

*A*GRADECIMIENTOS

Primero a **DIOS**, por permitirme culminar este atapa soñada de mi vida y a mi familia por apoyarme desde la distancia (**Pedro Ospina Orozco, Dignora Aguirre Ramírez, Madeleydy Ospina Aguirre y sobrinos**)

Seguidamente tengo muchas personas que me rodearon, me apoyaron y me brindaron ánimos para hacer de este camino más llevadero, a ellos, les dedico también este logro con cariño principalmente a **la Familia Varela Trujillo y Arturo Ramírez Bernal**. También a mis compañeros de maestría con quienes crecí y madure como profesional y logre este anhelado título.

Finalmente, pero no menos importante gracias a mis docentes, especialmente a **Mónica de la Garza Malo** por guiarme y asesorarme en esta tesis y por supuesto, a mis lectores (**Priscilla Connolly Dietrichsen y Owen Eli Ceballos Mina**) por tomarse el tiempo de leerme y darme sus valiosas recomendaciones.

RESUMEN

La expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias (Zonas metropolitanas - ZM) representa una modificación progresiva de lo urbano que transforma las esferas sociales, las estructuras económicas, territoriales y de poder de las ciudades y que demanda una planeación conjunta y coordinada que prevenga, reduzca y controle la ampliación de conflictos. Sin embargo, las ZM de acuerdo con Valenzuela (2007), siguen presentando una baja integración del territorio y una pésima o carente planificación metropolitana, lo que deja en duda su avance hacia el fomento de una coordinación.

No obstante, esperando una ampliación de conocimiento y un diagnóstico de las limitaciones para alcanzarla se propone una investigación donde se estudie la coordinación metropolitana específicamente en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) a partir del proceso presupuestario, determinando que hay poca evidencia de convergencia en el uso de los recursos económicos (proceso presupuestario) desde el 2005 hasta el 2016 impidiendo una asociación y coordinación metropolitana y una formación financiera suficiente de capital para el gasto en infraestructura e inversión.

Cabe destacar que esta investigación cuenta con un enfoque espacial (econometría espacial) como elemento metodológico, por medio del cual se analiza la forma en que distribuyen los recursos en el territorio y la influencia que ejercen las acciones de una entidad territorial sobre otra por su cercanía; usando este aspecto como parte instrumental que permitirá identificar la asociación y cooperación entre las distintas entidades de la ZMVM. De tal suerte que se identifique si el destino de los recursos financieros de los de los Municipios y Delegaciones que conforman la metrópolis den cuenta de una actuación conjunta en la ejecución de programas y proyectos de interés común.

Palabras clave: Zona Metropolitana, coordinación metropolitana, econometría espacial, proceso presupuestario.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN..... | 8 |
| CAPÍTULO 1. LAS ZONAS METROPOLITANAS COMO ESPACIOS RETICULARES | 14 |
| 1.1 ZM EN MÉXICO Y LA DELIMITACIÓN DE LA ZMVM..... | 14 |
| 1.1.1 Delimitación de la ZMVM: la noción de espacio reticular..... | 16 |
| 1.1.1.1 Evolución de la ZMVM: aproximaciones de una delimitación basada en la lógica reticular y los hallazgos a partir de la movilidad laboral (Commuters)..... | 20 |
| CAPÍTULO 2. ORGANIZACIÓN METROPOLITANA Y GOBERNABILIDAD | 27 |
| 2.1 UN BUEN GOBIERNO METROPOLITANO | 27 |
| 2.1.1 modelos de gobernabilidad metropolitana. | 31 |
| 2.2 GOBIERNO METROPOLITANO EN LA ZMVM..... | 35 |
| CAPÍTULO 3. GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO DE LA METROPOLIS COMO REGIÓN | 40 |
| 3.1 ANÁLISIS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO: DIAGNÓSTICO DE DESEMPEÑO DEL GOBIERNO METROPOLITANO DEL VALLE DE MÉXICO. .. | 43 |
| 3.1.1 Proceso presupuestario en la ZMVM; análisis de la tendencia de los recursos. .. | 48 |
| 3.1.1.1 Ingresos. | 50 |
| ➤ Ramo 23 – Fondos Metropolitanos | 60 |
| 3.1.1.2 Gastos..... | 63 |
| 3.2 DIAGNÓSTICO – observaciones generales a la gestión de la ZMVM..... | 79 |
| CAPÍTULO 4. LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO, EVIDENCIAS DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN METROPOLITANA EN EL VALLE DE MÉXICO | 85 |
| 4.1 COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN, ELEMENTOS A CONSIDERAR DENTRO DE LA PLANEACIÓN METROPOLITANA. UN ENFOQUE A PARTIR DE LOS PLANES DE DESARROLLO. | 86 |
| 4.2 LA PLANEACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, ESTADO DE HIDALGO Y LA CIUDAD DE MÉXICO, INDICIOS DE UNA VISIÓN METROPOLITANA..... | 91 |
| 4.2.1 Análisis de los planes de desarrollo de la ZMVM durante el 2005 al 2016 | 95 |
| 4.2.1.1 Agenda de gobierno | 96 |
| 4.2.1.2 Lo metropolitano. | 97 |
| ➤ Ciudad de México..... | 101 |
| ➤ Estado de Hidalgo..... | 102 |

| | |
|---|-----|
| ➤ Estado de México | 102 |
| 4.2.1.3 El desarrollo. | 105 |
| 4.3 REFLEXIONES ACERCA DE LAS DIRECTRICES DE PLANEACIÓN DESDE EL 2005 HASTA EL 2016 EN LA ZMVM | 107 |
| CAPÍTULO 5. COORDINACIÓN FISCAL METROPOLITANA, CONVERGENCIA DEL MODELO DE PLANEACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO | 110 |
| 5.1 ANÁLISIS ESPACIAL EN LOS ESTUDIOS REGIONALES Y SU IMPORTANCIA PARA EL ANÁLISIS DE COORDINACIÓN EN LA ZMVM A PARTIR DE LOS RECURSOS ECONOMICOS DURANTE EL PERIODO 2005 – 2016 | 111 |
| 5.2 ANÁLISIS DE AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL; INTEGRACIÓN METROPOLITANA O DISOCIACIÓN EN LOS PROPÓSITOS DE DESARROLLO EN LA ZMVM | 114 |
| 5.2.1 Método: Índice de Moran..... | 116 |
| 5.2.2 Resultados | 118 |
| 5.3 MODELO ESPACIAL – CLUSTERS; EL DESARROLLO URBANO Vs EL DESARROLLO SOCIAL, LA IDENTIFICACIÓN DE PATRONES DE ASOCIACIÓN Y EVIDENCIA DE COORDINACIÓN MEROPOLITANA. | 120 |
| 5.3.1 Método: clústers, estadísticos de lisa | 122 |
| 5.3.2 Resultados | 125 |
| CONCLUSIONES..... | 140 |
| BIBLIOGRAFIA | 143 |

ÍNDICE DE TABLAS, SERIE DE MAPAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

Tablas

| | |
|--|-----|
| Tabla 1. Distribución de Municipios de acuerdo al porcentaje de commuters..... | 23 |
| Tabla 2. Tipos de gobierno metropolitano..... | 32 |
| Tabla 3. Indicadores fiscales | 44 |
| Tabla 4. Calificación fiscal de acuerdo a la puntuación de los indicadores económicos | 47 |
| Tabla 5. Recuento de acciones realizadas durante la gestión del Fondo Metropolitano | 60 |
| Tabla 6. Umbrales de deuda – calificación de gestión | 70 |
| Tabla 7. Principios básicos del análisis geográfico y su relación al análisis socio-espacial de coordinación fiscal metropolitana..... | 113 |
| Tabla 8. Índices de Moran de las variables fiscales en la ZMVM durante el 2005 - 2016 | 119 |
| Tabla 9. Índices de Moran - Inversión en la ZMVM desde el 2005 hasta el 2016 | 125 |
| Tabla 10. Inversión en la ZMVM 2005 - 2016..... | 131 |
| Tabla 11. Tendencias en el Índices de Moran - Inversión social Vs inversión urbana en la ZMVM..... | 135 |

Serie de mapas

| | |
|--|----|
| Serie de mapas 1. Nivel de recursos propios sobre el total de ingresos – espacio fiscal, distribución por percentiles | 51 |
| Serie de mapas 2. Nivel de transferencias sobre el total de ingresos – Dependencia de las Transferencias Gubernamentales y Derechos, distribución por percentiles..... | 54 |
| Serie de mapas 3. Umbrales de Dependencia de las Transferencias Gubernamentales y Derechos | 57 |
| Serie de mapas 4. Autofinanciación Gasto de Funcionarios – AGF, distribución por percentiles | 64 |
| Serie de mapas 5. Gasto de funcionarios con financiamiento – AGFcfi, distribución por percentiles | 66 |
| Serie de mapas 6. Umbrales indicadores de gasto en funcionarios | 68 |
| Serie de mapas 7. Umbrales de deuda | 71 |
| Serie de mapas 8. Capacidad de Ahorro – CA, distribución por percentiles | 74 |

| | |
|---|-----|
| Serie de mapas 9. Umbrales de inversión..... | 77 |
| Serie de mapas 10. Clúster de inversión..... | 129 |
| Serie de mapas 11. Clúster desarrollo urbano Vs desarrollo social 2005 - 2010 | 136 |

Gráficos

| | |
|---|-----|
| Gráfica 1. Comportamiento de la inversión en la ZMVM desde el 2005 hasta el 2016 | 132 |
|---|-----|

Figuras

| | |
|---|-----|
| Figura 1. Mapa de flujos entre los Municipios de la ZMVM..... | 21 |
| Figura 2. Mapa Municipios y Alcaldías de la ZMVM | 26 |
| Figura 3. Composición de la ZMVM | 36 |
| Figura 4. Flujo y relación de recursos y documentos de planeación | 46 |
| Figura 5. Distribución espacial recursos propios en la ZMVM | 53 |
| Figura 6. Distribución espacial transferencias y derechos en la ZMVM | 55 |
| Figura 7. Distribución espacial gasto en funcionarios en la ZMVM..... | 65 |
| Figura 8. Dinámica centrípeta de desarrollo metropolitano | 88 |
| Figura 9. Efecto envolvente de las acciones de política pública en la ZM..... | 89 |
| Figura 10. Estructura para el análisis de los planes de desarrollo | 94 |
| Figura 11. Ejes de desarrollo de los planes estatales de la ZMVM..... | 106 |
| Figura 12. Tipos de autocorrelación espacial | 115 |
| Figura 13. Resultados de autocorrelación en el Scatterplot..... | 117 |
| Figura 14. Tipos de contigüidad | 118 |
| Figura 15. Diagrama de dispersión de Moran | 124 |
| Figura 16. Diferenciación de categorías en el análisis de clústers. | 127 |

INTRODUCCIÓN

Las Zonas Metropolitanas (ZM) son producto de la continuidad demográfica de dos o más centros urbanos de distintos territorios que se integran y comparten relaciones económicas, sociales y ambientales, que como característica, presentan altas concentraciones poblacionales y de actividades que dan paso a problemas con una marcada complejidad social; sin embargo, las acciones para hacerles frente han resultado ser poco efectivas, pues por lo general “son respuestas parciales a situaciones de coyuntura en las que se puede observar una limitada visión integral-estructural que las vincule con una política global de urbanización y de desarrollo urbano.” (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, 2005, p. 1118).

En Latinoamérica, la expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias es una transformación que representa una de las más importantes dentro de las estructuras urbanas, pues la modificación progresiva de lo urbano transforma las esferas sociales, las estructuras económicas, territoriales y de poder de las ciudades, necesitando de una planeación conjunta que prevenga, reduzca y controle la ampliación de conflictos; y para lograr esto, la Ley General de Asentamientos Humanos de México¹ (LGAH) considera que las metrópolis deben contar con una planeación del territorio, coordinación y un programa de ordenamiento de la ZM; sin embargo, las regiones metropolitanas de acuerdo con Valenzuela (2007) siguen presentando una baja integración del territorio y una pésima o carente planificación metropolitana, lo que deja en duda su avance hacia el fomento de una coordinación.

Por otra parte, a través del tiempo y la evolución de las metrópolis se ha podido identificar que de los elementos que expone la LGAH la coordinación metropolitana resulta ser una tarea muy compleja, pues según Borja (2004) dentro de las ZM están presentes diversas autoridades gubernamentales, por lo que es común que existan disputas por las deficiencias en la delimitación de atribuciones tanto legales y financieras, impidiendo la construcción de una región metropolitana², lo que ha marcado pauta para el análisis de la coordinación metropolitana en México transitando entre enfoques legales y financieros. No obstante, los

¹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_140519.pdf

² Sin duda estos problemas impiden que las acciones y esfuerzos de los distintos entes del área metropolitana converjan hacia los mismos propósitos y de cierta forma no permiten asegurar la existencia de políticas y servicios que permitan su funcionamiento.

análisis con base en lo legal han predominado en México, encontrando un sin número de documentos investigativos referentes a este tema [Ej. Ziccardi (1991), Klink (2005); Cuadrado y Fernández (2005), Pradilla (2005), Urquidez (2010), Iracheta (2012), Rodríguez–Acosta y Rosenbaum (2013), Baños (2013), Arellano (2014) ... entre otros], dejando pocas evidencias, por no decir nulas, en lo que se refiere a lo financiero.

Cabe desatacar que considerar un enfoque centrado en lo financiero – fiscal permitirá observar muy seguramente otros hallazgos y respuestas alrededor de la coordinación y la funcionalidad metropolitana, por lo cual, esperando una ampliación de conocimiento y una visión alternativa a la presentada ya en torno al tema de coordinación metropolitana, se propone una investigación que explique este tema a partir del uso y disposición del presupuesto público. Puede que por la poca evidencia de estudios referentes a este tema surjan preguntas como ¿por qué es importante ahora analizar la coordinación desde lo fiscal? y ¿qué aportes o evidencias puede arrojar?, pues bien, en respuesta a ello puede decirse lo siguiente:

- Los recursos financieros son un punto de partida en los procesos de planeación, ya que representan los recursos necesarios para su ejercicio, además, permiten trazar rutas de cumplimiento de los gobiernos y de las políticas en general.
- A partir del presupuesto es posible evaluar el desempeño de los gobiernos, aspecto que dentro de un contexto metropolitano resulta fundamental, pues como lo explica Olivera y Cano (2012), permite reflexionar sobre el alineamiento del gobierno local (Municipios y Delegaciones) con las metas y objetivos de gestión, y guía a una cultura de análisis de los recursos empleados para lograr resultados e impactos en la comunidad, tema que en México aún presenta pocos logros.

Por lo tanto, esta investigación analiza la coordinación metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) a partir del proceso presupuestario, determinando conforme a los resultados, si existe convergencia en el uso de los recursos económicos (proceso presupuestario) desde el 2005 hasta el 2016³ que permita una

³ Debido a las diferencias dentro de los periodos gubernamentales entre cada uno de los Estados de la zona metropolitana y la Ciudad de México, el periodo de análisis comprendido en esta investigación se ha

asociación y coordinación metropolitana e identificar conforme al uso del presupuesto público, si hay una insuficiente formación financiera de capital para el gasto en infraestructura e inversión, que permita el desarrollo económico, social y/o urbano; en otras palabras, identificar si el destino de los recursos financieros particularmente el de los de los Municipios y Delegaciones⁴ que conforman la metrópolis, apuntan hacia acciones de escala metropolitana (inversiones), que den cuenta de una actuación conjunta en la ejecución de programas y proyectos de interés común.

Cabe destacar que el análisis de los recursos financieros se hace en los Municipios y Delegaciones de la ZMVM debido a que es en el nivel de gobierno local donde se desagrega de mejor manera el proceso presupuestario y donde de manera más específica puede ser develado el impacto de las políticas en el ámbito urbano y social⁵. Además, mencionar que estará presente como elemento metodológico, el enfoque espacial, que tendrá como objetivo analizar cómo se distribuyen los recursos en el territorio y la influencia que ejercen las acciones de una entidad territorial sobre otra por su cercanía como indicador de asociación; siendo esta parte, un aspecto instrumental que permitirá identificar la asociación y cooperación entre las distintas entidades de la ZMVM.

Ahora bien, para alcanzar los objetivos y propósitos de esta investigación se desarrollarán cinco capítulos; en el primero, “Las Zonas Metropolitanas como espacios reticulares” se delimitará la ZMVM a partir de una lógica espacial de red, que define, sustenta y justifica la metrópolis a partir de conexiones, la movilidad y los flujos; considerando de esta forma, que

determinado a partir del año más reciente en el cual han dado inicio periodos de gobierno en las 3 entidades que en este caso corresponde al año 2005:

Periodos de gobierno relacionados en la investigación

- **Estado de México:** (2005 - 2011): Enrique Peña Nieto, (2011 - 2017): Eruviel Ávila Villegas y (2017 - 2023): Alfredo del Mazo Maza
- **Ciudad de México:** (2005 - 2006): Alejandro Encinas Rodríguez (Interino), (2006 - 2012): Marcelo Ebrard Casaubón y (2012 - 2018): Miguel Ángel Mancera.
- **Estado de Hidalgo:** (2005 - 2011) Miguel Ángel Osorio Chong, (2011 - 2016) Francisco Olvera Ruiz y (2016 - 2022) Omar Fayad Meneses

⁴ Actualmente alcaldías al entrar en vigor la nueva constitución de la Ciudad de México el 17 de septiembre del 2018

⁵ “En el ámbito local es donde se encuentran de manera convergente las necesidades de la población con la gestión pública ya que esta responde a los objetivos que se expresan en resultados hacia el ciudadano de manera más palpable. El Municipio como agente principal del desarrollo local tiene un papel protagónico en la articulación de los derechos y deberes de la comunidad traducidos en resultados”. (Olivera y Cano, 2012, p. 118)

la metrópolis es el resultado de las interacciones entre los territorios (la vinculación de los lugares entre sí, por el uso repetido del mismo), es decir, a causa de los flujos de movilidad y empleo existentes entre los Municipios y Delegaciones.

En el segundo capítulo “organización metropolitana y gobernabilidad” se analizará de manera general las formas de gobierno dentro de las ZM, de tal suerte que se logre identificar a partir del contexto político e institucional mexicano los mecanismos con los cuales México y en particular la ZMVM responde a la metropolización, aportando de igual forma elementos de discusión sobre la gestión metropolitana a partir de los recursos económicos, y la importancia del uso de los mismos en variables que impacten el desarrollo y la calidad de vida de las comunidades.

Luego de analizar la forma de gobernar la metrópolis y de generar una discusión de la importancia de “buenas prácticas públicas” en el tercer capítulo, “gestión pública y desarrollo de la metrópolis como región” se evalúa la gestión de los Municipios y Delegaciones que conforman esta ZM a partir de un análisis del proceso presupuestario, identificando a partir de indicadores fiscales, la manera en la que han sido usados y que finalmente, de acuerdo a los resultados obtenidos, realizar un diagnóstico de gestión dentro de la ZMVM, donde se señalen los puntos críticos y las limitaciones para el uso eficiente los recursos y que impidan de alguna forma, una coordinación y el logro de desarrollo dentro del territorio metropolitano.

Como elementos metodológicos que permitan el análisis de este capítulo, se construirán 6 índices fiscales como razones matemáticas [Autofinanciación de los Gastos de Funcionamiento (AGF), Respaldo del Servicio de la Deuda (RSD), Dependencia de las Transferencias Gubernamentales y Derechos (DTGD), Espacio Fiscal (EF), Magnitud de la Inversión (MI) y Capacidad de Ahorro (CA)], que de manera relacional permitirán determinar el estado de los recursos económicos de la región metropolitana y la forma como estos han sido usados.

El cuarto capítulo “La coordinación metropolitana en México, evidencias de cooperación e integración metropolitana en el Valle de México” estará enfocado más estrictamente en la coordinación como característica imprescindible dentro de una configuración territorial como la metropolitana. Por lo tanto, como evidencia de una vinculación de las políticas entre

los territorios comprometidos en la ZMVM se realizará un análisis de los planes de desarrollo del Estado de México, el Estado de Hidalgo y la Ciudad de México con el propósito de identificar relaciones vinculantes entre los proyectos y programas para el fomento y desarrollo de la ZMVM

En suma, el tercer y cuarto capítulo permitirán determinar si el presupuesto y los planes presentan un sustento mutuo y si actúan de forma paralela, pues las necesidades a las cuales pretende hacer frente el presupuesto, son las que los gobiernos identifican como prioridades y objetivos dentro de la agenda pública; mismas prioridades y objetivos que se traducen en una herramienta de gestión denominada planes de desarrollo.

Por último, en el quinto capítulo “Coordinación fiscal metropolitana, convergencia del modelo de planeación en la Zona Metropolitana del Valle de México” se realizará una evaluación de la coordinación metropolitana a partir de un análisis de clústers, donde se permita observar la convergencia del proceso presupuestario más específicamente del gasto en inversión, identificando a partir de aglomeraciones territoriales una actuación integrada entre los gobiernos pertenecientes a la ZMVM durante el periodo 2005 al 2016, esto, por medio de indicadores locales de asociación espacial (I de Moran), que facilitarán la evaluación de la coordinación metropolitana a través de la identificación de un patrón en el comportamiento de los indicadores fiscales; dicho patrón, consistirá en si los valores altos de una variable en una localización, están asociados con valores altos en los vecinos (patrón que indique fenómeno de propagación) o viceversa, indicando por medio de ello, la existencia o no, de coordinación entre las entidades de la ZMVM.

Por otra parte, la forma de distribución y aglomeración de la inversión, o dicho de mejor manera, los clústers arrojados en el análisis de los gastos en inversión estarán discriminados por su tipo, en este caso uno de carácter social y otro de carácter urbano con la intención de distinguir las directrices que han dado lógica al destino de los recursos económicos; pues de acuerdo con Flores y Flores (2013) “El presupuesto muestra la forma de cómo el gobierno extrae recursos a la sociedad, y cómo los redistribuye. En ambos ejercicios, la extracción y la distribución, el gobierno revela sus verdaderas preferencias y prioridades.” (p.1).

Por último, se presentan las conclusiones donde a partir de las reflexiones y diagnósticos arrojados en los capítulos de esta investigación, se logra determinar el estado de la ZMVM

desde el año 2005 al 2016 en cuanto a coordinación metropolitana se refiere, ahondando temas que incorporan lo fiscal, determinando en varios puntos el papel de los gobiernos, su desempeño y sus directrices en la planeación que, de alguna forma impiden la conformación financiera necesaria, las capacidades y las respuestas plausibles que permitan cohesionar la metrópolis y lograr resultados sostenibles y eficientes que aseguren un desarrollo con alcance metropolitano.

CAPÍTULO 1. LAS ZONAS METROPOLITANAS COMO ESPACIOS RETICULARES

En un primer momento resulta importante delimitar el área de estudio de esta investigación, en este caso la ZMVM, que desde luego ya ha sido delimitada a través de los años con sus diferentes transformaciones y ampliaciones, producto de la expansión del territorio urbano, por lo que este capítulo no tratará de buscar una configuración distinta; sin embargo, si intenta justificarla desde una perspectiva amplia, usando planteamientos distintos al de las distancias entre los territorios o la evolución demográfica comúnmente usada por las instituciones Mexicanas⁶. En ese sentido, para este caso particular, la metrópolis estará explicada a través de una compleja naturaleza de interdependencias de carácter social, económico y político, producto de un espacio que se relaciona y funciona a partir de una configuración de nodos creados por los intercambios que suceden dentro del mismo, en otras palabras, la ZMVM se abordara a partir de la noción de espacio reticular.

1.1 ZM EN MÉXICO Y LA DELIMITACIÓN DE LA ZMVM

En México, desde los años cuarenta del siglo pasado, la expansión física de las ciudades ha generado la integración de varios Municipios vecinos e incluso de Estados, provocando con ello, la aparición de ZM. Ahora bien, delimitar una ZM no es una tarea sencilla, pues como lo exponen Conolly y Cruz (2004), existe un sin número de definiciones, producto en un primer momento, a la ausencia de cartografía municipal que provocaba la determinación de espacios mal delineados y sin referentes territoriales, lo que producía discrepancias sobre los territorios conurbados que podrían considerarse dentro de una configuración metropolitana; sin embargo, ahora con la existencia de cartografía y gracias a los amplios avances en Sistemas de Información Geográfica (SIG), ha sido posible reducir la falta de consenso

⁶ El concepto de metrópoli que han desarrollado investigadores y entidades gubernamentales en México y con los cuales se han configurado cada una de las 71 ZM existente a la actualidad tiene que ver con:

La expansión urbana, al tamaño de población considerable que se desplaza denotando una integración funcional y económica de diferentes demarcaciones municipales, por lo que involucra a distintos gobiernos municipales en una sola unidad territorial, característica que se menciona en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018, p. 10)

gracias al mayor conocimiento del espacio, que ha permitido una mayor precisión de los límites territoriales y las distancias entre las entidades.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) han determinado que para delimitar una ZM deben considerarse los siguientes criterios:

- a) Un “municipio central”, en el que municipios comparten una conurbación municipal y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes; b) una metropolización en la que se incluyen municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, y c) una metropolización con base en criterios de planeación y política urbana. (SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2007, p. 21)

A pesar de la determinación de estos criterios, la ZMVM ha contado con amplias modificaciones pues es cierto que el territorio no es estático y con el paso del tiempo se transforme; no obstante, de todas las configuraciones que han definido al Valle de México, la más amplia de acuerdo con Cruz y Conolly fue dada hasta el 2004, por el equipo encabezado por Roberto Eibenshutz en 1998, incorporando en esta metrópolis a la Ciudad de México⁷, 48 Municipios del Estado de México y a Tizayuca del Estado de Hidalgo, definición que es reafirmada en el 2000 por el estudio realizado por el fideicomiso de estudios estratégicos sobre la Ciudad de México. Luego para el 2015, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), CONAPO y el INEGI realizan una delimitación de las ZM basándose en fuentes de información estadística y geográfica censales disponibles para el ámbito municipal, definiendo la ZMVM como la integración de 59 Municipios del Estado México, las 16 Delegaciones de la Ciudad de México y un Municipio de Hidalgo (Tizayuca).

Ahora bien, interesa analizar estas configuraciones del Valle de México y el sustento de los investigadores o instituciones para determinarla, de tal suerte que se logre identificar una, que responda a criterios de funcionalidad o que de alguna forma, se acerque a una dinámica que incorpore una construcción de espacios en nodos creados por la movilidad laboral y el desplazamiento entre los municipios del territorio metropolitano, por lo tanto, a continuación

⁷ En esa fecha Distrito Federal (D.F.)

se desarrolla de manera más profunda el criterio de delimitación metropolitana en nodos (espacio reticular), y seguidamente, se contrasta con las configuraciones del Valle de México en los últimos años, seleccionando como objeto de estudio una de ellas al presentar mayor cercanía con la noción de espacio reticular.

1.1.1 Delimitación de la ZMVM: la noción de espacio reticular

Para delimitar y/o justificar la configuración territorial de la ZMVM se usará el criterio sociopolítico/territorial y funcional, en contraposición al criterio puramente demográfico o administrativo, lo que quiere decir que, la metrópolis estará definida mediante una lógica de relación con el espacio, o sea, de la vinculación de los lugares entre sí y por el uso repetido del mismo; pues el territorio como diría Monnet (1999), es “como una reja de líneas de circulación (flujos de personas, de bienes, de energía y de información) y de nexos de intercambio o de terminación (términos de línea, puntos de interfase económica o cultural, sedes de los poderes, lugares de reproducción de la fuerza de trabajo, etc.)” (p. 3)

Considerar esta forma de delimitación surge debido a que originalmente, el concepto de metrópoli ha hecho referencia a la existencia de un centro urbano principal; sin embargo, según la Organización de Naciones Unidas (1995), el concepto no quedaba muy claro, ya que no se explicaba si este tipo de definición debía basarse en criterios demográficos, administrativos, físicos u otros (territoriales o funcionales):

Según los criterios iniciales usados en los Estados Unidos en la década de los años cincuenta, la definición de regiones metropolitanas era de naturaleza claramente demográfica⁸ [...] [y] en Europa se usaba una combinación de elementos demográficos y socioeconómicos para delimitar las áreas metropolitanas⁹. (Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, 2005, p. 128)

⁸ Toda zona contigua que tuviera más de 50.000 habitantes. Posteriormente, se agregaron otras variables, como la densidad, el porcentaje de población no agropecuaria y el porcentaje de población activa que no trabajara en la ciudad central.

⁹ Los criterios ingleses se basan en interdependencias en el mercado laboral, según lo cual las municipalidades que tienen más del 75% de su población activa viviendo en su propio territorio son consideradas autosuficientes. Si no alcanzan ese porcentaje, se considera que forman parte de municipalidades vecinas (Rodríguez y Oviedo, 2001). Además, la Comisión Europea ha formalizado recientemente las llamadas funciones urbanas regionales, basadas en una combinación de criterios demográficos y económicos oscilantes.

En este orden de ideas es importante identificar dos lógicas espaciales:

La lógica zonal, moldeada por disposiciones en área, que se relacionan con el cierre, la fijación y la continuidad del espacio; y **la lógica reticular**, que prioriza las disposiciones en red y se relaciona con las conexiones, la movilidad y los flujos. Aunque analíticamente distintas, ambas lógicas son indisociables y se manifiestan siempre conjuntamente. (Haesbaert, 2014, p. 9)

Aunque estas lógicas se manifiestan conjuntamente, para este caso, prevalecerá la lógica reticular al entender que vivimos en un mundo marcado por la movilidad y la fluidez, lo que lleva a percibir el espacio geográfico como un espacio de redes – nodos. Lo anterior no significa que la lógica zonal desaparezca, pues la construcción del espacio geográfico necesita de demarcaciones y límites; sin embargo, estas terminan siendo poco relevantes cuando predominan relaciones que traspasan las fronteras de los territorios como sucede en el caso de las metrópolis, donde los procesos sociales y económicos, desbordan de manera creciente los ámbitos político administrativos de las entidades que la conforman.

Los desbordamientos a los que se hace mención y que de cierta forma desdibujan los límites político administrativos de los territorios son producto de los flujos migratorios y la movilidad, que crea una configuración de redes, una lógica reticular que permite expresar los patrones de desarrollo al interior de una metrópolis gracias a la densidad de los intercambios que suceden al interior de la región metropolitana. Los intercambios que construyen las redes de flujos dentro de una ZM según Krugman (1996), se producen gracias a los focos de atracción de los territorios locales pertenecientes a una ZM, que crea ventajas de carácter endógeno que le permite impulsos importantes para su propio desarrollo, como también, para el desarrollo de territorios vecinos, lo que, en suma, genera espacios de aprovechamiento marcados por intercambios, que relacionan los territorios por medio de externalidades tecnológicas y redes empresariales, pero sobre todo, por la mano de obra.

Con lo dicho hasta aquí, parte a definirse la ZMVM, dejando de lado un poco el énfasis en el crecimiento poblacional y su evolución en el tiempo, tema registrado repetidas veces en investigaciones de este tipo; por lo que, en este caso primará la integración funcional y económica entre las diferentes demarcaciones municipales que conforman la ZM. Ahora

bien, la intención de definir aquí lo metropolitano de esta forma, es, por una parte, dar claridad al concepto que concuerde con los objetivos y lógica de esta investigación, y que busque por otra, un referente alterno que explique y justifique las delimitaciones actuales, que en muchos casos han resultado ser definiciones difusas y confusas debido al poco consenso que existe en su determinación.

Es importante aclarar entonces que las redes y los flujos que le dan sustento a lo metropolitano en este capítulo y que determinarán el área de estudio en esta investigación se construyen a partir de las relaciones económicas y sociales creadas por los desplazamientos que realiza la población dentro de la metrópoli - Movilidad intrametropolitana - y que no representa un cambio de residencia; lo anterior hace referencia a los flujos laborales creados por los llamados *commuters* (según el término anglosajón) o población flotante; o sea, están creados por la dinámica demográfica, pero no a partir de la densificación de lo urbano ni de la evolución de la población dentro de los territorios, sino que más bien, tendrá que ver con los movimientos cotidianos.

De esta manera, la movilidad resulta como elemento que condensa las demás redes y flujos que se entretajan dentro de las metrópolis, pues de acuerdo con Romo (2014) está “estrechamente relacionada con los mercados de trabajo e inmobiliario, y vinculada por consiguiente con diversos temas de relevancia metropolitana como lo son la migración, la provisión de bienes y servicios e infraestructura, medios de transporte, contaminación, etc.” (p. 2) que dentro del contexto de la transterritorialidad que existe dentro de la ZM forjan un juego entre cierre y apertura, entre delimitación y desbordamiento de límites.

De manera análoga, aunque la movilidad intrametropolitana no compromete cambios de residencia como la migración si comparte varias cualidades con esta; pues según Faret (1997, 1998), la migración crea “un campo migratorio”, por encima (pero no independiente) de las estructuras políticas (límites) de las soberanías involucradas, generando una estructura de flujo compuesta por la “red de lugares (los “nexos” de Bonnemaison) entre los cuales los migrantes actualizan permanentemente relaciones de toda índole gracias a idas y vueltas” (Monnet, 1999, p. 3). Así pues, de la misma forma, la movilidad crea flujos y redes gracias a las idas y vueltas entre distintos territorios, organizando un espacio más allá de los límites político administrativos – en este caso una ZM – que comparte relaciones funcionales y que

necesita de acciones o políticas que mejoren esos flujos y permita el desarrollo conjunto de esos espacios.

En resumidas cuentas, como lo menciona Haesbaert (2014) los flujos y los espacios en red configuran una zona reticular, un territorio, que según Monnet (1999) “se hace mediante la vinculación de los lugares entre sí, por el uso repetido, la memoria, la movilización de representaciones sociales de los lugares, y la imaginación del actor geográfico individual” (p. 3).

La territorialización reticular construye el territorio como una reja de líneas de circulación (flujos de personas, de bienes, de energía y de información) y de nexos de intercambio o de terminación (términos de línea, puntos de interfase económica o cultural, sedes de los poderes, lugares de reproducción de la fuerza de trabajo, etc.) (Ibídem, p. 3).

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos afirmar aquí que una ZM es una configuración reticular en donde según Granados y Pizarro (2010) se da un intenso traslado de personas entre los Municipios que los conforman, que en algunos casos, han sido catalogados como interestatales, pero que en realidad, son movimientos dentro de un mismo espacio geográfico; además, de acuerdo con Romo (2014), es común que la población ocupada trabaje en una unidad político administrativa distinta a donde reside, aspecto cada vez más característico en las ZM, pues según Romo y Velázquez (2018), las ZM son unidades con movilidad interna, es decir, áreas donde los *commuters*¹⁰ se mueven para trabajar entre Municipios integrantes de la ZM.

Ahora bien, veamos a continuación como la ZMVM a través del tiempo y bajo el enfoque de movilidad laboral y funcionalidad económica ha evolucionado en su delimitación, de tal suerte que, al contrastarlas, se pueda argumentar la actual conformación territorial del valle de México desde esa perspectiva, dándole el sustento de lógica reticular al Valle de México y sustentando su estructura bajo los intereses de esta investigación.

¹⁰ Definición tomada de los autores Romo y Velázquez (2018), la cual hace referencia a las personas que se desplazan dentro de una ZM por razones laborales, más específicamente aquellos que trabajan en una localidad distinta a la que reside (dentro de la metrópolis)

1.1.1.1 Evolución de la ZMVM: aproximaciones de una delimitación basada en la lógica reticular y los hallazgos a partir de la movilidad laboral (*Commuters*)

En México fue solo hasta los años setenta cuando Unikel (1976) realiza la primera delimitación sistemática de las ZM; sin embargo, fue en el año 2003 que Jaime Sobrino presenta en su artículo “Zonas Metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada” un enfoque de delimitación basado en criterios como los viajes intermunicipales por motivo de trabajo, aspecto relacionado con el enfoque dado en esta investigación y en la que identifica 48 zonas metropolitanas (Sobrino, 2003a, p. 461-505).

Por su parte, la ZMVM no está exenta de presentar estos comportamientos, pues debido a su alta conectividad y alta demanda de mercado laboral, económico y financiero, crea grandes flujos gracias a las idas y vueltas dentro del territorio metropolitano que construye una dinámica que interrelaciona los espacios de las entidades que la conforman. De esta manera, la expresión de funcionalidad territorial basada en las interacciones (flujos y nodos – zona reticular) sustenta el trabajo de delimitación de la ZMVM como área de estudio que se presenta a continuación, donde el empleo en este caso en particular actúa como variable insignia, pues desempeña un papel determinante en la mayoría de las dinámicas territoriales relevantes como un puente entre economía y sociedad.

Diversos estudios han prestado atención a la construcción del territorio a partir de las moviidades urbanas, en donde se ha revelado la forma en que la ZMVM se expande no simplemente en cuestión areolar (área geográfica), sino que, como lo dice Monnet (1999), aparece como una metrópolis que nace y se desarrolla a partir de distintas fases de interconexión de las redes económicas, migratorias y políticas, manteniendo relaciones diferentes con su zona de influencia y que, por su poder en la red de intercambios, crea una región mediante redes y células que han configurado un espacio con una dinámica como la siguiente:

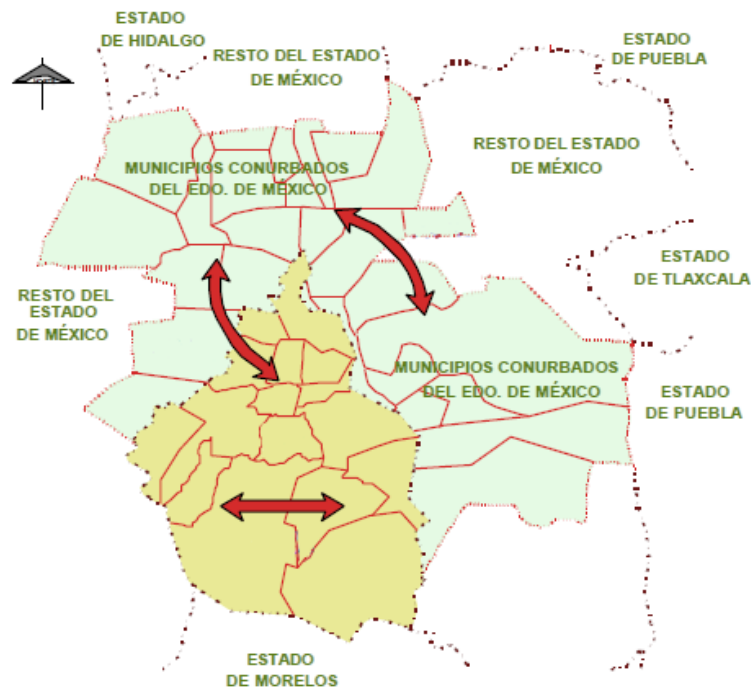


Figura 1. Mapa de flujos entre los Municipios de la ZMVM

Fuente: SETRAVI, 2001. Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001, 2006.

La movilidad que emerge entre las distintas áreas que conforman la ZMVM (Estados, Municipios y Delegaciones) tiene que ver con el comercio, el intercambio cultural etc.; sin embargo, estas relaciones están imbricadas al proceso de movilidad laboral intrametropolitana, lo que en términos de política pública, postula retos enormes, pues el intercambio económico por los traslados laborales dentro de las ciudades, provoca al mismo tiempo una demanda de servicios por parte de los *commuters* en los territorios ajenos a su lugar de residencia, y donde ejercen sus actividades laborales e incluso académicas y formativas, provocando que se necesite avanzar hacia la complementariedad entre las políticas de empleo, vivienda, transporte y desarrollo urbano dentro de la ZM

Ahora bien, como ya se ha mencionado, hasta el momento existen varias delimitaciones de la ZMVM; no obstante, una configuración que tienda a que las grandes concentraciones urbanas generen regiones funcionales según Anzaldo (2016) estaría asociada directamente con la configuración del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de

México¹¹ (POZMVM, actualización 2012) cuya propuesta incorpora 59 Municipios del Estado de México, 16 Delegaciones de la Ciudad de México y 21 Municipios del Estado de Hidalgo; sin embargo, hay que tener en cuenta que la incorporación de los Municipios de Hidalgo, exceptuando Tizayuca en el área de estudio de la actualización del POZMVM obedece a acuerdos entre los gobiernos de la Ciudad de México, el Estado de México, el Estado de Hidalgo y la Federación¹², lo cual deja en duda que estos tengan una relación estrictamente económica y laboral con las demás entidades de la metrópolis.

Por otro lado, antecedendo la configuración metropolitana del POZMVM, en 2010 la ZMVM comprendía 76 unidades político-administrativas (16 Delegaciones de la Ciudad de México, 59 Municipios del Estado de México y un Municipio de Hidalgo), sin embargo,

De ellas, 52 unidades fueron incorporadas bajo el criterio de conurbación física, siete por criterios de integración funcional y 17 por criterios de política urbana. Estos últimos son Municipios que, si bien no cumplen con los criterios duros de conurbación física, integración funcional y carácter urbano, se les otorga un carácter estratégico para la ordenación del territorio en el mediano y largo plazo, ya que poseen áreas de alto valor que se deben preservar, así como zonas aptas para el desarrollo urbano que deben incorporarse de manera planificada. (Anzaldo, 2016, p. 31)

Lo cual también pone en duda una estricta configuración funcional, pues puede ser que aquí, resulte inmersa también una adhesión estratégica de Municipios, con el objetivo quizá, especulando, de obtener beneficios por transferencias y ser partícipe de proyectos de desarrollo urbano.

Bajo este panorama la incógnita sería ¿qué Municipios en realidad presentan relaciones estrechamente vinculantes y tienen entre sí, flujos significativos provocados por *commuters*, que permitan identificar una región a escala metropolitana basada en los flujos laborales? Como respuesta a esta incógnita, Carlos Anzaldo Gómez realiza el estudio “funcionalidad territorial y delimitación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México desde la perspectiva de flujos laborales” mediante un indicador que muestra el peso específico de cada

¹¹ El POZMVM se fundamenta jurídicamente en el marco de leyes, convenios, estatutos y códigos de los tres órdenes de gobierno, que establecen diversas disposiciones para el reconocimiento de esta Zona Metropolitana.

¹² Documento Análisis para la incorporación de Municipios hidalguenses a la ZMVM (Sedesol et al., 2013)

municipio en el total de la población ocupada que trabaja fuera de su ciudad y que se estimó con base en los resultados de la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI).

En sus resultados, Anzaldo identifica en 2015 que en la Ciudad de México trabajaban un total de 5.189.696 personas, donde el 72.7% (3.775.053) residían en una de sus 16 Delegaciones mientras que el 27.3% restantes (1.414.643) radicaban en algún Municipio de otra entidad, advierte además que en total son 26 los Municipios con mayor integración con la ciudad central de la metrópolis, concentrado entre ellos un 80% de *commuters* de la siguiente manera:

Tabla 1. Distribución de Municipios de acuerdo al porcentaje de *commuters*

| | > 50% de <i>commuters</i> | 30% de <i>commuters</i> | < 10% de <i>commuters</i> |
|-------------------|---------------------------|-------------------------------------|---------------------------|
| Estado de México | Ecatepec, | Valle de Chalco Solidaridad, | Acolman, Texcoco, |
| | Nezahualcóyotl, | Tecámac, La Paz, Chalco, Tultitlán, | Zumpango, Cuautitlán, |
| | Tlalnepantla, | Atizapán de Zaragoza, Huixquilucan, | Tultepec, Huehuetoca, |
| | Chimalhuacán, | Chicoloapan, Cuautitlán Izcalli, | Tlalmanalco y Atenco |
| | Naucalpan e Ixtapaluca | Coacalco y Nicolás Romero | |
| Estado de Hidalgo | | | Tizayuca |

Fuente: Elaboración propia a partir de Anzaldo (2016)

De igual forma por cercanía se asocian otros 15 Municipios del Estado de México de menor tamaño (Tepotzotlán, Coyotepec, Teoloyucan, Nextlalpan, Jaltenco, Tonanitla, Melchor Ocampo, Tezoyuca, Chiautla, Chiconcuac, Papalotla, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Cocotitlán y Temamatla), pero cuyas localidades están conurbadas a los municipios con mayor movilidad intrametropolitana.

En su totalidad por relaciones económicas – laborales están incluidas 57 demarcaciones: 16 Delegaciones de la Ciudad de México 40 Municipios del Estado de México y un municipio de Hidalgo, excluyendo 19 Municipios del Estado de México tanto en la delimitación metropolitana del 2010 y del POZMVM y adicionalmente en este último, 20 Municipios de Hidalgo, debido a que son localidades alejadas y funcionalmente muy poco integradas a la Ciudad de México, como ciudad central de la ZMVM.

Ahora bien, dejando de lado la configuración de Anzaldo, el POZMVM y teniendo en cuenta únicamente los 59 Municipios del Estado de México, las 16 Delegaciones de la Ciudad de México y el Municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo (delimitación metropolitana 2010) y considerando igualmente para ellos un análisis bajo aspectos de movilidad laboral – *commuters* puede observarse que:

Las Delegaciones del Distrito Federal concentraron a 1.5 millones de *commuters* de origen y a 2.1 millones de *commuters* de destino en 2000; estas cifras subieron a 1.6 millones de origen y 2.6 millones de destino para 2010; lo que indica no solo la fuerte concentración del empleo que existe en esta entidad Federativa, sino su continuidad en el tiempo. Este patrón ya ha sido confirmado por otras investigaciones (Bautista e Ibarra, 2014).

El Estado de México tuvo a 1.2 millones de *commuters* de origen y a 646 mil de destino en 2000, y a 1.8 millones de origen y 808 mil de destino en 2010; lo que la cataloga como entidad más bien expulsora de esta población. El único Municipio del Estado de Hidalgo incluido en esta Zona Metropolitana (Tizayuca) contribuye de forma marginal. (Romo, 2014, p. 7 – 8)

De acuerdo con los hallazgos de Romo en el periodo 2000 – 2010 el incremento de la movilidad laboral en la Ciudad de México y en el Estado de México fue notorio, pues para el año 2000, 14 Delegaciones y 7 Municipios tuvieron más de 50 mil *commuters*, pasando en 2010 a incrementarse el número de Municipios/Delegaciones receptoras, pues en el Estado de México de 7 pasó a 13, mientras que en el caso de la Ciudad de México no se presentaron cambios

Entre 2000 y 2010, un total de 68 Municipios o Delegaciones mostraron incremento en el número de *commuters* de origen y solo 7 lo redujeron. Los tres mayores aumentos correspondieron a Tizayuca, Huehuetoca y Tecámac, todos municipios periféricos de Hidalgo y Estado de México. En tanto que, para el 2010, un total de 70 municipios tuvieron un incremento y cinco un decremento; los mayores aumentos fueron los de Villa del Carbón (aunque con magnitudes muy reducidas), Chicoloapan y Valle de Chalco Solidaridad. (Ibídem, p. 9)

Por su parte, entre el 2010 y el 2015 los movimientos dentro de la ZMVM crecieron en 1.203.776, observándose en el tiempo una tendencia significativa de movilizaciones que hace que los territorios se relacionen de manera socioeconómica; según CONAPO para el 2015, del total de población ocupada, el 40.33% trabaja en un Municipio de la ZM distinto al que reside, lo cual deja como evidencia que casi el 50 por ciento de la fuerza laboral genera flujos e intercambios por los desplazamientos dentro de la metrópolis, vinculando de esta manera los territorios y construyendo un espacio que demanda bienes y servicios desde las esferas políticas que permitan su desarrollo e integración regional.

En conclusión, aunque la configuración propuesta por Anzaldo se ajusta más al enfoque de funcionalidad propuesto como definición de metrópolis en este capítulo, lo cierto es que, actualmente las delimitaciones de la ZMVM del 2010 y la del 2012 son las que están vigentes y aprobadas dentro de los aspectos jurídicos e institucionales; por tal motivo y teniendo en cuenta los criterios funcionales considerados por Anzaldo y los propósitos de esta investigación, la delimitación de ZMVM con la cual se trabajará de aquí en adelante será la del 2010 compuesta por 76 entidades (ver mapa 1), pues la inclusión de las 20 municipalidades de Hidalgo que se propone dentro del POZMVM carecen de justificación y su inclusión obedece a aspectos políticos y acuerdos que ponen en duda la vinculación de dichos Municipios dentro del constructo de la ZMVM; además, el POZMVM, no tiene carácter vinculante ni obligatorio, razón por la cual queda como un informe diagnóstico.

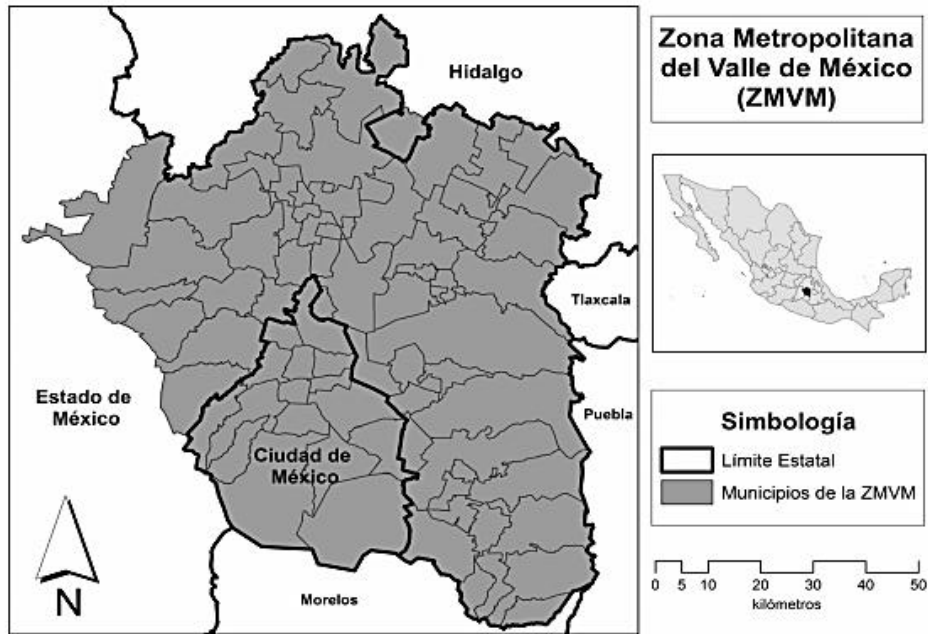


Figura 2. Mapa Municipios y Alcaldías de la ZMVM

Fuente: Elaboración de Alan López Meza con base en SEDESOL, CONAPO E INEGI 2012 (citado por Salinas, 2017, p. 157)

CAPÍTULO 2. ORGANIZACIÓN METROPOLITANA Y GOBERNABILIDAD

Luego de delimitar la ZMVM como área de estudio, resulta importante precisar el sistema de organización política, y el contexto institucional que da sustento a la planeación de esta metrópolis, resaltando elementos que permitan una gestión eficiente de los recursos públicos, un buen gobierno con una gestión pública dirigida al aumento de la calidad de vida de las comunidades. Por tal razón, en la primera parte de este capítulo se analiza de manera general la forma de gobierno dentro de las ZM, haciendo énfasis en las características de un buen gobierno metropolitano apoyado en el “deber ser” de la coordinación y cooperación; para de acuerdo a ello, identificar finalmente, los mecanismos político-institucionales con los cuales México y en particular la ZMVM responde a la metropolización.

2.1 UN BUEN GOBIERNO METROPOLITANO

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2001), un buen gobierno requiere de un sistema, de unos fundamentos que permitan a sus administradores hacer un uso eficiente de los recursos disponibles para satisfacer las necesidades de la mayoría de la población, uno de esos fundamentos tiene que ver con las relaciones intergubernamentales, o sea, “los que derivan del sistema de relaciones intergubernamentales, que definen las responsabilidades y los recursos disponibles para cada nivel de gobierno” (Rojas, 2005, p. 47), lo cual, resulta sumamente importante en el ejercicio de las administraciones públicas, llámense Federación, Estados, Municipios y/o Delegaciones, y aún más, cuando estas se integran dando paso a territorios más amplios como las metrópolis, donde estas últimas plantean un gran desafío por la compleja tarea que supone el traspaso/distribución de funciones y atribuciones, entre los diferentes niveles de gobierno que se aglomeran en una ZM.

Bird (1999, citado por Rojas 2005) señala que tener un buen sistema de relaciones intergubernamentales proporciona a los gobiernos locales (Municipios y Delegaciones en este caso) 1. Incentivos para asignar los recursos disponibles a los usos socialmente más rentables, 2. Tener responsabilidades bien definidas y suficientes recursos para cumplir con las responsabilidades asignadas y 3. Enfrentar restricciones presupuestarias, que, viéndolo de

manera conjunta, llevaría a preguntar si en México, las ZM cuenta con un buen sistema de relaciones intergubernamentales, esto como base del proceder de un buen gobierno metropolitano, que se relaciona y que participa en una tarea de gestión, más allá de las demarcaciones locales.

Pues bien, como respuesta al anterior interrogante, se podría decir que por una parte, México cuenta con un elaborado sistema de distribución de competencias legitimado con la aplicación de los artículos 117, 118 y 124 de la Constitución Federal, que define muy bien las responsabilidades asignadas a cada orden de gobierno, por otra parte, cuenta con instrumentos como la Ley de Coordinación Fiscal que establece los lineamientos, reglas e instrumentos jurídicos fundamentales de las relaciones fiscales intergubernamentales, la cual, de cierta forma plantea incentivos en los usos de los recursos, y por último, las entidades federativas están adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)¹³ que los obliga a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contravengan las limitaciones señaladas en la Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA) y en las Leyes sobre Impuestos Especiales establecidas únicamente por la Federación¹⁴, así se establecen restricciones presupuestales al momento de ejecutar su gasto, lo que en general, llevaría a pensar que dentro de las metrópolis mexicanas si existen relaciones intergubernamentales sólidas.

Otro de los fundamentos para un buen gobierno, tiene que ver con la participación de la sociedad y la democracia dentro del ejercicio gubernamental, que de acuerdo con el BID permitirán mecanismos de participación de la sociedad en las decisiones públicas que le afectan y le dará facultades de ejercer una supervisión efectiva. Dicho de otro modo, se requiere de la existencia de instrumentos que sumen una profunda democratización del gobierno local como, por ejemplo: elecciones, instituciones formales y un régimen que regule e informe las acciones administrativas, que en el caso mexicano y específicamente de la ZMVM no cabe duda que estén presentes, sin embargo, evaluar su eficiencia no hace parte de este análisis, no obstante, se puede mencionar que estudios como “Zona Metropolitana

¹³ “Actualmente, el SNCF se integra por cuatro capítulos. El primero establece los ingresos tributarios federales que conforman el fondo a participar a los Estados y Municipios, y la forma en que se realiza esa distribución.” (Instituto de investigaciones legislativas del senado de la república, 2001, p. 41)

¹⁴ *Ibidem*, véase la división de las facultades tributarias p. 40

del Valle de México: Megaciudad sin proyecto” en sus últimos apartados (gestión fragmentada y abandono de la planeación) de Pradilla (2005), dan cuenta de una fragmentación dentro de la ZMVM, por lo que se podría deducir que, aunque existen tales elementos de democracia, las ejecuciones y las acciones reales de los gobiernos se han desviado, quizá ante otros intereses.

La capacidad institucional de los gobiernos locales para desempeñar las funciones que les han sido asignadas, que van desde la formación profesional del personal hasta la existencia de bases legales y operativas sólidas dentro del ente gubernamental, es otro de los fundamentos del BID para un buen gobierno, que al igual que el fundamento anterior, no hace parte del análisis de esta investigación, pero que supone aspectos que están implícitos dentro de los resultados de gestión en este trabajo, pues se supondría que ante resultados de un desempeño “bueno” – sobresaliente, las capacidades públicas e institucionales de la estructura administrativa y del gobierno igualmente lo serán.

Como último fundamento se encuentran los mecanismos de financiación de las actividades de inversión de los gobiernos locales, aspecto central de esta investigación y sobre el cual sí se hará un amplio análisis, pues la inversión representa los bienes y servicios que proporcionan los gobiernos a la sociedad, por tanto, forma parte importante de las responsabilidades políticas de los gobiernos; además, se espera que los resultados de la gestión de la inversión sean significativos, y que a escala metropolitana representen una ejecución eficiente del gasto, de tal manera que responda a las demandas urbanas y sociales de la metrópolis, fundando así, capacidades para proporcionar los servicios públicos y las condiciones suficientes para el logro de un desarrollo generalizado dentro de la región metropolitana.

Los fundamentos expuestos por el BID son precisamente elementos para una administración eficiente de las metrópolis; sin embargo, en materia de estructura no existe un modelo único de gobierno metropolitano, ya que la forma de gobernar dependerá de las realidades territoriales y culturales, de las necesidades que existan dentro de la sociedad que la habita y finalmente por el contexto político que la cobija (organización política y constitucional), en ese orden de ideas, México como Federación cuenta con una estructura autónoma que le permite gozar a sus entidades – Estados y Municipios – de capacidades constitucionales para

tomar sus propias decisiones incluso de tener su propia norma (Constitución, que deriva y no se puede oponer a la Constitución Federal), eso hace que las ZM cuenten con un conglomerado de entidades independientes pero que conjuntamente intentan confluir, provocando quizá en muchos de los casos contradicciones¹⁵ que les permita autodeterminarse como una región metropolitana, lo que hace que, para que exista una gestión metropolitana sean necesarios procedimientos de toma de decisiones sobre los bienes colectivos, y del manejo de factores externos que afectan los territorios locales pertenecientes a la ZM.

Aunque no existe un modelo único de gobierno metropolitano, es indispensable la existencia de una forma de gobernar la metrópolis, en otras palabras, deben existir dentro de las regiones metropolitanas una serie de herramientas, mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables, de forma más pragmática, que dentro del proceso dinámico del territorio y de su configuración metropolitana sea posible “ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio.” (Lefèvre, 2005, p. 196). Lo anterior se entenderá aquí, como gobernabilidad metropolitana.

Esta definición indica que la gobernabilidad no solo atañe a la solución de problemas (como el transporte, la vivienda o la degradación ambiental) en las áreas metropolitanas, sino también a la promoción del desarrollo socioeconómico, lo cual significa que dicha gobernabilidad está orientada hacia el futuro y el crecimiento. (Ibídem, p. 196)

Aunado a esto, la gobernabilidad dentro de las ZM de acuerdo con Lefèvre (2005) permitirá, por una parte, enfrentar problemas de naturaleza económica principalmente los relacionados con comportamientos parasitarios, o sea, evitar la presencia de *free riders* y, además, evitar

¹⁵ Pérez analiza tres contradicciones que se presentan en la mayoría de los espacios metropolitanos. La primera tiene que ver con los problemas y el ámbito territorial del gobierno y la gestión local. Esto significa que los problemas en las zonas metropolitanas superan los límites territoriales; en ese sentido, él entiende la problemática metropolitana como una cuestión “trasterritorial”. En segundo lugar, menciona la contradicción entre el ámbito territorial de los problemas y el de la representación política; esto significa que la mayoría de las veces no coinciden los problemas metropolitanos con las representaciones políticas. La tercera contradicción consiste en la polarización causada por la desvinculación entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos. Esta contradicción produce una diferenciación social del espacio que se manifiesta en la existencia de Municipios ricos con pocas necesidades y Municipios pobres con muchas necesidades. (Pérez, 2001, p 5)

la duplicación de servicios, por otra parte, establecerá elementos para aumentar la cohesión social y finalmente podría ayudar a reducir, e incluso a prevenir, la corrupción.

Por todo lo anterior, el tema de gestión y la gobernabilidad resulta como un eje medular para la funcionalidad metropolitana, para el logro de buenos resultados como región y para garantizar el avance hacia un desarrollo urbano y social; no obstante, es importante aclarar que aunque la gobernabilidad ha sido ampliamente definida y analizada por múltiples autores en el transcurso del tiempo, este segundo capítulo no abordará como tal el concepto y sus características, sino más bien, parte de la noción expuesta por Lefèvre; de aquí, que se preste mayor atención a las formas de organización metropolitana orientadas precisamente a la forma de gobernarla, aplicado particularmente a la ZMVM.

2.1.1 modelos de gobernabilidad metropolitana.

Según Lefèvre “los modelos de gobernabilidad metropolitana se dividen en dos categorías: aquellos que operan a través de construcción institucional y los que lo hacen por medio de la cooperación.” (2005, p. 200); sin embargo, también subraya que estas categorías no son excluyentes entre sí, ya que en una ZM es posible encontrar ambas. Por otra parte, para entender estos modelos, es importante conocer también los tipos de gobierno presenten en las ZM, que de acuerdo a las Naciones Unidas en su informe *Metropolitan Governance* de 1995, pueden ser de cuatro tipos:

- i. Sistema centralizado: un solo gobierno municipal administra y el gobernante es directamente asignado por el gobierno central.
- ii. Sistema descentralizado con varios niveles: la ZM resulta como un primer nivel de gobierno.
- iii. Sistema descentralizado y fragmentado, pero coordinado: diferentes niveles de gobierno con un sistema cooperativo de autoridad.
- iv. Sistema descentralizado y fragmentado, pero sin coordinación: funciones de coordinación fragmentadas en el territorio.¹⁶

¹⁶ De acuerdo con el informe de las Naciones Unidas, México cuenta con el tipo de gobierno descentralizado, fragmentado y sin coordinación (Rodríguez y Oviedo, 2001, p. 15)

De los cuatro tipos de gobierno, el segundo y el tercero corresponden a las características del sujeto de estudio que aquí se analiza (la ZMVM), pues de acuerdo con Rodríguez y Oviedo (2001), estas representan una organización metropolitana de gobiernos locales y como ya se ha mencionado, es con base en los Municipios y Delegaciones (gobiernos locales) que se realiza el análisis de coordinación en este documento.

Ahora bien, estos dos tipos de gobiernos metropolitano (de tipo local) representan dos formas de coordinación denominadas supramunicipal (gobierno metropolitano número 2: Sistema descentralizado con varios niveles) e intermunicipal (gobierno metropolitano número 3: Sistema descentralizado y fragmentado, pero coordinado). Estas dos formas de coordinación presentan las siguientes características:

Tabla 2. Tipos de gobierno metropolitano

| | SUPRAMUNICIPAL | | INTERMUNICIPAL | |
|---|---|--|---|--|
| CARACTERÍSTICAS | Dependiente del Gobierno Central | Autónomo | Autónomo vinculado con Gobierno Central | Autónomo fragmentado |
| Vínculo con otros ámbitos de poder | Es parte del Gobierno regional o provincial. Municipios locales subordinados. | Poder intermedio entre gobierno central, provincial o regional y los Municipios. | Asociación o cooperación de todos los Municipios de un área. | Asociación o cooperación de algunos Municipios de un área. |
| Legitimidad política | Designación o elección de autoridad regional. Asamblea regional de elección indirecta. | Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por voto popular. | Elección indirecta de los representantes. Son los alcaldes y concejales de los Municipios quienes los eligen. | |
| Recursos financieros | Recursos del gobierno central. | Autonomía financiera. | Dependencia financiera de los Municipios o del nivel de gobierno central. | |

| | | | | |
|----------------------------|--|--|--|--|
| <p>Competencias</p> | | <p>Competencias diferentes y precisas.</p> | <p>Diferentes y variables. Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los Municipios.</p> | |
|----------------------------|--|--|--|--|

Fuente: Rodríguez y Oviedo, 2001, p. 20

Es necesario agregar que, aunque dentro de una metrópolis exista un tipo de gobierno metropolitano, no significa que no sea posible el tránsito de una modalidad a otra, puesto que como lo dicen Rodríguez y Oviedo estos no son estáticos e inamovibles en el tiempo, sino que, por el contrario, “son realidades políticas cambiantes que no tienen asegurada su viabilidad *per se*” (2001, p. 15), e incluso, pueden llegar a desaparecer.

Ahora bien, para entender mejor estos dos tipos de gobiernos metropolitanos Lefèvre define que el supramunicipal “conlleva a la creación de un nuevo escalón gubernamental que sea independiente de las unidades de gobierno locales existentes” [...] mientras que el intermunicipal por su parte, [...] “implica la creación de una institución que no sea un nuevo nivel de gobierno por derecho propio y que dependa de las unidades de gobierno existentes para su financiación y funcionamiento” (2005, p. 201), en ampliación de estos conceptos Rodríguez y Oviedo mencionan que el gobierno supramunicipal

se trata de una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobierno central, regional o Federal, dependiendo de los casos, y distinta de ellos. En este modelo, las autoridades – alcalde y consejo – son electas directamente; el gobierno tiene recursos propios, establecidos por ley, sobre cuyo uso tiene autonomía; y sus competencias están determinadas y son diferentes de las de otros niveles de gobierno, superiores o inferiores. Por tanto, es el modelo puro, porque tiene legitimidad política directa, autonomía financiera definida, diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio funcional. (2001, p. 15)

Y el intermunicipal que

Corresponde a un tipo de gobierno cuya legitimidad es indirecta, ya que reside en las autoridades miembros (municipios). Rara vez tiene autonomía financiera; su

financiamiento proviene de sus municipios miembros, o de subsidios de niveles superiores de gobierno. Las materias sobre las cuales tiene competencias se definen a partir de acuerdos entre los distintos municipios. Es decir, corresponden a cesiones de poder entre los municipios en los ámbitos y tiempos definidos por los mismos. (Ibídem, p. 17 – 18)

Por otra parte, según Salinas (2017), el gobierno intermunicipal se refiere a que cada gobierno local (municipal) será responsable de su desarrollo urbano, de esta manera las responsabilidades las atienden gobiernos municipales, basados en una acción de “voluntad”, como respuesta de ello “firman contratos, convenios o acuerdos para atender las problemáticas que padece su territorio. Así también es voluntaria la formación de comisiones sectoriales, las cuales dependerán de la coordinación intergubernamental (gobierno Federal, Estatal y Municipal) que las originaron.” (p. 149)

Las principales críticas a esta forma de gestión metropolitana recaen en que se realizan planes de desarrollo urbano delimitados por las distintas jurisdicciones políticas, de manera que no se tiene una planeación integral del área metropolitana. Por lo tanto, en muchas ocasiones, los problemas que se deben de atender superan la capacidad de cada gobierno municipal. Es decir, en términos de eficiencia, es muy limitada la gestión metropolitana, ya que los problemas socioterritoriales no se pueden atender de manera fragmentada (Ibídem, p. 150)

Aunque pueden aparecer varias razones que pongan en debate las ventajas y desventajas de alguno de los modelos metropolitanos, y el hecho que, de alguna forma se dé mayor énfasis en esta investigación al tipo de gobierno intermunicipal, no significa que se califique el tipo de gobierno metropolitano supramunicipal como desventajoso o equívoco, pues estas formas de gobernar estarán determinadas de acuerdo a las realidades políticas y sociales de los territorios, por lo cual pueden variar según la naturaleza de estas variables. Ahora bien, aunque el objetivo de este capítulo no es determinar el mejor modelo, si es pertinente enfatizar en dos cosas:

- 1) Considerar únicamente la creación de un organismo de alcance metropolitano no es suficiente garantía de una coordinación metropolitana y,

2) La coordinación y el desarrollo de una región metropolitana no debería gravitar en una dinámica inducida, pues se esperaría que:

Aun cuando no existe una estructura formal “supramunicipal” o intermunicipal para la gobernabilidad urbana, un gran número de áreas metropolitanas proporcionan, en alguna medida, servicios y funciones específicos [...] por ejemplo [...] Estados Unidos demostró claramente que, aun en ausencia de una gobernabilidad metropolitana formal, prevalece un conjunto diversificado y complejo de ordenamientos contractuales, cuerpos de propósito específico y colaboraciones intermunicipales voluntarias (Klink, 2005, p. 178 – 179).

2.2 GOBIERNO METROPOLITANO EN LA ZMVM

De acuerdo con las definiciones de gobiernos metropolitanos y según las características enunciadas por Rodríguez y Oviedo (2001), la ZMVM contaría con un tipo de gobierno intermunicipal¹⁷, pues las reformas constitucionales de 1983 y 1999 del artículo 115 de la constitución mexicana permiten mecanismos de coordinación y asociación intermunicipal¹⁸. Dicho de otro modo, la ZMVM cuenta con un modelo de relaciones intergubernamentales, entre las municipalidades, dadas de manera voluntaria y sin la existencia de un orden político mayor a los Municipios y/o Delegaciones.

Ahora bien, para comprender mejor la forma de gobierno y la gestión metropolitana dentro del Valle de México es importante mencionar varias características que permitirán entender en materia política, de planeación y de recursos, la forma de gobernarse. En materia de composición la ZMVM consta de 76 entidades entre Municipios y Delegaciones; sin embargo, en esta ZM ejercen acción en realidad 80 entidades divididas en 3 niveles de gobierno así:

¹⁷ “en este caso no se crea una nueva institución, sino que se constituye un ordenamiento basado en la cooperación voluntaria u obligatoria entre las municipalidades del área metropolitana” (Lefèvre, 2005, p. 207)

¹⁸ La asociación municipal, apareció en el artículo 115, fracción III, inciso c) párrafo tercero, el cual señala que los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, además de tener en cuenta la capacidad de coordinarse, tenían permitido asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. (Arellano, 2014, p.44)



Figura 3. Composición de la ZMVM

Nota * El Estado de Hidalgo actúa de manera marginal ya que solo actúa dentro de la ZMVM un solo Municipio de su jurisdicción.

Fuente: Elaboración propia

La presencia de estos tres niveles de gobierno dentro de la ZMVM obedece a la estructura Federal que caracteriza a México, de ahí que exista una múltiple participación de actores locales, estatales, políticos y económicos relacionados entre sí; en consecuencia, esta composición, donde están presentes gobiernos generales y locales con atribuciones para generar leyes y distribuir capacidades dentro del territorio, dan cuenta de un tipo de gobierno autónomo pero que en algún grado está vinculado al gobierno central (vinculación presente por ejemplo cuando existen recursos como las transferencias). No obstante, aunque la autonomía resulta importante, esta puede generar una paradoja, pues en el caso de autonomía legislativa y administrativa como en el caso mexicano, aspectos como la fragmentación y la ausencia de coordinación pueden ser inevitables cuando no hay una homogeneidad en los acuerdos y periodos electorales.

Lo anterior quiere decir, que debido a la diferencia en los periodos de gobierno de las distintas localidades, la tarea de coordinación y la comunicación entre las diferentes unidades territoriales de una ZM se complejiza, ya que al ser distintos, en algunos casos, un nuevo gobernante de algún Estado y/o Municipio puede asumir su cargo en medio o a finales del periodo de otro, lo que puede generar contradicciones en la forma de organización para actuar de manera cooperativa y organizada, pues posiblemente, pueden introducirse nuevos objetivos y metas de gobierno basados en una agenda con intereses opuestos a las ideas de desarrollo ya existentes, truncando o cambiando la dirección de planeación y propiciando bifurcaciones dentro del proceso de desarrollo económico, social y urbano de la ZM.

Como justificación de este resultado, Baños (2013) explica que “es común que los políticos perciban a los Municipios como parcelas de poder y que los integrantes de los gobiernos

locales provengan de diferentes partidos políticos, dificultando el establecimiento de metas compartidas” (p. 72), lo cual, como ya se dijo anteriormente, provoca que las visiones políticas, económicas y sociales de las entidades que conforman la ZM sean aisladas, evitando así la convergencia de un espacio integrado que permita una misma lógica de desarrollo.

Aunque el anterior escenario signifique dificultades para que emerja una acción eficiente de coordinación metropolitana, la realidad es que en México, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) según Arellano (2014), presenta una trayectoria institucional sólida, que permite una visión metropolitana vía coordinación intergubernamental gracias al diseño de mecanismos como la Ley de Coordinación Metropolitana, la existencia de instancias de planeación y la creación de organismos como el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) y el Consejo Metropolitano de Guadalajara; aunque inicialmente estos últimos respondían a una cooperación intermunicipal inducida verticalmente por el gobierno de Jalisco, actualmente el mecanismo de la cooperación y la asociación intermunicipal repercutió en las instituciones metropolitanas existentes y permitió que se formularan relaciones más horizontales, a pesar que, en México en materia de desarrollo urbano e instituciones de carácter metropolitano, hay desfases o contradicciones.

Hay que acotar dos elementos importantes, una es que las características y conformación territorial de la ZMG en densidad, extensión y composición política de actores difiere ampliamente de la ZMVM y otra, es que a pesar que el caso de la ZMG resulte de cierto modo “exitoso” en comparación con otras metrópolis de la república mexicana, aún no se ve reflejada una efectiva acción metropolitana, pues Arellano menciona debilidad en la vinculación y comunicación de los gobernantes quienes en materia de agenda pública han debilitado la visión de coordinación, dando paso a disparidades políticas y a un territorio heterogéneo en materia institucional, que da síntomas de acciones más bien partidistas que adicionan desarticulación y fragmentación.

Sin duda, la experiencia y la evidencia de la ZMG parece no dejar muchas respuestas positivas para una ZM más amplia y compleja como la ZMVM, pues del caso de Guadalajara quedan aún elementos que no han permitido encaminar la visión de coordinación metropolitana del todo, a pesar de incorporar instituciones mayores a las municipales como

lo propone Iracheta (2006) para que funcionen como organismos que regulen y que gobiernen la región metropolitana y que, de cierta manera garanticen la coordinación.

De acuerdo con Iracheta (2006) una fórmula que permita avanzar hacia mejores resultados de coordinación metropolitana esta basadas en la creación de gobiernos – instituciones metropolitanas, incluso afirma que en el caso de la ZMVM la dificultad para tener resultados eficientes a escala metropolitana radica en que los esfuerzos para planificarla, administrarla y coordinarla se han fundado predominantemente bajo acciones voluntaristas y contractuales, y que además, no cuenta aún con capacidades para crear proyectos integrados con enfoque metropolitano, ni con recursos dedicados a dicho fin; por lo tanto, insiste en “la necesidad de gobiernos metropolitanos que trascienden las demarcaciones locales.” (2006, p. 25).

Y es que puede que en el camino no sucedan intenciones ni compromisos absolutos por parte de las entidades que conforman la metrópolis para actuar en beneficio colectivo y eficiente de una manera sostenida, pero esto, no debe significar estrictamente, abandono de los esfuerzos desde lo local (*Bottom-Up*), pues aunque la creación de una entidad metropolitana mayor a las municipalidades ofrezca control y gestión organizada, esto no es del todo seguro, puesto que la creación de un nivel de gobierno mayor “uno metropolitano” puede resultar problemático, debido a que “cualquier intento de establecer un nuevo nivel de gobierno supone pérdidas de poder para todas aquellas instancias que deberán entregarle parte de sus atribuciones y recursos”. (Rodríguez y Oviedo, 2001, p. 22).

Ciertamente la intención aquí no es generar un análisis comparativo entre ambas ZM pero si es importante considerar que aunque la ZMG se ha considerado como un caso “exitoso” de coordinación metropolitana, lo cierto es que sus resultados son evidencia de que aún sus formas funcionales no han sido suficiente garantía de ello, por lo tanto, esta investigación coincide con Klink (2005) al justificar que el avance incremental dentro de las metrópolis será resultado de una racionalidad más funcional en los sistemas existentes de gobernabilidad metropolitana, eliminando la idea de actores institucionales dentro de una rígida “camisa de fuerza” de relaciones formales.

Dicho de otro modo,

Los marcos institucionales deberían ser flexibles y participativos, y guiar la evolución de la cooperación “interjurisdiccional” e intersectorial hacia sistemas de gobernabilidad metropolitana verdaderamente vivos y maduros. De acuerdo con esta visión alternativa, la configuración del programa metropolitano se convierte en un proceso de aprendizaje más abierto, que consta de múltiples actores representativos de los diferentes intereses, que sufre adelantos y retrocesos, y donde los productos y procesos se han hecho cada vez más interdependientes. (Ibídem, p. 178)

En definitiva, la acción metropolitana de la ZMVM a diferencia de lo que piensa Iracheta, puede obtener resultados eficientes dentro de un gobierno metropolitano intermunicipal, pues dentro de esta investigación el análisis de los mecanismos de actuación metropolitana no están supeditados a un análisis únicamente institucional o jurídico, pues tal como se evidencia con la ZMG, tener instituciones metropolitanas no son garantía de una coordinación, lo cual supone soluciones distintas, y para ese caso, Borja (2004) presenta una alternativa cuando asegura que en realidad las diferencias dentro de las metrópolis que impiden la construcción de una región, obedece a una dificultad con los recursos financieros; por esta razón, a continuación se analiza la gestión pública a partir del presupuesto, evaluando la forma en la que se usan los recursos y cómo se distribuyen en la ZMVM, identificando con esto, malas prácticas que permitan generar diagnósticos que mejoren en el futuro la forma de gestionar la metrópolis; de tal suerte, que la ZMVM pueda responder a las demandas públicas y sociales presentes en el territorio (inversión, movilidad, empleo etc.).

CAPÍTULO 3. GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO DE LA METRÓPOLIS COMO REGIÓN

No cabe duda que lograr una coordinación y una acción cooperativa entre diferentes entidades resulta ser una tarea muy compleja, incluso la ZMG que destaca como un modelo a seguir, no es ajena de presentar desfases y/o contradicciones, lo cual deja claro, que, aunque esta ZM resalta sobre las demás metrópolis mexicanas por contar con instituciones como el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), los resultados simplemente no han sido los mejores en materia de desarrollo y coordinación.

El anterior escenario deja claro que por sí mismas, las instituciones o la presencia de un gobierno que trascienda las demarcaciones locales, no son garantía de un efectivo desarrollo metropolitano, pues como lo dice Borja (2004), resulta importante que la asignación de los recursos públicos corresponda con las prioridades de gobierno y el logro de un mayor desarrollo urbano, económico y social, de tal suerte, que las unidades territoriales que conforman la región metropolitana se relacionen avanzando hacia una estructura territorial que funcione de manera integrada.

Dicho de otra forma y de acuerdo con Flores y Flores (2013) “El presupuesto muestra la forma de cómo el gobierno extrae recursos a la sociedad, y cómo los redistribuye [...] además a partir de esa extracción y redistribución [...] el gobierno revela sus verdaderas preferencias y prioridades.” (p.1). Por lo tanto, dar seguimiento y analizar el presupuesto permite identificar una estructura de coordinación, sea cual sea el tipo de gobierno metropolitano y distinguir por medio de ese seguimiento de los recursos, los síntomas que impidan la integración y el desarrollo territorial dentro de una ZM.

De esta manera, en esta investigación se concibe el proceso presupuestario como elemento fundamental en la identificación de la coordinación y la planificación de la ZM, esto debido a que, el presupuesto por una parte, representa un registro de obras o gastos que se pretenden materializar en el futuro; o sea, es la cantidad de dinero calculada como provisiones a las actividades, proyectos y programas necesarios para suplir una necesidad eminente y real, que demanda racionalmente soluciones a corto y/o a largo plazo. Y por otra, porque por medio de la evaluación del presupuesto, es posible observar si ese registro de obras representa

esfuerzos conjuntos de asignación económica por parte de las entidades de la ZMVM, fomentando de esta forma, una coordinación metropolitana orientada a intereses comunes y a metas que converjan hacia una misma lógica de desarrollo dentro de la metrópolis.

Según Baños (2013), los problemas de coordinación metropolitana son producto de la ausencia de acuerdos para aportar recursos financieros para la realización de inversiones de alcance metropolitano; no obstante, para el caso de las metrópolis mexicanas y más específicamente para la ZMVM se identifica otro problema que tiene que ver con los efectos que causa un sistema político Federal dentro del proceso presupuestario, pues como se dijo a principios de este capítulo, un sistema federativo dota de autonomía a las diferentes entidades, pero también existen atribuciones otorgadas y diferenciadas entre los diferentes niveles de gobierno que supondrían dificultad en el análisis de los recursos económicos.

En lo que respecta a la distribución de competencias, en México se asignan atribuciones distintas entre los Estados y los Municipios e incluso entre los mismos Municipios, lo que genera una primera incógnita metodológica y es ¿cómo analizar los recursos y a cuál de los niveles de gobierno? Pues bien, en respuesta a ello, se ha optado realizar el análisis del proceso presupuestario sobre las entidades municipales por las siguientes razones:

- 1) El Municipio es la célula fundamental de la organización política y social del Estado, [...] [pues] en principio, hace parte de una nación y, en un sentido aún más concreto, se relaciona con otros espacios locales, dentro de un esquema de configuración territorial de carácter regional. (Poveda, 2008, p. 66). Y,
- 2) Los Municipios de acuerdo con “la serie de grandes temas del constitucionalismo mexicano del 2005” administran libremente su hacienda, integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, perciben las contribuciones establecidas por los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora... Los Municipios pueden celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de

las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones mencionadas.
(p. 92)¹⁹

Cabe agregar que, por su parte, las Delegaciones de la Ciudad de México tienen un tratamiento totalmente distinto al de los Municipios, ya que sus ingresos no están sectorizados, sino que, son parte de un ingreso agregado que va directo a las arcas de la Ciudad de México como una parte de los ingresos Federales y que luego son distribuidos entre las Delegaciones; no obstante, los gastos por su parte, si están desagregados y registrados según su uso para cada una de las 16 Delegaciones. Por lo tanto, las variables creadas con valores de ingreso²⁰ serán tomados de los datos fiscales reportados para la Ciudad de México, lo que significa, que para estas variables se analizará a la Ciudad de México como una entidad y no, un análisis separado para cada Delegación. Ahora bien, con respecto a las variables creadas a partir de los gastos²¹, su tratamiento si serán diferenciados, o sea, si se analizarán para cada una de las Delegaciones por separado, precisamente porque los gastos si se encuentran desagregados por su uso para cada una de ellas.

Teniendo en cuenta este escenario resulta viable pensar que se puedan medir y calificar el desempeño de los gobiernos por medio del uso y los destinos del presupuesto, pues de acuerdo con Martner (1967), el presupuesto surge de un ejercicio de planeación en el que se fijan metas concretas para un plazo determinado, planes de acción y medios que permiten dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, logrando de esta manera la posibilidad de categorizar las acciones de los gobiernos como buenos, sobresalientes, regulares o malos.

En conclusión, el presupuesto como una acción cuantitativa que busca materializar las metas propuestas, será una herramienta en este capítulo para determinar si la calidad del gobierno de la ZMVM corresponde a una visión integral en la que el uso los recursos en su conjunto,

¹⁹ Lo que significa que, aunque existan leyes que impidan algunas recaudaciones o ejercicios de gasto en los Municipios, cada uno de estos perciben niveles de ingreso por parte del Estado o la Federación y presentan la autonomía de ejecutarlos según sus necesidades

²⁰ Autofinanciación de los Gastos de Funcionamiento (AGF), Respaldo del Servicio de la Deuda (RSD), Dependencia de las Transferencias Gubernamentales y Derechos (DTGD), Espacio Fiscal (EF) y Capacidad de Ahorro (CA)

²¹ Magnitud de la Inversión (MI)

demuestre intenciones de buen uso y si sus destinos impactan variables de desarrollo, teniendo en cuenta la literatura referida a finanzas públicas y desempeño fiscal.

3.1 ANÁLISIS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO: DIAGNÓSTICO DE DESEMPEÑO DEL GOBIERNO METROPOLITANO DEL VALLE DE MÉXICO.

Como parte final de este capítulo se hará un análisis sobre la generación, uso y disposición de los recursos financieros de los Municipios y Delegaciones que conforman la ZMVM, permitiendo con ello, evaluar la gestión y determinar el fomento de desarrollo dentro de la metrópolis; para ello, se construirán 6 índices fiscales como razones matemáticas (ver tabla 3) [Autofinanciación de los Gastos de Funcionamiento (AGF), Respaldo del Servicio de la Deuda (RSD), Dependencia de las Transferencias Gubernamentales y Derechos (DTGD), Espacio Fiscal (EF), Magnitud de la Inversión (MI) y Capacidad de Ahorro (CA)].

La construcción de los 6 indicadores será posible con los datos económicos – presupuestarios publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), quien con fines estadísticos aprovecha los registros financieros de los entes públicos y con los cuales construye la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM²²).

El EFIPEM condensa información de los ingresos y egresos de las 31 entidades federativas, así como del Sector Central y Paraestatal del Gobierno de la Ciudad de México, de todos los Municipios y de las 16 Delegaciones políticas del país; no obstante, con respecto a la información financiera de las 16 Delegaciones de acuerdo con sus atribuciones fiscales no puede generar ingresos de manera propia, por lo tanto, en las variables construidas con base en los ingresos se utilizará la información de la Ciudad de México tratándola como una

²² El EFIPEM busca “integrar la información sobre el origen y aplicación de los recursos financieros de ambos niveles de gobierno, además de mostrar su actuación en el ámbito económico y social.” (INEGI, 2016, p. 7); lo anterior, hace que la fuente y la información sea significativa, pues ofrece elementos de análisis para la toma de decisiones en materia económica, financiera y de política pública, lo cual la hace de estrecha vinculación a los propósitos de esta investigación.

Con relación a su estructura, cuenta con una actualización en la clasificación conceptual de los datos, dándole a la estadística soporte metodológico con base en los lineamientos establecidos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual considera las estructuras, clasificaciones y catálogos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), quien por medio de la reforma del clasificador por objeto del gasto emitido el 22 de diciembre de 2014 homologó toda la serie de 1989-2015, lo que derivó en la actualización de cifras.

entidad y no como 16 localidades por separado, mientras que por su parte, el indicador de inversión construido a partir de los gastos si será tratado de manera desagregada para cada Delegación, ya que esta información si se encuentra desglosada para cada una ellas, ya que por acto constitucional se le permite a las Delegaciones ejercer libremente una porción de recursos obtenidos por transferencias desde la Ciudad de México.

Lo anterior no supondrá algún problema en el análisis de los datos, pues el indicador de inversión será el determinante en los análisis del capítulo cuatro para evaluar la relación y asociación entre los gobiernos de la ZMVM y en suma, para determinar la existencia de coordinación metropolitana, evaluando así, la funcionalidad e integración de las entidades del Valle de México y sus verdaderos propósitos, esperado de acuerdo a las características de una metrópolis, una convergencia en el desarrollo y la presencia de acciones de cooperación que permitan resultados con alcance metropolitano.

Tabla 3. Indicadores fiscales

| Indicador fiscal | Razón matemática |
|---|--|
| Autofinanciación de Gastos de Funcionarios (AGF) | $\frac{\text{SERVICIOS PERSONALES}^{23}}{\text{INGRESOS DE LIBRE DISPOSICION}^{24}}$ |
| Respaldo al Servicio de la Deuda (RSD) | $\frac{\text{DEUDA PUBLICA}}{\text{TOTAL INGRESOS}}$ |
| Dependencia de las Transferencias Gubernamentales y Derechos, (DTGD): | $\frac{\text{APORTACIONES FEDERALES}}{\text{TOTAL INGRESOS}}$ |
| Espacio Fiscal (EF) | $\frac{\text{INGRESOS PROPIOS}^{25}}{\text{TOTAL INGRESOS}}$ |

²³ Agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.

²⁴ Los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico. http://dof.gob.mx/avisos/2491/SCHP_270416/SCHP_270416.html

²⁵ Son los que obtienen las entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal como pueden ser los ingresos por venta de bienes y servicios, ingresos diversos y no inherentes a la operación, en términos de las disposiciones legales aplicables; son los ingresos por impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos, incluidos los recibidos por venta de bienes y prestación de servicios y los demás previstos en términos de las disposiciones aplicables. http://dof.gob.mx/avisos/2491/SCHP_270416/SCHP_270416.html

| Capacidad de Ahorro (CA) | AHORRO |
|-------------------------------|------------------------------------|
| | INGRESOS DE LIBRE DISPOSICION |
| Magnitud de la Inversión (MI) | GASTO TOTAL EN INVERSION (capital) |
| | TOTAL EGRESOS |

Fuente: Elaboración propia a partir del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013) – Colombia y el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) – México.

Estos indicadores están fundamentados en temas relacionados con eficiencia y buen gobierno, que permitirán de manera relacional determinar el estado de los recursos económicos de la ZMVM y de qué forma han sido usados, ya sea como un stock de capital a través de una generación y acumulación de los recursos o como un flujo de capitales, caracterizado por una distribución de ellos en el territorio.

El sentido de utilizar el presupuesto como unidad de medida de la gestión y como un elemento que refleje la existencia de coordinación metropolitana dentro de la ZMVM, radica principalmente en la intención de ver a la planificación bajo una estructura más amplia, donde su significado debele una importante vinculación del presupuesto al plan o como diría Argüello (1971) “mediante el examen del vínculo entre un plan y un presupuesto, se estará en condiciones de decir si un gobierno intenta o no realizar el plan”. (p. 210), de esta forma, la planificación que se considera aquí, para el caso particular del sector público “es fundamentalmente coordinador, tendente a distribuir los recursos a lo largo del tiempo con unas ciertas garantías de cumplimiento.” (p. 141). En esa misma línea, Álvarez introduce un concepto amplio de la planificación “que se refiere fundamentalmente a la plasmación de los objetivos del gobierno y a cómo se relacionan esos objetivos con decisiones concretas de programas de gasto.”²⁶ (2016, p. 139 – 140),

Ahora bien, la intención de darle importancia al presupuesto además de la vinculación de este al plan de desarrollo, es paralelamente erradicar la idea que el presupuesto dentro de la planeación puede solo usarse como mecanismo de control, pues como lo evidencia Álvarez (2016), en la actualidad parece que la planeación se ha limitado a una óptica superficial, donde prácticamente la existencia de un presupuesto se reduce únicamente a un apartado con

²⁶ Esta función implica el establecimiento y especificación de objetivos, la evaluación de acciones o programas alternativos, y el reparto de la asignación de recursos entre estos programas. (Álvarez, 2016, p. 140)

una temporalidad que se va actualizando, sin ninguna consideración ni a la función de previsión, ni a la función de presupuestación.

En consecuencia, la planeación y el presupuesto presentan un sustento mutuo y actúan de forma paralela, pues las necesidades a las cuales pretende hacer frente el presupuesto son las que el Estado - gobierno identifica como prioridades y objetivos dentro de la agenda pública y política de la administración gubernamental; prioridades y objetivos que se traducen en una herramienta de gestión denominada planes de desarrollo, que resulta como un instrumento que sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, siendo a su vez el presupuesto, un ojo visor que supervisa, fiscaliza y constata el cumplimiento de los objetivos planteados.

De una manera teórica, la planeación y el presupuesto presentan entonces dentro de esta investigación una relación con la siguiente lógica:

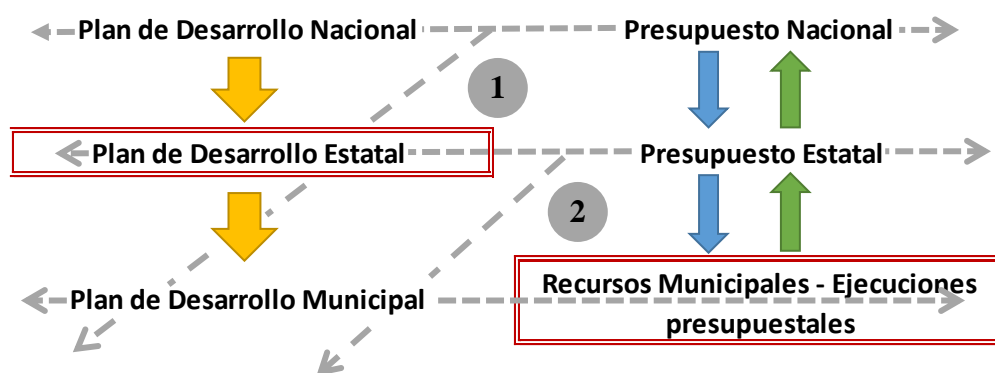


Figura 4. Flujo y relación de recursos y documentos de planeación

Nota* Los presupuestos proyectados y los recursos disponibles se articulan con planes de desarrollo entre sí en todos los niveles de gobierno de manera distributiva; por ejemplo, el presupuesto nacional (1) permite la consecución del plan nacional como también del estatal y el municipal, y por supuesto, el presupuesto estatal (2) permitirá la consecución del plan estatal y el plan municipal. Esto debido a la configuración misma del presupuesto el cual está compuesto por transferencias intergubernamentales desde niveles de gobierno mayores hacia los menores.

* Los recursos económicos (presupuestos), representan en paralelo una disposición de recursos *Top-Down* y *Bottom-Up*; el primero, corresponde a la distribución de recursos desde los niveles de gobierno mayores a los menores, con el fin de equilibrar las capacidades fiscales de los mismos (transferencias intergubernamentales); y el segundo, destaca la integración de los recursos generados, pues las unidades territoriales (Municipios) están subsumidas en unidades más grandes (Estados) lo cual hace que en suma, los recursos del Estado en términos agregados resulten de los generados por los Municipios; incluso parte de los recursos municipales por ley tienen disposiciones estatales, lo mismo para el análisis nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Martner (1967)

En efecto, para sustentar esta lógica el presente capítulo y el siguiente, analizarán estos dos elementos, pues ambos en conjunto, permitirán identificar la visión de planeación, además de las verdaderas intenciones del gobierno metropolitano del Valle de México, permitiendo en ambos casos, observar por un lado el tipo de gestión que se ha realizado en torno a los montos asignados y distribuidos-ejecutados, y por otro, la coherencia y vinculación de los resultados presupuestarios con la agenda de los planes de desarrollo desde el 2005 hasta el 2016.

De esta forma, el análisis del proceso presupuestario que se realizará a continuación dará cuenta de las capacidades que los gobiernos metropolitanos tienen para asegurar la calidad de vida y el bienestar continuo de la sociedad, o en su defecto, definir si la forma en cómo actúa al momento de usar los recursos, refleja “buenas prácticas” que permitan asumirlos como “buenos gobiernos” a la hora de ejercer el presupuesto.

Desde ese punto de vista, los resultados de los indicadores en las entidades del Valle de México permitirán calificar si existen buenas prácticas fiscales, pues estos, se evaluarán de acuerdo a la metodología de medición del desempeño fiscal usada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, pues para este caso, es la entidad que mayores avances proporciona en este tema, brindando herramientas metódicas de calificación, por medio del cual se podrá estimar si los resultados de un indicador son buenos, regulares o malos (ver tabla 4).

Tabla 4. Calificación fiscal de acuerdo a la puntuación de los indicadores económicos

| Indicador fiscal | Calificación - interpretación |
|--|---|
| Autofinanciación de Gastos de Funcionarios (AGF) | Valores altos en este indicador representan un uso excesivo de recursos para gasto corriente, dejando baja parte de ingresos disponibles para ejercer otro tipo de gastos, rezagando la capacidad de solvencia o de recursos propios para ejecutar gastos más productivos como el de la Inversión o para cubrir obligaciones presentes y futuras. |

| | |
|---|---|
| Respaldo al Servicio de la Deuda (RSD) | Se espera que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos; que el indicador no sea mayor al 100%. |
| Dependencia de las Transferencias Gubernamentales y Derechos, (DTGD): | Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias gubernamentales y derechos, identificando cuales son los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial, dado el caso de ser mayor a 60% significaría dependencia y ausencia de autonomía financiera. |
| Espacio Fiscal (EF) | Este indicador es complemento del anterior, pues permite identificar el nivel de recursos complementarios a las transferencias y derechos que contribuyan a financiar el gasto relacionado con el cumplimiento de sus competencias |
| Capacidad de Ahorro (CA) | Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias y Derechos. Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales generen ahorro. |
| Magnitud de la Inversión (MI) | Se espera que este indicador sea superior a 50%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión al ser este factor el principal generador de crecimiento y económico y procurando con ello medidas para el desarrollo del ente territorial. |

Fuente: Elaboración propia a partir del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013)
– Colombia

3.1.1 Proceso presupuestario en la ZMVM; análisis de la tendencia de los recursos.

De acuerdo con Becerra (2017) existe una imperante necesidad de conocer cómo el gobierno asigna y administra sus recursos públicos debido a su escasez y al bajo resultado de desarrollo, tanto económico como social que se evidencia dentro de los territorios que gobiernan; lo cual puede ser producto de la endeble gestión de los recursos.

De ahí la necesidad de contar con instituciones públicas que estén abiertas a procesos de evaluación como una herramienta más de gestión, de modo que la experiencia y los resultados puedan convertirse en conocimiento aplicable para conseguir la eficiencia dentro del sector público. (p. 97)

Sin duda alguna, este razonamiento no es ajeno dentro de un gobierno metropolitano, pues las entidades gubernamentales (Estados, Municipios y Delegaciones) que conforman la metrópolis, deberán conjugar esfuerzos y alcanzar una administración pública que incremente su eficiencia y mejore su calidad, esto con el objetivo de avanzar hacia una región integrada, que coopere y que, considerando los objetivos de las políticas y programas, el ciclo presupuestario y los resultados pasados, logre un uso eficiente de los recursos públicos, consiguiendo con ello, un máximo beneficio para la sociedad y que como territorio metropolitano, pueda avanzar hacia una estructura de coordinación.

Por lo tanto, la gestión dentro de la ZMVM o en su defecto su eficiencia en la asignación de sus recursos como región que se pretende determinar aquí estará en función de la progresividad y la evolución del uso de los recursos, o por así decirlo, en las mejoras en las tendencias fiscales desde el 2005 hasta el 2016, lo anterior definido de acuerdo con Almeida (2014) quien explica que,

La eficiencia en el gasto no implica, únicamente, la generación de innumerables indicadores en un presupuesto, sino que se requiere mejorar la asignación y progresividad de los ingresos y gastos, en un escenario plurianual que permita cerrar brechas intertemporales en la sociedad (p. 80).

Siguiendo este tenor, inicialmente se presentarán los indicadores que conforman los ingresos de las entidades pertenecientes a la ZMVM evaluando la capacidad de generar recursos y contrastándolo con los de las transferencias, evaluando con ello presencia de dependencia o autonomía financiera y finalmente, se hará un análisis de los indicadores de gasto por medio de los cuales se podrá evidenciar las intenciones de política de los gobiernos de la ZMVM y la gestión de los recursos, observando la dirección del uso de los mismos y si en efecto, contribuyen a una distribución de los recursos y a la obtención de un desarrollo integral del territorio metropolitano.

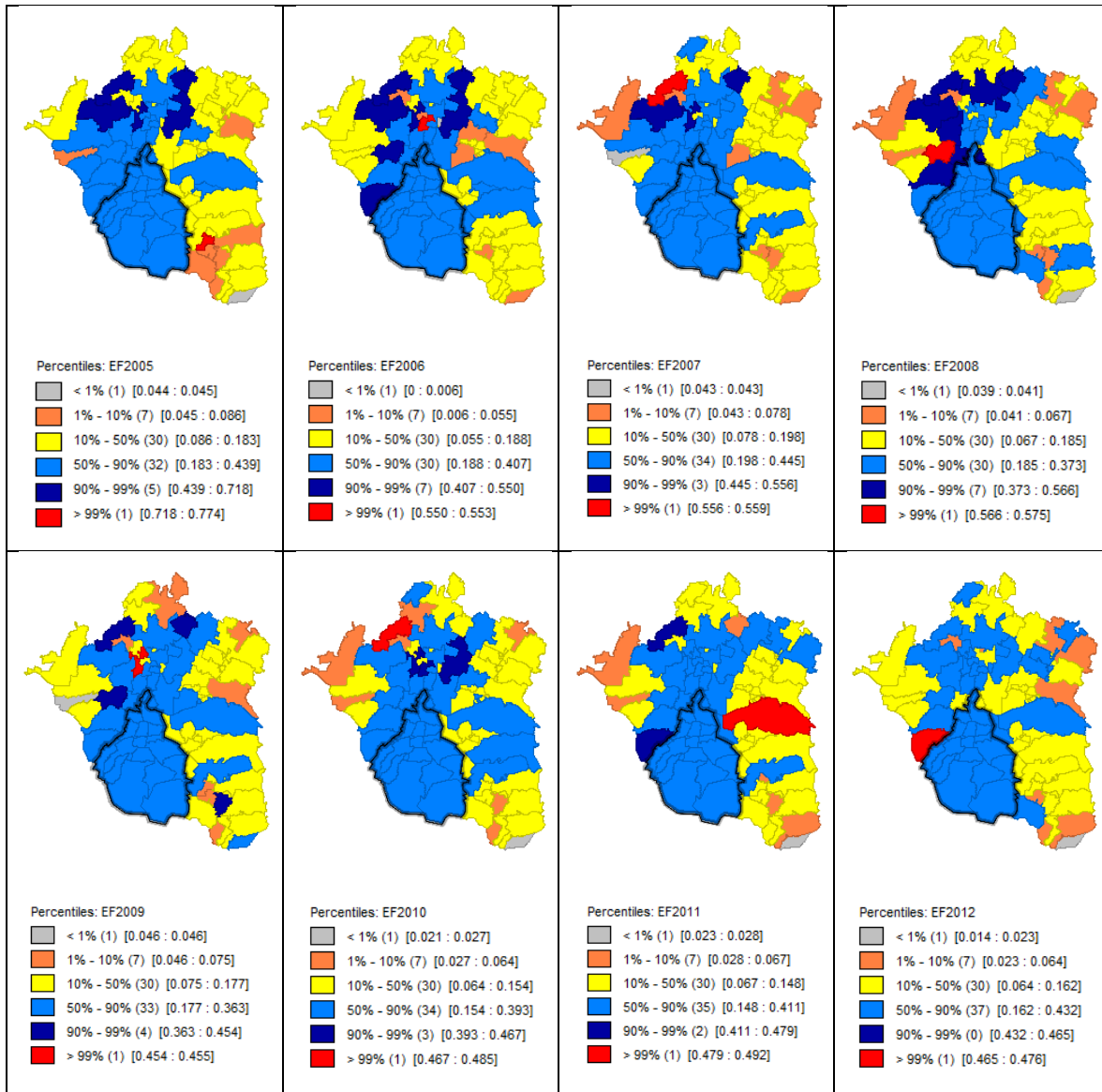
3.1.1.1 Ingresos.

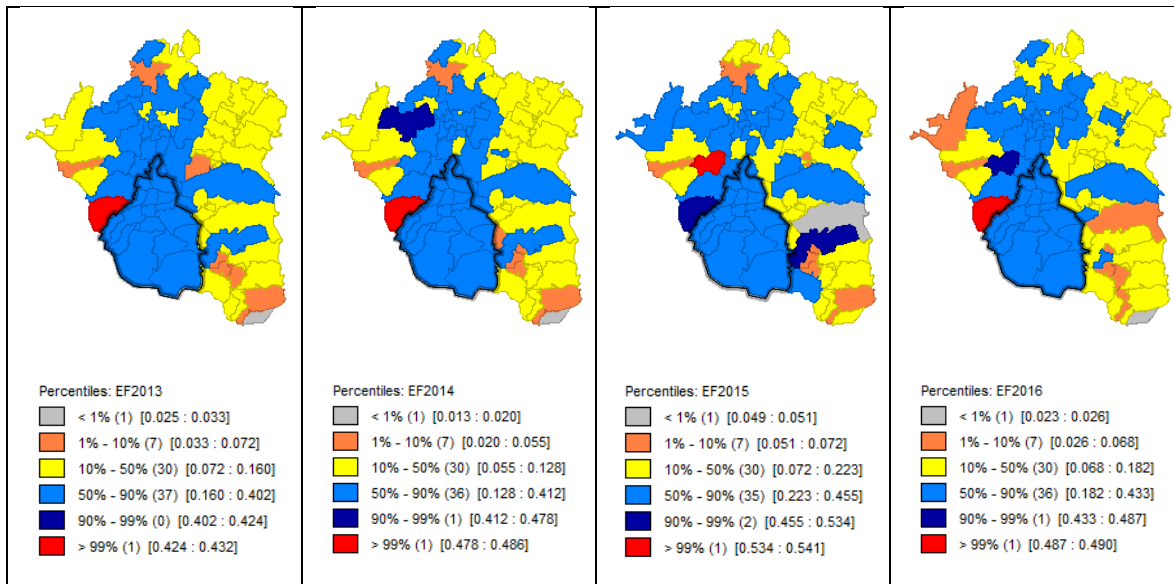
Los indicadores de ingresos presentados a continuación demuestran que los Municipios y la Ciudad de México carecen de esfuerzo para obtener e incrementar sus recursos propios, evidenciando una ausencia de creatividad financiera para la recaudación y para tener mecanismos de generación de recursos, que les permita alcanzar los objetivos de desarrollo en cada uno de sus territorios y en suma de la región metropolitana.

Como se observa en la siguiente serie de mapas (serie de mapas 1), en la tercera y cuarta distribución de los percentiles desde el 2005 hasta el 2016 se encuentran en promedio entre 60 y 67 entidades (las 16 delegaciones incluidas, tratadas en las variables de ingreso como una entidad, Ciudad de México) de las 76 que conforman la metrópolis.

En la cuarta distribución se acumula un nivel de ingresos propio de entre 5% y el 45% del total de los ingresos percibidas dentro de la ZM, porcentaje poco representativo que deja en entredicho la autonomía financiera de las entidades territoriales, pues esto supondrá alta dependencia de los recursos transferidos, lo cual, en el caso de una crisis económica general de la economía dejaría a la ZMVM vulnerable, pues los choques externos que afecten a la federación posiblemente bajo un escenario negativo, reduciría los niveles de ingresos Federales y en consecuencia los Estatales, disminuyendo de la misma manera los recursos por transferencias, por lo tanto, los Municipios y la Ciudad de México no podrán responder a las demandas públicas (urbanas y sociales), en otras palabras, ante un rezago – ciclo económico, los ingresos nacionales se verán afectados, limitando con ello los recursos destinados por trasferencias desde el gobierno central, quedando únicamente el recurso de ingresos propios que como ya es evidente resultan ser un porcentaje mínimo para solventar el gasto.

Serie de mapas 1. Nivel de recursos propios sobre el total de ingresos – espacio fiscal, distribución por percentiles





Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

En total más del 50% de la ZMVM carece de recursos propios suficientes, lo cual deja evidencia de pereza fiscal; además, en materia de gestión, este indicador desde 2005 al 2016 demuestra una desmejora, pues al paso de los años el rango de ingresos propios con respecto a los ingresos totales es menor, encontrando al principio de este periodo un Municipio con alrededor 77.5% de recursos propios y terminando en 2016 con un 50% del total de ingresos producto de los esfuerzos autónomos. Cabe acentuar que estos topes corresponden a tan solo una entidad; o sea, solo en algún periodo de estos años el 1.31% de la ZM obtiene al menos 50% de recursos propios dentro del total de sus ingresos.

Los Municipios que al menos en algún año reportaron el mayor nivel de esfuerzo fiscal varían año a año en el mayor de los casos, sin embargo, desde el 2012 hasta el 2014 y nuevamente en el 2016, Huixquilucan sobresale frente a los demás Municipios y Delegaciones de la ZMVM; contrario de este, Ecatzingo en varios años 2005, 2008, y 2010 hasta el 2014 reporta los peores resultados en materia de esfuerzo fiscal, obteniendo como máximo un 4% de recursos propios con relación de sus ingresos totales, cifra realmente preocupante.

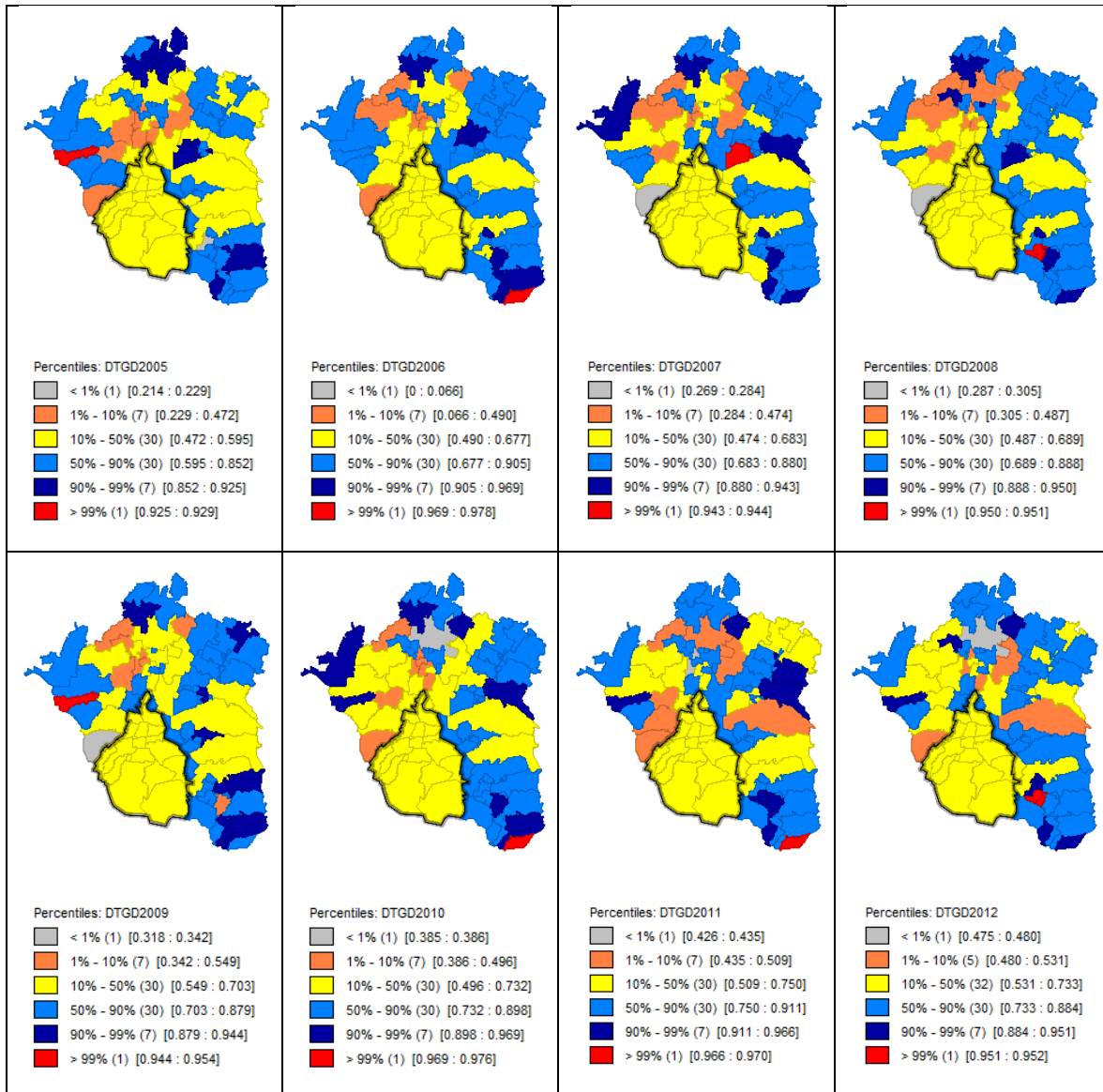
Ahora bien, espacialmente los Municipios con mayor porcentaje de recursos propios con relación a sus ingresos totales se ubican en la zona centro de la ZMVM de norte a sur, encontrando una aglomeración de esta forma:

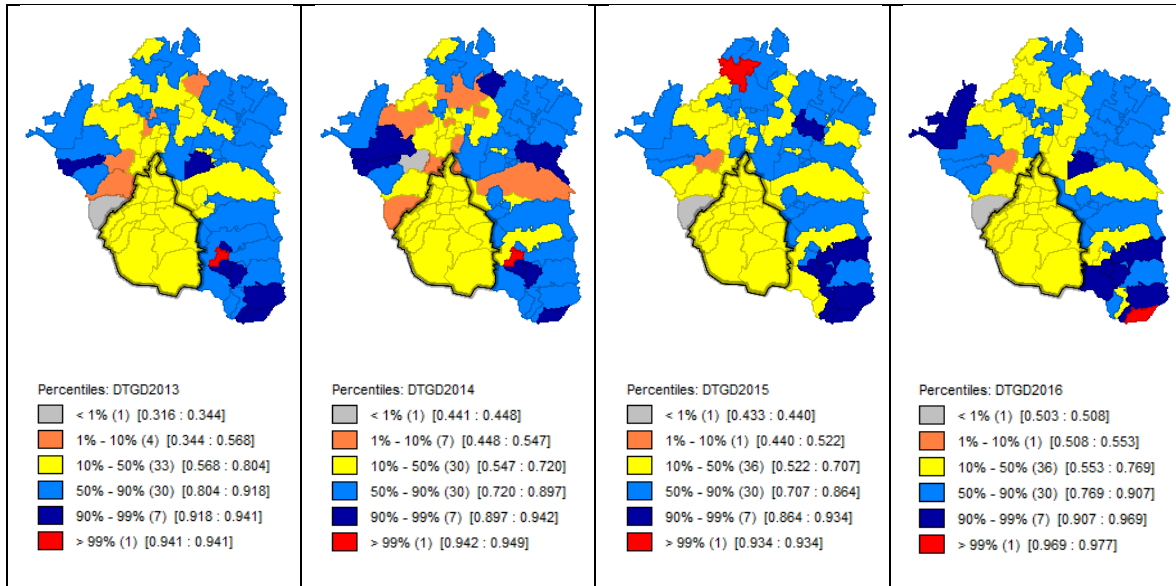


Figura 5. Distribución espacial recursos propios en la ZMVM
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del EFIPEM

Como contraste a los ingresos propios están los ingresos por transferencias gubernamentales y derechos, los cuales presenta un comportamiento inverso, pues mientras que en la entidad donde el esfuerzo fiscal para la generación de recursos propios es bajo, su nivel de ingresos por transferencias es alto (y viceversa), dicho comportamiento puede confirmarse en la serie de mapas 2.

Serie de mapas 2. Nivel de transferencias sobre el total de ingresos – Dependencia de las Transferencias Gubernamentales y Derechos, distribución por percentiles





Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

Como se puede observar, espacialmente la distribución en este indicador es contraria a la vista en la serie de mapas 1, pues en este caso, la ZMVM representa los valores más altos en los Municipios del oriente de norte a sur y algunos en la parte noroccidente (ver figura 6)



Figura 6. Distribución espacial transferencias y derechos en la ZMVM

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del EFIPEM

Es importante mencionar que a diferencia de los ingresos propios, los rangos en las distribuciones presentan valores más altos en este indicador, lo cual da por sentado que los ingresos totales de la ZMVM están compuestos mayormente por transferencias, lo cual confirma varias de las afirmaciones hechas dentro del análisis de ingresos propios; además, analizando propiamente la tendencia de los recursos transferidos resulta preocupante que estos, durante el 2005 y el 2016 van en aumento, especialmente en los Municipios del Estado de México donde cada vez más, estos recursos son mayores.

Lo anterior de igual forma puede que resulte “positivo”, puesto que las transferencias están compuestas en su mayoría por recursos etiquetados que están dirigidos especialmente a acciones de inversión y de los cuales se cree que no hay desvíos y su ejecución corresponde a los destinos con los cuales fueron asignados, no obstante, esto podrá ser más evidente en el análisis de la variable de inversión que se verá más adelante.

Sin embargo, del aspecto “positivo” mencionado en el párrafo anterior surgen varias contradicciones:

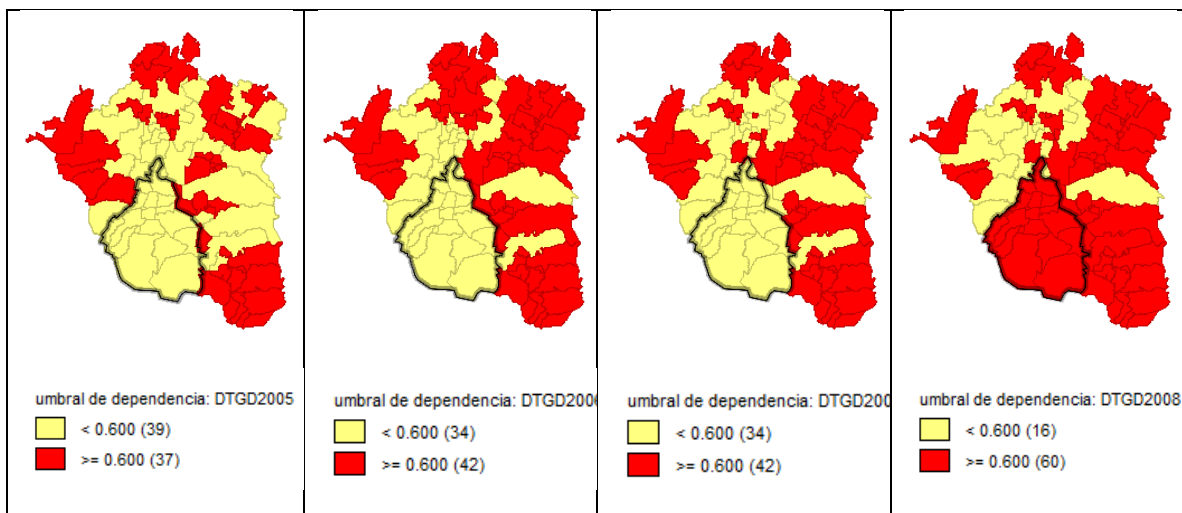
1. Si en su mayoría los Municipios (de los Estados de México e Hidalgo) y la Ciudad de México cuentan con recursos para ejercer sus gastos - inversión etc. a través de las transferencias, en realidad se diría entonces que el desarrollo y el impulso de la ZMVM está a cargo en gran medida por la federación, hecho que en este análisis resulta un tanto negativo, pues como ya se argumentó, la ZM estaría supeditada a los choques externos que pueda sufrir la nación, provocando por un lado que el desarrollo se rezague frente a algún suceso externo de ciclo económico y por otro, que los Municipios/Delegaciones no avancen dentro de un ejercicio administrativo que corresponda a compromisos y acciones de autonomía y que refleje las intenciones políticas y económicas como entidades federativas y menos como entidades metropolitanas.
2. Puede que, en explicación del punto anterior, por atribuciones, la capacidad de tributación de los Municipios sea un tanto limitada y eso explique que las transferencias sean altas; sin embargo, el artículo 115 pone a la autoridad municipal como responsable del desarrollo urbano, por tanto para cumplir dicha responsabilidad los Municipios deberán contar con la capacidad fiscal para suplirlos, y es obvio que en muchos casos, algunos Municipios necesiten de los recursos de la federación para lograr suplir

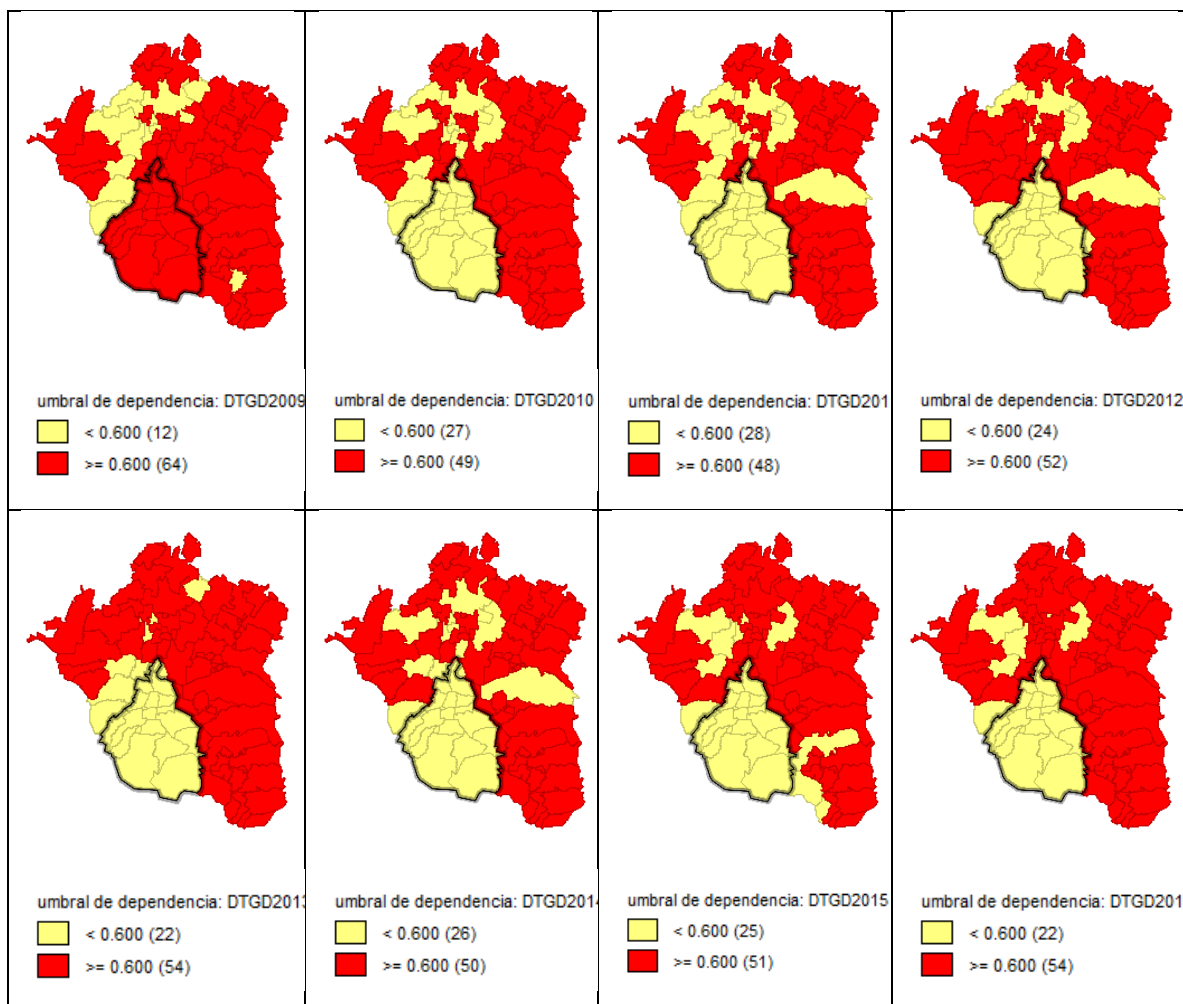
totalmente las demandas sociales y urbanas de su territorio; no obstante, queda en duda si la función de las transferencias es de aportar competitividad y apoyar a el fortalecimiento del territorio, o si por el contrario, se ha convertido en una estrategia para mal uso de recursos en gastos operativos y no en el cumplimiento de su función de inversión (deseada), asunto que más adelante se aclarará con la forma en que se ejerce el gasto especialmente en funcionarios e inversión.

3. Y, por último, el hecho que el desarrollo de la ZMVM dependa de la federación demuestra que las entidades locales carecen de capacidades y que, si las tienen, no han sido explotadas como deberían, más aún al estar dentro de un centro metropolitano económico por excelencia en comparación con otras del país.

La siguiente serie de mapas se construye a partir de umbrales de medida de desempeño fiscal del DNP – Colombia, el cual permite ver que más de la mitad de ZMVM presenta un indicador de dependencia por encima de 60% lo cual señala que la principal fuente de financiación son principalmente recursos de transferencias gubernamentales y derechos para financiar el desarrollo territorial, significando dependencia y ausencia de autonomía financiera.

Serie de mapas 3. Umbrales de Dependencia de las Transferencias Gubernamentales y Derechos





Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

Como puede observarse a inicios del periodo analizado en esta investigación (2005), 37 entidades (48.68%) de la ZMVM presentan un indicador de dependencia mayor o igual al 60%, llegando en el 2016 un total de 54 entidades (71.05%) de la metrópolis en esta misma situación, lo cual resulta alarmante como región, pues estos resultados reflejan carencia de mecanismos propios y ausencia de desarrollo a partir de lo local (por medio de las capacidades propias – capacidades endógenas de los Municipios), resultado que indica que el ejercicio de desarrollo y de asignaciones presupuestales para el impulso de la inversión se traspasa casi en su totalidad al gobierno Federal.

Es importante resaltar que la Ciudad de México solo en los años 2008 y 2009 presenta alta dependencia, años en los que se reportan la mayor cantidad de entidades con problemas para la generación de recursos propios dentro de la ZMVM, alcanzando un total de 60 y 64

entidades (78.97% y 84,21%) respectivamente, hay que destacar la mejora a partir de los años siguientes al reducirse el número de entidades sin embargo, durante todo el periodo el indicador de dependencia demuestra una mala gestión para la generación de recursos propios dentro de la metrópolis. Por otro lado, Huixquilucan es el caso excepcional dentro de la ZMVM pues en todos los periodos presenta bajos niveles de ingresos por transferencias demostrando una buena gestión y capacidades para el desarrollo desde lo local que puedan transferirse a buenos resultados dentro de la región metropolitana, junto a él también se ubican Municipios como Atizapán de Zaragoza, Huehuetoca y Tecámac; por su parte el Municipio con peor rendimiento en este aspecto es Ecatzingo alcanzando hasta un 98% de dependencia de las transferencias federales.

Los resultados anteriores demarcan una importante participación del Gobierno Federal en el nivel de ingresos de las entidades de la ZMVM, poniendo en duda las capacidades de estos gobiernos locales; incluso Iracheta e Iracheta (2014), aseguran una alta debilidad de los gobiernos locales para lograr las capacidades financieras necesarias que logren desarrollo, es por esto, que el gobierno Federal con el fin de fortalecer el desarrollo local, coadyuva con recursos a manera de transferencias intergubernamentales, con el fin de generar mayor equidad y garantizar condiciones en los gobiernos subnacionales para la provisión de los servicios que estos prestan, además de dichos recursos, el gobierno Federal a partir del 2006 crea el fondo metropolitano como parte de los recursos federales del ramo 23, este fondo es destinado exclusivamente a gobiernos metropolitanos como una herramienta para lograr desarrollo metropolitano y ejecutar actividades de inversión que permitan dicho resultado, por lo tanto, también resultan importantes en este apartado.

No obstante, cabe destacar que los recursos del ramo 23 son recursos de ejecución Federal, por lo tanto, los valores de estos recursos y las partidas presupuestales asignadas no están inmersas dentro de las cuentas municipales (dentro del EFIPEM), por tanto, no fueron parte del análisis de los indicadores fiscales realizados anteriormente; pero que, por su naturaleza y su alcance, se ve importante realizar un pequeño análisis de su importancia y sus características dentro del desarrollo y la gestión de la región metropolitana.

➤ Ramo 23 – Fondos Metropolitanos

El Ramo General 23 denominado Provisiones Salariales y Económicas es un instrumento de política presupuestaria del gobierno Federal, que según el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP, 2018) no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades. Su naturaleza tiene múltiples propósitos y, en esencia, actúa como recurso de reserva o como su nombre lo indica, a manera de provisiones, por lo tanto, no puede confundirse con erogaciones efectivas, lo que lo hace diferente a los recursos presupuestados.

Ahora bien, este ramo integra diferentes fondos de transferencias federales hacia los Estados y Municipios en la cuenta de presupuestos federales, dentro de las cuales se hace importante para este análisis la que se refiere a Fondos Metropolitanos (FM), pues dicho fondo desde el 2006 de acuerdo con Orozco, Palmerin, Padilla y Garduño (2012) se incorpora como un subsidio Federal etiquetado, que permite a los gobiernos locales la ejecución de acciones que propicien un desarrollo urbano sustentable en las ZM del país, debido a la necesidad de implementar acciones coordinadas entre el Estado de México y la Ciudad de México, Distrito Federal en ese entonces. La configuración del FM se consolida con las siguientes acciones:

Tabla 5. Recuento de acciones realizadas durante la gestión del Fondo Metropolitano

| | |
|------------------------|--|
| Marzo de 1998 | Se crea un Mecanismo de Coordinación Bilateral entre el Gobierno del Estado de México y el Distrito Federal. |
| 2003 | Se crea la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la Cámara de Diputados, con el objetivo de promover, facilitar y proveer al proceso legislativo orientado a la adecuación y actualización del marco jurídico Federal, que norme, regule y sustente el desarrollo con equidad social y sobre bases sustentables de las metrópolis mexicanas. |
| Septiembre 2003 | El Gobernador del Estado de México promueve la creación de un fondo metropolitano para Municipios del Valle de México; paralelamente, la Comisión de Desarrollo Metropolitano presenta tres iniciativas de Ley para el mismo fin. |
| Octubre 2005 | Se firma el convenio de reinstalación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana para trabajar los temas de desarrollo |

| | |
|--------------------------|--|
| | metropolitano y dar alternativas de solución a los problemas que enfrenta el DF y la Zona Metropolitana del Valle de México. |
| Diciembre de 2005 | Se publica en el DOF el Decreto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2006, en el cual se aprobaron recursos para el FM |
| Febrero 2006 | Se firma el contrato por el cual se constituye el Fideicomiso para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México. |
| Marzo 2008 | Se publican las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. |
| Abril 2011 | Se modifican las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. |

Fuente: ITDP, México con datos de INAFED. (Orozco, Palmerin, Padilla y Garduño, 2012, p. 9)

Es importante mencionar que el ramo 23 al ser parte de los recursos federales, no está incorporado dentro de la contabilidad pública de los Municipios, además porque estos recursos funcionan como fideicomisos²⁷; lo anterior explica por qué estos recursos no hacen parte de las cuentas presupuestales de los gobiernos subnacionales aunque es de anotar que esto no significa que el propósito del Ramo 23 no se vincule estrechamente a las diferentes fases del proceso presupuestario, desde la programación hasta el ejercicio del gasto, sin embargo, como lo aseguran Iracheta e Iracheta (2014) “el impacto que estos tienen es, en la mayoría de las ocasiones, desconocido.” (p. 9)

Aunque los recursos asignados como Provisiones Salariales y Económicas (ramo 23) son relevantes dentro del desarrollo regional y municipal al permitir recursos para la ejecución de programas y proyectos de infraestructura, lo cierto es que organismos como México Evalúa (2016) en general ha calificado el ramo 23 como el que presenta más problemas de transparencia dentro del presupuesto, ya que alberga programas y proyectos que carecen de lineamientos, reglas de operación y esquemas de evaluación²⁸; por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2016) descubrió en el “Informe de Resultado de la

²⁷ Rosso y Uriarte (p.32) definen el contrato de fideicomiso como el negocio Jurídico en virtud del cual una persona llamada fiduciante transfiere a título de confianza, a otra persona denominada -fiduciario-, uno o más bienes (que pasan a formar el patrimonio fideicomitado) para que al vencimiento de un plazo o al cumplimiento de una condición, éste transmita la finalidad o el resultado establecido por el primero, a su favor o a favor de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. <https://www.gestiopolis.com/que-es-un-fideicomiso/>

²⁸ Véase <https://www.mexicoevalua.org/2016/08/15/estampas-de-nuestro-desorden-presupuestal/>

Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014”, que solo 14²⁹ de los 20 programas que ejercieron recursos en el ejercicio fiscal 2014 se rigen por reglas o lineamientos de operación, dentro de los cuales se encuentran los FM³⁰; sin embargo, esto no quiere decir que el fondo no cuente también con resultados que dejan en duda el buen uso de los recursos, pues en una evaluación del FM hecho para el periodo 2006-2009 se encontró que:

su control no es el más adecuado, ya que la información no está sistematizada en su totalidad y en muchos casos no se cuenta con información sobre los indicadores financieros de la nota técnica, aun cuando son proyectos superiores a 150 millones de pesos. (Iracheta, 2010, p. 226)

Lo que es evidente hasta aquí, es que hay una marcada opacidad y “mal uso” de los recursos disponibles para el desarrollo dentro de las localidades de la ZM y de la metrópolis como tal, pues en primer lugar, los resultados del proceso presupuestario ejercido dentro de la ZMVM demuestran que existe una gestión que no obedece a un propósito de desarrollo metropolitano, pues los gobiernos han dirigido los recursos – el presupuesto en mayor medida hacia el gasto corriente y donde la estructura de los ingresos está compuesta en su mayoría por transferencias, que aunque supuestamente son recursos etiquetados, o sea ya comprometidos para programas y proyectos de inversión; lo cierto es que han tenido destinos totalmente diferentes, pues los resultados no han reflejado con respecto a los niveles de ingreso, gastos significativos en esta variable.

En segundo lugar, como una necesidad se crea el FM como instrumento de política pública, que permita la solución de las limitaciones de los gobiernos locales para la generación de recursos. Ahora bien, estos recursos por regla, están destinados únicamente para ejecutar políticas que beneficien a la metrópolis en su conjunto; sin embargo, como los recursos son gestionados por cada una las entidades federativas, pues la asignación de estos recursos igualmente son desembolsados a la entidad que lo gestionó, sospechando en muchos de los casos, que en realidad las asignaciones y las reparticiones dentro de las negociaciones

²⁹ FEIEF, Fondo Regional; Fondo de Pavimentación y Espacios Deportivos para Municipios; Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad; Fondo de Apoyo a Migrantes; PROFIS; Proyectos de Desarrollo Regional; Proyecto para el Desarrollo Regional de la Zona Henequenera del Sureste (Yucatán); Programa para el Rescate de Acapulco Tradicional; Fondo de Capitalidad; Fondo de Cultura; Fondo de Infraestructura Deportiva; y Fondo Sur-Sureste.

³⁰ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551141&fecha=26/02/2019

políticas han permitido que los recursos se ubiquen de manera local e individual, contradiciendo su intención y dando como resultado acciones que no corresponden a proyectos de escala metropolitana.

En ese sentido, la asignación de recursos por entidad vuelve más complicada la ejecución de los proyectos que responden a una lógica compartida, de modo que la presentación de resultados físicos y financieros suele cargarse hacia una u otra entidad para facilitar el control, aun cuando los recursos se hayan distribuido de otra manera (ídem).

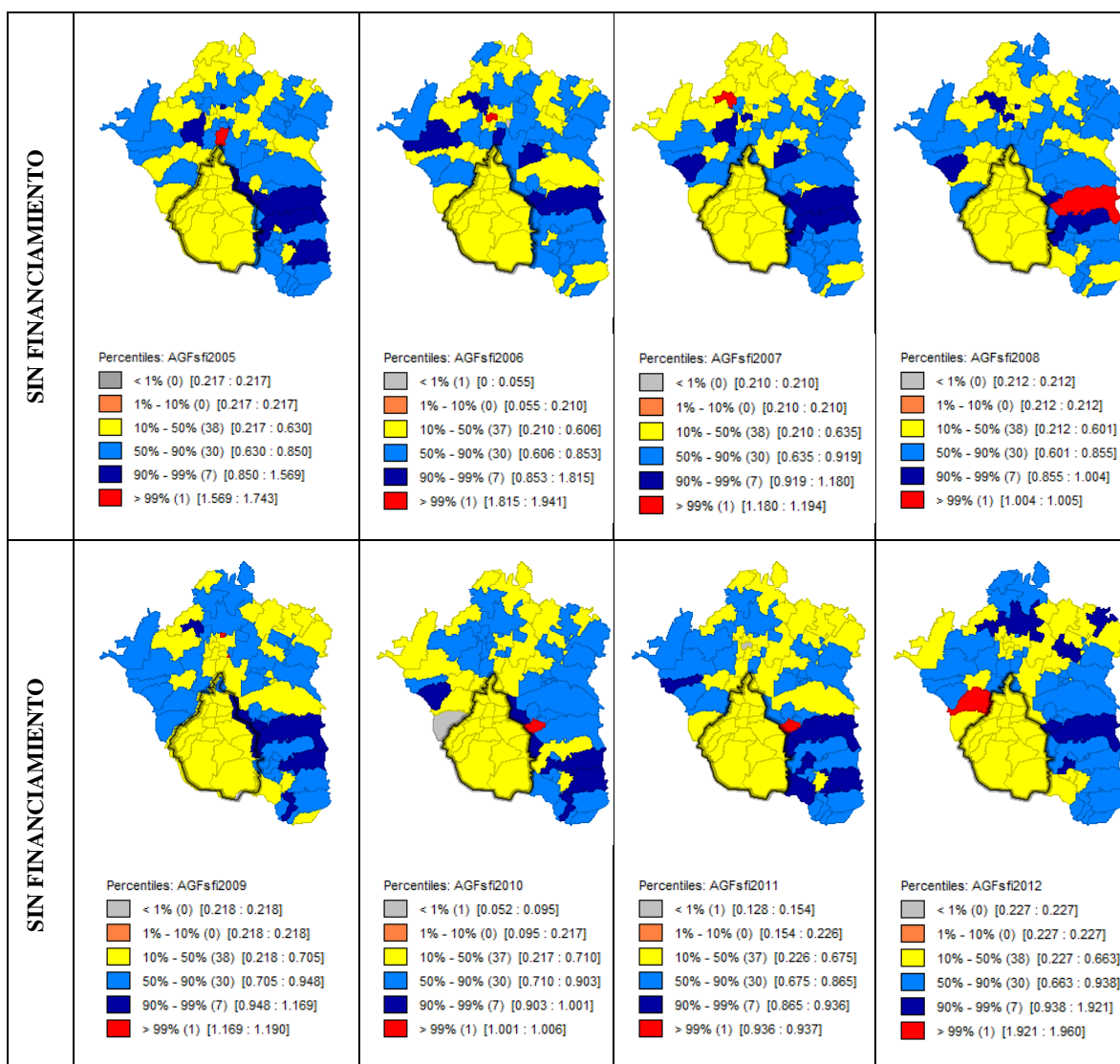
3.1.1.2 Gastos.

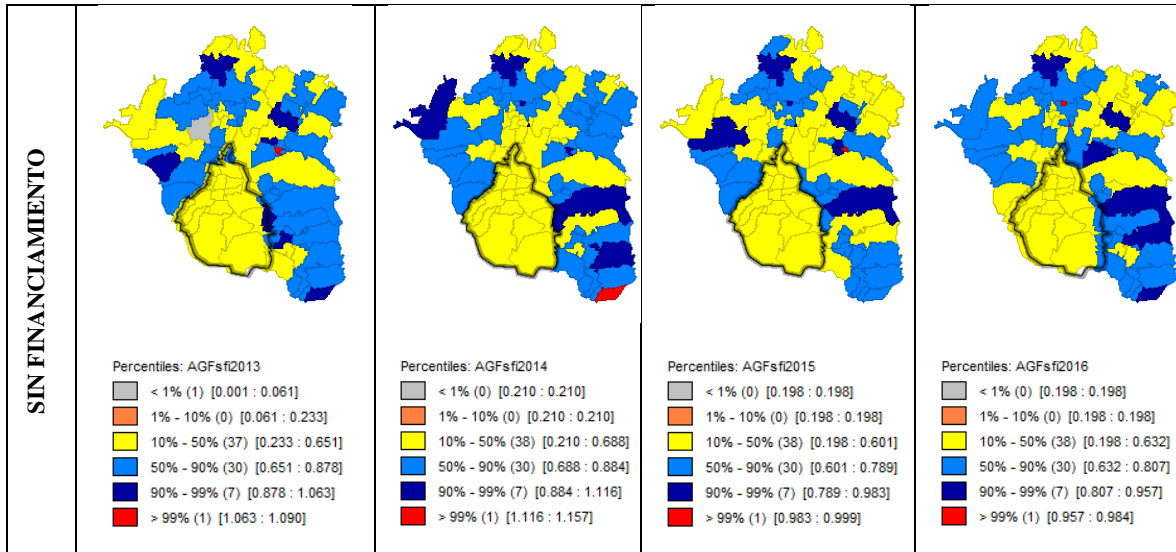
Dejando de lado los ingresos, pasemos ahora al ejercicio del gasto; por una parte, está el pago a funcionarios. Este indicador representa el nivel ingresos destinados a pagar la nómina de los funcionarios públicos, los cuales por ley solo pueden ser pagados con los ingresos no etiquetados, o sea, de libre disposición (ILD).

De acuerdo con los siguientes resultados (ver serie de mapas 4), la Ciudad de México presentó valores “aceptables” en gasto de nómina con relación a sus ingresos, manteniendo esta tendencia durante todo el periodo de investigación; por otra parte, los Municipios del Estado de México y el Municipio Tizayuca presentan variabilidad en sus resultados, cambiando en el tiempo los niveles de gasto en sueldos, impidiendo relacionarlos con una tendencia fija, sin embargo es de anotar tres cosas: 1. Los Municipios con mayores niveles de gasto en personal se encuentran ubicados en su mayoría en la zona norte y oriente de la región metropolitana durante 2005 a 2008, luego se dispersan encontrando mayores niveles de gasto en salarios en las periferias de la ZM, 2. Tan solo en 2013 Cuautitlán Izcalli logra obtener los niveles más bajos de gasto en funcionarios, reportando un porcentaje de ingresos que oscila entre 0.1% y 0.6% asignados a pago de sus funcionarios públicos, no obstante, en los demás años se hace notoria una difícil tarea para mantener este resultado, alcanzando hasta un 50% de ingresos comprometidos para este rubro operativo, y 3. Los Municipios que mayor porcentaje de ingresos comprometen en gastos operativos en al menos algún año de la investigación son Coacalco de Berriozábal en 2005, Melchor Ocampo en 2006, Coyotepec

en 2007, Ixtapaluca en 2008, Jaltenco en 2009 y 2016, La Paz en 2010 y 2011, Naucalpan de Juárez en 2012, Papalotla en 2013 y 2015 y Ecatzingo en 2014.

Serie de mapas 4. Autofinanciación Gasto de Funcionarios – AGF, distribución por percentiles





Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

Es posible observar que las concentraciones de Municipios con respecto a los valores más altos de gastos corrientes se encuentran ubicados en las siguientes localizaciones:



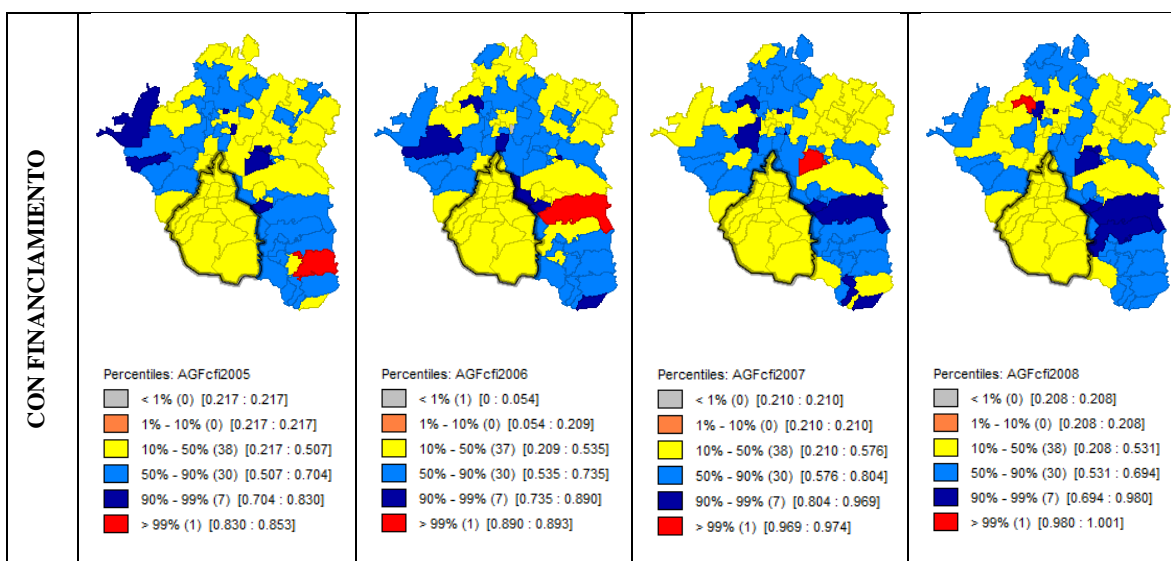
Figura 7. Distribución espacial gasto en funcionarios en la ZMVM

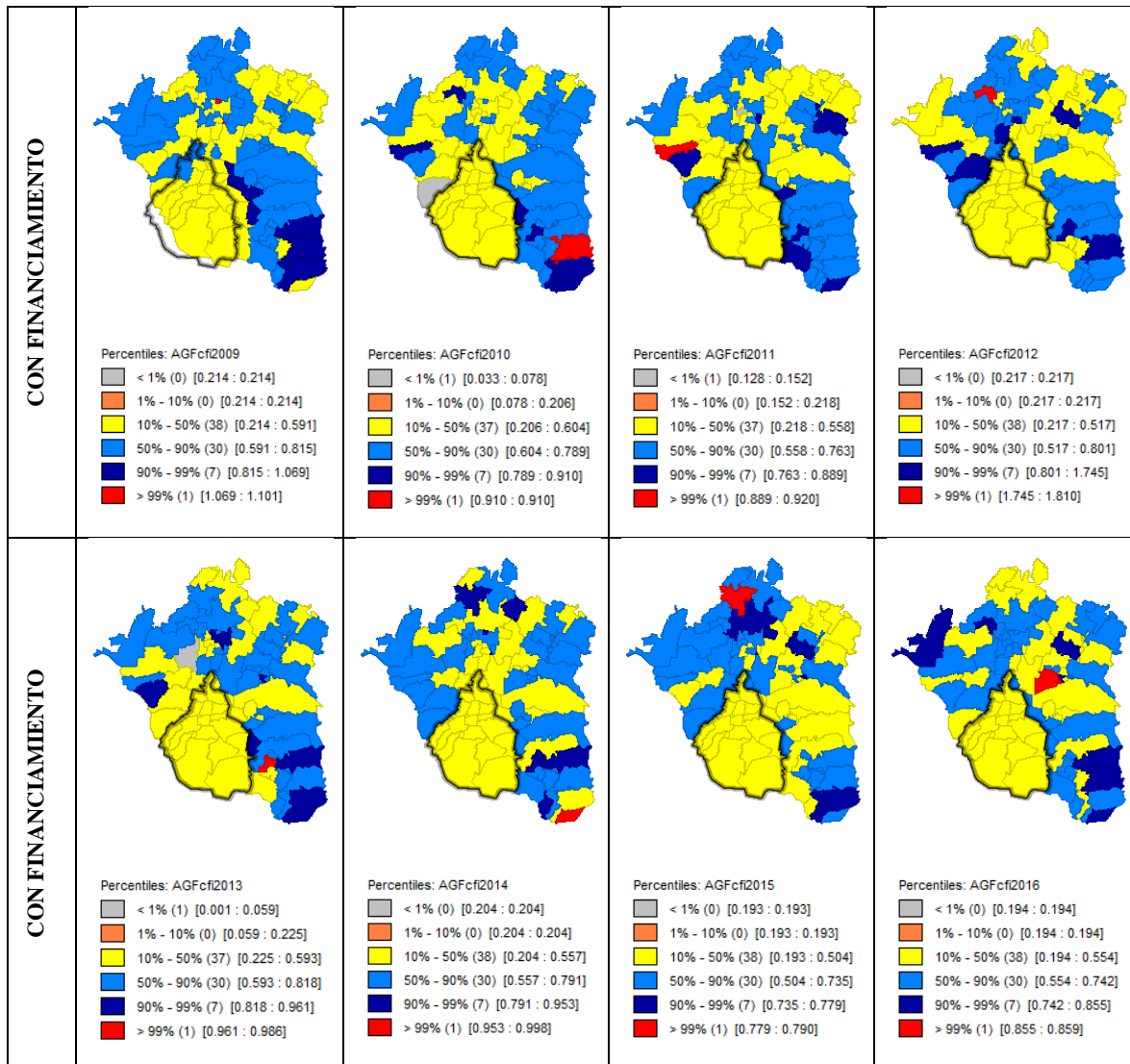
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del EFIPEM

Ahora bien, algo que llama la atención dentro de los resultados del indicador AGF es que los valores de nómina son muy altos, incluso muchos Municipios presentan resultados que arrojan más de un 100% de uso de ingresos para cubrir los gastos operativos, aspecto que

resulta imposible, pues no puede ser que los gastos ejercidos sean mayores a los ingresos percibidos; tal es el caso de Coacalco de Berriozábal, Melchor Ocampo, Coyotepec entre otros, sin mencionar además que resulta contradictorio este comportamiento cuando estos son los Municipios con menor tamaño dentro de la ZMVM, hecho por el cual se esperaría que la maquinaria pública (funcionarios) representen un menor nivel de gasto que otros dentro de la región metropolitana, pues al ser entidades de menor extensión territorial, podría considerarse que la cantidad de administrativos y dependencias de gobiernos deberían ser también menores a otros Municipios que por su magnitud necesiten de una mayor cantidad de funcionarios que cubran las necesidades públicas y políticas de la población. Considerando este hecho, la pregunta aquí es ¿Cómo están financiando el resto de sueldos y además como están ejerciendo sus otros gastos?, pues bien, ante esta incógnita como ejercicio dentro de la investigación, se modifica el cálculo del indicador AGF, agregando a los ingresos no etiquetados los valores de préstamos y financiamiento con el ánimo de identificar si hay uso de estos recursos para pagar los gastos operativos (ver serie de mapas 5).

Serie de mapas 5. Gasto de funcionarios con financiamiento – AGFcfi, distribución por percentiles





Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

Luego de realizar el cálculo del indicador de gasto de funcionarios con los valores de financiamiento, los porcentajes destinados a salarios siguen siendo altos, no obstante, los rangos en las distribuciones bajan encontrando en este caso menos Municipios con valores por encima del 100%, encontrando solo en 2009 al Municipio de Jaltenco al igual que en el indicador sin agregar el financiamiento con este preocupante resultado, lo que lleva a preguntarse ¿de dónde, y con qué cubre el excedente de los salarios y los demás gastos?

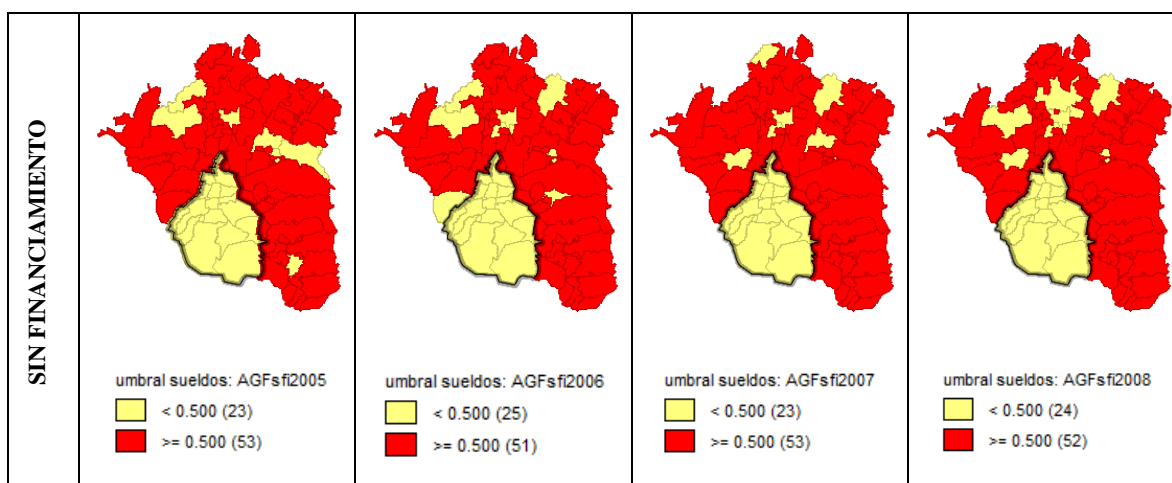
Aquí no queda duda que este indicador presenta grandes vacíos que van desde su forma de asignación, la cual que no es clara, pues en el ámbito de un seguimiento, control y evaluación

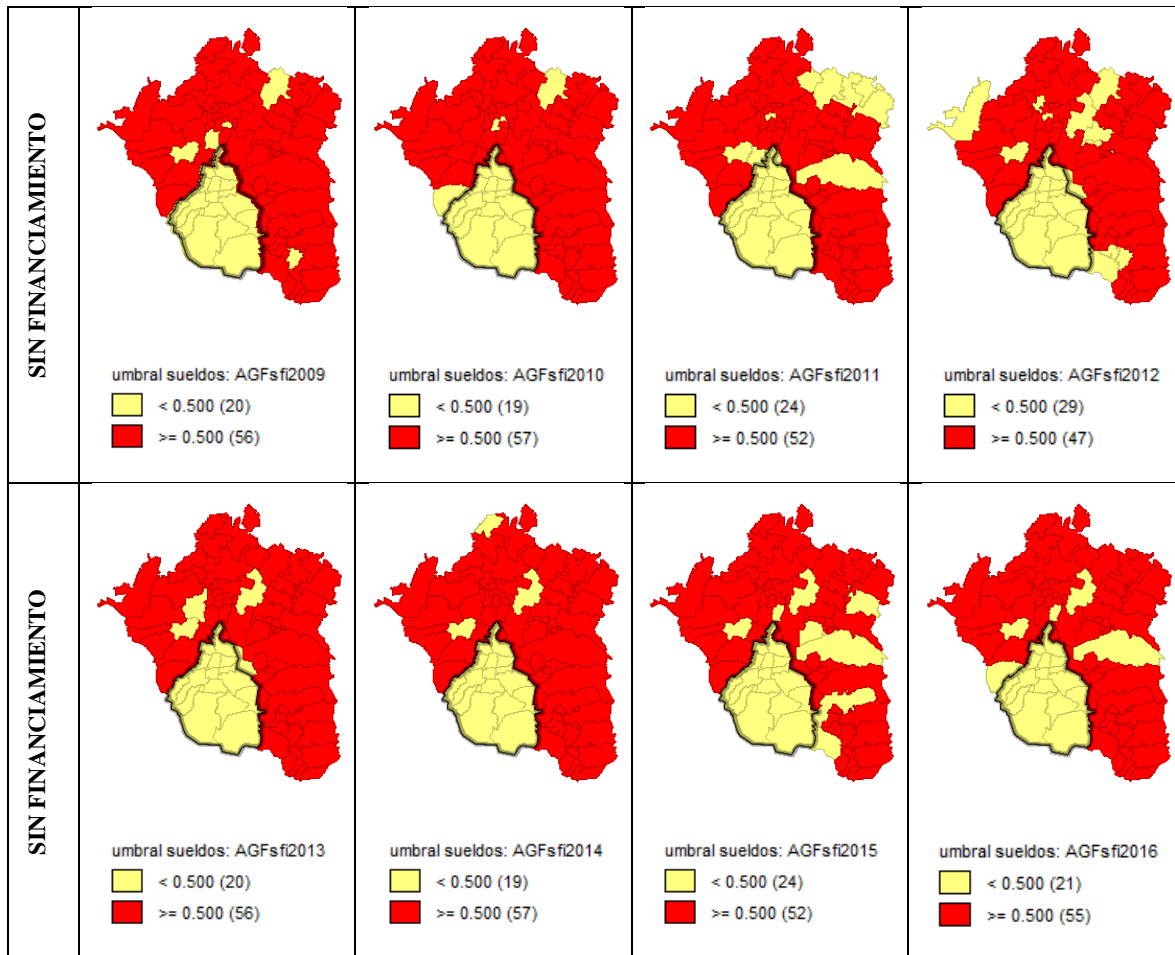
no se encuentra un reporte claro de los recursos no etiquetados, además, la asignación de sueldos ha sido en la historia de México y quizá en muchos países, un tema relacionado con un asunto político, es decir, que las decisiones de los gobiernos en este tema está asociado a intereses propios y a una gestión pública dudosa, que deja en evidencia que en la ZMVM, las municipalidades comprometen en gran medida sus ingresos para pagar sus funcionarios, lo que supone entonces que gastos importantes como los de inversión dependerán de los recursos transferidos.

Hay que dejar claro que dentro del análisis se incorpora en el indicador de gasto en funcionarios la variable financiamiento, pues puede ser que varios Municipios estén utilizando este recursos (el financiamiento) para pagar estos gastos, no obstante, el indicador formal no tiene incluido en su cálculo esta variable puesto que son recursos puestos a disposición para llevar a cabo proyectos de inversión, por lo tanto, son asignados con rubros etiquetados, razón por la cual estarían fuera del cálculo del indicador AGF.

Ahora bien, Considerando umbrales de gasto podríamos decir de acuerdo a la serie de mapas 6, que más del 80% los Municipios del Estado de México pertenecientes a la ZMVM y el Municipio de Tizayuca también de la metrópolis tienen comprometidos sus ingresos para pago de sus funcionarios.

Serie de mapas 6. Umbrales indicadores de gasto en funcionarios





Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

En general la ZMVM transfiere casi en su totalidad la responsabilidad de desarrollo a la federación; pues, por una parte, no cuenta con recursos propios suficientes para inversión y los que logra tener, parece que los usa casi en su totalidad para pagar sueldos, y por otra parte, la mayoría de sus ingresos son transferencias, únicos recursos que quedarían disponibles para ejercicios de inversión, lo cual como ya se mencionó anteriormente resulta preocupante, ya que en tiempos de recesión económica puede que no se logren los mismos recursos Federales en este rubro, lo que provocará que los Municipios/Delegaciones no tengan capacidades de sostenerse y ejecutar recursos que impacten directamente el desarrollo urbano y social dentro de la ZM.

A continuación, se analiza el respaldo al servicio de la deuda que corresponde al nivel de recursos que se comprometen para pagar intereses y mensualidades de los financiamientos

adquiridos, este indicador permitirá ver qué tanto se comprometen los recursos presentes y futuros, además mediante un análisis de umbrales (ver tabla 6) se señalará los riesgos y fortalezas crediticias de las entidades que conforman la ZMVM, esto con el fin de destacar buenas o malas prácticas en la administración y sostenimiento de la deuda; pues dado el caso de que los Municipios cuenten con altos niveles de deuda, los riesgos serían igualmente altos pues relegaría las capacidades de las entidades para tener mayores recursos en el futuro y ejercer otros gastos, puesto que bajo ese escenario, los recursos disponibles serán menores.

El cálculo empleado en esta investigación para el indicador de deuda (RSD), refleja el peso relativo que tiene la deuda total con respecto a los ingresos totales del gobierno local y de acuerdo a esta unidad de medida Núñez (2011) asigna unos umbrales en el que las entidades son calificadas de la siguiente manera:

Tabla 6. Umbrales de deuda – calificación de gestión

| | |
|-----------|---------------------|
| Sólido: | Menor a 13.5% |
| Promedio: | Entre 13.5% y 23.5% |
| Débil: | Mayor a 23.5 |

Fuente: Núñez (2011, p. 36)

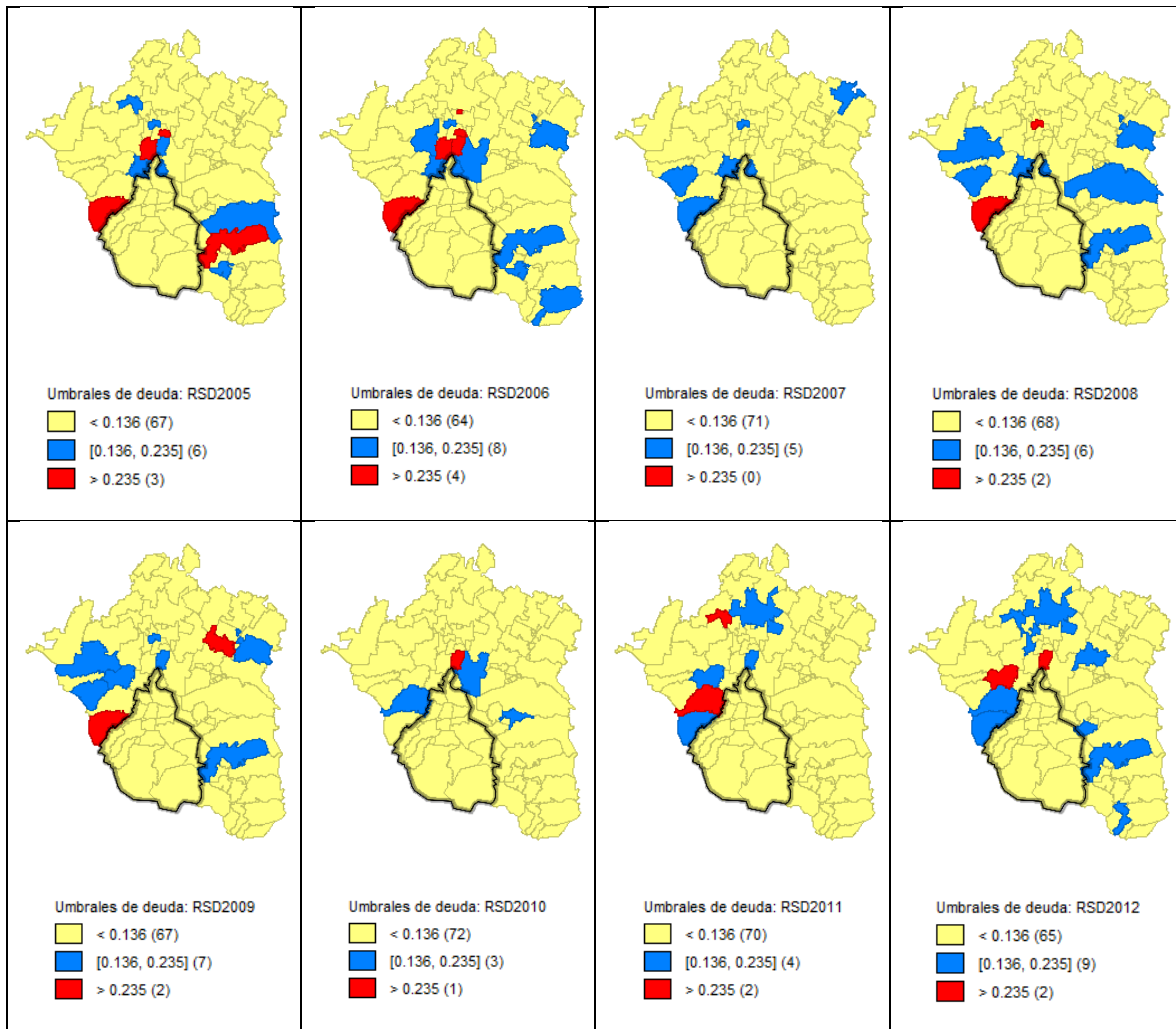
Hay que tener en cuenta para el análisis de este indicador que, aunque, la deuda aparece como “un instrumento para financiar las acciones gubernamentales a través de las cuales se busca satisfacer a la sociedad la demanda de bienes y servicios, y de infraestructura para impulsar el desarrollo económico y social.” (Núñez, 2011, p. 31); No obstante, hay que hacer dos anotaciones importantes:

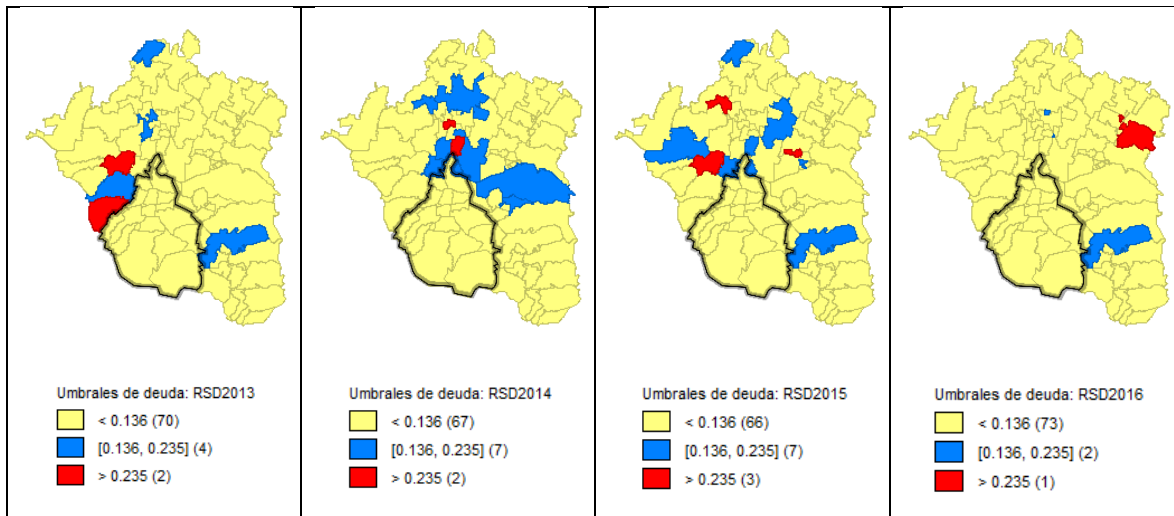
- 1) Debe prestarse suma atención a este indicador pues el aumento del financiamiento puede presentar riesgos para las entidades dado que refleja en principio problemas de liquidez lo cual se traduciría en problemas de gestión de recursos, además de generar en el largo plazo problemas para sostener la deuda y entrar en problemas de capacidad de pago y, por ende, la calidad crediticia. Y
- 2) La deuda dentro de su “deber ser” busca financiar gastos que sumen bienestar y desarrollo a la sociedad; sin embargo, en la fracción VIII del artículo 117 de la

CPEUM, aunque define que los gobiernos tanto estatales como municipales podrán adquirir deuda con la única finalidad de destinarla a la inversión productiva, lo cierto es que “en la CPEUM no se define el concepto de “inversión productiva”, por lo que cada Estado, definirá el concepto; quedando así comprendido en el mismo, cualquier gasto que realicen los Estados”. (Ley de coordinación fiscal, p. 5)

Considerando lo anterior y con base en las medidas de calificación propuestas por Núñez, se puede determinar de acuerdo siguiente serie de mapas que, en su mayoría, la ZMVM tiene condiciones sólidas de endeudamiento, lo que significa que no hay compromiso de los recursos presentes y futuros dentro del ejercicio de planeación y desarrollo de la metrópolis.

Serie de mapas 7. Umbrales de deuda





Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

En el análisis de umbrales de deuda resulta interesante la presencia del Municipio de Huixquilucan, el cual en el análisis de indicadores como el de Espacio Fiscal y Dependencia de Transferencias Gubernamentales y Derechos fue un caso excepcional, al mostrar en sus resultados altos valores de ingresos propios y una baja dependencia de las transferencias, lo cual dejó como resultado en esos apartados un buen desempeño; sin embargo, llegados aquí, este Municipio desde 2005 hasta el 2013 presenta una capacidad de sostenimiento débil, pues reporta altos índices de ingresos comprometidos en pagos de financiamiento, razón que explica la obtención de recursos propios considerables y la baja necesidad de recursos transferidos; esto de cierta manera da un giro a su “buen desempeño”, pues si bien, hay que destacar el esfuerzo por no depender de los recursos del gobierno Federal tratando de generar recursos por sus propias capacidades, no obstante, estas capacidades fueron de endeudamiento, que sin planeación, llevaron al Municipio a adquirir altos índices de deuda que comprometen su ejercicio de desarrollo futuro. En la misma línea de capacidad de endeudamiento débil se encuentran Municipios como Tultitlán, Chalco, Coacalco de Berriozábal, Jaltenco, Melchor Ocampo, Teotihuacán, Coyotepec, Atizapán de Zaragoza, Tezoyuca y Otumba.

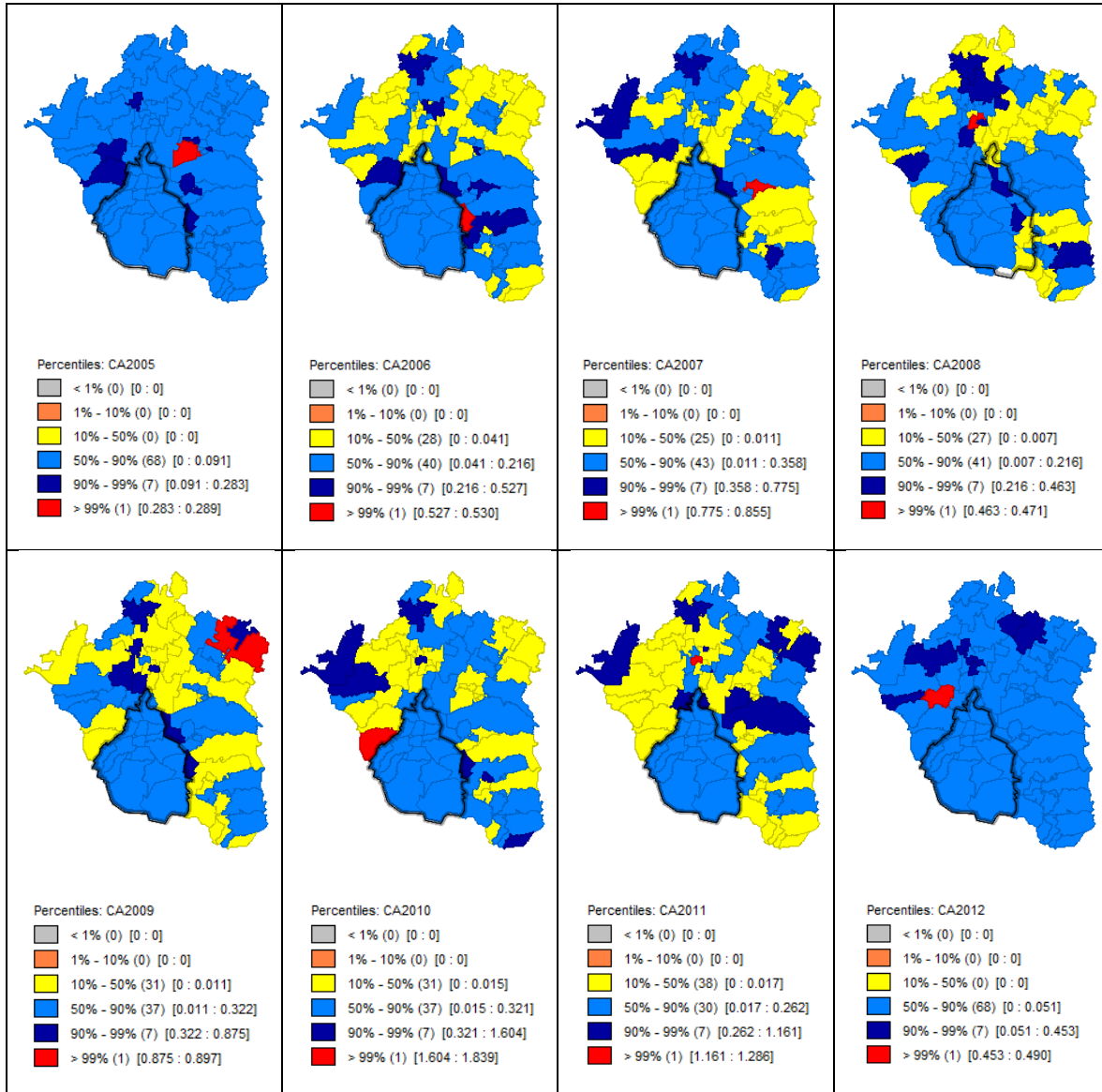
Hay que dejar claro que la deuda es una herramienta útil cuando se necesita complementar los ingresos ordinarios para atender contingencias extraordinarias ya sea de bienes, servicios o infraestructura, sin embargo, puede ser elemento perjudicial en el desempeño si no se

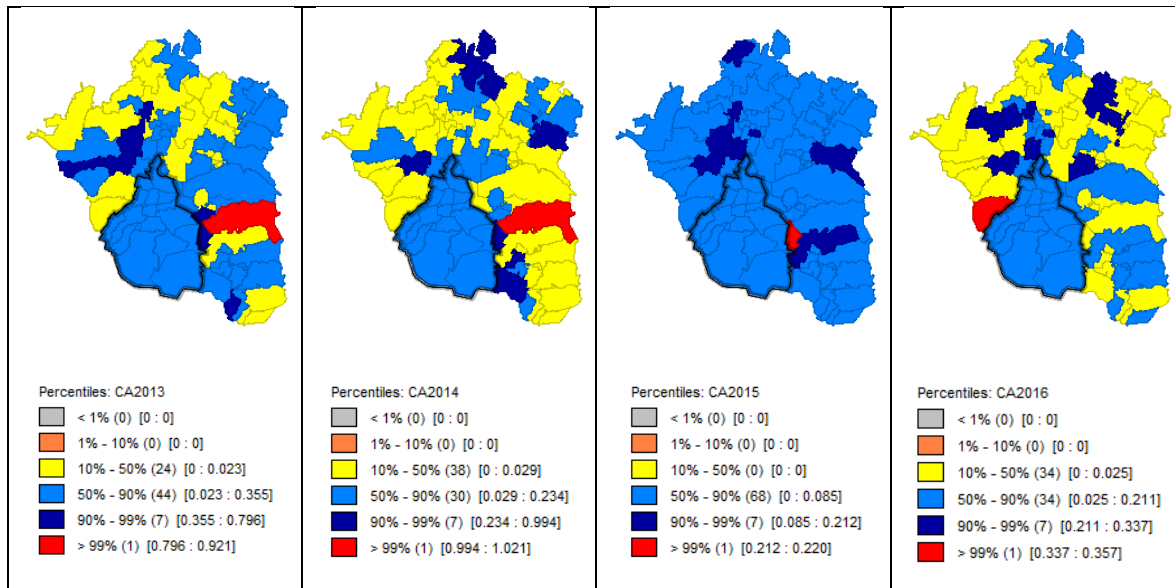
controla adecuadamente siendo racionales con los niveles de ingresos pasado y las proyecciones de planeación, pues es probable que en determinado tiempo la vinculación entre la planificación de mediano plazo y el proceso presupuestario no se relacionen, provocando frente a malas medidas de gestión, que la generación de ingresos propios y/o el control del gasto sean relegados y se opte principalmente por la deuda pública.

Otro indicador que hace parte del análisis conjunto de la gestión de los Municipios/Delegaciones de la ZMVM y en general de la metrópolis es la capacidad de ahorro, que identifica los recursos en stock y que resultan como excedentes del ejercicio anual de las administraciones públicas. El ahorro en el sector público significa dos cosas, la primera, que en el periodo ejercido, el gobierno presentó un superávit fiscal significando que sus ingresos fueron mayores a sus gastos; y segundo, el ahorro público económicamente es igual a inversión, por lo tanto, se esperaría que los recursos guardados serán dirigidos – asignados en años posteriores en gastos de inversión social, en infraestructura (carreteras, puentes, escuelas, hospitales, etc.), en justicia, en seguridad nacional, etc.

Sin embargo hay que desarrollar claramente ambas posturas; si bien, no hay garantía que en realidad la función económica del ahorro sea la inversión, pues los excedentes fiscales (ahorro) son recursos con disposiciones libres; o sea, no están etiquetados ni obligatoriamente dirigidos a este tipo de ítems (inversiones); por otra parte, puede que los excedentes generados como ahorro en realidad no surjan de manera espontánea como resultado de lograr ingresos mayores o reducir el gasto, aunque puede suceder, en todo caso, bajo el razonamiento que no lo sean, es posible que se obtengan dichos ahorros por medio de mecanismos de ajuste presupuestarios frente a otras necesidades futuras como deudas, que hagan que los gobiernos restrinjan sus gastos logrando recursos para cubrir sus obligaciones, pues por lo general de acuerdo con Becerra (2017) “las adecuaciones que se realicen al gasto público se harán en el sentido de propiciar las condiciones que resuelvan las situaciones de déficit y de deuda pública” (p. 103).

Serie de mapas 8. Capacidad de Ahorro – CA, distribución por percentiles





Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

Considerando que el ahorro no garantiza un uso estricto ni obligatorio hacia la inversión debido a que es resultado de los excedentes de los recursos no etiquetados (de libre disposición), este indicador será analizado y tendrá su explicación como un recurso de stock y acumulación presente y dado el caso, será elemento explicativo del cumplimiento de deuda, en la que la formación del ahorro será consecuencia de antecedentes de endeudamiento como mecanismo de pago del financiamiento pendiente.

En ese caso, teniendo en cuenta los resultados del indicador de ahorro en la ZMVM se puede identificar que los saldos o excedentes del ejercicio presupuestario en el periodo aquí evaluado son bajos, no obstante, sobresalen en estos años Municipios como Valle de Chalco Solidaridad, Chicoloapan, Axapusco, Ixtapaluca y Huixquilucan, entre estos, el último sobresale como en otros indicadores anteriores, al presentar en este caso, bajos niveles de ahorro con respecto a los demás Municipios; ahora bien, su resultado en el 2010 y 2013 que representa un gran cambio, al ubicarse como el Municipio de la metrópolis con mayor ahorro podría deberse a los altos índices de deuda que reporta este municipio en el pasado y que puede observarse en la serie de mapas 7. Por su parte, los otros Municipios en materia de deuda no reportaron antecedentes críticos de deuda, por lo tanto, estos resultados demuestran la existencia de esfuerzos para lograr excedentes como previsiones de eventualidades futuras. Aunque los resultados de ahorro comparados con el indicador de deuda asumirían un stock

y como un caso de acumulación de capital, lo cierto es que los valores de ahorro no son altos en relación con los niveles de gasto, por lo que podría decirse, que la ZMVM no presenta evidencia de acumulación de recursos como stocks a través del ahorro.

Como contrapartida de los stocks que pueden producirse en la administración pública está la inversión como factor de distribución de los recursos en el territorio, ya sea en materia social y/o urbana. La inversión representa o refleja los esfuerzos económicos y administrativos de los gobiernos, en otras palabras, si entendemos la gestión desde el ámbito empresarial, sabemos que los objetivos se consolidan bajo la producción de los bienes y servicios que una empresa desarrolla para el cumplimiento de su objeto social, análogamente en el caso público, el gobierno igualmente desarrolla producción de bienes y servicios para el logro de su objeto social, que trasciende de retribuciones económicas y se consolida en el logro de bienestar, desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de la población que gobierna.

En consecuencia, la inversión dentro de la gestión pública representa los *out-puts* del proceso de gestión gubernamental que pretenden responder a las demandas y necesidades públicas de los territorios. Considerando los fines del gobierno, La inversión pública debe estar orientada a cubrir carencias de infraestructura de servicios públicos, que de manera progresiva permita mejorar la calidad de vida de la población y generar el desarrollo económico y social como factores que impulsen la corrección de problemas como la pobreza; pues como lo afirma Chang (2007). “La inversión pública debe desempeñar un papel fundamental en toda estrategia nacional de desarrollo contra la pobreza” (p. 6)

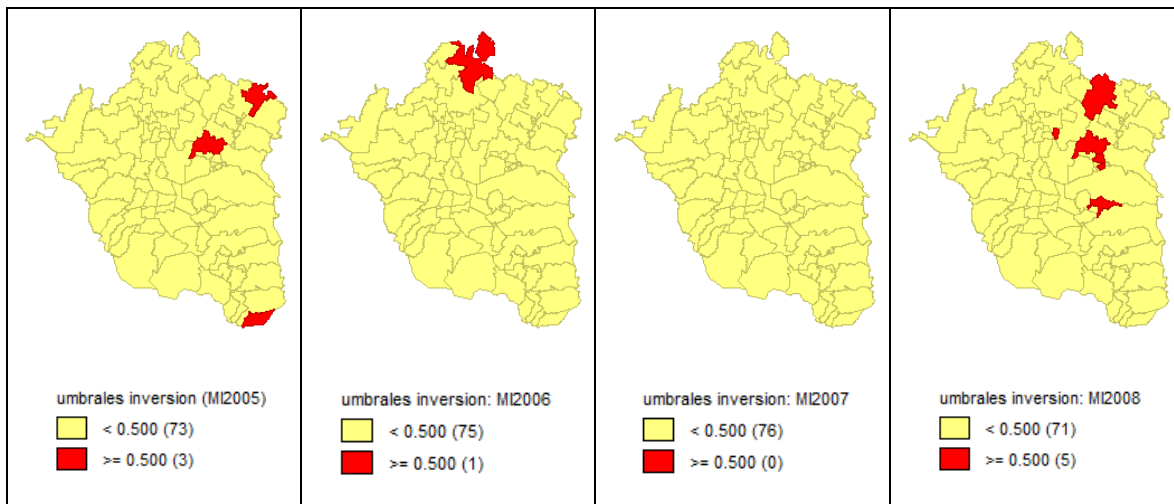
Por otro lado, la inversión pública como lo asegura Chang, es un instrumento fundamental para mejorar la actividad del sector privado, pues la atención al gasto mediante *out-puts* de inversión como una cobertura apropiada de infraestructura, permitirá mejorar la competitividad del sector productivo agregando al ejercicio de inversión efectos de atracción, lo que quiere decir que:

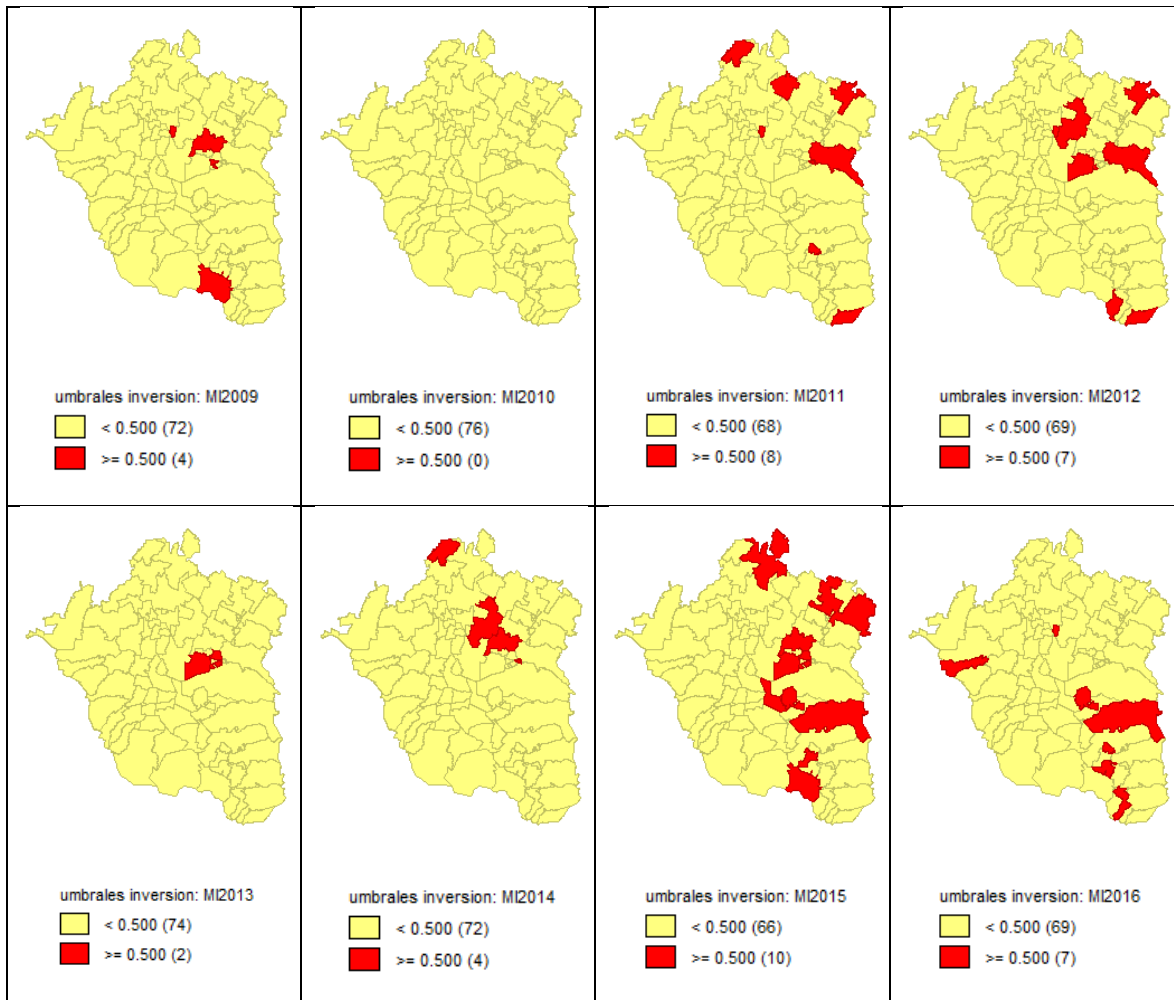
La inversión pública puede mejorar el desarrollo económico, en particular si se realiza en sectores que complementan la inversión del sector privado (por ej., infraestructura en caminos para la principal región agrícola exportadora, inversión en la capacitación de ingenieros para nuevas industrias en expansión, inversión en industrias de insumos básicos que resulten demasiado arriesgadas para el sector privado). (Ibídem, p. 7)

La inversión desempeña un papel clave en las funciones y compromisos públicos de los gobiernos, especialmente cuando refleja acciones y resultados que garanticen un desarrollo de largo plazo, para ello, tal desarrollo requiere que los programas de inversión emitidos como políticas públicas dentro de los gobiernos estén dirigidos a:

Aumentar los recursos físicos por medio de la inversión en equipamiento e infraestructura (por ejemplo, transporte y telecomunicaciones) e incrementar los recursos humanos a través de la inversión en salud, educación, capacitación e investigación científica. Los programas de inversión pública que se destinan correctamente –inversión de recursos destinada a la educación de hijos de familias pobres o infraestructura creada para ayudar a una región depauperada a exportar sus productos– pueden contribuir también a mitigar la pobreza y, por ende, promover el desarrollo económico y social a largo plazo. (Ibídem, p. 6)

Serie de mapas 9. Umbrales de inversión





Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

En materias de inversión la ZMVM destina menos del 50% de sus recursos para programas de este tipo, lo cual sin duda es preocupante, pues el mejor escenario se evidencia el año 2015, donde por lo menos 10 de las 76 entidades que conforman la metrópolis destinan más del 50% de sus ingresos en programas para aumentar el recurso físico y/o humano (ver serie de mapas 9).

Puede que los niveles bajos en inversión reportados dentro de la ZMVM (menos del 50 %) hayan sido eficientes y hayan generado impactos significativos de desarrollo; sin embargo, lo que resulta paradójico aquí es que al considerar los demás indicadores que se analizan en este apartado, hay evidencia que demuestra por una parte, que los niveles de ingresos percibidos por transferencias son considerables, que por su naturaleza son etiquetados y en

su mayoría están destinados a gastos de inversión, sin embargo esto no sucede, pues los gastos que más sobresalen son los gastos en funcionarios y no en inversión como se esperaría.

Y es que precisamente para evaluar el desempeño o al menos para calificar la gestión pública de las entidades gubernamentales no basta con una vista separada de los indicadores, sino que requiere de un análisis cruzado, y en el caso de un incremento del gasto,

este deberá estar justificado con la obtención de un mejor desempeño, tanto en las políticas públicas como en la producción de bienes y servicios públicos a costos menores. Es decir, deberá observarse una mejora en la gestión de los recursos por parte del sector público. Ello implicaría una reducción en los gastos operativos ante un incremento en la inversión pública. (Becerra, 2017, p. 103)

No obstante, lo que plantea Becerra no se observa dentro de la ZMVM, pues, por el contrario, es cada vez más pronunciado el incremento de los gastos operativos (sueldos) que los gastos de inversión, por lo tanto, en este punto es válido decir que, en suma, la gestión pública dentro de la metrópolis carece de los elementos y las condiciones suficientes que Chang advierte para un incremento sustantivo del desarrollo.

3.2 DIAGNÓSTICO – observaciones generales a la gestión de la ZMVM

En materia de ingresos aunque el ámbito impositivo de los Municipios se encuentra delimitado por mandato constitucional, los Municipios de la ZMVM deben garantizar estrategias que le permitan instrumentos de creatividad financiera para el aumento de sus recursos propios, pues lo cierto es que en general la ZM cuenta con una estructura de ingresos débil para su sostenimiento; ahora bien, puede que esta debilidad sea mitigada por los ingresos por transferencias, sin embargo, hay que decir también que por mandato constitucional cada gobierno ejerce las facultades de planeación, programación, presupuestación y control de manera autónoma, sin estructura nacional de coordinación y como ya se mencionó en reiteradas ocasiones, el artículo 115 asigna la responsabilidad de desarrollo a cada uno de los Municipios, lo cual de acuerdo con los resultados de dependencia contradice este aspecto, pues al incrementarse los ingresos por medio de trasferencias y siendo estos la fuente principal del ejercicio del gasto pareciera entonces que dicha

responsabilidad se cede a la federación, incumpliendo por una parte, el artículo mencionado, y por otra parte, poniendo en duda una verdadera autonomía dentro de la ZM.

Como ampliación de este primer diagnóstico, el Instituto de investigaciones legislativas del senado de la república (2001) menciona que, aunque,

la intención originaria del Sistema de Coordinación Fiscal era sentar las bases para un federalismo cooperativo que permitiera resarcir las desigualdades regionales, el resultado ha sido la agudización del centralismo tributario y el agravamiento de la dependencia financiera de los Estados a la Federación, como bien lo demuestra el hecho de que la principal fuente de ingresos de los Estados y Municipios no la constituyan los impuestos sobre los que poseen potestad, sino las participaciones federales. (p. 46)

Lo anterior puede deberse a las características del sistema fiscal mexicano, pues presenta una amplia concentración de funciones que deberían ser resueltos por la ley de coordinación fiscal³¹ que, se esperaba ayudara a mejorar las capacidades por el hecho de velar por la coordinación, empero, lo cierto es que con base en este sistema (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal - SNCF),

el gobierno Federal recauda las bases impositivas más amplias, como los impuestos sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), además recibe los ingresos por energía (petróleo y electricidad) y comercio exterior, entre otras fuentes. Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas más reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas, así como sus participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Finalmente, desde 1984 los gobiernos municipales tienen potestad sobre el impuesto predial que es, con mucho, su principal fuente de ingresos. Esta forma de organización del sistema recaudatorio provoca que, en la práctica, la capacidad recaudatoria de los Estados y Municipios sea muy reducida. (Ibídem, p. 45)

³¹ Para mayor conocimiento de la ley de Coordinación Fiscal y ampliación de esta idea: Chinguil (2014), disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41333722005> y el Instituto de investigaciones legislativas del senado de la república (2001), disponible en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Por otra parte, en materia de gastos la ZMVM como región presenta una notoria tendencia hacia el pago de funcionarios, reduciendo de este modo las posibilidades de mayores destinos hacia la inversión, asunto que resulta un tanto extraño, pues como ya se mencionó hay una alta participación de recursos por transferencias, recursos que son etiquetados precisamente para uso exclusivo de programas de inversión; sin embargo, los destinos para este rubro resultan mínimos en comparación con los del gasto corriente, lo que pone en duda si los gobiernos municipales y delegacionales de la metrópolis gracias a su autonomía están haciendo prácticas adecuadas de los recursos, o si por el contrario, según esta evidencia, es probable una alta presencia de desviación de recursos y corrupción.

Ahora bien, estos indicios pueden contrastarse con el estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en 2013, donde se enfatiza primero que en regiones federales de América Latina la gestión metropolitana a partir de los planteamientos de Jordi Borja y Manuel Castells tienen tratamientos distintos, no obstante resaltan 8 aspectos causantes de los problemas de funcionalidad en ellas; 1. La reticencia de las entidades territoriales más pequeñas de una ZM a perder su autonomía frente a una entidad territorial superior, 2. Resistencia de las entidades territoriales superiores a la existencia de un organismo mayor a ellos de carácter regional – metropolitano, 3. Proliferación del aumento de la burocracia y del gasto público, 4. Déficit de democracia, 5. Definición de lo metropolitano, 6. Un principio de eficacia que distribuya los recursos hacia las verdaderas necesidades de los ciudadanos, 7. Conciliación de interés entre los agentes que intervienen en el desarrollo de una metrópolis y, 8. Insuficiencia de recursos financieros, los cuales en el transcurso de estos dos capítulos se han ido haciendo cada vez más visibles.

En consecuencia, los análisis de indicadores fiscales desarrollados aquí dan evidencia de la presencia de varios de los problemas mencionados en el párrafo anterior, pues se puede notar la proliferación del aumento de la burocracia y del gasto público, más específicamente en sueldos, lo cual está imbricado con otros aspectos que menciona el instituto; como por ejemplo, el relacionado con el principio de eficacia, pues la elevada asignación en gastos corrientes pone en duda que los recursos se distribuyan hacia las verdaderas necesidades de los ciudadanos, por tanto, es de pensarse que las asignaciones presupuestales son producto de una conciliación de intereses entre los agentes que intervienen en el desarrollo de la

metrópolis; además, en ese mismo orden de ideas como consecuencia se presenta la insuficiencia de recursos financieros, pues el alto uso de los recursos en sueldos dentro de la ZMVM reduce las posibilidades de tener suficientes capacidades presupuestales para ejercer acciones de inversión que permita la construcción de un territorio que abastezca de manera correcta las necesidades de los ciudadanos.

En últimas, los resultados de las variables fiscales analizadas en este documento develan efectivamente un problema de insuficiencia de recursos, en su mayoría debido a que los esfuerzos fiscales de los gobiernos locales son incipientes y que, aunque de alguna forma la federación ha tratado de cubrir los faltantes por medio de transferencias, el problema de estos subyace en sus destinos, pues no se ven acciones significativas ni valores importantes en materia de inversión, revelando con estas actuaciones, ausencia de relación entre los intereses de desarrollo dentro de la ZM lo cual lleva a preguntarse entonces si el problema de fondo finalmente es la insuficiencia de recursos o las prioridades de política de los gobiernos del Valle de México.

De cierta manera como respuesta al anterior interrogante, se podría decir que el problema como ya se ha dicho parte de aspectos de fondo y están relacionados más estrechamente con la gestión pública, donde se hacen visibles decisiones políticas que se alejan de decisiones determinantes para el desarrollo, es por eso, que el papel de los gobiernos locales ha suscitado un amplio debate, incluso la mayoría de autores han coincidido en la debilidad que estos presentan, ubicando en el punto más alto de los problemas la incapacidad institucional y la carencia de estructuras sólidas que estos poseen, afirmando como resultado, que los Municipios no tienen las posibilidades “para desempeñar un papel relevante en el desarrollo nacional y, por ende, sus aspiraciones por convertirse en actores determinantes en el bienestar y el desarrollo social se restringen a acciones aisladas, con efectos limitados y de poco impacto.” (Iracheta e Iracheta, 2014, p. 8 – 9).

En ese sentido, la afirmación de Iracheta e Iracheta (2014) concuerda con los resultados del indicador de inversión expuesto en la tabla anterior (ver serie de mapas 9), pues en gran medida el papel de los Municipios y Delegaciones dentro del desarrollo resulta ser de bajo impacto, pues los niveles de gasto en este ítem en comparación con otros gastos es reducido, no obstante, lo que aquí resulta desconcertante es pensar que los gobiernos locales no puedan

desempeñar un papel relevante, y más aún, que no puedan convertirse en determinantes del bienestar, pues en materia de gestión el problema obedece al aparato político en sí mismo, donde la falta de transparencia, compromiso e intenciones políticas dirigidas al desarrollo han sido una constante. Desde ese punto de vista, pensar que el cambio y la mejora esta únicamente en la creación de una institución “mayor” de ámbito metropolitano, puede ser parte de un círculo desvirtuoso, pues lo único que se lograría es una construcción política igualmente propensa a corromperse y desvincularse a los verdaderos intereses de desarrollo en presencia de la arena política, que confronta los intereses políticos de los partidos y que de nuevo, probablemente llevará a un gobierno o actor a lograr bajos impactos en el desarrollo, incapaz y con carencia de capacidades.

En síntesis, basándose en los resultados puede decirse que la forma de gestionar los recursos públicos por parte de los Municipios y Delegaciones de la ZMVM no responden estrictamente a las necesidades urbanas y sociales de la población, pues la tarea de desarrollo a partir de infraestructura y acciones de inversión pública son escasas, lo que pone en entredicho un verdadero compromiso del gobierno hacia la ciudadanía; por otro lado, las ejecuciones financieras responden en su mayoría al gasto en sueldo de funcionarios, lo cual permite asumir que los esfuerzos fiscales de los gobiernos son en su mayoría acciones direccionadas a sostener el aparato político dejando de lado asignaciones presupuestales de inversión importantes en el crecimiento y desarrollo territorial.

Espacialmente puede comprobarse la heterogeneidad de la tendencia de los recursos dentro de la ZMVM, que la aglomeración de los resultados fiscales se concentra en mayor medida en la parte central de la metrópolis, lógicamente un resultado esperado al converger sus periferias hacia la ciudad central - Ciudad de México.

Teniendo en cuenta los demás indicadores fiscales puede mencionarse que los recursos dentro de los gobiernos pertenecientes a la metrópolis no han estado comprometidos durante el 2005 hasta el 2016 como recursos en stock, pues los valores reservados para pagar deuda o para ahorro no son significativos; por lo tanto, las intenciones de planeación han sido direccionados hacia la distribución de los mismos, sin embargo, esta distribución surge dentro del aparato burocrático a manera de sueldos, alejándose de una distribución de los recursos en el territorio a manera de proyectos de inversión, en donde este último indicador

– el de inversión – se ve rezagado en todos los periodos evaluados, representando las ejecuciones más bajas de los gastos analizados.

Lo anterior genera un poco de desconcierto, pues los bajos niveles de inversión por parte de los gobiernos de la ZMVM no logran explicar como esta se convierte en la metrópolis de mayor desarrollo en México y en un centro económico importante, que implícitamente asocia elementos urbanos y sociales que la dotan de herramientas de desarrollo, pues por una parte, la evaluación de los recursos no reportan grandes índices de inversión que atribuyan dicho resultado, lo cual deja a manera de supuesto, que la realidad económica y política actual caracterizada por el adelgazamiento del Estado transfiere dichas responsabilidades al sector privado, quienes probablemente han asumido la tarea de inversión y de desarrollo dentro de la ZMVM, aspecto que queda abierto a discusión y que quizá trabajos posteriores permitirán ahondar y confirmar dicha intuición.

A continuación se abordarán temas complementarios a los desarrollados en este capítulo, permitiendo construir conclusiones integrales acerca del fomento de cooperación voluntaria por parte de las entidades a nivel local mediante la articulación del proceso presupuestario y los planes de desarrollo, permitiendo demostrar con esta fórmula si los esfuerzos conjuntos de asignación económica por parte de las entidades de la ZMVM y de los documentos de planeación han representado el logro de metas colectivas orientadas a los intereses comunes de la región metropolitana para el logro del desarrollo de la metrópolis.

CAPÍTULO 4. LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO, EVIDENCIAS DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN METROPOLITANA EN EL VALLE DE MÉXICO

Sin duda alguna, la lógica que prima en el análisis del capítulo tres y cuatro es la relación y mutua explicación del presupuesto y los planes de desarrollo, los cuales no actúan de manera aislada, pues como se afirmó en el capítulo dos tanto los planes de desarrollo como el presupuesto presentan un sustento mutuo y actúan de forma paralela, pues los planes de desarrollo son una carta de navegación realizada conforme a estudios que identifican las necesidades actuales de la población, y sugiere a manera de proyecto de simulación las estrategias que deben guiar las acciones presupuestales, donde al mismo tiempo, la disponibilidad económica del presupuesto establece una frontera de posibilidades que establece límites de gasto y orienta los planes y programas operables, de tal suerte, que ambos permitan alcanzar objetivos que satisfagan las necesidades de la población y faciliten que la sociedad transite hacia una mejor calidad de vida.

En el capítulo tres se analizó la fuente de los recursos de los Municipios de la ZMVM, ahora aunado a ello, se realiza en este capítulo un análisis de los planes de desarrollo, pues en conjunto, ambos elementos representan las acciones e intenciones de los gobiernos, que, de acuerdo a sus propósitos, develan la forma de gestionar la metrópolis. Es importante enfatizar y dejar resaltado, que desde aquí el horizonte de la gestión que se pretende alcanzar como metrópolis es uno de coordinación y cooperación, característica intrínseca dentro de un gobierno metropolitano, aspecto ya mencionado en los primeros apartados del capítulo anterior.

En ese orden de ideas, en este cuarto capítulo, inicialmente se introducirá la noción de coordinación y cooperación metropolitana como elementos imprescindibles e importantes dentro del desarrollo de las ZM; seguidamente, se realizará un análisis de los planes de desarrollo del Estado de México, del Estado de Hidalgo y de la Ciudad de México de manera transversal, de tal suerte, que puedan encontrarse relaciones vinculantes entre ellos; en otras palabras, se identificará dentro de los documentos de planeación posibles intenciones para generar políticas públicas a escala metropolitana, de aquí que se pueda evidenciar la

existencia de propósitos de colaboración que aporten una visión de desarrollo metropolitano desde el punto cero de la planeación; y finalmente, se hará una serie de reflexiones sobre la visión de planeación presente durante el 2005 hasta el 2016 en la ZMVM, donde se identifique, si es que existe, una transversalidad que manifieste una planeación que considere la estrecha relación entre las entidades que conforma la metrópolis y con ello, evidencia de intenciones de coordinación y cooperación entre ellas.

4.1 COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN, ELEMENTOS A CONSIDERAR DENTRO DE LA PLANEACIÓN METROPOLITANA. UN ENFOQUE A PARTIR DE LOS PLANES DE DESARROLLO.

La idea de analizar en este punto los planes de desarrollo dentro del contexto de asociación metropolitana obedece a que precisamente debido a la metropolización, es importante y necesario que cada entidad territorial (trátase del Municipio u otra), en este caso los Estados de la ZMVM, se conciban como parte de una unidad “más” amplia, una ZM que también se delimita y donde actúan e interactúan dichas entidades territoriales, que aunque desde su singularidad establecen estrategias de desarrollo urbano y regional, deben ser conscientes además de una integración territorial adscrita por la conurbación, la cual rompe la visión reduccionista del Municipio o Estado como una realidad única, y que obliga a que la estructura de planeación tienda a articularse a un contexto socio territorial y ambiental, como histórico y económico mayor.

De cierto modo, la ruptura de una visión reduccionista de las entidades territoriales que conforman una metrópolis conduce a que exista (lo que se espera) una planeación donde esté presente, por una parte, los objetivos de cada territorio (una parte singular), sus programas y proyectos de desarrollo que le permitan superar los problemas territoriales, económicos y sociales, y que por otra, también incorpore alcances mayores, que respondan a la dinámica con otros territorios que se integran y que dan paso a la aparición de demandas públicas que trascienden los territorios singulares.

En ese orden de ideas, la planificación o en su defecto los documentos de planeación de los gobiernos metropolitanos no deberían tener al margen la visión metropolitana, por lo tanto, bajo ese mismo razonamiento se esperaría que los gobiernos de la ZMVM dentro de su plan,

implementen acciones que afecten tanto el Municipio, Delegación, Estado, como a la misma metrópolis; lo cual como evidencia, revelará la intención de asociación y coordinación como elementos importantes en respuesta a la participación e influencia dentro de un territorio más amplio, que ante su complejidad, da paso a la aparición de problemas mayores, en este caso de alcance metropolitano.

Por lo tanto, la coordinación y la cooperación resultan ser elementos casi imprescindibles dentro de los planes de desarrollo de las entidades que conforman una ZM, puesto que, las entidades territoriales, deben asumir importantes funciones y responsabilidades, donde los propósitos de desarrollo obedezcan a acciones aunados a estos dos elementos; sin duda alguna, hablando en términos de la metrópolis, la complementación y la subsidiariedad dada a partir de la articulación entre sí y entre los diferentes niveles de gobierno, permitirá que la ejecución de los proyectos y programas y en su defecto, el ejercicio de planeación no solo satisfaga los propósitos locales de desarrollo sino también, los del ámbito regional – metropolitano.

Por ejemplo, En el año 2006 fue publicado el trabajo de Salvador Moreno “La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis” en el que se revisan las experiencias de gobiernos metropolitanos de diferentes países; para ello, el autor de manera metodológica examina y sintetiza en el contexto global y latinoamericano el crecimiento metropolitano y sus problemas adyacentes, así como también, los principales esfuerzos de coordinación metropolitana llevados a cabo en México. En esa línea de análisis, Moreno afirma que la coordinación metropolitana es un asunto importante, pues conforme a la experiencia de diferentes países europeos y latinoamericanos la coordinación conjunta de gobiernos municipales o estatales produce mejores niveles de bienestar en los ciudadanos en comparación con los gobiernos metropolitanos que trabajan en forma independiente o fragmentada.

Ahora bien, es indeseable según lo expuesto, disociar la coordinación y la cooperación dentro del ejercicio gubernamental de una metrópolis, al menos desde la perspectiva del deber ser, ya que bajo la intención de impulsar positivamente las condiciones urbanas, económicas y sociales de la ZM, los planes de gobierno de los territorios de la metrópolis deben considerar la influencia y las dinámicas presentes dentro de la ZM, que demandan políticas públicas

tanto locales como regionales y que al final, de manera centrípeta, permitirán un desarrollo desde lo local hacia lo global y desde lo global hacia lo local (ver figura 8).

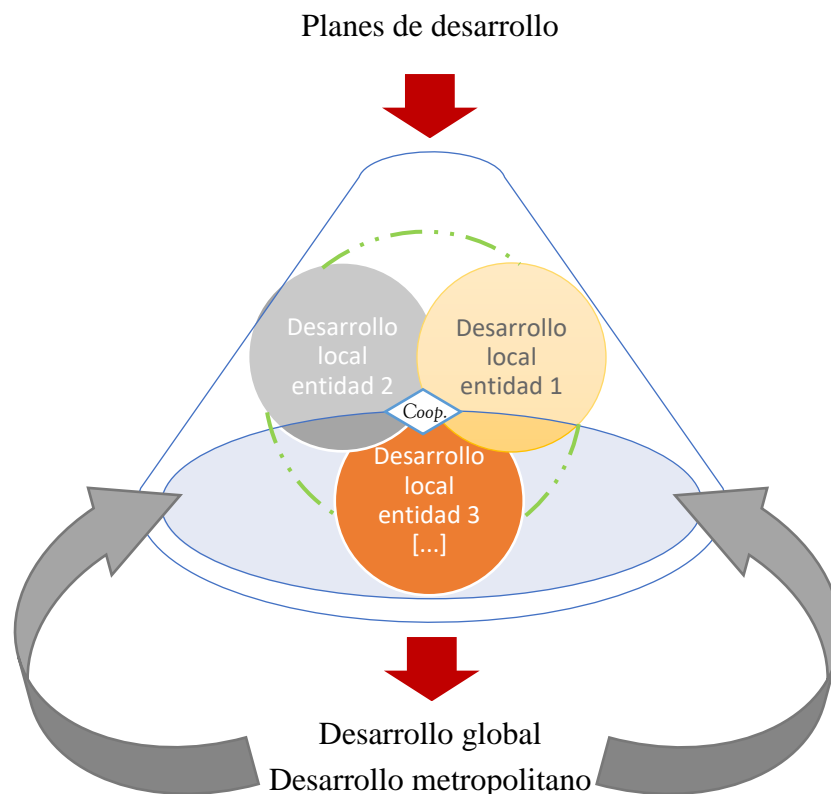


Figura 8. Dinámica centrípeta y centrífuga del desarrollo metropolitano
Fuente: Elaboración propia

Llamarle “centrípeta y centrífuga” a esta dinámica de desarrollo tienen su sentido en que las fuerzas o en este caso las acciones ejercidas por los gobiernos en materia de política pública mejoran las condiciones locales de los territorios, pero a su vez, promueve una influencia en los vecinos, produciendo efectos hacia afuera que igualmente mejorarán las condiciones de agentes (gobiernos) externos; lo que en sumatoria, daría como resultado a una concatenación de efectos que impactan a los demás territorios, dando paso a un desarrollo global que mejora de manera generalizada las condiciones del territorio metropolitano y con ello, el de los gobiernos locales. De esta manera, se sugiere aquí con esta lógica una dinámica a manera de envolvente (ver figura 9) que regresa las fuerzas al centro multiplicando en el tiempo los

resultados, cabe aclarar que dichos resultados pueden ser tanto negativos y positivos, pues no se asegura que una política siempre produzca buenos resultados.

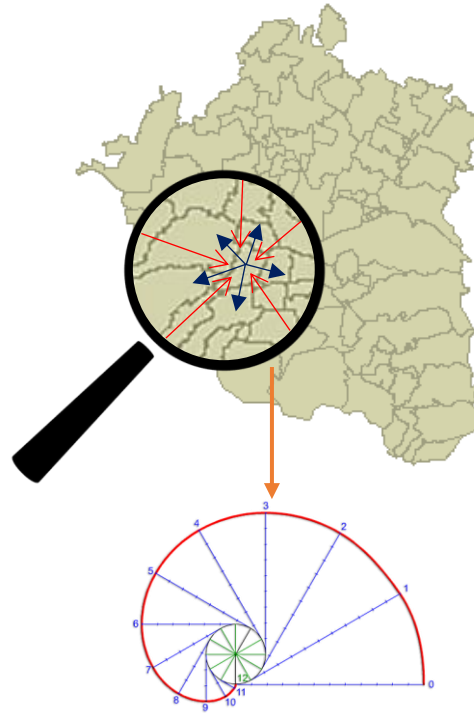


Figura 9. Efecto envolvente de las acciones de política pública en la ZM

. Fuente: Elaboración propia

Debido a la relación tan cercana entre los Municipios vecinos producto de la movilidad laboral y/o académica ya especificada en el capítulo 1, que genera demanda de bienes y servicios públicos no solo de los habitantes locales, sino también de los *commuters*, las estrategias y políticas que ejercen los gobiernos proporcionan beneficios a los territorios vecinos, pues aunque la acción de política se ejecute dentro de los límites de un territorio los beneficios serán absorbidos por la población que también se desplaza sobre ellos; por ejemplo, no es desconocido que en la ZMVM el Estado de México y el Municipio de Tizayuca se han convertido en mayor proporción como un espacio dormitorio, mientras que la Ciudad de México condensa el empleo y gran parte de los servicios de educación, así que supongamos que dentro de la Ciudad de México se construyen universidades, u hospitales;

en sí, la inversión es producida dentro del espacio capitalino, viéndose beneficiados los habitantes de la Ciudad, sin embargo, de igual forma hay beneficios absorbidos por personas del Estado de México y del Municipio de Tizayuca que se desplazan hacia la ciudad para usar dichos servicios. En este caso, es visible el efecto envolvente dentro de la política pública metropolitana, pues genera patrones de desarrollo que se desplazan territorialmente gracias a los *commuters* y que en condiciones de calidad de vida mejoran las situaciones de los territorios a los que regresan, encontrando en el futuro, dado el caso de un efecto positivo de la educación, mayores índices de especialización, aunque sigan existiendo en la Ciudad de México la oferta de empleo o los planteles universitarios a donde igualmente regresarán dichos *commuters* proporcionando también elementos de desarrollo.

La dinámica dentro de la ZM que se pretende explicar con las anteriores figuras (figuras 8 y 9) lleva a que se trace una estructura que permita una mejor planificación, pues de acuerdo; no obstante, puede que el desarrollo del territorio metropolitano que se logre no sea el mejor, o el que produzca mejores resultados, pues esto dependerá en gran parte según Poveda (2008) a la identidad regional y al fuerte sentido de pertenencia que exista, y es aquí donde surge la siguiente incógnita: ¿los Municipios y Estados de la ZMVM o de una ZM cualquiera, se autodeterminan o reconocen como parte de una metrópolis?

Por otra parte, hay que dejar claro que la planeación o los planes de desarrollo

se ha planteado como un ejercicio temporal – abstracto, cuyo objeto final es realizar una programación más o menos detallada del gasto por vigencias fiscales de un año, en un horizonte de tiempo de cuatro años [... O más años]. Se trata de ponerle metas y recursos a lo que se conoce como el “Programa de Gobierno” del mandatario territorial electo. (Ibídem, p. 19)

Y aunque no detalla en muchos casos la ubicación espacio – temporal de los proyectos con claridad, a continuación se hace un análisis de los planes de desarrollo del Estado de México, el Estado de Hidalgo y la Ciudad de México, observando si están presentes en ellos intenciones de coordinación y cooperación, obedeciendo de esta forma a un comportamiento de planificación con visión metropolitana teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos el documento de gobierno aparece como una invocación a veces marginal o como una propuesta inmaterial.

4.2 LA PLANEACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, ESTADO DE HIDALGO Y LA CIUDAD DE MÉXICO, INDICIOS DE UNA VISIÓN METROPOLITANA.

Aunque los planes de desarrollo se construyen a priori al ejercicio gubernamental de los dirigentes políticos y surgen como proyectos pilotos o como cartas de navegación de la administración pública de un territorio, no hay que desmeritar su papel dentro del proceso de desarrollo, pues, aunque muchos de los elementos consignados en el plan no se lleven a buen término, es un punto de partida para evaluar o al menos identificar la acción de un buen gobierno.

Tal como ya se dijo en el capítulo tres, un buen gobierno supone eficiencia y eficacia, que abone al logro del desarrollo por medio del buen uso de los recursos, dirigiendo el gasto hacia variables que impacten la calidad de vida de los ciudadanos; ahora bien, en el segundo capítulo se profundizó en la dirección de los recursos y si en realidad se destinaban hacia dichas variables, en este caso la inversión, pues bien, ahora enlazado a ello y como elemento inseparable se presenta los planes de desarrollo, los cuales permitirán tener un enfoque completo de la eficiencia y eficacia de la gestión, pues a partir de los documentos de planeación será posible ver qué tan capaces son los gobiernos de generar proyectos y programas que impacten de manera positiva la calidad de vida de la población.

Dicho de otro modo, la planeación - los planes de desarrollo integran

el “pensar” el “diseñar” y el actuar, es decir, ubica a la planificación en el campo de la construcción de un proyecto social y territorial del desarrollo, dentro del espacio de gestión que le compete a la integración Estado – Sociedad – Territorio, por lo que es imposible concebir a la planificación como una “actividad” especializada y aislada respecto de la gestión y aún menos contrapuesta a ella. (Poveda, 2008, p. 49)

Una ZM con un tipo de gobierno intermunicipal como la ZMVM presenta grandes dificultades para encaminar la planeación hacia un efectivo desarrollo, pues esta dependerá de los propósitos incorporados por las entidades que la conforman, cada una bajo las intenciones que establezca en su propio plan. Considerando esto, las dificultades que se pueden identificar para un efectivo desarrollo dentro de la ZMVM son 2:

1. Que, en muchos de los casos, la visión de desarrollo de los Municipios y Estados de la metrópolis no correspondan a una misma lógica, y,
2. Que, debido a la diferencia de periodos de gobierno, las acciones de una de las administraciones no contribuyan al cumplimiento de las metas compartidas e instauradas con otro gobernante y que al momento de cambio de agenda pública (posesión de un gobierno nuevo) se desfigure la idea de un proyecto político continuo.

Es, por tanto, que el plan de desarrollo además de inscribirse y delimitar una condición concreta de territorialidad – derivada de un espacio jurídico definido para el Municipio o Estado –, debe considerar, de acuerdo con Poveda (2008), una pertenencia regional; “de hecho, en términos de las relaciones socio-económica, ambientales y políticas, los límites municipales no constituyen "barreras" ni a los efectos ni a las causas de la problemática local” (p. 65 – 66). Por otra parte, el plan no puede estar solamente circunscrito a los límites de un período de gobierno, pues en esencia, un plan en realidad debe ser reconocido y atendido como un proyecto de sociedad y no reducirlo a un proyecto de un mandatario.

El marco en el cual debe ubicarse el plan de gobierno es uno de tendencia estratégica que comprometa medianos y largos plazos, y no, que el proyecto local postule ideas cortoplacistas que den únicamente respuesta a un momento de coyuntura política, por lo tanto, en ese orden de ideas, el reto y lo complejo radica en la continuidad, o sea, que cada nueva administración reconozca que adquiere un compromiso con el actual propósito de desarrollo, producto de las acciones precedentes a su gobierno, y en el contexto metropolitano, considerar también las intenciones de los territorios relacionados dentro de la metrópolis, no perdiendo de vista la perspectiva de construcción de proyecto de sociedad.

En consecuencia, en esta parte, se realizará una revisión de los planes de desarrollo del Estado de México, Hidalgo y de la Ciudad de México, observando si existen entre ellos elementos relacionales que establezcan el interés por acciones a escala metropolitana, o sea, identificar planes y programas comunes entre los tres, o al menos, reconocer la existencia de acciones que comprometan la intervención en el territorio de (las) otras unidades territoriales de la ZMVM dentro de los documentos de planeación como evidencia de cooperación y coordinación que consoliden e impulsen el desarrollo.

Sin duda alguna, por si solo los planes de desarrollo no permitirán dar un diagnóstico de buen gobierno o de eficiencia y eficacia de manera completa, pues como se ha venido enfatizando es necesario el no desligar el proceso presupuestario dado que es esencial la confrontación necesidades – recursos; o sea, por una parte los planes de desarrollo ubican esas necesidades y el proceso presupuestal determina los recursos, siempre teniendo presente que como ZM dichas acciones o al menos la construcción del desarrollo tiendan a hacia la cooperación y coordinación.

De acuerdo con Baños (2013), la coordinación es una figura que como tema de administración pública se encuentra en varias ocasiones consignado en la Constitución Política Mexicana pero que, a pesar de ello, en la práctica presenta múltiples limitantes para su implementación como, por ejemplo:

1. Intereses políticos, partidistas y clientelismo
2. Diferencias en las temporalidades de las administraciones gubernamentales
3. Inexperiencia de los actores
4. Falta de confianza

Por ello las administraciones gubernamentales pertenecientes a ZM deben realizar esfuerzos conjuntos y demostrar gran compromiso; como experiencia de ello, de acuerdo con Baños (2013) los gobiernos municipales de la Zona Metropolitana de la Bahía de Banderas (ZMBB) en su proceso de generación de gestión compartida en los temas de interés mutuo (Ej.: sistemas de movilidad, seguridad, ampliación de infraestructura y/o equipamiento estratégico de alcance regional entre otros.) sentaron como bases de convenio, que en conjunto se fortalecerían las actividades económicas y sociales para los Municipios comprometidos en la ZM sin distinción preferente de alguno sobre otro; y que los Municipios de la ZM realizarían esfuerzos para coordinarse y asociarse en recursos y gestión de tal forma que se logre alcanzar de manera eficiente la prestación de servicios públicos y la realización de obras de infraestructura, instalaciones y equipamiento urbano.

Por consiguiente, el análisis que se presenta a continuación pretende revelar los propósitos de desarrollo dentro de los planes de gobiernos de la ZMVM desde el 2005 hasta el 2016,

análisis que estará estructurado en cinco ejes (objetivos del plan, Zona Metropolitana, coordinación metropolitana, principios de desarrollo y planes de inversión), que a su vez estarán divididos en tres grandes grupos de la siguiente manera.

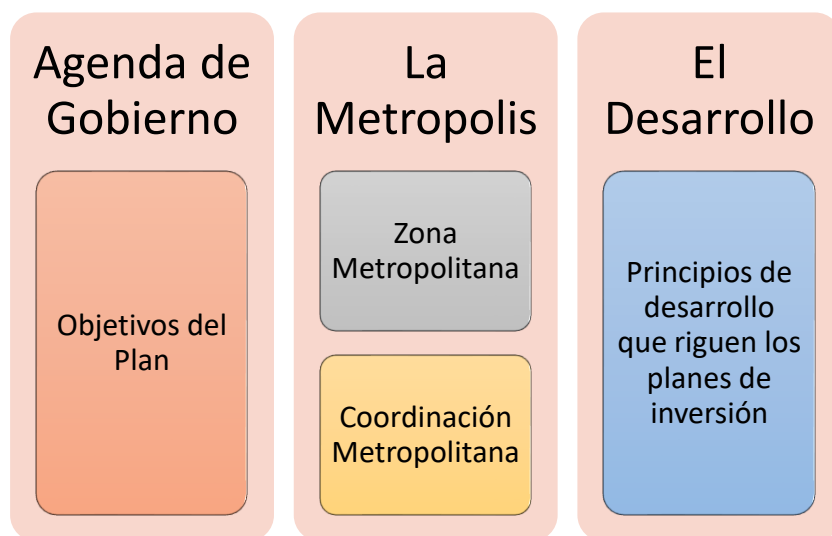


Figura 10. Estructura para el análisis de los planes de desarrollo

Fuente: Elaboración propia

Los tres grandes grupos en los que se estructura el análisis de los planes de desarrollo de la ZMVM responden a los intereses de esta investigación, al ser elementos presentes de manera específica dentro de los planes y donde de manera más concreta será posible observar propósitos de alcance metropolitano o un diseño de planificación que contemple una vinculación con territorios vecinos, y debido a ello, acciones que impacten a los mismos.

Puede que el primer grupo “Agenda de Gobierno” al referirse a un aspecto más general y que engloba todo el propósito del plan gubernamental, quizá no haga estricto énfasis en lo metropolitano, sin embargo, se incluye aquí por su naturaleza, ya que se diseña bajo la perspectiva de un proyecto político, que diagnostica y que establece prioridades y objetivos que sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, lo que lo hace imprescindible para justificar y guiar planteamientos y estrategias que puedan encontrarse en el grupo de “Lo Metropolitano” y “El Desarrollo”.

4.2.1 Análisis de los planes de desarrollo de la ZMVM durante el 2005 al 2016

Es importante no olvidar a partir de aquí que la planificación no debe considerarse únicamente como un ejercicio académico, pues a lo largo del tiempo, se ha constituido como una tarea de los consultores y asesores políticos, convirtiéndose en un ejercicio de investigación que discute y establece coherentemente diagnósticos y proyecciones macroeconómicas y sociales. No obstante, por el contrario, en este apartado se busca recuperar la visión de la planeación como “una construcción de decisiones que afectan al colectivo de cara a lograr la concreción de un proyecto de desarrollo políticamente deseado” (Poveda, 2008, p. 55) que determina un rumbo, y obliga a los ejecutores a utilizar herramientas como el presupuesto para cumplir con los propósitos establecidos en el plan.

De esta manera, como se ha venido argumentando en la idea indisoluble de la planeación y el presupuesto, debe considerarse que, en su conjunto, el plan como lo dice Bettleheim (1973), aparece como una actividad encaminada a fijar objetivos y prioridades de desarrollo, a determinar los medios para alcanzarlos y a usar de manera efectiva esos medios, para alcanzar los objetivos y metas trazadas.

De esta forma el siguiente análisis pretende identificar evidencias de coordinación que como lo menciona Wiesner, Garnier y Medina (2000); tiene un alto componente técnico y tiene alcances que van más allá de

"hacer compatibles" las acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. (p. 67)

La coordinación, desde una óptica de planificación que es la que guía este análisis, supone que las políticas logren integrar todas las decisiones y acciones de gobierno, que, aunque resulten ser diferentes debido a las realidades territoriales, de cierto modo converjan hacia una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo. En otras palabras, “se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados

resultados de la acción pública en su conjunto, y no solo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales.” (Ídem) o para este caso municipales.

Ahora bien, con la intención de identificar evidencias de una coordinación que suponga una misma visión, se analizaron los planes de desarrollo del Estado de México, el Estado de Hidalgo y la Ciudad de México, encontrando lo siguiente:

4.2.1.1 Agenda de gobierno

Con relación a la agenda de gobierno, se pudo observar que los objetivos en todos los planes de desarrollo apuntan a la creación de condiciones sociales y económicas que mejoren la calidad de vida de sus habitantes, incorporando la necesidad de atender demandas como los servicios básicos, la salud, la educación y vialidades, obviamente como se esperaría en esta primera parte los objetivos de desarrollo guardan absoluta coherencia, ahora bien, es de destacar de manera específica que algunos de los gobiernos amplían mayores alcances; por ejemplo, en la Ciudad de México desde el 2007 se hace amplio énfasis en la equidad de género, la equidad, la diversidad sexual y la defensa de los derechos humanos. El Estado de Hidalgo por su parte hace una mayor mención en el aumento de la productividad y la inversión, competitividad y seguridad mientras que el Estado de México, postula de manera incisiva la seguridad pública y la económica, resaltando en este último la función del mercado y la necesidad de la intervención del sector privado.

Si bien, en esta primera parte del análisis no es evidente una disparidad con la línea objetiva de los planes de desarrollo, que por lo visto guiarán la operación de los gobiernos hacia un mismo sentido, hacia un bienestar social que permita que toda persona cuente con las capacidades intelectuales y físicas para alcanzar una vida plena; además, también fue evidente que en un horizonte temporal no hay bifurcaciones, sino, que por el contrario, se vislumbra la intención de mantener la misma línea objetiva de los gobiernos anteriores, aspecto importante en este punto.

4.2.1.2 Lo metropolitano.

Entrando ahora más a detalle en el tema de la metrópolis, se identificaron 2 ejes importantes, uno, el de la ZM y otro, referente a la coordinación metropolitana. En el primer eje se identifica cómo los gobiernos delimitan la ZMVM, pues resulta importante saber si hay homogeneidad en dicho aspecto, ya que si los gobiernos consideran configuraciones metropolitanas distintas, no sería para nada extraño que no se lleve a cabo un efectivo proceso de coordinación, ya que los esfuerzos se estarían apuntando a y con territorios totalmente distintos; en el segundo eje, se identificará si los planes de desarrollo de los gobiernos metropolitanos consideran un apartado a este aspecto, pues como se vio al principio de este capítulo, la coordinación es un elemento importante y debe considerarse dentro de los planes de gobiernos de las entidades que conforman territorios metropolitanos, no obstante, el fin de este eje es identificar si se conciben estrategias que permitan el logro de una coordinación, y además, si los gobiernos diagnostican los problemas que pueden evitarla y las posibles soluciones que estos plantean para superar dichos problemas.

En primera instancia, en todos los planes de desarrollo existen apartados que hacen mención a la metrópolis, asunto que deja un panorama positivo para pensar que hay intenciones para atender la metropolización y que de cierta forma hay apropiación de ese espacio, en donde los tres Estados en cuestión se asumen como parte de la ZM; ahora bien, lo que se intenta responder a continuación es ¿a qué ZM?

No cabe duda que al leer los planes de desarrollo en muchos casos hay ambigüedad en la determinación de a qué ZM se hace referencia, pues constantemente se usan términos como metrópolis y región como sinónimos al igual que esta investigación, sin embargo, en varias ocasiones en los planes de gobiernos se hace notoria una distinta delimitación de la ZMVM que en algunos casos incorpora diferentes Municipios e incluso otros Estados. En algunos casos, resulta algo confuso cuando se menciona que la ZMVM es un subsistema que forma parte de otro más amplio (una región megalopolitana), del sistema de metrópolis de la región centro-país conformada por ciudades, regiones y corredores industriales de la Ciudad de México, los Estados de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y Querétaro; que, aunque no resulta falso, si parece priorizarse por encima de la propia metrópolis.

Es quizá obvio que los gobiernos, consideren de mayores oportunidades las relaciones económicas con territorios que sumen mayores ventajas, avances y crecimiento, y que quizá en muchos casos aportan más beneficios que las resultantes con los Municipios de la ZMVM; sin embargo, esto puede evitar o limitar los esfuerzos y cooperación con los Municipios que realmente pertenecen a la región metropolitana ocasionando ausencia de estrategias suficientes que abonen progreso al proceso de desarrollo de la metrópolis y de la eficiencia en la gestión del territorio.

Se encuentra que en los gobiernos de la Ciudad de México se presta mayor atención a la región central mencionada anteriormente y no hay una mención precisa de la ZMVM, es solo a partir del 2013 que de manera específica se aclara su delimitación de acuerdo con el Sistema Urbano Nacional, donde incluye un total de 100 Municipios (21 del Estado de Hidalgo, 59 del Estado de México, además de las 16 Delegaciones del Distrito Federal), que bajo un análisis transversal difiere con la configuración expuesta en los planes de desarrollo del Estado de Hidalgo y del Estado de México, pues por su parte, el primero incorpora de su Estado 28 Municipios, además de Tizayuca, mientras que el segundo, reconoce únicamente un solo Municipio de Hidalgo, el Municipio de Tizayuca.

Lo anterior, demuestra ausencia de consenso en el reconocimiento de la ZMVM, lo que sin duda puede detonar dificultad en la coordinación, pues estaría presente una visión de cooperación enfocada hacia distintos territorios, lo que en últimas, puede interpretarse como tropiezos que dejarían como evidencia pocas probabilidades de que existan políticas públicas que coincidan e impacten los mismos espacios, y que en términos de acuerdos y planeación resulte por el contrario, mayor desarticulación y fragmentación de la metrópolis.

Con respecto al tema de coordinación metropolitana los Estados en sus planes de desarrollo identifican varios problemas que diagnostican como obstáculos para avanzar hacia una efectiva coordinación, por ejemplo, en el gobierno de la Ciudad de México, desde el 2005 hasta el 2006, se acentúan que dentro de la ZM existen más rezagos y desacuerdos, producto de inconsistencias institucionales, ya que según afirma en el diagnóstico del plan, históricamente ha existido dispersión de esfuerzos y recursos; además, de prioridades hacia criterios políticos o comerciales por encima de las necesidades reales de la población. Por último, enmarca un amplio desequilibrio financiero y de disponibilidad de recursos públicos

que favorece altamente al Estado de México debido a que este Estado recibe de la Federación aportaciones significativas en el orden municipal, mientras que la Ciudad de México ha quedado excluido de esos apoyos. A partir del 2007 hasta el 2016, la visión de la problemática en torno a la coordinación toma otro sentido, pues se establece que la falta de la coordinación metropolitana en realidad es causa del desorden en materia de desarrollo urbano y de la falta de una planeación integral con una visión metropolitana de proximidad, accesibilidad y equidad.

Por su parte, en el Estado de México, los gobiernos mencionan un complejo problema de gobernabilidad metropolitana que no ha permitido una debida atención a los procesos de coordinación, que, aunque exista reconocimiento y consenso de la problemática metropolitana, la realidad es que la diferencia en las legislaciones, los múltiples intereses de las diversas fuerzas políticas, productivas y de los grupos sociales que conviven en ese espacio urbano dificulta la toma de decisiones y la organización de la ZM. Además de esto, desde el 2012, se hace mayor énfasis en la heterogeneidad de la ZMVM como un problema para generar políticas o acciones coordinadas que logren beneficiar de manera generalizada a la región, pues como lo exponen a partir de ese año “la composición industrial del DF y la de los Municipios de la zona conurbada difiere en muchos aspectos”³².

Es importante agregar aquí que en los apartados de coordinación metropolitana en los planes de gobierno de la Ciudad de México y del Estado de México, no se hace mención alguna de algún Municipio del Estado de Hidalgo, lo que resulta paradójico pues en varios periodos de gobierno reconocen la presencia de Municipios de ese Estado como parte de la ZMVM pero no parecen ser importantes para el ejercicio de coordinación metropolitana, asunto que lleva a cuestionarse si la minoritaria participación del Estado de Hidalgo en la ZM lo deja como

³² Por ejemplo, la capital del país es uno de los principales centros financieros a nivel nacional y de América Latina. La consolidación de los servicios financieros en el DF ha generado economías de escala que benefician a un gran número de actividades profesionales de alto valor agregado, tales como abogados, consultores, auditores, etc., de modo que esas profesiones tienden a concentrarse en la capital. Así, la atracción de actividades de alto valor agregado eleva la productividad media del sector servicios en el DF, no sólo respecto a la ZMVM sino a todo el país. Dicha situación se registra también en otros servicios de alto valor agregado, que obtienen beneficios al concentrar sus actividades en una geografía con características únicas, haciendo que la productividad de los servicios financieros sea 3.4 veces mayor que en el Estado de México. (Plan de Desarrollo del Estado de México 2011 – 2017, p. 106)

un caso aislado o sin representatividad dentro de los procesos de cooperación y coordinación metropolitana.

A diferencia del Estado de México y la Ciudad de México, el Estado de Hidalgo reconoce que la metropolización ha absorbido parte de su territorio. En los dos periodos de gobierno ejercidos desde el 2005 hasta el 2016, hay consenso existe carencia de un marco general de planeación del desarrollo urbano, que de cierta forma limita la existencia de coordinación, lo interesante en el Estado de Hidalgo, es que reconoce el problema no desde arriba, sino que se apropia como parte del mismo problema y asume que en las municipalidades hay carencia también de marcos regulatorios de desarrollo urbano y que debido a la falta de normatividad, y que como consecuencia de ello puede que exista poco interés y participación en el ordenamiento de su territorio. Es cierto que en Hidalgo se presta una atención importante a las acciones metropolitanas pues en los últimos años el territorio Hidalguense, más específicamente el Municipio de Tizayuca ha sufrido varias transformaciones que son nuevas para ellos y que de cierta forma causan preocupación, por ejemplo, efectos de crecimiento acelerado y desordenado de la franja sur, aumento de desarrolladores urbanos, incrementos del precio del suelo entre otros más, que ya son conocidos en el territorio capitalino y Mexiquense.

Si bien es cierto que lo anterior puede ser causa de que en los planes de desarrollo del Estado de Hidalgo se piense de manera contundente en la necesaria coordinación metropolitana, más específicamente en el gobierno 2011 – 2016 en el cual se menciona que no se trata de actuar simplemente sobre conurbaciones, sino que la idea debe estar en “crear bases para orientar un desarrollo de redes heterogéneas de ciudades que interactúan entre sí sobre territorio de varios Municipios”³³.

Como acciones de respuesta los gobiernos del Estado de Hidalgo reconocen dos cosas;

1. Los planes de desarrollo municipal habrán de alinearse a los planes de desarrollo metropolitano correspondiente, y a su vez al Plan Estatal de Desarrollo. El reto es lograr inducir el perfeccionamiento de la legislación estatal vigente, salvaguardando

³³ [Donde...] cuya interacción depende, en gran medida, el desarrollo urbano, la competitividad económica, los equilibrios ambientales, y el bienestar de la población de cada ciudad y zona metropolitana (Plan de Desarrollo del Estado de Hidalgo 2011 – 2016, p. 138)

la soberanía del Estado y la autonomía del Municipio libre, de modo que la coordinación y gestión unificada de las funciones de gobierno a escala metropolitana sean efectivas, congruentes y consistentes, y no dependan, como ha sucedido, de la posibilidad de la concurrencia y del voluntarismo político. (p. 141). Y,

2. Reconoce que el presupuesto debe ser atendido a detalle y debe contribuir al desarrollo metropolitano³⁴

Ya identificados algunos de los problemas que rezagan la coordinación metropolitana pudo identificarse también que algunos de los gobiernos de la ZMVM en sus planes de desarrollo tuvieron en cuenta apartados para atender a esos problemas con algunas propuestas y posibles soluciones, dicho aspecto deja un escenario positivo pues demuestra la intención de los gobiernos para formular estrategias que atiendan la desarticulación de los gobiernos y salvaguardar el propósito de desarrollo metropolitano.

Como resumen de las posibles soluciones encontramos lo siguiente:

➤ Ciudad de México

1. Redefinir los ámbitos institucionales que finquen acuerdos perdurables y compromisos irrenunciables.
2. Es necesario establecer un nuevo marco legal que favorezca la ampliación, el cumplimiento y la consolidación de los acuerdos y convenios de coordinación entre el Distrito Federal y los Estados colindantes en las diversas materias que los interrelacionan y corresponsabilizan.
3. Crear un nuevo marco legislativo. Una fundamentación más sólida e incluso impulsar una legislación particular que precise e imprima un carácter de obligatoriedad institucional a la celebración de estos pactos y su puntual cumplimiento.
4. Impulsarse una acción a partir de legisladores del Distrito Federal y el Estado de México para la creación de un Parlamento Metropolitano (queda al margen el

³⁴ El ejercicio de los recursos en obras de carácter e impacto metropolitano, debe ser supervisado muy a detalle, el presupuesto que cada Municipio destine debe ser focalizado a satisfacer las necesidades de la población, o los requerimientos del desarrollo económico y social con impacto más allá de su respectivo territorio municipal y con el afán de contribuir al desarrollo metropolitano. (Ibídem, p. 140)

Municipio de Tizayuca o en su defecto, la participación del Estado de Hidalgo en algún grado).

5. Revisar los criterios y los montos de inversión de los recursos públicos de los gobiernos participantes y la creación de infraestructura de uso y beneficio mutuo.
6. La gestión pública del transporte debe asumir también la problemática del crecimiento del transporte automotor, privado y de carga, que prevalece en toda la ZMVM. Se requieren sistemas efectivos de control en su uso y gestión, así como hacer frente a la dependencia del automóvil y a los impactos negativos que genera en el medio ambiente, la salud, el tránsito y el mantenimiento de las calles.
7. Elaborar los estudios para identificar las complementariedades metropolitanas entre Delegaciones y Municipios de la ZMVM, que permitan conformar bloques de equipamientos y actividades económicas para atender y equilibrar la distribución de los servicios, así como para completar cadenas productivas y elevar los niveles de competitividad de la metrópoli en su conjunto.

➤ Estado de Hidalgo

1. La principal tarea es asegurar la debida coherencia entre planes municipales y el plan estatal de desarrollo y, por ello, se promoverán los acuerdos y convenios necesarios para su integración, con estricto apego a la autonomía del Municipio, alentando e incentivando la continuidad no obstante la eventual alternancia política en los ayuntamientos
2. Promover que los proyectos y acciones gubernamentales sean diseñados a partir de enfoques sistemáticos e integrales bajo principios y criterios de transversalidad, que permitan actuar de manera coordinada y maximizar el beneficio e impacto de los proyectos estratégicos de desarrollo. - Métodos de enlace y articulación –

➤ Estado de México

1. El gobierno del Estado continuará promoviendo la reinstalación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana para que, junto con el gobierno del Distrito Federal, se pongan en práctica programas orientados a resolver problemas de seguridad pública, procuración de justicia, medio ambiente, agua, transporte,

- infraestructura, ordenamiento de asentamientos urbanos, crear fondos para obras y servicios, establecer delimitaciones territoriales y un nuevo marco jurídico metropolitano.
2. Creación del Fondo para Obras Metropolitanas que recibirá aportaciones iguales del gobierno de la República, del gobierno del Distrito Federal y del gobierno del Estado de México.
 3. Renovar el sistema de coordinación vigente, con base en comisiones de coordinación general y sectorial para atender problemas de agua y drenaje, de transporte y vialidad, seguridad pública, procuración de justicia y de medio ambiente. De igual modo se mejorarán las instancias de coordinación de los Municipios de la zona conurbada de la capital del Estado
 4. Impulsar la renovación de acuerdos y convenios entre las instancias de gobierno metropolitanas para la homologación de políticas, métodos y acciones entre gobiernos y niveles de autoridad

Efectivamente los documentos de planeación de los Estado de México, Hidalgo y la Ciudad de México dan evidencia de apartados importantes donde se da atención a la coordinación metropolitana; está presente sin duda alguna, una preocupación por establecer mecanismos que permitan un mejor sistema de vinculación y desarrollo conjunto entre las entidades partícipes de la ZM a manera de acuerdos, mejoras y equilibrios en asuntos de transferencias presupuestarias.

En unos planes de desarrollo más que en otros, se expresa de manera más específica la pretensión de las estrategias de coordinación metropolitana o a qué eje de actuación corresponden sus acciones, tal es el caso de la Ciudad de México desde el 2005 hasta el 2006 donde se enfatiza que los convenios de coordinación que se efectúen, deben atender las necesidades económicas y sociales además, insiste en “establecer nuevas comisiones y subcomisiones que ensanchen estos acuerdos en el orden de desarrollo económico y financiero, empleo, turismo, educación o cultura” (Plan de Desarrollo Ciudad de México [2001...] 2005 – 2006, p. 67); esto sin dejar de lado de manera enfática el hecho de obtener beneficios recíprocos entre las entidades vinculadas. En ese mismo periodo de gobierno se

establece que “La coordinación en la metrópolis estará orientada en políticas de urbanismo, obras, servicios de agua y drenaje, transporte y desarrollo económico”. (Ídem)

Desde el 2005 el gobierno del Estado de Hidalgo coincide de cierta forma con la política de coordinación en la Ciudad de México, puesto que una de las preocupaciones más importantes en Hidalgo son las aguas residuales de la Ciudad de México y la ZM³⁵, que a manera de atención al problema ve la necesidad de “promover acciones de corresponsabilidad entre el Gobierno de Hidalgo y los del Estado de México y del Distrito Federal” (Plan de Desarrollo Estado de Hidalgo 2005 – 2001, p. 80), para abordar temas como este, derivados precisamente de la metropolización; en la misma línea, el Estado de México desde el 2005 hasta el 2016 ve la necesidad de reforzar la coordinación en materia de tratamiento de agua, para lo cual establece “una distribución equitativa y sustentable de las fuentes de abasto de aguas compartidas, así como la rehabilitación de la cuenca del Lerma, del Balsas–Cutzamala y del Valle de México-Pánuco.” (Plan de Desarrollo Estado de México 2005 – 2011, p. 115) y la de “fomentar mecanismos de cooperación intermunicipal para el desarrollo de la infraestructura de agua potable, de alcantarillado y de saneamiento” (Plan de Desarrollo Estado de México 2012 – 2016, p. 180).

Hay que mencionar que en el periodo posterior al 2006 (2007 – 2012) en la Ciudad de México no son notorias acciones específicas en el tema de coordinación, únicamente el documento menciona la importancia de tener esfuerzos de coordinación metropolitana; sin embargo, hace énfasis en que el limitado ámbito de competencias de la Ciudad de México dificulta este proceso, asunto que marca una posible rezago para dar continuidad a las acciones ejercidas por el gobierno anterior, que coincide también con los esfuerzos que se priorizan en los otros Estados de la ZMVM, lo cual podría traducirse en una desarticulación de objetivos y una limitación para las acciones de coordinación al no converger los principales intereses de los gobiernos.

³⁵ Las aguas residuales “son desalojadas a través del emisor central y el gran canal de desagüe hacia el río Tula, con efectos en mantos acuíferos, cuerpos de agua, salud pública y en los sistemas biológicos acuáticos y terrestres, y se acentúa por el insuficiente tratamiento de aguas residuales y por el hecho de que muchas localidades no cuentan con servicio de alcantarillado y saneamiento, así como del manejo adecuado de residuos sólidos.” (Plan de Desarrollo Estado de Hidalgo 2005 – 2011, p. 82)

De igual forma el gobierno siguiente en la Ciudad de México 2013 – 2016 [...2018] en su agenda no contempla como prioridad estas acciones, más bien, en resumen, los dos últimos gobiernos dentro del periodo de estudio de esta investigación se centran en planos institucionales y son enfáticos en estrategias dirigidas a la creación, reforma y fortalecimiento de comisiones metropolitanas, además de mencionar en algunos apartados temas como el de la movilidad, el metro y suburbano.

Sin duda alguna, el tema de movilidad descrito en los planes de desarrollo para la Ciudad de México durante el 2006 hasta el 2016 también está presente en los del Estado de México, donde resulta ser más relevante quizá porque como lo dicen ambas entidades hay una gran relación funcional entre ambas entidades ya que:

desde 1985 la Ciudad de México se convierte en expulsor neto de población, [...] es decir, salen más de los que ingresan. Sin embargo, el número de personas que viven en el Estado de México e Hidalgo y trabajan en la Ciudad de México sigue creciendo y significa una presión considerable sobre los servicios de la capital mexicana. (Plan de Desarrollo Ciudad de México 2007 - 2012, p. 13)³⁶.

4.2.1.3 El desarrollo.

Por último, como parte final del análisis de los planes de desarrollo en la ZMVM, se identificarán los principios de desarrollo que guían los planes de inversión en cada uno de los periodos de gobierno, de tal manera que se pueda identificar el proyecto global de desarrollo del plan y de la administración; o sea, los ejes sobre los cuales estarán situadas las inversiones, proyectos y estrategias para responder a las demandas urbanas, sociales y económicas. En consecuencia, se pudo observar que las diferentes administraciones se encuentran relacionados bajo los siguientes ejes de desarrollo:

³⁶ El Distrito Federal es fundamentalmente el ámbito del trabajo, mientras que el Estado de México el de habitación. Esta situación propicia una creciente e intensa movilidad cotidiana de la población en el interior de la ZMVM. (Plan de Desarrollo Ciudad de México [2001 ...] 2005 – 2006, p. 11)

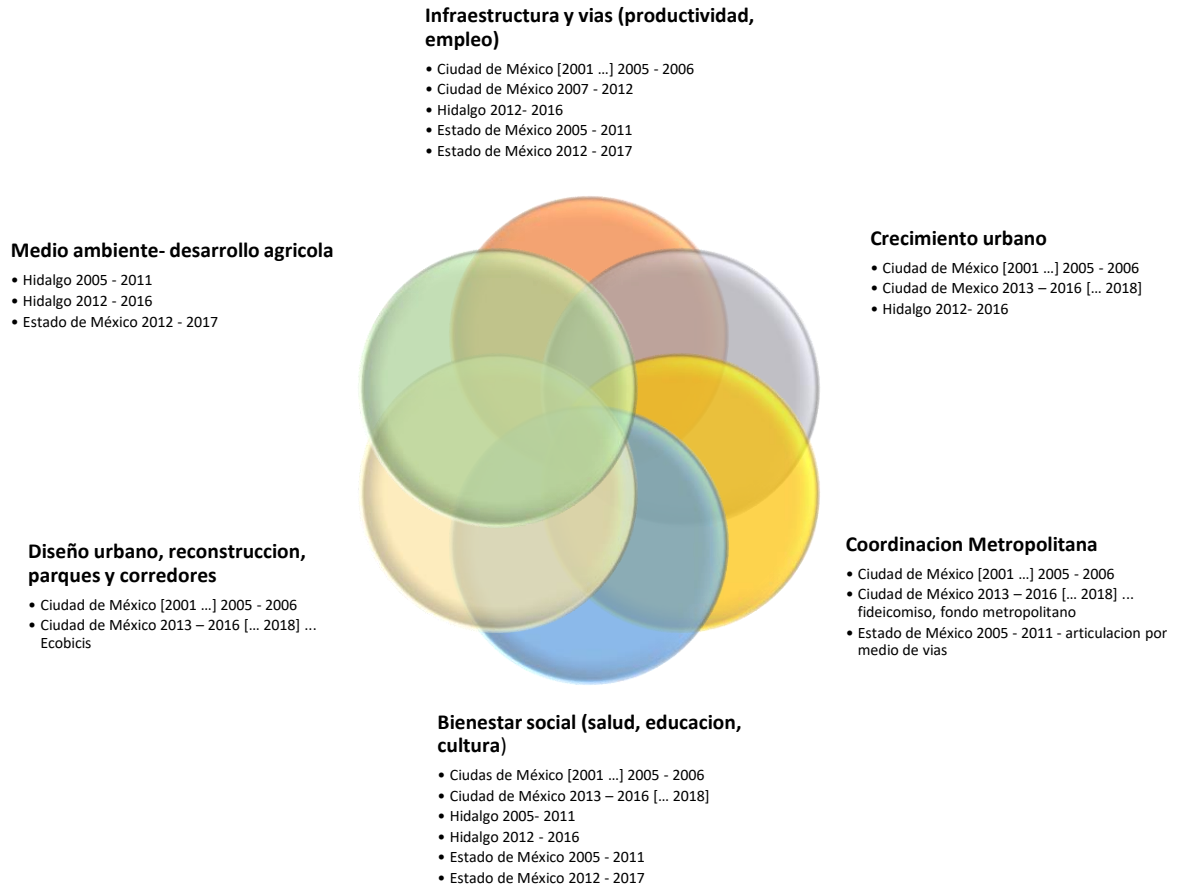


Figura 11. Ejes de desarrollo de los planes estatales de la ZMVM
Fuente: Elaboración propia a partir de planes Estatales de desarrollo

La anterior figura devela el énfasis de desarrollo que mantiene cada uno de los periodos de gobierno en la ZMVM desde el 2005 hasta el 2016, si bien, puede constatar que en su mayoría las administraciones de esta ZM han coincidido y convergen hacia propósitos de bienestar social e infraestructura, aspectos directamente relacionados con la inversión, lo que resulta un tanto contradictorio, pues como se vio en el capítulo anterior, los gastos en este rubro fueron bajos con relación a otros gastos, que no quiere decir que no hayan sido productivos y positivos, sin embargo, deja el interrogante si en realidad la construcción del plan de gobierno en últimas sucede como una documento que modela escenarios de equilibrios y buenas prácticas como estrategia política, pero que en el camino va

desfigurándose e incumpléndose, mostrando en los resultados una disociación de lo planeado y lo ejecutado, una baja correlación entre el plan y el proceso presupuestario.

Por ahora, lo que se pretende ver en este capítulo son las intenciones de coordinación en los planes de gobierno, si hay o no evidencia de que en el proceso de planificar los territorios existe la consciencia de formar parte de la ZMVM y si esa misma consciencia se ha traducido en el planteamiento de estrategias que comprometan otros territorios, todo esto, precisamente al reconocer que hay un estrecho vínculo e impacto entre los territorios vecinos más precisamente los metropolitanos.

4.3 REFLEXIONES ACERCA DE LAS DIRECTRICES DE PLANEACIÓN DESDE EL 2005 HASTA EL 2016 EN LA ZMVM

Llegados a este punto, luego de resaltar la importancia de la coordinación y cooperación dentro de la planificación de las entidades metropolitanas y después de analizar los planes de desarrollo de los Estados de la ZMVM, la idea es, de acuerdo a ello, hacer una serie de reflexiones sobre si la visión de planeación refleja de alguna forma una misma dirección en las acciones y políticas dentro la ZMVM, y detallar específicamente hacia que ejes se proyectan, pero sobre todo, que den evidencia de alcances metropolitanos. Ahora bien, conforme a esto se resume lo siguiente:

1. En todos los planes de desarrollo estatales de la ZMVM se hace referencia a alguna práctica relacionada con el desarrollo metropolitano, haciendo referencia a la celebración de convenios y acuerdos de asociación y cooperación, así como también, a la creación o fortalecimiento de comisiones metropolitanas.
2. Las acciones y políticas de desarrollo en la ZMVM giran en torno a mejoramiento de la prestación de servicios públicos, la movilidad y conectividad, así como el mejoramiento del equipamiento e infraestructura existente, especialmente salud y educación.
3. Aunque es cierto que en todos planes estatales de la ZMVM desde el 2005 hasta el 2016 hay apartados específicos que atienden aspectos metropolitanos, lo que se puede observar es que no hay una total articulación en el sistema de planeación, puesto que

en varios periodos de gobierno las prioridades son diferentes, aunque todas sean estrategias de índole metropolitano, demostrando una falta de cooperación y comunicación.

4. No existen directrices bien definidas del desarrollo metropolitano, parece no haber consenso o al menos no una convergencia de la problemática y de las acciones a tomar para dar solución a los problemas metropolitanos, gran parte debido a la ambigüedad y diferencia con la cual se enmarca la ZMVM, en donde en algunos casos el Municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo queda excluido, y en algunos casos donde se incorpora, no aparece dentro de las estrategias metropolitanas de desarrollo.
5. Los factores que se identifican y que también inciden en una problemática de coordinación y de un efectivo desarrollo de la ZMVM tiene que ver con la atención prioritaria a relaciones económicas de mayor tamaño y beneficio económico o político, tal es el caso de la Ciudad de México, quien presenta mayor interés y atención en las relaciones económicas con la Región Centro del País (RCP), constituida por Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Estado de México y Ciudad de México e Hidalgo, priorizando por este hecho en algunos casos, mayor atención a políticas comerciales y privadas que apuntan con mayores beneficios hacia región, quedando rezagada la intervención o los esfuerzos hacia la ZMVM.
6. Tizayuca como una entidad marginal y de cierta forma nueva en los efectos de la metropolización ya en grandes magnitudes, ha presentado diversos problemas que la Ciudad de México y que el Estado de México ya conocen y a los cuales ya por experiencia pueden atender o mitigar, no obstante, la falta de integración de esta entidad por parte de la Ciudad y el Estado de México, dan cuenta de una ausencia de cooperación, más aún cuando el Estado de Hidalgo absorbe gran demanda habitacional que marca desafíos similares a los vividos en la Ciudad de México y el Estado de México, que además de la alta demanda en materia de vivienda e infraestructura, ha producido deterioro ambiental y, que sin embargo, la metrópolis no incorpora y también asocia dentro de los procesos de financiamiento de la gestión metropolitana.

7. En la mayoría de los planes de desarrollo existe una ausencia de participación de la sociedad civil como un actor que pueda participar dentro del control y evaluación de los programas metropolitanos.

Para finalizar este capítulo y estas reflexiones, resultaría interesante que los gobiernos de la ZMVM y en general de las ZM consideraran el siguiente fragmento, que de alguna forma apunta a un proyecto de desarrollo metropolitano construido a partir de la diferencia, donde:

ya no se trata de actuar sobre conurbaciones a partir del esquema de competencias concurrentes, sino de crear bases para orientar el desarrollo de redes heterogéneas de ciudades que interactúan entre sí, sobre el territorio de varios Municipios, y de cuya interacción depende en gran medida el desarrollo urbano, la competitividad económica, los equilibrios ambientales y el bienestar de la población de cada ciudad. Uno de los principales retos del desarrollo del Estado consiste en conseguir la integración de cadenas productivas y de mercados, lo que permite elevar la productividad y la competitividad económica, de lo que a su vez dependen las opciones de inversión y las oportunidades de empleo y ocupación productiva para la población (Plan de Desarrollo Estado de Hidalgo 2011 – 2016, p. 138).

CAPÍTULO 5. COORDINACIÓN FISCAL METROPOLITANA, CONVERGENCIA DEL MODELO DE PLANEACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

Luego de analizar la forma como los Municipios han usado los recursos, y de identificar en los documentos de planeación de los Estados de la ZMVM las intenciones hacia políticas de escala metropolitana, se procede a responder en este último capítulo sí, ¿la ZMVM funciona como un espacio coordinado y cooperativo que asegure la convergencia hacia una misma lógica de planeación desde el 2005 hasta el 2016? además, de identificar la directriz de planeación dentro de la metrópolis, en cuanto a inversión se refiere³⁷.

En otras palabras, este último capítulo pretende comprobar a partir de un análisis de correlación espacial la integración metropolitana y las directrices e influencia de la planeación de los Municipios y Delegaciones de la ZMVM, es importante reiterar como se ha venido diciendo a lo largo de esta investigación, que todo esto se hará a partir de los flujos financieros, pues de acuerdo con Flores y Flores (2013), “el presupuesto muestra la forma de cómo el gobierno extrae recursos a la sociedad, y cómo los redistribuye. En ambos ejercicios, la extracción y la distribución, el gobierno revela sus verdaderas preferencias y prioridades.” (p.1)

En sí, este capítulo revelará si las entidades a nivel local se involucran por medio de la disposición de los recursos a acciones de escala metropolitana, a través de aglomeraciones espaciales que denoten convergencia en los resultados de inversión, demostrando territorialmente, bajo esta premisa, que los esfuerzos conjuntos de asignación económica por parte de las entidades de la ZMVM han representado el logro de metas colectivas, orientadas a los intereses comunes de la región metropolitana o de manera más específica, al logro del desarrollo de la metrópolis tanto desde la perspectiva de desarrollo urbano como la de desarrollo social.

³⁷ Por medio de tendencias e influencias espaciales se identificará, si en conjunto, la ZMVM ha dirigido la ejecución del presupuesto hacia gastos en inversión que promuevan el desarrollo social o el desarrollo urbano, y además, si la tendencia de esos recursos de inversión responden a una dinámica de convergencia que como elemento determinante de cooperación y coordinación.

En consecuencia, se realizará para el desarrollo de este capítulo una introducción de la importancia de los análisis espaciales en los estudios regionales, como segundo, se explicará la metodología de la técnica espacial y la forma como se integrará en este análisis a partir del proceso presupuestario, como tercero, se mostrará una primera parte de los resultados, donde se analizan indicadores locales de asociación espacial (I de Moran) con el fin de demostrar si los datos económicos de inversión, como un indicador que incorpora las acciones dirigidas al desarrollo, presenta comportamientos como centro periferia, o si por el contrario, demuestra la existencia de correlación espacial³⁸ entre los Municipios y Delegaciones del Valle de México. Y, por último, como segunda parte de los resultados, se realizará un modelo espacial de clústers, con la intención de establecer la existencia o no, de una actuación integrada (convergencia) entre los gobiernos pertenecientes a la ZMVM durante el periodo 2005 al 2016, discriminando finalmente clústers de inversión urbana y social, observando de acuerdo a las aglomeraciones, las preferencias de los gobiernos a la hora de ejercer sus gastos.

5.1 ANÁLISIS ESPACIAL EN LOS ESTUDIOS REGIONALES Y SU IMPORTANCIA PARA EL ANÁLISIS DE COORDINACIÓN EN LA ZMVM A PARTIR DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DURANTE EL PERIODO 2005 – 2016

Los análisis geográficos que incorporan niveles espaciales son esenciales para análisis territoriales, pues permiten identificar características similares en el territorio y generar clasificaciones y/o agrupaciones, permitiendo un mejor análisis del comportamiento de las variables en el espacio, en otras palabras, gracias a este tipo de análisis de carácter geográfico es posible describir comportamientos o fenómenos a partir de una lógica que

³⁸ El caso de centro periferia, dará a entender que los gastos en inversión de una entidad no influye en las decisiones de inversión de alguno de sus vecinos, por ende, no es probable la asociación dentro de la ZM y como consecuencia de ello, se concluye la presencia de heterogeneidad y disociación del desarrollo dentro de la metrópolis; pero, por el contrario, dado el caso de autocorrelación espacial, se demostrará que las decisiones de inversión provocan spillovers o influencias en las decisiones de los vecinos, y en ese caso, la existencia de un patrón de asociación o clústers entre dos o más entidades, caracterizados por comportamientos semejantes en sus ejercicios fiscales de desarrollo y aportando evidencias de una convergencia en el desarrollo metropolitano.

supone que las variables o los resultados en un punto geográfico no es independiente de su entorno más inmediato.

En ese sentido, Galvis y Meisel (2010), aseguran que los análisis espaciales proporcionan evidencias y comprueban que en el espacio geográfico, todos o algunos fenómenos están interrelacionados, en especial los más cercanos, proposición que se deriva de la primera ley de la geografía o ley de Tobler “*Everything is related to everything else, but near things are more related than distant things*”, resultando para esta investigación un análisis pertinente al considerar que las metrópolis se caracterizan por la presencia de conurbaciones, que hacen que las entidades territoriales sean más cercanos y donde con mayor probabilidad existan influencias territoriales y de correlaciones, que permitan explicar el comportamiento de los recursos económicos y las decisiones de política pública entre otros fenómenos y características. Por lo tanto, con el tiempo han surgido técnicas de análisis espacial que respondan a estos comportamientos e intentan explicar las dinámicas producidas en el espacio – el territorio, tal es el caso de la econometría espacial³⁹.

En general, el análisis espacial permite según Anselin (1999), el uso de técnicas que lidian con las peculiaridades causadas por el espacio, a través del análisis estadístico de los modelos de la ciencia regional, favoreciendo los esfuerzos de la Economía para hacer efectiva la integración de la dimensión espacial para la explicación de fenómenos de propagación con base de datos económicos como el presupuesto, que para este caso en particular busca con base a las decisiones fiscales y con base a como el proceso presupuestario se distribuye en el territorio, dar explicación a la coordinación metropolitana, pues de cierta forma de acuerdo con Buzai y Baxelander (2006), “los estudios de la forma espacial privilegian generalmente el análisis de las unidades político-administrativas que dividen el territorio en un mosaico de perfecta contigüidad.” (p. 4 capítulo 7) como el caso de las ZM.

Para darle un sentido a este análisis basado en técnicas espaciales y a partir del presupuesto, se tendrá en cuenta cinco principios básicos determinados por Buzai (2006) para el análisis

³⁹ De acuerdo con Anselin (1999), los modelos aplicados en el ámbito de la Geografía surgen dentro de un subcampo de la economía a partir de la aplicación de un modelo denominado econometría espacial, que se ocupa del tratamiento de la interacción espacial y la estructura espacial en modelos de regresión

geográfico, estos principios son: 1. Localización, 2. Distribución, 3. Asociación, 4. Interacción y 5. Evolución

Dichos principios permitirán teorizar y explicar la posible existencia de agrupación y cooperación entre los Municipios y Delegaciones de la ZMVM, que si existen, permitirán identificar influencias de unos sobre otros; dichas influencias podrán ser positivas y/o negativas, lo cual estará expuesto en este trabajo como efectos de contagio ocasionados por la proximidad y por la cooperación presentada entre las unidades territoriales pertenecientes a la zona metropolitana; los cuales, de manera común presentarán según el caso parentescos por región o una relación por administración, entendida por la cooperación de mandatarios políticos y por las medidas de corrección adoptadas por los vecinos ante la evidencia de un accionar de otra municipalidad incluido en el conjunto en un tiempo rezagado (ver tabla 7).

Tabla 7. Principios básicos del análisis geográfico y su relación al análisis socio-espacial de coordinación fiscal metropolitana

| | |
|-----------------|--|
| 1. Localización | Los recursos económicos que usan y disponen los Municipios y Delegaciones pueden ser localizados en el espacio, ya que se considera que todas las entidades territoriales tienen una determinada ubicación sobre la superficie terrestre. |
| 2. Distribución | Desde el punto de vista puntual de los indicadores fiscales, estos pueden ser analizadas por su repartición espacial y ser representada por puntos, líneas o polígonos. |
| 3. Asociación | En este caso la asociación mostrará la semejanza o diferencia de los indicadores fiscales entre las unidades espaciales seleccionadas, y su comportamiento de difusión o contigüidad. |
| 4. Interacción | Se considera la configuración de un espacio relacional entre las unidades territoriales – Municipios y Delegaciones de la ZMVM. En este sentido, puede darse como resultado un espacio con áreas de influencia sobre otras de manera positiva o negativa, expresada por la existencia de concentraciones espaciales. |

| | |
|--------------|--|
| 5. Evolución | La evolución espacial considera la incorporación de la variable temporal, logrando analizar el comportamiento espacio-temporal de los indicadores fiscales para cada entidad territorial a través de las series adoptadas en la investigación. |
|--------------|--|

Fuente: Elaboración propia a partir de Buzai y Baxelander (2006; síntesis del Cap. 7).

A continuación, se presenta la metodología que se usará para el análisis de coordinación metropolitana a partir del análisis espacial; además, de presentar los resultados correspondientes, para determinar si desde el 2005 hasta el 2016 la ZMVM cuenta con evidencia de cooperación y de asociación, que permita concluir la existencia o no, de coordinación metropolitana a partir de las decisiones presupuestales, más específicamente de acuerdo a los gastos de inversión ejercidos por los Municipios y Delegaciones.

5.2 ANÁLISIS DE AUTOCORRELACIÓN ESPACIAL; INTEGRACIÓN METROPOLITANA O DISOCIACIÓN EN LOS PROPÓSITOS DE DESARROLLO EN LA ZMVM

La Autocorrelación espacial (AE) “es un procedimiento intrínsecamente geográfico que nos puede decir mucho acerca del comportamiento de la información georreferenciada a diferentes escalas, en particular el tipo de asociación existente entre unidades espaciales vecinas” (Celemín, 2009, p. 11); por lo tanto, resulta importante para el logro de los objetivos de esta investigación, y para ello, se propone en esta parte un análisis espacial por medio de indicadores locales de asociación espacial (I de Moran), de esta manera, se pretende analizar el comportamiento de los recursos (su evolución en el tiempo, formas de distribución y cambios en los pesos de asignación del presupuesto); pero en particular, establecer la existencia de asociación o no, entre unidades espaciales vecinas.

La utilidad de la AE se encuentra en su capacidad para estudiar la forma en que un fenómeno se irradia a través de las unidades espaciales, y si tal conducta corresponde a algún modelo de difusión conocido o bien registra la segregación espacial de alguna característica. En definitiva, refleja el grado en que objetos o actividades en una

unidad geográfica son similares a los objetos o actividades en unidades geográficas próximas (Vilalta y Perdomo, 2005, p. 326)⁴⁰.

La medición de la correlación espacial entre diferentes unidades espaciales contiguas puede dar como resultado alguna de estas tres posibilidades:

1. Autocorrelación espacial positiva: las unidades espaciales vecinas presentan valores próximos. Indica una tendencia al agrupamiento de las unidades espaciales.
2. Autocorrelación espacial negativa: las unidades espaciales vecinas presentan valores muy disímiles. Indica una tendencia a la dispersión de las unidades espaciales.
3. Sin autocorrelación: no ocurre ninguna de las dos situaciones anteriores. Por lo tanto, los valores de las unidades espaciales vecinas presentan valores producidos en forma aleatoria.

Una forma de visualizar estos tres eventos se encuentra en la Figura 12.

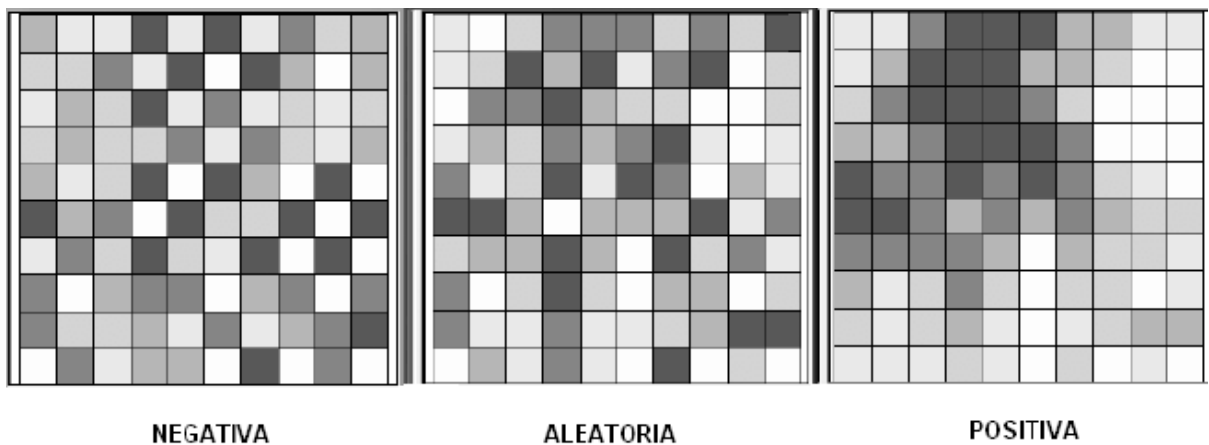


Figura 12. Tipos de autocorrelación espacial
Fuente: Anselin, 2003, citado por Celemín, 2009, p. 15

Lo anterior, facilitará la evaluación de la coordinación metropolitana a través de la identificación de un patrón en el comportamiento de las variables, dicho patrón, consistirá en si los valores altos de una variable en una localización están asociados con valores altos en

⁴⁰ “Y es, quizás, después del promedio y la varianza la propiedad más importante de cualquier variable geográfica y, [pues,] a diferencia de las anteriores, está explícitamente vinculada con patrones espaciales” (Celemín, 2009, p. 13).

los vecinos (patrón que indique fenómeno de propagación) o viceversa (influencia de alto uso de los recursos en las unidades espaciales cercanas o por el contrario, por una influencia baja de los mismos en el territorio), indicando por medio de ello, la existencia o no, de coordinación fiscal entre las entidades de la ZMVM.

Para evaluar la existencia de dichos patrones, se encuentra el método de análisis del Índice de Moran, que se explicará a continuación.

5.2.1 Método: Índice de Moran

Con el análisis de Moran se pretende evaluar la coordinación a partir de la existencia de correlaciones a través del índice de correlación de Pearson, que evalúa la similitud entre las variables sin involucrar el espacio. Dicho índice está definido para variables X y Z como:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n Z_i X_i}{n - 1}$$

Sin embargo, como dicho índice (el de Pearson) no da cuenta de si existen similitudes en espacios cercanos entre las variables, se utiliza el índice I de Moran que parte de la definición del coeficiente de correlación de Pearson, pero adiciona la localización de las observaciones en el espacio al incluir una matriz de pesos espaciales, W_{ij} , de la siguiente manera:

$$I = \frac{N \sum_i \sum_j W_{ij} Z_i Z_j}{S_0 \sum_i Z_i^2}$$

Dónde: $Z_i = X_i - \bar{X}$ decir que Z_i es una variable medida en términos de desviaciones de X respecto a su media; $S_0 = \sum_i \sum_j W_{ij}$ El término $W_{ij} Z_i Z_j$ se conoce como el rezago espacial de Z. La matriz W_{ij} nos permite identificar los “vecinos” de las observaciones de Z. Basados en la primera ley de la geografía se definen los vecinos construyendo W_{ij} como una matriz binaria, cuyas celdas son iguales a uno, si las observaciones i y j son vecinas, y cero en caso contrario. Para definir la vecindad tradicionalmente se utilizan criterios de contigüidad, de distancia, o de los K vecinos más cercanos. Si el signo de la I de Moran es positivo, se dice que existe una autocorrelación espacial positiva en las variables Z. Es decir que valores similares ocurren en espacios cercanos.

El coeficiente de Moran es, esencialmente, el coeficiente de correlación de Pearson con una matriz de pesos definida por el usuario que mantiene el rango entre -1 y 1, donde 1 es autocorrelación positiva perfecta y -1 autocorrelación negativa perfecta. En materia de interpretación del coeficiente de Moran, se debe tener en cuenta que resultados positivos de este indicador supone existencia de correlación positiva, o sea influencia espacial entre las unidades geográficas incluidas dentro de la matriz donde habitualmente, se les asigna el valor de uno a los vecinos de cada unidad espacial y cero al resto.

En ese orden de ideas, para el análisis e identificación de correlación entre los resultados fiscales o en general, de cualquier estudio espacial, pueden identificarse dos posibles resultados en el gráfico Scatterplot⁴¹ (ver figura 13).

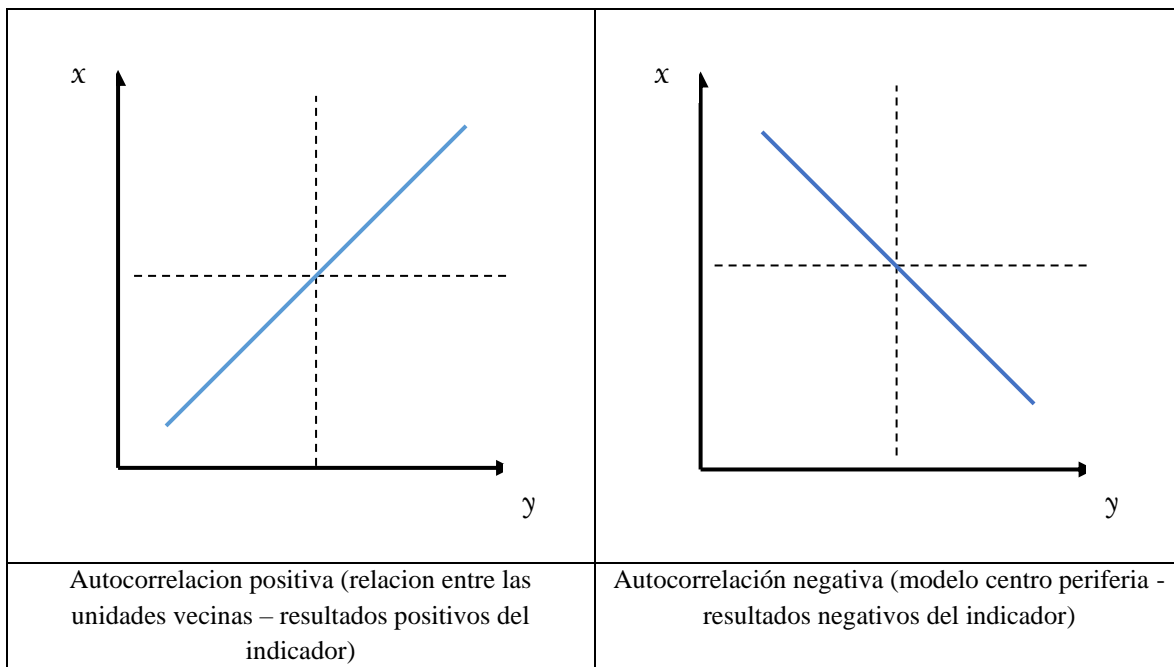


Figura 13. Resultados de autocorrelación en el Scatterplot

Fuente: Elaboración propia a partir de Celemín 2009

⁴¹ Herramienta de análisis que permite observar en un gráfico de dispersión el comportamiento de cada unidad espacial. El Scatterplot se puede dividir en cuatro cuadrantes comenzando por el primero en la parte superior derecha y siguiendo en sentido de las agujas del reloj con los siguientes. En el eje de las x aparecen los valores estandarizados de una variable para cada unidad espacial del área estudiada, y en el eje y los valores estandarizados del promedio de los valores en unidades vecinas de la misma variable (análisis univariado) u otra variable (análisis bivariado). (Celemín, 2009, p. 4)

Ahora bien, en lo que respecta al cálculo y aplicación de este método se utilizó el software Geoda, el cual calcula el índice de Moran considerando patrones de contigüidad espacial para el análisis de la autocorrelación entre las vecindades, dichos patrones pueden usarse de tres formas distintas (ver figura 14) dependiendo el tipo de distribución o tipo de contigüidad.

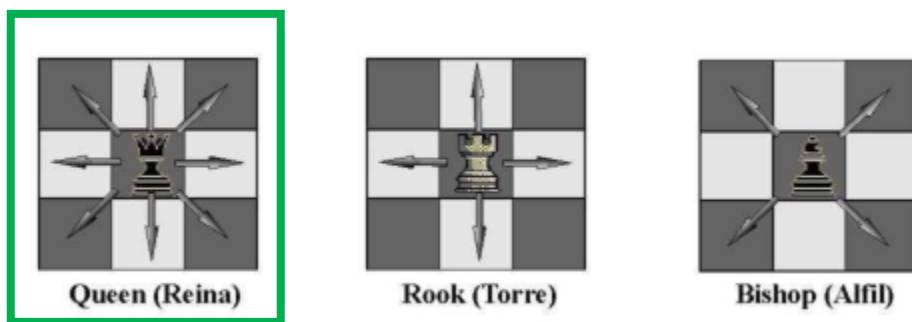


Figura 14. Tipos de contigüidad

Fuente: Celemín, 2009, p. 16

El tipo de contigüidad señala el número de vecinos incorporados dentro del análisis de autocorrelación espacial, que, para este caso, corresponde a un patrón “reina” (Queen)⁴² que considera un máximo de ocho vecinos, ya que se desea considerarse el contacto con todos y cada uno de los vecinos alrededor de las unidades geográficas.

Teniendo en cuenta este método, a continuación, se evaluará la presencia de correlación espacial entre los Municipios y Delegaciones de la ZMVM, por medio del análisis del I de Moran, identificando la existencia de dependencia espacial para cada una de los indicadores fiscales (AGF, RSD, EF, DTGD, CA y MI), de tal manera que se concluya en los resultados, la existencia de un modelo espacial o de comportamiento centro periferia.

5.2.2 Resultados

Para dar mayor claridad a los resultados que se presentan a continuación, es importante definir a qué se hace referencia con la autocorrelación espacial (AE), pues bien, este concepto o más bien la presencia de este aspecto en los datos fiscales, darán cuenta de una concentración o dispersión de los valores en un mapa; dicho de otra manera, y como mejor

⁴² Considera vecinas a aquellas unidades espaciales que comparten un vértice o arista.

lo dice Goodchild (1987) muestra el grado en el que las actividades, en este caso, los resultados fiscales de una unidad geográfica son similares a la de las unidades geográficas próximas.

Por otra parte, puede decirse que la existencia de AE supone la existencia de dependencia espacial (DE), esta última se produce cuando “el valor de la variable dependiente en una unidad espacial es parcialmente función del valor de la misma variable en unidades vecinas” (Flint, Harrower y Edsall, 2000, p.4), cabe destacar que ambos conceptos AE y DE no representan en si una diferencia, pues fundamentalmente dan significado a un mismo comportamiento (uno implícito en el otro), no obstante, si puede decirse de acuerdo con Vilalta (2004) que la única diferencia que podría mencionarse de estas dos, es el uso de las palabras a la hora de explicar los resultados, pues en el caso del AE, se hace referencia a una técnica estadística, mientras que la DE, a una explicación teórica del fenómeno encontrado, en ese caso, de aquí en adelante los resultados estará explicados como DE dado el caso de que existan resultados positivos dentro del I de Moran.

Ahora bien, al aplicar la técnica de autocorrelación espacial (I de Moran) sobre los indicadores fiscales construidos se obtuvieron los siguientes resultados (ver tabla 8).

Tabla 8. Índices de Moran de las variables fiscales en la ZMVM durante el 2005 - 2016

| Año | AGF | RSD | DTGD | EF | CA | MI |
|------|----------|------------|----------|----------|------------|----------|
| 2005 | 0.350684 | 0.086545 | 0.204789 | 0.331098 | 0.0613785 | 0.296573 |
| 2006 | 0.188582 | 0.136051 | 0.392494 | 0.367248 | 0.0244893 | 0.178748 |
| 2007 | 0.389785 | 0.0438651 | 0.369709 | 0.48097 | 0.0810476 | 0.345291 |
| 2008 | 0.42109 | -0.0822861 | 0.266529 | 0.333704 | -0.0115466 | 0.223012 |
| 2009 | 0.461596 | 0.0410567 | 0.296226 | 0.330048 | 0.0810019 | 0.310333 |
| 2010 | 0.614915 | 0.10074 | 0.372893 | 0.481749 | -0.0382845 | 0.330774 |
| 2011 | 0.540055 | 0.174587 | 0.332663 | 0.462074 | -0.0547074 | 0.320414 |
| 2012 | 0.195866 | 0.00241086 | 0.410439 | 0.582888 | 0.0443745 | 0.559525 |
| 2013 | 0.497036 | 0.0939495 | 0.517178 | 0.567451 | 0.161435 | 0.453095 |
| 2014 | 0.557549 | 0.0827022 | 0.371481 | 0.575893 | 0.0744164 | 0.251851 |
| 2015 | 0.494199 | 0.0346219 | 0.469614 | 0.450228 | -0.0167755 | 0.258048 |
| 2016 | 0.554994 | -0.069331 | 0.521617 | 0.545528 | -0.0797653 | 0.192227 |

Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

Los indicadores de Moran de las variables AGF, DTGD, EF y MI son positivos de manera continua desde el 2005 hasta el 2016, dicho resultado da evidencia de dependencia espacial; mientras que por otra parte, variables como RSD y CA en algunos años dan muestra de indicadores negativos (en RSD, 2008 y 2016) (en CA, 2008, 2011, 2015, 2016), lo que significa que en esos años, estos indicadores no presentan similitud e influencia en las decisiones de las demás entidades; además, hay que agregar que los resultados que si resultan ser positivos, son bajos, lo cual, aunque da cuenta de dependencia espacial, no representan impactos muy significativos entre los Municipios y Delegaciones vecinos (as) de la ZMVM.

Al tener evidencia de dependencia espacial entre la mayoría de los datos de esta investigación, puede confirmarse que el modelo para determinar la coordinación metropolitana a partir del proceso presupuestario es de tipo espacial y no un modelo centro periferia, dando validez y significancia a este tipo de método para el análisis de coordinación metropolitana.

De este modo se asume aquí como ya se había justificado antes, que el presupuesto permite identificar a partir de los montos asignados y distribuidos-ejecutados una convergencia, debido a que la forma en cómo se distribuyan los recursos económicos entre las distintas unidades de gobierno determinaran de cierta manera un patrón de asociación gracias a la vinculación y funcionalidad entre las entidades que provoca acciones compartidas al tratarse de una ZM.

5.3 MODELO ESPACIAL – CLUSTERS; EL DESARROLLO URBANO Vs EL DESARROLLO SOCIAL, LA IDENTIFICACIÓN DE PATRONES DE ASOCIACIÓN Y EVIDENCIA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA.

Considerando el interés por identificar acciones y políticas de escala metropolitana, que den cuenta de una actuación conjunta en la ejecución de programas y proyectos de interés común, se procede en este último apartado, realizar un análisis espacial que es quizá la parte más importante de todo el análisis realizado en esta investigación, pues aquí, además de hacer referencia a cómo se distribuyen los recursos en el territorio y la influencia de las acciones de una entidad territorial sobre otros por su cercanía como indicador de asociación entre ellos;

se identificará la convergencia en el uso de los recursos de la variable de inversión, pues aquí interesa resolver el punto fuerte de la hipótesis de esta investigación, que aunque ya ha sido atendida de cierta manera por el capítulo dos y tres, será en esta parte, donde se corrobore de mayor manera la existencia de convergencia en las acciones públicas orientadas al desarrollo; y si, en definitiva, en la ZMVM hay presencia de cooperación gracias al mapeo de clústers que represente el conglomerado de entidades que reporten una misma dirección del gasto.

Si bien, en el capítulo dos se diagnóstica que los recursos de inversión representa baja participación dentro del proceso presupuestario, en comparación con las otras variables fiscales, y en el tercer capítulo, contrario a lo que refleja el uso de los recursos, los planes de desarrollo enfatizan ampliamente en atender esta variable con un sin número de proyectos; esta contrariedad permite evidenciar que el discurso de los planes y el uso de los recursos, no reflejan una complementariedad que permita la justificación mutua de ambos elementos, que por cierto, resulta fundamental en el ejercicio político y la gestión pública de los gobiernos.

Identificando ese panorama, este último capítulo pretende responder lo grueso de esta investigación, pues de una manera más profunda, a partir del análisis LISA⁴³ basado en los indicadores locales de asociación espacial (I de Moran), se establecerá la existencia o no, de convergencia del gasto (más específicamente de la inversión) entre unidades espaciales vecinas de la ZMVM.

Lo anterior, facilitará la evaluación de la coordinación metropolitana a través de la identificación de un patrón en el comportamiento de la variable de inversión, dicho patrón, consistirá en si los valores altos de una variable (para este caso la Inversión) en una localización están asociados con valores altos en los vecinos⁴⁴ (patrón que indique fenómeno de propagación) o viceversa⁴⁵; indicando por medio de ello, la existencia o no, de coordinación fiscal entre las entidades de la ZMVM.

Es importante acotar aquí que este capítulo como ya se mencionó, se centra básicamente en la variable de inversión, pues los resultados obtenidos aquí, acompañado de los hallazgos

⁴³ “el método LISA descompone el índice I de Moran y verifica en cuánto contribuye cada unidad espacial a la formación del valor general, permitiendo obtener un valor de significancia para cada clúster formado por los valores similares de cada unidad espacial y sus vecinos” (Chasco, 2006, p. 44).

⁴⁴ Influencia de alto uso de los recursos en las unidades espaciales cercanas.

⁴⁵ Influencia de bajo uso de los recursos en las unidades espaciales cercanas.

derivados de los capítulos anteriores, ayudarán a establecer si las acciones ejercidas mediante el uso de los recursos económicos (proceso presupuestario) revelan ausencia de convergencia y dificultad para consolidar y sostener procesos de coordinación metropolitana, predominando en la disposición y uso de los recursos económicos, acumulación y no distribución, además de una insuficiente formación financiera de capital para el gasto en infraestructura e inversión, que permita el desarrollo económico, social y/o urbano dentro de la ZMVM durante el periodo 2005 – 2016.

Grosso modo, la segunda parte de esta hipótesis “predominando en la disposición y uso de los recursos económicos, acumulación y no distribución, además de una insuficiente formación financiera de capital para el gasto en infraestructura e inversión, que permita el desarrollo económico, social y/o urbano dentro de la ZMVM durante el periodo 2005 – 2016” ya ha sido atendida en los análisis de los capítulos dos y tres.

Sin embargo, centrarse en la inversión no tiene la única pretensión en este capítulo de determinar si hay convergencia y coordinación metropolitana⁴⁶, sino que, gracias a la desagregación de las finanzas encontradas en el EFIPEM, podrán observarse también, las magnitudes dirigidas hacia inversión social⁴⁷ (desarrollo social) e inversión urbana⁴⁸ (desarrollo urbano) permitiendo a partir de estas variables, hacer un análisis espacial por medio del cual, se preste atención a la dinámica de estos recursos y la dirección del gasto, observando finalmente, si las intenciones de los gobiernos y las preferencias de estos, han estado direccionados hacia un desarrollo urbano, o uno de tipo social.

5.3.1 Método: clústers, estadísticos de LISA

El análisis de clústers espaciales es una derivación del análisis de autocorrelación espacial global que se evalúa con el I de Moran. En este caso se construyen los estadísticos LISA

⁴⁶ La variable inversión a diferencia de las otras variables inmersas en esta investigación, constituye acciones destinados a políticas que favorezcan o no a los vecinos y que puedan compartir los gobiernos para fomentar ventajas entre ellos.

⁴⁷ Se entenderá como inversión social el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano (p. ej., educación, capacitación, nutrición, etc.).

⁴⁸ Se entenderá como inversión urbana los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público destinado a la prestación de servicios sociales (p. ej., hospitales, escuelas y vivienda – infraestructura, movilidad).

(*Local Indicators of Spatial Association*) que permiten detectar patrones de autocorrelación espacial en pequeñas áreas de la región que se está analizando globalmente (Anselin, 1995). Si se define para una variable Z que resulta de la transformación de X como: $Z_i = X_i - \bar{X}$, se puede construir el estadístico LISA, I_i , de la siguiente manera:

$$I_i = \frac{Z_i}{m_2} \sum_j W_{ij} Z_j$$

Donde $m_2 = \sum_i Z_i^2$ equivale a la varianza de la variable Z .

El objetivo de este análisis es encontrar coincidencia de valores altos de una variable en una ubicación espacial i , así como en las observaciones vecinas a dicha ubicación. Este caso corresponde a los clústers Alto-Alto (AA). También se pueden encontrar valores bajos en i rodeados de valores bajos, que corresponderían a los clústers Bajo-Bajo (BB). Combinaciones Alto-Bajo (AB) y Bajo-Alto (BA) son también factibles.

Como el I de Moran identifica la relación (influencia espacial) entre las entidades que se evalúan (Municipios y Delegaciones), es posible detectar patrones de autocorrelación espacial en pequeñas áreas de la región que se están analizando globalmente; de esta forma, el índice de Moran identifica cinco tipos de conglomerados espaciales:

- Alto-Alto (AA): una unidad territorial con un valor de análisis encima del promedio, rodeada por áreas que se encuentran sobre la media con respecto a la variable de interés. Estas unidades corresponden a los conglomerados calientes (*hot spots*).
- Bajo-Bajo (BB): una unidad territorial con un valor de análisis inferior al promedio, rodeada por áreas que se encuentran bajo la media en relación con la variable de interés. Estas unidades corresponden a los conglomerados fríos (*cold spots*).
- Bajo-Alto (BA): presencia de una unidad territorial con un valor de análisis bajo, rodeada por áreas con valores por sobre la media de la variable de interés.
- Alto-Bajo (AB): presencia de una unidad territorial con un valor de análisis alto, rodeada por áreas con valores por debajo la media de la variable de interés.

- Relación no significativa: presencia de unidades territoriales donde el valor de análisis de la variable de interés no se relaciona con los valores que presentan sus vecinos.

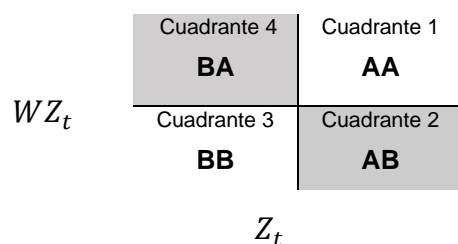


Figura 15. Diagrama de dispersión de Moran

Fuente: Elaboración propia a partir de Acevedo y Velásquez (2008).

Para determinar la coordinación, serán los cuadrantes uno y tres los que representen su existencia, ya que, en ambos casos, las acciones de los Municipios y Delegaciones representarán una misma dirección; en otras palabras, existirá en dichos cuadrantes convergencia y no disparidad en las acciones de política a la hora de ejecutar los recursos. De manera más detallada, los Municipios y/o Delegaciones ubicados en el cuadrante 1 (AA) de la figura 15, serán los que experimenten mayores niveles de la variable fiscal analizada y que, además, están rodeados por otros Municipios y/o Delegaciones con altos niveles del mismo. Por otro lado, el cuadrante III (BB), indicara el mismo principio de convergencia solo que de manera inversa, pues en este caso los Municipios y/o Delegaciones aglomerados en este cuadrante representan bajos niveles de la variable fiscal y que, además, están rodeados igualmente por Municipios y/o Delegaciones con valores bajos.

Ambos casos (los descritos en el párrafo anterior), representarían la existencia de acciones conjuntas dirigidos a resultados de interés común y donde las acciones presupuestarias de cada Municipio y Delegación reflejan presencia de cooperación e integración a la hora de planificar y ejecutar los recursos, determinando además que dichas acciones han sido dirigidas hacia un alcance metropolitano, independientemente si los resultados hayan sido altos o bajos, simplemente importa aquí, que el uso de los recursos por parte de los Municipios y Delegaciones representen una misma dirección.

5.3.2 Resultados

- **I de Moran**

En general, de acuerdo a los resultados de Moran se puede observar que los índices son positivos, lo que significa que entre las entidades de la ZMVM existe dependencia de los resultados de inversión, lo que, en otras palabras, también da evidencia de convergencia y cooperación ente los Municipios y Delegaciones del Valle de México a la hora de ejercer políticas de inversión pública.

Tabla 9. Índices de Moran - Inversión en la ZMVM desde el 2005 hasta el 2016

| Año | MI | MI (DU) | MI (DS) |
|------|----------|-----------|-----------|
| 2005 | 0.296573 | 0.115138 | 0.289595 |
| 2006 | 0.178748 | 0.0828937 | 0.295525 |
| 2007 | 0.345291 | 0.239875 | 0.236931 |
| 2008 | 0.223012 | 0.0968679 | 0.127038 |
| 2009 | 0.310333 | 0.22095 | 0.0925736 |
| 2010 | 0.330774 | 0.211174 | 0.152644 |
| 2011 | 0.320414 | 0.214897 | 0.104333 |
| 2012 | 0.559525 | 0.460531 | 0.158136 |
| 2013 | 0.453095 | 0.461861 | 0.176292 |
| 2014 | 0.251851 | 0.255555 | 0.0995796 |
| 2015 | 0.258048 | 0.248302 | 0.180832 |
| 2016 | 0.192227 | 0.182319 | 0.232186 |

Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

De los Índices de Moran hay que recordar que entre más cercano sea a uno, mayor dependencia e influencia existirá entre las unidades espaciales vecinas y en correspondencia con el análisis de LISA, significará mayor existencia de unidades espaciales que converjan en los datos y con ello, la generación de un clúster de mayor tamaño.

En ese orden de ideas, la inversión demuestra un comportamiento cíclico, alcanzando mayores índices de dependencia en los años 2012 y 2013 por lo que se espera en esos dos años una mayor convergencia (en cantidad) de Municipios y/o Delegaciones en el clúster.

Por otra parte, los menores índices se reportan en el 2006 y el 2016, donde muy probablemente los datos en inversión no demuestren semejanza entre los Municipios y Delegaciones de la ZMVM, lo que significaría, que en esos años la presencia de cooperación y coordinación en materia de inversión pública sería demasiado baja.

Ahora bien, de manera específica la inversión en materia urbana y en materia social de igual manera presenta oscilaciones, sin embargo, son notorias dos cosas: 1. Que es más notoria una tendencia a lo largo del tiempo, los índices no oscilan tan frecuentemente y, 2. Que las tendencias de la inversión urbana y la inversión social son inversas mientras una incrementa la otra decrece; esto último resulta sumamente importante, pues ante tal resultado se ve de manera más concreta la preferencia del gasto de inversión dentro de la ZMVM de manera cooperativa y coordinada.

Al inicio del periodo de esta investigación el desarrollo urbano no refleja importantes índices de asociación espacial, lo que da cuenta que aunque existieran políticas que impactaran e influyeran en los resultados de los vecinos, la cooperación contaría con pocos Municipios y/o Delegaciones del Valle de México; por otra parte, en contraste con el desarrollo social, los resultados demuestran que los gobiernos de la ZMVM desde el inicio del periodo de análisis de esta investigación tenía mayores intenciones para coordinarse en políticas de inversión que impactaran el desarrollo social, hecho que cambia a partir del año 2010 donde las intenciones de cooperación son mayores en políticas de desarrollo urbano, comportamiento que se sostiene hasta el 2015, regresando en el 2016 a políticas de desarrollo social.

De allí, que resulte sumamente importante la existencia de una adecuada coordinación estratégica, que asegure que la asignación de los recursos públicos corresponda con las prioridades de gobierno y al logro de un mayor desarrollo urbano, económico y social, de tal suerte, que las unidades territoriales que conforman la región metropolitana avancen hacia una estructura territorial integrada que responda a las demandas públicas y sociales presentes en el territorio (inversión, movilidad, empleo etc.).

A continuación, derivado de los indicadores de Moran, se presentan mapas de clústers que no son más que esquemas de asociación y distribución espacial, donde se puede identificar

de mejor manera la relación de vecindad entre los Municipios y Delegaciones de la ZMVM a partir de los resultados de inversión durante el periodo de estudio de esta investigación.

Para el análisis de clúster es importante recordar que los índices de Moran determinan sus resultados a partir de cuatro cuadrantes; sin embargo, anteriormente se mencionó que importarían únicamente el cuadrante uno (Alto – Alto) y tres (Bajo – Bajo), pues los Municipios y/o Delegaciones ubicados en estas categorías reflejarán semejanzas y convergencia hacia una misma dirección, las otras categorías por su parte, representarían unidades espaciales con resultados distintos pero rodeado de un clúster conformado por las anteriores categorías, que de alguna forma, influyen en sus resultados ubicándolos ya sea en el cuadrante dos⁴⁹ (Alto – Bajo) o cuatro⁵⁰ (Bajo – Alto) pero que, sin embargo, no se asocian ni convergen hacia una similitud en los resultados de inversión. Para diferenciar dichas categorías el mapa de clústers estará representado con las siguientes características de color (ver figura 16).



Figura 16. Diferenciación de categorías en el análisis de clústers.

Fuente: Geoda

▪ Clústers

En la serie de mapas 10 se puede observar que hay concentraciones espaciales que demuestran similitud en los resultados de inversión entre diferentes Municipios y Delegaciones, y que, por ende, dan evidencia de convergencia en los resultados de este tipo de gastos. Particularmente en los mapas se puede ver que existen dos tipos de clústers, uno

⁴⁹ Unidades espaciales con valores de inversión altos rodeados de unidades espaciales con resultados bajos

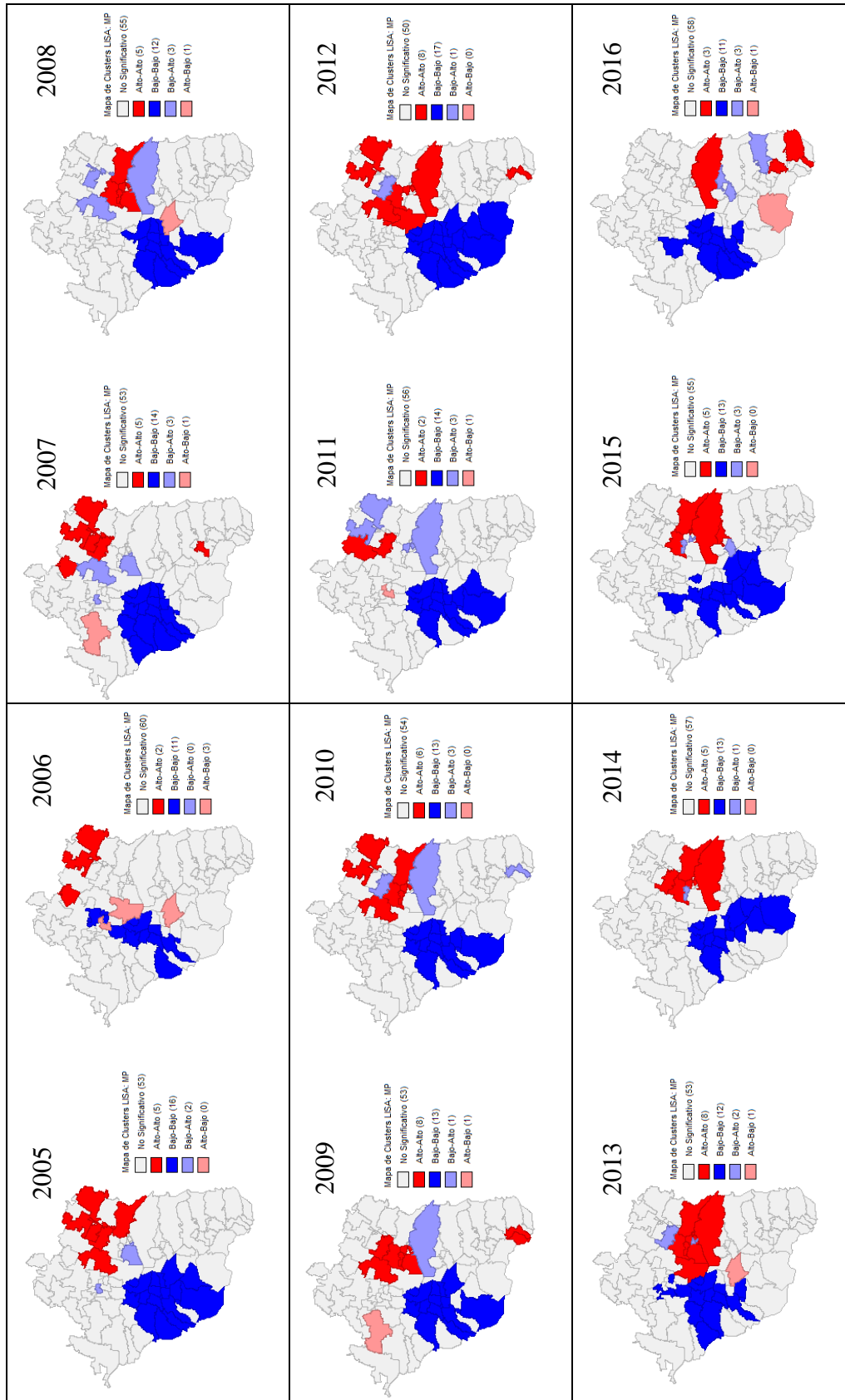
⁵⁰ Unidades espaciales con valores de inversión bajos rodeados de unidades espaciales con resultados altos

que representa convergencia de unidades espaciales hacia gastos altos en inversión pública y otro de unidades espaciales con gastos bajos en inversión; resulta interesante que continuamente durante los 12 años analizados estos clústers se ubican al oriente y al occidente de la ZMVM respectivamente.

A partir del 2005 los clústers altos aparecen ubicados al nororiente de la metrópolis, con aglomeración de los Municipios Axapusco, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc; sin embargo, al pasar de los años, a partir del 2012, los clústers se amplían y aunque mantienen una división en la ZMVM de oriente a occidente, ahora los clústers altos se concentran más hacia el centro de la metrópolis, incluyendo Municipios como Acolman, Texcoco y Chicoloapan.

Generalmente, los clústers bajos están representados por la concentración de las Delegaciones de la Ciudad de México y Municipios del Estado de México como Jilotzingo, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez y Tlanepantla de Baz; ahora bien, que la Ciudad de México se ubique en los valores bajos resulta como algo paradójico, pues en el avance de este documento se ha mencionado que las Delegaciones al ser parte de la Ciudad de México como ciudad central de la metrópolis, cuenta con una amplia variedad de servicios que representan altas demandas de inversión; sin embargo, los resultados demuestran que aunque en la mayoría de los años si convergen, en realidad sus resultados son bajos, esto de cierta manera no resulta del todo sorprendente, pues como se dijo en apartados anteriores como hipótesis, es probable que la Ciudad de México ceda la labor de inversión al sector privado que tiene mayores capacidades para absorber dichos gastos y con la magnitud requerida.

Serie de mapas 10. Clúster de inversión



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del EFIPEM, INEGI

Un dato atípico en estos resultados es la Delegación Magdalena Contreras, pues no se encuentra dentro del clústers Bajo – Bajo conformado en varios años por la mayoría de las Delegaciones de la Ciudad de México. Una explicación a esto puede ser que, como la Magdalena Contreras es en su mayoría reserva natural (con casi el 80%), la demanda de inversión no es alta o de la misma categoría que permita generar de cierta forma, similitud en los resultados de inversión con las demás Delegaciones.

Por otra parte, otro resultado importante es que algunas Delegaciones de la zona sur de la Ciudad de México como Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta tampoco está incorporada en los clústers en varios años (2006 – 2013 y 2016), esto, probablemente porque las zonas centrales de la ciudad tienen una mayor concentración de servicios y vialidades principales sin mencionar, además, que cuenta con alta intervención de espacio público (embellecimiento, mejoramiento etc.). En el caso de la zona norte, es explicable que se encuentre continuamente en el clúster, pues cuenta con la terminal del norte y vialidades principales que conectan la ciudad con el Estado de México lo que produce que se incorpore con las Delegaciones del centro en materia de inversión vial para la conexión con los demás Municipios de la metrópolis.

Finalmente como parte de los objetivos de esta investigación se busca determinar la dinámica de la inversión en la ZMVM, esto quiere decir, identificar de qué manera los recursos, más explícitamente el gasto está siendo usado, para ello, a continuación se relaciona inicialmente la magnitud del gasto total de inversión usado por los Municipios y Delegaciones del Valle de México, este valor como la sumatoria de los gastos reportados en el EFIPEM de todas los gobiernos de la metrópolis, además, se discriminan los valores de inversión reportados hacia políticas de desarrollo urbano y los dirigidos hacia desarrollo social, esto con la motivación de observar la directriz de planeación dentro de la ZMVM.

Tabla 10. Inversión en la ZMVM 2005 - 2016

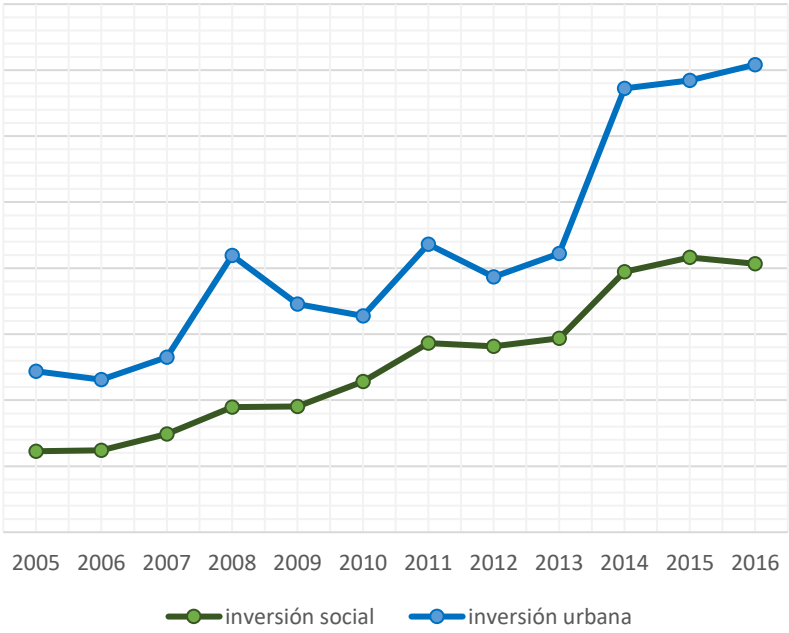
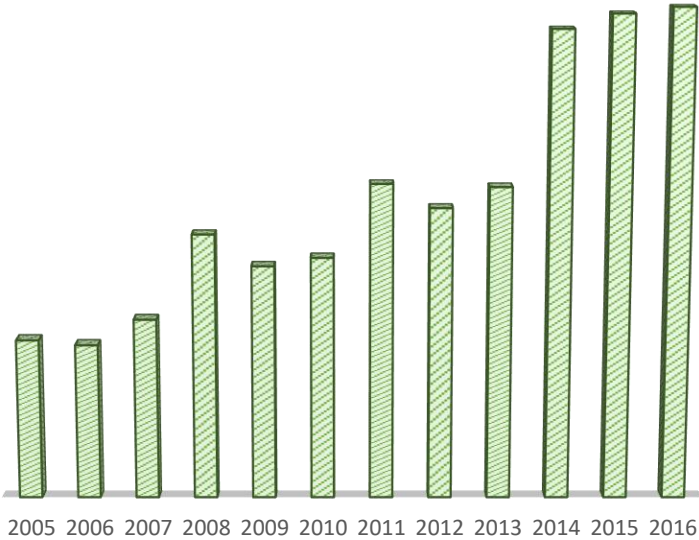
| Año | Inversión social | Inversión urbana | Inversión total |
|-------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|
| 2005 | 2452666550 | 4875898749 | 7328565299 |
| 2006 | 2478667637 | 4621361940 | 7100029577 |
| 2007 | 2972295384 | 5303563492 | 8275858876 |
| 2008 | 3792342991 | 8383605890 | 12175948881 |
| 2009 | 3811420131 | 6915002147 | 10726422278 |
| 2010 | 4561419728 | 6549229362 | 11110649090 |
| 2011 | 5729485261 | 8726425471 | 14455910732 |
| 2012 | 5632323897 | 7737154498 | 13369478395 |
| 2013 | 5870794849 | 8441152640 | 14311947489 |
| 2014 | 7888630965 | 13446057909 | 21334688874 |
| 2015 | 8323025932 | 13684312548 | 22007338480 |
| 2016 | 8131402970 | 14166712683 | 22298115653 |

Fuente: Elaboración propia a partir de EFIPEM, INEGI

Nota: Los datos en rojo representan los periodos en los que la inversión (en su defecto inversión social, urbana o total) se redujo, un cambio en la tendencia.

Como se puede observar en la gráfica 1, por una parte, la inversión total presenta comportamientos cíclicos hasta el 2013, encontrando los valores más altos en gastos de inversión en los años 2008, 2011 y 2013, reportando en el 2011 la inversión más alta hasta esa fecha con un total de \$ 14.455.910.732; no obstante, a partir del 2014 la inversión se incrementa de maneras considerables, alcanzando un total de \$ 21.334.688.874 y logrando en el 2016 una inversión de \$ 22.298.115.653, lo que quiere decir que, desde el 2005 hasta el 2013 la inversión creció en 95.29% mientras que desde el 2013 hasta el 2016, en tan solo estos tres últimos años, los gastos en inversión aumentaron en un 55.80%.

Gráfica 1. Comportamiento de la inversión en la ZMVM desde el 2005 hasta el 2016



Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

A manera de explicación puede decirse que este alto incremento en tan pocos años de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014)⁵¹, se debe a que, en el 2014 se realizaron una serie de negociaciones y reformas dentro de un proceso llamado Pacto por México, en el que los tres principales partidos políticos y el presidente, adquirirían como compromiso impulsar y no obstaculizar iniciativas y reformas en materia económica, política y social, lo que daría cuenta de una elevada asignación presupuestaria a las acciones de inversión dentro de las reformas y políticas aprobadas dentro de este pacto impulsando un incremento en el gasto público.

Resulta evidente que los gobiernos de la ZMVM invierten en mayor medida sus recursos en materia urbana que en materia social. En esta parte es importante aclarar que la inversión urbana por una parte comprende los egresos públicos dirigidos hacia políticas viales y de infraestructura, construcciones etc. mientras que la inversión social comprende aquellos egresos que en el EFIPEM se denominan “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas” esta cuenta registra los gastos de las entidades dirigidas hacia programas de salud, educación y de promoción al mejoramiento e impacto de la calidad de vida.

Por otra parte, debido a los incrementos del gasto público, en el 2014 México presentó un estancamiento económico y un alto déficit fiscal debido a la disminución en los ingresos, lo que dejaría como resultado escenarios desfavorables para los años posteriores, sin embargo, lo que sucede es lo contrario, pues la inversión en la ZMVM sigue creciendo, quizá, porque aunque los escenarios de ingresos sean desfavorables, lo cierto es que, el gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto recurrió al incremento de deuda pública, inyectando liquidez (transferencias) a las municipalidades, para de esta manera ejercer un mayor nivel de gasto y de esta forma, lograr las metas de crecimiento de la federación.

Ahora bien, como puede observar en la anterior tabla (tabla 10), la inversión social presenta mayor estabilidad al contrario que la inversión urbana y no tiene cambios tan abruptos al pasar de los años, lo que significa que la asignación de inversión social no fue demasiado arbitraria y que siguieron una continuidad en el tiempo; de cierta manera, este comportamiento puede resultar lógico dentro de la dinámica de crecimiento económico

⁵¹ Estudio económico de América Latina y el Caribe, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36970/14/Mexico_es.pdf

donde predominan en los resultados de indicadores de crecimiento mayores gastos en infraestructura y donde a la larga, termina siendo este tipo de inversiones una ruta de los gobiernos para impulsar otras variables y sectores como el empleo entre otros.

Las dinámicas vistas en la inversión urbana y la inversión social por sus magnitudes permitirían concluir que la ZMVM en realidad tiene una agenda dirigida hacia la generación de inversiones en infraestructura, vialidades etc. y de cierta forma es cierto en valores absolutos, sin embargo, no resume la directriz de planeación metropolitana en el valle de México, pues como bien lo dice Rojas (2017), las principales demandas urbanas de las metrópolis no pueden enfrentarse sin la existencia de coordinación, la cual debe construirse a partir de una conciencia metropolitana, una claridad que permita su funcionalidad y una parte operativa que la garantice, lo que en suma quiere decir que, determinar las acciones de inversión de manera individual no responden a las verdaderas demandas y a la construcción misma de la metrópolis, pues como ya se ha mencionado, la solución de los problemas que comparten los territorios metropolitanos deben atenderse mediante acciones conjuntas y cooperativas que resulten en beneficios compartidos y que garanticen el impulso de la región en sí misma.

En ese orden de ideas, lo dicho por Rojas se podrá confirmar mediante los análisis de autocorrelación y clústers usados dentro de esta investigación, pues podrá verse en los resultados si la inversión responde a una dinámica cooperativa, en donde suplir tanto las demandas urbanas y sociales se garanticen desde la funcionalidad y operatividad en la que orbita una ZM, básicamente, la coordinación y cooperación.

Por lo tanto, a continuación, se hace un análisis espacial de dependencia de la inversión que permita identificar la directriz de planeación y el tipo de convergencia en el gasto dentro de la ZMVM. Para ello, se analiza la relación entre los Indicadores de Moran del desarrollo urbano y desarrollo social, observando que estos son inversos (ver tabla 11), lo que significa que, en el Valle de México en algunos años, algunas unidades espaciales cooperan y se coordinan en mayor medida para ejecutar inversión en materia urbana mientras que en otros, hay evidencia que la tendencia cambia, demostrando una mayor cooperación y coordinación hacia políticas de inversión social.

Un dato atípico en este análisis de tendencia es el año 2007 donde el índice de Moran arroja valores similares tanto en inversión urbana como social, 0.239875 y 0.236931 respectivamente, esto puede significar que en ese año pueden existir cooperación hacia cualquiera de esos dos tipos de inversión, no obstante, puede que no resulten ser los mismos Municipios y/o Delegaciones, pero sí, del mismo grado de asociación espacial.

De acuerdo a los datos se puede identificar que las probabilidades de asociación y convergencia de entidades en la ZMVM hacia gastos de inversión social son más altos a partir de 2005 con relación al desarrollo urbano, dicha tendencia se mantiene igual aunque decreciendo hasta el 2008 donde se presenta un punto de inflexión y la dinámica de la metrópolis cambia y se concentra más hacia una cooperación en inversiones de carácter urbano, manteniendo esta dinámica hasta el 2013, y retomando en 2014 la probabilidad hacia la inversión social.

Tabla 11. Tendencias en el Índices de Moran - Inversión social Vs inversión urbana en la ZMVM

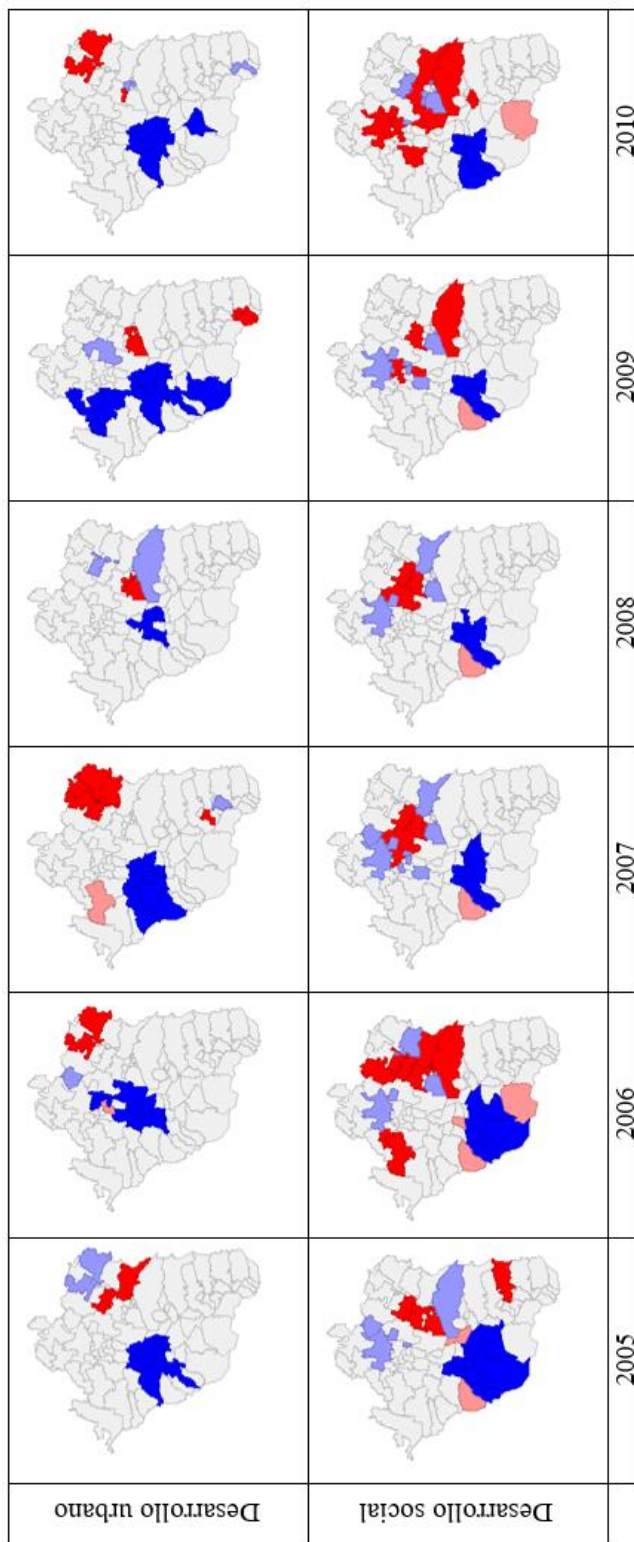
| Año | MI (DU) | MI (DS) |
|------|-----------------|-----------------|
| 2005 | 0.115138 | 0.289595 |
| 2006 | 0.0828937 | 0.295525 |
| 2007 | 0.239875 | 0.236931 |
| 2008 | 0.0968679 | 0.127038 |
| 2009 | 0.22095 | 0.0925736 |
| 2010 | 0.211174 | 0.152644 |
| 2011 | 0.214897 | 0.104333 |
| 2012 | 0.460531 | 0.158136 |
| 2013 | 0.461861 | 0.176292 |
| 2014 | 0.255555 | 0.0995796 |
| 2015 | 0.248302 | 0.180832 |
| 2016 | 0.182319 | 0.232186 |

Fuente: Elaboración propia a partir del EFIPEM, INEGI

En la serie de mapas 11 donde se construyen clústers de inversión social y de inversión urbana puede comprobarse ya de manera más clara los resultados mencionados

anteriormente, pues en la conformación de clúster, las aglomeraciones de Municipios y/o Delegaciones concuerdan con las tendencias identificadas en el Indicador de Moran.

Serie de mapas 11. Clúster desarrollo urbano Vs desarrollo social 2005 - 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del EFIPEM, INEGI

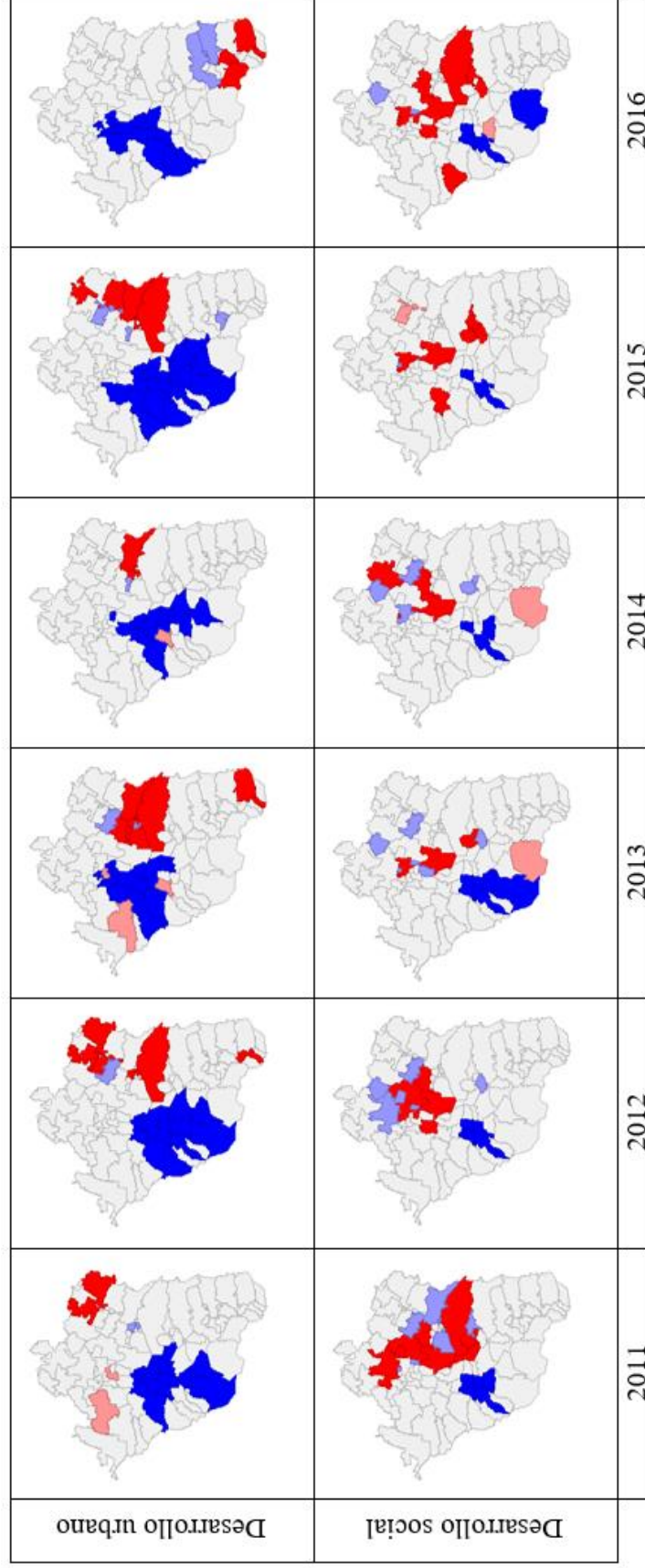
Nuevamente como en muchos otros resultados, la ZMVM presenta un patrón divisorio en los resultados, esta vez como puede verse en la serie de mapas 11, los valores altos se concentran en Municipios del oriente de la metrópolis mientras que los valores bajos en el occidente, nuevamente esto no significa que sean niveles bajos en magnitudes absolutas, sino que, en relación con el total de sus gastos, el índice de inversión presenta una proporción relativamente baja. Este patrón mencionado está presente tanto en los resultados de inversión urbana como social, no obstante, solo a partir del 2011 empieza a observarse una mayor distribución de los resultados y no es tan marcada la división en la ZMVM.

Sin duda alguna, en su mayoría existe aglomeración de Municipios y Delegaciones con datos que convergen hacia un desarrollo social desde el 2005 hasta el 2008, allí, la tendencia hacia que se agrupen los Municipios y Delegaciones del Valle de México es más grande en comparación con las aglomeraciones de desarrollo urbano, a diferencia del año 2007, donde el desarrollo urbano presenta dos clústers importantes y equivalentes en magnitud de aglomeración al del desarrollo social en ese mismo año.

A partir del 2009, las preferencias de inversión cambian, desde este año la ZMVM cuenta con una mayor aglomeración de entidades que convergen en su mayoría hacia gastos de inversión urbana, de nuevo observando el contraste de niveles relativos de inversión entre el oriente y el occidente de la metrópolis.

Cabe destacar que a partir del 2012 la existencia de correlación espacial y de convergencia en los datos de inversión social se difuminan, casi podría decirse que por poco desaparecen, demostrando que en la ZMVM las intenciones para que los Municipios y/o Delegaciones inviertan en materia social es demasiado baja y poco coordinada, es decir, la insuficiencia de clústers y su alta disminución en comparación con los años anteriores dan muestra de; uno, una directriz de planeación concentrada en infraestructura y vialidades (inversión urbana); y dos, una muy baja cooperación de entidades hacia políticas públicas y/o proyectos de carácter social.

Continuación serie de mapas 11. Clúster desarrollo urbano Vs desarrollo social 2011 - 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del EPIPEM, INEGI

Finalmente puede agregarse también *grosso modo* que menos del 30% del territorio muestra evidencia de convergencia frente a las decisiones del gasto, lo que en resumidas cuentas deja un escenario donde la cooperación carece de representatividad dentro de la región metropolitana del Valle de México y donde a manera de evolución temporal no hay avances que permitan identificar mejora en los mecanismos de coordinación y mucho menos, una sostenibilidad en los procesos que pudieron haberse llevado a cabo, al menos los resultados de inversión dan evidencia de ello.

CONCLUSIONES

No queda duda que es compleja la tarea para superar los problemas de coordinación, sin embargo, de acuerdo a lo tratado en este documento, deben considerarse enfoques de estudio de coordinación metropolitana hacia ejes distintos a los comúnmente tratados (análisis institucionales y legales), si bien, esto no quiere decir que estos enfoques sean obsoletos o de poco impacto, pero, hay evidencia que los problemas subyacen en aspectos estructurales, los difíciles problemas fiscales y de gobernabilidad, por lo tanto, es necesario considerar extender los análisis de un buen gobierno y proyectarlos tanto en teoría y práctica hacia los problemas particulares de las áreas metropolitanas.

De acuerdo con los resultados fiscales puede notarse que la ZMVM presenta baja capacidad de sostenibilidad fiscal, pues en su mayoría, los recursos de ingresos son constituidos básicamente por transferencias, hecho que provoca alta dependencia de los gobiernos del Valle de México al gobierno central, por otra parte, la forma en la que los Municipios y Delegaciones ejercen su gasto dan muestra de un territorio metropolitano que actúa como una sociedad fragmentada, con elecciones particulares y orientados hacia intereses políticos específicos e individuales, resultando con ello una metrópolis con poca probabilidad de articular una visión de largo plazo que apunte al bienestar colectivo.

Lo anterior deja de igual manera síntomas de una baja interrelación de las distintas unidades político-administrativas del Valle de México que impide de cierta forma por medio del presupuesto público una funcionalidad basada en una gestión eficiente de los recursos, y que además asegure de manera generalizada para la región metropolitana un avance hacia un proyecto global que supere la fragmentación administrativa y la descoordinación presente ya desde hace varios años.

Aunque es claro que muchos de los municipios y especialmente las Delegaciones de la Ciudad de México presentan algunas limitaciones jurídicas y de atribuciones para obtener ingresos propios considerables por medio de la tributación, se considera que aun ante ese hecho, las entidades que conforma la ZMVM debe fortalecer y avanzar hacia mecanismos de creatividad financiera, incluso partiendo de una necesidad que trascienda más allá de lo local y también alcance la estructura del sistema financiero mexicano. En consecuencia, resulta

importante que se considere un mayor estudio de la ley de coordinación fiscal, de tal suerte que mejoren las condiciones y permita el incremento de las capacidades de los Municipios y Delegaciones para ejercer su obligación dentro del desarrollo integral de sus territorios; y dado el caso de conurbación y asociación por funcionalidad, aporten de manera agregada al avance y desarrollo mismo de la región metropolitana en este caso de la ZMVM.

Sin duda alguna, en la ZMVM existe una falta de visión integral de la metrópoli, en cuanto a la forma como se ejecutan los recursos, pues en el caso de los resultados hallados, al momento de analizar el proceso presupuestario y la conformación de clústers, es más que notorio que los problemas existentes dentro de la metrópolis, muy seguramente, son abordados de forma independiente por los Municipios y Delegaciones y no, como una sola entidad socio – económica, socio – territorial y socio – espacial.

Con respecto al análisis de los planes de desarrollo, puede concluirse que estos carecen de una suficiente mención de lo metropolitano, es notoria una ambigüedad con respecto al tema, incluso a la definición de la ZM; además, aunque mencionan problemas adjudicados a la metropolización, en sus diagnósticos aún es insuficiente la presencia de instrumentos de planeación y gestión.

Puede decirse que no existe del todo una visión de lo metropolitano en los documentos de planeación con un alcance de largo plazo, pues la vinculación entre los planes de desarrollo de los Estados de México, de Hidalgo y la Ciudad de México, aunque no es regla, si se esperaría que por el propio echo de reconocerse como entidad metropolitana y entendiendo que comparten problemas y acciones que impactan a todo el conjunto, se consideren debido a esa realidad, propósitos de cooperación que permitan reducir sus problemas y con ello promover el desarrollo.

Ahora bien, al relacionar y analizar los planes de desarrollo y el proceso presupuestario en conjunto, es notoria una discordancia entre ambos, pues mientras los planes aluden a grandes proyectos y programas de inversión, en cantidad, parece que los niveles de gasto no reflejan tal escenario, por otra parte, la mención hacia políticas, programas y proyectos de impacto social predominan ampliamente en los planes de desarrollo, sin embargo, lo que es notorio, es que los valores hacia este tipo de gastos son mucho menores a los de la inversión urbana,

lo que dejaría ver que, aparentemente la inversión dirigida a lo social resultara ser de tipo asistencialista y no con grandes inyecciones presupuestales para lograr un sostenibilidad y un impacto mayor de largo plazo.

Aunque la inversión ha ido en aumento según los datos, lo cierto es que este tipo de gastos aun muestran una distribución heterogénea en el territorio metropolitano y ejercido (pudiera ser) de maneras arbitrarias y sin planeación como región, pues la evolución de la cooperación o de aglomeración de unidades espaciales que presenten características similares o comportamientos homogéneos (convergencia), se reducen al paso de los años, encontrando incluso desde el 2014 hasta el 2016 (años donde la inversión reportó mayores niveles) menores conformaciones de clústers y menor evidencia de autocorrelación espacial en cuanto a inversión se refiere.

Básicamente, pasados 11 años desde el 2005, la ZMVM continua presentado ausencia de coordinación, una fragmentación del territorio y malas prácticas en cuanto al uso de recursos se refiere, dejando vacíos que van más allá de connotaciones legales, pues al fin de cuentas, el problema apunta indiscutiblemente a la forma de gobernar y a las capacidades administrativas de los gobiernos para cohesionar el territorio y fomentar una actuación conjunta que responda a las demandas y necesidades de un territorio tan complejo como lo es una ZM.

BIBLIOGRAFIA

- Acevedo, I. and Velásquez, E., 2008. **Algunos conceptos de la econometría Espacial y el análisis exploratorio de datos espaciales.** *Ecos de Economía* (27), 9- 34
- Almeida, M., 2014. **Experiencias internacionales en transparencia fiscal.** Serie Macroeconomía del Desarrollo, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Álvarez, F., 2016. **La organización de la administración presupuestaria central en España: análisis del impacto.** Universidad complutense de Madrid, Facultad de ciencias políticas y sociología, Departamento de ciencia política y de la administración II.
- Anselin, L., 1988. *Spatial Econometrics: Methods and Models*, *Kluwer Academic, Dordrecht.*
- Anselin, L., 1999. *Spatial Econometrics.* Dallas, United States: School of Social Sciences University of Texas at Dallas, 1999.
- Anzaldo, C., 2016. **Funcionalidad territorial y delimitación de la zona metropolitana de la Ciudad de México desde la perspectiva de flujos laborales.** Repositorio Institucional de CENTROGEO.
- Arellano, A., 2014. **La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México.** El Colegio de Jalisco. *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*
- Arellano, A., 2014. **La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional.** DAAPGE, año 14, N° 23, 2014, pp. 33–70. Santa Fe, Argentina: UNL.
- Argüello, C., 1971. **Planificación indicativa y presupuesto del sector público.** Hacienda Pública Española N° 11.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF), 2016. **Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas y Municipios.** en “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014”, enlace: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0089_a.pdf.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001. **Estrategia de desarrollo subnacional.** Serie sobre políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, N°SOC-124. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Baños, J., 2013. **Consideraciones sobre la gestión metropolitana en México. Acercamiento al caso de la Bahía de Banderas.** Instituto Tecnológico Superior de Puerto Vallarta. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. México, D.F.
- Becerra, D., 2017. **La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar.** Universidad de Guadalajara / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México; *Revista de Economía Crítica*, n°23, primer semestre 2017, ISSN 2013-5254
- Bettelheim, C., 1973. *Planification et croissance accélérée.* FM. Paris.

- Bird, R., 1999. *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America. Policy Design and Policy Outcomes*. Documento de trabajo. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Borja, J., 2004. **Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo**. En *Urban Technology Consulting*, <http://www.urbantechnology.org>.
- Buzai, G., 2006. **Análisis espacial con sistemas de información geográfica: sus cinco conceptos fundamentales**. Geografía y Sistemas de Información Geográfica, capítulo 7.
- Buzai, G. and Baxendaler, C., 2006. **Análisis socioespacial con sistemas de información geográfica**.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP), 2018. **El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?** CEFP / 008 / 2018. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0082018.pdf>
- Celemín, J., 2009. **Autocorrelación espacial e indicadores locales de asociación espacial**. Importancia, estructura y aplicación. Revista Universitaria de Geografía, vol. 18, 2009, pp. 11-31, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina.
- Chang, H., 2007. **La administración de la inversión pública**. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU DAES/ UN DESA) – guías de orientación de políticas públicas.
- Chasco, C., 2006. **Análisis estadístico de datos geográficos en geomarketing: el programa GeoDa**. Distribución y Consumo, 2006, n° 2, pp. 34-45.
- Chinguil, F., 2014. **El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y sus efectos en el endeudamiento y el esfuerzo fiscal del Distrito Federal y de las entidades del país, 1995-2010**. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Análisis Económico, vol. XXIX, núm. 71, mayo-agosto, 2014, pp. 79-111
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2014. **Proyecciones de la población por municipios y localidades 2010-2030**. Ciudad de México: CONAPO. Disponible en línea: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos
- CONAPO, 2017. **Prontuario de migración y movilidad interna 2015**. Ciudad de México: CONAPO. Disponible en línea: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/prontuario-de-migracion-y-movilidad-nterna-2015>
- Conolly, P. and Cruz, M. (2004); Nuevos y viejos procesos en la periferia de la Ciudad de México. En *Procesos metropolitanos y grandes ciudades Dinámicas recientes en México y otros países*, Coord. Adrián Guillermo Aguilar.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2013. **Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013**. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Grupo de Estudios Territoriales, Bogotá - Colombia
- Delaunay, D., 2007. **Relaciones entre pobreza, migración y movilidad: dimensiones territorial y contextual**. en *Notas de población*, No. 84.

- Dolores, M., Gallardo, V. and Tomaselli, A., 2006. **Gobernabilidad fiscal en Ecuador.** CEPAL - SERIE Gestión pública N° 57. Santiago de Chile, abril de 2006
- El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), 2012. **Plan de Ordenamiento de la Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas.** en Bringas N. y B. Verduzco (coords.), Tijuana, Sedesol/El Colegio de la Frontera Norte.
- Faret, L., 1997^a. **La frontera y el Estado-nación en la perspectiva de los migrantes internacionales.** In: BOVIN, Philippe (coord.), Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el Sur de México y América Central. México D.F.: CIESAS-CEMCA.
- 1997b. *Chemins et négoce entre le Mexique et les États-Unis: les routes de la migration internationale.* Trace n°31 (México D.F.: CEMCA).
- 1998. *Les territoires de la mobilité. Champ migratoire et espaces transnationaux entre le Mexique et les États-Unis.* Thèse pour le Doctorat de Géographie, Université de Toulouse-2 Le Mirail, octobre 1998, 410 p.
- Flint, C. Harrower, M. and Edsall, R., 2000. **“But How Does Place Matter? Using Bayesian Networks to Explore a Structural Definition of Place”.** Documento presentado en The New Methodologies for the Social Sciences Conference, University of Colorado, Boulder.
- Flores, J. and Flores, J., 2013. **El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental.** Revista Internacional La Nueva Gestión, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo Disponible en https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/est/LI_AdminEst/Ruth_Flores/articulo_planificacion.pdf
- Galvis, L. and Meisel, A., 2010. **Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial.** Banco de la Republica, Documentos de trabajo sobre economía regional (120).
- Goodchild, M., 1987. **“Spatial Analytical Perspective on Geographical Information Systems”.** *International Journal of Geographical Information Systems*, 1: 327-334.
- Granados, J. and Pizarro, K., 2010. **De la migración interestatal a la migración intrametropolitana. análisis de la migración interna en el segundo quinquenio del siglo XXI.** Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Haesbaert, R., 2014. **Lógica zonal y ordenamiento territorial: Para rediscutir la proximidad y la contigüidad espaciales.** Cultura y representaciones sociales, núm. 4, año 16, UNAM, pp.9-29.
- Haggett, P., 1988. **Geografía: una síntesis moderna.** Omega. Barcelona. [1983]
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República LVIII Legislatura, 2001. **El federalismo fiscal en México.** http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2016. **Síntesis metodológica de la estadística de finanzas públicas estatales y municipales.** julio, 2016

- Iracheta, A., 2003. **Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México**. Papeles de POBLACIÓN No. 36, CIEAP/UAEM
- Iracheta, A., 2006. **Gobernar la Mega Metrópoli Mexicana, Compromiso Metropolitano**. Gobierno del Estado de México, año 1, núm. 1.
- Iracheta, A., 2012. **Metrópolis en crisis. Una propuesta para la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala, México**. El Colegio Mexiquense/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Iracheta, A. and Iracheta, J., 2014. **Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano**. CIDE - Centro CLEAR para América Latina - SHCP - BID – Colegio Mexiquense - Centro Eure, 1a. Edición, 2014
- Klink, J., 2005. **Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad**. Banco Interamericano de Desarrollo – Universidad de Alcalá de Henares. En *Gobernar las metrópolis* [Edit. Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández]
- Lefèvre, C., 2005. **Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas**. Banco Interamericano de Desarrollo – Universidad de Alcalá de Henares. En *Gobernar las metrópolis* [Edit. Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández]
- Martner, G., 1967. **Planificación y presupuesto por programas**. biblioteca CEPAL; disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1582>
- Monnet, J., 1999. **Globalización y territorializaciones areolar y reticular: Los Ángeles y la Ciudad de México**. Memorias del V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, México. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Moreno, S., 2006. **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Documento de Trabajo número 9.
- Núñez, E., 2011. **Indicadores de endeudamiento público local. Administración de Egresos y Deuda Municipal**. disponible en <http://132.248.9.34/hevila/Revistahaciendamunicipal/2011/no115/4.pdf>
- Olivera, D. and Cano, M., 2012. **La evaluación del desempeño a nivel municipal**. revista *Ciencia Administrativa* – artículo 2012 – 2 y que sustituye a la versión publicada en el número 2010 – 2 por presentar inconsistencias bibliográficas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2003. ***The emergin role of metropolitan regions. territorial review, competitive cities un the global economy. Part I chapter 1***
- OCDE, 2015. ***Territorial Reviews: Valle de México, México***. OECD Publishing, Paris. La publicación completa está disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245174-en>.
- Pérez, P., 2001. **Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina**. Homo Sapiens, Buenos Aires, 2001.
- Plan de Desarrollo Ciudad de México 2001 – 2006.

- Plan de desarrollo Ciudad de México 2007 – 2012.
- Plan de Desarrollo Ciudad de México 2013 – 2018.
- Plan de Desarrollo Estado de México 2005 – 2011.
- Plan de Desarrollo Estado de México 2011 – 2017.
- Plan de Desarrollo Estado de Hidalgo 2005 – 2011.
- Plan de Desarrollo Estado de Hidalgo 2011 – 2016.
- Poveda, A., 2008. **Planeación del desarrollo**. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá D.C.
- Pradilla, E., 2005. **Zona Metropolitana del Valle de México: Megaciudad sin proyecto**. Ciudades 9.
- Ramírez, J., 1999. **Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas**. Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad, vol. VI, núm. 16, septiembre-diciembre de 1999.
- Rodríguez, A. and Oviedo, E., 2001. **Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas**. Publicación de las naciones unidas, división de medio ambiente y asentamientos humanos, Santiago de Chile.
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. and Fernández, J., 2005. **Gobernar las metrópolis**. Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, Washington, DC
- Rojas, F., 2017. **Desafíos y oportunidades de la gobernanza metropolitana**. Foro Urbano Nacional llevado a Cabo en Mendoza Argentina el 24 de junio del 2017, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/desafios_y_oportunidades_de_la_gobernanza_metropolitana_francisca_rojas.pdf
- Romo, R and Velázquez, M., 2018. **La dinámica inter e intrametropolitana de migración y movilidad entre la Zona Metropolitana del Valle de México y zonas metropolitanas vecinas**. en Migraciones y movilidad en el centro de México, Coord. Baca, N., Ronzón, Z., Romo, R., Román, R. y Padrón, M.
- Romo, R., 2014. **Migración y movilidad laboral en las zonas metropolitanas mexicanas con más de un millón de habitantes**. Trabajo presentado en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Lima, Perú, del 12 al 15 de agosto de 2014.
- Salinas, L., 2017. **Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política**. Universidad Nacional Autónoma de México, Papeles de POBLACIÓN No. 91. CIEAP/UAEM
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial and Urbano (SEDATU), Consejo Nacional de Población CONAPO and Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, 2018. **Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015**.
- Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), Consejo Nacional de Población (CONAPO) and Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2007. **Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005**.

- Sobrino, J., 2003. **Zonas metropolitanas de México en 2000: Conformación territorial y movilidad de la población ocupada.** En Estudios Demográficos y Urbanos, Volumen 8, # 3, septiembre – diciembre 2003. México.
- Soto, A., 2007. **Finanzas Públicas y las Funciones del Estado.** Investigación y Ciencia, Universidad Autónoma de Aguascalientes, número 37, Enero – Abril 2007.
- Tapiador, F., 2001. **El papel del Geógrafo en las directrices de ordenación territorial.** Boletín de la AGE-Asociación de Geógrafos Españoles.
- Tobler, W., 2004. **On the First Law of Geography: A Reply.** *Annals of the Association of American Geographers.* Malden, United States: Association of American Geographers, 2004, vol. 94(2), pp. 304–310.
- Unikel, L., 1976. **El desarrollo urbano de México.** El Colegio de México.
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2013. **La gestión metropolitana en los países federales de América Latina.** Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Valenzuela, E., 2007. **Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio.** En Urbano, 9(14):4–13.
- Vilalta Y Perdomo, C., 2005a. **Sobre la espacialidad de los procesos electorales urbanos y una comparación entre las técnicas de regresión OLS y SAM.** Estudios Demográficos y Urbanos. México D.F.: El Colegio de México, 2005, vol. 21, n° 1 (61), pp. 83-122.
- Vilalta y Perdomo, C., 2005b. **Como enseñar autocorrelación espacial. Economía, Sociedad y Territorio. México D.F.** El Colegio Mexiquense, 2005, vol. V, n° 18, pp. 323-333
- Wiesner, E., Garnier, L. and Medina J., 2000. **Funciones básicas de la planificación.** Instituto latinoamericano y del caribe de planificación económica y social – ILPES, Publicación de las Naciones Unidas. Cuadernos del ILPES, N ° 46 C. 2

«**Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**», Diario Oficial de la Federación, cuya última reforma fue el 28 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf