en cuanto a bienestar social, pues pasó del lugar 12 en 1990 al lugar ocho, en 2010; en 20 años su índice de marginación se incrementó en casi dos décimas, cantidad muy alta para un indicador de esta naturaleza.

En cuanto a marginación municipal, en 1990 solo un municipio michoacano estaba catalogado como de muy alta marginación (la más grave), ahí habitaban ocho mil personas; sin embargo, ya para el año 2000 los municipios con muy alta marginación en la entidad aumentaron a siete, cuya población era de 92 760 personas.

Es decir, en diez años seis municipios michoacanos cayeron en la muy alta marginación y con ellos más de 80 000 personas. Aún más, en el año 2010 en total había nueve municipios michoacanos catalogados como de Muy alta marginación, cuya población ascendía a 133 917 habitantes. Ello implica que en 20 años ocho municipios michoacanos incrementaron su marginación hasta alcanzar la más alta de todas, muy alta (véase cuadro 1).

Por su parte, en 1990 un total de 19 municipios estaban catalogados como de alta marginación, cuya población sumaba las 309 227 personas. En diez años, estos municipios aumentaron a 28, que agrupaban a 603 209 michoacanos. En ese periodo nueve municipios alcanzaron una alta marginación. Aunque en 2010 los municipios con alta marginación en la entidad se redujeron a solo ocho, con una población de apenas 164 402 habitantes (véase cuadro 1).

Por su parte, los municipios agrupados en alta y muy alta marginación, en Michoacán en 1990 sumaban 20, cuya población en conjunto era de 317 235 michoacanos; en el año 2000 llegaron a ser 35, con una

población en conjunto de 695 mil 969 personas. Es decir, prácticamente uno de cada tres municipios michoacanos estaba en ese rango de marginación. En 2010, los municipios con graves carencias, medidos por el índice de marginación se redujeron a solo 17 en Michoacán (véase cuadro 1).

Los municipios michoacanos con marginación Media son los que más han aumentado en número en los 20 años analizados; así, mientras en 1990 eran 39 y agrupaban a una población de 780 856 personas, ya para el año 2000 aumentaron a 54, con una población de 1 326 655 individuos. Misma tendencia se mantuvo hasta el año 2010 cuando sumaron 75 los municipios con marginación media, que conjuntaban a casi dos millones de habitantes (véase cuadro 1).

En 1990, los municipios con un grado Bajo de marginación en Michoacán eran numerosos, en total sumaban 53, con una población de casi dos millones; sin embargo, los municipios con esa categoría también fueron los que mayor reducción tuvieron en esos años, pues en el año 2000 se redujeron a solo 19 con una población por encima del millón de personas. Para el 2010 eran 17 los municipios con un grado bajo de marginación en Michoacán y en ellos habitaban 770 312 michoacanos (véase cuadro 1). Es decir, en estos datos se observa cómo el bienestar en esta entidad se ha ido reduciendo con el tiempo, en 20 años más de 1.3 millones de michoacanos incrementaron las cifras de personas con mayor marginación.

Finalmente, solo un municipio contaba con un grado de Muy baja marginación en 1990 (Morelia), cantidad que aumentó a cinco en el año 2000 (Morelia, Lázaro Cárdenas, La Piedad, Marcos Castellanos y Zacapu), para terminar en cuatro en 2010 (Morelia, Lázaro Cárdenas, La Piedad y Uruapan). Aunque en estos municipios el número de habitantes tuvo un aumento muy considerable, sobre todo porque estos municipios corresponden a aquellos donde existe una zona urbana de gran importancia para la entidad. En 1990 un total de 429 901 michoacanos habitaban en el municipio con la menor marginación. Para el año 2000 el número de michoacanos que habitaba municipios con muy baja marginación había aumentado a 957 513; y alcanzó 1 323 022 personas viviendo en los municipios con muy baja marginación (véase cuadro 1).

Conclusiones

Por lo argumentado a lo largo del texto se comprueba cómo la pobreza ha echado raíces en el pueblo mexicano, aunque se ha concentrado en las entidades que históricamente eran las más atrasadas, económicamente hablando. En 2012 las entidades con mayor pobreza han sido las ya tradicionales: Chiapas (74.7 por ciento) y Guerrero (69.7 por ciento), acompañadas de algunas otras como Puebla (64.5 por ciento), Oaxaca (61.9 por ciento), Tlaxcala (57.9 por ciento), Michoacán (54.4 por ciento) y Zacatecas (54.2 por ciento). Las entidades que concentran los mayores porcentajes de pobres extremos son los tres estados del sur mexicano: Chiapas (32.2 por ciento), Guerrero (31.7 por ciento) y Oaxaca (23.3 por ciento).

Es que si bien México ha sido por tradición una tierra de desigualdades, la pobreza y la marginación se han concentrado históricamente en algunas entidades como Oaxaca, Chiapas y Guerrero; sin embargo, las desigualdades sociales y territoriales se habían mantenido estables. Este panorama se modificó a partir de 1982 con la llegada del neoliberalismo a México y de sus políticas de reducción del gasto social. Dicha reducción del gasto social significó que, a partir de 1990, el porcentaje de pobreza en México ha aumentado aceleradamente, sobre todo reforzado por las crisis y recesiones que han contribuido a disminuir el bienestar social en nuestro país; y se pasó de contar con un porcentaje de pobreza del 53 por ciento en 1990 al 69 por ciento en 1996, a partir de ahí la pobreza se redujo a los niveles de 1990 y luego alcanzó al 51 por ciento de los mexicanos en 2010.

Además de lo anterior, las crisis mexicanas de 1995-1996, la recesión económica de 2000-2002 y la crisis mundial de 2008-2009 incrementaron la pobreza y la desigualdad en nuestro país, siendo las entidades que contaban con menor infraestructura y educación las grandes perdedoras en estos procesos.

Lo anterior significó que a partir de ese año las disparidades sociales y territoriales en México aumentaron y con ello la pobreza se concentró aun más en las entidades que tradicionalmente eran las más pobres, arrastrando a algunas otras que habían tenido una mejora constante desde mediados del siglo pasado, como fue el caso de Michoacán.

En Michoacán, el porcentaje de pobreza, del 54.7 por ciento, es superior a la media nacional y se coloca muy por encima de entidades como

Nuevo León, que tiene apenas el 21 por ciento de pobres. Ello significa que actualmente Michoacán se ubica como una entidad emergente en cuanto a pobreza. De hecho, el porcentaje de pobreza extrema en la entidad supera también a la media nacional y en 2010 atrapó a casi 600 000 michoacanos que no tenía ingresos suficientes ni siquiera para adquirir sus alimentos básicos, ya no se diga otros satisfactores.

El atraso que ha sufrido Michoacán en cuanto a bienestar se ejemplifica muy bien por su constante retroceso en su índice de marginación, que lo ha hecho avanzar cuatro posiciones en el ámbito nacional, incrementando con ello la marginación de su población. El panorama no se ve nada alentador para Michoacán pues se espera que aumente más su pobreza y marginación en los próximos años.

Bibliografía

- Aguilar, T. (2013). «Desarrollo económico en la región Lerma-Chapala de Michoacán». En Domínguez R. y Chavolla, J. J. (Coords.), *Tendencias del desarrollo en el Occidente mexicano*. México: UNAM.
- Chamboux-Leroux, J. (2001). «Efectos de la apertura comercial en las regiones y la localización industrial en México». *Revista Comercio Exterior* 51, (7).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2014a). *Pobreza en México*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2014b). *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2012*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2013). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2012*. México: Coneval.
- Consejo Nacional de Población. (2011). *Índices de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010*. México: Conapo.
- Consejo Nacional de Población. (2006). *Índices de Marginación 2005*. México: Conapo.
- Consejo Nacional de Población. (2001). *Índices de Marginación 2000*. México: Conapo.
- Consejo Nacional de Población. (1994). *Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México 1990*. México: Conapo.
- Delgadillo J., Torres, F. y Zamora, J. (2001). *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *El Índice de Desarrollo Humano en México: para las entidades federativas*. México: PNUD.
- Torres, F. (2009). *Técnicas para el análisis regional*. México: Trillas.
- Wong, P. (1998). «Desarrollo regional en México: Entre la globalización y el centralismo». En Rodríguez, S., Camarena, M. y Serrano, J. (Coords.). *El desarrollo regional en México*. México: Amecider.

Anexo

Cuadro 1. Marginación municipal en Michoacán, 1990-2010

Año/Grado		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Total	
1990	Mun.	Total	1	19	39	53	1	113
		por ciento	0.88	16.81	34.51	46.90	0.88	100
	Pob.	Total	8008	309227	780856	1957207	429901	3485199
		por ciento	0.23	8.87	22.40	56.16	12.34	100
2000	Mun.	Total	7	28	54	19	5	113
		por ciento	6.19	24.78	47.79	16.81	4.42	100
	Pob.	Total	92760	603209	1326655	1005530	957513	3985667
		por ciento	2.33	15.13	33.29	25.23	24.02	100
2010	Mun.	Total	9	8	75	17	4	113
		por ciento	7.96	7.08	66.37	15.04	3.54	100
	Pob.	Total	133917	164402	1959384	770312	1323022	4351037
		por ciento	3.08	3.78	45.03	17.70	30.41	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Conapo (2011, 2001 y 1994), Índices de Marginación por Entidad Federativa y Municipio (2010), Índices de Marginación (2000) y Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México (1990).

Reconfiguración territorial y urbanización de los espacios rurales

Entendiendo la ciudad a través del análisis de las centralidades

Yesenia Hernández García¹

La propuesta de entender la ciudad a través del análisis de las centralidades se fundamenta en la función y el papel que estas desempeñan, dentro de la estructura espacial de las ciudades. Las centralidades son lugares de las ciudades que focalizan y atraen población, debido a que concentran equipamientos, servicios y bienes, por tanto, son lugares estratégicos en la estructura urbana de las ciudades. En consecuencia, el análisis de las centralidades contribuye a una forma de entender las ciudades, su funcionamiento y organización, para así mejorar su ordenamiento espacial y funcional.

El modelo

La estructura espacial de la ciudad ha sido explicada e investigada a través de diversas teorías y modelos. Uno de los referentes importantes ha sido la Escuela de Sociología Urbana de Chicago, que en la década de los años veinte fue pionera en estudiar la organización de la estructura urbana, tanto en la práctica como en la teoría. Bajo este enfoque, los investigadores Park y Burgess intentaron comprender y explicar los problemas sociales relacionados con la estructura urbana, partiendo de diversos modelos y esquemas conceptuales de crecimiento y organización (Hernández, 2011: 11). El modelo de Burgess, conocido como modelo de los Anillos Concéntricos,

¹ Maestra en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Estudiante del Doctorado en Diseño y Estudios Urbanos en la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: yehega-8208@live.com.mx

explica la organización espacial de las zonas urbanas mediante el proceso natural de distribución de la población y de las actividades (usos del suelo), en un centro urbano con un diagrama en forma de anillos concéntricos. El modelo de Burgess fue un punto de referencia para otros investigadores con distintos enfoques y aportes. Sin embargo, estas representaciones teóricas del espacio urbano dejaron de ser explicativas y representativas para las dinámicas y procesos complejos que iban surgiendo en el espacio.

Los modelos ecológicos clásicos basaron su análisis en dos elementos esenciales que interactúan en la ciudad: en las características de la población (sectores sociales) y en los diferentes tipos de actividades, el resultado es la configuración de una estructura urbana segmentada en zonas específicas; el Distrito Central de Negocios es una de estas zonas, se localiza en la parte central de la ciudad ejerciendo el papel estructurador; en torno a él se configura el resto del territorio.

Como puede verse, el análisis de la estructura urbana privilegió por varias décadas al modelo monocéntrico que aplicaba a ciudades pequeñas, cuando aún existían los pueblos originarios. Actualmente, el crecimiento de los sitios urbanos (crecimiento demográfico y espacial) llevó a una integración de sus manchas (procesos de metropolización de las áreas urbanas), produciendo nuevas formas y papeles de funcionamiento en la estructura urbana.

En estas nuevas condiciones urbanas es necesario desarrollar nuevos análisis acordes a los procesos dinámicos porque hoy, conforme la ciudad se expande, aparecen otras centralidades que, dependiendo de cada ciudad, se subordinan o complementan al centro inicial de los sitios urbanos. Por tanto, no solo existe un centro sino una multiplicidad de centros.

El concepto

Manuel Castells dice del centro urbano y el centro lo siguiente: «el centro urbano designa a la vez un lugar geográfico y un contenido social» (Castells, 1997: 262), en tanto que, «el centro es un espacio debido a las características de su ocupación, permite una coordinación de las actividades urbanas, una identificación simbólica y ordenada de estas actividades y, por consiguiente, la creación de las condiciones necesarias a la comunicación entre

los actores» (Castells, 1997: 263). Para G. Bardet, «el centro es una parte de la ciudad delimitada espacialmente, que desempeña una función a la vez integradora y simbólica» (Bardet, citado por Castells, 1997: 263). También,

la centralidad, desde el punto de vista urbanístico, no tiene por qué ser un centro, puede ser multinuclear. Se plantea así la idea de que la ciudad no es solamente unos elementos simbólicos centrales, a lo que se le añaden espacios residenciales que se hacen significativos, sino que, la centralidad es la difusión de esa monumentalidad en distintos centros que articulen significado y función en el conjunto del territorio (Castells, 1998: 3).

Otra definición relacionada con la centralidad es la formulada por Bird y se relaciona con temas importantes para su análisis. Al respecto, dice: «la centralidad puede verse a partir del análisis del territorio (Centro-Periferia), procesos mentales (mapas cognitivos) y sistemas económicos (teoría general de sistemas)», (Bird, citado por Nava, 2009: 13-14).

Por lo tanto, la centralidad implica los conceptos *centro urbano* y *centro*. Tanto en la idea de centro urbano como de centro se inserta el Centro Histórico² (primera centralidad), «que a lo largo de su desarrollo puede asumir varias formas y funciones; estas distintas funciones urbanas han ido disociándose en el espacio, y como consecuencia pueden producir una fragmentación del centro de la ciudad con la aparición de otros sitios centrales» (Pérez y Polése, 1996: 42).

Mario Polése entiende el término *centralidad* en un sentido geográfico, al respecto dice: «el lugar es el centro geométrico de un espacio y en el sentido de centralización (reagrupamiento) de la producción en un lugar» (Polése, 1998: 59-82). De esta definición se desprende que la centralidad es un espacio físico dominante en donde se establecen relaciones de intercambio de bienes y servicios entre productores y consumidores.

En este sentido, Polése, Pérez y Barragán, presentan tres modelos por los que pasan los centros históricos:

Primero, puede consolidar su posición central como el corazón de la metrópoli en crecimiento.

² Para los habitantes del municipio de Puebla, el centro histórico es el núcleo urbano original, fundado en 1531, en donde se encuentra el poder político, administrativo, religioso y cultural.

Segundo, un nuevo distrito central de negocios³ puede aparecer en una localización diferente, relegando al centro histórico a una posición secundaria.

Tercero, algunas ciudades pueden evolucionar a través de un modelo polinuclear, sin definir un claro y dominante distrito central de negocios, manteniendo al viejo centro un tanto marginado (Polése, Pérez y Barragán, 1996: 43).

Los tres modelos de centros evolucionan, generalmente, en yuxtaposición (consolidación, desplazamiento, polinuclearización), debiendo ser tomados como dispositivos heurísticos; y en algunos casos suelen encontrarse una combinación de los modelos.

La centralidad antigua tiene valor histórico, arquitectónico y simbólico es un lugar central para la interacción social; una forma polinuclear de desarrollo puede ocasionar costos sociales en términos de un centro histórico abandonado (o decadente), así como la pérdida de un espacio público.

Cada modelo implica un distinto tipo de costo y de beneficio social, en cuanto a tres aspectos principales: el primero relacionado con la movilidad, que contiene la concentración de vehículos (congestionamientos) y los desplazamientos, generalmente largos; el segundo, con los cambios de uso del suelo, por ejemplo, la vivienda de las áreas centrales tiende a disminuir y en las áreas periféricas aumenta, lo cual implica, también, un cambio en la densidad; el tercero, relativo a la accesibilidad, que en el modelo se privilegia al automóvil sobre el transporte colectivo, por consiguiente, de alguna manera, se restringe a los sectores de la población de bajos ingresos.

Resumiendo las aportaciones de estos autores consultados sobre el concepto de *centralidad* se puede decir lo siguiente:

Polése, Castells y Bird coinciden en que la centralidad es un espacio geográfico dominante que establece relaciones de intercambio entre la población y los elementos de la estructura urbana de la ciudad. Polése se enfoca en el intercambio de bienes y servicios (comercios, actividades, etcétera) que se establecen en las centralidades. Por su parte, Castells hace énfasis en los elementos simbólicos que la población relaciona en las centralida-

³ El distrito central de negocios es definido como la principal área central de la región que presenta la más alta concentración de servicios al productor y otros servicios superiores y de funciones comerciales. Además de un gama general de funciones centrales en las que se puede incluir áreas o calles especializadas, (Polése, Pérez y Barragán, 1996: p.43).

des, pero especialmente al centro histórico (los hitos urbanos como identitarios sociales). Finalmente, Bird se enfoca en la relación y el intercambio que se establece entre las diferentes centralidades intra e interurbanas.

A este tipo de esquemas se asocian los conceptos de *lugar central*, *área de influencia* y *jerarquía urbana*; son la expresión de una relación de intercambio de bienes y servicios. Todas estas concepciones teóricas sobre la centralidad son indispensables de abordar porque nos dan una perspectiva más amplia en cuanto a su conocimiento y en cuanto a cómo poder reconocerlas en el espacio de la estructura urbana del territorio.

En relación con esta idea, nuestra postura establece que las definiciones sobre el concepto implican básicamente la idea de relación de una centralidad con respecto a otra, a un área de influencia o en relación con otras zonas (que pueden ser iguales o subyacentes, de dependencia o competencia). Bajo este esquema toma relevancia la relación, entonces, saber cómo medirla es esencial.

Los elementos que focalizan (capacidad de atracción y concentración) son equipamientos, servicios específicos, espacio público, cuyas cualidades atraen transeúntes, usuarios, prestadores de servicios, inversiones, usos complementarios; con unos y otros se configuran los lugares urbanos definidos como centralidades.

La centralidad ocupa un lugar físico en el territorio. La centralidad reúne en un punto lo que estaba separado, congrega a un número de personas. La localización geográfica es condición para atraer equipamientos y servicios allí y en el entorno, también condiciona las funciones de cada elemento concentrado; por ende, ya configuradas como polígonos, las categorías dan forma, importancia, relevancia, prominencia a estos lugares. Cada centralidad produce influencia, integración, dependencia, subordinación, dominancia, entre otros efectos. Por tanto, fortalece la identidad de cada una; a su vez, asegura la diferencia entre ellas. Consecuentemente, obliga a la conformación de un sistema de relaciones.

Las centralidades son estratégicas para la ciudad, el potencial de cada una sucede en diversos horarios, días, temporadas específicos; así, por ejemplo, las centrales de abasto desarrollan su actividad a plenitud durante la noche y la madrugada, durante la noche llegan el abasto de mayoreo, durante la madrugada se distribuye entre los comerciantes de los mercados

al menudeo; las centrales de autobuses incrementan la movilidad durante los fines de semana, puentes y vacaciones; los centros comerciales tienen una actividad intensa los fines de semana; el súper en fines de semana y en quincena; los parques incrementan su actividad el fin de semana; etcétera. Consecuentemente, esto se expresa en rutinas y hábitos que, por lo mismo, impacta en otras categorías.

Las centralidades adquieren importancia por el desarrollo de actividades que allí se realizan: producción, gestión, consumo y servicios que las personas requieren, por tanto, son importantes el emplazamiento, el uso y la movilidad por los flujos de personas y objetos que generan, siendo entonces, centros de atracción e interacción.

Las ciudades pequeñas no tienen centros definidos claramente. No obstante, en el tejido se potencian pequeños lugares que concentran actividades, es decir, de cualquier manera son centralidades. El centro es un punto físico dentro del tejido que equidista los lugares de la ciudad y con los cuales establece límites y fronteras. De ese lugar, identificado como centro, parten o convergen acciones particulares o coordenadas.

La ciudad en la actualidad

A través de los años hemos podido observar las transformaciones que la ciudad ha tenido tanto en su aspecto físico (de la forma) como en su aspecto social, cultural, económico, etcétera (de contenido). Esos cambios se han expresado en diversas formas; hoy ya no es una unidad limitada y definida, claramente distinguible del territorio rural que la rodea.

Las ciudades actuales se caracterizan por la concentración de población, actividades económicas, administrativas y de servicios.

Por tanto, hoy no vivimos en ciudades sino en territorios conformados como una red de centros urbanos o centros metropolitanos (de mayor o menor dimensión).

Todos estos atributos y características hacen complejo el estudio de los territorios, las ciudades y los pueblos, porque muchas de ellas ya están integradas en un mismo paisaje construido (mancha urbana). Por lo que se vuelve importante, indispensable y justificado el análisis de esa forma que continuamos llamado ciudad desde una perspectiva diferente.

La propuesta para el análisis

Hasta ahora hemos podido conocer teóricamente la centralidad y la importancia de su aplicación en el análisis de la ciudad. Nuestra investigación consistió en identificar y describir las características de las centralidades en el municipio de Puebla, lo cual implicó, primero, localizar los lugares de las presuntas centralidades, prospectivamente detectadas; posteriormente, para conocerlas, se aplicaron una serie de variables;⁴ también se describieron sus características cualitativas y cuantitativas inmersas en la composición urbana, con las cuales, a su vez, se establecieron jerarquías.

Con la aplicación de las variables se identificaron, localizaron y caracterizaron 37 centralidades en el municipio de Puebla con las siguientes jerarquías: un Centro Regional, el Centro Urbano de Angelópolis; cinco subcentralidades: Plaza Dorada, Capu-San Pedro, Plaza Cristal-Agua Azul, Cu-San Manuel y Estadios; dieciocho centros auxiliares y once centros de barrio. Las centralidades manifestaron su especialización en el sector terciario, en servicios de educación, salud, turismo, cultura, transporte y administración pública:

1. El Centro Regional tiene todas las variables y su impacto es regional/nacional. Se especializa en la concentración de equipamientos y servicios de educación, salud, turismo, cultura, comercio y administración pública. Los usuarios que frecuentan esta centralidad son de todos los sectores sociales incluido el turismo.
2. El Centro Urbano, también contiene todas las variables, pero sus servicios son esencialmente especializados y, básicamente, se constituyen para atender a los sectores sociales con mejores ingresos. Se especializa en el comercio, educación, salud, y los espectáculos. Este tipo de centralidad privilegia el uso del automóvil, por consiguiente, las vialidades desempeñan un papel determinante en tanto que el sistema del transporte colectivo puede, incluso, estar ausente.

⁴ Las variables que se utilizaron para identificar las centralidades fueron el espacio de encuentro (EE), el Patrimonio: Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos (M), el Equipamiento Urbano (EU), los Servicios Urbanos (SU), el Valor del Suelo Catastral (VS) y la Accesibilidad (A). Para más detalles sobre el método utilizado en la localización de centralidades ver la tesis: Centralidades Urbanísticas del municipio de Puebla y su relación con la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala. Programa de Maestría y doctorado en Urbanismo. UNAM, 2011, elaborada por la autora.

3. Las subcentralidades no contienen todas las variables, tienden a especializarse en alguna actividad o combinar algunas de ellas. Los usuarios son esencialmente locales, por lo que su impacto es interno. Por tanto, CU-San Manuel se especializa en la educación; y Capu-San Pedro, Plaza Cristal-Agua Azul, Plaza Dorada y los Estadios, al comercio, el ocio, el transporte y las comunicaciones porque se juntan en una misma zona equipamientos.
4. El Centro Especializado es la Central de Abasto, se identifica porque contiene un solo tipo de equipamiento, en este sentido, la función que desarrolla es la que le distingue como actividad dominante.
5. Los Centros Auxiliares y de Barrio contienen un nivel de servicio y de influencia local y básica; la población no obtiene allí todos los satisfactores, por tanto, se tiene que desplazar hacia otras centralidades.

Por sus características se definieron categorías. Las centralidades de mayor rango (el Centro Regional, Centro Urbano y las Subcentralidades), se concentran en la parte central del municipio, debido a que el proceso de crecimiento urbano, la estructura vial y descentralización de los equipamientos y servicios urbanos del centro histórico así lo propiciaron.

Además, cuentan con equipamientos y servicios que se caracterizan por ser especializados en educación a nivel superior, en salud, en comercio (plazas comerciales, tiendas ancla, etcétera) y en servicios (bancos, oficinas de gobierno, secretarías, entre otras). Mientras tanto, los Centros Auxiliares y de Barrio se ubican en la parte periférica del Municipio, principalmente en las Juntas Auxiliares, en algunas colonias y conjuntos habitacionales, y apenas cuentan con equipamientos y servicios básicos y de cobertura local.

Los Centros de Barrio deben contar con mejores equipamientos y servicios a fin de cubrir las necesidades de la población ubicada en la periferia, contribuyendo a mejorar su calidad de vida.

Aunque han surgido otras centralidades en diversos puntos del municipio, el Centro Regional mantiene una posición privilegiada, debido a que continúa concentrando equipamientos administrativos, religiosos, políticos, educativos, comerciales, turísticos, de salud, más lo relacionado con las vialidades y el transporte, atributos que no todas las centralidades poseen.

El modelo del municipio de Puebla

El Modelo de Centralidades (MC), que se identificó en la estructura urbana de Puebla es de forma policéntrica. En este modelo el Centro Regional es el elemento articulador, de atracción y de concentración del sistema de relaciones, a partir del cual se vinculan las treinta y seis centralidades de menor jerarquía.

La estructura espacial que configuran las centralidades es de cuatro formas: lineal, encapsulada, reticular y nodal. En esta configuración, un elemento fundamental son las vialidades como organizadoras y articuladoras del sistema policéntrico. En este sentido, la estructura viaria juega un papel fundamental en la conexión, relación y funcionamiento de las centralidades municipales y metropolitanas; son el medio por el cual los habitantes se pueden desplazar de un lugar a otro permitiendo el intercambio de bienes y servicios. Las centralidades que tienen una mejor estructura viaria son el Centro Regional y el Centro Urbano de Angelópolis, por lo tanto, esto ha propiciado que exista una buena conexión, relación e influencia con las centralidades municipales y metropolitanas.

Por lo tanto, existe una dependencia y dominación de los municipios metropolitanos y estatales respecto al municipio de Puebla y específicamente con las centralidades del Centro Regional, el Centro Urbano Angelópolis, CU-San Manuel, Capu-San Pedro, Estadios, Plaza Dorada, Plaza Cristal-Agua Azul y el centro especializado de la Central de Abasto.

Un punto de partida para establecer estrategias.

En el caso de Puebla se pudo conocer y describir las principales fortalezas y problemáticas que presentan las centralidades del municipio de Puebla, entre las cuales podemos mencionar la falta de planeación en la configuración de centralidades. La investigación realizada en torno a las centralidades mostró que la mayoría de estas, a diferencia del Centro Regional, fueron constituyéndose en intersecciones de las vías primarias (en forma lineal y nodal) y sin ninguna planeación, con lo cual se fueron originando fuertes congestamientos vehiculares, causados principalmente por el desplazamiento de la población hasta estas zonas para satisfacer sus necesidades educativas, recreativas, de salud, comerciales, de trabajo, etcé-

tera. Además, del uso de transporte privado por falta de oferta de transporte público.

Basados en este análisis de las centralidades en la estructura urbana se pueden establecer y plantear estrategias y proyectos, de acuerdo con los centros más dinámicos y estructurantes del territorio. Por lo tanto, una de las estrategias está orientada a constituir a las centralidades como organismo para ser organizado y estructurado a través de un programa o plan de desarrollo, en los que, además, se establezcan los tipos de equipamientos y servicios, así como las normas necesarias para su mejoramiento y funcionamiento.

Solamente para demostrar cómo se actúa en la ciudad, comentamos que desde las instituciones se propuso establecer un nuevo Sistema de Transporte Público, tomando como base el Metrobús. Se llevan construidas dos líneas sin que tengan como destino las centralidades. Otras estrategias están orientadas a mejorar el aspecto físico de las centralidades, por ejemplo, el Centro Histórico con acciones de mejoramiento de la imagen urbana, propuesta de creación de espacios de encuentro, mobiliario urbano, alumbrado público, vegetación, entre otros; y Angelópolis con áreas verdes, andadores peatonales y ciclovías. Todo esto desvinculado, por eso sostenemos que investigaciones como esta aportan no solamente en el conocimiento de la ciudad, sino que se ponen las bases para que se diseñen las políticas, estrategias, programas y proyectos.

Bibliografía.

- Bird, J. (1977). *Centrality and Cities*. London: Routledge.
- Castells, M. (1997). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Garrocho, C. y Graizbord, B. (1987). *Sistemas de ciudades: Fundamentos teóricos y operativos*. México: El Colegio Mexiquense, A. C.
- Graizbord, B. (2008). *Geografía del transporte en el área metropolitana de la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- Hernández, Y. (2011). *Centralidades urbanísticas del municipio de Puebla y su relación con la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala*. Tesis de maestría en Urbanismo, UNAM, México.

- Melé, P. (1994). *Puebla: urbanización y políticas urbanas*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Meza, P. (1997). *Antecedentes de la planeación en Puebla (1917-1992)*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Montero, C. (2002). *La renovación urbana: Puebla y Guadalajara: Un estudio comparado*. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Nava, E. (2009). *Estructura urbana policéntrica y movilidad: Exploraciones en torno a la distancia y el tiempo de desplazamiento en el área metropolitana de la Ciudad de México*. Tesis doctoral en Urbanismo, UNAM, México.
- Pérez, S. y Polése, M. (1996). *Modelos de análisis y de planificación urbana: Estudios sobre la evolución y tendencias de la ciudad de Puebla*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Polése, M. (1998). *Economía urbana y regional: Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. México: Cartago.

Documentos

- Gobierno municipal. (1994). *Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla*. Puebla, México: Gobierno municipal.
- Gobierno municipal. (1999). *Plan para la recuperación de la zona de monumentos en la ciudad de Puebla, 1999-2001*. Puebla, México: Gobierno municipal.
- Gobierno municipal. (2005). *Programa de Desarrollo Urbano Sustentable de Municipio de Puebla, 2005-2008*. Puebla, México: Gobierno municipal.

Fuentes electrónicas

- Castells, M. (1998). *Espacios públicos en la sociedad informacional*. Recuperado el 20 de junio de 2008, de <http://www.laciudadviva.org/opencms/export/sites/laciudadviva/foro/documentos/fichas/Familias_de_documentos/Foro_Barridas_Nuevos_centros_urbanos-2006/Mesas_Materiales/Mesa_2-Arquitectura/Manuel_Castells-Espacios_publicos_en_la_sociedad_informacional-1998.pdf>.

Disfunción de la oferta y demanda agropecuaria en zonas metropolitanas: caso ZM Xalapa, Veracruz

Rafael Vela Martínez ¹

Introducción

El trabajo identifica el consumo agropecuario alimentario de los habitantes de la zona metropolitana de Xalapa (ZMX) con el propósito de precisar nichos de inversión agropecuaria en la región. Conocer los patrones alimenticios de la población es trascendental para identificar el volumen de la demanda² e impulsar el desarrollo del sector agropecuario regional, a través de la detección de condicionantes que a nivel local crean la disfunción entre la oferta agropecuaria local y la demanda de alimentos que provienen del campo:

El desarrollo reciente de México se ha caracterizado por un fuerte crecimiento poblacional, que se ha concentrado geográficamente en zonas urbanas [...] Dicha concentración [...] se ha acentuado por los flujos migratorios campo-ciudad [...] A la par de ese proceso de desarrollo, se ha dado, naturalmente, un fenómeno de decrecimiento en la importancia de las actividades agropecuarias, así como de reducción relativa de los niveles de bienestar de las familias que se dedican a ellas (Carrillo, 2001: 80).

1 Doctorado en Gobierno y Administración Pública por la Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente. Adscripción: Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales de la Universidad Veracruzana. Correo electrónico: <rvelam_1@hotmail.com>.

2 Se refiere al consumo potencial que puede ser estimado si se conocen los patrones de consumo alimentario de la población, en este caso de la ZMX.

Es importante destacar que la disfunción de la oferta y la demanda de bienes agropecuarios a nivel regional se inscribe en el marco de una crisis agrícola nacional,³ la cual tiene una connotación particular en el estado de Veracruz⁴ (Vela, 2014). Este fenómeno se advierte con mayor claridad si se analiza su crecimiento o rezago por regiones y se pone atención en sus expresiones socioeconómicas como pobreza, dependencia alimentaria, marginación, desempleo, falta de crecimiento económico, migración rural-urbana y la consecuente configuración de cinturones de miseria en áreas urbanas.

Es evidente que la meta de desarrollo de incrementar el bienestar social no se ha podido lograr con la estrategia puesta en práctica en el agro mexicano [...] Ninguna sociedad en la que un tercio o más de la población no pueda lograr una dieta diaria adecuada puede permitirse ignorar la importancia que tiene alentar la mayor productividad en todo el sector agrario (Hewitt de Alcántara, 1999: 114-115).

Entre las determinantes de la crisis agrícola veracruzana habría que señalar el fracaso de políticas públicas⁵ federales y estatales, las cuales han sido poco efectivas en el impulso del desarrollo económico regional; en específico, en los municipios que tienen una vocación agropecuaria de importancia. En lo que concierne al ámbito urbano-rural, esta incapacidad para superar la crisis del sector agrícola y lograr motivar el crecimiento económico de dicho sector está vinculada directamente con una inadecua-

3 José Luis Calva (1989) menciona que lo acontecido con el campo mexicano ha sido un proceso de regresión técnica y económica que, ante los precios adversos, desplome de la inversión pública, retiro de los subsidios y negación del crédito, ha causado que México dependa crecientemente del exterior para satisfacer la demanda interna de alimentos. La crisis agrícola nacional no es un fenómeno reciente, algunos especialistas coinciden en que tiene más de 20 años, otros la ubican a partir de 1972 y precisan que esa fue la razón por la cual diez años después se impulsó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que fue el último intento serio de parte del gobierno federal por recuperar el campo mexicano.

4 Producto de la crisis mundial del 2008, la cual sucedió en dos fases: la primera en el 2008 y la segunda en el 2011. «Dicha crisis expresa la fractura del orden agroalimentario global (sector agropecuario)» (Rubio, 2013). La crisis que vive el estado también es producto de los manejos irregulares de recursos federales y estatales destinados al sector agropecuario estatal.

5 En particular, cuando se dice que son años de aplicación de políticas públicas ineficientes se habla de políticas implementadas en torno al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (modelo ISI), con el que se priorizó la modernización del país a partir de la transferencia de recursos del sector agrícola al sector industrial.

da detección de los determinantes que a nivel regional favorecen la desconexión entre la oferta de productos provenientes del campo y la demanda de estos procedente de las ciudades medias y zonas metropolitanas del estado de Veracruz.

Es preciso remarcar que la disfunción entre la oferta de productos agropecuarios y la demanda de los mismos evidencia un sector agropecuario estatal con problemas de producción y rezagos estructurales, lo cual, según menciona Carrillo (2001: 10), ocasiona fenómenos socioeconómicos importantes, tales como la migración campo-ciudad y el aumento de los índices relativos de pobreza.

El ingreso⁶ que perciben los habitantes de la ZMX y, en específico, la parte dineraria que se canaliza al consumo doméstico favorece los márgenes de utilidad de las grandes comercializadoras transnacionales que transfieren los beneficios hacia otras latitudes a nivel mundial, según el país o región de origen de sus proveedores y el lugar donde esté radicada la firma comercial. En contraparte, la ausencia de un consumo doméstico en productos agropecuarios de la región trae como consecuencia la falta de circulante que impide la activación de los ciclos económicos a nivel local y, con ello, provoca desequilibrios en la integración del sistema económico urbano-rural a nivel regional.

Debe destacarse que estos desequilibrios se registran tanto en las regiones rurales con actividad agropecuaria, en particular aquellas con alto componente indígena como en las ciudades intermedias y zonas metropolitanas del estado; situación que deriva en fenómenos complejos que inciden directamente en la pérdida de la calidad de vida, en menores condiciones de desarrollo humano y en el detrimento de oportunidades y bienestar de la población en general. Evidentemente, las expresiones de estos fenómenos se manifiestan con diferente intensidad en el tiempo y de región a región; por ello, se requiere definir una metodología a nivel diagnóstico para poder ubicar con precisión las principales determinantes que condicionan la vigencia de estos fenómenos en el espacio local.

6 Con base en estadísticas del Inegi (2010), se calcula que la población ocupada total de los municipios que pertenecen a la ZMX es de 313 494 personas, de las cuales el 18.21% de la población percibe hasta 1 salario mínimo, 28.98% percibe más de 1 y hasta 2 y 47.76% percibe más de 2 salarios mínimos, mientras que 5.05 % no especificó.

Primera etapa de la investigación

Objetivo: identificar las características de origen, abasto y comercialización de la oferta de bienes agropecuarios.

A fin de contribuir a la atención de los fenómenos expuestos y superar las condicionantes del crecimiento económico y crisis del sector agrícola en la entidad, se seleccionó como nodo urbano central la ciudad de Xalapa,⁷ unidad de estudio para desarrollar una investigación orientada a conocer aspectos fundamentales del consumo alimentario de su población en general. Esto como base de un trabajo dirigido a definir una metodología que pueda favorecer la vinculación entre la demanda urbana y la planta productiva agrícola periférica de las grandes ciudades del estado y del país.

Marco territorial de la investigación

La ZMX está integrada por los municipios de Xalapa, Coatepec, Emiliano Zapata, Rafael Lucio, Jilotepec y Tlalnahuayocan, que en suma cuentan con una población de 666 535 habitantes, según el Censo de Población y Vivienda 2010 del Inegi (2010). Existe una versión que complementa la visión de la comisión tripartita Conapo-Sedesol-Inegi, que se sustenta en la investigación financiada por el fondo mixto (Fomix) del Consejo Veracruzano de Ciencia y Tecnología (Covecyt), con clave del proyecto COVECYT VER-2009-Co3-127285 y título *Validación y actualización de las zonas metropolitanas del estado de Veracruz, con base en la metodología Sedesol-Conapo-Inegi utilizada como criterio federal para la distribución de los recursos del Fondo Federal Metropolitano*, donde se precisa que los municipios de Xico y Teocelo forman parte de la zona metropolitana de Xalapa; situación que, en todo caso, incrementa la población total de la ZMX a 718 050 habitantes, con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, Inegi (2010).

Proceso de aplicación

Posterior a la identificación de los lugares que cuentan con mercado público o tianguis, se procedió a la realización de entrevistas aplicadas a los comer-

⁷ Capital del estado de Veracruz y ciudad media con el mayor crecimiento poblacional en la entidad veracruzana.

ciantes de dichos lugares; en cada uno de estos se trató en todo momento de aplicar las entrevistas al 100 por ciento de los comerciantes agropecuarios identificados dentro de los mercados públicos o tianguis, salvo aquellos que manifestaron que no participarían en este ejercicio. Bajo este procedimiento se logró una cobertura de más del 95 por ciento, en consecuencia, se consideran concluyentes los resultados de esta etapa de la investigación.

Avance en resultados de la primera etapa de la investigación

Organización comercial

La mayor parte de los comerciantes que ofrecen sus productos en mercados o tianguis ambulantes se encuentran organizados en grupos de vendedores. Cada grupo realiza, semana a semana, una peregrinación entre los distintos puntos de venta de los municipios aledaños a Xalapa.

En el caso particular del municipio de Xalapa, durante toda la semana cuenta con la presencia de alrededor de 39 mercados ambulantes. Esta información fue facilitada por los mismos comerciantes, quienes aseguraron que se movían en caravana entre los mismos mercados ambulantes; así se tiene, por ejemplo, que los comerciantes que se instalan en el Parque Hundido de Xalapa, que muestran un tendido rosa en cada instalación, también se pueden ubicar en otro momento en el mercado ambulante que se instala en la calle Toluca de la colonia Progreso Macuiltépetl en Xalapa.

Vendedores y productores

El número de personas que respondieron que el producto que comercializan es producido por ellos mismos es muy bajo, apenas el 15.66 por ciento de los entrevistados, lo que muestra que el rol de los mercados establecidos y los mercados sobre ruedas es revender el producto, ya que gran parte de los comerciantes de los establecimientos ubicados en los mercados contestaron que adquieren sus productos en la Central de Abastos de Xalapa o en otras centrales abastecidas por productos que provienen de diferentes entidades federativas del país.

El bajo porcentaje de comerciantes que mencionaron que también eran productores (15.66 por ciento), dado su reducido grupo e incipiente producción, no muestra capacidad de competencia frente a los introductores de otras entidades, por lo que cada vez existe un menor incentivo para la producción agropecuaria regional.

Espectro de productos

El espectro de productos ofertados por los comerciantes está asociado con tres factores: el control político de los introductores de las centrales de abasto que, a su vez, promueven los productos agropecuarios más rentables en detrimento de sustitutos alternativos o complementarios que se producen en la región; b) el espectro de productos también está determinado por la oferta de productos que se producen en los estados de donde se abastecen los intermediarios que, en su mayoría, proceden del estado de Puebla; y c) se ofertan principalmente aquellos productos de mayor demanda.

Es notable mencionar que esta condición limita la gama de productos ofertados que, si bien cuentan con una gran variedad, es marcada la presencia de productos de consumo básico, así como el desplazamiento y marginación de productos propios de la región donde se inserta la ZMX; de igual forma, son desplazados aquellos productos de perfil tradicional,⁸ regularmente ofertados por los comerciantes que son productores.

Durante la aplicación de los cuestionarios fue notable la presencia de productos como jitomate, cebolla y chile que, junto con el limón y el plátano, se ofertan todo el año, así como aquellas frutas de temporada que en distintos momentos mantienen los anaqueles llenos, tal es el caso de la sandía, papaya, melón, naranja, entre otros de la región.

Información relevante

Luego de un trabajo de campo realizado en los mercados tradicionales y tianguis de los municipios más importantes de la ZMX se advirtió lo siguiente:

- El 84.34 por ciento de los productos agropecuarios comercializados en mercados tradicionales y tianguis no se producen en la entidad vera-

⁸ Romeritos, huitlacoche, gasparitos, huazontle, tepejilote, flor de izote, entre otros.

cruzana. Se detectó que los comerciantes se proveen en grandes puntos de venta del estado de Puebla y del Estado de México; de igual forma, se abastecen en la Central de Abastos de Xalapa, la cual concentra productos que provienen de los estados de Sinaloa, Sonora, Oaxaca, Michoacán, Tlaxcala y, en menor medida, Tabasco.

- El 15.66 por ciento restante de los productos comercializados en mercados y tianguis de los municipios de la ZMX se producen en la región y son distribuidos en su mayoría por los mismos productores. Entre los municipios productores se destacan Altotonga, Isla, Martínez de la Torre, Álamo y Perote.
- Especialización por parte de los municipios productores del estado de Veracruz; en este sentido, Martínez de la Torre es productor de cítricos, Isla es productor de piñas, San Rafael de plátanos y Altotonga principalmente de hortalizas. Sin embargo, solo los municipios de Martínez de la Torre e Isla son exportadores, los demás lo hacen en menor escala y únicamente para consumo regional.
- En el caso de los productos pecuarios, en su gran mayoría la producción es local con características de doméstica, salvo el caso de la producción de carne de ave y huevo que, en gran medida, la proveen las granjas de aves de los municipios de Huatusco y Córdoba.
- La comercialización pecuaria se encuentra desincentivada y limitada; tan solo tiene una cobertura de aproximadamente 15 por ciento del total de comerciantes en cada punto (mercado tradicional o tianguis municipal).
- En materia de infraestructura y equipamiento se pudo identificar un déficit en las instalaciones comerciales (esta situación incide en que no se rentabilice la actividad comercial de estos vendedores de productos agropecuarios).
- Falta de mercados municipales y acondicionamientos adecuados para la venta de productos agrícolas y pecuarios en los tianguis y mercados sobre ruedas, lo cual hace evidente la existencia de una inadecuada política pública de los gobiernos estatal y municipal en términos de la promoción de la producción y comercialización de productos de esta zona.
- Inadecuado funcionamiento de los escasos mercados tradicionales que existen en algunos municipios, pues no responden ya a una dinámica

actual de la población en términos de formas de transporte y grado de urbanización de los municipios.

- Los comerciantes expresaron un desaliento en su actividad debido a la falta de apoyo real por parte de las diversas instituciones de gobierno federal, estatal y municipal.
- La falta de productos agrícolas para ser comercializados en mercados y tianguis ha propiciado que muchos vendedores se dediquen a otra actividad ocasional cuando existe desabasto de los productos que tradicionalmente comercializan.
- La actividad comercial de los mercados tradicionales y tianguis está asociada a una identidad cultural e idiosincrática de los compradores, lo cual tiende a disminuir con el paso de los años y limita las posibilidades de que los comerciantes escalen a una actividad de tipo empresarial.
- Tanto los comerciantes como los productores-comerciantes de mercados tradicionales y tianguis no están articulados con las actividades comerciales de los grandes almacenes de la región.
- Una estrategia de sobrevivencia de estos comerciantes es agruparse para hacer recorridos itinerantes al interior de los municipios grandes y, en algunos casos, hacia otros municipios adyacentes en los diferentes días de la semana.
- Existe una limitada capitalización de los comerciantes debido al bajo desplazamiento de los productos que comercializan, el bajo precio de los productos y sus características perecederas, que les ocasionan grandes pérdidas.
- Los comerciantes de productos agropecuarios de los mercados tradicionales y tianguis que se localizan en los municipios más alejados de la ciudad de Xalapa (nodo urbano central de la ZMX) expresaron la imposibilidad de trasladarse a mercados más grandes debido al alto costo de la gasolina o del transporte público (en su caso), así como lo inadecuado de las vías de comunicación.
- Los productos de demanda permanente de los mercados tradicionales y tianguis de la ZMX son las hortalizas, como jitomate (aunque algunos autores lo clasifican como una fruta), cebolla, rábanos, zana-

horra, papa y lechuga; de igual forma, las frutas de estación registran una alta demanda.

- En los mercados del nodo central (Xalapa) se identificó un mayor espectro de productos comercializados que tienen una demanda permanente, pero que no se cultivan en gran escala, tales como tepejilote, gasparitos, huitlacoche, poros, huazontle, cebollitas cambray, quelite y acelga, entre los de mayor demanda.
- Es claro que la comercialización de productos agropecuarios de la ZMX está desconectada de la actividad productiva en el sector primario, lo cual genera un grave desaliento en el campo.

Finalmente, con los resultados alcanzados en esta primera etapa de la investigación se puede advertir un gran desaliento de la producción agropecuaria en la región y una desarticulación entre la comercialización de productos y la oferta productiva tradicional, situación que apunta más a una actividad agropecuaria de traspasamiento e incipiente que a la presencia de un sector agropecuario vigoroso con posibilidades de transitar hacia una actividad empresarial.

Es claro que están dañados los canales de distribución del sistema económico regional, por lo menos lo que concierne a productos agropecuarios producidos en la región. Asimismo, a la luz de estas afectaciones de conexión entre la oferta y la demanda, han surgido patologías de índole político, deficiencias en infraestructura, grupos oligopólicos en la distribución y una grave descapitalización de la planta productiva agropecuaria regional que registra limitaciones para introducir sus productos al mercado metropolitano.

No obstante esta lógica, bajo la cual se registra la distribución de productos agropecuarios a nivel de tianguis y mercados en la ZMX, la demanda global no se advierte significativa, pues lejos de favorecer una dinámica económica que sea base de un crecimiento económico regional y expansión del mercado, solo preserva un margen estático de ventas en favor de los introductores foráneos y de los grupos de poder de las centrales de abastos y de los tianguis y mercados municipales tradicionales.

En la consideración de esta información alcanzada se puede adelantar, a manera de hipótesis, que una gran gama de productos agropecuarios es

abastecida por los grandes almacenes de capital transnacional, los cuales, al momento, satisfacen la demanda de los habitantes de la ZMX. Estos grandes almacenes, se presume, están vinculados, en el caso de los productos perecederos, con productores de diferentes estados de la república y no con los veracruzanos, salvo en la producción de cítricos. Cabe destacar que se pudo apreciar una desarticulación funcional entre la gran demanda de los habitantes de la ZMX y los productores del entorno rural de la región.

Con base en la información recabada, se advierte un fracaso en las políticas de fomento a la agricultura regional implementadas por los distintos órdenes de gobierno, pues no existen suficientes estímulos para que el productor sea quien comercialice su producto, sino que se recurre a la existencia de un tercero que lo comercializa y es quien se adueña de la mayor parte de la ganancia, actuando esto en contra del productor.

Segunda etapa de la investigación⁹

La segunda etapa de la investigación se encuentra orientada a determinar el consumo doméstico de productos agropecuarios. A continuación se muestra la metodología utilizada para esta etapa.

Población y muestra

Para el levantamiento de la información se requirió de la aplicación de un cuestionario constituido por ocho preguntas abiertas y una tabla dividida en la cantidad consumida y el nombre común de los alimentos. Los alimentos fueron concentrados en 11 grupos específicos: frutas; verduras; alimentos de origen animal; pescados y mariscos; productos derivados de animal; cereales; legumbres y semillas; hierbas de olor; aceites y grasas; dulces; y, finalmente, bebidas, con el objetivo de hacer más sencillo el proceso de levantamiento de la información.

Como ya se mencionó, para la integración del cuestionario y la delimitación de los alimentos que debía considerar este instrumento se realizó

⁹ La investigación aquí expuesta se realizó en dos etapas, se exponen las dos por la importancia que suponen los hallazgos de la primera etapa para la realización de la segunda; si bien los datos empíricos se recolectaron a través de un instrumento metodológico, este fue el medio más adecuado y eficaz para la recolección de datos. Cabe aclarar que para la elaboración de los dos cuestionarios utilizados para el levantamiento de la información se revisaron metodologías existentes.

con anterioridad un trabajo de campo en todos los mercados municipales, tianguis y mercados rodantes de los municipios de la ZMX. En estos lugares se entrevistó a los vendedores que comercializaban productos agropecuarios; de esta manera, se logró conocer parte de la oferta productiva. El resultado de la investigación de diagnóstico está disponible en el anexo.

Es importante señalar que, de forma adicional, se consultaron metodologías sobre ingesta de productos agropecuarios que utiliza la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), así como otras metodologías referentes a la frecuencia de consumo de productos agropecuarios a nivel mundial y sobre dietas alimenticias.

La población objetivo fueron 600 hogares de los municipios pertenecientes a la ZMX (Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Jilotepec, Xalapa, Rafael Lucio, Teocelo, Tlalnelhuayocan y Xico). Para el levantamiento de la información se requirió la aplicación de 600 cuestionarios dirigidos a la persona encargada de preparar la comida o jefa de familia. La muestra posee un grado de confianza del 95 por ciento y un error estándar del 4 por ciento.

Para identificar cuántas encuestas correspondían a cada municipio se atendió al peso poblacional de cada uno. Asimismo, una vez determinado el número de encuestas por municipio, se identificó el total de las Ageb (Área Geoestadística Básica) de cada municipio y la población de las mismas, de esta manera se seleccionaron aquellas con mayor peso poblacional para distribuir las encuestas. La elección de las manzanas y de los hogares se realizó de manera aleatoria, con apoyo de la tabla de números aleatorios.

Posterior a la determinación del número de encuestas por municipio y de los lugares donde se iban a aplicar, se procedió a la realización de las encuestas en las áreas seleccionadas; se trató en todo momento de recabar la información que se solicitaba en el cuestionario. La encuesta se realizó durante un fin de semana para tener mayores posibilidades de entrevistar a la población objeto de entrevista (amas de casa o jefas de familia).

Una vez realizado el levantamiento de la información se llevó a cabo la captura de los datos; fue necesario determinar el peso en kilogramos de cada pieza y manojo con el fin de hacer más homogéneos los datos, tomando en cuenta que algunos alimentos se registraron de dicha manera.

Para estimar el consumo per cápita fue necesario obtener la suma total de los kilogramos consumidos de cada alimento, posteriormente, se dividió entre la población total que resultó del número de integrantes de cada familia —cuya jefa de familia o encargada de preparar alimentos fue entrevistada—; el resultado fue el consumo per cápita quincenal. Para obtener el resultado de manera mensual fue necesario multiplicar el consumo per cápita quincenal por dos (debido a que en un mes hay dos quincenas y a que la encuesta se diseñó únicamente para determinar el consumo en 15 días).

Variables

A continuación se presentan las variables analizadas en esta investigación:

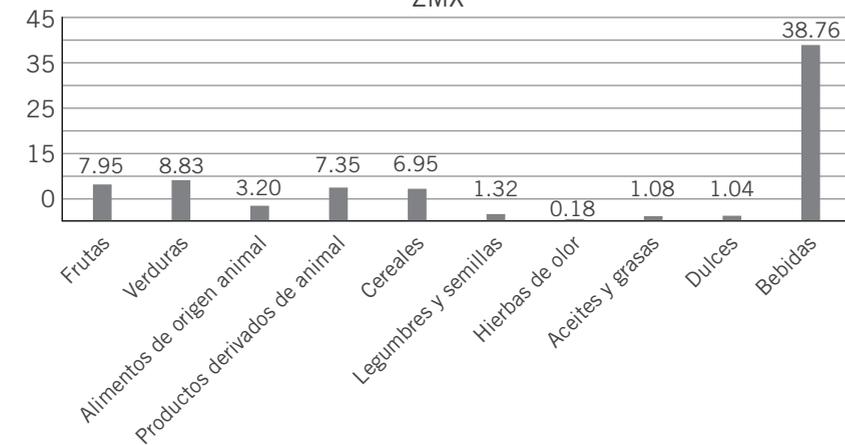
- Características de los hogares: número de personas que habitan la casa, género, rango de edad, nivel de escolaridad y número de personas que aportan ingreso.
- El consumo de alimentos se registró en kilogramos; se pidió la cantidad total de un determinado alimento que consumía la familia en un periodo de 15 días.

Análisis regional

Atendiendo la segunda etapa de la investigación, en el presente análisis se muestran los resultados de los cuestionarios aplicados en los municipios de la ZMX para identificar el consumo doméstico per cápita de alimentos de los hogares de dicha zona.

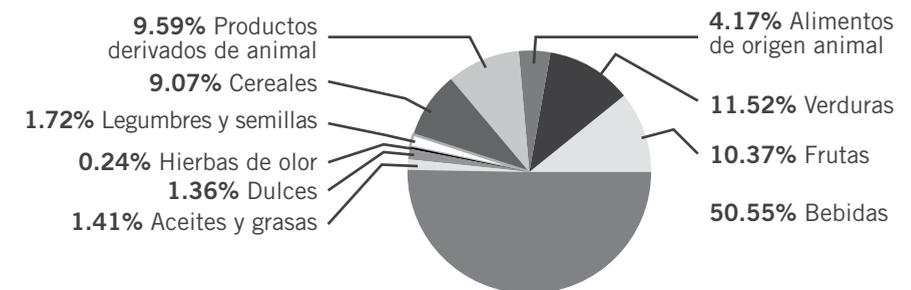
Se aplicaron 600 encuestas en los nueve municipios que integran la zona metropolitana: en el municipio de Banderilla se aplicaron 2.99 por ciento de las encuestas; en Coatepec, 11.93 por ciento; en Emiliano Zapata, 8.61 por ciento; en Jilotepec, 2.69 por ciento; en Xico, 4.81 por ciento; en Tlalnelhuayocan, 2.32 por ciento; en Rafael Lucio, 1 por ciento; en Teocelo, 2.32 por ciento y en Xalapa 63.44 por ciento del total de los cuestionarios.

Gráfica 1. Consumo per cápita mensual por grupos de alimentos en la ZMX



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 2. Distribución del consumo per cápita por grupo de alimentos en la ZMX



Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la distribución porcentual del consumo per cápita en la ZMX se advierte que el 50.55 por ciento del consumo de una persona lo constituyen las bebidas; las frutas y las verduras representan el 10.37 por ciento y el 11.52 por ciento, respectivamente; los productos derivados de animal (huevos, leches, cremas, quesos y yogur) equivalen el 9.59 por ciento

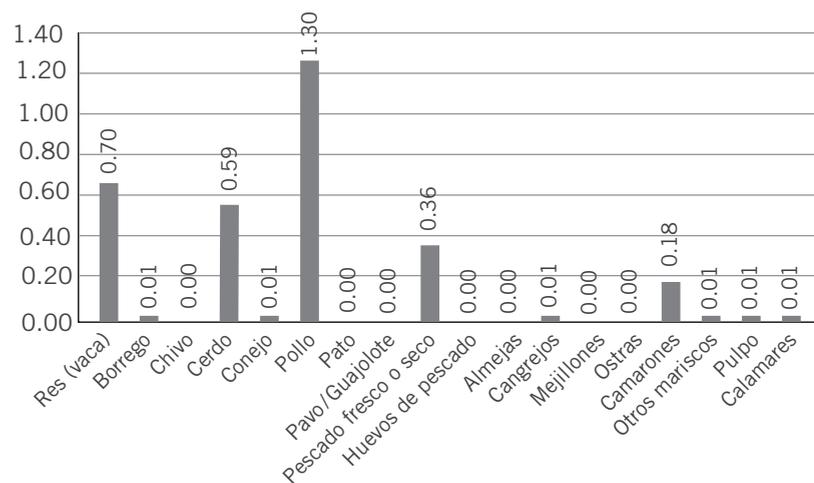
y los cereales conforman al 9.07 por ciento. En menor medida se consumen los alimentos de origen animal (4.17 por ciento), las legumbres y semillas (1.72 por ciento), los aceites y grasas (1.41 por ciento) y los dulces (1.36 por ciento).

Alimentos de origen animal

El consumo per cápita mensual de alimentos de origen animal es encabezado por el pollo (1.3 kg); en segundo lugar se encuentra la carne de res (0.70 kg); en tercero, la carne de cerdo (0.59 kg), seguido del pescado fresco (0.36 kg) y los camarones (0.18 kg). El borrego, el conejo, el cangrejo, el pulpo y otros mariscos poseen, cada uno, un consumo per cápita de 0.01 kg mensuales.

Los alimentos de origen animal cuyo consumo no es representativo o nulo para esta investigación son el chivo, el pato, el ganso, el pavo, los huevos de pescado, las almejas, los mejillones, las ostras y los calamares.

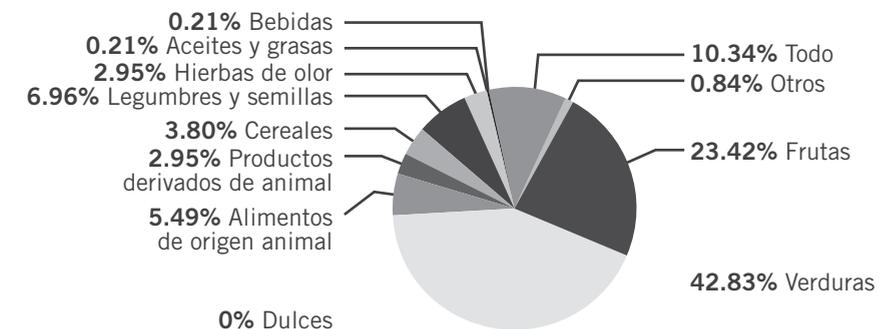
Gráfica 3. Consumo per cápita mensual de alimentos de origen animal en la ZMX



Fuente: Elaboración propia.

Tomando en cuenta el lugar donde los consumidores adquieren los productos de origen animal se encontró siguiente información. Con respecto al pollo, alimento de mayor consumo per cápita mensual en la zona con relación al grupo de alimentos de origen animal, la adquisición quedó distribuida de la siguiente manera: el 90.73 por ciento se adquiere en las pollerías, el 5.17 por ciento se compra en el supermercado y, con menores porcentajes, se obtiene con vendedores ambulantes, en el mercado municipal o en otros establecimientos, cada uno con el 1.96 por ciento.

Gráfica 4. ¿Le gustaría que algún alimento de los que usted consume se produjera en la región?



Fuente: Elaboración propia.

Resultado de la investigación que se presenta de manera sucinta, se puede adelantar que se logró el objetivo señalado en un inicio; los resultados centrales se presentan a continuación.

Tabla 1. Consumo potencial mensual de frutas

Frutas	Consumo potencial (toneladas)	Frutas	Consumo potencial (toneladas)
Naranja	1 024.94	Guayaba	187.12
Plátano	862.27	Durazno	118.33
Limón	665.76	Maracuyá	55.28
Manzana	633.99	Fresa	51.37

Frutas	Consumo potencial (toneladas)	Frutas	Consumo potencial (toneladas)
Papaya	514.83	Ciruela	28.66
Melón	353.81	Lichi	26.47
Sandía	288.90	Kiwi	23.73
Aguacate	242.22	Tamarindo	23.20
Piña	203.74	Guanábana	22.56
Pera	165.47	Coco	20.00
Uva	197.43		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Consumo potencial mensual de verduras

Verduras	Consumo potencial (toneladas)	Verduras	Consumo potencial (toneladas)
Jitomate	1 212.94	Espinaca	58.72
Cebolla	498.92	Col	57.44
Chayote	487.42	Betabel	53.75
Papa	478.85	Rábano	43.36
Chile (verde xalapeño)	404.63	Cebollín	36.19
Zanahoria	414.67	Pimiento verde	27.47
Elote	388.75	Apio	26.83
Pepino	351.13	Quelite	23.66
Calabacitas	326.55	Berro	23.48
Jícama	94.15	Pimiento rojo	20.02
Nopal	233.89	Verdolaga	14.00
Ejote	218.13	Camote	13.35
Brócoli	210.87	Puerro o poro	9.39
Lechuga	180.66	Huazontle	7.44
Calabaza	143.79	Alcachofa	6.77
Ajo	80.77	Alfalfa	6.28
Champiñón	102.11	Malanga	5.98
Coliflor	69.61	Espárrago	5.24
Yuca	2.99		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Consumo potencial mensual de alimentos de origen animal

Alimentos de origen animal	Consumo potencial (toneladas)	Alimentos de origen animal	Consumo potencial (toneladas)
Pollo	936.69	Almejas	0.52
Res (vaca)	502.94	Otros mariscos	5.59
Cerdo	421.08	Pato	2.74
Pescado fresco o seco	258.24	Chivo	2.74
Pulpo	7.38	Huevos de pescado	3.05
Camarones	127.48	Pavo/guajolote	1.83
Borrego	9.15	Calamares	3.66
Cangrejos	7.32	Mejillones	1.04
Conejo	6.40	Ostras	0.61

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Consumo potencial mensual de productos derivados de animal

Alimentos derivados de animal	Consumo potencial (toneladas)	Alimentos derivados de animal	Consumo potencial (toneladas)
Leche entera	2 316.29	Leche deslactosada	673.95
Huevo de granja	654.00	Crema	84.76
Quesos	404.49	Yogur	351.65
Leche baja en grasa	795.81		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Consumo potencial mensual de cereales

Cereales	Consumo potencial (toneladas)	Cereales	Consumo potencial (toneladas)
Tortillas	3 875.31	Maíz	161.60
Arroz	532.42	Amaranto	27.75
Pastas	402.4	Trigo	14.51
Avena	129.48		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Consumo potencial mensual de legumbres y semillas

Legumbres y semillas	Consumo potencial (toneladas)	Legumbres y semillas	Consumo potencial (toneladas)
Frijol	700.41	Chícharo	49.45
Lenteja	140.23	Garbanzo	14.15
Haba	40.79		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7. Consumo potencial mensual de hierbas de olor

Hierbas de olor	Consumo potencial (toneladas)	Hierbas de olor	Consumo potencial (toneladas)
Epazote	37.14	Cilantro	40.05
Perejil	53.96		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Consumo potencial mensual de aceites y grasas

Aceites y grasas	Consumo potencial (toneladas)	Aceites y grasas	Consumo potencial (toneladas)
Aceites vegetales	575.75	Margarina	12.14
Mantequilla	48.67	Mayonesa	101.82
Manteca de cerdo, sebo	35.48		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9. Consumo potencial mensual de dulces

Dulces	Consumo potencial (toneladas)	Dulces	Consumo potencial (toneladas)
Pan	478.70	Pasteles y tortas	31.22
Frituras	96.71	Mermeladas	24.14
Productos de galletería	119.03		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10. Consumo potencial mensual de bebidas

Bebidas	Consumo potencial (toneladas)	Bebidas	Consumo potencial (toneladas)
Agua	25514.77	Café	201.82
Refrescos con azúcar, jugos de frutas azucarados y bebidas azucaradas	2084.72	Té	30.38

Fuente: Elaboración propia.

Oportunidades preliminares de inversión

Con la información advertida es posible determinar que en la zona metropolitana de Xalapa existe potencial en cuanto a nichos de inversión. Los nichos de inversión se refieren a las áreas o segmentos del mercado donde existen necesidades que no están satisfechas, en los cuales resulta rentable invertir debido a que existe una capacidad económica por parte de los demandantes.

A continuación, se presentan los nichos de inversión que se detectaron en la ZMX:

- Atendiendo al consumo de alimentos, se advierte una gran oportunidad para la industria de alimentos, dado el tamaño poblacional que presenta y la tendencia en cuanto a crecimiento poblacional.
- La propensión a un consumo más saludable convierte a las frutas y verduras en una excelente área de inversión; incluso puede plantearse el impulso de un gran valle hortícola que capitalizaría las tierras que se abandonan por la roya del café y la caída en el precio de la caña de azúcar.
- Es importante señalar que las frituras tienen una fuerte demanda por parte de la población de la ZMX, razón por la cual también son una fuente rentable de inversión.
- Si se analizan las oportunidades de inversión por grupo de alimentos, tomando en cuenta el consumo, se detecta un nicho de inversión en las bebidas, ya que representan el grupo con el mayor consumo per cápita mensual.

- Del grupo de las bebidas, el agua posee un mayor consumo con respecto a las demás; ser un elemento indispensable para el cuerpo humano la rentabiliza como nicho de inversión.
- Con respecto a las frutas, el plátano, la naranja, el limón y la manzana son las de mayor consumo.
- Las flores también registran una gran demanda, lo que sienta las bases para planear el impulso de un valle de floricultura en los terrenos ociosos de la región, en el mediano plazo.
- Finalmente, con la investigación fue posible validar ciertos supuestos con respecto al comportamiento de los productos agropecuarios:
- Debido a que se trata de productos perecederos, cuando el precio de algún alimento baja, los demandantes difícilmente compran una cantidad mayor a la que consumen habitualmente.
- Se detectó que los alimentos básicos en la dieta de los habitantes de la ZMX son el jitomate, el chile y la cebolla, los cuales a su vez son complementados con elote, zanahoria, chayote y pollo. Se advirtió que cuando el precio de alguno de estos alimentos aumenta (principalmente del jitomate y la cebolla) no se dejan de consumir, ya que difícilmente poseen un sustituto.

Anexo

Cuestionario estadístico aplicado en la primera etapa de la investigación

El instrumento se construyó a partir de una previa exploración de campo, donde incluso se pudo constatar que instrumentos similares usados por la FAO, así como otros aplicados por diferentes instituciones de investigación en distintos países, no satisfacían los propósitos de la investigación, ya que el espectro de productos agropecuarios no correspondía con lo que se produce en el entorno regional de la zona metropolitana de Xalapa, Veracruz; asimismo, en otros casos los instrumentos estaban más orientados a estimar la condición nutricia de la población que la oferta de productos. Debe señalarse que, para validar la confiabilidad del instrumento, se piloteó en el 10 por ciento de los mercados y tianguis donde finalmente se aplicó el censo.

Fecha: _____ Municipio: _____
 Localidad: _____ Mercado () Tianguis () Otro ()
 Género: Femenino () Masculino ()

1. ¿Cuál es su principal fuente de ingresos?

Producción y/o venta de productos agrícolas ()

Producción y/o venta de productos pecuarios ()

2. ¿Cuáles son los productos (agrícolas y/o pecuarios) que le solicitan los consumidores? Enumere tres

Granos () _____ Aves () _____

Frutas () _____ Cerdo () _____

Verduras () _____ Res () _____

Otros () _____ Huevo () _____

Otros (especifique) _____

3. ¿Cuántos kilos vende aproximadamente de cada uno de estos productos (los tres mencionados)?

4. Si no llega a tener estos productos, ¿con qué otros los sustituye? (Hasta tres)

Agrícolas	Pecuarios	Otros:
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

5. ¿De qué forma obtiene los productos que lleva a vender? Si su respuesta es «b», pase a la pregunta nueve. Si la respuesta es «a», continúe.

Agrícolas	Pecuarios
a) Siembra y cosecha por cuenta propia ()	a) Crianza propia ()
b) Compra a productor local o foráneo ()	b) Compra a productor o rastro ()
c) Otros _____	c) Otros _____

6. ¿Cuántos kilos produce en la cosecha o crianza? (Especifique)

Agrícolas	Pecuarios
Kilos (toneladas) _____	Kilos (toneladas) _____

7. ¿Qué aspectos considera son los más complicados en la producción? (Hasta tres)

Agrícolas	Pecuarios
a) Preparación del espacio para sembrar ()	a) Crianza y alimentación ()
b) Siembra y Cosecha ()	b) Reproducción ()
c) Proceso de abono y manejo de plagas ()	c) Matanza ()
d) Otros _____	d) Otros _____

8. ¿Qué considera necesario para incrementar la producción?

Asesoría técnica ()

Apoyos económicos por parte del Gobierno ()

Otros (especifique) _____

9. ¿Qué considera necesario para incrementar las ventas? (hasta tres)

Un espacio o local más grande para realizar la venta ()

Incrementar la cantidad de los productos que venden ()

Buscar más productos para vender ()

Un mercado regional grande con estacionamiento ()

Otros (especifique) _____

10. En caso de comprar a productores regionales y/o foráneos, ¿qué cantidad en kilos compra aproximadamente y cada cuánto?

Agrícolas	Pecuarios
Kilos (toneladas) _____	Kilos (toneladas, pie, cabezas) _____

11. Si le solicitaran una mayor cantidad de determinado producto del que generalmente vende, ¿cree conseguir la cantidad solicitada? Si la respuesta es sí, explique cómo lo haría.

Sí: _____ No: _____

12. Si abrieran un mercado grande en Xalapa, ¿usted iría a vender allá?

Sí: _____ No: _____

¿Qué opina? _____

13. ¿Le gustaría que los grandes almacenes y tiendas de Xalapa le compraran sus productos?

Sí ___ No ___

¿Qué opina? _____

14. ¿De dónde trae los productos que vende?



Universidad Veracruzana

Cuestionarios aplicados

112222.

Cuestionario sobre consumo de alimentos

Encuesta dirigida a los hogares, a la persona encargada de preparar la comida o jefa de familia, pidiéndole que mencione todos los alimentos consumidos en el seno del hogar durante los 15 días anteriores a la entrevista.

Fecha: _____ Municipio: _____
Ageb: _____

1. ¿Cuántas personas habitan en la vivienda? _____
Hombres: _____ Mujeres: _____
2. Los hombres, ¿qué edades tienen?
a) Menores de hasta 12 años _____ b) Entre 13-64 años _____
c) Mayores de 64 años _____
3. Las mujeres, ¿qué edades tienen? a) Menores de hasta 12 años _____
b) Entre 13-64 años _____ c) Mayores de 64 años _____
4. ¿Cuántas personas aportan ingreso a la casa? _____
5. ¿Cuál es el grado máximo de estudios de los integrantes de la familia?
Primaria _____ Secundaria _____ Bachillerato _____ Superior _____

6. De la siguiente lista de alimentos, ¿podría usted decirme cuántos kg consumió aproximadamente su familia en los últimos 15 días, o si no los consumió?

Nombre común (nombres comunes regionales)	Cantidad consumida (kg)
Frutas	
Melón*	
Papaya*	
Maracuyá	
Durazno	
Plátano	
Manzana	
Aguacate	
Coco*	
Uva	
Guayaba	
Kiwi	
Limón	
Lichi	
Pera	
Piña*	
Ciruela	
Guanábana	
Fresa	
Tamarindo	
Sandía*	
Naranja	
¿Dónde adquiere las frutas?	Supermercado Tianguis Mercado mpal. Vendedor amb. Otros
Verduras	
Alfalfa**	

Betabel*	
Brócoli*	
Huazontle	
Chile (verde xalapeño)	
Col*	
Lechuga*	
Quelite**	
Verdolaga**	
Espinaca**	
Berro**	
Alcachofa	
Espárrago**	
Ejote	
Coliflor*	
Apio*	
Chayote	
Cebollín	
Pepino	
Elote	
Ajo	
Pimiento verde	
Puerro o poro*	
Champiñón	
Cebolla	
Rábano**	
Calabaza	
Yuca	
Jícama*	
Nopal	
Papa	
Camote*	
Malanga	
Zanahoria	

*Puede ser por pieza **Puede ser por manojo

Calabacitas	
Pimiento rojo	
Jitomate	
¿Dónde adquiere las verduras?	Supermercado Tianguis Mercado municipal Vendedor amb. Otros
Alimentos de origen animal	
Res (vaca)	
a) Supermercado b) Carnicería c) Mercado mpal. b) Vendedor ambulante e) Otros	
Borrego	
a) Supermercado b) Tianguis c) Mercado mpal. b) Vendedor ambulante e) Otros	
Chivo	
a) Supermercado b) Tianguis c) Mercado mpal. b) Vendedor ambulante e) Otros	
Cerdo	
a) Supermercado b) Carnicería c) Mercado mpal. b) Vendedor ambulante e) Otros	
Conejo	
a) Supermercado b) Tianguis c) Mercado mpal. b) Vendedor ambulante e) Otros	
Pollo	
a) Supermercado b) Pollería c) Mercado mpal. b) Vendedor ambulante e) Otros	
Pato	
a) Supermercado b) Tianguis c) Mercado mpal. b) Vendedor ambulante e) Otros	
Ganso	
a) Supermercado b) Tianguis c) Mercado mpal. b) Vendedor ambulante e) Otros	
Pavo/guajolote	
a) Supermercado b) Tianguis c) Mercado mpal. b) Vendedor ambulante e) Otros	

Pescados y mariscos	
Pescado fresco o seco	
Huevos de pescado	
Almejas	
Cangrejos	
Mejillones	
Ostras	
Camarones	
Otros mariscos	
Pulpo	
Calamares	
¿Dónde adquiere los pescados y mariscos?	Supermercado Tianguis Mercado mpal. Vendedor amb. Otros
Productos derivados de animal	
Huevo de gallina	
Huevo de pato	
Leche entera	
Leche baja en grasa	
Leche deslactosada	
Cremas	
Quesos	
Yogur	
¿Dónde adquiere los productos anteriores?	Supermercado Tianguis Mercado mpal. Vendedor amb. Otros
Cereales	
Amaranto	
Trigo	
Maíz	
Tortillas	

Avena	
Arroz	
Pastas	
¿Dónde adquiere los cereales?	Supermercado Tianguis Mercado mpal. Vendedor amb. Otros
Legumbres y semillas	
Frijol	
Haba	
Garbanzo	
Chícharos	
Lenteja	
¿Dónde adquiere las legumbres?	Supermercado Tianguis Mercado mpal. Vendedor amb. Otros
Hierbas de olor	
Epazote	
Cilantro	
Perejil	
Otras	
¿Dónde adquiere las hierbas de olor?	Supermercado Tianguis Mercado mpal. Vendedor amb. Otros
Aceites y grasas	
Mantequilla	
Manteca de cerdo, sebo	
Margarina	
Mayonesa	
Aceites vegetales	

¿Dónde adquiere estos productos?	Supermercado Tianguis Mercado mpal. Vendedor amb. Otros
Dulces	
Productos de galletería	
Pan*	
Mermeladas	
Pasteles y tortas	
Frituras***	
¿Dónde adquiere estos productos?	Supermercado Tianguis Mercado mpal. Vendedor amb. Otros
Bebidas	
Té	
Café	
Agua	
Refrescos con azúcar, jugos de frutas azucarados y bebidas azucaradas	
¿Dónde adquiere estos productos?	Supermercado Tianguis Mercado mpal. Vendedor amb. Otros:

**Puede ser por pieza o por manojo.

***Especificar bolsa chica, mediana y grande.

En los últimos 15 días, ¿alguien del hogar ha adquirido algún tipo de flor para la casa o para regalo? (Especifique la cantidad)

Sí () No ()

¿Cuál? _____

Precio _____

7. ¿Existe algún producto que haya consumido en estos últimos 15 días y que no se encuentre en la lista? Señale:

Alimento: _____

Kg consumidos: _____

8. ¿Le gustaría que algún alimento de los que usted consume se produjera en la región?

Sí () ¿Cuál? _____

No ()

Bibliografía

- Calva, J. L. (1989). *Crisis agrícola y crisis alimentaria*. México: Fontamara.
- Carrillo, M. (2001). *El sector agropecuario mexicano: Antecedentes recientes y perspectivas*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Hewitt de Alcántara, C. (1999). *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*. México: Siglo XXI.
- Rubio, B. (2013). *La crisis alimentaria mundial: Impacto sobre el campo mexicano*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Vela, R. (2009). *Veracruz siglo XXI: retos y perspectivas económicas: Un análisis por microsistemas*. Xalapa, México: El Colegio de Veracruz.
- Vela, R. y Fortuno, C. (2014). *Dependencia alimentaria y crisis agrícola en Veracruz*. Xalapa, Veracruz: Códice, Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana.

Fuentes electrónicas

- Inegi. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México: Inegi. Recuperado el 24 de noviembre de 2015, de <<http://www.inegi.org.mx>>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (1996a). *Alimentación, agricultura y seguridad alimentaria: Evolución desde la celebración de la Conferencia Mundial de la Alimentación y perspectivas*. Recuperado el 14 de noviembre de 2015, de <<http://www.fao.org/docrep/003/w2612s/w2612s01.htm>>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (1996b). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*. Recuperado el 14 de noviembre de 2015, de <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613soo.htm>>.

El paisaje como herramienta del ordenamiento territorial

Estado actual y dinámica del paisaje del corredor urbano Jiquilpan-Sahuayo-Venustiano Carranza. Michoacán, México

Carlos Arredondo-León¹

Introducción

El crecimiento urbano es uno de los fenómenos más extendidos en la actualidad y su repercusión en el medio ambiente requiere de nuevos análisis y metodologías que acerquen más al entendimiento de dicho fenómeno (López y Plata, 2009), el cual es un proceso antrópico motivado no solo por cambios sociodemográficos, también sociales y económicos (Cruz, 2000), donde la tierra es el recurso de los desafíos de la investigación actual en el campo de la planificación del suelo y del ordenamiento territorial.

Contextualizando la problemática del crecimiento urbano en nuestro país, se estima que la aceleración del crecimiento debido a la explosión demográfica —motivada por la reducción de las tasas de mortalidad y el incremento de la tasa de fecundidad— fue el factor detonante para que México pasara de ser un país eminentemente rural a uno urbano a partir de 1940, requiriendo mayor cantidad de terrenos rurales dispuestos a albergar suelo urbano dotado de infraestructura y servicios (Cruz, 2000: 29-33). En ciertos casos, las transformaciones urbano-territoriales obedecen a procesos que emanan de la sinergia entre ciudades y poblados circunvecinos. Es el caso, por ejemplo, del fenómeno de conurbación, un proceso antrópico caracterizado por formar nuevos patrones de urbanización. En el sistema normativo actual mexicano, el proceso de conurbación se define

¹ Doctor en Geografía por el Programa de Posgrado en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Adscrito a la Unidad Académica de Estudios Regionales de la UNAM, Jiquilpan, México. Correo electrónico: <arredondo@humanidades.unam.mx>.

como «la continuidad física y demográfica que forman o tienden a formar dos o más centros de población» (Ley General de Asentamientos Humanos, 1993). De acuerdo con Moreno y Omar (2004), el proceso de conurbación es la primera etapa de crecimiento urbano y regional de un área metropolitana. Esta fase se define como aquella extensión territorial que incluye a la ciudad principal, en torno a la que se desarrolla un «área contigua con características urbanas o semiurbanas» en la que tiene lugar sitios de trabajo y áreas de residencia (Flores, 1992).

López y Plata (2009) señalan que un desencadenador del crecimiento urbano y de las transformaciones paisajístico-ambientales que experimentan actualmente las ciudades son las actividades humanas que se materializan en el espacio geográfico a través de los cambios de uso de suelo. El proceso de conversión de una cubierta de suelo natural por otra más artificial ejerce una presión sobre el territorio y los recursos naturales que en él existen. De tal suerte que este proceso afecta la calidad de vida de las personas y la sostenibilidad general de la zona urbana, por lo que una forma de monitorear dicho proceso en el ámbito rural-urbano es mediante el análisis del cambio de uso de suelo (López, Bocco y Mendoza, 2001).

Como tales, las actividades humanas demandan grandes cantidades de energía y recursos naturales para su funcionamiento y existencia, por lo que son agentes promotores de la demanda de suelo y factores determinantes en los cambios de uso de suelo. El proceso de conversión se acentúa en las periferias de la ciudad donde convergen con las fronteras de cultivo caracterizadas por su aportación ambiental al equilibrio ecológico. De este modo, el área de transición se convierte en un punto de desequilibrio ambiental debido a los cambios de uso de suelo, mismos que intensifican los procesos de degradación ambiental —desalojo de aguas negras, contaminación de los mantos freáticos, contaminación atmosférica y desechos sólidos, entre otros— (Bazant, 2001).

En la actualidad, pocos son los estudios que analizan el crecimiento urbano y sus implicaciones en la dinámica del paisaje en las llamadas «zonas de transición urbano-rural» en México.² Los estudios se enfocan generalmente en el crecimiento de grandes ciudades o ciudades medias, y no

² Véase: Larrazábal *et al.*, 2014; Sánchez, S. H. U. *et al.*, 2014; López *et al.*, 2001; Delgado, J., 2003.

consideran los procesos que ocurren en las localidades o municipios colindantes a ellos (López, Valarde y Mendoza, 2014). El objetivo de este trabajo es elaborar un diagnóstico de las implicaciones que trae el crecimiento urbano sobre el paisaje agrario en torno a estos tres centros de población entre 1976 y 2000. Se espera que los resultados aporten criterios en la valoración y conservación de los paisajes naturales en áreas conurbadas afectados por los cambios de uso de suelo, y lineamientos para el reordenamiento territorial de las periferias urbanas.

Método

A escala del área de estudio, se interpretan ortofotos recientes a escala 1:75 000 del Inegi (1995) e imágenes de satélite (Landsat MSS de 1970 y TM de los años 1976, 1986, 2000 y 2010) en SIG ILWIS ver. 3.0 con el fin de tener un primer acercamiento a las zonas de conurbación e indagar sobre los principales cambios en el paisaje. Para mantener las ventajas de la resolución de las fotografías de 1995 (2m por píxel), la interpretación de las imágenes de satélite se hace sobre copias del anterior: primero las imágenes más recientes y de mejor resolución (2000 y 1986) y luego la imagen de 1976, que se hace a su vez sobre una copia de la interpretación de 1986. Para evitar errores de interpretación debidos a la diferente resolución de las imágenes se sigue un método de interpretación de tipo visual, el cual es recomendado para comparar entre series de coberturas detalladas (Mas y Ramírez, 1996; Arnold, 1997; Slaymaker, 2003; Chuvieco, 2002). La reclasificación de las imágenes se hace mediante el método de clasificación supervisada que consiste en el levantamiento de puntos de verificación representativos de áreas de distintas coberturas, los cuales son identificados tanto en las imágenes como en campo (mediante tecnología GPS) (Maus, 1996). Se cuenta con el apoyo de cartografía referenciada de uso del suelo y vegetación ya editada. La reclasificación final se obtiene sobre compuestos de color y mediante un proceso digital que se basa en la similitud espectral de los píxeles con aquellos para los cuales se tienen coberturas conocidas (ITC, 2001).

A escala urbana, se consultan los planes directores de Desarrollo Urbano de Centros de Población de las ciudades de Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza con el fin de identificar la dinámica de crecimiento urbano desde

la década 1970 hasta la de 2000. Los límites urbanos de 2010 se obtienen a partir de la interpretación de imágenes de satélites proporcionadas por Google Maps, las cuales son propiamente georreferenciadas en SIG ILWIS ver. 3.0.

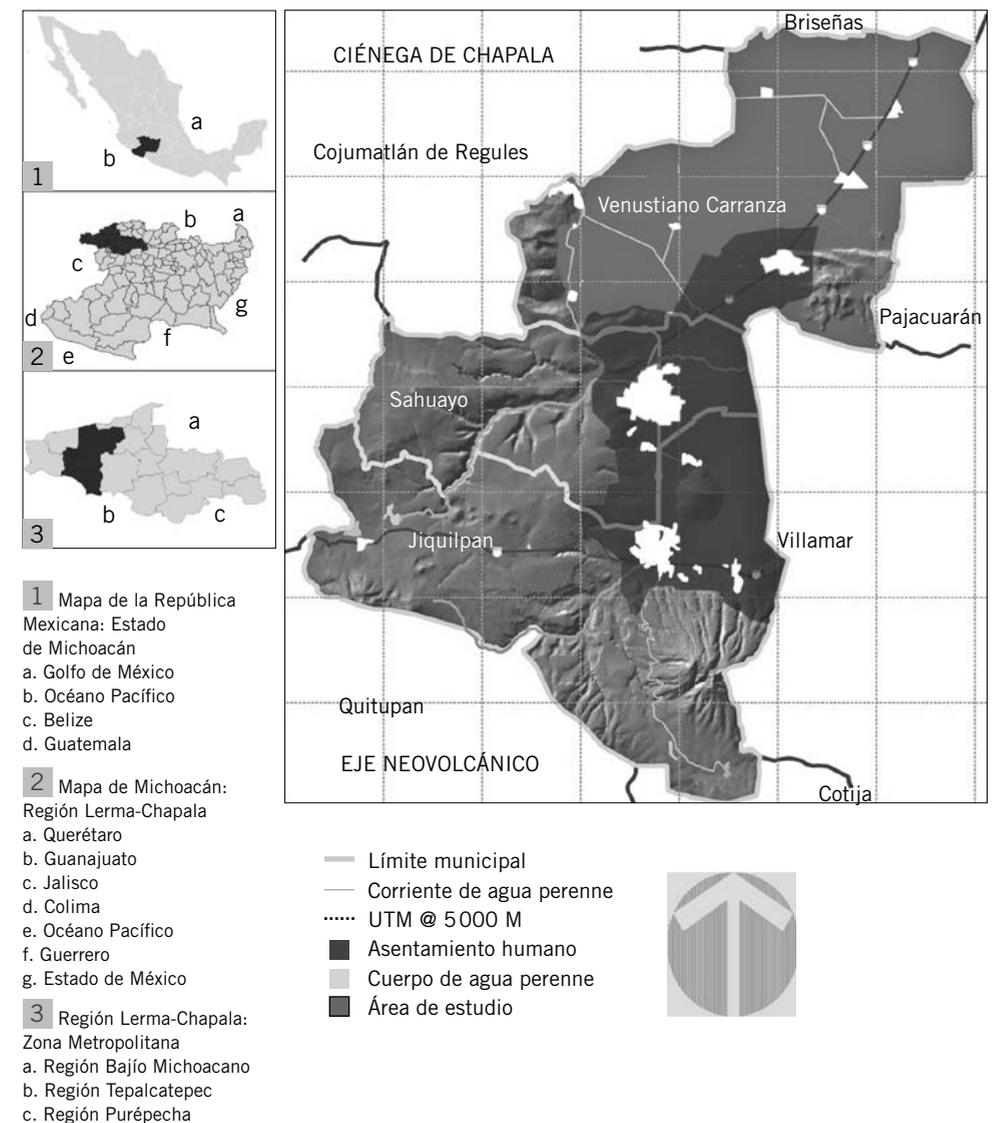
Resultados

Área de estudio

El área (600 km²) se enclava en el occidente del estado de Michoacán, específicamente en la región económica Lerma-Chapala, llamada comúnmente región Ciénega de Chapala. La integran los municipios de Jiquilpan (241.98 km²; 40 por ciento), Venustiano Carranza (228.53 km²; 38 por ciento) y Sahuayo (129.69 km²; 22 por ciento), a los cuales le surcan las carreteras federales Morelia-Colima (110) y Morelia-Guadalajara (15); está delimitada orográficamente por los cerros San Francisco y Toscano por el sur poniente —dos elementos montañosos que se elevan entre los 2 000 y 2 400 msnm y que pertenecen al complejo montañoso Eje Neovolcánico Transversal—; mientras que por el nororiente el área de estudio se circunscribe por a los terrenos desecados del antiguo lago de Chapala, hoy llamados en su conjunto Laguna Ciénega de Chapala (figura 1).

De 1990 al 2000, esta región experimentó una tasa de crecimiento poblacional de 0.68 por ciento con un ligero descenso en la última mitad de 1990. De la población mostrada en 2000 (610 341 hab.), 34 por ciento se dedicó a una actividad productiva, destacando el sector terciario (46.45 por ciento), seguido de los sectores secundario (24.13 por ciento) y primario (21.25 por ciento); su vocación económica es la industrial, y sus principales ramas son la fabricación de alimentos, tabaco, prendas de vestir y artículos confeccionados con textiles, calzado y cuero (Secretaría de Educación de Michoacán, 2004). A escala municipal, los tres municipios presentan una población ocupada diversa. Venustiano Carranza, por ejemplo, exhibe una población dedicada a las actividades agropecuarias (34 por ciento), mientras que en Sahuayo y Jiquilpan los habitantes se dedican a las actividades artesanales, con predominio en los sectores agropecuario y comercial (Inegi, 2000).

Figura 1. Localización del área de estudio



Fuente: Elaboración propia.

Estado actual del paisaje intra-inter-urbano

Paisaje intraurbano

Una forma de explicar la estructura urbana que presenta una ciudad es a través del análisis del sistema vial. El trazado y dirección de las calles y avenidas generan sectores al interior de la ciudad, a la vez que conectan funcionalmente los espacios urbanos. Al tenor de estas ideas, la ciudad de Sahuayo (aproximadamente 1 180 ha) exhibe tres sectores que se generan a partir de dos ejes estructurantes: la avenida Lázaro Cárdenas —con un trayecto urbano de aproximadamente 4 km en dirección norte-sur— que separa a la ciudad en dos grandes fracciones: una al oriente y otra al poniente. Esta última, a su vez, subdividida por la calle Constitución en dos subsectores: uno al norte y otro al sur. Los tres cuadros conforman el total del área urbanizada de Sahuayo, de la cual el 28 por ciento se concentra en el sector oriente sobre tierras cieneguenses, el 42 por ciento en el norponiente y el 30 por ciento en el surponiente. La ciudad de Jiquilpan, al igual que Sahuayo, es surcada por la avenida Lázaro Cárdenas en un trayecto de aproximadamente 3 km. Esta avenida fracciona a la ciudad en dos sectores: uno al poniente y otro al oriente que, a su vez, son subdivididas por el río Jiquilpan que cruza a la ciudad con trayectoria poniente-oriente. Los cuatro sectores así formados integran la totalidad de la superficie urbanizada (aproximadamente 724 ha) de Jiquilpan. De estos, resalta por su extensión el sector norponiente (47 por ciento del total de la superficie urbanizada), seguido de los sectores sur (25 por ciento), nororiente (17 por ciento) y suroriente (11 por ciento). La representatividad urbana del sector norponiente se explica si se considera que uno de los principales accesos a la ciudad de Jiquilpan es a través de la carretera 110 Jiquilpan-Manzanillo, la cual le subdivide en tres subsecciones, generando así subsectores que bien valdría la pena analizar con detenimiento si se quiere profundizar en el orden actual que guarda la estructura urbana de Jiquilpan.

Finalmente, el centro urbano de Venustiano Carranza (190 ha) presenta dos sectores urbanos que, al igual que Jiquilpan y Sahuayo, resultan de la travesía de 2 km de la av. Lázaro Cárdenas por esta ciudad. Uno de ellos localizado en la parte norponiente de la ciudad con una superficie aproximada de 90 ha (47 por ciento del área total urbanizada) y un segundo en

el lado suroriente con 100 ha, representando 53 por ciento del área urbana de Venustiano Carranza

En los tres casos de estudio, la av. Lázaro Cárdenas funge no solo como acceso y salida del transporte público y privado de los centros de población, también como enlace carretero entre estos y la región. Como resultado de lo anterior, Jiquilpan, Sahuayo y Venustiano Carranza han crecido en torno a esta carretera federal, como lo demuestra la proliferación de los usos de suelo de tipo comercial, industrial y habitacional que se generan a lo largo y ancho de esta vialidad regional y que se distribuyen en los 19 km que comprende el corredor urbano a escala intermunicipal, de los cuales 9 km transitan en terrenos urbanizados y 10 km sobre terrenos en proceso de urbanización o áreas conurbadas. Es precisamente esta vialidad lo que define la traza urbana³ de estos centros de población. En un momento de su expansión, por no decir recientemente, la disposición de las calles y las manzanas de estos centros de población obedeció a la traza urbana radial, caracterizada porque las antiguas carreteras federales Morelia-Colima (110) y Morelia-Guadalajara (15) —que retoman el nombre de av. Lázaro Cárdenas en su paso por las ciudades de Jiquilpan, Sahuayo y Venustiano Carranza— confluyen en estas ciudades, convirtiéndose en una avenida sobre la cual estas urbes crecieron.

Paisaje interurbano

1. Jiquilpan-Sahuayo

Se trata de un tramo de la carretera federal 15 Morelia-Guadalajara —de aproximadamente 4 km de longitud con dirección norte-sur—, el cual funge como límite político-administrativo entre los municipios de Jiquilpan (al oriente) y Sahuayo (al poniente). Del total de terrenos adjuntos a la carretera federal (48), 25 por ciento no cuenta con uso alguno (baldíos en descanso), 21 por ciento uso comercial, 20 por ciento agrícola, 18 por ciento servicios, 8 por ciento uso mixto y 7 por ciento industrial, en tanto que el uso recreativo y de salud se restringe al 2 por ciento del universo analizado. De los terrenos con uso agrícola, cuatro se localizan al poniente sobre suelo sahuayense y seis en jurisdicción jiquilpense, siendo estos últimos los más extensos en superficie. Además de este uso, resaltan los

³ La traza urbana es la forma en que se disponen las calles con las manzanas, además de la relación que guardan con los demás elementos, como plazas, glorietas, entre otras (Vargas 2014).

terrenos en descanso, el uso comercial y los servicios. En contraste, Sahuayo exhibe mayor diversidad de usos de suelo, como lo demuestran los terrenos destinados a las actividades comerciales y prestación de servicios, así como del uso mixto e industrial. El paisaje conurbado sobre suelo sahuayense se complementa con remanentes de uso agrícola y terrenos en descanso (figura 2).

2. Sahuayo-Venustiano Carranza

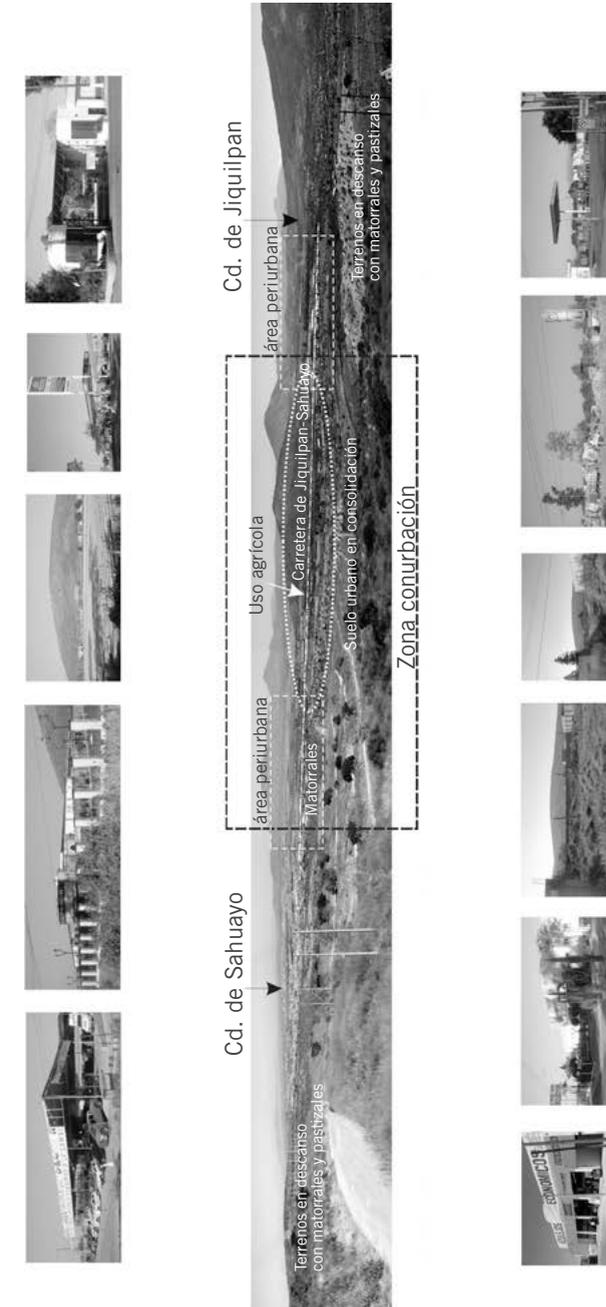
Al igual que el anterior tramo, los usos de suelo que caracterizan al tramo carretero Sahuayo-Venustiano Carranza (5.50 km) son el indefinido (terrenos en descanso sin actividad alguna (30 por ciento) y comercial (18 por ciento). Sin embargo, el resto de los terrenos se reservan al uso mixto (16 por ciento), industrial (11 por ciento) y agrícola (11 por ciento) y en menor cuantía con uso agropecuario (7 por ciento). El uso con fines recreativos y de servicios se restringe al 6 por ciento del total de terrenos analizados (51).

Los resultados indican que los terrenos aledaños a la carretera principal se someten a un proceso de conversión que va desde el uso agrícola hasta el comercial, pasando por el descanso obligado; este último es el estado previo al cambio irreversible del uso agrícola al tipo urbano a corto y mediano plazo (figura 3).

Dinámica del paisaje intraurbano

De las tres ciudades en estudio, resalta por su dinámica de crecimiento urbano la ciudad de Venustiano Carranza, que incrementó su área 5.90 veces de 1976 a 2010, seguida de Jiquilpan (3.75 veces) y Sahuayo (2.61 veces). Sin embargo, la ciudad que presentó mayor cambio de uso de suelo en términos de la superficie rural incorporada a suelo urbano fue Sahuayo, como lo demuestran las 721 ha que en 2010 se habían anexado a la mancha urbana, con un ritmo de crecimiento equivalente a 18 ha por año. Jiquilpan, por su parte, exhibió un ritmo más discreto (13 ha por año), incorporando un área equivalente a 531 ha de suelo urbanizado durante el mismo periodo; en tanto que Venustiano Carranza lo hizo a un ritmo de 4.75 ha al año, llegando a sumar en todo el periodo (1976-2010) un total de 173 ha, lo que llevó a esta ciudad a situarse como el centro de población con menor área urbanizada incorporada (figura 4).

Figura 2. Paisaje interurbano Jiquilpan-Sahuayo



Fuente: Ensamble fotográfico panorámico por Salgado, L. M. G., e inventario fotográfico por Sánchez, A. C.

Figura 3. Estado actual del paisaje interurbano Jiquilpan-Sahuayo-Venustiano Carranza

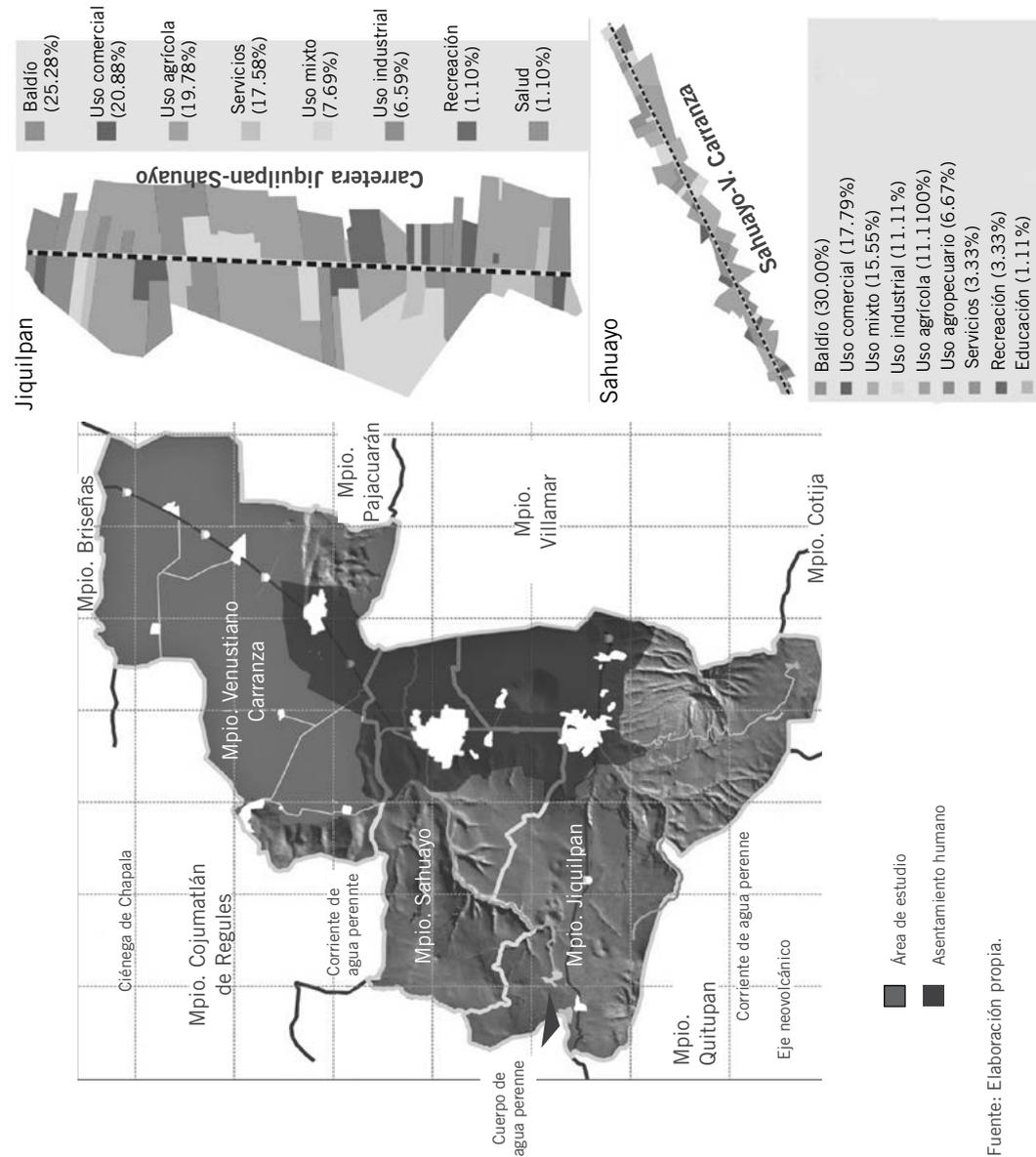
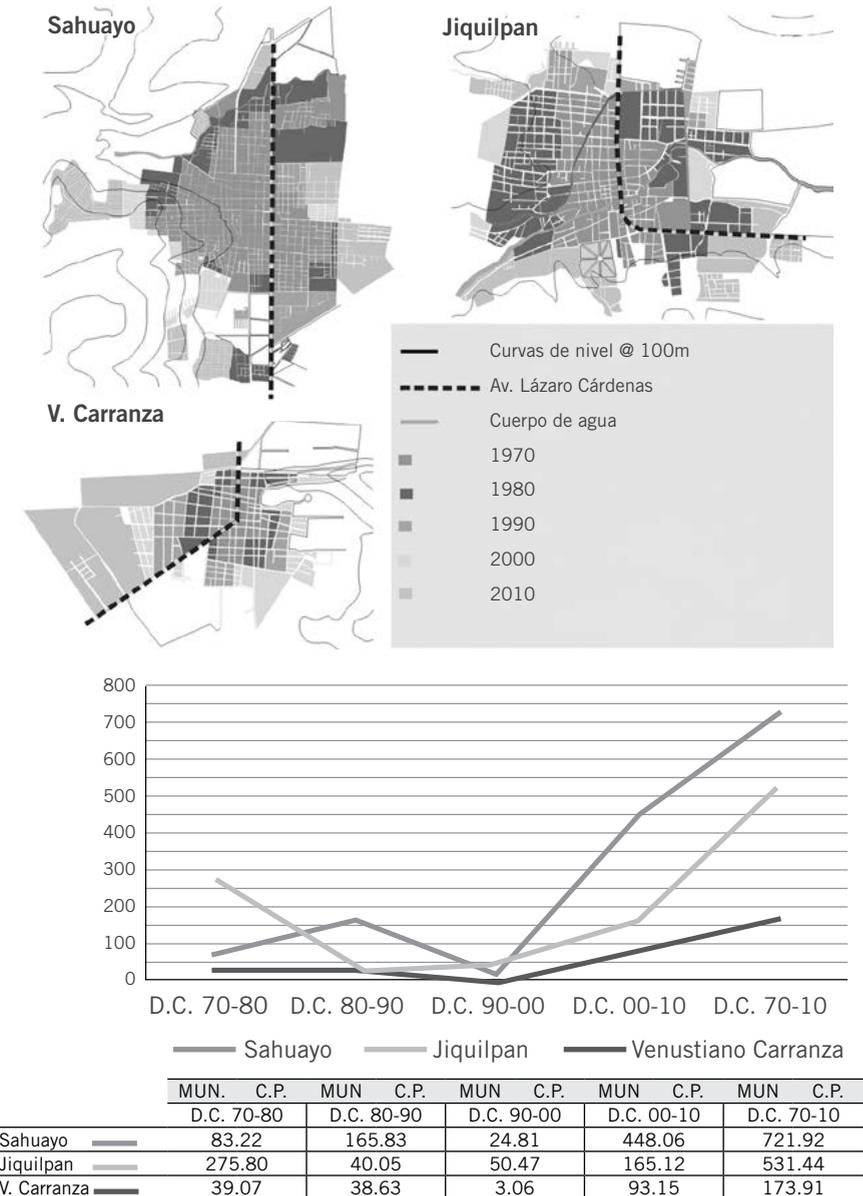


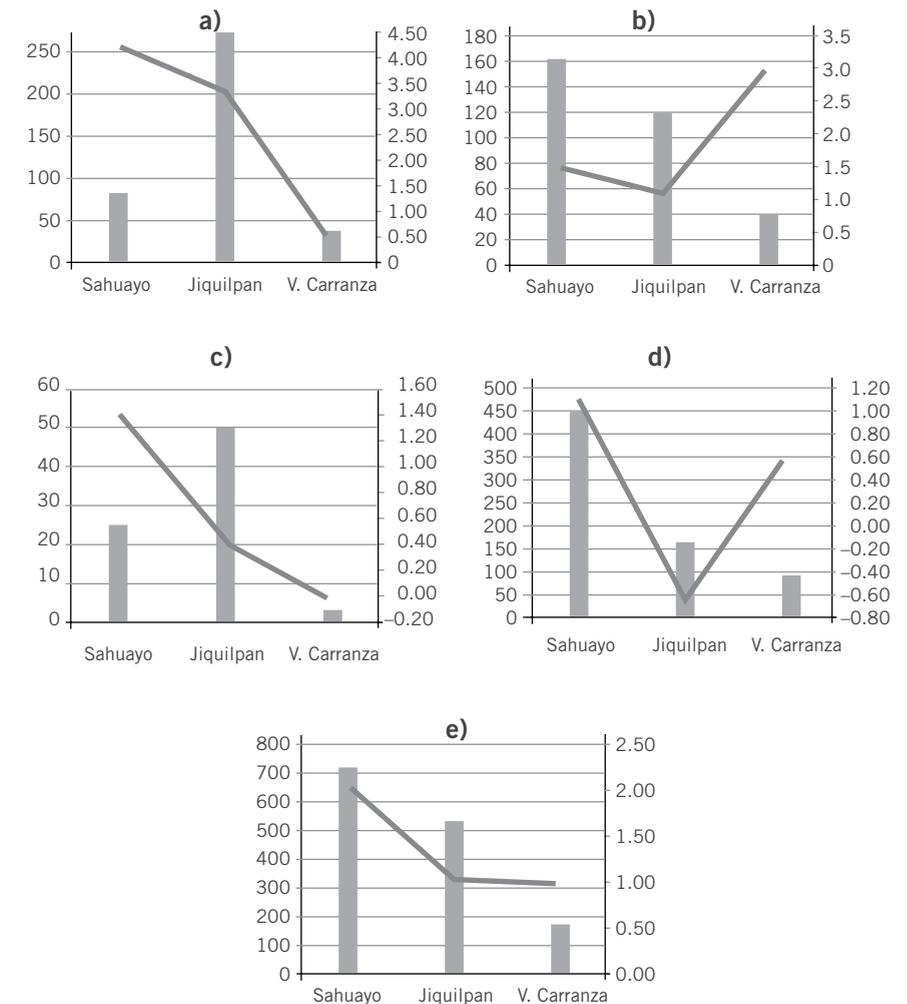
Figura 4. Crecimiento urbano en los tres centros de población entre 1970 y 2010



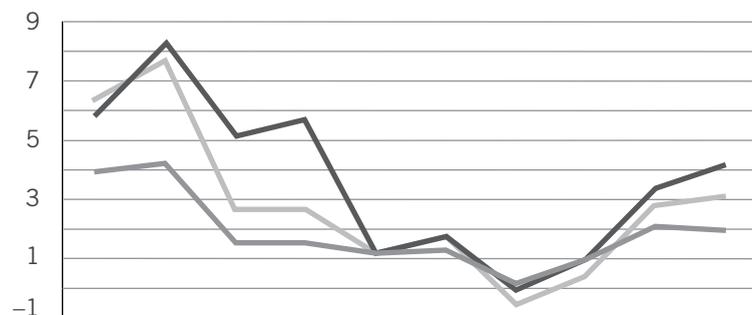
Los resultados indican que la relación entre el crecimiento urbano (en adelante CU) y la dinámica población en términos de la tasa de crecimiento anual (en adelante TCA) no es proporcional o lineal. Esto es, ciudades que presentan cambios espaciales sin modificaciones en los aspectos poblacionales, o ciudades que presentan TCA importantes sin cambios espacio-territoriales. El primero, conlleva a la reflexión hipotética de un fenómeno que se nutre del sector secundario, específicamente de la construcción — que favorece la disposición de infraestructura y equipamiento, ya con fraccionamientos de interés popular o residencial—, sin que exista la certeza de un déficit que justifique dicho emplazamiento. La situación inversa se interpreta de modo distinto: una población en constante aumento que densifica los espacios o terrenos vacíos —baldíos urbanos—, frenando temporal y por consiguiente el crecimiento espacial de las ciudades.

A manera de ejemplificar lo antes expuesto, la figura 5 muestra cómo en los últimos cuarenta años la TCA de Sahuayo y Venustiano Carranza se situó por encima del CU, específicamente durante los periodos 1970-1980 y 1990-2000 en el caso de Sahuayo; y 1980-1990 y 2000-2010 en el caso de Venustiano Carranza. El caso contrario se ejemplifica con la ciudad de Jiquilpan, la cual, a excepción del periodo 1980-1990, el CU se ubicó muy por encima de la TCA. En Sahuayo, este fenómeno se presentó de manera aislada durante la década de los ochenta; sin embargo, de las tres ciudades en estudio, Sahuayo exhibió durante la última década de análisis valores equilibrados de CU y TCA. En términos generales, se puede decir que, de acuerdo a los resultados hasta aquí obtenidos para todo el periodo de análisis, las tendencias señalan que el subsector de la construcción (equipamiento, infraestructura, vivienda, etcétera) siempre ha ido un paso adelante de las tendencias del crecimiento poblacional, como lo ejemplifican las ciudades de Sahuayo y Jiquilpan; situación disímil a lo encontrado en Venustiano Carranza donde los resultados muestran un déficit de espacio urbanizable que bien podría adjudicarse a la dinámica poblacional que ha experimentado esta ciudad en los últimos cuarenta años.

Figura 5. Crecimiento urbano (CU) y tasa de crecimiento anual (TCA) por centro de población durante los periodos: a) 1970-1980; b) 1980-1990; c) 1990-2000; d) 2000-2010; y e) 1970-2010



f)



Fuente: Elaboración propia.

En la década de 1970, Sahuayo⁴ experimentó una transformación en las actividades productivas, dejando de ser un pueblo de vocación agrícola para convertirse en una ciudad dedicada a las actividades secundarias y terciarias, principalmente en la parte norte con dirección a la ciudad de Venustiano Carranza. Este crecimiento se caracterizó por el establecimiento de equipamiento comercial y pequeñas unidades de trabajo y oficios, como talleres mecánicos, eléctricos y vulcanizadoras, entre otros. En este mismo periodo, Jiquilpan mejoró su infraestructura en comunicación y transporte, como lo evidencian las carreteras federales 15 (México-Nogales) y 110 (Jiquilpan-Manzanillo), y vialidades locales como Jiquilpan-Paradones, Jiquilpan-Francisco Sarabia, así como aquellas de tipo urbanas, como la av. Las Palmas y Circunvalación. De estas, destaca el Boulevard Lázaro Cárdenas donde se localiza equipamiento de tipo comercial al por

4 El Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Sahuayo de 1992 señala que en la década de 1960 esta década se caracterizó por la consolidación y creación de colonias como la Limonera, San Isidro, Cristo Rey, Las Rosas, Noria de los Montes, Popular, Marcos Castellanos I., Infonavit i., Barragán y Marcos Castellanos II., y 50% de la Alameda y Niños Héroes. Entre 1970 y 1981 las colonias Seminario de Los Cobaltos, Jacarandas, sur de la colonia Dámaso Cárdenas y 50% de la Alameda y Cristo Rey.

menor y educativo —lo demuestra la Escuela Secundaria Técnica No. 1, el Centro de Bachillerato Tecnológico y de Servicios No. 12, el Instituto Tecnológico de Jiquilpan y el Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional del Instituto Politécnico Nacional. En tanto, la ciudad de Venustiano Carranza elevó su diversidad de equipamiento urbano de tipo industrial y comercial al por menor y unidades pequeñas, como empacadoras de frutas.

En la década de 1980, Sahuayo⁵ se consolida como una ciudad microindustrial y se fundan los primeros complejos habitacionales tipo fraccionamiento. Jiquilpan inicia la transformación de su territorio, caracterizado por una especulación de tierras, y Venustiano Carranza incrementa los establecimientos dedicados al comercio al por menor; sin embargo, entre 1990 y 2000, esta última ciudad exhibe una crisis económica caracterizada por una desaceleración de las actividades industriales y comerciales, mientras que Jiquilpan realiza algunas obras como la pavimentación de calles urbanas y rehabilitación de otras regionales, como la carretera 15 tramo Sahuayo-Jiquilpan; el entubamiento de colectores marginales; la construcción de plantas de aguas negras y la reubicación del basurero municipal, todo ello con apoyo del gobierno federal a través del programa Solidaridad. Sahuayo, por su parte, se convierte en el centro comercial de la región, dotándose al tiempo de equipamiento de salud (hospital regional). Se inicia la venta de terrenos ejidales para uso urbano, lo que conllevaría por inercia a la especulación de la tierra en las zonas periféricas de la ciudad.

A partir de 2000, las tres ciudades mejoran su infraestructura en comunicaciones y transporte, dotación de equipamiento de abasto y terrenos destinados a fraccionamientos privados; se reactivan las actividades secundarias de la construcción, administración y comercio, por lo que inician los primeros signos de crecimiento urbano en suelo intraurbano y, por tanto, el fenómeno de conurbación entre las ciudades de Sahuayo y Jiquilpan, principalmente.

En la actualidad, la inercia que muestra Sahuayo por acaparar el comercio regional esta fuertemente fundamentada por su alto grado de urbanización.

5 En 1981-1983 se consolidan las anteriores y surgen La Hierbabuena II, La Hierbabuena I, Octavio Sánchez y la colonia Lázaro Cárdenas; surgen otras como Prados Verdes (1983-1985), Valle Verde, La Puntita, Jardines del Puente, La Limonera y Los Sauces (1985-1986); así como otro equipamiento, como la Microindustrial, SARH, Magisterio, Arboledas y Brisas (1988-1989).

zación y tasa bruta de actividad económica en comparación con los niveles altos y medios de Jiquilpan y Venustiano Carranza, así como la tendencia que exhiben las dos primeras al proceso de metropolización (SUMA, 2008). Sin embargo, uno de los problemas que presenta esta zona metropolitana es que carece de instrumentos de planeación que regulen los usos de suelo tanto a escala interurbana como intraurbana. La zona no cuenta con un inventario actual de los usos de suelo por lo que es difícil conocer con precisión su localización (agricultura, industrial, comercial, habitacional, entre otros). La omisión de un mapa de uso de suelo que regule el territorio a escala metropolitana ha traído como consecuencia la expedición de licencias de construcción sin supervisión, lo cual genera una densificación de terrenos agrícolas para el uso habitacional, comercial e industrial y, por consiguiente, una pérdida de espacios abiertos destinados al esparcimiento y la recreación debido, entre otras cosas, al exacerbado uso del círculo de comercialización.

Discusión

Se ha comprobado que las transformaciones más radicales que el hombre infringe sobre el entorno obedecen en gran medida a los procesos de urbanización, plasmando en el hábitat inmediato un mosaico de fisonomías denominado paisaje (Alberto, 2009). La ocupación y organización del espacio en torno a las ciudades, resultado del proceso de urbanización, conlleva a procesos asociados como la suburbanización, periurbanización, vorurbanización y rururbanización que impregnan —con sus procesos socioeconómicos— un carácter único y diferenciado al paisaje circunscrito. Por que a cada proceso antrópico, le sobreviene un paisaje. En el caso particular del territorio donde el proceso de conurbación tiene lugar, estos procesos forman paisajes híbridos o patrones paisajísticos propios de la continuidad física de los frentes urbanos en cuestión. Además, el paisaje interurbano responde a la inercia de las acciones o estrategias implementadas por los gobiernos locales en materia de desarrollo urbano, esto de existir los instrumentos de planeación que regulen los usos y destinos del suelo urbano tanto a escala de centros de población como a escala de área conurbada. De no ser el caso, o bien, de existir pero sin las actualizaciones que señala el

marco jurídico vigente, entonces cada frente urbano resolverá a su modo y entender la manera de mostrar ese paisaje. Un paisaje que a la luz de la comunidad científica carece de un enfoque integral de los frentes urbanos que analice a fondo las fuerzas de cambio en la urbanización periférica en cada ciudad y sus efectos directos e indirectos en los servicios ambientales (Aguilar y Escamilla, 2009).

El paisaje que se genera a partir de los procesos urbanización, entre ellos la periurbanización, ya sea interfase rural-urbana o franja rural-urbana, ha acaparado la atención de los estudiosos ya que en este territorio en transición —cuyos límites son, hasta hoy, poco precisos— se materializa la urbanización regional —sobre todo si se trata de un espacio geográfico que alberga un proceso intenso de cambio de uso de suelo debido al proceso de conurbación—, caracterizada por la mezcla de actividades y uso de suelo; estas son amenazas de deterioro ambiental, de alta presencia de población de pobres en condiciones de precariedad y de falta de gobernabilidad y aplicación de las normas (Aguilar, 2009). El paisaje periférico conurbado, si puede llamarse así, concentra a una amplia gama de actividades y usos de suelo. En palabras de Aguilar (2009):

se trata de un espacio urbano mucho más disperso y fragmentado donde la agricultura periurbana tradicional se encuentra al lado de nuevos proyectos de vivienda urbana para grupos sociales de varios niveles socioeconómicos, parques industriales y agroindustrias, desarrollos corporativos y comerciales, sitios de recreación y zonas de reservas ecológicas o zonas de desechos sólidos y líquidos

En el caso del corredor periurbano Jiquilpan-Sahuayo-Venustiano Carranza, el uso urbano es disperso y fragmentado, como lo demuestra el estado actual del paisaje, cuyos asentamientos marginales carecen de toda planificación, lo que dificulta la regulación de los usos de suelo y la aplicación de las regulaciones vigentes. Esto trae como consecuencia un conflicto directo con la población rural local por la ocupación del suelo —preferentemente urbano, que desplaza aquellos de tipo agrícola y pecuario— debido a la rentabilidad económica que representa el uso urbano sobre el agropecuario, por ejemplo (Vieyra, 2009).

Se ha encontrado al igual que en el caso de estudio que la dinámica del cambio del paisaje suburbano se debe a un incremento de la cubierta de tipo de pastizal que obedece más a un proceso de abandono de la actividad agrícola que por un fenómeno de recuperación. Por el contrario, el destino de estos terrenos es la conversión al uso urbano, por lo que las tendencias indican que los baldíos» son las cubiertas más dinámicas en las áreas periféricas y de conurbación (Larrazábal *et al.*, 2014). El abandono de tierras (baldíos) se asocia a la disminución de la población disponible a las labores agrícolas, a la par de una falta de planeación en el crecimiento urbano (López *et al.*, 2001). A esto debe sumarse la opinión de Cohen (2004; en Larrazábal *et al.*, 2014) cuando se refiere a la especulación de la tierra debido al mercado inmobiliario que mantiene sin ningún tipo de manejo estos baldíos mientras el precio del bien se incrementa por la dotación de servicios.

Ahora bien, la relación entre crecimiento poblacional (CP) y urbano (CU) en el área de estudio: los resultados indican que el patrón se ajusta más menos a otros patrones encontrados a escala estatal. López *et al.* (2001), por ejemplo, señalan que la relación entre CU y CP no es lineal, debido a cambios en la estructura urbana y en los usos de suelo. Estos autores refieren textualmente:

Los cambios en la estructura de la población implican que las tasas de crecimiento medio anual del número de viviendas sean bastante superiores a las tasas de crecimiento medio anual de la población; lo que significa que la demanda de suelo para usos habitacionales resulte mayor que la que sería esperable en términos del crecimiento de la población y obedezca al incremento en el ritmo de formación de nuevos hogares y la reducción del número promedio de habitantes por vivienda (Duhau, 1998).

Por lo que deducen que el ritmo de crecimiento poblacional no produce en todos los casos un incremento en el área urbana. López *et al.* (2001) señalan que «en la mayor parte de las ciudades del país ocurre una densificación poblacional en la zona urbana, sin embargo, en ciertos casos —como el de Morelia— la mancha urbana crece casi al mismo ritmo que el crecimiento poblacional».

López *et al.* (2014) encontraron que en el municipio periurbano de Tarímbaro, las coberturas de pastizales se convirtieron en terrenos baldíos y matorrales, un proceso similar al caso de estudio. Estos autores señalan además que los terrenos con prados fueron inicialmente parcelas con matorrales y cultivos de temporal y que éstas dejaron de ser de uso agrícola y pecuario para pasar al uso urbano debido a la cercanía con la ciudad y de las vías de comunicación. Estas tendencias reflejan la dinámica del paisaje en las zonas periféricas de las ciudades, más si se trata de un espacio territorial entre dos ciudades en constante crecimiento.

Conclusión

Al igual que otros corredores urbanos en el país, la principal razón del corredor Jiquilpan-Sahuayo-Venustiano Carranza es sin duda la red carretera que conecta estas ciudades, siendo el eje articulador que da forma y función a la estructura territorial del corredor a escalas urbana, municipal y regional; al tiempo que la proximidad física entre los centros de población ha favorecido la interacción económica y laboral de sus respectivos municipios.

Los cambios de cobertura y usos de suelo a escala urbana y el estado actual del paisaje conurbado dan un indicio del posible escenario al cual se enfrentan los centros de población y los municipios en términos del crecimiento y desarrollo urbano. Como se pudo demostrar, el cambio de uso de suelo agrícola a urbano es un proceso muy dinámico que bien vale la pena monitorear, sobre todo si se trata de establecer lineamientos encaminados a resolver los problemas de índole urbana, más aún si se trata de redefinir las relaciones rural-urbanas, donde la zona transicional es hoy todavía considerada como un territorio difuso; un sistema periurbano que evoluciona hacia un sistema urbano, cuyas coberturas de suelo muestran procesos de fragmentación.

El paisaje a escala del corredor urbano-rural Jiquilpan-Sahuayo-Venustiano Carranza ha sido muy dinámico en las últimas décadas, no muy disímil a otros casos de estudio en Michoacán, como las zonas metropolitanas Morelia-Tarímbaro, Zamora-Jacona y La Piedad-Pénjamo, en términos de los cambios de cobertura y usos de suelo en la zona de conurbación. Si bien el fenómeno de conurbación en la zona metropolitana de La Ciénega mi-

choacana es un hecho por demás inevitable, no así la planeación ordenada y sistematizada de los usos de suelo en áreas interurbanas. Es necesario contar con instrumentos de planeación del suelo urbano y rural para evitar la incompatibilidad de usos y el uso indiscriminado de tierras ejidales asignadas a la ubicación de asentamientos irregulares. Por otro lado, es indispensable que cada municipio cuente con su Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población actualizado y, por consiguiente, un Programa de Desarrollo Urbano del Área Conurbada del área metropolitana Venustiano Carranza-Sahuayo y Jiquilpan.

Bibliografía

- Aguilar, G. (2009). «Urbanización periférica e impacto ambiental: El suelo de conservación en la Ciudad de México». En Aguilar, G. y Escamilla, I., *Periferia urbana: Deterioro ambiental y reestructuración metropolitana*. México: UNAM.
- Alberto, A. (2009). «Geografía y crecimiento urbano: Paisajes y problemas ambientales». *Geografía Digital* (11).
- Arnold, R. (1997). «Land use and land cover mapping». En *Interpretation of airphotos and remotely sensed imagery* (pp. 36-43). Prentice Hall, New Jersey: EUA.
- Bazant, J. (2001). *Periferias urbanas: Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*. México: Trillas.
- Chuvieco, E. (2002). *Teledetección ambiental: La observación de la tierra desde el espacio*. Barcelona: Ariel.
- Cruz, S. (2000). «Crecimiento urbano y doblamiento en la ZMCM: El perfil del nuevo milenio». *El Cotidiano* 17 (103), 43-53.
- Delgado, J. (2003). «Transición rural-urbana y oposición campo-ciudad». En Aguilar, A. G. (Coord.), *Urbanización, cambio tecnológico y costo social: El caso de la región centro de México* (pp. 73-113). México: UNAM.
- Inegi. (2000). *Censo General de Población y Vivienda*. México: Inegi.
- International Institute for Aerospace Survey and Earth Sciences (ITC). (2001). *Ilwis 3.0 Academic: User's Guide*. Enschede, Holanda: ITC.
- Lachowski, H. (1996). *Guidelines for the use of digital imagery for vegetation mapping*. Washington, EUA: Paul Maus-United States Department of Agriculture.
- Larrazábal, A., Gopar-Merino, L. y Vieyra, A. (2014). «Expansión urbana y fragmentación de la cubierta de suelo en el periurbano de Morelia». En Vieyra, A. y Larrazábal, A. (Coords.), *Urbanización, sociedad y ambiente: Experiencias en ciudades medias* (pp. 89-120). México: UNAM-Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA).
- Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). (1993). *Diario Oficial de la Federación*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis.
- López, E., Bocco, G. y Mendoza, M. (2001). «Predicción del cambio de coberturas y uso de suelo: El caso de la ciudad de Morelia». *Investigaciones Geográficas* (45), 56-76.
- López, E., Valarde, R. V. y Mendoza, M. (2014). «Procesos de cambio de cobertura vegetal y uso de suelo en un municipio periurbano: El caso de Tarímbaro, Michoacán de Ocampo, México». En Vieyra, A. y Larrazábal, A. (Coords.), *Urbanización, sociedad y ambiente: Experiencias en ciudades medias* (151-172). México: UNAM-Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA).
- López, H. y Plata, W. (2009). «Análisis de los cambios de cobertura de suelo derivados de la expansión urbana de la ZMCM». *Investigaciones Geográficas* (68), 85-101.
- Mas, J. F. y Ramírez, I. (1996). «Comparison of land use classifications obtained by visual interpretation and digital processing». *ITCJ* 3, 278-283.
- Moreno, O. E. (2004). «A propósito de los procesos de conurbación en el sur de la metrópoli bogotana». *Bitácora Urbano Territorial* 1 (8), 72-81.
- Sánchez, H. U. y Urquijo, P. S. (2014). «La expansión urbana en el suroriente de Morelia: Una revisión histórico-ambiental, 1885-2010». En Vieyra, A. y Larrazábal, A. (Coords.), *Urbanización, sociedad y ambiente: Experiencias en ciudades medias* (pp. 13-45). México: CIGA-UNAM.
- Secretaría de Educación de Michoacán. (2004). *Atlas geográfico del estado de Michoacán*. México: Eddisa.
- Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA). (2008). *Programa de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo 2008-2025*. México: SUMA.
- Slaymaker, D. (2003). «Using georeferenced large-scale aerial videography as a surrogate for ground validation data». En Wulder, M. A. y Franklin, S. E. (Eds.), *Remote sensing for forest environments: Concepts and case studies* (pp. 469-488). Hardbound, EUA: Kluwer.

Vargas, G. (2014). «Del proyecto de ciudad a la ciudad sin proyecto: el desarrollo histórico territorial de la traza urbana de la ciudad de Valladolid-Morelia 1541-2009». En Vieyra, A. y Larrazábal, A. (Coords.), *Urbanización, sociedad y ambiente: Experiencias en ciudades medias* (pp. 47-85). México: CIGA-UNAM.

Sustentabilidad urbana regional: La movilidad urbana

Urbanismo inteligente: hacia el diseño, reordenamiento y planeación eficiente

Dulce Esmeralda García Ruiz¹

Introducción

La necesidad del buen diseño, reordenamiento y planeación eficiente capaz de crear un urbanismo inteligente que actúe como salvaguarda del presente y futuro de nuestra sociedad radica en conocer qué factores son los más importantes a considerar en la problemática existente de nuestras ciudades y municipios, que actualmente nos asechan para que con base en dicha detección pueda ejercerse un plan de acción que erradique o minimice los problemas. Por lo que se vuelve necesario contar y desarrollar con una metodología que incida en el diseño, plan o mejora de la zona urbana que se vaya a tratar, así como tener indicadores que puedan evaluar el grado de confort y eficiencia medioambiental, de las estrategias urbano-arquitectónicas y constructivas empleadas, y con lo cual se impulse el desarrollo económico, social y ambiental de la sociedad en la ciudad o territorio inteligente.

Dichas acciones en el mundo de la arquitectura y el urbanismo se consideran partiendo de la premisa en que, una ciudad ecológica pueda proveerse a sí misma con mínima dependencia de las zonas rurales que la rodean, así como las zonas rurales puedan autoabastecerse de todos los recursos y crear la menor huella ecológica posible, con base en el aprovechamiento de las condiciones climáticas y los recursos existentes. Lo anterior implica el autoabastecimiento de agua, energía y alimentos, promoviendo la des-

¹ Es maestra en Arquitectura por la Universidad Autónoma de Guadalajara. Está adscripta en la unidad académica de Diseño, Ciencia y Tecnología de la Universidad Autónoma de Guadalajara y es directora de operaciones en México Arquitectura Sustentable (MAS). Correo electrónico: <dulce.garcia@mas-sustentable.com>.

materialización, reutilización, reciclaje de desechos y materiales del ámbito urbano, lo cual incide en las estrategias empleadas para los espacios públicos y las edificaciones del entorno modificado.

Por lo cual es necesario contemplar la correcta ubicación de los edificios en el entorno natural, así como el desarrollo de un plan de movilidad no motorizada, con el cual se puedan aprovechar las variaciones que se tengan en el plan de ecociudad. De esto dependerá que los espacios queden preparados para introducir estas características en el diseño del modelo inteligente.

Es ahora cuando tenemos que ser capaces de generar entornos urbanos que por sí mismos sean sostenibles y que, situándose en la realidad misma de nuestro presente, sean capaces de realizar una visión completamente autogenerable con nuevas tecnologías y gran calidad de vida, para de esta manera establecer una tendencia a futuro que actúe desde ahora en el fomento de las ciudades inteligentes.

Es por esto que el propósito principal de esta investigación es explorar y poner de manifiesto el mundo sustentable en todos sus sentidos, así como crear una metodología profunda y exacta que nos guíe en el proceso de diseño, reordenamiento y planeación eficiente; con la cual se genere el sustento teórico que pueda actuar como herramienta para la disminución de la problemática urbana, basada en indicadores que permitan conocer el grado de confort y eficiencia medioambiental que inciden en la adaptación y mejora de nuestras biorregiones.

Esto significaría un ahorro en todas las dimensiones que comprende, así como eficiencia energética, constructiva, y una transformación en la calidad de vida de los usuarios; todo promovido por este sistema de planeamiento urbano inteligente.

Fundamento teórico

Teniendo claro el objetivo y propósito de este artículo, se puede establecer cuál es el discurso actual en el marco de la problemática urbana y las estrategias que se emplean bajo los principios de sustentabilidad para la creación de un entorno urbano inteligente. Es por esto que, por un lado, se analiza el enfoque teórico que será sustento de la investiga-

ción del concepto de *sustentabilidad*, bajo la perspectiva de Gutiérrez y González, López, V. Foladori y Pierri. Como antecedente del término se toma el concepto de *cambio climático*, bajo la investigación hecha para el informe Stern 2007.

Las categorías a utilizarse son arquitectura y urbanismo, eficiente y bioclimático, bajo la noción de Víctor Olgyay; y el análisis del diseño de *De la cuna a la cuna*. En el marco contextual se analizaron los actuales desarrollos urbanos propuestos en México, como los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables o DUIS, en contraste con el análisis de casos de cuatro proyectos puntuales en materia de diseño y planeación eficiente aplicado a la creación de espacios urbanos inteligentes en la actualidad, como Masdar City, Complejo Ecópolis, HydroNet SF 2108 y Curitiba, Brasil. Esto servirá como referencia para la propuesta de metodología e indicadores que sirvan para establecer una herramienta de medición para conocer el grado de confort y eficiencia medioambiental lograda.

Cambio climático

Si bien «el cambio climático constituye una amenaza contra los elementos básicos de la vida humana en distintas partes del mundo: acceso a suministro de agua, producción de alimentos, salud, uso de las tierras y medio ambiente...» (Stern, 2007: 7-9), también es importante que conozcamos tales implicaciones, ya que en este mismo informe se señala que «las repercusiones del cambio climático no se distribuirán equitativamente, siendo los países y las poblaciones más pobres los que sufrirán las consecuencias antes y con mayor intensidad» (Stern, 2007: 7-9).

En este mismo rumbo vemos que en un estudio realizado por la Unidad de Inteligencia Económica (*Economist Intelligence Unit*, 2010: 9) sobre el índice de ciudades verdes de América Latina, encontramos a Guadalajara ubicándose muy por debajo del promedio, Monterrey y Ciudad de México en promedio junto con Puebla; solo Curitiba cumple con un porcentaje muy por encima del promedio dentro de las ocho categorías que se estudiaron dentro del contexto latinoamericano (véase tabla 1).

Tabla 1. Resultados generales del estudio de índice de ciudades verdes de América Latina

Muy por debajo del promedio	Debajo del promedio	Promedio	Encima del promedio	Muy por encima del promedio
Guadalajara	Buenos Aires	Medellín	Belo Horizonte	Curitiba
Lima	Montevideo	Ciudad de México	Bogotá	
		Monterrey	Brasilia	
		Porto Alegre	Rio de Janeiro	
		Puebla	São Paulo	
		Quito		
		Santiago		

Fuente: Recuperado de Unidad de Inteligencia Económica y Siemens AG. Copyright 2010.

Figura 1. Contaminación visible en Zona Metropolitana de Guadalajara, periférico Gómez Morín



Fuente: Elaboración propia (2016).

Figura 2. Ciudad de México, el centro de valle de México registra 103 puntos de contaminación



Fuente: Hill (s.f.).

Sumado a este problema que se ve sobre todo en las ciudades, en las zonas urbanas rurales también vemos gran cantidad de residuos y basura generados por la falta de reciclaje, reutilización y disposición de los mismos.

Figura 3. Zonas urbanas y rurales. Tapachula, Chiapas, 2015



Fuente: Gaceta Mexicana (2015).

Sustentabilidad

Desde hace tiempo se ha comprobado la gran problemática que enfrentaremos si no realizamos acciones efectivas para erradicar el cambio climático, desde 1987, con el Informe de Brundtland, se demostró que el camino que tenía la sociedad global bajo el emblema del desarrollo estaba destruyendo el ambiente, por un lado, y por otro, dejando cada vez más gente en la pobreza y la vulnerabilidad. Autores como Gutiérrez Garza y González Gaudiano (2010), así como López López (2014), Foladori y Pierri (2005), entre otros analizan la propuesta del desarrollo sustentable y sus variantes tipológicas, mencionando sobre todo la falta de dimensionamiento y acciones claras que envuelven este sistema, por lo cual no se han logrado las expectativas esperadas (véase figura 4).

La importancia del desarrollo es fundamental para la determinación de los indicadores que desarrollamos, sustentable debido a la correlación de variables que maneja en términos económicos, ambientales y sociales, puntos clave para generar un urbanismo inteligente.

Figura 4. Esquema general del desarrollo de la sustentabilidad del enfoque del desarrollo hacia la receta Brundtland del desarrollo sustentable

Problemática del sistema existente del concepto de desarrollo hacia la receta Brundtland del desarrollo eficiente

Vertiente 1

Desarrollo	Se va la materia prima como infinita. Ayuda al proceso económico de la ciudad	Consecuencias del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Inestabilidad ambiental • Contaminación • Incremento de la vulnerabilidad en la flora y fauna. • Incremento de la temperatura.
------------	-------------------------------------------------------------------------------	------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Lo que conlleva a:

Vertiente 1

Sustentabilidad

Sustentabilidad débil y	Sustentabilidad fuerte
-------------------------	------------------------

- Deterioro de la calidad de vida
- Urbanismo para el auto, no para los habitantes.
- Zonificación y vacíos urbanos
- Delincuencia e inseguridad

Fuente: Copyright 2013, elaboración propia.

Arquitectura y urbanismo eficiente

Figura 5. Nuevo desarrollo con departamentos de vivienda social. Proyecto San Gaspar, Tonalá, Jalisco



Fuente: Laboratorio Nacional de Vivienda y Comunidades Sustentables, 2016.

Figura 6. Viviendas unifamiliares en fraccionamiento Rinconada del Rosario, Tonalá, Jalisco



Fuente: Elaboración propia (2016).

Situándonos en el contexto de la arquitectura y el urbanismo, el cual es el enfoque principal de este artículo, se ve que la ecología y el diseño sustentable que promueven un entorno urbano inteligente solo han sido

considerados como último recurso en la ciudad (si se llega a considerar), pero no como primera instancia.

Figura 7. *Greenwashing* en la villa Savoye



Fuente: Hank, Jarz (2011).

Sumado a esto se encuentra que ante la ausencia de indicadores, se presenta una falsa sustentabilidad o el llamado *Greenwashing* (García 2013: 121); el cual no ayuda a la disminución de la problemática existente.

Otra gran problemática que observamos en el diseño, planeación y reordenamiento que actualmente se trabaja y proyecta es la falta de acotación de estrategias que promuevan el ciclo de vida de lazo cerrado o diseño De la de cuna a la cuna (*from cradle to cradle design*). Solo son utilizadas estrategias con un ciclo de vida de la cuna a la tumba, lo cual genera más residuos, contaminación y emisiones al ambiente.

Figura 8. Análisis de diseño de ciclo de vida de la cuna a la cuna



Fuente: Copyright 2014, e3ecodesign.

Siguiendo la línea recta sería un ciclo de vida de la cuna a la tumba, el cual es el modelo actual que encontramos instaurado en la planeación de nuestros entornos urbanos; siguiendo la forma circular generamos un lazo cerrado o un ciclo de la cuna a la cuna, el cual es el modelo que debería comenzar a emplearse en la planeación y mejora de nuestras ciudades y municipios.

El contexto mexicano

En los últimos años, en México, debido a la preocupación que existe por aminorar el rezago urbano y el intento de generar entornos urbanos saludables se crearon los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS), de los cuales actualmente están en desarrollo diez, ubicados a lo largo del país, por mencionar algunos sitios: Tijuana, Nogales, Tabasco Centro, Tlaquepaque, Puebla, Mérida, entre otros.

Sin embargo, existen críticas sobre el desarrollo y promoción de este tipo de planeación, que van desde que no se consideran las ubicaciones adecuadas, el espacio público o los centros de entretenimiento requeridos por quienes lo habitarán, hasta que «este modelo solo favorece a grandes desarrolladores, dada su capacidad financiera» (*La era de la sustentabilidad de altura*, 2010).

Con lo que vemos que en el marco general mexicano existen grandes retos y desafíos dentro de este panorama para lograr la implementación en el campo urbano del concepto de *planeación sustentable e inteligente*. El cual es consecuencia de la falta de acotamiento, metodologías e indicadores, lo que inhibe la creación de intervenciones claras y, por lo tanto, de acciones efectivas vistas en el sistema tradicional de planeación, así como en los nuevos desarrollos urbanos inteligentes y sustentables (DUIS). Es claro, pues, que es necesario especificar, acotar y promover estudios académicos, en donde las investigaciones promuevan generar un camino claro y relevante para ser implementado en las instituciones gubernamentales por medio de la normativa, planes de desarrollo urbano y políticas públicas, que se lleve a cabo en la gestión y puesta en marcha de instituciones públicas y privadas de nuevos entornos urbanos configurados bajo los preceptos del urbanismo inteligente como sistema integrador de nuestro presente y futuro, y que actúe como salvaguarda de nuestra sociedad —por esto fue motivo de estudio en esta investigación.

Enfoque conceptual y evidencias donde se promueve un urbanismo inteligente con base en el desarrollo sustentable en entornos urbanos planificados

A continuación se mostrarán cuatro casos puntuales de diseño, planeación y reordenamiento eficiente aplicado en la creación de espacios urbanos inteligentes. El primer caso es la ciudad ecológica en Masdar City, la segunda es el complejo de Ecópolis en Valencia, el tercero es la proyección de la ciudad ecológica Hydro-Net dentro de San Francisco, CA. Y, finalizando en el contexto latinoamericano, el gran caso de éxito de Curitiba, Brasil.

Masdar City

Figura 9. Masdar, la ciudad verde, diseño de Norman Foster and Partners en Abu-Dabi



Fuente: Copyright 2010, Eva Dallo.

Se eligió a Masdar City debido a la importancia que tiene analizar este entorno urbano, al ser una ciudad planeada desde cero —ubicada dentro del emirato de Abu-Dabi—, esta ciudad desértica está planeada para que pueda ser autoabastecedora de sus recursos, como energía, de la cual también proveerá a la capital.

El proyecto de la ciudad combina las técnicas ancestrales de la arquitectura árabe con tecnologías modernas: aprovecha los vientos para captar energía, haciendo los espacios más frescos, lo cual permite tener un gran confort durante el verano. Se aprovecha la energía solar al máximo, Masdar utiliza energía limpia, la cual se capta a través de las azoteas —la planta fotovoltaica de Masdar llegará a producir hasta 200 megavatios, la energía necesaria para alimentar decenas de miles de casas en 2020—. Por otro lado, la tecnología *Concentrated Solar Power* (CSP), permitirá almacenar energía solar durante el día para utilizarla por la noche. La ecópolis se vería obligada a importar una parte de la energía, siempre de origen renovable (Dallo, 2010).

Complejo Ecópolis-Valencia

Figura 10. Complejo Ecópolis de Luis de Garrido en Valencia, España, 996.114 m² proyecto de Luis de Garrido



Fuente: Garrido, L. (2011).

Se eligió el complejo Ecópolis-Valencia debido a la planeación intraurbana, con la que pensaron en integrar la ciudad con el medio natural; este complejo también busca ser autosuficiente en recursos como agua, energía y alimentos, así como proveer un máximo confort a los usuarios que vivirán dentro del desarrollo, y a visitantes. Las edificaciones dentro del complejo son de uso mixto, o con viviendas unifamiliares y multifamiliares, lo cual es ideal para generar un entorno urbano inteligente y sustentable dentro de la mancha urbana de la ciudad.

«El objetivo de Ecópolis-Valencia es realizar un ejercicio alternativo de eco-urbanismo, y realizar una ciudad autosuficiente integrada en la Naturaleza, y con apariencia de parque. Un modo creativo y eficaz de integrar la ciudad con la vegetación y el medio rural» (De Garrido, 2013).

Figura 11. Complejo Ecópolis de Luis de Garrido en Valencia, vista panorámica

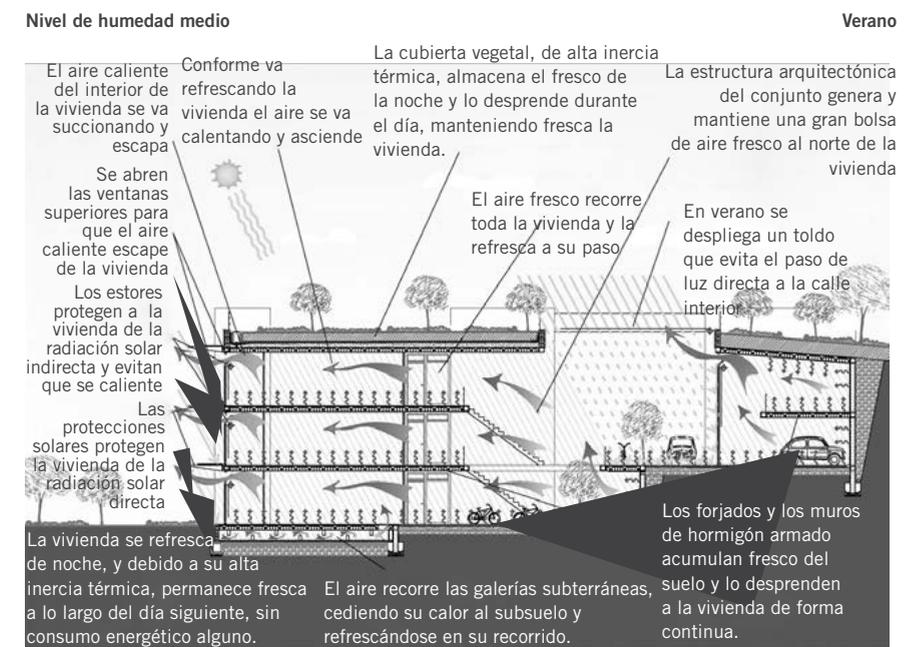


Fuente: Copyright 2011, Al Hilal.

Hydro-Net SF 2108, San Francisco

Se eligió a Hydro-net como ejemplo ya que ofrece la mejora y expansión de la ciudad de San Francisco, proponiendo un esquema en el que no solo se promueve el más alto diseño, sino también estrategias de control, sustentabilidad y tecnología en beneficio de los ciudadanos, el medio natural y los inversores.

Figura 12. Complejo Ecópolis de Luis de Garrido en Valencia, Estrategias bioclimáticas



Fuente: Copyright 2013, Apuntes de arquitectura.

«Hydro-Net SF 2108 ofrecerá una red de tráfico arterial subterráneo para la librería de coches propulsados por hidrógeno, al mismo tiempo que la recogida, almacenamiento y distribución de agua y electricidad a partir de fuentes acuíferas aprovechado y yacimientos geotérmicos existentes debajo de San Francisco» (Iwamotoscott Architecture, 2015).

Figuras 13 y 14. Ciudad futurista y ecológica en 2108 de Iwamoto Scott Architects



Fuente: Iwamotoscott Architecture (2015).

Curitiba, Brasil

Se eligió a Curitiba debido al gran éxito que ha tenido la ciudad con soluciones de bajo costo pero alto impacto, lo que le ha permitido espacios de inclusión y desarrollo urbano-medioambiental. Una ciudad que hace tiempo tenía los mismos problemas que localizamos en la mayoría de las ciudades mexicanas, como contaminación, congestión vial, falta de vivienda, trabajo, educación; ahora en Curitiba se han superado gracias a la gran planeación inteligente y sustentable dentro de la ciudad.

Curitiba es una ciudad con grandes plazas, e inmensas zonas verdes en pleno centro de la ciudad, con bulevares y calles floridas. Considerada la ciudad de mayor calidad de vida de Brasil y una de las ciudades más limpias de Sudamérica, Curitiba ha diseñado un proyecto urbanístico y ecológico digno de admiración que combina los parajes naturales con una nueva y vieja tradición arquitectónica.

La clave del modelo de Curitiba es su elaborado sistema de transporte público, interpretado como columna vertebral del funcionamiento de la ciudad. Con los años, este sistema se ha ido perfeccionando hasta llegar a los autobuses biarticulados rojos que circulan por un carril propio y disponen de estaciones tubo (Montaner y Muxí, 2006).

Figura 15. Estaciones tubo para autobuses biarticulados en Curitiba, Paraná, Brasil



Fuente: Copyright 2006, Montaner y Muxí.

Si bien estos entornos urbanos nos ofrecen la visión de que es posible lograr un desarrollo urbano sustentable, incluyente e inteligente, si se conoce bien la problemática que tiene el entorno y se dan soluciones integrales a corto, mediano y largo plazo en un entorno planificado desde cero, en rehabilitaciones, ampliaciones o mejoras, como bien nos dicen los hermanos Olgyay (2013): «En la arquitectura y el desarrollo urbano sustentable son los pilares para mitigar el cambio climático y promover el respeto al medio ambiente. Por lo que el proceso lógico sería trabajar con las fuerzas de la naturaleza y no en contra de ellas, aprovechando sus potencialidades para crear unas condiciones de vida adecuadas» (2013).

Con el análisis y estudio de estas ciudades podemos comprender que para el desarrollo eficiente no siempre es necesario tener gran capital, sino conocimiento claro de la problemática que nos acoge, con la cual podamos generar soluciones de éxito, como el caso de Curitiba, en el que se implementaron los principios de la sustentabilidad por medio de la planeación, diseño y reordenamiento de la ciudad en las vías primarias, secundarias y terciarias de transporte; y las estaciones; ciclovías conectadas; parques; industria verde; viviendas multiusos; programas de políticas públicas de

recolección de reciclaje de basura a cambio de comida; expansión de edificaciones existentes; y promoción de la educación y cultura, con lo cual ahora se antepone en el contexto latinoamericano como una ciudad sustentable e inteligente.

Figura 16. Panorámica de Curitiba en Brasil



Fuente: Turismo en Fotos (2014).

En vista de este marco general, a continuación se explica la metodología que se llevó a cabo para la elaboración de esta investigación.

Pregunta

¿Qué factores es importante comprender y considerar de la problemática existente en las ciudades y municipios de México, gracias a los cuales se impulse y desarrolle el sustento teórico de una o varias estrategias metodológicas e indicadores con los que se pueda establecer una herramienta de medición para dar a conocer el grado de confort y eficacia medioambiental establecida dentro de los principios de la sustentabilidad, y así impulsar la creación de entornos urbanos inteligentes?

Objetivo

Comprender la problemática urbana existente en las ciudades y municipios de México, con el fin de desarrollar y dar a conocer el sustento teórico de

una estrategia metodológica e indicadores que puedan utilizarse para establecer una herramienta de medición para conocer el grado de confort y eficacia medioambiental establecida dentro de los principios de la sustentabilidad, y así impulsar con base en el diseño, reordenamiento y planeación eficiente la creación de entornos urbanos inteligentes.

Hipótesis

Al establecer una metodología urbano-arquitectónica que considere el entorno económico, ambiental y social, así como la problemática urbana actual y que sea aplicable para nuestras ciudades y municipios de México, se generan acciones claras y efectivas que pueden ser medidas con base en indicadores de sustentabilidad, los cuales evalúan el grado de confort y eficiencia medioambiental de las estrategias empleadas en el diseño, reordenamiento y planeación eficiente de la zona a tratar que inciden en la creación de entornos urbanos inteligentes.

Metodología

La investigación se ha llevado a cabo en varios pasos, comenzando con la revisión de la literatura y la relación entre el cambio climático y el sector urbano, así como el concepto de *sustentabilidad*, con lo cual se puede establecer el contexto teórico y conceptual para el artículo. Además se han revisado los marcos de las políticas empleadas sobre este sector en el territorio mexicano, los cuales actualmente regulan el desarrollo urbano y la planeación de entornos sustentables. Del mismo modo se hizo un análisis de casos con base en evidencias, donde se promueve un urbanismo inteligente. Hasta este punto, la información necesaria fue obtenida de revistas académicas, libros, reportes científicos, documentación gubernamental y no gubernamental. También fue realizada una investigación cualitativa basada en *sorting* o clasificación de variables positivas y negativas, tomando como universo seis variables positivas que contuvieran principios de la sustentabilidad fuerte en desarrollos urbanos y seis variables negativas del contexto mexicano actual que contuvieran desarrollos urbanos dentro del país, con una muestra de 100 personas de la población en general,

con mayoría de edad. Se realizaron, asimismo, diversas entrevistas a profesionales y expertos en este tema de planeación urbano-arquitectónica autosuficiente y constructores que hayan trabajado dentro y fuera del país.

En este artículo fue empleada una argumentación lógica, seguida por la revisión de la literatura, y un análisis empírico usando un macromodelo de selección de variables con base en categorías de análisis para comprender la problemática existente en nuestros entornos urbanos; y de esta manera establecer y determinar de forma clara cuál es la estrategia metodológica y los indicadores que pueden ser utilizados en el diseño, reordenamiento y planeación eficiente del territorio urbano a desarrollar o mejorar.

Una vez propuesta la metodología a seguir para generar un diseño y planeación autosuficiente con base en el sistema de lazo cerrado, se establecen las categorías de análisis basadas en indicadores que midan el nivel de confort y eficacia medioambiental de los entornos urbanos a desarrollar.

En la siguiente sección se describirán el análisis y resultados de la metodología empleada, comenzando con la configuración teórica y conceptual del término *urbanismo inteligente*, después se pasará a describir la metodología a seguir para el diseño, planeación y reordenamiento eficiente, con base en el sistema de lazo cerrado, que se configurará a través de la investigación. Posteriormente, se continuará con la configuración de los indicadores medioambientales necesarios para medir el nivel de confort y eficacia de las estrategias empleadas en la metodología, las cuales pueden ser aplicadas para crear un modelo urbano inteligente.

Análisis, resultados y aportaciones

En los resultados generales de análisis de *sorting*, hecha a diferentes personas del contexto mexicano, encontramos que más del 90 por ciento sostiene, busca y asocia vivir bien y la convivencia con el entorno natural, haciendo una integración; además de buscar espacios flexibles para actividades diversas y una manera en que se pueda vivir de forma más autosuficiente. Así, el 100 por ciento de la población señaló que tanto descuido de las edificaciones como no interactuar con el entorno les produce un ambiente inconfortable y obsoleto (véase García, 2013: 126-131).

Situado entre la teoría ambiental y el urbanismo se identifica el urbanismo inteligente, el cual se basa en la investigación, análisis y metodología empleada, para hacer la concepción teórica y conceptual de este término:

Llamemos ciudad o entorno urbano inteligente aquel en donde este sea capaz de autoabastecerse en base a [sic] la demanda de sus recursos, asimismo sea capaz de abastecer a otra ciudad o entorno.

El entorno urbano inteligente es aquel que pueda auto-repararse, autogenerarse, auto-controlarse y tener un bajo costo y mantenimiento en todo su ciclo de vida infinito, desarrollándose bajo el sistema de lazo cerrado, que implica que todos los desechos son igual a comida, no hay desperdicios ni residuos; opta por el uso de energías limpias al alcance de todos.

Además es auto-abastecedor de sus recursos como: alimentos, agua, luz y de avances tecnológicos regidos bajo estos parámetros.

Como medio para lograrlo es necesaria la descripción de una metodología que sea capaz de actuar como una herramienta en el proceso de diseño, reordenamiento y planeación eficiente del entorno urbano a desarrollar, la cual se describe a continuación.

Metodología propuesta para el desarrollo urbano inteligente

Para lograr un desarrollo urbano inteligente se necesita de una metodología clara y sencilla que sea capaz de utilizarse en el diseño, reordenamiento y planeación eficiente del entorno urbano, por lo cual se deberán considerar los siguientes pasos metodológicos a la hora de pensar en el proyecto:

Se deberá delimitar el bioentorno a tratar, considerando el ecosistema, la sociedad donde se instaure (por ejemplo, la cultura y hábitos diarios, normativa), el sector económico (nivel socioeconómico, dónde está la industria, qué promueve su progreso) y el ámbito medioambiental (datos de clima, vientos, asoleamientos, etcétera); una vez con estos datos claros y específicos, debes documentarlos para tomarlos en cuenta en la fase de diseño.

Se requerirá una evaluación del entorno a construir, haciendo un análisis de las patologías urbanas encontradas, por ejemplo, si es una mejora

urbana, considerar si hay igualdad de uso en el mobiliario urbano, infraestructura para discapacitados, señalamientos claros, etcétera (correspondiente a los principios del diseño universal).

Generación de ideas para la fase inicial del anteproyecto, con el cual se estipula analizar el ciclo de vida de cada estrategia a emplear así como del sitio, utilizando estrategias de lazo cerrado.

Fase de diseño y generación de anteproyecto urbano, ya sea de rehabilitación, adaptación, ampliación, mejora o creación desde cero, considerando los aspectos antes mencionados y proponiendo estrategias claras en atención a la problemática del sector, con lo que no solo se promueve el desarrollo del mismo sino la conectividad con los demás entornos.

Generación final del proyecto urbano, donde se considere el análisis y comprobación del estudio de todas las estrategias empleadas, el flujo térmico, ventilación, aspectos lumínicos; estimación del uso de la energía, de agua y alimentos, así como desperdicios o desechos; y que además tenga un buen diseño para todos los propósitos.

Construcción del proyecto urbano o rehabilitación; y evaluación del cumplimiento de todas las estrategias para lograr el desarrollo sustentable deseado. Mantenimiento y seguimiento sustentable en el uso del entorno urbano. Es importante considerar un plan de monitoreo de la zona establecida, que pueda ser atendido entre instituciones públicas y privadas.

Ahora bien, una vez revisada la metodología es importante conocer qué indicadores pueden intervenir como sistema de medición del correcto empleo de dichas estrategias estipuladas para el proyecto y construcción del entorno urbano. En el siguiente apartado se describen tales indicadores que podrían servir como estrategias de medición para las futuras planificaciones eficientes, inteligentes y sustentables.

Sistema de indicadores

Los indicadores nos sirven para evaluar el nivel de sustentabilidad y eficiencia de determinadas decisiones a ejecutar en un proyecto, dentro del cual puedan utilizarse para establecer una herramienta de medición con base en el grupo de indicadores, los cuales proporcionan las pautas para

generar un entorno urbano inteligente, así como el camino a seguir para que este también sea eficiente.

Para la conformación de los indicadores primero se explicará en qué consiste el macroindicador, luego los subindicadores que lo conforman y con lo que el macroindicador pueda ser operativo o ejecutable. Mientras mayor sea el cumplimiento de los subindicadores, mayor será el grado de eficiencia y confort que podrá ser alcanzado. Lo óptimo sería considerar cada uno de ellos desde la fase de diseño para su posterior aplicación en la obra y de esta manera se lograr una mayor aplicabilidad y efecto.

Para el caso del entorno urbano inteligente y sustentable se propone el siguiente macroindicador:

Aprovechamiento del bioentorno urbano en el que se realiza el proyecto

Este macroindicador estará conformado por 12 subindicadores, los cuales se describen a continuación:

Ubicación o bioentorno. Económico y social

Este indicador mide la adecuación a un determinado entorno social y económico, de una solución urbano-arquitectónica establecida. Del mismo modo proporciona información sobre las características básicas y fundamentales que debe tener un desarrollo urbano en el contexto social y económico concreto. Es importante, ya que puede cambiar el valor relativo del resto de indicadores, dependiendo de un entorno particular.

En esta etapa se evaluará el nivel de aprovechamiento de todos los recursos con los que se cuenta, también se distinguirá a qué tipo de zona pertenece, ya que serán beneficiadas las urbanizaciones y adaptaciones que reduzcan o respeten la edificación en tierras de cultivo, así como aquellas construcciones que promuevan la compactación de la ciudad.

Límites al crecimiento (zonificación, uso de suelo y densidad habitacional)

Este indicador mide la capacidad de la zona urbana de ofrecer una amplia gama de viviendas cercanas al trabajo, tiendas e instalaciones sociales, educativas y sanitarias; lo cual reduce la necesidad del transporte individual,

favoreciendo el uso mixto, el transporte colectivo y no motorizado dentro de la planeación urbana.

Nivel de aplicación de los principios de diseño universal

Un espacio urbano o entorno urbano óptimo debe contar con los principios de diseño universal, los cuales manejan siete conceptos básicos:

- La igualdad de uso: se refiere a que el diseño es útil y vendible a personas con diversas capacidades.
- Flexibilidad: el diseño se acomoda a un amplio rango de preferencias y habilidades individuales.
- Simple e intuitivo: el uso del diseño es fácil de atender.
- Información fácil de percibir: el diseño comunica de manera eficaz la información necesaria para el usuario, atendiendo las condiciones ambientales y las capacidades sensoriales del usuario.
- Tolerante a errores: el diseño minimiza los riesgos y las consecuencias de acciones involuntarias o accidentales.
- Escaso esfuerzo físico.
- Dimensiones apropiadas.

Conectividad y movilidad

Diseño urbano sustentable (hacia un uso menor del automóvil). Urbanismo sustentable debe combinarse con medidas que reduzcan y limiten el uso del automóvil.

Movilidad no motorizada

Este indicador mide el nivel de utilización de estrategias urbanas en el que las rutas para ciclistas y peatones sean continuas, directas y libres de tráfico, ruido o contaminación. Se favorece aquella infraestructura de transporte que prevea al transporte público de alta calidad y propicie la intermodalidad, la conectividad de diferentes barrios, la fácil operación y localización de paradas o estaciones; así como que cuente con espacio público seguro y activo (parques públicos y espacios libres), implementando espacio urbano con mobiliario urbano seguro y eficiente que propicie la diversidad de actividades a lo largo del día (elementos de identidad urbana, elementos de apoyo a la circulación, elementos de protección).

Agricultura urbana (permacultura permanente)

Este indicador permitirá medir la capacidad que tiene el entorno para generar huertos urbanos en el barrio o ciudad, así como con lo que cuenta actualmente y lo que se proponga y ejecute a la hora de construir en la zona.

Zonas verdes (pulmones verdes) ecosistema natural (espacio para la flora y la fauna)

Este indicador mide el nivel de adecuaciones y estrategias que promueven el respeto al ecosistema y la adecuación del entorno natural, así como la generación de espacios que fomenten la incorporación de la flora y la fauna en el lugar.

Nivel de adecuación con el entorno natural

Mide la capacidad de generar microclimas urbanos por medio de la planeación urbana y las edificaciones que se instauren, al realizarse en determinado entorno dentro de la zona a desarrollar.

Cumplimiento normativo

Este indicador mide el grado de cumplimiento de la zona urbana y las edificaciones con lo establecido por la legislación y normativa ambiental aplicable en el lugar donde se instaure.

Espacios de innovación

Este indicador mide el grado de innovación de diseño o tecnología aplicada para el espacio urbano.

Tecnologías aplicadas

Aprovechamiento de las azoteas planas como jardines, aplicación de hidroponías en jardinerías exteriores e interiores, cultivos verticales, horticultura en maceta, etcétera.

Nivel de mejoramiento de la calidad urbana (logros medioambientales que produjo)

Es importante también evaluar los materiales, productos y recursos empleados; residuos, emisiones y eficiencia.

Esta evaluación integral proporcionará una clara idea del rumbo que debe tomar el urbanismo en el futuro, así como sus manifestaciones sintácticas, tipológicas y formales.

Conclusiones

Es importante que todas estas estrategias se vayan siguiendo, estudiando y complementando. Es interesante ver que aún falta una noción verdaderamente clara del hacer en la sustentabilidad, ya que todavía es muy poco el conocimiento y la aplicación de dichos parámetros, lo cual se ve palpado en nuestras ciudades.

Además, lamentablemente el concepto de *sustentabilidad* actualmente está muy contaminado ya que se crea una falsa idea de él, por esto la importancia de conocerlo y aplicarlo bien. Por lo cual se optó por desarrollar de una manera comprensible cómo lograr un verdadero desarrollo sustentable que incida en la generación de un urbanismo inteligente. Es relevante que, si se quiere tener certificaciones que evalúen la sustentabilidad, éstas se encaminen por medio no solo de adquirir artefactos tecnológicos sin antes considerar el buen diseño, el entorno, los materiales y recursos del lugar.

La metodología y los indicadores propuestos también son sinónimos de sustentabilidad, los cuales son un factor clave para la transformación de las ciudades y entornos que vivimos (todo lo que conllevan), y también para el cambio de mentalidad del público en general y especializado.

Al crear un organismo que regule todos estos aspectos se podrá dar paso a crear profesionistas arquitectos educados para responder a las demandas del país de manera eficiente, promoviendo una estrategia conjunta con instituciones y el Estado para desarrollar la sustentabilidad, así como los mismos usuarios de los edificios. De este modo se busca lograr un verdadero patrimonio competitivo, ahorro y vanguardia en las ciudades y entornos urbanos que se construyen y constituyen en México; para así posicionarse de una forma verdaderamente sustentable en el mundo, como ente de un nuevo cambio paradigmático, creando un urbanismo inteligente que considera un diseño, reordenamiento y planeación eficiente.

Bibliografía

- Foladori, G. y Pierri, N. (2005). *¿Sustentabilidad?: Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa.
- García, D. (2013). «Esquema general del desarrollo de la sustentabilidad del enfoque del desarrollo hacia la receta Brundtland del desarrollo sustentable» [Gráfico].
- García, D. (2013). *Informe técnico e investigación en análisis y propuesta de sistema de evaluación de sustentabilidad nacional para las edificaciones*. Guadalajara, México: Maestría en Arquitectura, Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG).
- Gutiérrez, E. y González, E. (2010). *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*. México: Siglo XXI editores.
- López, V. (2014). *Sustentabilidad y desarrollo sustentable: Origen, precisiones conceptuales y metodología operativa*. México: Trillas.
- Olgay, V. (2015). *Arquitectura y clima: Manual de diseño bioclimático para arquitectos y urbanistas*. México: Gustavo Gili.
- Stern, N. (2007). *Stern review: La economía del cambio climático*. Reino Unido: Stern review on the economics of climate change-HM Treasury.

Fuentes electrónicas

- Architizer. (2011). «Greenwashing en edificio icónico de nuestro pasado» [Gráfico]. Recuperado de <<http://architizer.tumblr.com/post/7267285909/eco-pop-abusing-sustainability-in-architecture>>.
- Bianco, V. (2011, 26 de junio). «Rosario: una de las ciudades más contaminadas». *Victoria Bianco* [Blog]. Recuperado de <http://victoriabianco.blogspot.mx/2011_06_01_archive.html>.
- «Ciudad autosuficiente Ecópolis-Valencia» [Gráfico]. (2013, 23 de julio). *Revista Digital Apuntes de Arquitectura*. Recuperado el 7 de junio de 2015, de <http://apuntesdearquitecturadigital.blogspot.mx/2013/07/100-proyectos-de-arquitectura_23.html>.
- Dallo, E. (2010, 20 de diciembre). «La tierra prometida». *DTLUX*. Recuperado el 4 de febrero de 2016, de <<http://www.dtlux.com/mundolux/premium/articulo/masdar-ciudad-ecologica-tierra-prometida>>.

- e3ecodesign. (2014). «Análisis de ciclo de vida de la cuna a la cuna» [Gráfico]. Recuperado de <<http://www.e3ecodesign.com/wp-content/uploads/2014/10/de-la-cuna-a-la-cuna.png>>.
- Gaceta Mexicana* (2015, 23 de julio). «Incrementa problema de recolección de basura». Recuperado de <<http://www.gacetamexicana.com/incrementa-problema-de-recoleccion-de-basura/>>.
- Hank, Jarz (2011, 22 de junio). «O' Mighty Green / STAR strategies + architecture», en Archdaily. Recuperado de <<http://www.archdaily.com/144654/0%25e2%2580%2599-mighty-green-star-strategies-architecture>>.
- Hilal, A. (2011, 11 de agosto). «“Ecopolis” Complex in Valencia, Spain/by Luis de Garrido» [Gráfico]. Recuperado de <<http://www.architecturelist.com/2011/08/11/ecopolis-complex-in-valencia-spain-by-luis-de-garrido>>.
- Inmuebles24. (2015). «Nuevo desarrollo inmobiliario en Bahía de Banderas, Nayarit» [Gráfico]. Recuperado de <<http://www.rentasyventas.com.mx/casas-en-condominios-en-venta-en-bahia-de-banderas-nayarit/casa-nueva-a-la-venta-de-2-re-camaras-en-san-vicente-nayarit-ejido-san-vicente/i747740.html>>.
- Iwamotoscott Architecture. (2015). «Hydro-Net SF 2018». Recuperado el 7 de junio de 2015, de <<http://www.iwamotoscott.com/HYDRO-NET-SF2108>>.
- La era de la sustentabilidad de altura*. (2010). Recuperado el 6 junio de 2015, de <<http://www.cnnexpansion.com/obras/2010/09/28/to-duis-or-no-to-duis>>.
- Leticia. (2009, 3 de agosto). «Ciudades más contaminadas del mundo». *Faunatura*. Recuperado de <<http://www.faunatura.com/ciudades-mas-contaminadas-mundo-i.html>>.
- Montaner, J. y Muxí, Zaida. (2006, 12 de julio). «Curitiba: hacia la ciudad ecológica» [Gráfico]. Recuperado de <<http://arquifuturo.jimdo.com/curitiba-ciudad-ejemplar>>.
- Morán, J. (2013, 3 de junio). «Guadalajara supera al DF en 3 contaminantes». *Unión Jalisco*. Recuperado de <<http://m.unionjalisco.mx/articulo/2013/06/03/medio-ambiente/guadalajara/guadalajara-supera-al-df-en-3-contaminantes>>.
- «Panorámica Curitiba, Brasil» [Gráfico]. (2014). *Turismo en Fotos*. Recuperado de <<http://www.turismoenfotos.com/659/panoramica-de-curitiba>>.
- Rivera, J. (2014). «Viviendas unifamiliares en Tlajomulco» [Gráfico]. *Vivanuncios*. Recuperado de <<http://www.vivanuncios.com.mx/a-venta-inmuebles/tlajomulco-de-zuniga/casas-y-departamentos-real-del-sol/1001150455650910>>.

- 371092209?utm_source=mitula&utm_medium=aggregator&utm_content=115045565&utm_campaign=homes».
- SiemensAG. (2010). *Índice de ciudades verdes en América Latina*. Munich: SiemensAG. Recuperado de <https://www.siemens.com/press/pool/de/events/corporate/2010-11-lam/Study-Latin-American-Green-City-Index_spain.pdf>.

El transporte urbano y los grupos vulnerables en Pachuca, México

Verónica Ramona Ruiz Arriaga¹

Introducción

Considerar que las y los usuarios del servicio de transporte público son la mayoría de la población, perteneciente además a la clase media, media baja y baja, sería suficiente para identificarlo como de atención prioritaria para el desarrollo regional. Máxime, si se toma en cuenta la suma de los factores de vulnerabilidad en el transporte, consistentes en: ser menor de edad, ser mujer y estar embarazada, ser adulta o adulto mayor, tener limitaciones físicas, viajar cuidando a otra persona o llevando una carga agregada.

El crecimiento acelerado de una zona urbana como Pachuca, Hidalgo, implica dificultades para la movilidad de toda esa gama de habitantes y si uno de los problemas más sensibles para la población es justamente el del transporte (como fue identificado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018), más apremiante es para las personas con mayor vulnerabilidad, pues requieren un servicio incluyente y humano que aminore el nivel de riesgo al que están expuestos y les permita el acceso a los servicios distantes.

Sin embargo, el transporte apenas toma en consideración la existencia de tales grupos y responde mínimamente y de manera aislada a las necesidades de sus usuarios.

La investigación sobre las condiciones en que los vulnerables ejercen la movilidad urbana en Pachuca, se da en la coyuntura del cambio del sistema de transporte convencional y el nuevo sistema de transporte público basa-

¹ Doctorada en Ciencia Social con Especialidad en Sociología por El Colegio de México. Adscrita actualmente a El Colegio del Estado de Hidalgo en su programa de Posdoctorado con apoyo de Conacyt. Correo electrónico: <veratlax@yahoo.com.mx>.

do en el modelo BRT (*Bus Rapid Transit*).² Esa coyuntura permite evaluar el transporte saliente y el entrante, a efecto de analizar los aspectos que favorecen o no a los grupos vulnerables.

Para tal efecto, este reporte describe y analiza el perfil de la población usuaria más vulnerable de acuerdo a las características ya indicadas, el cual se obtuvo empleando principalmente la metodología cuantitativa, apoyada por la cualitativa. Las técnicas empleadas en campo fueron la encuesta, la observación participante y la entrevista guiada.

El material siguiente presenta el contexto del problema, su fundamento, los datos encontrados y los resultados.

Contexto

Una sociedad incluyente, es decir, aquella que no es propensa a la discriminación cotidiana, percibe, atiende y resuelve de manera prioritaria, formal e informalmente, las necesidades de los grupos vulnerables, pues tiene incorporada en su cultura el respeto a los derechos humanos.

A partir de los resultados reportados por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), se corrobora que la sociedad mexicana es excluyente y discriminatoria (Raphael, 2012: 93). Por eso se adopta explícitamente la perspectiva de derechos humanos (que busca el respeto a la dignidad e igualdad de las personas) en el ámbito de la presente investigación sobre el transporte, que afecta a la mayoría absoluta de la población; se da visibilidad al sector poblacional vulnerable, generalmente invisibilizado; y se le constituye en una referencia para hacer más notorio el efecto positivo o negativo de un modelo de transporte determinado para toda la población.

Además, cabe comentar que explorar el nivel en que se respetan los derechos humanos de los grupos vulnerables, pondrá a prueba la teoría del mecanismo cultural, que puede demostrar una sistemática tendencia excluyente en contra de los grupos desfavorecidos (Ruiz, 2012) y la presencia del *habitus* de Bourdieu.

² El BRT será adaptado a la estructura de la ciudad, por lo que tendrá diferencias importantes con el que está operando con buenos resultados en distintas partes del mundo como España, Finlandia, Francia, Países Bajos, Reino Unido, Turquía, China, India, Indonesia, Pakistán, Nigeria, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos de América, Perú, Brasil, Colombia, Chile y la Ciudad de México.

Las evaluaciones formales del país en materia de transporte, acostumbra centrarse en modelos extranjeros que identifican el cumplimiento de los objetivos de operación de las rutas respecto a distintos factores como: cupo de las unidades, número de pasajeros, número de recorridos por unidad, kilómetros y horas operados, ingresos y costos de operación (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1989: 3, 6 y 9). Sin embargo, no monitorean la calidad del servicio propiamente dicho y mucho menos evalúan si es acorde al respeto de los derechos de la población vulnerable.

La estructura del transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Pachuca está siendo modificada, como ya se dijo. Actualmente opera el Sistema Convencional de Transporte y está previsto que en unos meses más sea reemplazado a lo largo de 16.5 kilómetros, por el denominado Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Zona Metropolitana de Pachuca (SITMAH). Esta investigación se ocupa de identificar las características de los usuarios del servicio público de pasajeros que se movilizan a lo largo del recorrido por modificar, con especial énfasis en los vulnerables.

De esta forma, se hace observable la dificultad y el riesgo que pueden tener para movilizarse las personas adultas mayores, las niñas y los niños, quienes tienen alguna dificultad motriz, y quienes deben transportarse auxiliando a otra persona o llevando consigo una carga adicional, pues todas esas circunstancias impiden reaccionar con la misma agilidad y fuerza que una persona sin ese hándicap, el cual muchas veces no es único, sino múltiple y, por lo tanto, más difícil de sobrellevar y superar.

La experiencia de movilizarse en el transporte público urbano transcurre por lo general sin que alguien la perciba como una rutina en la que está presente la discriminación (Raphael, 2012: 60) y una evidente falta de justicia social, aunque indudablemente las condiciones de los espacios peatonales y del transporte colectivo de pasajeros sean apenas tolerables para personas en su máxima capacidad de desplazamiento y francamente agresivas para quienes tienen alguna limitación.

A diferencia de las protestas de los automovilistas cuando el asfalto presenta daños, las malas condiciones de los espacios y servicios para el peatón no son cuestionadas y se asumen como algo dado naturalmente.

Tal problemática dio margen a definir como objeto de estudio al transporte público convencional de pasajeros de Pachuca,³ que corre del centro de la ciudad hasta su colindancia sur con Zempoala, a la altura de Téllez, dado que esa ruta ha sido definida como el primer corredor del sistema de transporte que está por iniciar operaciones.⁴

Con el reordenamiento del sistema de transporte urbano convencional y el funcionamiento del Tuzobús se pretende mejorar el servicio, la calidad de vida de los usuarios y de los habitantes de la región, y hacer poco atractivo el desplazamiento en automóvil. Para esto, es conveniente analizar las condiciones requeridas por el público usuario, según su perfil y en particular de las personas con mayores dificultades, único supuesto que permitiría asegurar la prestación adecuada del servicio para todas y todos los usuarios.

Considerando los factores mencionados, la investigación aquí planteada identifica a los grupos vulnerables usuarios de ese servicio y los elementos culturales involucrados en el tipo de servicio de transporte público que se brinda en lo que será el primer corredor del Tuzobús y en su caso, la normalización presente.

Fundamento

El derecho a la movilidad que sustenta jurídicamente el estudio está relacionado con el derecho a la ciudad, y ambos se fundamentan en los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3 En la segunda etapa de la investigación, se evaluará también el BRT que reemplazará al convencional.

4 Actualmente el transporte público de pasajeros en el municipio y en la Zona Metropolitana de Pachuca es proporcionado por camiones y camionetas que conforman el llamado Sistema de Transporte Convencional, integrado por 97 rutas; de estas 33 van a ser sustituidas en el primer corredor por el nuevo transporte.

En el Proyecto Regional de Movilidad Urbana de la Zona Metropolitana de Pachuca de 2008 se concibió un sistema de transporte de tránsito rápido, cuya implementación se anunció el 17 de noviembre de 2011 previendo que las obras necesarias iniciarían el siguiente año. Sin embargo, esto ocurrió de manera oficial hasta el 29 de octubre de 2013, destinando una inversión de 856 millones de pesos, e iniciando la construcción del carril exclusivo y de las instalaciones necesarias para la operación del denominado Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Zona Metropolitana de Pachuca (SITMAH o Tuzobús) que reemplazará al convencional.

El nuevo sistema entrará en operación por etapas. El primer corredor tiene una extensión de 16.5 kilómetros en que se distribuyen 30 estaciones, se prevé que realizará 150 mil viajes diarios y contará con apoyo de rutas alimentadoras.

(CPEUM), en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Para los efectos de este trabajo se entiende que el derecho a la movilidad es la prerrogativa que faculta a las personas a desplazarse de un punto a otro del espacio (Hanson, S. y Giuliano, G., 2004). Tiene carácter instrumental e incide en el acceso y en el ejercicio de otros derechos, por ejemplo, al trabajo, a la educación, a la salud, etcétera.

Por lo tanto, las deficiencias en los medios de movilidad influyen en los derechos de los habitantes en las ciudades y en el deterioro de las condiciones de vida de la población, a partir de la calidad del servicio, su frecuencia y «los tiempos invertidos en los traslados, el costo económico y el impacto en el presupuesto familiar, así como la inseguridad que se vive en los trayectos» (ONU-Hábitat, 2015: 6).

Esa realidad es percibida por la ciudadanía, como lo reconoce el Plan Nacional de Desarrollo, que identifica el apoyo a los grupos vulnerables como la tercera de las preocupaciones de la sociedad, solo después de la educación y del crecimiento económico (Gobierno de la república, 2013: 178); y ubica la palabra *transporte* entre las de mayor incidencia en los temas de que se ocuparon los encuestados (Gobierno de la república, 2013: 182), lo cual muestra la trascendencia social para el país del problema investigado.

En la misma línea, la tendencia internacional presente en el Informe especial sobre el derecho a la movilidad en la Ciudad de México 2011-2012, reconoce que las estrategias y líneas de acción contempladas en materia de transporte y accesibilidad, deben garantizar el derecho a la movilidad bajo un nuevo paradigma, donde las personas sean el centro del sistema de movilidad y se les reconozca la titularidad del derecho colectivo a moverse adecuadamente; donde el Estado se comprometa a proporcionar infraestructura vial y sistemas de transporte de calidad y espacios públicos con accesibilidad universal; a dar protección para las mujeres (Román, 2008) y para las personas que tengan una condición o situación de vulnerabilidad, como es el caso de quien tiene discapacidad, es infante o persona adulta mayor (Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2012: 1).

Así, los sistemas de transporte urbano masivo están específicamente llamados a mejorar la movilidad de las ciudades, siendo congruentes con el desarrollo urbano sustentable; aprovechando las tecnologías para optimizar el desplazamiento de las personas; y fomentando el uso del transporte público masivo, el transporte peatonal, la utilización de bicicletas y el uso racional del automóvil (Gobierno de la república, 2013: 141).

Resultados

Las características físicas evidentes de vulnerabilidad de las personas usuarias del transporte que se han registrado en campo, de acuerdo con la tipología planteada, son: mujeres; de 15 o menos años y adultos de 60 y más años de edad; discapacidad temporal o permanente; embarazo; obesidad; estar al cuidado de otra persona (en diada); o portar consigo alguna carga.

A efecto de tener mejor representada a la población usuaria, el trabajo de campo se realizó en diferentes horarios y días de la semana, a bordo de las unidades de transporte colectivo urbano de pasajeros y en las distintas rutas que circulan en las vialidades que ocupará el primer corredor del Tuzobús.

Fueron 1 105 las personas de quienes se registraron las características físicas presentes y asociadas a la vulnerabilidad como usuarios de ese servicio.

Con respecto a las características estudiadas, debe señalarse que las mujeres se han considerado más vulnerables que los hombres no solo por la fuerza y habilidad física —que suelen tener más desarrollada—, sino por la vestimenta que limita más a las mujeres por el uso de vestido, escote, ropa ajustada y zapatos de tacón (Ruiz, 2014: 73).

En razón de la edad se explica por sí misma la vulnerabilidad atribuida a las personas que cursan en los extremos de la vida, ya que su capacidad de reacción y fuerza es mucho menor que la de las personas en plenitud física. Además, por las posibles consecuencias de una caída o golpe en estos dos subgrupos de edad, se clasificó como de mayor vulnerabilidad el de los adultos mayores.

De la misma manera, está claramente justificada la inclusión en el grupo de los usuarios vulnerables, a quienes tienen dificultad de locomoción o

una discapacidad; llevan consigo a un bebé o van cuidando de una persona limitada; a quienes presentan obesidad, o llevan alguna maleta o carga que dificulte su desplazamiento.

Cuadro 1. Perfil de las personas usuarias del transporte colectivo de Pachuca

Concepto		%
Sexo	Mujer	57.56
	Hombre	42.26
	Sin id (bebé)	0.18
Con carga		81.00
Edad	Adulta mayor	10.14
	Menor	6.24
Con discapacidad		0.90
Con obesidad		2.26

Fuente: Elaboración propia con resultados de los registros de campo.

En el área de estudio, el transporte público de pasajeros moviliza al 70 por ciento de sus habitantes. De esta proporción, se identificó en campo 77.29 por ciento de vulnerables: mujeres (636), personas de 60 o más años (112), menores de edad (69 y dos bebés) y con discapacidad motriz (10), además de los usuarios que viajan con carga agregada (895) (cuadro 1).

Conclusiones

El trabajo pretendió identificar el perfil y composición de la población usuaria del servicio de transporte público de Pachuca, especialmente de la más vulnerable, para señalar la repercusión de los problemas existentes en ese servicio, sobre aquel amplio sector de la población.

La vulnerabilidad de las y los usuarios del transporte de Pachuca es evidente en al menos 77.29 por ciento de las observaciones, en razón de sus rasgos personales especificados, y en 81 por ciento de la población con carga agregada.

Cuando esas características coexisten en una persona, por ejemplo, una mujer de la tercera edad con discapacidad, con obesidad y que lleva consigo una carga agregada, tal conjunción imprime mayor dificultad a su traslado, limita sus movimientos y disminuye su capacidad de reacción ante un eventual riesgo.

A pesar de todo eso, el transporte público convencional de Pachuca no atiende las necesidades de las personas vulnerables. Entre tanto, las y los usuarios entrevistados consideran inseguro, inadecuado y caro el servicio, pero admiten no haber reportado ante las autoridades competentes nada de eso, ni algún incidente o problema surgido a bordo.

Es decir, el diagnóstico resultante indica que aun siendo abrumador el número de personas vulnerables que usa el transporte público urbano, las y los usuarios, por razones de tipo cultural y de falta de confianza en las autoridades del sector, solo censuran internamente los aspectos fallidos del servicio, normalizan el mal estado de los espacios peatonales y se autoexcluyen como factor de cambio, asumiendo que es inviable la modificación del estado de cosas existente.

Bibliografía

- Ayuntamiento de Pachuca de Soto. (s. f.). *Plan Municipal de Desarrollo 2012-2016*. México: Ayuntamiento de Pachuca de Soto.
- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (1995). *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México: Distribuciones Fontamara.
- Bourdieu, P. (2003). *La distinción: Criterio y bases sociales del gusto*. México: Taurus.
- Castells, M. (2001). *La era de la información: Fin de milenio*. Madrid: Alianza.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1992). *Hacia una Europa de la solidaridad: Intensificación de la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). (2010). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México: Enadis 2010. Resultados Generales*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2013). Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 febrero de 2013. México: Gobierno de la República.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (s. f.). *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016*. México: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Hanson, S. y Giuliano, G. (2004). *The geography of urban transportation*. Nueva York: The Guilford Press.
- Jiménez, M. (2008). «Aproximación teórica de la exclusión social: Complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo». *Estudios Pedagógicos XXXIV* (1), 173-186.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2010). Publicada en el *Periódico Oficial* el 12 de abril de 2010. Última reforma el 2 de septiembre de 2013. México: Gobierno del estado de Hidalgo.
- Ley de Transporte para el Estado de Hidalgo. (2013). Publicada en el *Periódico Oficial* el 29 de julio de 2013. México: Gobierno del estado de Hidalgo.
- ONU-Hábitat. (2015). *Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015*. México: Senado de la República-Grupo de Parlamentarios para el Hábitat.
- Raphael, R. (Coord.). (2012). *Reporte sobre la Discriminación en México, 2012: Introducción general*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Román, M. y Velázquez, I. (2008). *Guía de urbanismo con perspectiva de género*. Murcia, España: Instituto de la Mujer de la Región de Murcia.
- Ruíz V. R. (2012). *Mecanismo cultural de la violencia intrafamiliar: Estudio con datos actuales de Tlaxcala, México*. España: Editorial Académica Española.
- Ruíz, V. R. (2014). *¿Y si hablas de...sde tu ser hombre?: Violencia, paternidad, homoeotismo y envejecimiento en la experiencia de algunos varones*. México: El Colegio de México.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (1989). *Metodología para la evaluación de rutas de transporte público*. México: Instituto Mexicano del Transporte.

Fuentes electrónicas

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2012). *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal, 2011-2012*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recuperado de <<http://movilida->

ddh.cd hdf.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=40>.

Gobierno de la República. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: Gobierno de la República. Recuperado de <<http://pnd.gob.mx>>.

Marco jurídico y participación ciudadana en el desarrollo urbano municipal

Marco jurídico y reglas de participación ciudadana en los municipios de Sahuayo y Jiquilpan, en el estado Michoacán

Juan Pablo Navarrete Vela¹

Introducción

El propósito de este trabajo se enfoca en realizar una breve reflexión sobre la democracia, así como identificar el marco jurídico y las reglas de participación ciudadana de los municipios de Sahuayo y Jiquilpan, en Michoacán, México. Es de interés identificar las reglas en el ámbito estatal y local, por ello, se revisa la Ley de Participación Ciudadana de Michoacán (LPCM) y se compara con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). Se puntualiza el estatus de ambas y se precisa las áreas de oportunidad para el caso de Michoacán.

¿Por qué es relevante compararlas?, se considera que en la segunda se establecen mecanismos e instrumentos que permiten mayor interacción de los ciudadanos en la Ciudad de México en comparación con Michoacán. En ese caso Sahuayo y Jiquilpan todavía se encuentran limitados respecto de mecanismos intermedios y directos de participación. Si bien la Ley en la Ciudad de México podría ser perfectible, sí representa una guía ideal para cambios futuros, líneas que deben ser abordadas política y jurídicamente en Michoacán.

Para la reflexión en el ámbito local, se revisan los bandos municipales vigentes, con el propósito de precisar cómo se encuentra la regulación respecto de la participación ciudadana y si ésta alienta o desincentiva que

¹ Doctor en Estudios Sociales, Línea de Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Profesor investigador TC en el Área de Gobernabilidad y Nueva Ciudadanía en la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, Miembro del SNI. Correo: <jpnvela@hotmail.com>.

los habitantes manifiesten su opinión de las acciones de gobierno y de las decisiones públicas.

El trabajo está organizado en una breve discusión teórica, además se ofrecen datos sobre la percepción ciudadana en temas básicos de la democracia: partidos, credibilidad, aprobación o rechazo, entre otros. A través del trabajo se definen conceptos básicos, útiles para un análisis más amplio. En la parte final se ofrecen propuestas a las Leyes vigentes en Michoacán.

Fundamentos teóricos de la democracia y participación política

La participación de los ciudadanos

La democracia es una de las diversas formas de gobierno en la tipología de la ciencia política, es decir, existen otras como la dictadura, los regímenes totalitarios, etcétera (Sartori, 1996: 225). Para el politólogo Robert Dahl, la democracia asegura una cantidad importante de derechos, valores y obligaciones. Entre sus rasgos distintivos e ideales se encuentran: «cargos públicos electos, elecciones libres e imparciales, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía en las decisiones y una ciudadanía inclusiva» (Dahl, 1999: 99). El último punto, *una ciudadanía inclusiva*, debería ser uno de los elementos centrales al construir una ley de participación ciudadana.

En sentido teórico opuesto, si se considera que el actor principal es el ciudadano y no los partidos políticos, entonces, las exigencias hacia el régimen político proceden de abajo y no de la dinámica propuesta por el gobierno (de arriba). Esta es una discusión bastante importante, la cual se enfoca en la agenda de gobierno, o bien, la agenda ciudadana. Ambos temas abordados por Kingdom (1995).

El eje central de este apartado gira en torno al significado de la democracia, aunque dicha tarea no está exenta de dificultades teórico-metodológicas, ya que «por un lado la democracia requiere de una definición prescriptiva, por el otro no se puede ignorar la definición descriptiva», la primera entendida como *lo que debería de ser* y la segunda como *en realidad es* (Sartori, 1997: 4). Los argumentos de este artículo se enfocan hacia lo primero.

Siguiendo esa distinción, si los ciudadanos no fueran pasivos sino participativos, entonces serían parte de una democracia exigente como la plantea el italiano Gianfranco Pasquino (1999); sin embargo, esto requiere ciudadanos no solamente interesados sino responsables en torno a temas como la cultura de la legalidad, compromiso social y no limitarlo al ámbito político.

La cultura de la legalidad requiere del ciudadano, el respeto y conocimiento de la ley. Sobre este tema se señalan los siguientes factores esenciales: «considerar el contexto, identificar el marco legal, la educación formal: la escuela, la educación no formal y la educación informal: los medios de comunicación» (Laveaga, 2006: 73-90). Con base en estos argumentos, no se trata simplemente de crear mecanismos legales de participación, sino también de que los ciudadanos respeten la ley. El teórico francés Maurice Duverger señala dos posibilidades, en las cuales el ciudadano asume una postura sobre la obediencia: primero, tienden a obedecer por el temor a la sanción (castigo legal) y por la existencia de un sistema de creencias (el castigo puede consistir en una reprobación social difusa, burla, vacío social). Segundo, la obediencia se sigue por un sistema de valores y está constituido por la importancia que se le da a la regla misma (Duverger, 1996: 34).

Lo que Duverger expone alude a dos escenarios: primero, se entiende que la ley refiere una restricción al comportamiento de las personas, es decir, una visión negativa de las reglas, la cual expresa que la obediencia permite una dominación del Estado; en el segundo argumento se asume la ley de forma positiva, porque a través de ella se alcanza protección, orden y administración social.

Ahora bien, si existen leyes y un marco jurídico, ¿en dónde ocurre la participación? La respuesta se orienta directamente hacia el régimen político, el cual se entiende como el entramado normativo, las reglas escritas y no escritas que de ella emanan. Es definido como «el conjunto de instituciones y procesos —formales e informales— que median entre el Estado y la ciudadanía. Estos, a su vez, determinan el acceso a los cargos públicos y señalan los actores, recursos y estrategias admitidos o excluidos en dicho acceso, en el marco de valores, prácticas y reglas específicos» (Chaguaceda, 2012: 164). A partir del argumento previo, se entiende que los ciudadanos,

partidos y poderes públicos están inmersos en un régimen político, en este caso, estatal y municipal.

El asunto en este contexto se orienta hacia cómo los ciudadanos utilizan los canales institucionales (reglas) para ejercer su derecho de participar en la formulación de las decisiones públicas. Al retomar las dos posibilidades de Duverger (construye o administra) «las reglas son útiles para incentivar o desincentivar determinadas conductas y su conocimiento permite que cada actor pueda albergar ciertas expectativas respecto del comportamiento de los demás» (Vallès, 2007: 172). Si esperamos que los ciudadanos se interesen en participar en la política gubernamental, entonces, el régimen político estatal y municipal debe incluir incentivos (instrumentos de participación) que posibiliten el acceso a la toma de decisiones, aunque Laveaga (2006) apunta que también es necesario el conocimiento y la educación cívica de los ciudadanos.

Los cambios en el régimen político

En la ciencia política encontramos dos enfoques que permiten explicar el origen de los cambios en el régimen político, se denominan desde arriba, *Top down*, y una visión de abajo hacia arriba, *Bottom up* (Meny y Thoenig, 1992). En el primer enfoque, el énfasis primordial se dirige hacia la importancia de las instituciones políticas y en el segundo, hacia la exigencia de los ciudadanos a su gobierno. En el primero, el gobierno es quien establece la agenda, preferencias y necesidades de la población; mientras en el segundo, los temas de la agenda devienen de un proceso de negociación en el cual participan diferentes actores (públicos y privados). «Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública» (Elder y Cobb, 2007: 77).

El primer enfoque está basado en la necesidad de una nueva gestión pública, en la cual se deben llevar a cabo las siguientes etapas: «reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización» (Concepción, 2011: 34-35). A partir de esas etapas se modernizan los procesos en la administración pública. Desde esa postura resulta fundamental adecuar el marco jurídico en los (municipios) Ayuntamientos, así como dirigir la actuación gubernamental para obtener resultados de eficacia y la

maximización de los recursos. En esa perspectiva racional no se debe perder de vista que las políticas gubernamentales están encaminadas a mantenerse en el poder. «El gobierno siempre actúa para maximizar el caudal de votos [...] las acciones del gobierno son una función de la forma en que espera que voten los ciudadanos y de las estrategias de sus opositores» (Downs, 2007: 96-97). Con esa base argumentativa, la preocupación de quienes ejercen el poder recae en mantenerse en él y los ciudadanos son considerados consumidores en un mercado político.

En el segundo enfoque, la construcción de la agenda requiere, además de la participación de los partidos políticos y de las instituciones políticas gubernamentales, «la aceptación social de las políticas, la coordinación social, y la capacidad de autoorganización de organizaciones y redes privadas» (Vallès, 2007: 430). Es decir, la preeminencia se enfoca en la participación informada y organizada de los ciudadanos a través de diferentes grupos de expresión, de interés, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), entre otras.

Desde el ámbito institucional se recomienda que las OSC deben fortalecer lo siguiente: «Las organizaciones de la sociedad civil deberían intervenir en las actividades de cooperación técnica durante todas las fases de la planificación de los programas, es decir el diseño, la sostenibilidad, la aplicación/ejecución, la vigilancia y la evaluación, así como en las actividades complementarias» (Mezzalama, 2002: 8). Lo anterior requiere no solo de capacidad de movilización, sino de mecanismos propios de profesionalización de los miembros, fortalecer la actividad y relación con los intelectuales, así como la difusión y extensión del pensamiento crítico de los integrantes.

El trabajo de Esther del Campo es útil para diferenciar las características entre OSC y grupos organizados de presión política, estos últimos definidos conceptualmente como una «organización permanente, interés común, sus integrantes en principio no ocupan posiciones de gobierno y despliegan acción» (Del Campo, 2002: 2). Estas cualidades permiten diferenciar a las OSC, los grupos de presión ante los movimientos sociales, los cuales surgen bajo el siguiente contexto: «tensiones estructurales, conflictos sociales, generan una identidad colectiva —*un ellos y un nosotros*—, se busca un interés colectivo» (Ibarra, 2000: 1).

Los cambios en el régimen político desde la perspectiva de la acción colectiva dependen de la posición de activismo de los ciudadanos en la movilización social.

Ciudadanos pasivos o activos

Robert Dahl (1999) señala que la libertad de expresión y opinión se aseguran en la Constitución y que están ligadas con otro pilar fundamental de la democracia: la representación política. Al revisar la literatura encontramos dos posturas respecto de la representación: «ciudadanía pasiva y activa» (Janoski, 1998: 9). Si se asume que la participación del ciudadano se limita al voto, su participación termina al momento de su sufragio. La tesis de la participación pasiva proviene de un modelo instrumental y competitivo de la democracia, en la cual se permite la rotación de cargos públicos electos por la vía de las instituciones de manera pacífica, pero la tesis contraria incluye procesos de deliberación, participación directa de los ciudadanos y canales de rendición de cuentas. En ese sentido, una tarea fundamental se enfoca en «combatir la exclusión social y cultural, pasar de los compromisos *posibles* en la democracia a los *deseables*» (Bilbeny, 1999: 135). En este enfoque los ciudadanos son participativos e interesados en los asuntos públicos de su comunidad y manifiestan —idealmente— una preocupación por el rumbo del país.

La ciencia política, a través de la corriente del conductismo norteamericano, ofreció una tipología clásica que evaluó el grado de cultura política a partir de tres tipos puros: «Parroquial, súbdito y participativa» (Almond y Verba, 1963: 28-36), en la cual, a mayor grado de cultura política mayor incidencia tanto en el conocimiento del funcionamiento del sistema político como en la participación política. La tesis central de ambos autores se puede resumir (grado de conocimiento + participación en los asuntos públicos). Lo anterior está determinado por tres tipos de orientaciones del ciudadano hacia su sistema político:

Orientación cognitiva, es decir, conocimiento y creencias acerca del sistema político, de sus roles y de los incumbentes de dichos roles de sus aspectos políticos (*inputs*) y administrativos (*outputs*). Orientación afectiva o sentimientos acerca del sistema político, sus roles, personal y logros; y orientación evaluativa, los juicios y opiniones sobre objetos políticos que

involucran típicamente la combinación de criterios de valor con la información y sentimientos (Almond y Verba, 1963: 31).

Los autores explican que dependiendo del grado de fuerza de esas orientaciones se determina el tipo de cultura política: parroquial, súbdito o participativo, aunque en la realidad lo que impera en la propuesta de los autores son tipos de culturas mixtas: parroquial-súbdito, súbdito-participante o parroquial-participante.

Para fortalecer el grado de cultura política se requiere un modelo de democracia que promueva una responsabilidad compartida entre las decisiones del gobierno y las exigencias de la sociedad civil, es decir, no solo buscar la promoción de cambios políticos sino también capital social entendido como «inclusión social, compromiso emocional de los actores y confianza personal en las instituciones» (Baurmann, 2013: 40). A partir del esquema de Almond y Verba, se requieren ciudadanos dispuestos a adquirir mayor cultura política, a pasar de una visión de súbdito hacia una participación más efectiva. Ahora bien, ¿cómo se define la participación ciudadana?

El término remite a la actividad pública en la cual los individuos toman parte de la comunidad, local o nacional, en su condición de ciudadanos y sujetos activos de ella. Es decir, la participación ciudadana tiene un componente político, que no es necesariamente partidario. Estriba en la participación de la ciudadanía en asuntos y acciones públicos o de interés general (Ramírez, 2013: 11).

El teórico italiano Norberto Bobbio señala que «quíerese o no, el mercado político, en el sentido concreto de relación generalizada de intercambio; entre gobernantes y gobernados, es una característica de la democracia» (Bobbio, 2000: 156). Su argumento refiere que la democracia es un juego de negociación e intercambio, sin embargo, las leyes actuales en Michoacán privilegian más a los partidos políticos como los actores para negociar, lo cual restringe a los ciudadanos porque no encuentran mecanismos de inclusión intermedia en la toma de decisiones.

Los mecanismos de participación ciudadana son las formas que facilitan su interacción con la sociedad, en función del interés público. Se plantean tres momentos de participación de los ciudadanos: planeación (propuestas), ejecución (información y seguimiento) y evaluación (estudios de percepción) (CIPC, 2008: 6). A partir de lo anterior se propone que el ciudadano participe

en todo el proceso de los programas y políticas públicas: planeación, ejecución y evaluación; aunque primero se requieran modificaciones constitucionales para que las leyes estén en concordancia con dicha posibilidad.

Es pertinente precisar que la democracia requiere de instrumentos efectivos de rotación de cargos públicos, pero también es necesario recoger la voluntad del pueblo y que eso se traduzca en la solución de problemas concretos. El académico francés Alain Touraine enfatiza que «no hay democracia que no sea representativa, y la libre elección de los gobernantes por los gobernados estaría vacía de sentido si éstos no fueran capaces de expresar demandas, reacciones o protestas formadas en la sociedad civil» (Touraine, 2000: 79). En ese sentido, las leyes deben reflejar la posibilidad de que los ciudadanos no solo expresen demandas sino que participen en el proceso de deliberación pública.

La concepción de una democracia deliberativa se resume en el siguiente párrafo: «considera que el sistema político de toma de decisiones debe basarse, primordialmente, en la discusión. Vincula las ideas de discusión e imparcialidad» (Gargarella, 1995: 2). De lo anterior, resulta el elemento central del pensamiento de la democracia que va más allá de un simple instrumento. La propuesta de la democracia deliberativa también ha sido una de las preocupaciones centrales de Habermas (1999). Ésta implica la capacidad de vinculación de la discusión, es decir, como procesos de reflexión normativa (legal) y no solo como recomendaciones sin aplicabilidad constitucional.

Si se trata de una relación entre gobernantes y gobernados, deberían existir reglas y canales que permitan la interacción de los ciudadanos más allá del voto. Los partidos, desde luego, cumplen una función básica en la democracia: «canalizan, expresan y comunican» las peticiones del pueblo (Sartori, 2005: 89), al menos de manera ideal, pero la democracia no termina en el diseño efectivo de la ingeniería constitucional de un sistema político, por lo cual es pertinente instrumentar canales que dirijan la actuación de los ciudadanos en los siguientes aspectos: «espacios públicos, espacios de decisión, mecanismos de transmisión, rendición de cuentas pública y decisividad» (Tejera y Castro, 2014: 427-431). Lo que apuntan ambos académicos se enfoca en instrumentar canales de participación intermedia y directa en la toma de decisiones.

Preguntas sobre la percepción acerca de la democracia

En este apartado se presentan datos empíricos recabados a través del instrumento metodológico de las encuestas, de las cuales se retoma la opinión en temas específicos. Los resultados muestran desafección hacia la democracia, partidos y hacia los funcionarios ejecutivos, es decir, un bajo nivel de confianza y credibilidad. En los trabajos académicos también se puntualiza ese proceso. Es evidente el rechazo entre la mayoría de la población hacia las entidades y actores vinculados al circuito institucional (diputados, policía, partidos, gobernadores, etcétera[...] ante la pregunta ¿Qué tan necesarios son los partidos políticos para que el país funcione?, la respuesta fue: 28 por ciento, mucho; 35 por ciento, algo; 20.7 por ciento, poco; 8.1 por ciento, nada; 7.4 por ciento, no contestó [Mora *et al.* 2014: 71-75]).

Si consideramos la escala más alta (mucho), solamente 2.8 de cada 10 ciudadanos piensan que los partidos son relevantes para el funcionamiento democrático. De ahí se desprende una explicación provisional del desinterés, ya que si existe desconfianza, ¿cómo participar en un canal que carece de legitimidad (aceptación y aprobación)?

Un problema persistente en la relación partido-ciudadano radica en el alto nivel de desconfianza. En la Encuesta de Cultura Política Municipal² (ECPM), los resultados arrojaron que 7.5 de cada 10 personas opinan que los partidos no poseen credibilidad, mientras en otra pregunta, la calificación de aprobación hacia su desempeño en una escala del 1 al 10 fue de 4.1, es decir, reprobados.

En el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, elaborado por el Instituto Federal Electoral (IFE), se analizó «la incapacidad de los partidos políticos para recuperar la confianza de los ciudadanos, quienes los perciben cada vez menos como genuinos representantes de sus intereses» (*Informe país*, 2014: 17). En ese sentido, las reglas en el régimen po-

² Fuente: Los alumnos de la Licenciatura en Gobernabilidad y Nueva Ciudadanía de la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo realizaron una Encuesta de Cultura Política Municipal 2014 en cuatro localidades: Zamora, La Piedad, Sahuayo y Jiquilpan. Ante la pregunta: ¿Cómo evaluaría la credibilidad de los partidos políticos en su municipio, usando una escala del 1 al 10, en la cual, 1 es la escala más baja y 10 la más alta? El resultado fue el siguiente: Zamora, 4.1; La Piedad, 3.9; Sahuayo, 4.3; y Jiquilpan, 4.3. Criterios metodológicos: número de encuestas: 829; nivel de confianza: 95%; margen de error: +- 4; muestreo: aleatorio sistemático; público objetivo: 18 a 28 años. Cuestionario cara a cara. Se dividió al municipio en cuatro zonas geográficas. La encuesta se aplicó durante la última semana de octubre y la primera semana de noviembre de 2014.

lítico no estimulan lo suficiente a los ciudadanos a adquirir conocimiento y así asumir una postura más informada. El *Informe* también apuntó que los partidos no han sido capaces de generar representatividad y confianza en los jóvenes de 18 a 29 años, por lo cual el 52 por ciento no se identifica con ningún partido político (*Informe país*, 2014: 66).

La representación permite que los partidos políticos presenten candidatos a puestos de elección popular, y el ciudadano elige (o se abstiene de votar, incluso anula su voto) entre las diferentes ofertas políticas. Para una revisión sobre las causas y los efectos del abstencionismo en México, véase el trabajo de Morales, Millán y Ávila (2011).

Los resultados de la ECPM muestran que 7 de cada 10 personas no manifestaron interés en participar en política.³ En la tabla 1 se comparan los datos nacionales del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Cesop) en 2012 y la ECPM. Se realizó la misma pregunta: ¿Usted diría que es una persona que se interesa mucho, algo, poco o nada en política? Los resultados fueron:

Tabla 1. Comparativo de interés para participar en política

Escala	Nacional	Zamora	La Piedad	Jiquilpan	Sahuayo
Mucho	7 %	11 %	11 %	18 %	9 %
Algo	19 %	22 %	21 %	27 %	24 %
Poco	41 %	37 %	32 %	36 %	32 %
Nada	31 %	30 %	36 %	19 %	35 %

Fuente: Encuesta de Cultura Política 2012 y Encuesta de Cultura Política Municipal 2014, Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán.

Los datos son consistentes tanto a nivel nacional como en los cuatro municipios de Michoacán. La suma de poco o nada fue: nacional, 72 por ciento; Zamora, 67 por ciento; La Piedad, 68 por ciento; Sahuayo, 67 por ciento y Jiquilpan, 55 por ciento. En todos los casos, la percepción generalizada fue de desinterés en participar. Por otro lado, la escala mucho pre-

³ Se preguntó a los ciudadanos: ¿Usted diría que es una persona que se interesa mucho, algo, poco o nada en política? La respuesta fue 73% que poco o nada interesado. Encuesta sobre Cultura Política Nacional 2012, Cesop, Cámara de diputados, México. Encuesta de Cultura Política Municipal 2014.

sentó el siguiente dato: Nacional, 7 por ciento; Zamora, 11 por ciento, La Piedad, 11 por ciento Sahuayo, 9 por ciento y Jiquilpan ofrece el dato más alto, con el 18 por ciento, el cual se explica porque se consideran un municipio de abuelo político.

Los argumentos previos muestran que la democracia en México se enfrenta al desinterés de la mayoría, aunque es preciso matizar el argumento de pasividad, si se considera que la participación cívica, la formación social y la educación democrática también pueden ser consideradas como participación ciudadana, aunque ocurran fuera de los canales tradicionales. El ciudadano, además de lo anterior, no está interesado en participar en política porque no confía en las instituciones. El Cesop en 2012 preguntó: ¿Qué tanta confianza le inspira el presidente de la república? Esa misma pregunta se realizó en cuatro municipios en Michoacán. El resultado fue el siguiente:

Tabla 2. Comparativo de confianza en el presidente de la república

Escala	Nacional	Zamora	La Piedad	Jiquilpan	Sahuayo
Mucha confianza	17.4 %	3 %	6 %	1 %	4 %
Algo de confianza	33.2 %	20 %	14 %	9 %	16 %
Poca confianza	29.9 %	37 %	41 %	23 %	23 %
Nada de confianza	17.4 %	40 %	39 %	67 %	57 %

Fuente: Encuesta de Cultura Política 2012 y Encuesta de Cultura Política Municipal 2014, Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán.

Los resultados muestran que al sumar los datos de mucha confianza y algo de confianza a nivel nacional, apenas se superó el 50 por ciento, es decir, a uno de cada dos ciudadanos no les inspiró confianza. En la tabla también se observan los datos de la ECPM. Como se puede observar al sumar las mismas escalas, mucho y algo los resultados son menos alentadores a nivel municipal que a nivel nacional, en el municipio de Zamora, el 23 por ciento; en La Piedad, el 20 por ciento, en Jiquilpan apenas el 10 por ciento y en Sahuayo el 20 por ciento.

Por el contrario, los datos más negativos al sumar poco y nada de confianza fueron: nacional, 47.3 por ciento; Zamora, 77 por ciento; La

Piedad, 80 por ciento, Jiquilpan, 90 por ciento y Sahuayo, 80 por ciento. A partir de estos datos, se observa que el ciudadano no manifiesta interés en participar porque tanto instituciones como gobernantes carecen de confianza.

Para complementar el marco de opinión sobre el interés en los asuntos políticos, Gustavo Emmerich, en la investigación *Situación de la democracia en México*, realizó dos preguntas que evaluaron la percepción de los ciudadanos: ¿Participan todos los ciudadanos en la vida pública? Sus hallazgos concluyeron que poco.⁴ La otra pregunta fue: ¿En qué medida está extendida entre los ciudadanos la participación en asociaciones voluntarias, organizaciones que se autogobiernen y otras actividades voluntarias de alcance público? La respuesta también fue poco (Emmerich, 2009: 95-97).

Estrategia comparativa: la regulación de participación ciudadana

El supuesto central de apartado refiere que si no existen condiciones legales y reglamentarias que permitan el conocimiento e interés en los asuntos públicos, el ciudadano se presenta desinteresado en incidir en la toma de decisiones. En el caso de la LPCM se privilegia esencialmente que los habitantes utilicen instrumentos de nivel macro: referéndum,⁵ plebiscito⁶ más la iniciativa popular⁷. El primero para que sea válido legalmente en el ámbito estatal debe reunir el 1.5 por ciento de la lista nominal estatal. En el proceso electoral de 2011-2012 la lista fue de 3 415 690 electores, por lo cual, el 1.5 por ciento equivale a 102 701 ciudadanos.⁸

4 Escalas de medición: mucho, bastante, a medias, poco, muy poco (Emmerich, 2009: 95-97).

5 Referéndum: es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos del estado o municipio expresan su aprobación o rechazo a leyes y decretos que expida el Congreso, así como los bandos de gobierno o los reglamentos que emitan los Ayuntamientos. Artículo 5, Fracción XIV. LPCM. Texto vigente.

6 Plebiscito: es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos del estado o municipio expresan su aprobación o rechazo a un acto o decisión del gobernador o de los Ayuntamientos, que se considere trascendental para la vida pública y el interés social. Artículo 5, Fracción XII. LPCM. Texto vigente.

7 Iniciativa Popular: Es el derecho de los ciudadanos michoacanos de iniciar leyes ante el Congreso, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establece la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. Artículo 5, Fracción VII. LPCM. Texto vigente.

8 El estado de Michoacán tiene una lista nominal de electores de 3 415 690 personas, Instituto Electoral del Estado de Michoacán.

Para el caso del referéndum y el plebiscito en el ámbito local (Ayuntamientos), se debe reunir el 5 por ciento de la lista nominal. En el caso de Sahuayo, la lista en 2011-2012 fue de 53 458 electores, por lo cual debe reunir el equivalente a 2 673 electores. En el caso de Jiquilpan, la lista fue de 34 890 electores, por lo cual, requiere también el equivalente a 1 745 electores.⁹

La iniciativa popular, por su parte, debe reunir los requisitos estipulados en la Ley: «I. Dirigida al presidente, II. Fundarse en la ley, III. Contener una exposición de motivos, IV. La propuesta del articulado respectivo» (Artículo 46, LPCM).

Los tres mecanismos de participación ciudadana antes descritos son de corte macro, es decir, requieren de amplio apoyo de los ciudadanos y, por tanto, organización y movilización de manera constante. La LPCM no cuenta con instrumentos de corte intermedio o directo. La propuesta hacia el marco jurídico debe orientarse no solamente en la aceptación o rechazo de una Ley o acto de gobierno, sino en la generación de propuestas que enriquezcan el diseño de programas y políticas públicas. En la tabla 3 se muestran los canales de participación en Michoacán y en la Ciudad de México.

En ambas Leyes encontramos similitudes en cuanto a los tres instrumentos de participación: referéndum, plebiscito e iniciativa popular, pero existe una diferencia en el porcentaje mínimo para los dos primeros instrumentos, en el caso de Michoacán es de 1.5 por ciento de la lista nominal de electores, mientras en la Ciudad de México requiere del 4 por ciento, esto alude esencialmente al tamaño de la población y por consiguiente en el número de personas que conforman la lista.

9 Cuando se trate de actos o decisiones del Ayuntamiento: cinco por ciento cuando la lista nominal comprenda de treinta mil uno hasta cien mil. Ley de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán. Artículo 36, Fracción III, inciso b. La lista nominal de ambos municipios se obtuvo del Sistema de Información Estadística Electoral, Michoacán, 2011-2012.

Tabla 3. Comparativo de leyes de Participación Ciudadana: Michoacán y la Ciudad de México

Ley	Instrumento	Mínimo de participación	Lista nominal y porcentaje mínimo	Tipo de participación
LPCM	I. El Referéndum	I y II 1.5 por ciento Padrón estatal.	Nominal Michoacán: 3,415, 690 1.5 por ciento: 102,701	I. Macro
	II. Referéndum y Plebiscito	5 por ciento si es mayor de 30,001 hasta 100.000 habitantes en el caso de los Ayuntamientos.	Nominal Sahuayo: 53,458 5 por ciento: 2,673 Nominal Jiquilpan: 34,890 5 por ciento: 1,745	II. Macro
	III. La Iniciativa Popular	Cumplir con los requisitos.		III. Macro
LPCDF	I. Plebiscito II. Referéndum	I y II. 4 por ciento Padrón de la ciudad.	Nominal Distrito Federal: 7,320,170 4 por ciento: 292,806	I. Macro II. Macro
	III. Iniciativa Popular	Cumplir con los requisitos.		III. Macro

Fuente: elaboración propia con base en las leyes de Participación Ciudadana de la Ciudad de México y Michoacán.

En términos numéricos el padrón electoral de la Ciudad de México es casi el doble en comparación con Michoacán. Ahora bien, las diferencias sustanciales se encuentran en los instrumentos intermedios y directos, en los cuales, en la Ciudad de México es más amplia: «IV. Consulta Ciudadana, V. Colaboración Ciudadana, VI. Rendición de Cuentas, VII. Difusión Pública, VIII. Red de Contralorías Ciudadanas, IX. Audiencia Pública,

ca, X. Recorridos del Jefe Delegacional, XI. Organizaciones ciudadanas, y XII. Asamblea Ciudadana» (LPCDF).

Como se puede observar, en la LPCDF se establecen mecanismos que vinculan a los ciudadanos en diferentes esferas de competencia. En términos generales, la LPCDF establece precedentes importantes que otros estados pueden seguir como una guía. En esos instrumentos los ciudadanos cuentan con la posibilidad legal de opinar sobre asuntos de su comunidad. En dicha ley existen tres tipos de instrumentos: macro, intermedios y directos. La LPCM se queda corta solamente al considerar los macro y, por consiguiente, afecta directamente la participación política-democrática de los habitantes de los municipios.

Las propuestas y estatus de los bandos municipales

Representación directa: Jefes de manzana

En la LPCM no existen instrumentos intermedios que permitan a los ciudadanos expresar su opinión, por lo tanto, en el bando municipal, esas figuras jurídicas están ausentes. Se establece en el artículo 13 que la autoridad municipal podrá designar jefes de manzana (Bando Municipal de Sahuayo y Jiquilpan).

El bando establece un proceso centralizado en el presidente municipal, quien puede designar. Aquí prevalece un diagnóstico de arriba hacia abajo, *Top down*, en el cual, es el gobierno quien establece la agenda de demandas y peticiones; enfoque propuesto también por David Easton (1965). En la visión opuesta, *Bottom up*, el ciudadano activo entra en un juego democrático de presión social e influye en las políticas públicas del municipio.

Un ciudadano, de manera ideal, debería compartir «responsabilidad en lo público y lo privado, un ciudadano solidario» (Escalante, 2011: 32). Para que una persona encuentre este tipo de motivación, deben existir canales institucionales regulados para su inserción en la toma de decisiones.

Para fortalecer la participación se propone adicionar una fracción que diga: «votar y ser votados para los cargos de participación ciudadana». Con una modificación de esa índole, se aseguraría que el ciudadano mantenga dos tipos de derechos: uno considerado político-electoral, en el cual pue-

de competir por un cargo de elección popular y otro del tipo ciudadano, a través del cual represente a su colonia o comunidad.

Participación ciudadana y desarrollo urbano

Respecto del proceso de diseño de las políticas públicas para el desarrollo urbano del municipio, en el Bando se establece lo siguiente: «artículo 31. Corresponde al Ayuntamiento: I. Formular, aprobar, administrar, evaluar, vigilar y modificar, dentro de su jurisdicción y de acuerdo a su competencia, los programas municipales de desarrollo urbano». En las siguientes XIX fracciones del Artículo 31 no se establece la participación de los ciudadanos en el proceso de los planes de desarrollo urbano. Esto es una debilidad del bando municipal, ya que no promueve la discusión sobre el diseño del desarrollo urbano, es decir, se privilegia una visión instrumental de las políticas públicas y el ciudadano queda fuera del proceso de diseño, ejecución y evaluación.

El bando faculta a las autoridades municipales para elaborar los planes, por lo cual, se propone agregar una fracción XX, en la cual se establezca que el Ayuntamiento emita una convocatoria abierta para que participen universidades e institutos, ONG, OSC, Agrupaciones Políticas Nacionales (APN) y ciudadanos interesados en la discusión de propuestas para el diseño del desarrollo urbano.

Lo anterior no debilita la autoridad legal del municipio, por el contrario, establece mayor interacción en la construcción de las políticas públicas. Debemos recordar que el diseño y planeación son un proceso complejo que requiere de análisis de factibilidad y parámetros de ciencia en su elaboración, según Majone (2000). Se propone agregar en ambos bandos una fracción que refiera: «Los ciudadanos podrán participar de manera colectiva o individual en los órganos competentes para los planes de desarrollo urbano. Los ciudadanos podrán participar como ONG, OSC o APN previo registro ante en los organismos designados para tal efecto».

Los cambios al marco jurídico también incluyen ampliar las responsabilidades de una Comisión Municipal de Desarrollo Urbano, con el propósito de atender tres asuntos: «Desafíos políticos, desafíos sociales y desafíos urbanos» (Borja y Zaida, 2000: 73). En términos de participación ciudadana se propone adicionar a la fracción II, un inciso a: la incorporación de

cuatro consejeros ciudadanos quienes podrán opinar en la formulación de proyectos y políticas públicas, con voz pero sin voto.

La propuesta se enfoca en la participación de las ONG, OSC, APN y del sector académico (universidades); en ese sentido, cada consejero podría provenir de cada una de estos organismos intermedios de participación, con una posición no partidista. La experiencia en la Ciudad de México también ha recogido la necesidad de fortalecer el vínculo con los ciudadanos: «construir un nuevo marco normativo claro, flexible y transparente que incluya: Ley de Desarrollo Urbano, reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano, normas generales de ordenación, manuales ciudadanos de aplicación normativa» (Seduvi, 2013: 39).

Resultados y modificaciones de participación ciudadana

La participación de los ciudadanos en el juego democrático es fundamental, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal. Aquí encontramos la oportunidad legal de los ciudadanos en diferentes facetas: intervención, participación, formulación, ejecución y evaluación. Se propone la adición de una fracción que incluya la realización de instrumentos intermedios: artículo 3, fracción IV: «Foros, Coloquios y Seminarios de reflexión» (LPCM, 2012).

Las ONG, OSC y APN pueden organizar eventos en los cuales universidades e institutos de educación superior pueden aportar visiones teóricas, basadas en evidencias científicas y así complementar las decisiones políticas de los órganos del Ayuntamiento. Desde el ámbito académico se señala la necesidad de «implementar estrategias para que el ciudadano tome un papel activo y protagónico a través de la integración y cooperación de la sociedad civil» (Figuroa, 2014: 76).

Se propone que el gobierno de Michoacán y los municipios acepten de manera vinculante los resolutivos de los Foros, Coloquios y Seminarios. Asimismo, agregar al artículo 14: «De igual forma será el encargado de emitir convocatoria para la realización de Foros, Coloquios y Seminarios en los municipios que lo soliciten».

En ese caso, la participación ciudadana se amplía no solamente a votar sobre los actos de gobierno, la aprobación o rechazo de leyes o en la iniciativa de nuevos códigos o leyes, sino también en la parte de ofre-

cer propuestas para el desarrollo urbano. Para que exista concordancia entre la LPCM y los bandos municipales se plantea adicionar al artículo 49, II. Difundir la cultura de la democracia participativa «a través de Foros, Coloquios y Seminarios en los municipios que así lo soliciten» (LPCM, 2012).

Se sugiere que exista compromiso de las autoridades sobre los resolutiveos de los Foros, Coloquios y Seminarios. En ese caso se propone la adición al artículo 57: «de igual forma enviará a los Ayuntamientos los resolutiveos de los Foros, Coloquios y Seminarios para que sean tomados en cuenta en la elaboración de proyectos municipales» (LPCM, 2012).

En los cambios se debe considerar la «construcción de políticas públicas y que éstas ubiquen los elementos claves para que las políticas culturales se relacionen con la realidad democrática y multicultural» (Ongay, 2006: 181), es decir, que las políticas reflejen la necesidad de la población, que se privilegie un análisis técnico y no solamente la voluntad política y el interés electoral.

Frecuentemente en la «búsqueda de mayor eficiencia se deteriora la relación de gobierno y en la búsqueda del restablecimiento de una mejor relación con la ciudadanía, casi siempre se deteriora, o al menos se estanca, el nivel de la eficiencia en los programas gubernamentales» (Cabrero, 1995: 16). Es importante equilibrar las finanzas públicas del municipio y la satisfacción del ciudadano.

Conclusiones

La democracia en el sistema electoral mexicano ofrece la posibilidad de la rotación de cargos públicos, la cual se ve reforzada con una Ley de Participación Ciudadana. En el caso de la Ciudad de México, en comparación con Michoacán, se establecen mecanismos intermedios y directos que permiten a los ciudadanos opinar en temas directos de programas y políticas públicas.

En Michoacán y en la Ciudad de México existe una coincidencia en tres instrumentos: referéndum, plebiscito y consulta popular, pero la LPCM se queda corta en la vinculación de los ciudadanos con las decisiones públicas mediante instrumentos de carácter intermedio y direc-

to. Por eso, se propone una serie de reformas tanto a la LPCM como a los bandos municipales de Sahuayo y Jiquilpan con el propósito de construir una ciudadanía más activa.

En el trabajo también se establece que el desinterés hacia la participación política proviene esencialmente de la desconfianza, ausencia de credibilidad y bajos niveles de aprobación del desempeño gubernamental, es decir, no se refuerza la relación ciudadano-gobierno. Se muestran datos provenientes de dos encuestas, en las cuales, los resultados muestran el escaso interés en los asuntos públicos. Dos explicaciones: la regulación existente en la LPCM y en los bandos municipales de Sahuayo y Jiquilpan no alientan a los ciudadanos a participar en instrumentos intermedios y directos; el ciudadano no utiliza los instrumentos macro porque existe desinterés producto de la falta de credibilidad. En términos de cultura política, «debe de haber un sentimiento previo de comunidad, y preferiblemente uno que de por hecho, que este por encima de la simple opinión y del simple acuerdo debe de haber una adopción consciente de las reglas democráticas» (Rustow, 1992: 177). En resumen, un ciudadano informado e interesado.

La regulación sobre el desarrollo urbano municipal ofrece un marco centralizado en las decisiones, sobre todo hacia el gobierno del estado de Michoacán y en las facultades legales del presidente municipal para los planes de desarrollo. En los textos vigentes, el ciudadano no puede participar de manera directa.

Para concluir vale la pena retomar las dos visiones sobre democracia vertidas al inicio de este trabajo: democracia como instrumento y democracia social (deliberativa y cooperativa). La defensa hacia ofrecer mecanismos políticos que permitan a los gobernantes realizar acciones de gobierno es fundamental para el primer enfoque; mientras en el segundo, se busca la inclusión de los ciudadanos en el proceso de discusión y elaboración de programas y políticas públicas. La disputa se orienta entonces como lo apunta Attili: «La crisis de la política democrática, refiere a contenidos que tras apelar a significados básicos de la democracia, a principios incuestionables y esenciales de solo aparente claridad» (Attili, 2014: 169). Las modificaciones a las leyes existentes en Michoacán y en los municipios de Sahuayo y Jiquilpan deben atender no solo la parte operativa, sino, co-

mo señala Attili, aspectos de contenido ciudadano. Además de lo anterior es también pertinente: «atender al entorno visual y urbano, el contexto social, cuestionar, subrayar y discutir situaciones o de dar respuestas estéticas eficaces a las necesidades de los ciudadanos» (Gómez, 2005: 48). Con base en lo expuesto en este trabajo, el camino hacia una participación ciudadana plena todavía presenta desafíos legales por un lado y, por otro, debe incentivar el interés del ciudadano.

Bibliografía

- Almond, G. y Verba, S. (1963). *La cultura cívica: Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación Foessa.
- Attili, A. (2014). «Voluntad popular y democracia real». En Salazar Carrión, L., *¿Democracia o posdemocracia?: Problemas de la representación en las democracias contemporáneas*. México: Fontamara.
- Baurmann, M. et al. (2013). *Los desafíos de la democracia*. México: Fontamara.
- Bilbeny, N. (1999). *Democracia para la diversidad*. Madrid: Ariel.
- Bando Municipal de Jiquilpan. (2007). Texto vigente. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado*, el 14 de noviembre de 2012.
- Bando Municipal de Sahuayo. (2012). Texto vigente. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado*, el 23 de abril de 2012.
- Bobbio, N. (2000). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Borja, J. y Muxí, Z. (2000). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- Cabrero M. (1995). «La experiencia innovadora reciente en los municipios mexicanos: ¿Hacia mejores gobiernos o hacia mejores administraciones municipales?». *La Revista del Colegio* (5).
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (2012). *Encuesta sobre Cultura Política Nacional*. México: CESOP.
- Chaguaceda, A. (2012). «Régimen político y estado de la democracia en Nicaragua: Procesos en desarrollo y conflictos recientes». *Nueva Sociedad* (240), 163-174.
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. (2008). *Participación ciudadana... ¿para qué?: Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Dahl, R. (1999). *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. México: Taurus.
- Del Campo, E. (2002). «Los grupos de presión». En Marugan, P. (Ed.), *Sistema político español*. Madrid: McGraw-Hill.
- Downs, A. (2007). «Teoría económica de la acción colectiva». En Batlle, A. (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*. Madrid: Ariel.
- Duverger, M. (1996). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Madrid: Ariel.
- Easton, D. (1965). *Esquema para el análisis político*. Argentina: Amorrortu.
- Elder, Ch. y Cobb, W. (2007). «Formación de la agenda». En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Emmerich, G. (2009). *Situación de la democracia en México*. México: UAM.
- Escalante Gonzalbo, F. (2011). *Ciudadanos imaginarios*. México: Colmex.
- Figuroa Reyes, A. (2014). *Evaluación de proyectos productivos en Baja California desde la nueva gestión pública*. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Gargarella, R. (1995). «El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo: Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina». *Revista Sociedad* 6, 77-94.
- Gómez Aguilera, F. (2004). «Arte, ciudadanía y espacio público». *OntheW@terfront* (5), 36-51.
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós.
- Ibarra, P. (2000). «Movimientos sociales». En Ibarra, P. y Grau, E. (Coords.), *Una mirada sobre la red: Anuario de movimientos sociales*. Barcelona: Icaria.
- Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. (2014). México: IFE.
- Janoski, T. (1998). *Citizenship and civil society: A framework of rights and obligations in liberal, traditional and social democratic regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.
- Laveaga, G. (2006). *La cultura de la legalidad*. México: UNAM.
- Ley de Participación Ciudadana de Michoacán. (2012). Texto original publicado en el *Periódico Oficial*, el 24 de enero. Tomo: CLIII, número: 51.
- Majone, G. (2000). «Los usos del análisis de políticas». En Aguilar Villanueva, L. F., *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, J., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mezzalama, F. (2002). *Intervención de las organizaciones de la sociedad civil distintas de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado en las actividades de cooperación técnica: Experiencias y perspectivas del sistema de las naciones unidas*. Ginebra: Naciones Unidas.

- Monsiváis Carrillo, A. (2014). «La democracia mexicana en clave deliberativa: La relevancia de la teoría normativa en el análisis político». En Tejera Gaona, H., Castro Domingo, P. y Rodríguez Domínguez, E., (Coords.), *Continuidades, rupturas y regresiones: Contradicciones y paradojas de la democracia mexicana*. México: Juan Pablo Editores.
- Montiel, L. E. y Tinomoto Licon, D. (2011). *Políticas y nuevas propuestas de gestión pública*. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Mora Heredia, J. et al (Coords.). (2014). *Ciudadanía fragmentada: La sociabilidad política entre la resistencia y la desafección*. México: Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Morales Garza, M., Millán Valenzuela, H., Ávila Eggleton, M. y Fernández García, L. (2011). *Participación y abstencionismo electoral en México*. México: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Ongay Flores, L. (2006). «Políticas público-culturales, agentes sociales y cultura política en Baja California». En Moctezuma, P., López, C. y Concepción Montiel, L. E. (Coords.), *Gobierno y políticas públicas en Baja California*. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Pasquino, G. (1999). *La democracia exigente*. México: FCE.
- Ramírez Sáiz, J. (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Rustow, D. (1992). «Transiciones a la democracia: Hacia un modelo dinámico». En Merino, M. (Coord.), *Cambio y gobernabilidad* (pp. 151-178), México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1996). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1997). *¿Qué es la democracia?* México: Nueva Imagen.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2013). *Agenda hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa*. México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Touraine, A. (2000). *Igualdad y diversidad: Las nuevas tareas de la democracia*. México: FCE.
- Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo. (2014). *Encuesta de Cultura Política Municipal*. México: Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Vallés, J. (2007). *Ciencia política: Una introducción*. Madrid: Ariel.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil de Jiquilpan, Michoacán, y su formación de redes organizacionales como respuesta estratégica

Víctor Hugo Escalera Barajas¹
Omar Ernesto Roque Bernal²

Introducción

La historia de las sociedades ha mostrado que el ser humano es un ser eminentemente social, de ahí que siempre se ha reunido con sus semejantes con el objeto de formar grupos, comunidades y sociedades, que permitan satisfacer sus necesidades. En este proceso evolutivo de las sociedades contemporáneas es posible identificar algunas formas de cómo la sociedad civil se organiza; movimientos sociales, grupos cooperativistas o vecinales, Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), entre otros.

Olvera (2000) menciona que hablar de OSC es referirse a un término polisémico, objeto de un interminable debate en el que al parecer no puede llegarse a un consenso. Para él, la sociedad civil es un conjunto heterogéneo de múltiples actores sociales, con frecuencia opuestos entre sí, que actúan en diferentes espacios públicos y que por regla tienen sus propios canales de articulación con los sistemas políticos y económicos. En ella se tiende a promover el principio de un control social sobre el Estado y el mercado y a

1 Maestro en Complejidad y Problemáticas Actuales. Adscripción actual en la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, México. Tel. 01-353-532-0762. Correo electrónico: <victorh_eb@hotmail.com>.

2 Doctor en Historia y Etnohistoria por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, Maestría en Desarrollo Regional por El Colegio de Veracruz. Adscrito actualmente a la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo. Candidato SNI. Correo electrónico: <oeroque@ucienegam.edu.mx>

defender el estado de derecho y la cultura de la tolerancia como los fundamentos mínimos que le permiten sobrevivir y desarrollarse (Olvera, 2000).

De esta manera se puede definir a la sociedad civil como el conjunto de relaciones entre individuos, grupos y colectividades bajo una condición civilizada, al estar enmarcados en normas y leyes formales e informales de acción. De igual modo, este tipo de organizaciones se fundan en la idea de que existe una tercera esfera de la sociedad, además del Estado y del mercado. En dicha esfera puede fincarse la democracia a través de la libre asociación y sobre la base sociológica de la interacción social.

De ahí que a las OSC se les conoce también como el Tercer Sector (Olvera, 2001). Al respecto, Mochi (2001) las define de la siguiente manera: «Es la parte organizada de la sociedad civil que configura una red institucional e informal, donde opera una lógica pública y social, con el objetivo de exigir el cumplimiento y extensión de los derechos ciudadanos, así como el de brindar una oferta de bienes y servicios vinculados con demandas sociales y necesidades de la ciudadanía» (p. 36-42).

Bajo ese esquema en México, la participación de las OSC en el proceso de transición democrática ha coadyuvado de manera fundamental en construcción de una ciudadanía más abierta y participativa. Esto se ha debido en gran medida a la desacreditación que han sufrido en las últimas décadas las instituciones y los partidos políticos. Por consecuencia, muchas de las nuevas demandas ciudadanas no eran atendidas por los gobiernos locales, ya que no figuraban como prioridades dentro de sus planes de trabajo. De este modo, la sociedad civil encontró en las OSC un canal privilegiado para participar en la vida pública, para plantear los problemas que considera de interés colectivo, así como las medidas que el gobierno y la sociedad pueden tomar para entenderlos. Esto conllevó la necesidad de transformar las relaciones de manera vertical a horizontal, ahora entre los diferentes actores, como las OSC.

Para entender cómo esas relaciones se han transformado en el contexto local, se planteó una investigación cuyo objetivo fue determinar las relaciones sociales específicas entre una serie definida de elementos (personas, grupos, organizaciones, instituciones e incluso acontecimientos). Utilizando como herramienta de investigación el análisis de redes sociales, se trató de interpretar la estructura de relaciones (internas-externas)

dadas y, como lo expresa Molina (2001): «Primero las estructuras de relaciones tienen un poder explicativo del comportamiento de los miembros que componen. Segundo, las normas emergen en función de la localización en la estructura. Tercero, las estructuras sociales determinan el funcionamiento de las relaciones diádicas, es decir, nadie se relaciona ni libre ni aleatoriamente».

Metodología

Técnicas de investigación y fuentes de información

El trabajo de campo fue realizado en el periodo 2012-2014 en el municipio de Jiquilpan, Michoacán. Se inicia con la identificación de los actores claves que integran cada una de las diez diferentes OSC estudiadas, esta identificación se llevó a cabo mediante la observación participativa en diferentes eventos, como: Marcha por la Paz, Nominación de Jiquilpan Pueblo Mágico, desfile de la revolución mexicana, presentación del Comité Pueblo Mágico, entre otros; así como por diferentes medios de comunicación (medios electrónicos, periódicos y televisión local).

Una vez identificados los agentes claves, se aplicaron dos enfoques de investigación, uno cualitativo y otro cuantitativo. Para el primero se utilizó la entrevista a profundidad semiestructurada como herramienta principal de recolección de datos. La entrevista se dirigió a los socios fundadores de la organización, indagando sobre elementos como: trayectoria/historia, figura legal, objetivos, misión, acción, proyectos, relaciones internas y externas. Mientras que a los socios afiliados o simpatizantes se les aplicó un cuestionario con la intención de conocer el funcionamiento de cada una de las organizaciones. Tanto la entrevista como el cuestionario se realizaron en domicilios particulares, negocios, eventos públicos y en las reuniones que cada una tiene establecida de manera sistemática (principios de cada mes). En el caso de las OSC integradas por más de 90 socios se encuestó a una muestra representativa estadísticamente.

Para la metodología cuantitativa se utilizó la información obtenida a través de las entrevistas, asignándole un número a cada una de las variables utilizadas como unidad de medida y manipulación de redes, dicha

información se usó para obtener los sociogramas empleando el software UCINET. Las variables que se tomaron en cuenta fueron las siguientes:

Densidad. Es el porcentaje de relaciones existentes entre las posibles. Altas densidades manifiestan acceso amplio a la información disponible (Aguilar, 2005). La expresión matemática es:

Donde la densidad (D) es igual al número de relaciones (l) entre el número

$$D = \frac{2L}{g(g-1)} \times 100$$

de relaciones posibles $g(g-1)$. La densidad se expresa en porcentaje: una densidad del 100 por ciento indica que todos los actores están relacionados; una densidad del 0 por ciento indica que todos los actores se encuentran dispersos en su totalidad, es decir, sin relación alguna (Wasserman y Faust, 1999).

Tamaño de la red individual. Es igual al número de nodos, mismos que en este caso integraron un total de 149; su expresión es la siguiente:

$$T_n = \sum_{i=1}^n A_n$$

Donde T_n es el tamaño de la red individual del nodo n , y A_n son los actores directamente relacionados con el actor n (Borgatti *et al.*, 1992).

Número de vínculos. Los actores (agentes o nodos) son ligados uno a otro por medio de vínculos sociales. Así, un vínculo se establece entre dos actores cuando se encuentran ligados o relacionados social o culturalmente, por un lazo político o bien para la gestión de recursos (Wasserman y Faust, 1999).

Índice de centralización. Zarazúa (2011) menciona que es la proporción entre la suma de las diferencias del grado de todos los nodos (d) con el valor bruto de unipolaridad (D), y la suma de los grados de todos los actores, si el de uno de ellos fuera el máximo posible ($n-1$) y el de los demás el mínimo (1). La unipolaridad indica el valor del grado del actor más central en relación al máximo de centralidad posible que podría tener ese actor ($n-1$). El valor de unipolaridad (U) se obtiene al dividir el valor bruto del grado del grafo (D) por el máximo grado posible, que sería el de un actor que tuviera relación con todos los demás, y en donde n es el número de actores; su expresión es:

$$U = \frac{D}{n-1}$$

Por tanto, el índice de centralización se calcula de la siguiente forma:

$$C = \frac{\sum(D-d)}{[(n-1)(n-2)]}$$

donde d es el grado de cada actor, D es el grado máximo de un actor del grafo, y n es el total de actores. Los valores del índice oscilarán entre 0 y 1, o entre 0 y 100 por ciento, siendo 1 el valor para el grafo más centralizado, caracterizado por que un actor no ocupa el centro y no está conectado con todos los demás (Wasserman y Faust, 1999).

Resultados y discusión

Emergencia de grupos de interés colectivo

En los últimos 30 años la sociedad civil organizada ha vivido un intenso proceso de crecimiento en nuestro país. En Jiquilpan, Michoacán, la presencia de estas organizaciones ha modificado los esquemas tradicionales reconfigurando las relaciones de poder entre los actores políticos locales, el mercado y la sociedad civil y abriendo nuevos y más complejos frentes de acción. Para entender cómo las relaciones de poder se han reconfigurado es importante dividir el proceso histórico de este municipio en dos periodos: 1966-1989 y 2000-2012.

Periodo de 1966-1989

«Ya se sabe que es la tierra donde solo se vota por el que manda, don Dámaso» (Ochoa, 1978).

Como en muchos estados de la República mexicana, el poder y las riquezas estaban concentrados en unas cuantas familias, y Jiquilpan, Michoacán, no era la excepción. El 90 por ciento de las riquezas se encontraban en manos de pocas familias, mientras que el otro 10 por ciento estaba distribuido entre la clase baja que correspondía aproximadamente a 23 504 personas (Ochoa, 1978). Por un lado, estas familias se proclamaban dueños del pueblo ya que tenían el poder de decidir quién sería su gobernante (presidente municipal) dependiendo de sus intereses, independientemente del color del partido político que fuese; por otro lado, decidían en qué se invertiría

el dinero público, quiénes serían los más beneficiados y cuáles serían los problemas prioritarios a tratar.

Aunque se dice que Jiquilpan no ha vivido en el error porque vive del presupuesto público, lo cierto es que la mayoría de los residentes en Jiquilpan y en edad de trabajar no viven de la administración pública, esta solo le da de comer a unos cuantos, nomás al cuate o al pariente en la presidencia, no a todo el pueblo (González, 1971:167).

Esta práctica presentaba un rompimiento entre el sistema de representación y la sociedad, la cual demandaba soluciones a problemáticas diferentes a las que eran prioridad para la clase dominante (familias). Dicho deterioro social y alza agresiva de artículos básicos representaban para la mayoría de las personas una falta de oportunidades para una vida digna, un ingreso suficiente y una esperanza de mejora económica y social (Sánchez, 1896).

Esta problemática y un antecedente, el programa Braceros, motivaron a que muchos jiquilpenses migraran a otros lados de la república o a Estados Unidos (EUA), en este último, bajo la modalidad de enmicados, es decir, emigrados residentes (Sánchez, 1896). Mediante esta oportunidad los jiquilpenses vieron la oportunidad de tener una mejor calidad de vida en todos sentidos: económico, de seguridad, educación, salud y vivienda.

De modo que para el decenio de 1980, 3 153 jiquilpenses, casi el 10 por ciento de su totalidad, emigraron a EUA, Guadalajara y México, ubicándolo entre los diez primeros municipios de los 113 del estado, que mandaba gente al norte, como comúnmente le decían (Inegi, 1997). Las cifras del conteo mexicano arrojaron que en el año 1995 había 25,901 habitantes en la cabecera municipal jiquilpense. Sin embargo, el censo oficial del 2000 encontró que en ese mismo lugar hubo 25,778, es decir, menos habitantes. Esto debido a que la migración seguía (Ochoa, 1978).

Otro de los elementos importantes en este período es la presencia de cada vez más profesionistas. Empresas como Liconsa y el Molino de Trigo demandaban mano de obra calificada para desempeñar trabajos de calidad dentro de estas. Instituciones como el Instituto Tecnológico de Jiquilpan y el Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral de la Comunidad Rural del IPN (CIIDIR, Michoacán), año con año, incor-

poraron a la sociedad jiquilpense gente profesionista con otras visiones sobre la realidad que se vivía en el municipio.

Periodo 2000-2014

A mediados de los años ochenta, dos terremotos: el del 19 y el del 20 de septiembre afectaron amplias zonas del país y en particular la Ciudad de México. Ante la incapacidad del gobierno para responder a la magnitud de la catástrofe, miles y miles de hombres y mujeres de la capital mexicana salieron a hacerse cargo del problema, mostrando el poder que pueden tener los ciudadanos si se deciden a participar (Valenzuela, 2006).

Este momento marcó una nueva etapa del desarrollo de la sociedad civil y sus organizaciones. A partir de entonces, la presencia de organizaciones de la sociedad civil en diferentes estados de la república aumentaron, pero al mismo tiempo estuvieron en permanente cambio. En Jiquilpan, Michoacán, esa presencia se dio a finales del siglo XX con las primeras manifestaciones del desarrollo de la sociedad civil jiquilpense; el surgimiento de gente organizada sin fines de lucro que trabajaría en favor de terceros era cada vez más notable.

Para el año 2000, surge la primera asociación bajo la modalidad de organización de la sociedad civil: Comité Los Remedios, que por sus características se puede clasificar como binacional, ya que quienes la conforman son migrantes originarios de Los Remedios, localidad de Jiquilpan, Michoacán, mismos que migraron tiempo atrás bajo la modalidad de enmicados. Estas personas decidieron apoyar a familiares, amigos y vecinos en temas de salud, vivienda y educación, pues el gobierno local no eran capaz de cubrir en su totalidad estas necesidades de la sociedad (Guerra, 2012).

Seis años más tarde emergieron otras cinco organizaciones civiles, tres con las mismas características que la anterior, conformadas por migrantes que trabajarían para impulsar el desarrollo de su localidad: Comité Totolán, Club Jiquilpan-USA y Club San Cayetano. En cambio, las otras dos tendrían objetivos diferentes. La primera, Club Cinegético, promovería la caza y pesca deportiva; mientras la segunda, Mujeres Unidas por Jiquilpan, conformada únicamente por mujeres, buscaría que ellas tuvieran una mayor representación y participación en el accionar público tanto a nivel local como nacional. Resaltando que, aun cuando las mujeres representan

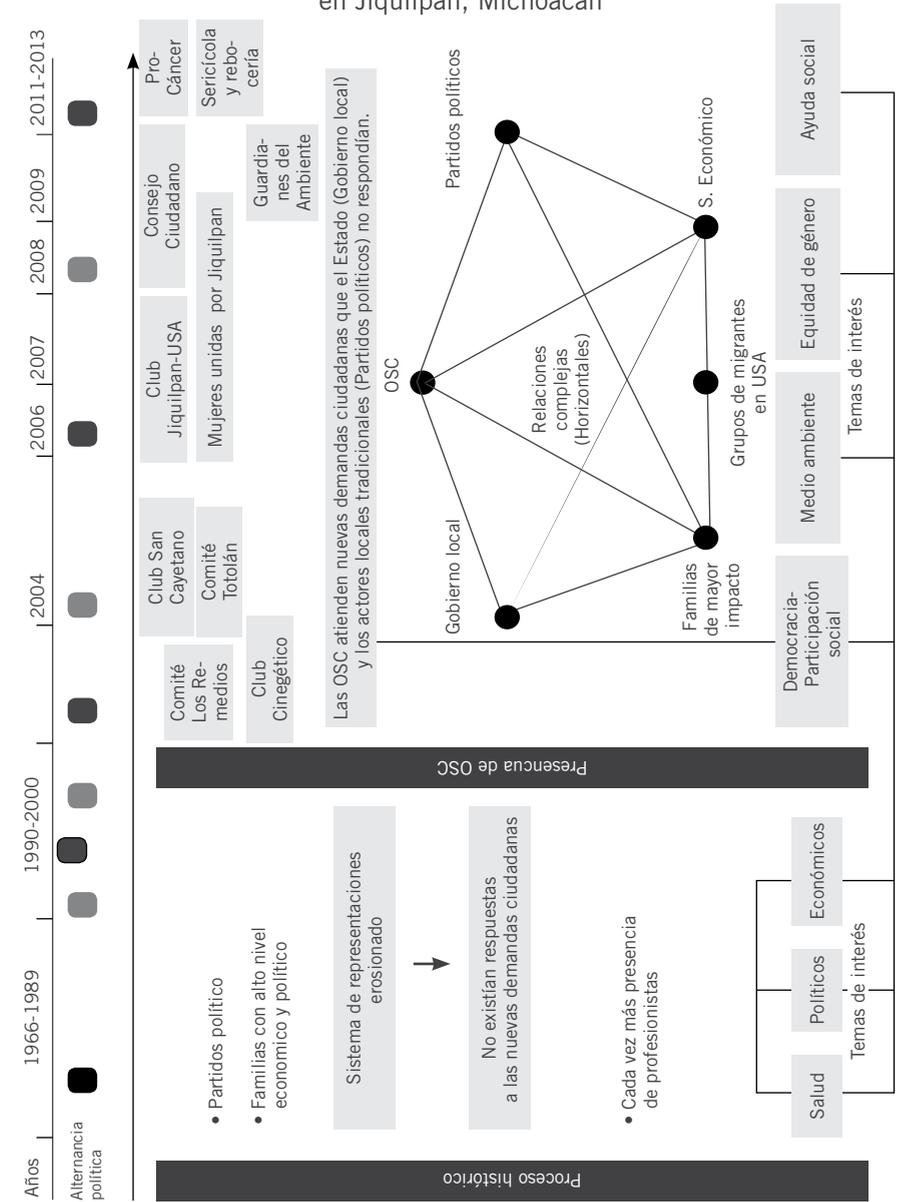
el 53 por ciento de la población total en Jiquilpan, existen condiciones particulares que diferencian a las mujeres respecto a los hombres en acceso a la educación, empleo, participación política, economía, salud, por mencionar algunos casos (Sandoval *et al.*, 2001).

Lo que estaba claro es que la migración y la pobreza eran dos problemáticas que seguían latentes, ya que las primeras cuatro organizaciones surgidas en este municipio estaban conformadas por migrantes y enfocadas a problemas relacionados con la pobreza, sin embargo, también estaba claro que iban surgiendo nuevos temas de interés para la sociedad organizada, en este caso la búsqueda de la igualdad de género.

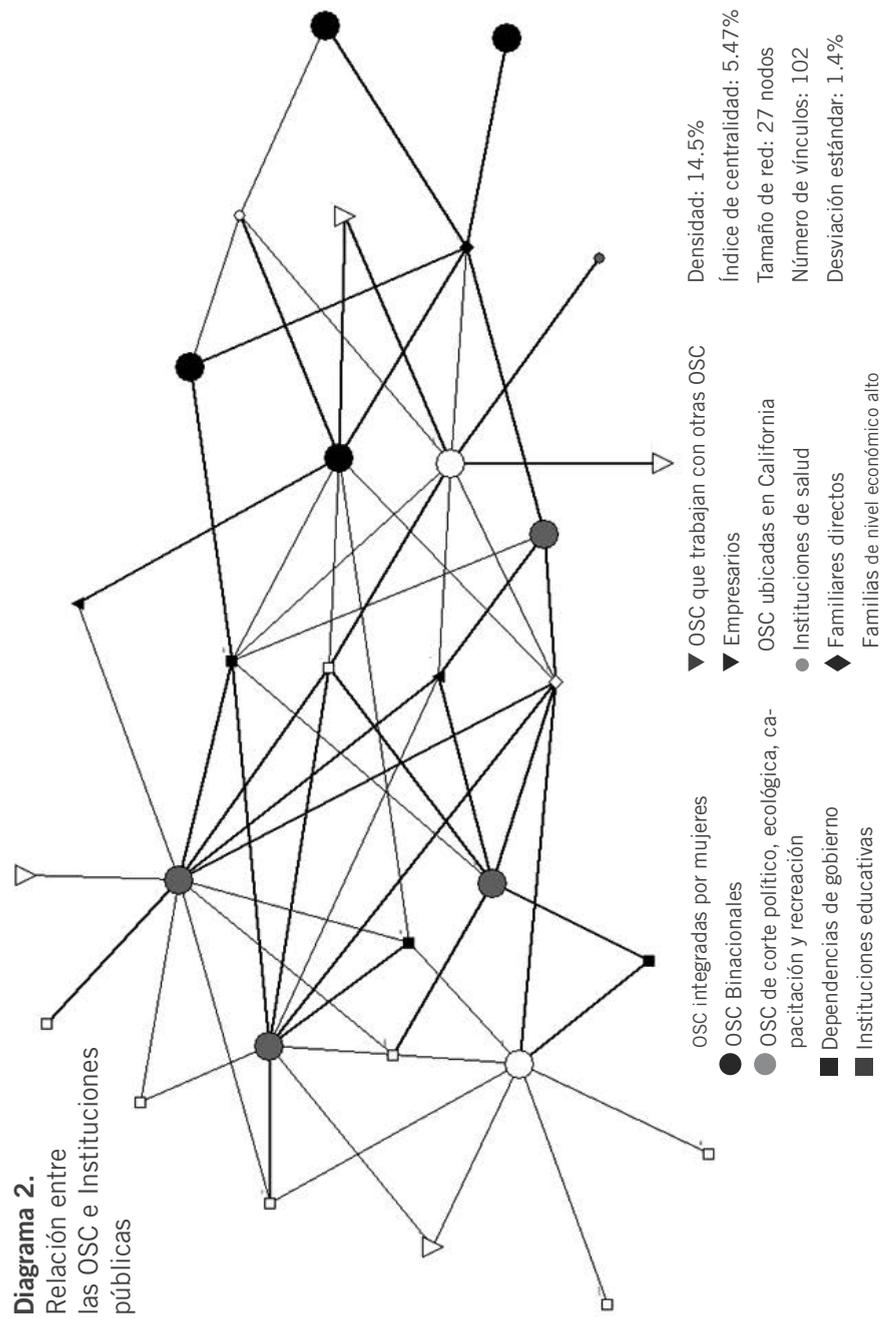
Años más tarde (2009-2013), se contaba en el municipio con otras cuatro organizaciones. Tres de ellas integradas por profesionistas con objetivos muy similares: Guardianes del Ambiente, avocada a la conservación del medio ambiente y el patrimonio cultural. Consejo Ciudadano, enfocado en el mejoramiento de los espacios públicos que forman parte de la identidad cultural de los jiquilpenses. El Patronato del Centro Turístico y de Capacitación Sericícola y de Rebojería, que trataría de impulsar la sericultura, primero, como una forma de diversificación regional; segundo, como una actividad generadora de fuentes de empleo mediante la elaboración de un elemento tradicional: el rebozo. Por último, Pro-Cáncer que, al igual que la organización Mujeres Unidas por Jiquilpan, está integrada únicamente por mujeres, quienes buscan brindar de manera integral apoyo a niños, jóvenes y adultos que padezcan cáncer en Jiquilpan y sus alrededores, mediante la generación de proyectos que les permitan mejorar su calidad de vida.

Conforme pasaba el tiempo, los temas de interés abordados por las organizaciones de la sociedad civil jiquilpense eran cada vez más variados, quedando claro que el surgimiento de estas organizaciones estaba en función de atender nuevas demandas ciudadanas que el Estado (gobierno local) y los actores locales tradicionales (partidos políticos) no respondían o no le daban una prioridad dentro de sus planes de trabajo. De manera que en la actualidad existe una mayor participación no solo entre gobierno y sociedad, sino entre diferentes actores que dan cauce a la participación de las organizaciones jiquilpenses en una diversidad de campos donde tradicionalmente solo actuaban el gobierno y las familias con alto nivel económico y político (figura 1).

Figura 1. Reconfiguración de las relaciones de poder en Jiquilpan, Michoacán



Problemas constantes: pobreza y migración. Fuente: elaboración propia a partir de trabajo de campo.



Relación de las OSC y diferentes actores

A pesar de que la red de las OSC y los diferentes actores tanto públicos como privados tienen una amplitud de 27 nodos, hay que señalar la alta dispersión de la red, lo cual se refleja en el número escaso de vínculos (102) y en la baja densidad (14.5 por ciento). El hecho de que no existe la relación debida entre la mayoría o la totalidad de los actores del sistema se observa en el índice de centralización 5.4 por ciento, este refleja que la toma de decisiones y el acceso a diferentes recursos en la red del sistema se encuentran centralizados en dos actores: las familias de alto nivel económico y los familiares directos.

Partiendo de la figura 1 se puede establecer que una red es definida como el *complexus* de vínculos establecidos entre los elementos constitutivos de una estructura delimitada; para el caso concreto dichos elementos son las diferentes OSC. Molina (2001) explica que las relaciones dependen del entorno en que se encuentren inmersas, de este modo se puede entender por qué tres de las cuatro OSC binacionales presentan un mayor vínculo con organizaciones extranjeras ubicadas Estados Unidos, en ese intento por obtener mayores recursos (económicos o equipos médicos). Para ellos resultan de mayor importancia estas organizaciones que la relación que se tiene con el gobierno local.

Sin embargo, solo el Club Jiquilpan-USA ha logrado establecerse con mayor fuerza en las organizaciones extranjeras, de ahí que es la organización que ha tenido una mayor presencia a nivel municipal, de este modo, el beneficio a terceros (gente que apoya a la organización) ha sido mayor que el de las otras tres. Sin embargo, estructuralmente la fortaleza o debilidad de estas cuatro organizaciones binacionales se encuentra en sus familiares directos, como ellos los llaman, donde se incluyen hermanos, parientes o simplemente amigos que radican en el mismo lugar en USA. Esto lleva a definir que el entorno de estas OSC binacionales no queda delimitado por el entorno del cual es parte, es decir, municipal, estatal o nacional, teniendo en cuenta que, para el caso concreto, el sector internacional forma parte del entorno relacional de estas organizaciones.

Por su parte, las dos organizaciones integradas por mujeres y clasificadas como grandes (más de 50 socios) tienen diferentes objetivos, mismos de los que dependen sus relaciones. La primera de ellas, cuyo objetivo es apoyar a las personas que padecen cáncer, presenta relaciones con el gobierno municipal, empresarios, familias de nivel económico alto, organi-

zaciones extranjeras y sus familiares directos. Todos ellos con una relación no tan fuerte. La fortaleza de esta organización está en la relación con dos organizaciones binacionales, gente profesionalista, farmacias e institutos de salud, por ejemplo, el Centro de Salud de Jiquilpan. Es importante mencionar que el 50 por ciento de los esposos de las socias son especialistas en cuestiones de salud: ginecólogos, dentistas, médicos generales, pediatras, internistas, etcétera. De modo que al ser socia de la organización tienes acceso a un 50 por ciento de descuento al asistir a consultas con estos médicos. Mientras, el Centro de Salud proporciona los medicamentos que necesiten a un costo mínimo. Esta estrategia ha permitido que el número de socias se incremente rápidamente, siendo en la actualidad la segunda organización más grande en el municipio, aun cuando en los medios de comunicación locales no tiene gran cobertura.

En cambio, la segunda organización, cuyo objetivo es que las mujeres tengan una mayor participación en la esfera pública, tiene su fortaleza basada en dos actores: las familias de renombre o alto nivel económico y el gobierno local. Es importante mencionar que por lo general sus integrantes son miembros de estas familias. Aunque también han establecido relaciones más débiles con los principales centros de educación: Unidad Académica de Estudios Regionales (UAER), el Instituto Tecnológico de Jiquilpan (ITJ), el Centro de Bachilleros de Jiquilpan (CB), la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMO). Mientras que sus vínculos con otras organizaciones se limitan solo a uno, con un enfoque político.

En los últimos 47 años, tanto los profesionistas como las familias de alto nivel económico han jugado un papel importante en la reconfiguración de las relaciones de poder en el municipio de Jiquilpan. 30 años atrás, las familias de alto nivel económico tenían en su poder el decidir quién sería el próximo presidente municipal, en qué se invertiría el presupuesto público y quiénes serían los más beneficiados, mientras que los profesionistas apenas hacían acto de presencia en el municipio.

Para el año 2000, los profesionistas empezaron a tener una mayor participación en la esfera política, económica y social. En la actualidad son parte importante en el accionar de las organizaciones de la sociedad civil, ya que representan el 3.6 por ciento del total de personas asociadas en ellas. Es decir, el 30 por ciento de las organizaciones estudiadas están integradas

en su totalidad por profesionistas y otro 30 por ciento tiene por lo menos a uno entre sus integrantes.

Algo que es importante resaltar es que existen dos organizaciones clasificadas como pequeñas (menos de 10 socios): Guardianes del Ambiente y Consejo Ciudadano. Lo sobresaliente de esto es que la primera organización tiene la misma cantidad de vínculos (8) que las organizaciones clasificadas como grandes (72 y 98 socias respectivamente). En cambio, la segunda organización cuenta con 11 vínculos, convirtiéndola en la organización con más relaciones entre instituciones y organizaciones. Una explicación puede ser que sus socios son gente de alto impacto económico en la comunidad de Jiquilpan.

Carlos Reynoso (2011) menciona que no importa la cantidad sino la calidad de las redes (relaciones). En ese sentido es relevante destacar que las familias de alto nivel económico son el principal aliado de las organizaciones jiquilpenses por encima del gobierno municipal. Si bien es cierto que el gobierno municipal presenta siete vínculos, solo tres representan un apoyo para las organizaciones. En cambio, las familias de alto nivel económico son parte importante en el accionar de cuatro organizaciones, además de ser intermediarias en otras cuatro.

Conclusión

Con base en esta investigación se ha encontrado una gran diversidad de organizaciones de la sociedad civil jiquilpenses; esta variedad se debe entre otros factores, a los distintos objetivos que persiguen, a las funciones que realizan o a la forma de mantenerse organizadas. Sin embargo, a pesar de cubrir con una gran cantidad de objetivos, las organizaciones perciben que ni la sociedad ni la prensa les han dado el reconocimiento debido. Por ello, la divulgación de la información contenida en este trabajo de investigación puede servir para que se incremente el interés que tiene la comunidad hacia este sector, su diversidad de modo organizativo y su complejidad intrínseca.

Bibliografía

Borgatti, S. P., Everett, M. G. y Freeman, L. C. (1992). «UCINET IV Network Analysis Software». *Connections* 15 (1-2), 12-15.

- González, L. (1971). *El hombre de Jiquilpan* [boletín del CERM]. Abril, núm. 1.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Perspectiva Estadística Michoacán de Ocampo*. Recuperado el 15 de enero de 2012, de <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-mic.pdf>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía Michoacán. (1997). *Estadística Básica*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía Michoacán.
- Ochoa, Á. (1978). *Jiquilpan-Huanimban: una historia confinada*. Morelia, México: Morevallado.
- Olvera, A. (2000). *Organizaciones de la Sociedad Civil: Un breve marco teórico* (vol. 8). México: Colegio Mexiquense.
- Olvera, A. (2001). *La sociedad civil: De la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.
- Mochi, P. (2001). *Las Organizaciones de la Sociedad Civil y las ciencias sociales: Su configuración en América Latina*. México: Colegio Mexiquense.
- Molina, J. (2001). *El análisis de redes sociales: Una introducción*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Reynoso, C. (1998). «Extracto: Modelos sistémicos». En *Corrientes en Antropología Contemporánea*. Buenos Aires: Biblos.
- Sandoval, A. (2001). *Modelo participativo de políticas públicas con perspectiva de género*. Jiquilpan, México: s.e.
- Sánchez, R. (1896). *Bosquejo Estadístico e Histórico del Distrito de Jiquilpan de Juárez*. Morelia: Imprenta de la Escuela Industrial Militar Porfirio Díaz.
- Valenzuela, R. (2006). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: Su evolución y principales retos*. Tesis de doctorado, Universidad Iberoamericana, México.
- Velázquez, A. y Aguilar, N. (2005). *Manual introductorio al análisis de redes sociales*.
- Wasserman, S. y Faust, K. (1999). «Social network analysis in the social and behavioral sciences». En *Social network analysis: Methods and applications* (pp. 3-27). EUA: Cambridge University Press.
- Zarazúa, J. A., Vargas, A. G. y Berber M. S. (2011). «Redes de innovación en el sistema productivo fresa en Zamora, Michoacán». *Revista Chapingo* 17 (1), 51-60.

Entrevistas

- Guerra, L. (2012). *Integrante de la organización comité Los Remedios entrevista por Víctor Hugo Escalera Barajas*.

Testimonios y experiencias en gestión e intervención urbana y regional

El paisaje como herramienta del ordenamiento territorial

El hombre, el árbol y la urbe

Atanasio Linares Linares¹

Plazuela del atrio de San Francisco y árbol centenario,
Zamora, Michoacán



Fuente: elaboración propia.

Introducción

El hombre prehistórico vivió, según múltiples testimonios, de manera nómada y durante mucho tiempo su propia dispersión lo hizo subsistir únicamente de la caza, la pesca y la recolección de frutos. Por necesidad de protegerse del medio ambiente y asegurar su abasto alimentario decidió agruparse y establecerse en un determinado sitio, para domesticar plantas y animales, y a su vez construir o mejorar su vivienda.

¹ Ingeniero Forestal egresado por la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) y asesor en «dasonomía urbana». Correo electrónico: <linaresa57@gmail.com>.

En ese momento histórico no solo nace la agricultura y la ganadería doméstica, también surge la arquitectura, cuando su espacio se modifica sustancialmente al realizar las primeras edificaciones. Pasó de las cavernas a las chozas y a las aldeas, buscando siempre tener un nicho hogareño seguro.

Este acopio de bienes y servicios que el hombre realizó, lo hizo crear y desarrollar tecnologías diversas; también empezó de manera incipiente a hacer ciencia, a conocer de manera más analítica el medio ambiente natural, entre ellos la vegetación de la cual siempre tuvo una dependencia cotidiana.

Al agruparse diversas familias por afinidad o por raza surgen las aldeas, las calles, los espacios públicos y en algunos casos los montes de uso común. La vegetación que rodeaba a las aldeas era un recurso vegetal muy apreciado que les aportaba múltiples beneficios: alimentos, forrajes, medicamentos, condimentos, madera para construcción y combustible, etcétera.

Los gobernantes de las culturas antiguas ya veían la necesidad de arborizar los espacios públicos. Se tiene registro de civilizaciones antiguas: egipcios, fenicios, persas, griegos, chinos y romanos tenían un gran aprecio por árboles y arbustos. En estas culturas los utilizaban fundamentalmente como elementos decorativos en edificios y estatuas (López, 1991: 17).

Si bien consideramos que existe una interrelación histórica en la tríada hombre-árbol-ciudad, cada uno de estos elementos se analiza desde diferentes disciplinas científicas: la antropología, la arquitectura y la dasonomía urbana.

El urbanismo es visto ahora como la disciplina rectora que agrupa a diferentes áreas del conocimiento, además de las ya mencionadas, que pretenden diseñar una mejor calidad de vida para los seres humanos agrupados en poblamientos diversos.

El urbanismo es la ordenación de los lugares y de los locales diversos que deben abrigar el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual en todas sus manifestaciones individuales y colectivas. Abarca tanto las grandes aglomeraciones ciudadinas, como los agrupamientos rurales. El urbanismo ya no puede estar sometido a las reglas de un esteticismo gratuito (Le Corbusier, citado en Figueroa 2010: 89).

La concepción urbanística de Le Corbusier, quien fue muy avanzado en su época y todavía lo es, sobre todo al considerar otros valores que inciden directamente en la calidad de vida colectiva. En contraste, en numerosos agrupamientos urbanos encontramos otra realidad.

Para Ortiz (1990: 5), el deterioro gigantesco y rapidísimo que han experimentado las ciudades mexicanas en su calidad de vida en el entorno construido constituye uno de los procesos sociales más dramáticos y lamentables de la realidad provinciana de los últimos treinta años. El funcionalismo en arquitectura, buscando la modernidad y la eficiencia, descubrió que era muy rentable la especulación urbana y la misma industria de la construcción. Para muchos investigadores de la relación hombre-naturaleza, esta se ve desde diferente perspectiva y casi siempre se supedita al modelo de diseño urbano.

En México, la concepción de áreas verdes sigue subordinada al tema de equipamiento urbano necesario, pero prescindible. Al ser consideradas infraestructura y no solo servicio, la lógica en su tratamiento quedaría incorporada en la misma jerarquía que las construcciones y obras para el desarrollo urbano. Los espacios para la recreación y el deporte pasarían a ser tan importantes como un edificio de oficinas, una casa habitación o un puente (Ojeda, 2014: 14).

En este documento se pretende destacar, sin ignorar otros campos del conocimiento muy importantes, que el ser humano nunca debe perder de vista la necesidad de tener como compañero de vida en la aventura urbana al árbol o cualquier elemento vegetal vivo (césped, arbustos, trepadoras, palmas, cactus, etcétera).

La dasonomía urbana como herramienta de estudio de las áreas verdes

Cualquier conglomerado vegetal urbano del tipo que sea es abordado por la dasonomía urbana, que se apoya en la jardinería, la arboricultura y se vincula recientemente con la arquitectura del paisaje.

La dasonomía urbana se vale de las plantas para crear y manejar marcos escénicos con el fin de romper con la uniformidad del paisaje, para servir de

conglomerado arquitectónico o como elemento modificador, creando patrones de sombra como otros componentes del paisaje urbano (Rivas, 2001: 11).

El concepto de *dasonomía urbana* es de reciente creación, a partir de la década de 1960 es usado en Norteamérica. En México, la entonces Sedue en 1984 comenzó a emplearlo, por esa época ya era considerado como ciencia especializada en ámbitos académicos.

El hombre no es menos complejo en su contextualización urbana, para estudiar a este se ha creado la antropología como punto de partida para conocer su estilo de vida, sus necesidades básicas, sus prácticas sociales; y obviamente en cascada llegan otras disciplinas inherentes a esas necesidades: la psicología, la sociología, la economía, la política, la historia, la demografía, el derecho, las ciencias de la comunicación, la medicina, etcétera

En los foros sobre problemática urbana caben todos los actores sociales, ya que en el espacio urbano se desarrollan prácticamente todas las actividades humanas.

Para muchos investigadores, el desarrollo urbano equilibrado es todavía una meta difícil de alcanzar. Algunos urbanistas, como Huacúz (2014), hacen notar que Michoacán lleva al menos 10 años de retraso en la planificación de su territorio.

Hablar de ciudades michoacanas es referirse a un interminable catálogo de calamidades urbanas, donde la apatía, la desconfianza en los organismos públicos y el crecimiento incesante de la mancha urbana son, por lo cotidiano algo en lo que poco se repara (López, 1991: 9).

En nuestro país y en muchas ciudades de Latinoamérica, los modelos de desarrollo urbano siguen ligados a muchos vicios sociales, que tienen que ver con la especulación del uso del suelo por encima de la calidad de vida, sin que las leyes ambientales y de regulación urbana puedan equilibrar ese desarrollo.

Mientras la *Agenda de lo local* (ADLL) de la Cumbre de Río (1992) invita a tener un desarrollo económico sostenible y un desarrollo ecológico sustentable, el nivel operativo quizás más importante, el municipio, solo tiene una participación voluntaria (Barraza, 2014).

Esta utopía, para muchos, solo es posible en un proceso de organización y coordinación de actores que tienden a incidir en el desarrollo urbano, conocido como *gobernanza* (Quezada, 2014).

La OMS (Organización Mundial de la Salud) recomienda al menos 9 m² de área verde por habitante para que exista calidad de vida (Conabio, 2008). Solo muy pocas ciudades grandes, medianas y pequeñas cubren este requisito. No debe verse como mito el mínimo de área verde, finalmente, si bien hay ciudades de México y Latinoamérica que apenas llegan a 1 m², hay muchas ciudades en Asia y Europa que rebasan los 50 m² por persona.

A pesar de lo imprescindible de los espacios verdes en la vida cotidiana, reconocido por propios y extraños, muy pocas veces se les da la importancia debida, en el momento de la planeación urbana municipal y en la legislación misma.

La vegetación es indispensable para la vida del hombre. En las grandes ciudades este hecho es pasado por alto con frecuencia, siendo común la visión de calles y avenidas sin asomo de verdor. Las grandes urbes son a menudo un ente gris y monótono, carente de la placidez y tranquilidad que otorgan las plantas del entorno (Zohn, 1995: 7).

¿Pero qué son la áreas verdes?

Cualquier asomo de vegetación establecida o manejada por el hombre anexa a los espacios habitados recibe esta connotación. Para Figueroa (2010: 21) es una superficie de terreno de uso público dentro del área urbana o en su periferia, provista de vegetación, jardines, arboledas y edificaciones menores complementarias.

Como ya se mencionó, estos espacios cubiertos de vegetación natural o inducida dentro de un contexto urbano son atendidos por una ciencia no tan antigua, la dasonomía urbana, que surge históricamente ligada a la ecología urbana. Existen algunos eventos importantes que dan cuenta de ello:

- a. En 1962 se publica en EUA el libro *La primavera silenciosa* de Rachel Carson, que llama fuertemente la atención sobre el deterioro ambiental. 11 años después, en 1973, aparece *Lo pequeño es hermoso* de E. Friedrich Schumacher, economista germano-británico que cuestiona el mito del desarrollo económico; considerado uno de los 100 libros más influyentes de la posguerra, traducido a 30 idiomas y ganador de un premio europeo. Ambos trabajos son detonantes de la conciencia ambiental de la segunda mitad del siglo XX.

- b. La Estación de Agricultura Experimental de Connecticut, EUA, organiza en 1962 la Conferencia Lockwood sobre bosques suburbanos y ecología, donde se reconoce al bosque urbano como sujeto de estudio.
- c. En la década de 1970, aparecen diferentes trabajos sobre vegetación y ecosistemas urbanos en ciudades de Norteamérica y Europa.
- d. En 1981, Hitchings publica el *Prontuario de dasonomía urbana* por el USDA-Forest Service.
- e. Aparece un trabajo sobre ecología urbana de la Ciudad de México, de Rapoport y López Moreno, en 1983.
- f. Un año después, la UNAM hace un coloquio sobre Desarrollo Urbano en México.
- g. En 1985, la Facultad de Arquitectura de la UNAM crea la carrera de Arquitectura del Paisaje a nivel licenciatura, siendo pionera en los países hispanoparlantes.
- h. El Colegio de Michoacán A. C., en 1991, realiza la mesa redonda Urbanización y Desarrollo en Michoacán, donde también participa el gobierno del estado de Michoacán.
- i. En el año 1996 se realiza el Seminario Internacional sobre Áreas Verdes Urbanas en América Latina y el Caribe, en la Ciudad de México
- j. Se funda en 1998 la International Society of Arboricultural (ISA) que establece un nuevo campo de estudio, la arboricultura.
- k. Desde 1989, con *Los árboles de las calles de Oaxaca* (Gutiérrez, 1989) se inicia una serie de trabajos descriptivos sobre árboles urbanos en diferentes ciudades (Ciudad de México, ZM-Guadalajara, Morelia, ZM-Monterrey, Jiquilpan, etcétera).
- l. A finales de los noventa, inician los Congresos Iberoamericanos de Parques y Jardines Públicos, donde participan países de habla hispana, incluyendo el nuestro.
- m. En 2002, en la ciudad de Morelia, Mich. se lleva a cabo el Seminario Michoacano sobre Problemática Ambiental de las Especies Introducidas. Caso Eucalyptus. En donde se reconoce la necesidad de regular las plantaciones de especies exóticas en ámbitos urbanos.
- n. En los últimos 10 años se organizan foros nacionales sobre arboricultura y dasonomía urbana, promovidos por instituciones educativas y la Asociación Mexicana de Arboricultura A. C. (AMA).

- o. Actualmente instituciones, como el Colegio de la Frontera Norte A. C. de Tijuana, BC, tienen líneas de investigación sobre ecología del paisaje, áreas verdes urbanas e infraestructura verde.

Plazuela de Los Gallos, Jiquilpan, Michoacán



Fuente: elaboración propia.

Atributos del árbol o bosque urbano

Algunos estudiosos de la flora urbana consideran que cualquier conglomerado verde debe cumplir con tres valores principales: ser estético, ser funcional y ser simbólico... ¿a qué se refiere esto?

Lo estético. Rompe con la monotonía del paisaje urbano a partir de la diversidad en el colorido del follaje y troncos, de las formas graciosas y peculiares que presenta, de la alternancia de frondas y de la diversidad de texturas. Contribuye a marcar líneas de paisaje.

Lo funcional. Es cuando ofrece una serie de beneficios directos a los pobladores urbanos: permite ocultar vistas indeseables y realzar vistas agradables; contribuye a la privacidad; provee protección del sol, ruido y del viento; proporciona aire fresco y limpio; mejora la calidad de vida urbana

dando espacios para el ejercicio y la recreación; crea ambientes de relajación; contribuye a proteger la biodiversidad, favorece el ciclo del agua, etcétera.

Lo simbólico. Es porque contribuye a la educación ambiental al conocer la flora autóctona, al otorgar carácter e identidad a una comunidad, al permitir recuperar y preservar una parte de la memoria histórica de los pueblos, al mostrar la peculiaridad del paisaje urbano en cada localidad a la vez que marca los cambios estacionales, al ilustra las modas sociales en la adopción de especies vegetales exóticas.

Calle residencial de Misión Viejo, condado Lake Forest, Cal., EUA.



Fuente: elaboración propia.

Tipología de espacios verdes urbanos

Tanto la ecología urbana y la dasonomía citadina consideran que existen diferentes categorías de áreas arboladas de acuerdo al uso que tienen: residenciales, turísticas, industriales, institucionales, parques recreativos,

transporte, agrícolas, baldíos, protección y cuerpos de agua (Hernández, citado en Rivas 2001: 21).

Considerando únicamente la propiedad o custodia de los espacios verdes, se distinguen dos modalidades: públicos y privados. Las reglamentaciones municipales de florestas urbanas están basadas fundamentalmente en parques y jardines públicos, aunque deben contemplar los espacios privados cuya superficie no es despreciable.

Problemática en torno al manejo de las áreas verdes

La ecología urbana y la forestería urbana son viejas en la práctica y jóvenes en la teoría, y ambas se encuentran en el paso de la fase descriptiva a la funcional. Debido a que los factores limitantes o de control para gran parte de la vegetación urbana no involucran procesos naturales, sino que dependen en cierta medida de las percepciones o decisiones humanas, es relativamente fácil entender por qué la teoría ecológica y la ciencia forestal no han tenido un gran desarrollo con relación a la vegetación urbana (López, 1991: 19).

A pesar de la aceptación universal de los espacios arbolados o ajardinados, los administradores de parques y jardines no siempre hacen lo correcto cuando se trata de diseñar estos servicios. De 1880 a 1930, los árboles de las áreas urbanas fueron responsabilidad de ingenieros civiles y arquitectos, cuya falta de conocimientos en la materia ha dado como resultado los numerosos problemas actuales (Gutiérrez, 1989: 4).

En muchos casos se dan situaciones conflictivas en torno a la vegetación, no solo con el equipamiento urbano y doméstico, en ocasiones con las propias costumbres de las personas. Hay una lista abundante de problemas derivados del mal manejo de las florestas urbanas:

- a. Es frecuente el establecimiento en espacios reducidos de árboles que alcanzan grandes dimensiones en estado adulto, lo que genera un impacto negativo al equipamiento urbano. No se toma en cuenta una máxima de la arboricultura: *el árbol adecuado en el lugar adecuado*.
- b. Las oficinas municipales de planeación urbana frecuentemente dan poca importancia a la asignación de espacios verdes y a su correcta

planeación. En los Programas Municipales de Desarrollo Urbano muchas veces no son prioritarias.

- c. Es frecuente que grupos ambientalistas o vecinos bien intencionados, pero técnicamente mal orientados, decidan por su cuenta establecer plantas en espacios públicos sin tomar en cuenta la procedencia de las especies, los espacios requeridos y la disponibilidad de agua, generando problemas urbanos en muchos casos.
- d. No existe una atención adecuada a las plagas, enfermedades y plantas parásitas.
- e. Poco se implementan programas de educación ambiental, en las diferentes colonias, para tener una mejor atención a los espacios verdes.
- f. Frecuentemente no se cumple con el requerimiento de la Organización Mundial de la Salud: debe de haber cuando menos 9 m² de área verde promedio por habitante.
- g. No se da un valor adecuado a las especies vegetales nativas.
- h. No se dispone de agua suficiente para sus riegos.
- i. No se cuenta con investigación técnica y protocolos de seguridad para arbolado contingente (en riesgo de caerse).
- j. Se destina poco financiamiento público y privado para establecer más áreas verdes.
- k. En muchos lugares no existen reglamentos municipales de parques y jardines o los existentes son réplicas de otras ciudades y, en gran medida, no son aplicables a esa localidad.
- l. Pocas veces se cuenta con planes de manejo para el arbolado urbano o algún otro tipo de ordenamiento técnico legal.
- m. Es común que el personal operativo y directivo de parques y jardines no cuente con la capacitación debida para esa actividad, y normalmente improvisan.
- n. En ocasiones aparecen actos de vandalismo que dañan el arbolado urbano.
- o. En centros comerciales predominan las planchas de concreto (estacionamientos), la cantidad y calidad del arbolado queda a criterio de los empresarios y no de los reglamentos municipales.
- p. En atrios de iglesias, la existencia de arbolado queda en manos del manejo discrecional del párroco.

- q. En colonias populares, la arborización no es prioritaria para la mayoría de los gobiernos municipales.
- r. En fraccionamientos formales solo se destina el 15 por ciento de la superficie como área de donación, que no necesariamente se convierte en área verde, ya que muchas veces el municipio la negocia para otros usos.

Árbol que rebasa el cajete donde fue colocado, Zamora, Michoacán



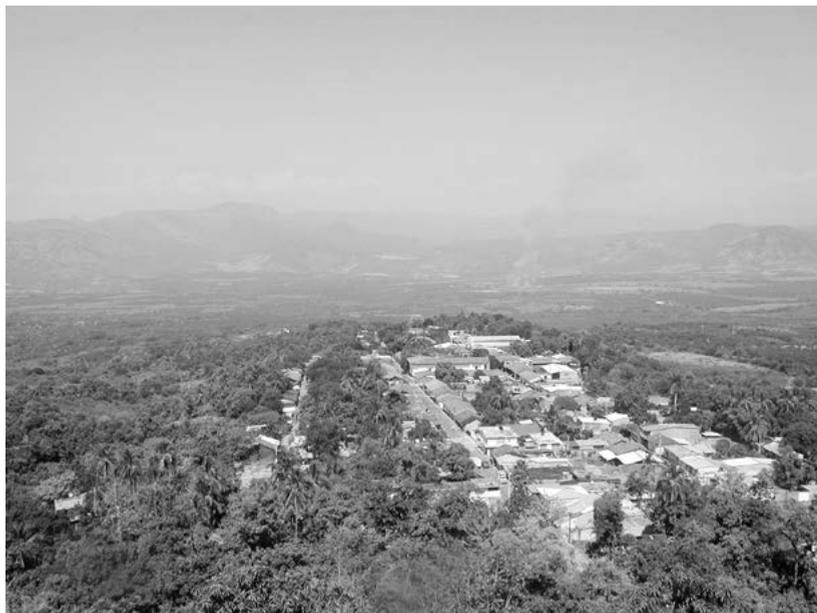
Fuente: elaboración propia.

Quizás de los problemas enumerados el más lamentable es el bajo índice de área verde por habitante, aunque se ve sencillo de resolver presenta una complejidad interesante, pues incluye componentes históricos, económicos, políticos y legislativos:

Razones históricas

- a. Pueblos o ciudades coloniales, debido a su traza urbana original, no consideraban arborizaciones lineales, solo plazuelas y pequeños solares domésticos. Fue hasta el imperio de Maximiliano (siglo XIX) cuando se hicieron las primeras alamedas en México.
- b. Asentamiento de origen agrario, estos por el contrario de los anteriores sí dotaban de espacios más generosos a los ejidatarios, donde además de la vivienda, disponían de espacio para solar, sus calles eran más amplias y era posible establecer camellones o parques públicos.

Panorámica de la población de Nuevo Urecho, Mich.



Fuente: elaboración propia.

Razones políticas

- a. Por un lado, encontramos gobernantes generosos y visionarios o personas altruistas, que donan superficies importantes para áreas recreativas de uso público, tal es caso de Guadalajara, Jiquilpan, etcétera.
- b. La otra cara de la moneda, que es lo predominante, cuando funcionarios o gobernantes negocian las áreas de donación de los fraccionamientos y las urbanizan.
- c. Gracias a la incapacidad de los municipios, estos no obligan a empresas de tiendas departamentales a arborizar los estacionamientos, que suelen ser extensas planchas de concreto.
- d. Pocos municipios cuentan con reservas patrimoniales que les permitan la incorporación sistemática de nuevas áreas verdes a medida que la población y la urbanización incrementa.

Razones legislativas

- a. Leyes nacionales ambientales que no atienden las recomendaciones de organismos internacionales y de los protocolos de medio ambiente que nuestro país firma sistemáticamente, como es la *Agenda 21* (México se comprometió a hacer los cambios legislativos necesarios para ese fin).
- b. En el caso concreto del estado de Michoacán, la legislación en materia de desarrollo urbano, como el *Código de Desarrollo Urbano*, asigna poco porcentaje de superficie como área de donación incrementen.

Razones económicas

Fuerte especulación con el uso del suelo, encarecimiento de la tierra, por lo que predomina el lucro sobre el interés público de contar con espacios naturales recreativos.

Otro problema no menos importante que el anterior es el menosprecio histórico que se ha tenido con las especies vegetales nativas de la región. Desde la conquista llegaron no solo granos, tubérculos y gramíneas, sino gran cantidad de especies de árboles frutales procedentes de todo el mundo, que se establecieron y se aclimataron en nuestro país.

El poco conocimiento que los españoles tenían sobre la vegetación nativa llevó a que muchos de los ahuehuetes enormes que crecían en las orillas del lago del bosque de Chapultepec fueran derrumbados, pues decían que ensuciaban el agua, daban olor desagradable y eran los causantes de la formación de pantanos (Martínez, 1991: 297).

Es importante destacar que, durante el Segundo Imperio, Maximiliano de Habsburgo, cuya residencia favorita era el bosque de Chapultepec, para engalanarlo trajo a jardineros y naturalistas austriacos que introdujeron numerosas especies arbóreas, como el lárax (*Larix spp.*) y los arces (*Acer spp.*), provenientes de Europa. Este hecho llegó a ser criticado en su tiempo por personas como Manuel Orozco y Berra, quien en 1866 señalaba que en un bosque que tenía gran diversidad de plantas, de fieras y animales, era contradictorio sustituirlos por un gran plantío de cedros y pinos exóticos (Díaz y de Ovando, citado en Martínez, 1991: 301).

Se han hecho diversos trabajos de investigación al respecto en varias ciudades del país y vemos el predominio de las especies exóticas sobre las nativas, como lo ilustra el cuadro siguiente:

Ciudad	Porcentaje exóticas	Porcentaje nativas
Oaxaca, Oax. (Gutiérrez, 1989)	60	40
Ciudad de México (López, 1991)	62.8	37.2
Jalapa, Ver. (López, 1993)	60	40
Guadalajara, Jal. (Zohn, 1995)	62.5	37.5
Linares, N. L. (Zamudio, 2001)	63.3	36.7
Uruapan, Mich. (Linares, 2003)	58.0	42.0
Morelia, Mich. (Madrigal-Sánchez y Guridi-Gómez, 2004)	51.3	48.7
Conurb. Zamora-Jacona, Mich. (Linares, 2012)	51	49

Fuente: Tomado del libro *Árboles y arbustos de la cuenca del río Tepalcatepec para uso urbano* de García y Linares, 2012 (modificado por este último, 2016).

En las dos últimas décadas ambientalistas y académicos destacan la importancia de suplir las especies exóticas (traídas de otros países y con-

tinentes) por las autóctonas o nativas para el mejoramiento ambiental, proteger la biodiversidad y recuperar nuestra identidad.

¿Qué puede hacer la dasonomía urbana ante este contexto complicado para el buen manejo de las áreas verdes en México?

Justamente esta disciplina fue creada y ha evolucionado para resolver el problema del manejo técnico y sustentable de los espacios verdes urbanos. Rivas (2001: 9) nos da una idea amplia de la función de esta disciplina: la dasonomía urbana es la ciencia agronómica que trata de la ordenación de los bosques y árboles dentro y alrededor de los centros de población. Parte de estudiar los beneficios derivados de los árboles urbanos; los impactos que sobre ellos causan las múltiples actividades domésticas, de construcción, vehiculares e industriales; las medidas de prevención, mitigación y corrección de tales problemas; y los métodos para lograr un adecuado manejo y administración de estos recursos. Al igual que cualquier otra actividad humana debe de diseñarse una planificación profesional y científica adecuada a cada caso.

Para Rivas (2013), la planeación forestal urbana es un proceso que formula y fundamenta estrategias y procedimientos para la gestión de los árboles y áreas naturales urbanas y suburbanas, esta debe partir de definir metas y objetivos, establecer directrices que involucren a las partes interesadas, realizar un inventario del arbolado y determinar los recursos necesarios para su desarrollo.

La planeación del manejo de las áreas verdes en México se ha dado a partir de diferentes concepciones y con diversos enfoques que van desde: programas de reforestación urbana, planes metropolitanos de arborización, guías de reforestación, planes de mantenimiento del arbolado, en otros casos planes de contingencia ambiental del arbolado en riesgo (que más bien está ligado al área administrativa de Protección Civil). Quien se supone que debe planear esta actividad es el Departamento de Parques y Jardines. La mayoría de los documentos mencionados pretenden organizar las plantaciones de arbolado, pero quedan muchos rubros sin atender de manera integral, por ejemplo: los diagnósticos de lo existente. ¿Hay áreas

de manejo diferentes unas de otras? Cuáles son los programas ambientales que hay que aplicar en cada área? ¿A partir de qué parámetros ordenatorios se va a atender cada área?

Para Gutiérrez (1989: 6) El objetivo general de un inventario de árboles de ciudades es el de proporcionar información organizada básica para el inicio o mejoramiento de los programas de manejo del recurso forestal.

En algunos lugares se ha intentado crear metodologías de diagnóstico de arbolado urbano, como el realizado en la Delegación Miguel Hidalgo de la Ciudad de México en 1991 por Alicia Chacalo, donde parte de un inventario del arbolado, su localización y estado sanitario, además registra la problemática urbana con la infraestructura física y los usos y costumbres de las personas. Esto debe conllevar a un plan de ordenamiento de la floresta tanto en lo técnico como en lo administrativo y lo normativo. Este plan de trabajo debe tener objetivos a corto y mediano plazo, 5 a 10 años máximo y volverse a renovar.

El autor de esta ponencia ha realizado recientemente un Plan de Manejo de Áreas Verdes para la Ciudad de Jiquilpan de Juárez, Mich. Proyecto que es perfectible, pero que significa la oportunidad de hacer planteamientos distintos en el manejo de los espacios verdes tanto públicos como privados; este plan es la parte administrativa y operativa de una política municipal y la parte normativa es el Reglamento que se deriva de dicho Plan de Manejo y que se realizó de manera simultánea.

Dicho Plan de Manejo de la floresta urbana de Jiquilpan consta de los siguientes incisos: Antecedentes, Problemática sociocultural en torno al manejo de las áreas verdes, Objetivos del plan, Diagnóstico ambiental de la floresta urbana, Definición de áreas de manejo, Establecimiento de programas ambientales, Diseño del plan de manejo a 5-10 años, Inserción en el programa de desarrollo urbano, Evaluación de la implementación del plan (Linares, 2014).

Hay mucho camino por andar en la construcción de mejores maneras de tratar la vegetación urbana, que aún es escasa en la mayoría de los centros de población de nuestro país y, paradójicamente, está disminuyendo en los espacios rurales que inicialmente gozaban de vegetación abundante.

Muchos investigadores ven la relación hombre-árbol-urbe, desde diferente perspectiva y casi siempre supeditada al modelo de diseño urbano.

Quizás su estudio sea motivo de encuentros posteriores entre académicos, funcionarios gubernamentales, legisladores y ambientalistas, donde podría analizarse: ¿Por qué cada vez estamos más rezagados en la relación hombre-área verde? ¿Cómo contribuye la gobernanza para tener un desarrollo urbano sustentable, con una economía sostenible?

Bibliografía

- Barraza, S. (2014, agosto). «Ecología y medio ambiente». En *Simposio Fenómeno Metropolitano en México*. Simposio realizado por el Colmich en La Piedad, Michoacán.
- Figueroa, E. (2010). *Glosario de términos sobre asentamientos humanos, urbanismo y medio ambiente*. Morelia, México: SUMA.
- García, R. I. y Linares, L. A. (2012). *Árboles y arbustos de la cuenca del río Tepalcatepec (Michoacán y Jalisco, México) para uso urbano*. Zamora, México: Colegio de Michoacán.
- Gío-Argáes, H. (1989). *Ecología urbana*. México: UNAM.
- Gutiérrez, R. (1989). *Los árboles de las calles de Oaxaca, Oax. (Un inventario para su manejo)*. Tesis de licenciatura, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México.
- Huacúz, R. (2014). Comentarios en su ponencia en el *Tercer Foro Nacional sobre Problemática Urbana*. Foro realizado por la UCEMO en Sahuayo, Michoacán.
- Linares, L. A. (2014). *Plan de manejo para la vegetación urbana de Jiquilpan de Juárez, Mich.* Documento no publicado.
- López, G. (Coord.). (1991). *Urbanización y desarrollo en Michoacán*. Zamora, México. Colegio de Michoacán AC-Gobierno del estado de Michoacán.
- López, I. (Ed.). (1991). *El arbolado urbano de la zona metropolitana de Ciudad de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto de Ecología AC.
- López, R. y Zamudio, C. (2002). *Importancia de las plantas nativas en la Dasonomía Urbana: Seminario michoacano sobre problemática ambiental de las especies introducidas. Caso Eucalyptus*. Morelia: SUMA-Semarnat.
- Martínez, L. (1991). «Las áreas verdes de la ciudad de México: Una perspectiva histórica». En López-Moreno, I. (Ed.), *El arbolado urbano de la zona metropolitana de Ciudad de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Ortiz, V. (1990). *El barrio bravo de Madrigal*. Zamora, México: El Colegio de Michoacán AC.
- Ojeda, D. y Espejel, I. (Coord.). (2014). *Cuando las áreas verdes se transforman en paisajes urbanos: La visión de Baja California*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte AC.
- Quezada, D. (2014). «Avances de la gobernanza y gestión de la zona metropolitana La Piedad-Pénjamo». En *Simposio Fenómeno Metropolitano en México*. Simposio realizado por el Colmich en La Piedad, Michoacán.
- Rivas, D. (2001). *Importancia y ambiente de los bosques y árboles urbanos*. México: Universidad Autónoma de Chihuahua.
- Rivas, D. (2013). «Prácticas de silvicultura urbana». Ponencia del *IV Encuentro Nacional de Silvicultura Urbana* realizado en Cali, Colombia.
- Tercer Congreso Iberoamericano de Parques y Jardines Públicos*. (2003). Guadalajara, México.
- Zohn, A. (Coord.). (1995). *Manual de vegetación urbana para Guadalajara, Jalisco*. Guadalajara, México: Agata.

Marco jurídico y participación ciudadana en el desarrollo urbano municipal

La lámpara votiva al general Lázaro Cárdenas del Río en Jiquilpan de Juárez, Michoacán: Caso de estudio y testimonio desde la gestión cultural y el patrimonio urbano local

Ignacio Moreno Nava¹

Introducción

El presente texto busca analizar el caso de gestión cultural relacionado con la construcción de la lámpara votiva de general Lázaro Cárdenas del Río en Jiquilpan, Michoacán. Es interesante considerar que dicha iniciativa emana de la ciudadanía, ejemplificando así un proceso de gestión cultural del patrimonio a nivel local que involucra aspectos de urbanismo y significancia. Una definición de patrimonio cultural, que goza de gran aceptación, fue elaborada por la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre el Patrimonio Cultural, celebrada en México en el año 1982, la cual lo menciona de la siguiente manera:

El Patrimonio Cultural de un pueblo comprende las obras de sus artistas, arquitectos, músicos, escritores y sabios, así como las creaciones anónimas, surgidas del alma popular, y el conjunto de valores que dan sentido a la vida, es decir, las obras materiales y no materiales que expresan la creatividad de ese pueblo; la lengua, los ritos, las creencias, los lugares y monumentos históricos, la literatura, las obras de arte y los archivos y bibliotecas.

El valor de un bien no es absoluto, sino una construcción social referente a una percepción personal y el producto de las fuerzas históricas y

¹ Profesor investigador de tiempo completo de la trayectoria de Estudios Multiculturales de la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo. Maestro en Patrimonio Cultural con grado experto en Turismo Local, Maestro en Investigación Integrativa, pasante de Doctorado en Pensamiento Complejo. Email: <imoreno@ucienegam.edu.mx>.

sociopolíticas (UNESCO-Iccrom, 2012). Podemos hablar de patrimonio cultural material e inmaterial; sin embargo, la tendencia es reducir la importancia de estas distinciones e integrar todos los aspectos del patrimonio. Un aspecto muy importante ha ganado interés: el patrimonio cultural, en su aspecto material o inmaterial, debe ser relacionado con los valores culturales de la sociedad que lo ha producido. En este caso, el monumento referido hace alusión a la figura del general Lázaro Cárdenas del Río, hijo predilecto de Jiquilpan, Michoacán, quien fuera un eminente militar y político. Nació en Jiquilpan de Juárez el 21 de mayo de 1895 y murió en la Ciudad de México el 19 de octubre de 1970. Inició su carrera militar en 1914 y alcanzó el grado de general de brigada (1924), fue gobernador de Michoacán (1928), ministro del Interior (1930-1932), ministro de Guerra (1932-1934) y presidente de la República mexicana (1934-1940); una de sus obras más notables fue la expropiación petrolera en 1938. La gente de Jiquilpan en su mayoría siente una gran simpatía con la figura del general Cárdenas, por lo tanto este proyecto maneja también una dimensión inmaterial muy interesante en su concepción y desarrollo. No existen muchos ejemplos de proyectos de gestión cultural a una escala local en la región Ciénega de Chapala. Dentro del proceso de gestión estudiado podemos identificar diversos niveles, desde la organización ciudadana y apropiación del valor hasta la recolección de fondos y su posterior aplicación en las fases de desarrollo del proyecto. Se ha documentado la acción de los actores sociales que contribuyeron con sus iniciativas, demandas, negociaciones y soluciones a fortalecer la gestión pública de un elemento del patrimonio cultural local, así como la inclusión social que este proceso llevó implícito.

La lámpara votiva, homenaje a la memoria y obra del General Lázaro Cárdenas del Río

La iniciativa original del proyecto surgió a partir de una reunión de 19 amigos el día 9 de julio del 2011 en las instalaciones del hotel Palmira. La iniciativa no fue algo planeado, fue por casualidad, por motivación instantánea; debido a la participación de los asistentes en una reunión que tuvo lugar en dicho hotel gracias a una invitación para escuchar la grabación en acetato de cuatro mensajes que dio el general Lázaro Cárdenas al pueblo

de México con motivo de la Expropiación Petrolera. Habiendo escuchado los asistentes en su totalidad dicho discurso, expresaron su sentir y emocionados hicieron algunas propuestas sobre la importancia de preservar, recordar y conservar la memoria del general Cárdenas de alguna manera. Ante un horizonte político que amenazaba con la privatización petrolera y la injerencia extranjera, los sentimientos del más puro nacionalismo y reafirmación de las acciones de Cárdenas afloraron. Se eligió instaurar una lámpara votiva que simbolizara la memoria perpetua de las obras del general Cárdenas, la cual se colocaría a los pies de su estatua en el monumento ubicado sobre la avenida principal de Jiquilpan. Esta iniciativa significaba, por ende, una modificación de un elemento urbano en un espacio público, que además de servir como monumento reúne una gran cantidad de vínculos invisibles, algunos ligados con la significancia de la figura del general, el petróleo mexicano y la alusión que hacen los tres obeliscos ahí colocados; otros a manera de espacio de esparcimiento, lugar de actos cívicos, conmemoraciones y punto de encuentro social. En ese momento se colocó la semilla de lo que sería una participación democrática para la elección del destino que habría de tener dicho proyecto.

No obstante, esta primera semilla no debe verse descontextualizada, ya que la idea inicial del proyecto estuvo determinada en gran parte por las experiencias previas de quien la concibió; del contexto político, social y económico de donde surgió y de la posición (social, laboral, académica) que tuvo su creador (Mariscal Orozco, Ochoa Oroz, Aguilar Velasco y Hernández Valencia, 2012).

Es interesante el proceso generado en torno a esta concepción de la idea, el cual está fuertemente marcado por ideales y nexos de carácter significativo hacia la figura y obra del general Lázaro Cárdenas del Río. Para realizar esta acción se acordó conformar un comité, el cual llevó por nombre Comité Pro-Construcción, conformado bajo el siguiente esquema: Lic. Marco Antonio Segura Rangel (presidente), Sr. Alberto Novoa Gudiño (secretario), Dr. Luis Canela Abarca † (tesorero). Cabe mencionar que el padre del Lic. Segura, el Lic. Abel Segura Guerra †, fue de los principales impulsores intelectuales de esta labor, la cual desafortunadamente no pudo ver materializada.

Figura 1. Medios regionales hablan del arranque del proyecto



Martinell (2001) recomienda como punto de partida de todo proyecto identificar y reflexionar cómo es que surge a partir de la perspectiva del agente promotor del proyecto, estableciendo las siguientes categorías:

- Proyectos que desarrollan una política establecida por un organismo local, estatal, continental o internacional.
- Proyectos que surgen del encargo profesional individual o institucional.
- Proyectos que se desarrollan con una iniciativa individual, grupal o institucional.
- Proyectos que responden a una demanda expresada o una problemática diagnosticada.
- Proyectos que responden al desarrollo o crecimiento de la propia organización.
- Proyectos que responden al desarrollo de una voluntad asociativa.
- Proyectos de iniciativa emprendedora de desarrollo de nuevos campos.

Localizamos el presente caso en la categoría de Proyectos que se desarrollan con una iniciativa individual, grupal o institucional (categoría 3). Algunas de las características que definen a esta tipología son las siguientes:

- Nivel de libertad y de creatividad muy alto. Permite trabajar con muchas posibilidades de innovación en el diseño.
- Acostumbra a tener un significado especial para las personas u organizaciones que lo crean.
- Generalmente se elabora el proyecto sin tener en cuenta su viabilidad o financiamiento.
- Puede correr un alto nivel de riesgo.

Identificar y analizar la problemática o necesidad que nos interesa atender, nos proporcionará pistas sobre qué tipo de proyecto es el que debemos implementar. Dentro de la tipología de proyectos de gestión cultural propuesta por Mariscal (Orozco *et al.*, 2012) podemos encontrar la siguiente lista:

- Creación y ejecución artística.
- Promoción y difusión.
- Investigación.
- Desarrollo cultural municipal.
- Formación y capacitación.
- Productivos.

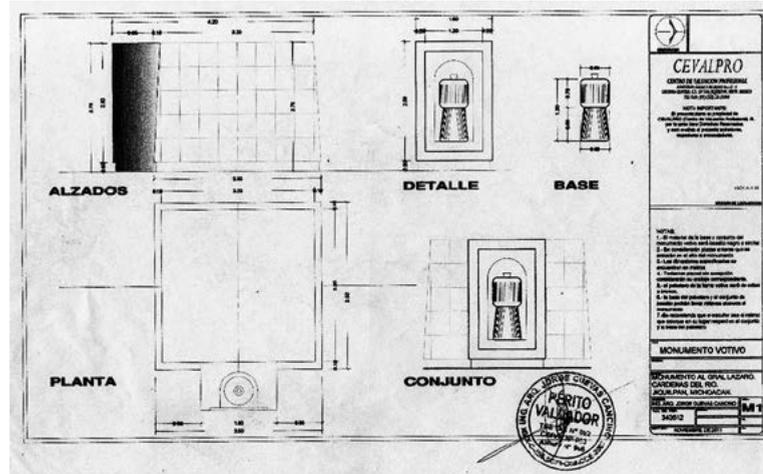
Con base en esta clasificación se identifica una preponderancia de las características de la cuarta categoría en este caso específico, las cuales lo definen como un proyecto de desarrollo cultural municipal. Su propósito es generar las condiciones adecuadas para la participación, inclusión, apreciación e integración de los diversos grupos sociales y sus culturas en un territorio determinado, teniendo la característica de incidir sobre un elemento urbano de carácter patrimonial local.

Se contó con el respaldo de la Sociedad Michoacana de Historia, Arqueología y Geografía A. C., a la cual pertenecen varios de los impulsores de este proyecto. Una vez presentado de manera oficial, siguiendo el mismo proceso, se tocó el tema del presente proyecto en sesión formal del Consejo de la Crónica Municipal, donde después de un debate se optó por apoyar

la iniciativa, como consta en varios de los documentos. Es de notarse que no existen de manera explícita políticas locales para dar dirección o seguimiento a este tipo de propuestas, por lo cual varias de las determinaciones al respecto fueron resolviéndose de manera emergente.

Referente a la segunda reunión, celebrada el día 30 de julio del 2011, se tomaron acuerdos involucrando perfiles especializados, donde se propusieron los distintos tipos de lámparas votivas que conocían los asistentes. Un acuerdo importante fue que ninguno de los arquitectos o ingenieros participantes en la fase de diseño cobraría por su trabajo, de manera recíproca el grupo promotor absorbería los gastos necesarios para llevar a cabo el proyecto, consensaron después invitar también a la ciudadanía. La tercera reunión tuvo lugar el día 13 de agosto del 2011, en la cual se afinaron detalles del plan de acción, se definió también el diseño de la lámpara e incluso se anexó un plan de construcción, acompañado de su presupuesto.

Figura 2. Plano arquitectónico de la lámpara



El financiamiento del proyecto

La obtención de recursos para financiar proyectos culturales en México ha sido en muchos casos un impedimento para emprender y darle continuidad al desarrollo de los mismos. Aunque ha existido mecenazgo por parte

del gobierno en sus tres niveles: federal, estatal y municipal mediante organismos y programas como el Fonca, Pacmyc, etcétera, gracias a los recortes presupuestales que se han dado por parte del estado, estos recursos han disminuido gradualmente. De igual manera, en este caso en particular hay poco (o inexistente) financiamiento para este tipo de actividades. Es por ello que la tendencia es buscar fuentes alternas de financiamiento en el sector privado y en el tercer sector, en las organizaciones civiles, en la sociedad en general. Al respecto, M. A. Segura Rangel comentó:

Se lanzó una invitación a toda la ciudadanía, en donde los diecinueve amigos que inicialmente nos reunimos en el hotel Palmira, propusimos a la ciudadanía a participar en esta obra, que en ese momento era de 65 000 pesos, pero única, exclusivamente, lo que era la lámpara votiva. Se especificó cómo es que se podía aportar, quiénes formábamos el Comité Pro-Construcción de esta lámpara. Bueno, ya comenzando con este movimiento, o con esta recolección de dinero, pues empezamos a visitar a los amigos, a los vecinos, a los conocidos, a quienes iban pasando, y en donde, en cada una [...] elaboramos listas, donde aparecen cada una de las personas que quisieron aportar. Aparece su nombre, aparece la cantidad, y aparece su firma. Esto para dar, pues, certeza que de que todo lo que se hiciera iba a ser transparente, e iba a aplicarse concretamente en la obra que se estaba presentando (comunicación personal, 9 de abril de 2014).

En este punto la presencia de gobierno y estado comenzó a dibujarse. En cuanto a la legalidad de las acciones, el grupo promotor se acercó al gobierno municipal, solicitando la propuesta fuera analizada en un punto específico de reunión de cabildo. En este acercamiento, el Cabildo aceptó por unanimidad la modificación al monumento, acorde a las propuestas presentadas por el Comité Pro-Construcción. Posterior a esta autorización y permiso de construcción en el monumento se comenzó a impulsar la fase de recaudación de fondos, solicitando apoyo a la ciudadanía, comenzando por los amigos. En este sentido el grupo impulsor del proyecto recurrió a tres estrategias de recaudación de fondos: boteo, lista de prospectos e invitación pública a la ciudadanía mediante un maratón en la plaza Colón de Jiquilpan. Resulta interesante conocer la postura del gobierno municipal

respecto a la propuesta emanada desde la ciudadanía. En el proceso de obtención de fondos podemos identificar varias fuentes principales de financiamiento: internas y externas, tanto directas como indirectas. Los tres tipos de fuentes de financiamiento de proyectos culturales más comunes son: internas, aportadas por la propia organización; externas directas, aportadas por el público; y externas indirectas, aportadas por agentes externos.

Figura 3. Invitación a la ciudadanía



Los donativos son aquellas aportaciones desinteresadas que se entregan a una causa o proyecto, pueden ser en efectivo o en especie, como una contribución solidaria para alcanzar los objetivos de una organización sin fines de lucro. La filantropía, de acuerdo a la etimología, es el amor al hombre, amor a la humanidad, está encaminada a mejorar la calidad de vida en la sociedad (Orozco et al., 2012). Los donativos generalmente son otorgados por razones

filantrópicas, pueden provenir de donantes individuales o de fundaciones. Los procuradores de fondos han identificado los motivos por los que la gente da dinero; es importante conocerlas para identificar a nuestros futuros donantes (Kotler, 1997):

• Necesidad de autoestima: algunas personas basan su autoestima y su imagen en las donaciones, porque donar dinero les hace sentirse bien; el sentimiento opuesto sería la vergüenza o culpa.

• Necesidad de reconocimiento de los demás: hay quienes sienten una necesidad imperiosa de pertenencia. A estas personas dar les ayuda a construir un estatus social o un prestigio ante los ojos de los demás. Desean que se les reconozca públicamente por sus buenas acciones.

- Orgullo de asociación: la gente se siente orgullosa de asociarse con determinada organización, sus programas y su personal. El orgullo se puede alimentar con comunicados y celebraciones especiales.
- Sensación de responsabilidad con la comunidad, amor por las artes: la gente puede dar dinero porque cree firmemente en el valor de las artes y se siente moralmente responsable de apoyarlas.
- Buenos negocios: muchos propietarios de negocios se forjan una mejor reputación y mayor notoriedad apoyando a organizaciones dignas de consideración.
- Donantes de persona a persona: hay quienes donan porque se los ha pedido alguien de su agrado y a quien respetan.
- El donante por molestia: muchas personas donan por quitarse de encima a la persona que lo pide. Este es un motivo por el que el *telemarketing* y la venta personalizada es tan eficaz. Una carta se puede ignorar; a una persona, no.
- Tradición familiar: algunas personas dan dinero a alguna organización porque sus padres siempre lo han hecho.
- Consideraciones de planificación financiera: hay quienes dan dinero por consideraciones de planificación financiera, como las ventajas fiscales que ello implica.

La gente hace donaciones por diversos motivos, pero la razón principal es la confianza tanto en el equipo que está al frente de la organización como en los objetivos que persigue esta y su trayectoria (Kotler, 1997). Dicha condición se hizo manifiesta en este proyecto. Es importante crear pro-

Figura 4. Los medios regionales hablan de la integración de sectores en apoyo al proyecto



yectos que tengan un impacto social y económico en la comunidad, ya que en la medida en que logremos involucrar a la sociedad —en su conjunto— en nuestros proyectos culturales, encontraremos una participación de beneficio mutuo: «En el campo de la promoción y gestión cultural, no es suficiente obtener fondos, sino agregar valor a procesos culturales, desarrollar también el capital humano, social y económico en una dinámica en donde los públicos se apropien del gusto y sentido de los procesos culturales y participen de manera diversa como donantes» (Grass, 2005). En los datos que recabamos mediante entrevista, M. A. Segura Rangel confirma un legítimo interés por parte del patronato Pro-Construcción de la lámpara votiva en este aspecto:

Mira, nosotros, lo que notamos es que había buena respuesta. Que había agrado. Incluso hubo motivos varias felicitaciones. Hubo quienes dijeron que definitivamente era algo que hacía falta. Es un tanto una acción muy diferente de lo que estamos acostumbrados a ver, porque esto, esto es, esta acción es, más inclinada a cuestiones de, ¿por qué no decirlo? De fe, de creencia, de significados. Entonces no son obras que se puedan percibir de otra manera, o que tienen otro sentido, que no únicamente se pueden visualizar de manera tangible en forma de una modificación a una edificación, si no que tienen, que tienen otra trascendencia por lo que simbolizan, por lo que significan. Entonces, a nosotros al explicarles de lo que se trataba, ellos estaban convencidos, ahora sí, de dar sus aportaciones, porque bueno esto significa la presencia eterna del general, y también la voluntad de un pueblo dispuesto a trabajar por los más desprotegidos como él lo hacía. En realidad eso [es] lo que significa esta lámpara votiva, y esa luz. Más bien, no la lámpara, si no la luz encendida (comunicación personal, 9 de abril de 2014).

Participar es convertirse en agente/actor y, en consecuencia, requiere intervenir en los procesos y decisiones, es decir, crear una ética basada en la sensibilización de que todo orden social se basa en lo social, no se da *a priori*. Entendiendo la democracia como una ética, nuestro mayor desafío es asegurar que todos los integrantes de un determinado ordenamiento democrático participen del proceso de crear y elegir su forma de vivir, teniendo por fundamento la construcción de una vida digna a todos los del

colectivo (Toro y Werneck, 1996). Por lo tanto, se entiende que la democracia se basa en el principio de la elección de cada uno y se define en el ámbito de la participación. En este punto, la sociedad comenzó a preguntar por la intervención del Estado, bajo la figura del gobierno municipal. M. A. Segura Rangel refiere lo siguiente:

Te comento, cuando estábamos avanzados con este proyecto, la misma ciudadanía nos preguntaba que si la presidencia municipal había aportado alguna cantidad para dicho proyecto. Y, pues definitivamente no fue así, no había sido así, entonces nos hicieron regresar con la presidencia municipal y decirles que nos estaban diciendo que ellos iban a apoyar, y respondiendo en ese momento pues el ciudadano que ellos también pues si iban a contribuir con una mejora al monumento, que fue la reparación parcial de la explanada principal y la gradería. Entonces, cuando esto sucede, ya se dispara también el presupuesto que habíamos contemplado, que era de 65 000 pesos, porque ahora ya iba a ser también la reparación de la explanada principal, pero el Ayuntamiento iba a poner de manera parcial, entonces ahora este otro trabajo que se iba a hacer, ascendía a un promedio de 125 000 pesos, más los 65 000 pesos que se habían presupuestado para la lámpara. Estamos hablando de casi de \$190,000 pesos, \$180,000 pesos. Y el Ayuntamiento iba a aportar \$60,000, entonces a nosotros nos quedó como de 120, 130. Entonces es ahí donde, pues, tuvimos que esforzarnos más, redoblar esfuerzos para conseguir la cantidad, pues, que habíamos presupuestado. Pero bueno, eso no nos detuvo para nada (comunicación personal, 9 de abril de 2014).

El acercamiento con el gobierno trajo consigo una serie de situaciones de variada naturaleza, ya que, por un lado, se podía ampliar el alcance del proyecto y se contaba con el aval jurídico y monetario; por otro lado, esto significaba redoblar esfuerzos para llegar a la meta deseada, se intensificó el proceso de participación. Participación requiere movilización, para ello es necesario concientizar al actor (o al conjunto de actores) sobre la importancia de su opinión y actuación; el orden social solo estará completo cuando los actores, conscientes de su papel, contribuyan con el proceso decisorio de las elecciones. Así, el proceso de movilización colectiva en

torno a un tema dado implica necesariamente dos momentos: del despertar del deseo y de la conciencia colectiva, y la transformación de ese deseo y concientización en disposición para la acción de los sujetos de derecho (Toro & Werneck). Cuando la gente comenzó a participar y a dimensionar el proyecto, sintiéndose identificada por el trasfondo de este, se consiguieron con facilidad los 65 000 pesos que costaba la lámpara. Sin embargo, la ciudadanía comenzó también a proponer, argumentando que el piso del monumento estaba muy deteriorado. Estas propuestas fueron tomadas en consideración, aunque significaron un aumento en el costo del proyecto. Un nuevo acercamiento con el gobierno municipal motivó su participación como respuesta a la iniciativa ciudadana que lograba recabar la cantidad antes mencionada, acordando aportar el mismo monto. Esta movilización involucra también aspectos de complejización de la problemática planteada, especialmente al tratarse de un bien clasificado como patrimonio cultural material de tipo inmueble, específicamente una estatua que a su vez posee un alto grado de significancia para la comunidad. Aquí se presenta una primera cuestión: cuando hablamos de participación pensamos solamente en las comunidades; sin embargo, hay un gran número de involucrados en ella. Además, la comunidad no es una masa homogénea donde todos son iguales y participan de manera ecuaníme, justa y armónica. Al contrario, la comunidad tiene sus propias tensiones, jerarquías, disputas de poder, y cuando ocurre una intervención como la de patrimonialización, todos estos enfrentamientos, que estaban relativamente controlados —o por lo menos en niveles conocidos por la comunidad—, salen a la superficie (Roque, 2013).

La comunicación del proyecto

Todo comunica, las cosas más sencillas tienen una carga de significado que se interpreta conforme a la trayectoria de vida y al entorno. Todos poseen elementos que permiten leer lenguajes, posturas, ritos o costumbres. Cualquier gesto, imagen o palabra nos remite a un referente (Orozco *et al.*, 2012). La comunicación de la cultura tiene una interconexión con todas las etapas y niveles del trabajo cultural. La forma en que se actúa ante el público, la interacción con los agentes que intervienen, ya sean individuos

o instituciones, y los resultados obtenidos. Los medios de comunicación jugaron un papel fundamental en el proceso de comunicación social del proyecto, dándole visibilidad y propiciando la participación. Otra estrategia empleada por el comité pro-construcción fue la de enviar invitaciones oficiales en coordinación con el Ayuntamiento, dirigiéndose a personalidades de los ámbitos políticos, académicos, artísticos; a grupos de personas e individuos acordes con la obra del general Cárdenas. Entre muchos otros se dirigieron invitaciones al Embajador de Cuba en México, al Embajador de España en México, al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Director General de Petróleos Mexicanos.

La transparencia de los procesos, al tratarse de un proyecto que involucraba efectivo, era una acción de vital importancia, el entrevistado nos refiere de qué manera se llevó a cabo. Los informes que se realizaron para transparentar el proceso fueron todos por escrito, mostrando de manera pública la aplicación de recursos por parte del patronato Pro-Construcción y apoyándose en la presencia de los medios de comunicación. Esto para garantizar el carácter de honestidad que se encontraba de manera implícita en el proyecto. Asimismo fue un ejemplo íntegro en contraste con estos tiempos, en los cuales la clase política ha perdido credibilidad, viéndose envuelta con frecuencia en asuntos donde el manejo de finanzas resulta turbio. Se registró de manera minuciosa el recuento de egresos reflejados en acciones. El comentario final que el presidente del patronato hace al respecto:

E incluso se iba conformando... sumando la lista de las aportaciones. Y aquí están las aportaciones por boteo. Y aquí está también desglosado cómo se

Figura 5. Presentación de avances en medios regionales



gastó en concepto de egresos. Como es que se iban aplicando los recursos varios. Y así viene desglosado cada una de las cantidades que se fueron pagando. Bueno, en total, fueron \$126,381 pesos, los que se gastaron. Y los que se recabaron, \$126,703 pesos. Quedaron como \$400 pesos. Pero te comento que lo que íbamos haciendo era ajustar, íbamos ajustando y nos quedábamos con muchas notas sin cobrar. Las cuales salieron de nuestros bolsillos como aportación. Y así fue, Nacho, esto, hasta que se logró, pues, su objetivo final, que fue encenderla.

Cuando terminamos hicimos algunos pequeños detalles... hicimos una manta, y estos trípticos, pues... informativos, se puede llamar así, en donde se agradecía a la sociedad jiquilpense y a la gente y ciudadanía de la región Ciénega de Chapala por su participación en el desarrollo del proyecto, y mismo, que fue, realizado y concretado el 21 de mayo del 2013 en un acto solemne, que fue, su nacimiento. Entonces, a la fecha, pues, ya, 2014, 2015. Ya va a tener, dos años (comunicación personal, 9 de abril de 2014).

Figura 6. Agradecimiento a la ciudadanía



Conclusión

El proyecto de construcción de la lámpara votiva a la memoria y obra del General Lázaro Cárdenas fue una experiencia de aprendizaje profunda y en varios niveles. Por un lado demostró el empoderamiento de la ciudada-

nía para incidir en la toma de decisiones y procesos de transformación del patrimonio cultural local, de manera muy específica en una dimensión urbana. Probó de esta manera que, como se cree en ocasiones, no es que las iniciativas deben emanar del gobierno. Cabe resaltar que en su concepción inicial el proyecto operaría solo por medio de la ciudadanía, sin embargo, al irse desarrollando, el gobierno municipal se sumó a la iniciativa, quizá en parte por convicción propia pero la presión que la ciudadanía ejercía fue determinante también. Por otro lado se consolidó la figura del Consejo de la Crónica Municipal, un órgano consultivo constituido por un colegiado de especialistas en las temáticas del patrimonio urbano local, el cual en su momento fue presidido por su servidor y dio luz verde desde su trinchera correspondiente para la ejecución de este proyecto.

No podemos dejar de mencionar el valor de la inmaterialidad que rodea a la figura del General Cárdenas, pues el cariño que el pueblo jiquilpense tiene hacia su memoria y obra se hizo tangible mediante las gestiones realizadas, el apoyo mostrado y el seguimiento ofrecido a esta propuesta. Queda mucho camino por recorrer en cuestiones de gestión cultural a escala local: tender nexos entre el Estado y la ciudadanía, gobierno municipal e instituciones. Una sistematización y profesionalización de estos procesos resulta necesaria, asimismo la implementación de políticas locales en lo referente al patrimonio urbano, pero aun así, este caso, que en lo particular considero exitoso, da testimonio de que los ideales y las intenciones pueden cristalizarse en realidades cuando se trabaja en conjunto por ellas.

El Dr. Luis Canela Abarca (†) propuso una rúbrica para ubicarse a un costado de la lámpara votiva:

«TATA LÁZARO. LA TRASCENDENCIA DE TUS OBRAS,
INMORTALIZA TU MEMORIA».

Anexos

El Consejo de la Crónica Municipal

La normatividad municipal, como toda norma jurídica, debe adecuarse a los constantes cambios que experimenta la sociedad, y ajustarse a las condiciones actuales de la misma. Es responsabilidad de la Administración Municipal coadyuvar con el fortalecimiento, el rescate y la preservación del patrimonio cultural que a través del tiempo se ha ido generando en su ciudad y su municipio.

En tal virtud es que surge la iniciativa de activar la figura de los consejos de la crónica, puesto que hace la crónica fiel y oportuna de la realidad cambiante y compleja de una ciudad que sobrepasa con mucho la capacidad de una sola persona, por más capacidad y voluntad que esta tenga. El carácter de asesoramiento del Consejo de la Crónica se aplica también en la toma de decisiones de carácter urbanístico, tratándose sobre todo de elementos emblemáticos y representativos de la imagen urbana de Jiquilpan (Moreno Nava, 2014). El caso de análisis al que nos hemos referido sirvió para sentar bases en cuanto al asesoramiento del Consejo, y tomarlo en consideración cuando emergen propuestas de impacto en cuestiones del patrimonio urbano local.

Dentro de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán en la Última Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 14 de diciembre de 2012, adicionada con el capítulo y artículos que lo integran, p. o. 8 de noviembre de 2006, en el título décimo primero podemos encontrar el apartado: «Del Consejo de la Crónica Municipal».

El Consejo de la Crónica es un órgano consultivo y de colaboración de la Administración Pública Municipal, integrado de forma colegiada, con el objeto de conservar, promover, investigar y difundir el acervo histórico y cultural del municipio; así como integrar y mantener actualizado el registro de los acontecimientos relevantes en todos los órdenes de la vida del mismo. Este carácter de colaboración faculta al Consejo para emitir recomendaciones en las temáticas que se relacionan con su función. El Consejo mismo ha optado por tener dos vertientes principales relacionadas con el accionar histórico

del municipio: imagen e historia (Ochoa Serrano, 2013). Esta división general permite al Consejo plantear el análisis de diversas situaciones en dos grandes áreas de revisión, que comprenden un amplio espectro de temáticas.

Figura 7. Encendido de la flama en la casa del general Lázaro Cárdenas del Río. Integrantes de la Sociedad Michoacana de Historia, Arqueología y Geografía presentes



De izquierda a derecha: Pbro. Salvador Meza Carrasco, Mtro. Francisco Gabriel Montes Ayala, Lic. Marco Antonio Segura Rangel, C. Ernesto Mendez Ruiz, C. Francisco García Ávalos, Mtro. Ignacio Moreno Nava.

Dentro de las funciones del consejo se enumera conservar, promover, investigar y difundir el acervo histórico y cultural del municipio. Respecto al patrimonio cultural, el Consejo trabaja de manera primordial con este elemento en un contexto local, el cual no excluye su interconexión con los contextos regionales, estatales, nacionales e inclusive internacionales, ya que la complejidad de sus características nos permiten analizarlo e investigarlo desde ópticas muy diversas, las cuales trazan líneas de interconexión con personas, sucesos, lugares y emociones a diversas escalas. Fontal Merillas menciona: «Si el patrimonio tiene valor es justamente porque las personas deciden que vale, que sobresale entre los demás bienes por su carácter histórico, social, identitario». (2013: 10). Podemos considerar al patrimonio como una realidad compleja, la cual puede ser contemplada

desde muchas aristas y perspectivas, pero que a su vez proporciona muy variadas maneras de abordaje (Moreno Nava, 2013). «El patrimonio, por sí mismo, no tiene valor; tampoco deja de tenerlo. Es el ser humano quien se lo confiere y los valores son múltiples, cambiantes y educables.» (Fontal Merillas, 2013: 10).

Figura 8. La familia Segura Rangel en una fotografía emblemática



El recuerdo del Lic. Abel Segura Guerra se encontraba presente, un homenaje rendido a la obra que soñó, ya concretada.

Bibliografía

- Conferencia Mundial de la UNESCO sobre el Patrimonio Cultural. (1982, 26 de julio). México.
- Fontal, O. (2013). *La educación patrimonial: Del patrimonio a las personas*. Asturias, España: Ediciones Trea.
- Grass, A. (2005). *Procuración de fondos para la promoción cultural*. México: Conaculta.
- Kotler, P. (1997). *Marketing de las artes escénicas*. Madrid: Fundación Autor.
- Mariscal, J. L., Ochoa Oroz C. M., Aguilar Velasco, A. y Hernández Valencia, L. G. (2012). *Cuadernos para la gestión cultural municipal (vol. 1): Diseño de la acción cultural*. Guadalajara, México: Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco.

- Martinell, A. (2001). *Diseño y elaboración de proyectos de cooperación cultural*. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos.
- Moreno, I. (2013). *Ensayo integrador del módulo: Transdisciplina y metodología de la investigación*. Doctorado en Pensamiento Complejo. Sonora, México: Multiversidad Mundo Real Edgar Morin.
- Moreno, I. (2014). «Patrimonio cultural local y el papel social de los consejos de la crónica municipales». *Memorias del VIII Coloquio de Humanidades: Diálogos sobre cultura, arte y sociedad*. Monterrey, Nuevo León, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Ochoa, A. (2013). *Participación durante sesión ordinaria del Consejo de la Crónica de Jiquilpan*. Jiquilpan, Michoacán, México.
- Roque, L. D. S. (2013). *Participación y planes de salvaguardia: reflexiones, desafíos y perspectivas*. Texto presentado en el *Coloquio Internacional: Voces y raíces de la identidad, diez años de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial: avances y perspectivas*. Ciudad de México.
- UNESCO-Iccrom. (2012). *Introduciendo a los jóvenes en la protección del patrimonio cultural y los centros históricos una guía práctica para maestros en Colombia*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Cultura.

Fuentes electrónicas

- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. (2012). Título décimo primero. Ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 31 de diciembre de 2001 Última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 14 de diciembre de 2012. Recuperado el 9 de abril del 2014, de <<http://www.transparenciauruapan.gob.mx/files/leyorganica.pdf>>.
- Toro, J. B y Werneck, N. (1996). *Mobilização Social: Um modo de construir a democracia e a participação*. Brasil: UNICEF. Recuperado de <<http://www.compreender.com.br/gestao/files/biblioteca/5b1eebo1411d764ed1046eea1b92be10.pdf>>.

Observatorios urbanos locales: experiencias y expectativas

El monitoreo de la actuación metropolitana. Reto del observatorio metropolitano de Colima

Blanca Ciria Ballesteros Uribe¹

Introducción

Derivado de un proyecto internacional promovido por ONU-Hábitat para la creación de organismos de observación, monitoreo y evaluación de la calidad de vida de las ciudades, a la cual se sumó el gobierno mexicano mediante un convenio implementado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), secretaria en su momento encargada de la gestión urbana y territorial de los asentamientos humanos, fue que Colima se integró a una iniciativa mundial que posteriormente se tradujo en el proyecto Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales. Se creó así el Observatorio Metropolitano de Colima (Omeacol), donde participan autoridades estatales, municipales, académicas y de la sociedad civil organizada, con el objetivo de desarrollar investigación urbana y promover una generación de conocimiento a través de la aplicación de indicadores que sean de utilidad a los tomadores de decisiones y creadores de políticas públicas.

Como observatorio urbano local, el campo de trabajo del Omeacol es la zona metropolitana Colima-Villa de Álvarez, que comprende los municipios de Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez. Por tanto, se ha trabajado en compilar datos de diversos temas a partir de fuentes oficiales para la generación de indicadores, información y mapas temáticos con visión metropolitana, utilizando sistemas de información geográfica y estadística para el procesamiento y análisis de la misma. Su trabajo se ha fortalecido por el Instituto de Planeación para el Municipio

¹ Adscrita al Centro de investigación, Observatorio Urbano Local; perteneciente al Observatorio Metropolitano de Colima (OMEACOL); e-mail: <omeacol@ipco.gob.mx>.

de Colima, Secretaría Técnica del Omecol desde la creación de este último. En colaboración, ambos organismos desarrollan temas de gestión metropolitana, participación ciudadana y seguridad, exponiendo los trabajos en escenarios nacionales e internacionales.

El Omecol busca propiciar espacios para la discusión y el análisis a nivel metropolitano sobre problemáticas comunes en territorios conurbados, además de participar en el monitoreo y evaluación de la política urbana. Se ha dedicado a la elaboración de sistemas de indicadores que proporcionen a las autoridades locales información objetiva para la toma de decisiones; y también a posicionarse como asesor técnico en el seguimiento, monitoreo y evaluación de programas y proyectos en materia urbana.

Los observatorios urbanos locales

De acuerdo con ONU-Hábitat (2011), México comenzó el siglo XXI con una sociedad principalmente urbana, de modo que en el año 2010, el Sistema Urbano Nacional concentraba cerca de tres cuartas partes de la población, así como una desmedida expansión urbana sobre el territorio debido a que, hasta antes del año 2012, venía operando un modelo de ciudad discontinuo, disperso y de baja densidad.

Este crecimiento demográfico exponencial que han sufrido las ciudades mexicanas ha llevado a las autoridades locales a enfrentarse con nuevas problemáticas, tales como la repartición de cargas y beneficios en el territorio, fenómenos urbanos que evolucionan en una realidad que cambia constantemente; y la insuficiencia de la capacidad administrativa instalada para ofrecer servicios y equipamientos urbanos, planear ciudades y garantizar una prosperidad urbana.

Adicionalmente, la estrategia para afrontar todas estas problemáticas no se basa, generalmente, en un sistema de información adecuado, oportuno ni eficiente para la instrumentación de la política pública. Las políticas, programas y proyectos de planeación urbana carecen en la mayoría de los casos de información previa sobre fenómenos económicos, demográficos y urbanos que impactan dramáticamente en las ciudades.

Los sistemas de información complejos son indispensables en la planeación de las ciudades, más aun cuando los centros urbanos crecen ver-

tiginosamente; organismos como los observatorios urbanos y los institutos de planeación son un ejemplo perfecto de construcción de sistemas de información traducidos en indicadores de monitoreo y seguimiento de la política pública.

Los observatorios urbanos, al tener como objetivo principal el desarrollar indicadores eficaces y certeros que legitimen los proyectos, son el ejemplo idóneo de sistema de información que coadyuva al ejercicio de la planeación urbana sustentable y a la creación de políticas públicas eficientes. Asimismo, son escenarios para la discusión y el análisis del entorno urbano por diversos actores claves que convergen y detectan oportunamente valores y necesidades en las ciudades, fortaleciendo el sistema de información urbano para la toma de decisiones.

Frente a lo anterior, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat (UN-Habitat, por sus siglas en inglés), encontró en el esquema del observatorio urbano la oportunidad para crear un mecanismo de seguimiento y monitoreo de las políticas públicas. Basándose en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la implementación de la *Agenda Hábitat* y la *Agenda 21*, en el año 1997 se creó el Observatorio Urbano Global como instrumento de conocimiento urbano para el impulso del desarrollo urbano sostenible.

Los observatorios urbanos, definidos como «instancias dedicadas al análisis de los problemas sociales y urbanos, la promoción de reformas legales y la formulación de proyectos y de políticas públicas en estas materias», responden a la necesidad de conocimiento sobre el desarrollo urbano y el crecimiento de las ciudades, además de evaluar el avance en el mejoramiento de las condiciones de vida de los asentamientos humanos.

En ese contexto se creó el Observatorio Urbano Global, quien a su vez desarrolló una metodología para la instalación y funcionamiento de observatorios urbanos locales, con el objetivo de crear una red global de observatorios urbanos y unificar un sistema de información urbana. De esa forma surgió la Red Global de Observatorios Urbanos (GUOnet por sus siglas en inglés), con la participación de países de todo el mundo y el propósito de ayudar a los gobiernos locales y a la sociedad civil en la recolección, manejo, análisis y uso de la información para la formulación de políticas urbanas eficaces, así como el entendimiento del funciona-

miento de las ciudades como sistemas sociales y económicos (ONU-Hábitat, 2009).

La creación del Observatorio Urbano Global y de la Red Global representa un avance importante en la evaluación y monitoreo de la política urbana, y más al considerar el ejercicio de evaluación dentro del sistema de planeación urbana, puesto que en algunas ocasiones los esfuerzos se enfocan únicamente en la elaboración de instrumentos de planeación olvidando el papel fundamental que juega un buen seguimiento y una buena evaluación para el éxito de los mismos.

Red nacional de observatorios

Para el año 2010, el Sistema Urbano Nacional estaba conformado por un total de 384 ciudades, distribuidas en centros urbanos (247), conurbaciones (78) y zonas metropolitanas (59). Tan solo las zonas metropolitanas concentraban 63.8 millones de habitantes, es decir, el 79 por ciento del total de habitantes en México; datos que evidencian al país como predominantemente urbano.

La urbanización acelerada, dispersa y discontinua de los últimos años incrementó graves problemas propios de las ciudades, tales como la pobreza urbana, la marginación y la inseguridad humana. Considerando esta situación y ante la presencia de estrategias internacionales, como la impulsada por la Organización de las Naciones Unidas con la Agenda Hábitat, el Gobierno de México a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) firmó en 2003 el acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos de la Oficina ONU-Hábitat México, con el fin de coadyuvar en la consolidación del Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Así surgió la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales (OUL), proyecto resultado del acuerdo bilateral entre el Gobierno de México y ONU-Hábitat, con el objetivo de «buscar la participación social y urbana a través de la creación de instancias dedicadas al análisis de los problemas urbanos, así como impartir capacitación y asesoría dirigida al fortalecimiento de las capacidades locales en materia de equipamiento y servicios urbanos esenciales» (Oficina ONU-Hábitat México, 2012).

Con enormes retos por delante, el proyecto de la Red OUL estableció acciones específicas para los observatorios miembros, las cuales se mencionan a continuación:

- Dar servicio al sistema de indicadores establecido por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo de la Sedesol y la Oficina ONU-Hábitat México.
- Diseño y operación de indicadores locales.
- Servicio a otros sistemas de indicadores con incidencia en las políticas públicas nacionales.
- Realización de diagnósticos y estudios relacionados con el objeto del Observatorio Urbano Local.
- Sistemas de información geográfica.
- Bases de datos.
- Páginas web.

Imagen 1. Novena Reunión anual de Observatorios Urbanos Locales, 2011



Fuente: Acervo fotográfico del Ipco.

Monitoreo de procesos sociales, urbanos y territoriales

El arranque del proyecto Red OUL propició la instalación de observatorios urbanos en las principales ciudades mexicanas, así como el fortalecimiento de instancias locales que trabajaban en el análisis del desarrollo urbano. Se creó un sistema de indicadores establecidos por la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo de Sedesol y la Oficina ONU-Hábitat México, sustentados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la *Agenda Hábitat*.

Entre las actividades más relevantes realizadas por los observatorios urbanos se encuentran definidas las siguientes:

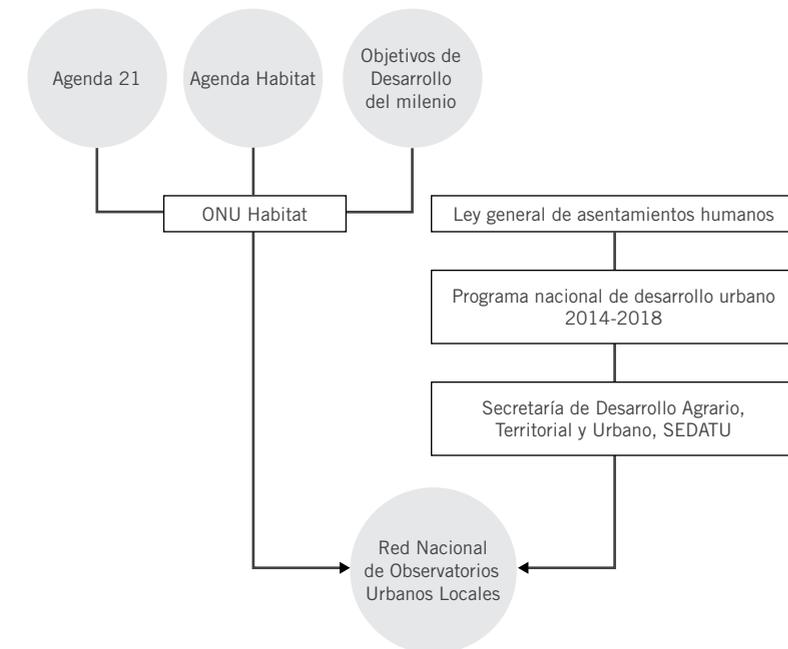
- Elaboración de investigaciones y publicaciones en diversas temáticas de acuerdo con las necesidades locales.
- Creación de nuevas metodologías basadas en buenas prácticas.
- Intercambio de experiencias entre los miembros de la Red OUL en reuniones anuales.
- Revisión y comentarios a la legislación urbana.
- Monitoreo del cumplimiento de las metas de gobierno por medio de la evaluación de indicadores urbanos.
- Integración de la investigación y de la información del sector público y privado en un ejercicio de retroalimentación para la generación de una visión en conjunto de todos los actores locales.
- Fomento de la participación ciudadana, creando diagnósticos en conjunto que proporcionan información apropiada y consensuada sobre la cual se formulan las estrategias de intervención y propician una visión colectiva que coincide en un mismo objetivo.

Luego de 11 años de trabajo desde la creación de la Red OUL, durante los cuales se instalaron observatorios y estos trabajaron en el estado del arte de la investigación urbana aplicada en el país, con el proceso de resectorización del gobierno federal a inicios del año 2013, se produjo un cambio en la operación de la Red OUL. Diversos programas, incluido el Programa Hábitat, se trasladaron a la recién formada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), antes Secretaría de la Reforma Agraria.

Sumado a lo anterior, se publicó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, que presenta la estrategia de desarrollo urbano para las ciudades mexicanas y busca fomentar un crecimiento ordenado a fin

de hacer de ellas sitios en los que las distancias no representen una barrera para los ciudadanos. Ciudades productivas, en las que los ciudadanos aprovechen al máximo las ventajas de la urbanización y se genere un crecimiento compatible con la sustentabilidad ambiental y social. Ciudades incluyentes que promuevan el máximo potencial de los ciudadanos vía el acceso al ejercicio libre e igualitario de todos sus derechos.

Figura 1. Marco normativo de la Red Nacional de Observatorios Urbanos



Fuente: Elaboración propia, Omecol

Surgimiento del Omecol

El Observatorio Metropolitano de Colima surgió a partir de la identificación de problemáticas resultantes del fenómeno de metropolización, definido como «la concentración de población en unos ámbitos territoriales caracterizados por un constante movimiento de intercambio entre los lugares de residencia, trabajo y ocio de la población que los habita y hace referencia

a las grandes aglomeraciones urbanas desplegadas en áreas que abarcan varios municipios entre los que existen vinculaciones económicas y sociales» (Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Colima, 2016).

El creciente proceso de metropolización que sufrieron las ciudades de Colima y de Villa de Álvarez desembocó en la aparición de espacios subutilizados al interior de las mismas y la formación de viviendas en lugares alejados, lo que incrementó los costos en servicios urbanos para las administraciones municipales, el surgimiento de zonas marginadas y segregadas tanto física como espacialmente, y provocó una desarticulación del desarrollo urbano. Temas como el sistema de transporte urbano, el abastecimiento de agua potable, el manejo de los residuos sólidos y el crecimiento económico fueron convirtiéndose en problemáticas cada vez más complejas.

Por tanto, la iniciativa de creación del Omecol nace de la necesidad de incluir los esfuerzos y compromisos ya presentes a nivel nacional y regional en una propia estructura local de evaluación urbana, que cubriera las necesidades locales de medición de la calidad de vida urbana y el seguimiento de los esfuerzos para incrementarla dentro de un marco de sustentabilidad. Con la visión de atender la problemática de la falta de información y monitoreo acerca de los principales aspectos del desarrollo metropolitano y de contribuir a la evaluación de la calidad de vida en la zona metropolitana Colima-Villa de Álvarez, se creó formalmente el 10 de diciembre de 2008 el Observatorio Metropolitano de Colima, con la participación de 18 instituciones y organismos públicos y privados.

Para su creación, se firmó el Acuerdo Interinstitucional de Colaboración para la Creación del Observatorio Metropolitano de Colima (Omecol), con la participación de los municipios de Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez; el Consejo de Participación Social para la Planeación; el Instituto de Vivienda del Estado de Colima (Ivecol); el Ejecutivo del Estado de Colima a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano (Sedur); el Instituto Tecnológico de Colima; la Universidad de Colima; la Delegación de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda del Estado de Colima (Canadevi); la Cámara de la Industria de la Transformación (Canacindra); el Colegio de Arquitectos del Estado de Colima, A. C.; el Colegio de Arquitectos del Valle de Caxitlán, A. C.; el Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Colima; el Colegio de Valuado-

res del Estado de Colima; y el Instituto de Planeación para el Municipio de Colima (Ipcol). Desde su creación, el Omecol tiene como objetivo general:

vigilar el comportamiento de la zona metropolitana Colima-Villa de Álvarez en su proceso de desarrollo urbano, vinculando a las instituciones de gobierno local, académicas y sociales en la promoción de un sistema de evaluación de las acciones por la ciudad, generando información oportuna y confiable para la elaboración de políticas urbanas que miren a elevar la calidad de vida de la zona metropolitana, fortaleciendo las capacidades institucionales presentes a través de la transformación hacia una cultura urbana con compromisos hacia la sustentabilidad.

Imagen 2. Firma del Acuerdo Interinstitucional de Colaboración para la creación del Omecol



Fuente: Acervo fotográfico del IPCO.

También se definieron objetivos específicos que a continuación se mencionan:

- Trabajar conjuntamente con instituciones y organismos involucrados y afines, con el fin de desarrollar y aplicar indicadores, índices y mecanismos de evaluación pertinentes acerca del desarrollo urbano metropolitano.

- Promover el desarrollo de investigaciones sobre los temas prioritarios y las necesidades locales de la ciudad, para la generación de conocimientos encaminados a la comprensión y solución de problemas.
- Mantener los sistemas de administración de la información y elaborar evaluaciones y análisis de impacto de las necesidades, atendiendo las solicitudes de las autoridades, instituciones y organismos interesados.
- Identificar las condiciones, retos y temas prioritarios a través del proceso de consulta e investigación, que involucre a instituciones, organismos y organizaciones civiles, así como al gobierno.
- Cooperar con otros Observatorios Urbanos en el intercambio de recursos y conocimientos sustanciales y metodológicos, así como en la difusión de información, en el ámbito local, regional, nacional y global.

Funcionamiento y actividades de un observatorio

El funcionamiento de un observatorio urbano puede ser muy diverso y depender de los actores que se encuentren involucrados en su actuación, dando lugar a diversos esquemas. De la diversidad de observatorios que existen en el país pueden identificarse tres esquemas básicos de funcionamiento de observatorios urbanos: académico, social y gubernamental. A continuación se describen de forma general los esquemas mencionados:

El esquema académico contempla la secretaría técnica operativa del observatorio en universidades o centros educativos especializados en temas urbanos o territoriales; como ventaja se considera la participación de investigadores con amplia experiencia académica en investigación urbana y que además realizan contribuciones sustanciales por medio de metodologías nuevas.

El esquema social incluye a la sociedad civil organizada realizando actividades propias de un observatorio urbano, sin embargo, sus objetivos superan los perseguidos por este y llegan a considerar actividades propias de una consultoría urbana. Al respecto, tiene como ventaja la aplicación directa de herramientas de análisis y un perfil más activo en cuanto a la participación de la sociedad en temas de interés común.

Por último, el esquema gubernamental trabaja a partir de la puesta en marcha y funcionamiento de observatorios urbanos con recursos de la

administración pública. Este esquema, aunque es el de mayor presencia a nivel nacional, es criticado al ponerse en duda la autonomía de los observatorios para realizar un ejercicio de evaluación y monitoreo de la política pública, en virtud de que el organismo que implementa dicha política también financia su evaluación. La ventaja del esquema gubernamental es el trabajo colaborativo y estrecho entre quien diseña y ejecuta la política urbana y quien la evalúa.

En cualquiera que sea el caso, existe un mismo objetivo y es el de monitorear y evaluar el desarrollo urbano y la calidad de vida en las ciudades. En la práctica como observatorio urbano metropolitano se ha observado que existe un esquema adicional para el funcionamiento de los observatorios y este es una figura mixta, es decir, que contempla la participación por igual de la academia, el sector social o privado y el gobierno. Lo anterior garantiza un equilibrio en la visión de hacia dónde se quiere llegar como ciudad, integra los esfuerzos por lograr instrumentos de planeación eficientes que se implementan de forma correcta, y aumenta las posibilidades de lograr los objetivos definidos.

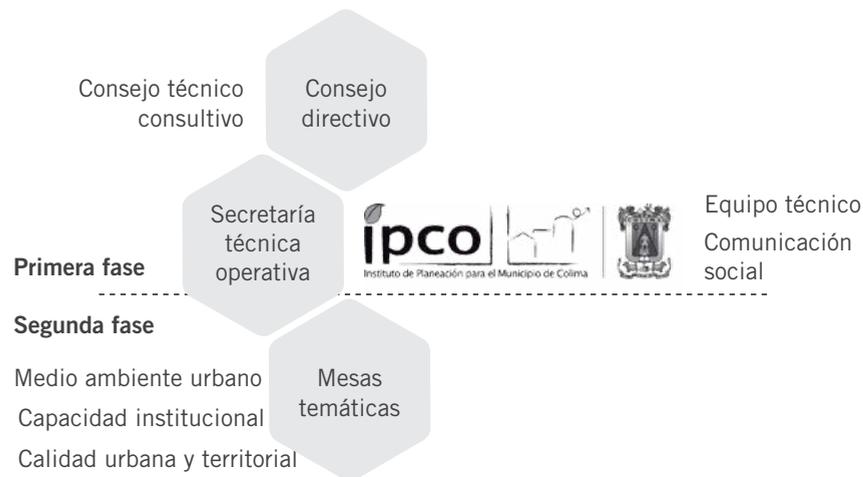
En el caso del funcionamiento del Omecol, este contempla la participación de la academia con la inclusión de los principales centros académicos, como el Instituto Tecnológico de Colima y la Universidad de Colima; de la sociedad civil organizada representada por los colegios de profesionistas y cámaras de comercios; y del gobierno con la participación de las administraciones municipales y el gobierno estatal. En conjunto forman el Consejo Directivo del Observatorio, coordinado por una secretaría técnica operativa a cargo del Instituto de Planeación para el Municipio de Colima (Ipco), que además ha sido sede del Omecol desde su creación, aportando recursos materiales y técnicos.

Un elemento clave para el funcionamiento de un observatorio urbano es el proceso de vinculación que se genera entre los actores locales, de forma que se crean sinergias de colaboración entre los involucrados. Al mismo tiempo justifica el actuar de los observatorios como elemento clave para la obtención de resultados favorables en la implementación de instrumentos de planeación, al realizarse una evaluación de qué tan efectivos son estos instrumentos. Se ha visto que el trabajo aislado de una u otra parte además de duplicar esfuerzos, retrasa el cumplimiento de los

objetivos por la falta información adecuada, oportuna y eficiente para la toma de decisiones.

En ese sentido, con todos los elementos anteriores, el esquema de funcionamiento del Omecol considera dos fases. En la primera se planteó la consolidación del observatorio al instalar el equipo técnico y los mecanismos de participación de los actores locales a través del Consejo Directivo y el Consejo Técnico Consultivo; es en esta fase en la que se encuentra trabajando actualmente el Omecol. En la segunda se tiene como objetivo la especialización del observatorio en temas identificados como prioritarios con la instalación de mesas temáticas.

Figura 2. Estructura de trabajo del Observatorio Metropolitano de Colima



El reto del Omecol

Las ciudades ofrecen a las personas mejores oportunidades de lograr una calidad de vida y un desarrollo individual en un ambiente colectivo. Tal como lo expresa Juan Carlos Zentella (2007), en las zonas metropolitanas es donde están originándose las mayores oportunidades de generación de riqueza, de inserción de las economías nacionales a los flujos globales de capital e información, oferta de servicios de educación y salud, economía

de aglomeración; así como la creación de riqueza y empleo para una población joven económicamente activa y en muchos casos numerosa.

La zona metropolitana Colima-Villa de Álvarez no ha sido la excepción a este proceso vertiginoso de crecimiento que ha superado a la planeación urbana sustentable y a la capacidad administrativa instalada. Se ha registrado un incremento de la población en el área conurbada de las ciudades de Colima y Villa de Álvarez en detrimento de las localidades rurales, derivando en un aumento de la fuerza laboral y de la dinámica económica. Aun así se ha debilitado la capacidad de gestión de la misma al no poder proporcionar los servicios básicos como educación y salud de forma eficiente, incrementándose los niveles de desempleo y empleo informal, la marginación y la pobreza.

Para el Omecol, enfrentarse al monitoreo de la actuación metropolitana con todos los cambios, fenómenos urbanos y actores locales que en algunas ocasiones no logran coincidir en sus objetivos ha sido el mayor reto que debe afrontar. Este ejercicio no ha sido fácil debido a la limitación de recursos que tiene el observatorio y también, debe decirse, a la falta de convencimiento de algunos actores locales de la importancia de fomentar un sistema integral de información urbana más completo y eficiente.

Estas limitaciones, en parte, han ocasionado un avance lento hacia la realización de la segunda fase del esquema de funcionamiento del Omecol, puesto que no se puede avanzar sin antes haber consolidado al observatorio y lograr precisamente un posicionamiento dentro del sistema de planeación urbana a nivel metropolitano. Para las administraciones municipales es complejo pensar como zona metropolitana, más cuando se tienen problemáticas locales que deben resolverse al día y, sobre todo, las magnitudes y necesidades son distintas.

Sin embargo, para el Omecol la clave para esta situación es precisamente contar con una visión metropolitana, fomentar la colaboración institucional y apostar por una gobernanza metropolitana.

El Omecol ha considerado su papel dentro del sistema de planeación en Colima como un órgano vinculador de los esfuerzos por lograr una zona metropolitana sustentable, que hasta el momento se ha desarrollado de forma desarticulada. Por tanto, ha trabajado en la investigación de mecanismos de inclusión de la sociedad y sus gobernantes, con el fin de lograr

resultados que, a su vez, legitimen al Observatorio como ente evaluador en la toma de decisiones y la generación de políticas para el desarrollo sustentable en la zona metropolitana Colima-Villa de Álvarez.

Figura 3. Limitaciones y avances del Observatorio Metropolitano de Colima



Fuente: Elaboración propia, Omecol

En ese contexto, ¿cuáles son los siguientes pasos para el Omecol? Seguir trabajando en consolidar los vínculos institucionales que se han logrado establecer, además de fomentar nuevos convenios de colaboración que faciliten la comprensión de la realidad urbana de Colima-Villa de Álvarez con una visión metropolitana; desarrollar y aplicar indicadores y mecanismos de evaluación pertinentes acerca del desarrollo urbano metropolitano; y por último, fomentar una gobernanza metropolitana que construya estructuras político-administrativas a nivel metropolitano responsable de la gestión y operación de la zona metropolitana Colima-Villa de Álvarez.

Bibliografía

Conapo. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. Recuperado el 14 de enero de 2015, de <http://www.conapo.gob.mx/es/Conapo/Zonas_metropolitanas_2010>.

Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Colima. (2016). Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Colima* el 07 de octubre. Recuperado el 14 de enero de 2015, de <<http://www.colima-estado.gob.mx/periodico/indexperi.php>>.

Presentación «Observatorios». (s.f.). Recuperado el 10 de febrero de 2016, de <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=32>.

ONU-Hábitat y Sedesol. (2011). *Estado de las Ciudades de México 2011*. México: ONU-Hábitat y Sedesol. Recuperado el 17 de febrero de 2015, de <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&Itemid=235&gid=583>.

ONU-Hábitat y Sedesol. (2012). *Guía metodológica: Constitución y operación de las Agencias de Desarrollo Urbano y los Observatorios Urbanos Locales*. México: ONU-Hábitat y Sedesol. Recuperado el 17 de febrero de 2015, de <<http://www.onuhabitat.org>>.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. (2014). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril. Recuperado de <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014>.

Problemáticas urbanas de México
coordinado por Omar Ernesto Roque Bernal y
José David Calderón García
se terminó de imprimir en julio de 2017 en
Teotihuacan 345, Ciudad del Sol
C.P. 45050, Zapopan, Jalisco, México
Tels. (33) 3657-3786 y 3657-5045
www.pagina6.com.mx • p6@pagina6.com.mx

Coordinación editorial: Felipe Ponce
Diseño: Cecilia Lomas
Cuidado del texto: Mónica Millán / Leslie Archundia
Fotografía de cubierta: Thinkstock

