



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

Construcción de redes de gobernanza municipales en la  
Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

Tesis presentada por

**Carlos Alfredo Zamora Oropeza**

para obtener el grado de

**MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL**

Tijuana, B. C., México  
2020

# CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Directora de Tesis:

---

Dra. Sárah Eva Martínez Pellégrini

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dr. Sergio Peña Medina, lector interno
2. Dr. Alberto Arellano Ríos, lector externo

## **DEDICATORIA**

A mamá y a papá por su amor

A mis hermanos, por su compañía y su cariño

A todos mis tíos, en especial a Néstor, por su ayuda de siempre

A la memoria de mis abuelos y tíos:

Guadalupe, Higinio, Gloria, Rutilo, Francisco e Inés

## AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y a El Colegio de la Frontera Norte por la oportunidad inigualable y los recursos brindados para estudiar la Maestría en Desarrollo Regional y concretar el presente proyecto de investigación. A todos los mexicanos que con sus contribuciones hacen posible la realización de estudios de posgrado en ciencias sociales.

A la Doctora Sáráh Martínez por su tiempo, su apoyo, sus enseñanzas, su comprensión y su dedicación en cada una de las sesiones que a veces parecían no tener fin para que mi estancia en El Colegio y este proyecto de investigación llegaran a buen puerto. No obstante, sobra decir que los errores cometidos en este trabajo son únicamente propios.

A los Doctores Sergio Peña y Alberto Arellano por aceptar la invitación a ser lectores de este proyecto de investigación. Su tiempo y su dedicación fueron imprescindibles para mejorar este trabajo.

A todos mis profesores, amigos y compañeros de El Colegio de la Frontera Norte, de quienes aprendí y me llevo muchas cosas valiosas. A la Doctora Martha Miker y a la Licenciada Carolina Ortiz por su tiempo, ayuda y comprensión desde la coordinación de la Maestría en Desarrollo Regional. A todos quienes prestan su servicio y brindan lo mejor de sí para que El Colegio funcione día a día: profesores, investigadores, administrativos, bibliotecarios, así como personal de cafetería, de limpieza y de transporte.

A todos los funcionarios técnicos de los municipios de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala que, convencidos de que es necesario trabajar de manera conjunta para el desarrollo de dicha zona, hicieron un espacio en su agenda ampliamente comprometida y aceptaron amablemente la invitación a participar en esta investigación. Sin su colaboración, esta investigación no habría sido posible.

Especial agradecimiento merecen los asistentes de los funcionarios técnicos quienes tras breves comunicaciones compartieron prontamente los propósitos de esta investigación y fueron, en la mayoría de los casos, los vínculos que aseguraron la realización de las entrevistas.

## **RESUMEN**

La gobernanza metropolitana, además de necesaria, constituye un proceso incremental y de largo plazo que se construye de “abajo hacia arriba” a partir de redes de colaboración entre municipios metropolitanos. No obstante, el municipio presenta por diversas razones un bajo perfil como gestor de redes. Si bien la literatura ha tratado de explicar esta situación, lo cierto es que no se tiene amplia evidencia sobre la gestión municipal de redes. Frente a esta ausencia de conocimiento, desde una perspectiva sistémica y con elementos provenientes de la literatura, se construyó una trayectoria hipotética que permitió establecer no sólo los factores que facilitan o dificultan la construcción de redes, sino las dinámicas por las que transita un municipio para construir o activar una red de colaboración. Con base en esta trayectoria como esquema de análisis, se analizaron las trayectorias de siete municipios altamente asimétricos de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala con el fin de establecer asociaciones entre factores, dinámicas y tipos de redes construidas. Así, se identificó que un municipio metropolitano con determinados factores, transita por determinadas dinámicas y construye determinados tipos de redes.

Palabras clave: zonas metropolitanas, gobernanza metropolitana, redes de gobernanza

## **ABSTRACT**

Metropolitan governance, in addition to being necessary, is an incremental and long-term process that is built "bottom up" from collaboration networks between metropolitan municipalities. However, the municipality has a low profile as a network manager for various reasons. Although the literature has tried to explain this, the truth is that there is not ample evidence on municipal network management. Faced with this lack of knowledge, from a systemic perspective and with elements from the literature, a hypothetical trajectory was built that allowed establishing not only the factors that facilitate or hinder the construction of networks, but also the dynamics through which a municipality passes to build or activate a collaborative network. Based on this trajectory as an analysis scheme, the trajectories of seven highly asymmetric municipalities of the Puebla-Tlaxcala Metropolitan Area were analyzed in order to establish associations between factors, dynamics and types of networks built. Thus, it was identified that a metropolitan municipality with certain factors, goes through certain dynamics and builds certain types of networks.

Key words: metropolitan areas, metropolitan governance, governance networks

# ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	10
1.1 La gobernanza como nueva forma de gobernar .....	10
1.2 La gobernanza metropolitana como un proceso incremental.....	12
1.3 El sistema de gobernanza metropolitana.....	17
1.4 El papel de los municipios en la gestión de redes de gobernanza metropolitana.....	21
1.5 Una propuesta de análisis sobre los factores que posibilitan la asociatividad entre municipios metropolitanos .....	28
1.5.1 Los factores de primer orden .....	32
1.5.2 El sistema contextual .....	34
1.5.3 La primera dinámica “factores de primer orden-contexto” y el surgimiento de los factores de segundo orden .....	35
1.5.4 La segunda dinámica “factores de segundo orden-contexto” y el surgimiento de los factores de tercer orden.....	38
1.5.5 La corroboración de la propuesta de análisis.....	40
CAPÍTULO II ESTRATEGIA METODOLÓGICA .....	43
2.1 ¿Por qué estudiar la ZMPT?.....	43
2.2 Los municipios seleccionados.....	45
2.3 Los informantes.....	47
2.4 Las técnicas de recolección de datos.....	50
2.5 La operacionalización de los componentes.....	52
2.5.1 Los factores de primer orden .....	53
2.5.2 El sistema contextual .....	60
2.5.3 Los factores de segundo orden .....	61
2.5.4 Los factores de tercer orden.....	65
2.5.5 Las redes .....	66
2.6 La temporalidad.....	68
2.7 Análisis de los datos.....	69
CAPÍTULO III ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA ZONA METROPOLITANA PUEBLA-TLAXCALA .....	71

3.1 Antecedentes de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.....	71
3.2 Características sociodemográficas y sociopolíticas de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala .....	79
3.3 Principales problemas sociales en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala .....	95
3.4 Marco legal y mecanismos de gobernanza en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala .....	100
3.5 Redes de gobernanza en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala .....	105
3.5.1 Las redes formales .....	106
3.5.2 Las redes informales.....	111
3.5.3 Un resumen sobre los tipos de redes en la ZMPT .....	116
CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE RESULTADOS (DATOS) Y DISCUSIÓN.....	119
4.1 La trayectoria tipo A o de los municipios más grandes .....	120
4.1.1 Los factores de primer orden .....	120
4.1.2 Los factores de segundo orden .....	126
4.1.3 Los factores de tercer orden.....	142
4.2 La trayectoria del municipio tipo B o de los municipios contiguos.....	146
4.2.1 Los factores de primer orden .....	146
4.2.2 Los factores de segundo orden .....	151
4.2.3 Los factores de tercer orden.....	160
4.3 La trayectoria del municipio tipo C o de los municipios intermedios .....	161
4.3.1 Los factores de primer orden .....	161
4.3.2 Los factores de segundo orden .....	165
4.3.3 Los factores de tercer orden.....	177
4.4 La trayectoria del municipio D o de los municipios más alejados y pequeños.....	178
4.4.1 Los factores de primer orden .....	178
4.4.2 Los factores de segundo orden .....	182
4.4.3 Los factores de tercer orden.....	190
4.5 ¿Los municipios tipo manifiestan trayectorias típicas?.....	192
CONCLUSIONES .....	201
BIBLIOGRAFÍA .....	212
ANEXO.....	i

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1 La operacionalización de la conciencia metropolitana .....	54
Tabla 2.2 La operacionalización de las capacidades financieras .....	55
Tabla 2.3 La operacionalización de las capacidades técnicas.....	55
Tabla 2.4 La operacionalización de las capacidades legales .....	56
Tabla 2.5 La operacionalización de las capacidades democráticas .....	57
Tabla 2.6 La operacionalización de las capacidades geográficas .....	57
Tabla 2.7 Los problemas municipales y metropolitanos en materia de desarrollo urbano.....	59
Tabla 2.8 La cobertura de servicios públicos municipales .....	59
Tabla 2.9 La operacionalización de los posicionamientos político-técnicos.....	61
Tabla 2.10 La operacionalización de las percepciones sobre cómo las características de la ZMPT facilitan u obstaculizan la construcción de redes intermunicipales de coordinación o colaboración.....	63
Tabla 2.11 La operacionalización de las manifestaciones sobre los costos de transacción implícitos en la activación o construcción de redes de colaboración .....	64
Tabla 2.12 La operacionalización de las asimetrías y la dependencia de recursos municipales respecto a otros municipios.....	65
Tabla 2.13 Operacionalización de incentivos, noción de agencia y voluntad política para la construcción de redes de colaboración .....	66
Tabla 2.14 Clasificación de las redes según sus atributos .....	68
Tabla 3.1 Población (habitantes) y superficie territorial (km <sup>2</sup> ) por municipio y participación porcentual por municipio en la población total y en la superficie territorial total de la ZMPT en 2015.....	80
Tabla 3.2 Total de ingresos anuales (millones de pesos) en municipios de la ZMPT en 2015.	82
Tabla 3.3 Participación porcentual de las participaciones federales y las aportaciones federales y estatales en el ingreso total de municipios de la ZMPT en 2015.....	83
Tabla 3.4 Participación porcentual de la inversión pública en los egresos totales de municipios de la ZMPT en 2015.....	84
Tabla 3.5 Densidad media urbana (Hab./Ha) por municipio en la ZMPT en 2010 .....	87
Tabla 3.6 Principales características de los tipos de redes intermunicipales en la ZMPT.....	118
Tabla 4.1 Factores de primer orden según municipio tipo.....	194
Tabla 4.2 Posicionamientos político-técnicos según municipio tipo.....	195
Tabla 4.3 Factores de segundo y tercer orden según municipio tipo.....	196



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 Los obstáculos en el proceso de gobernanza metropolitana.....	16
Figura 1.2 Un marco integrador para la gobernanza colaborativa.....	18
Figura 1.3 Los motores en el proceso de gobernanza metropolitana.....	29
Figura 1.4 El proceso municipal de construcción o activación de redes intermunicipales de colaboración.....	31
Figura 3.1 Instalación del Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala en 2011 .....	75
Figura 3.2 Firma de la Carta de Intención para la Gobernanza de los Espacios Metropolitanos .....	76
Figura 3.3 Reunión de los 39 presidentes municipales de la ZMPT en la mesa de trabajo convocada por el Imeplan .....	77
Figura 3.4 Firma del Convenio Marco de Coordinación y Colaboración para el Desarrollo de las Áreas y Temas Comunes a Puebla y Tlaxcala.....	78

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 3.1 Municipios de la ZMPT clasificados según su número de habitantes en 2015.....	86
Mapa 3.2 Porcentaje de la población de 15 a 70 años empleada en el municipio que reside en otro municipio central de la ZMPT en 2015 .....	90
Mapa 3.3 Porcentaje de la población de 15 a 70 años ocupada residente en el municipio que trabaja en otro municipio central de la ZMPT en 2015 .....	92
Mapa 3.4 Combinación coloreada en falso color urbano de la ZMPT en 2019.....	97

## INTRODUCCIÓN

En México, como en muchos países, el gobierno de las ciudades está fragmentado. Esto debido a que los tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— tienen diferentes competencias en el gobierno de las ciudades y el crecimiento urbanístico de las mismas ha desbordado las fronteras municipales o incluso estatales formando zonas metropolitanas.

Ante este escenario, el crecimiento de las zonas metropolitanas supone el surgimiento de problemas públicos como saneamiento, contaminación, seguridad pública, movilidad, ordenamiento territorial, empleo y competitividad —por mencionar sólo algunos—, cuya solución implica un imperativo de gobernanza metropolitana. Es decir, de la coordinación y colaboración de diversos actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, a partir de redes.

Vista así, la gobernanza metropolitana supone una necesidad y una condición política a la que, como refiere Aguilar (2010), el sujeto gobierno se debe enfrentar de manera constante en su tarea de gobernar. Esto se evidencia cuando la acción pública del sujeto gobierno resulta ya insuficiente para la solución de los problemas metropolitanos, y requiere de recursos y capacidades de otros actores.

Por otra parte, es necesario señalar que la gobernanza también refiere a un modelo de gobierno. Que los actores de quienes depende la solución de un problema público participen, además de necesario, es algo que no sucede siempre y que por lo tanto es democráticamente deseable. De tal suerte que, como las evidencias sugieren, además de necesaria, la coordinación y la colaboración constituyen un proceso complejo y difícil de construir.

Como señalan Rojas y Robertson (2019), la gobernanza metropolitana es un proceso incremental y participativo, relativamente flexible en la secuenciación de sus etapas, el cual generalmente: 1) parte de un escenario de descoordinación e inicia con la construcción de una “conciencia metropolitana” o reconocimiento público de la existencia de problemas públicos metropolitanos, es decir, de problemas que requieren para su solución de la colaboración de todos los actores metropolitanos.

2) Pasa por la construcción de legitimidad política, que refiere a la creación de consenso político en torno a los problemas que deben ser resueltos, las soluciones que deben ponerse en marcha y los mecanismos de gobernanza desde donde se operarán dichas soluciones. 3) Continúa con la construcción de legitimidad funcional, que refiere al reconocimiento por parte de gobernantes y ciudadanos de que la realización de proyectos a escala metropolitana es útil en tanto éstos generan resultados favorables. Y 4), finaliza con la construcción de legitimidad operacional, es decir, con el reconocimiento de que los mecanismos de gobernanza funcionan: posibilitan proveer servicios o resolver problemas metropolitanos de manera efectiva.

Este proceso además de incremental, es relacional, pues como ya se ha mencionado se construye a partir de redes. No obstante, como señala Zabaleta (2012), las redes han de ser gestionadas por entes gubernamentales con el fin de asegurar el carácter público de sus fines.

Así, en este trabajo se sostiene que dicha gestión debe y puede correr a cargo de los gobiernos municipales por varias razones. 1) La experiencia internacional sugiere que la gobernanza metropolitana es un proceso exitoso en la medida en que se construye bajo una lógica *bottom-up* o de “abajo hacia arriba” (Klink, 2005). Por lo que el municipio es el orden de gobierno idóneo para detonar este proceso al constituir la unidad político-administrativa más elemental en el país. 2) El gobierno municipal, por su ubicación administrativa intermedia entre los gobiernos supralocales y la sociedad local, puede desempeñarse como vaso comunicante y gestor de redes entre sociedad y gobierno.

3) El gobierno municipal es constitucionalmente el responsable de la planeación del desarrollo local mediante la regulación de los usos de suelo y el ordenamiento del territorio, así como de la provisión de los servicios más elementales para el bienestar de la población. Hecho que lo convierte en el actor gubernamental responsable de solucionar y proveer los problemas y servicios básicos de la ciudad, al menos en su jurisdicción. 4) La efectividad de la acción pública municipal estriba en su asociación con otros municipios para la solución de los problemas metropolitanos. Esto lo convierte en términos teóricos en el orden de gobierno más dependiente de las redes de colaboración para cumplir con sus competencias constitucionales.

5) En el contexto de un gobierno federal que se “retiró” de las regiones desde los años ochenta en el marco del “adelgazamiento” del Estado y de ambientes locales en donde el tema metropolitano está ausente y los actores no gubernamentales no se muestran interesados en impulsar colaboraciones, los gobiernos municipales son los actores que cuentan con las mayores capacidades para detonar colaboraciones y asegurar el carácter público de las mismas. 6) Las redes municipales son la solución posible dentro del marco constitucional ante la imposibilidad de gobiernos intermedios o metropolitanos.

Y 7), las redes gestionadas por los municipios son la mejor solución técnica al problema de hacer coincidir las escalas de los problemas y las escalas político-administrativas. El asociacionismo municipal no sólo permite “calibrar” la escala de los instrumentos de coordinación y colaboración, sino también resolver problemas de manera multiescalar y multisectorial. Es decir, convocar a actores que, si bien no se encuentran físicamente en la zona metropolitana, con sus acciones puede contribuir a la solución de los problemas metropolitanos. O convocar a actores de diferentes campos de conocimiento y experticia en función de la naturaleza de los problemas.

De manera que las redes municipales son importantes en la construcción de gobernanza metropolitana en la medida en que pueden: 1) promover la idea de que los problemas públicos metropolitanos se solucionan a partir de la coordinación entre gobierno, sociedad civil e iniciativa privada; 2) ser el medio por el cual se concreta la acción colectiva y la solución a los problemas metropolitanos; 3) generar el consenso técnico necesario sobre cómo y quiénes solucionarán los problemas públicos; y 4), encauzar la construcción de espacios institucionales desde donde operar las soluciones construidas.

Elementos que convierten a las redes municipales en la antesala de mecanismos de gobernanza metropolitana construidos bajo una lógica “de abajo hacia arriba”, que los hace legítimos y sostenibles, a diferencia de los experimentos europeos de los años sesenta y setenta del siglo pasado que, como sostiene Klink (2005), fueron impuestos por las autoridades centrales y pronto echados abajo por el descontento político y social local (págs. 147-149).

Pese al rol potencial que pueden desempeñar los municipios en la construcción de redes de gobernanza, lo municipios han mostrado un bajo perfil en dicha gestión. Existen

diversas explicaciones sobre los factores que generan esta situación. Una que puede aglutinar a varias de ellas, radica en sostener que al municipio, en el contexto del “adelgazamiento” del Estado, le fueron reconocidos a nivel constitucional facultades que lo reivindicaron como un orden de gobierno importante en el federalismo mexicano —básicamente exclusividad en la provisión de servicios básicos y la regulación de los usos de suelo—, pero no le fueron conferidas capacidades institucionales suficientes para hacerse cargo de ellos —básicamente recursos económicos que se traducen en capacidades financieras y técnicas limitadas—. Recursos económicos insuficientes que han perpetuado al municipio mexicano en una condición de dependencia respecto a los gobiernos supralocales y que le han impedido desempeñarse como un gestor de redes.

A pesar de la existencia de estas explicaciones, lo cierto es que, como señala Meza (2016), no se tiene amplia evidencia sobre cuál es la dinámica de la gestión municipal de redes de gobernanza metropolitana. Un municipio puede establecer redes de colaboración tanto con actores gubernamentales como con no gubernamentales para resolver determinados problemas públicos metropolitanos. No obstante, como ya se ha señalado, las redes de gobernanza metropolitana pasan de manera forzosa por la colaboración intermunicipal, es decir, por la colaboración entre municipios. Sin la participación de los municipios metropolitanos todo intento por solucionar un problema metropolitano verá sus alcances limitados o impedidos.

Así, de manera específica, como también señala Meza (2016), no se conoce con profundidad qué factores obstaculizan o facilitan que un municipio metropolitano establezca una colaboración con otro o con todos los municipios metropolitanos. Esto sobre todo en zonas metropolitanas con un gran número de gobiernos municipales, los cuales además pueden: pertenecer a entidades federativas o provincias distintas; gobernar de manera asincrónica en comparación con sus pares municipales al tener periodos gubernamentales diferentes; y ser altamente divergentes en capacidades financieras y técnicas.

Bajo este contexto, el presente trabajo de investigación busca, a partir de un estudio de caso de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (en adelante ZMPT), describir cuál es la dinámica de la gestión municipal de redes de gobernanza metropolitana. La justificación de la selección del caso estriba en que dicha zona es la cuarta más grande en términos de

población en México y reúne a 27 municipios centrales altamente divergentes en tamaño de población y ubicación en la zona metropolitana, lo que posibilita estudiar los factores que facilitan u obstaculizan la gestión de redes a partir de municipios extremos y medios.

Para cumplir con este objetivo, se recupera el planteamiento de que la gobernanza es un proceso colaborativo inserto en un sistema de relaciones. De acuerdo con Emerson, Nabatchi y Balogh (2011), los elementos que explican la existencia de colaboración entre actores, pueden ser clasificados en 2 grandes grupos: impulsores y contexto (pág. 7). Mientras el primero refiere a las características intrínsecas a los actores que “detonan”, “facilitan” u “obstaculizan” el establecimiento de relaciones, el segundo tiene que ver con las características del entorno con el que interactúan dichos actores, las cuales brindan oportunidades y restringen la acción de los actores. De manera que actores y contexto se afectan mutua y continuamente mediante sus interacciones. Por lo que las características de un actor son a la vez los elementos del contexto con el que interactúan los demás actores.

Meza (2016) sostiene, desde la tradición académica que conceptualiza a la gobernanza como un problema de acción colectiva institucional, que existen 4 factores que inciden en que un municipio colabore con otra entidad pública en la solución de problemas públicos: 1) las capacidades institucionales municipales, 2) las características de las comunidades o las regiones, 3) las instituciones políticas que resguardan los procesos de toma de decisiones políticas, y 4) la relación local-supralocal (pág. 4). De manera que el primer grupo refiere a las características de los municipios, el segundo y el tercero refieren a las características del contexto, y el cuarto a la dinámica entre gobiernos municipales y contexto.

Partiendo de estas premisas, el presente trabajo propone un esquema de análisis del proceso hipotético por el que transita un municipio para tomar la decisión política de construir o activar redes con otros municipios metropolitanos. Por lo que la utilidad de dicho esquema para el análisis de los factores y dinámicas que facilitan u obstaculizan la activación o construcción municipal de redes buscó ser probada también a partir del trabajo de campo. Cabe señalar que los elementos que integran dicho esquema fueron recuperados de diferentes referentes teóricos que se explican a detalle en el capítulo teórico.

Dicho lo anterior, el esquema de análisis se establece hipotéticamente de la siguiente manera. El municipio metropolitano posee factores de primer orden —la necesidad de resolver determinados problemas públicos y cubrir determinados servicios públicos, ciertas capacidades institucionales y una “conciencia metropolitana”— que en una primera interacción o dinámica con el sistema contextual generan ciertos factores de segundo orden —posicionamientos político-técnicos frente a la gobernanza metropolitana, percepciones sobre cómo los elementos del contexto facilitan u obstaculizan la activación o construcción de redes, manifestaciones de costos de transacción y percepciones sobre asimetrías y dependencia de recursos— que, a su vez, en una segunda interacción o dinámica con el contexto pueden o no convertirse en factores de tercer orden —incentivos y noción de agencia—, los cuales finalmente pueden o no dar lugar a la voluntad política para que las redes de colaboración con otros municipios metropolitanos se construyan o se activen.

Cabe mencionar que, en dicho esquema, el sistema contextual está constituido por el marco legal que posibilita y regula los mecanismos de gobernanza metropolitana; las acciones, programas y redes de las instancias de los gobiernos municipales, estatales y del gobierno federal que incentivan o impactan el proceso de gobernanza metropolitana; las iniciativas y redes de asociaciones civiles, universidades, colegios de profesionistas, consultorías, grupos empresariales y organismos internacionales que incentivan y tratan de dar forma al proceso de gobernanza metropolitana; los mecanismos de gobernanza metropolitana en funcionamiento y las instituciones de planeación municipales, intermunicipales o estatales que pueden apoyar a los municipios a iniciar y gestionar colaboraciones. Así como las características sociodemográficas y sociopolíticas de la ZMPT, los principales problemas de la ZMPT y los propios factores de primer y segundo orden de los otros municipios metropolitanos.

Establecida la trayectoria hipotética, en el capítulo II o metodológico se presenta la operacionalización de cada uno de los componentes del esquema y se establece la fuente de información utilizada para caracterizar cada elemento. En dicho capítulo, también se expone la ruta de decisiones metodológicas que se llevaron a cabo en torno a la selección del caso, la temporalidad, los municipios extremos y medios, los informantes, las técnicas de recolección de datos y las técnicas de análisis de datos. Ahí se expone la importancia de identificar

trayectorias “tipo” a partir de municipios “tipo”, de manera paralela en cada una de las entidades federativas —Puebla y Tlaxcala— que conforman la ZMPT. Se explica que el objetivo es analizar si las trayectorias municipios del mismo “tipo” se ve afectada por la pertenencia a una determinada entidad federativa. Cabe mencionar que en el anexo se presenta el cuestionario que fue utilizado para la realización de las entrevistas.

Más tarde, en el capítulo III de antecedentes y contexto, se describen cada uno de los elementos que conforman el sistema contextual. De manera que en dicho capítulo se da cuenta de los tipos de redes municipales que existen en la ZMPT. Redes a las que pertenecen los municipios, independientemente de si son los activadores o constructores de dichas redes. Dicha identificación de redes es el insumo central para la discusión de resultados del capítulo IV. Permiten, tras la descripción de las trayectorias municipales, establecer asociaciones entre las trayectorias “tipo” y las redes “tipo”. Es decir, pormenorizar el papel que desempeñan cada uno de los factores y dinámicas, establecidos en la literatura, en la activación o construcción municipal de redes en un escenario tan divergente como el de la ZMPT. Así como, identificar factores que no habían sido contemplados en el esquema de análisis.

Con todo esto se busca realizar un esfuerzo explicativo de cómo funciona la gobernanza metropolitana. Es decir, no sólo identificar factores que explican el asociacionismo intermunicipal, sino situar dichos factores en el proceso. Al final, en el apartado de conclusiones, se ofrece un esbozo sobre los hallazgos más importantes, así como una serie de reflexiones sobre las aportaciones teóricas, metodológicas y de conocimiento de esta investigación.

Finalmente, es necesario precisar que la investigación partió de la siguientes premisas o supuestos:

I. En este trabajo se entenderá por red a la interacción entre dos o más actores generada por determinados incentivos o transacciones (Scott, 1987). Y, por tanto, red municipal de gobernanza metropolitana a toda interacción municipal con otro municipio metropolitano para resolver un problema público metropolitano, la cual puede materializarse en forma de acción conjunta, prestación de servicio público, política, programa o proyecto. Cabe mencionar que en dicha red pueden participar otros actores gubernamentales y no



gubernamentales, e incluso la propia red puede estar mediada o incentivada por actores no municipales.

II. El presente trabajo es de carácter exploratorio. Por lo que antes que corroborar alguna hipótesis, busca realizar una descripción de la dinámica de la gestión municipal de redes. De tal manera que las tesis sobre los factores que explican el establecimiento de colaboraciones provenientes de la literatura constituyen realmente referentes a profundizar.

III. El trabajo no busca insertarse en la discusión sobre cuál es la mejor solución al problema de gobierno fragmentado que presentan las zonas metropolitanas en México. Es decir, al debate polarizado sobre la ventajas y desventajas entre la autonomía municipal y el gobierno metropolitano. Se asume simplemente que la construcción de redes por parte de los ayuntamientos municipales es deseable en tanto permite dejar atrás la fragmentación gubernamental y es posible emprenderla dentro del marco jurídico actual.

IV. El trabajo tampoco busca insertarse en el debate sobre si las redes municipales pueden o no abonar a la gobernanza democrática de las zonas metropolitanas, es decir, no se busca indagar sobre cuándo, como señala Navarrete (2015), las redes de gobernanza pueden concluir en la anhelada coordinación o en las prácticas “patrimonialistas, clientelares, parroquiales y/o de abuso de poder” (pág. 33). El trabajo busca centrarse puntualmente en los factores que facilitan u obstaculizan la construcción de redes municipales por parte de los ayuntamientos para la solución de los problemas metropolitanos.

V. El trabajo no busca discutir qué es lo metropolitano, ni la validez o viabilidad de la definición de zona metropolitana que utiliza Sedatu, Conapo e Inegi para delimitar las zonas metropolitanas en México. Así, el trabajo se remite únicamente a utilizar la delimitación que han hecho dichas dependencias de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala, toda vez que al ser una delimitación oficial se esperaría que el propio gobierno la utilizara como instrumento de planeación e intervención. Muestra de esto es que dicha delimitación ha sido el referente para la puesta en marcha del Fondo Metropolitano.

VI. La gobernanza metropolitana es entendida en este trabajo como un escenario normativo o deseable en el que colaboran todos los actores cuya participación y capacidades son indispensables para resolver un problema público de manera eficiente. Así, el trabajo

parte de un planteamiento básico: si bien la planeación y el ordenamiento territorial han requerido para su realización de la coordinación intergubernamental, no son los únicos ámbitos de política que prescinden de un enfoque metropolitano. Todo ámbito de política es susceptible, para su alcance y eficiencia, de la colaboración intergubernamental. De manera que se indagará todo tipo de interacción municipal con la finalidad de identificar sobre qué temas o problemas públicos existen colaboraciones y, por tanto, experiencias que pudieran ser el precedente hacia una coordinación de los 27 municipios que constituyen la ZMPT.

VII. Siguiendo el punto anterior, si bien todo ámbito de política es susceptible de colaboración, el trabajo no pretende discutir qué ámbitos de política deberían someterse a una coordinación y si todos los municipios deberían participar en ella. Más bien pretende indagar a partir de entrevistas cuáles temas y municipios tienen mayor posibilidad de insertarse en una coordinación o colaboración en la ZMPT.

## CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Este capítulo tiene como objetivo establecer qué se entiende en este trabajo de investigación por gobernanza y por gobernanza metropolitana. Al considerarla como un proceso, se describe sus características normativas y el papel que pueden desempeñar los municipios en su construcción a partir de la gestión de redes. Esto para dar paso a una propuesta de explicación y de análisis sobre los factores y las dinámicas que inciden en la decisión de los municipios metropolitanos de construir o no redes de gobernanza metropolitana.

### 1.1 La gobernanza como nueva forma de gobernar

La democratización del gobierno y la consolidación del estado derecho, como sostiene Aguilar (2010), posibilitaron que el problema político de la eficiencia y la eficacia directiva del gobierno transitara del sujeto gobierno al proceso de gobernar. Esto debido a que una vez que el sujeto gobierno fue elegido de manera democrática y su actuar se dio en el marco de la ley, se hizo evidente que dichas condiciones no eran suficientes para que la acción del gobierno fuera efectiva en la dirección de la sociedad. De manera que pronto se demostró que la validez institucional y la validez directiva no eran sinónimos, y que la primera no llevaba de manera inexorable a la segunda.

Esta situación fue generada en buena medida por la crisis económica de los años ochenta y por la propia ola democratizadora. La crisis económica, al menos en los países latinoamericanos, fue en sí el elemento que puso a prueba la capacidad directiva de los gobiernos democráticos al demandarles una solución efectiva a la crisis del modelo por sustitución de importaciones. Sus principales efectos: el ajuste fiscal, la descentralización de la administración federal y la liberalización de los mercados.

El ajuste fiscal, a causa de la crisis económica, redimensionó el aparato gubernamental en sus funciones, en su tamaño y en su presencia en el territorio. Así, los gobiernos federales o centrales pasaron de ser rectores o participantes principales económicos a reguladores de la economía, lo que los llevó a perder competencias y recursos económicos. A su vez, dicha reducción de competencias y recursos dio pauta a la descentralización administrativa, es decir, a la retirada de los gobiernos centrales o federales

de las regiones y al fortalecimiento de las administraciones locales a partir de mayores competencias, aunque casi no siempre con mayores recursos económicos.

Por su parte, la liberalización de los mercados trajo consigo una relativización o extinción de los monopolios estatales y el ingreso de nuevos actores económicos extranjeros a los mercados nacionales apenas abiertos, así como el surgimiento de nuevos actores económicos nacionales. De manera que el principal cambio generado por la liberalización comercial fue que el desempeño económico nacional no dependería ya únicamente del gobierno federal.

En cuanto a la ola democratizadora, si bien ésta dio paso a la consolidación de la democracia representativa, también amplió el espacio público. A partir de diversas reformas se reconocieron e hicieron aplicables la rendición de cuentas y el derecho a recibir y difundir información pública, así como la institucionalización de mecanismos de participación política directa como consultas públicas y presupuestos participativos, lo que en conjunto posibilitó el ingreso o fortalecimiento de voces antes marginadas o inexistentes en la discusión de los asuntos públicos. La ola democratizadora permitió a los ciudadanos cuestionar la competencia directiva del gobierno.

Así, en suma, la crisis económica y la ola democratizadora, por un lado, relativizaron el poder, las competencias y los recursos de los gobiernos centrales o federales, y por otro, fortalecieron actores económicos, políticos y sociales con recursos, competencias y capacidades. Esta reconfiguración fue trascendental en la medida en que hizo que las nociones de interdependencia e insuficiencia gubernamental cobraran importancia de cara a la solución de problemas públicos cada vez más complejos.

Como señala Aguilar (2010), ya no se hablaría más de un gobierno incapaz, sino de uno cuya intervención, pese a usar todos sus recursos y capacidades, resulta insuficiente para resolver problemas públicos. De manera que el gobierno requiere de la colaboración de otros actores cuyos recursos, capacidades y competencias son ahora imprescindibles para la solución de dichos problemas. Hecho que, teniendo como fines a la eficacia y la eficiencia gubernamentales, desplaza el interés por la legitimidad democrática del sujeto gobierno a la manera en cómo gobierna ese sujeto, es decir, en cómo se relaciona y colabora con otros actores para solucionar problemas públicos.

Esta nueva forma de gobernar ha recibido el nombre de gobernanza para distinguirse del de gobernabilidad, la forma tradicional en la que el único actor que gobierna es el sujeto gobierno. La gobernanza puesta así constituye una condición política a la que se enfrenta el sujeto gobierno en su tarea de gobernar, pero también un modelo de gobierno. Que los actores de quienes depende la solución de un problema público participen, además de necesario, es algo que no sucede siempre y que por lo tanto es democráticamente deseable.

Finalmente, es necesario señalar que la manera en cómo se materializa la gobernanza es a partir de la gestión gubernamental de redes con el fin de conjuntar recursos dispersos hacia la articulación de una política común (Kenis y Scheneider, 1991, citado en Zabaleta, 2012, pág. 124). Esta aseveración clarifica el papel central que desempeña el sujeto gobierno en la gestión de redes, frente a los señalamientos teóricos que indican que en el contexto de la gobernanza el sujeto gobierno se ha convertido en un actor más en el proceso de gobernar. Así como a los señalamientos que sostienen que existe una relación automática y lineal entre redes y participación democrática, sin la intervención del sujeto gobierno.

Si bien es cierto que el gobierno ha visto relativizado su papel en el proceso de gobernar, eso no significa que su función de velar por el interés público haya desaparecido. De ahí que, como sostiene Zabaleta (2012), el timoneo gubernamental de las redes de política sea necesario para garantizar los fines públicos de las mismas. Así, el sujeto gobierno se constituye como el activador de redes de política y el garante de que los recursos generados por dichas redes no sean capturados por grupos e intereses privados.

## 1.2 La gobernanza metropolitana como un proceso incremental

Las zonas metropolitanas constituyen ciudades que han crecido más allá de los límites político-territoriales que las contuvieron en un inicio. Por esta razón, se trata de ciudades que se encuentran gobernadas de manera fragmentada por distintos gobiernos municipales y por los órdenes estatal y federal que ejercen aún competencias y facultades sobre ellas, pese a la descentralización administrativa líneas arriba referida.

La existencia de un gobierno fragmentado en las zonas metropolitanas hace que, hoy más que nunca, la gobernanza resulte un derrotero para elevar la calidad de vida de sus habitantes. Es precisamente en las zonas metropolitanas donde el gobierno fragmentado

evidencia que la gobernanza es una condición política con la que tiene que lidiar el sujeto gobierno y, a la vez, un modelo deseable de gobierno.

La gobernanza es una condición política porque las zonas metropolitanas además de ser ciudades desbordadas sobre las jurisdicciones de varios municipios, “se caracterizan por la compleja naturaleza de las interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas que se dan en ellas” (Klink, 2005, pág. 128). Las zonas metropolitanas son sistemas. Todo está interconectado ahí, de tal suerte que la acción de un gobierno municipal metropolitano impacta en el territorio del municipio metropolitano vecino. Así, los diferentes órdenes de gobierno que rigen la ciudad dependen unos de otros para que el impacto de su acción tenga mayor alcance o, para que al menos, no se vea nulificado u obstruido por otras instancias gubernamentales. Si los diferentes órdenes de gobierno quieren solventar problemas públicos de manera efectiva tendrán que enfrentarse a esta condición política actual.

Vista así, la gobernanza metropolitana constituye un problema de acción colectiva (Feiock, 2013). Por lo que la solución de los problemas públicos metropolitanos pasa por la colaboración no sólo de los órdenes de gobierno, sino de todos los actores cuyos recursos y capacidades son imprescindibles para la solución de dichos problemas. Sin embargo, en el contexto metropolitano, si bien la colaboración de los actores gubernamentales y no gubernamentales es necesaria, la de los actores gubernamentales es imprescindible. Sin colaboración intergubernamental no puede haber gobernanza metropolitana. La acción del sujeto gobierno para que sea efectiva ha de ser coordinada y colaborativa. De ahí que la gobernanza metropolitana sea un modelo no sólo deseable, sino necesario de gobierno.

La gobernanza metropolitana, como se señaló en la introducción de este trabajo, además de condición política y modelo deseable de gobierno, es un proceso incremental. El cual parte precisamente de una condición política específica hacia un estado normativo de coordinación entre actores metropolitanos gubernamentales y no gubernamentales. Sus principales características son:

1) Se construye bajo una lógica *bottom-up* o “de abajo hacia arriba”. Klink (2005) sostiene que los experimentos europeos de los años setenta del siglo pasado que buscaron la construcción de gobiernos metropolitanos unitarios fueron un fracaso porque hallaron

resistencia y oposición de los gobiernos locales, los partidos políticos y otros grupos de presión (Klink, 2005, págs. 146-148). Dichos gobiernos metropolitanos fueron impuestos desde los gobiernos centrales, y pese a que se buscó que fueran electos de manera directa y se correspondieran con el tamaño de las regiones funcionales,<sup>1</sup> fueron echados abajo tan pronto dejaron de recibir el apoyo de los gobiernos centrales (Klink, 2005, págs. 146-148).

Más tarde, en los años noventa, bajo el contexto de la descentralización administrativa y la fragmentación del poder de los gobiernos centrales, algunos casos del experimento europeo transitaron hacia cooperaciones intermunicipales voluntarias, contemplaron la participación de actores no gubernamentales locales y gracias a ello lograron proveer servicios públicos de manera conjunta, tomar las funciones municipales de las grandes ciudades e incluso gravar impuestos comerciales de ámbito urbano (Klink, 2005, pág. 148-151). De manera que, como refiere Klink (2005): “el proceso de construcción de instituciones metropolitanas puede ser largo, pero el resultado final [...] es menos incierto, ya que la legitimidad de las mismas viene dada por la participación de todos los actores durante el proceso de constitución del gobierno metropolitano” (Klink, 2005, pág. 149).

2) Se trata de una construcción social incremental a partir de redes. Como señala Klink (2005): “La creación de redes de política horizontal y vertical conlleva cambios incrementales de abajo hacia arriba, en oposición a las propuestas abruptas de arriba hacia abajo” (Klink, 2005, pág. 137). Vista así, la gobernanza metropolitana no se decreta, sino que supone un proceso lento que se construye a partir del desarrollo de capacidades y de la interacción social que implica la formación de redes.

3) En tanto proceso socialmente construido no tiene una receta sobre cómo llevarse a cabo. De tal forma que la gobernanza metropolitana es genuina: es posible emprenderla con las capacidades y recursos existentes en el territorio metropolitano y debe estar, en un sentido normativo, enfocada a resolver las necesidades de dicho territorio. Como señala la OCDE (2001): “La estructura de gobernanza de cada ciudad debe ser adaptada para satisfacer sus propias especificidades y el contexto del país en el que se encuentra” (OECD, 2001, pág. 36).

---

<sup>1</sup> La región funcional entendida como aquella delimitación territorial cuyo tamaño hace posible alcanzar economías de escala y eliminar deseconomías.

4) Es el resultado de una agencia multiescalar. En el territorio metropolitano existen actores y agentes que pueden ser gubernamentales y no gubernamentales. Un actor se convierte en un agente cuando interviene en la gobernanza del territorio metropolitano. No obstante, los agentes pueden provenir de otra escala territorial, como la estatal, federal o internacional, e intervenir en la gobernanza metropolitana. De tal suerte que la gobernanza metropolitana es el resultado específico de la acción colectiva de agentes multiescalares que intervienen el territorio metropolitano.

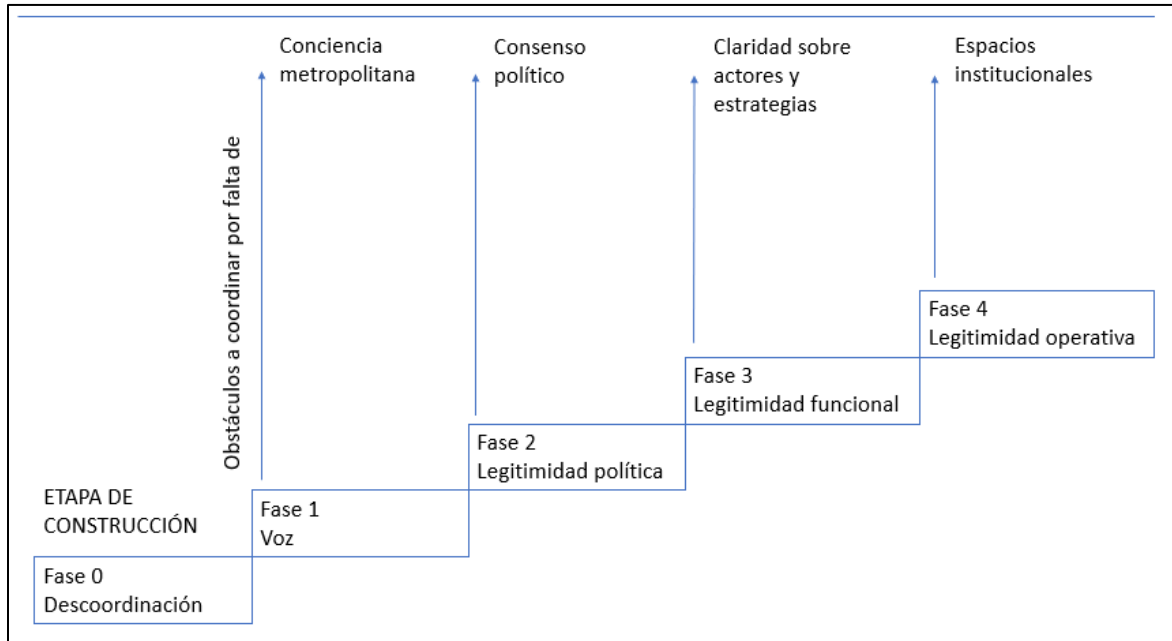
5) Su finalidad es la construcción de mecanismos institucionales que permitan la coordinación y colaboración de los actores metropolitanos, gubernamentales y no gubernamentales, así como la puesta en marcha de las acciones acordadas.

6) Es incremental y participativo (Rojas y Robertson, 2019, pág. 137). Es decir, de largo plazo, pues su avance supone el desarrollo de capacidades y la superación de obstáculos. Rojas y Robertson (2019) sostienen, a partir de una revisión de estudios de caso, que dicho proceso se desarrolla a partir de acciones realizadas en cinco fases o etapas. Ver Figura 1.1. La fase cero es un escenario de fragmentación institucional, debido a la descoordinación de actores metropolitanos, y por lo tanto la conciencia metropolitana está ausente.

Para Rojas y Robertson (2019) la conciencia metropolitana consiste en que “los problemas metropolitanos ganen “voz”, es decir, que se hagan parte del debate público y la agenda política de las entidades territoriales” (pág. 139). Una especie de reconocimiento público de que las zonas metropolitanas existen y de que éstas presentan problemas sociales que requieren de la coordinación y la colaboración de todos los actores metropolitanos para que sean resueltos. Ahora bien, la conciencia metropolitana tiene que ver también con el reconocimiento público de que la coordinación y colaboración metropolitanas tienen la función de eficientizar la acción gubernamental, potencializar las capacidades del territorio metropolitano y, por lo tanto, la de mejorar la calidad de vida de la población.



Figura 1.1 Los obstáculos en el proceso de gobernanza metropolitana



Fuente: Recuperado de Rojas y Robertson (2019), pág. 137.

Rojas y Robertson (2019) sostienen que la fase uno tiene que ver precisamente con la construcción de la conciencia metropolitana, con dar “voz” a los problemas metropolitanos mediante talleres y foros (pág. 139). Con hacer que los problemas sociales de la zona metropolitana se transformen en problemas públicos, es decir, en problemas que deban ser resueltos por la acción gubernamental. La fase dos, por su parte, consiste en la búsqueda de acuerdos entre los actores y en la construcción de una agenda metropolitana que identifique las acciones prioritarias y los mecanismos institucionales que son necesarios para resolver los problemas públicos de la zona metropolitana (Rojas y Robertson, pág. 139). Cuando se haya concretado una agenda metropolitana, se habrá alcanzado entonces una legitimidad política en torno a la gobernanza metropolitana (Rojas y Robertson, pág. 139).

La fase tres tiene que ver con poner a prueba los mecanismos institucionales mediante la formulación y ejecución de proyectos. Como refieren Rojas y Robertson (2019), los proyectos constituyen “obras de confianza” que en caso de ser exitosos harán que la

población y los gobernantes legitimen los mecanismos institucionales construidos. Por lo que se debe asegurar que los proyectos se construyan bajo una mirada metropolitana y que todos los actores relevantes participen en su ejecución (Rojas y Robertson, pág. 139). Cuando se hayan concretado proyectos exitosos se habrá alcanzado entonces la legitimidad funcional de la gobernanza metropolitana (Rojas y Robertson, pág. 139).

Finalmente, la fase cuatro es un escenario en el que los mecanismos institucionales están instalados y funcionan en la medida que posibilitan proveer servicios públicos y solucionar problemas públicos metropolitanos de manera eficiente (Rojas y Robertson, pág. 139). Se ha alcanzado entonces la legitimidad operativa de la gobernanza metropolitana, pues se cuenta con el apoyo político e institucional de las jurisdicciones territoriales y de la población (Rojas y Robertson, pág. 139).

Y 7), necesita ser timoneado por el sujeto gobierno. Como se ha mencionado anteriormente, el sujeto gobierno debe constituirse como el gestor de todo el proceso, en tanto es el único que, dada su naturaleza democrática, puede asegurar la lógica *bottom-up* y la inclusión de todos los actores metropolitanos. Los dos factores que de acuerdo con la literatura son decisivos para el éxito de la gobernanza metropolitana.

Para concluir este apartado, conviene entonces establecer que la gobernanza metropolitana constituye una condición política a la que se enfrenta actualmente el sujeto gobierno; un modelo de gobierno que es referente para la acción de ese sujeto; y un proceso que parte de dicha condición hacia tal modelo.

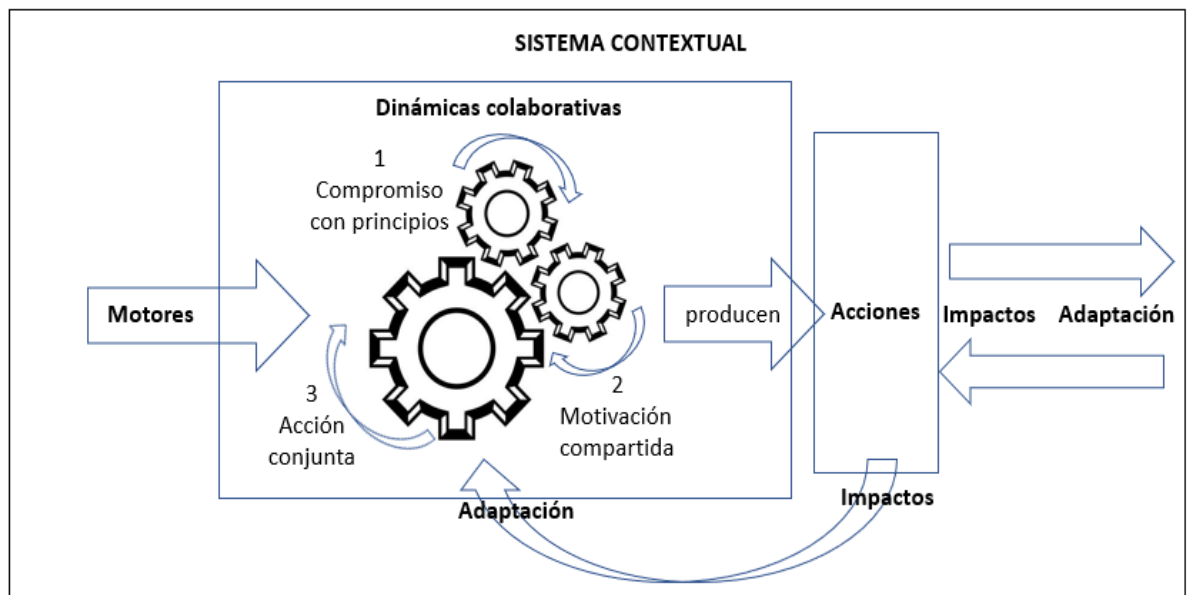
### 1.3 El sistema de gobernanza metropolitana

La gobernanza metropolitana al visualizarse como modelo de gobierno puede plasmarse como estructura o como sistema. Si se plasma como estructura se establecen sus componentes y las funciones que desempeña cada uno. Si se plasma como sistema se establecen los componentes y la dinámica que guardan entre sí dichos componentes para producir un resultado deseado. En el primero se da cuenta de una situación idónea, en el segundo de un proceso idóneo. En el primero se da un esfuerzo descriptivo, mientras que en el segundo un esfuerzo explicativo de cómo funciona la gobernanza metropolitana.

Emerson, Nabatchi y Balogh (2011), tras una revisión de diversas tradiciones y marcos conceptuales —como la colaboración intersectorial, la planeación colaborativa, los procesos de colaboración, la gestión de redes, la gestión pública colaborativa, la gobernanza ambiental, la resolución de conflictos y la gobernanza colaborativa— que han tenido por objeto explicar las prácticas colaborativas como procesos, señalan que una colaboración está constituida generalmente por impulsores o motores, dinámicas colaborativas, acciones, impactos, adaptación y sistema contextual (págs. 5-6). Ver figura 1.2

De acuerdo con la revisión de los autores, el sistema contextual constituye el ambiente —político, socioeconómico, institucional, etc.— que crea las oportunidades y restricciones para el inicio de una colaboración (Emerson et. al., pág. 8). Mientras que los motores o impulsores son los elementos que emergen del sistema contextual y detonan una colaboración, entre ellos se encuentra el liderazgo, los incentivos internos o externos, la dependencia y la incertidumbre (Emerson et. al., págs. 9-10).

Figura 1.2 Un marco integrador para la gobernanza colaborativa



Fuente: Adaptado de Emerson et. al. (2011)

Las dinámicas colaborativas, por su parte, son las interacciones iterativas o cíclicas que se dan al interior de una colaboración y que posibilitan la producción de acciones conjuntas (Emerson et. al., 2011, pág. 10). Emerson et. al. (2011) clasifican a las dinámicas colaborativas en tres categorías: “compromiso con los principios”, “motivación compartida” y “acción conjunta”. Las tres precedidas entre sí de manera flexible, en tanto ninguna se da por concluida, pero sí provee los elementos necesarios para dar paso a la siguiente.

Las dinámicas de “compromiso con los principios” tienen que ver con el descubrimiento de los colaboradores y de sus valores e intereses; la definición o clarificación sobre los problemas a resolver; la deliberación como el medio para la búsqueda del bien común; y, finalmente, el establecimiento de determinaciones a partir de una agenda (Emerson et. al., 2011, págs. 10-13).

Las dinámicas de “motivación compartida”, por su parte, tienen que ver con los elementos interpersonales y relacionales del proceso colaborativo, es decir, con la construcción de capital social a partir de cuatro elementos: confianza mutua, entendimiento, legitimidad interna y compromiso (Emerson et. al., 2011, pág. 13). Todos ellos forman un ciclo autoreforzador: la confianza es el elemento *sine qua non* de toda colaboración, el instrumento que facilita las transacciones en las relaciones y el elemento que da pauta al entendimiento mutuo, el cual, a su vez, da paso a la legitimidad y al compromiso con la colaboración (Emerson et. al., 2011, págs. 13-14).

En cuanto a las dinámicas de acción conjunta, Emerson et. al. (2011) sostienen que éstas refieren a la capacidad que posibilita “actuar juntos” a los actores involucrados, la cual no existía antes de la colaboración (pág. 14). Se compone de cuatro elementos necesarios que interactúan para la consecución de acciones: procesos y arreglos institucionales, liderazgo, conocimientos y recursos. Los procesos o arreglos son las estructuras formales o informales necesarias para la gestión de interacciones repetitivas en el tiempo, de ahí la deseabilidad de su formalidad; el liderazgo refiere a los diferentes roles de liderazgo —patrocinador, mediador, político, etc.— que se han cultivado y que son necesarios para las diferentes etapas y escenarios de la colaboración; y los conocimientos y recursos, al cúmulo y sinergia generados por las aportaciones de los colaboradores (Emerson et. al., 2011, págs. 14-16).

Finalmente, Emerson et. al. (2011) sostienen que las dinámicas colaborativas generan acciones que impactan al sistema contextual (págs. 17-19). Dichos impactos, que pueden ser el valor agregado de un nuevo bien social o innovación tecnológica, producen a su vez una adaptación entre la práctica colaborativa y el sistema, ambos se modifican: el sistema contextual cambia en algunas de sus partes y la práctica se transforma para alcanzar o mejorar su efectividad en la consecución de sus objetivos (Emerson et. al., 2011, págs. 17-19).

El marco conceptual de Emerson et. al (2011) aplicado a la gobernanza metropolitana posibilita plasmarla como proceso idóneo o normativo. Una gobernanza metropolitana normativa supone entonces un funcionamiento óptimo de las dinámicas colaborativas que permitan superar los obstáculos a los que refieren Rojas y Robertson (2019) en la construcción de dicha gobernanza. Las dinámicas de “compromiso con los principios” mediante el “descubrimiento” entre colaboradores, la deliberación y la construcción de una agenda generan el consenso político; las dinámicas de “motivación compartida” brindan el capital social necesario para hacer que los mecanismos institucionales funcionen y se alcance un consenso funcional; y finalmente, las dinámicas de acción conjunta mediante los arreglos institucionales permiten la generación de legitimidad operativa.

Por su parte, las acciones de la colaboración deberán generar impactos que, como refiere Klink (2005), reúnan tres criterios: eficiencia, equidad y voto (pág. 137). Los impactos deberán ser: eficientes, es decir, cumplir los objetivos programados al inicio de la colaboración con la menor cantidad posible de recursos invertidos; equitativos, es decir, redistribuir los recursos y disminuir las divergencias entre las jurisdicciones territoriales; y otorgar voz, es decir, incluir a todos los actores cuyos recursos y capacidades son imprescindibles para la solución de los problemas públicos metropolitanos.

La manera en cómo llegar a esa dinámica idónea es, como se ha reiterado líneas arriba, casuística, genuina y compleja, por lo que no hay receta alguna y sí un largo camino de investigación por recorrer que, a partir de estudios de caso, documente con mayor precisión los patrones de comportamiento de las dinámicas colaborativas. Este no es el propósito, y mucho menos el alcance, de esta investigación. Los objetivos y los alcances son más modestos.

#### 1.4 El papel de los municipios en la gestión de redes de gobernanza metropolitana

Hasta el momento se ha establecido que la gobernanza metropolitana es un proceso que se construye de abajo hacia arriba y que por lo tanto es incremental, relacional, multiescalar, dinámico y casuístico. También se ha establecido que dicho proceso debe ser timoneado por el sujeto gobierno, pero no qué orden de gobierno debe y puede detonarlo en escenarios como los de las zonas metropolitanas en México.

Como se ha sostenido, la gobernanza en general y la gobernanza metropolitana de manera específica pueden resumirse a un asunto de insuficiencia de capacidades en el proceso de gobernar. De acuerdo con De Alba y Gómez (2010) “las capacidades que detentan los individuos, instituciones y sociedades en general se refieren a su habilidad para establecer y lograr objetivos, ejecutar funciones, así como resolver problemas de forma permanente” (pág. 51).

En el terreno de la gobernanza metropolitana las capacidades institucionales son necesarias. Valenzuela (2012) señala que éstas pueden ser definidas “[...] como el conjunto de competencias, funciones, reglas, rutinas y recursos [de tipo económico, político, legal o técnico con] que disponen las instituciones para lograr el mejor desempeño de la acción pública” (pág. 127). Tomando en consideración la definición que ofrece Valenzuela, se puede afirmar que los municipios son el orden de gobierno que posee las capacidades constitucionales, pero también las capacidades institucionales más limitadas para el gobierno de las ciudades.

En México, los tres órdenes de gobierno poseen, aunque muchas veces de manera poco clara, diversas competencias en el gobierno de las zonas metropolitanas. No obstante, el municipal es el que, de acuerdo con el artículo 115° constitucional, debe proveer los servicios públicos más elementales<sup>2</sup> para el bienestar de los ciudadanos y ocuparse del ordenamiento

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la fracción III, del artículo 115° constitucional: “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público. c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y

del territorio<sup>3</sup>. Estas facultades, reconocidas en 1983 en el contexto de la descentralización antes referida, convirtieron al municipio en el actor gubernamental encargado de gestionar de manera directa el desarrollo de las regiones y las ciudades. La provisión de servicios públicos convirtió al municipio en un gestor del desarrollo social, mientras que la administración del uso de suelo en un gestor del desarrollo urbano y económico, en un momento en el que, como señala Guillén (1995), la federación se retiró de las regiones.

No obstante, las nuevas responsabilidades reconocidas no vinieron acompañadas de mayores recursos económicos propios, ni de mayores capacidades institucionales. Como refieren Carrera, Casas, Meza y García (2005), si bien la reforma de 1983 consagró la facultad de los municipios para recaudar sus propios recursos —el impuesto predial y el pago por la provisión de los servicios recién adquiridos—, lo cierto es que fortaleció el control fiscal de los estados sobre los municipios (pág. 20). Por un lado, facultó a las legislaturas estatales para establecer los montos del impuesto predial y, por otro, ratificó el mecanismo de distribución de transferencias federales a gobiernos locales, establecido por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, basado en los criterios establecidos por dichas legislaturas (Carrera et. al., 2005, pág. 20).

Además, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que fue inaugurado en 1980 con el propósito de fortalecer a los gobiernos subnacionales, si bien terminó por transferir más recursos a los gobiernos estatales y municipales, también los hizo más dependientes política y financieramente de las transferencias federales (Carrera et. al., 2005, pág. 18). Dicho Sistema Nacional, en el contexto de un partido único o dominante, conservó para el

---

socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

<sup>3</sup> De acuerdo con la fracción V, del artículo 115º constitucional: “Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

gobierno federal los impuestos más elásticos y estables y se convirtió en el mecanismo que paradójicamente trató de recentralizar los recursos y reforzar el poder del presidencialismo a partir de programas sociales como Prospera y de transferencias discrecionales con objetivos más políticos que sociales o económicos, respectivamente (Carrera et. al., 2005, págs. 16, 24-25).

Por último, respecto al devenir del orden de gobierno municipal en México, resulta necesario mencionar que el incremento de transferencias federales a los gobiernos municipales se dio sin la construcción paralela de capacidades institucionales (Carrera et. al., 2005, pág. 29), lo que lejos de fortalecer, perpetuó al municipal como el orden de gobierno más débil.

Aunado a las limitaciones financieras e institucionales antes referidas, en el contexto metropolitano, el municipio posee también restricciones jurisdiccionales cuando pretende resolver problemas públicos que se suscitan más allá de sus límites territoriales. Por lo que depende de la colaboración de los municipios vecinos para la solución efectiva de dichos problemas.

Sin embargo, pese a las debilidades institucionales que presentan actualmente, los gobiernos municipales constituyen piezas clave en el proceso de gobernanza metropolitana. No sólo porque son constitucionalmente, como se ha señalado, los responsables del desarrollo urbano, sino porque su ubicación física y administrativa intermedia entre los gobiernos federal y estatal y la sociedad política y económica local, les permite desempeñar, mejor que los otros órdenes de gobierno, el rol de vasos comunicantes idóneos para la construcción de redes. De ahí que, como sostiene Guillén (1995): “el perfil potencial del municipio no radica necesariamente en su capacidad de intervención directa, sino en su capacidad de provocar la intervención de los otros niveles de gobierno y de la sociedad” (pág. 29).

Además, si bien los municipios poseen capacidades institucionales limitadas, lo cierto es que en contextos locales en los que el tema metropolitano es ausente y no existen actores sociales y/o privados con recursos e intereses suficientes que los lleve a emprender colaboraciones para resolver problemas públicos metropolitanos, los ayuntamientos



municipales son los actores con las mayores capacidades para activar y gestionar redes. De ellos depende que el proceso de gobernanza metropolitana inicie.

Al hacerlo, los municipios no sólo detonan y aseguran que el proceso de gobernanza sea dirigido hacia fines de interés público, sino que fortalecen sus capacidades institucionales al “hacerse” de más recursos mediante las redes y cumplen con su responsabilidad constitucional de fomentar y planear el desarrollo.

Así, los municipios son potenciales activadores de redes. La Constitución y la literatura académica han reconocido esta capacidad relacional y los gobiernos estatales y federal también, de ahí que han tratado de mermarla. La constitución lo establece en la fracción III del artículo 115° constitucional:

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

Y de manera específica, para la cuestión metropolitana, en la fracción VI del 115° constitucional:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

Así, los municipios tienen la capacidad constitucional para coordinarse y colaborar con los tres niveles de gobierno, para construir redes municipales que: 1) promuevan la conciencia metropolitana de que los problemas públicos metropolitanos se solucionan a partir de la coordinación y colaboración entre gobierno, sociedad civil e iniciativa privada; 2) sean el medio por el cual se concretan la acción colectiva y la solución a los problemas metropolitanos; 3) generen el consenso político y técnico necesario sobre cómo y quiénes

solucionarán los problemas públicos; y 4), encaucen la construcción de espacios institucionales desde donde operar las soluciones construidas.

Elementos que convierten a las redes municipales en la antesala de mecanismos de gobernanza metropolitana construidos bajo una lógica “de abajo hacia arriba”, que los hace legítimos y sostenibles, a diferencia de los experimentos europeos de los años sesenta y setenta del siglo pasado que fueron impuestos por las autoridades centrales y pronto echados abajo por el descontento político y social local (Klink, 2005, págs. 147-149).

Vistas así, las redes municipales constituyen también una solución posible dentro del marco jurídico actual al gobierno fragmentado de las zonas metropolitanas, ante la imposibilidad de formar gobiernos intermedios o metropolitanos establecida en la fracción I del artículo 115° constitucional: “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).

Así, las redes constituyen los medios que posibilitan la coordinación y la colaboración, los cuales, de acuerdo con Kunz y González (2019), prevalecen ante la inexistencia de un gobierno ideal para la territorialidad de los problemas (pág. 469). Es decir, la mejor solución técnica, a los problemas irresolubles de discordancia que Ugalde (2007) identifica entre la geometría variable de los problemas públicos metropolitanos y la geometría jurídico-administrativa que pretende resolverlos (pág. 448). Las redes no sólo posibilitan “calibrar” la escala de los instrumentos de coordinación para cada problema, sino resolver los problemas de manera multiescalar y multisectorial.

A pesar del potencial de la capacidad relacional de los municipios, ésta se ha visto mermada por los órdenes de gobierno federal y estatal. Muestra de esto es que al menos hasta 2002, ocho congresos estatales contradecían la Constitución al exigir la aprobación de convenios intermunicipales por parte de las legislaturas estatales, cuando constitucionalmente se requiere únicamente en la celebración de convenios entre municipios pertenecientes a entidades federativas distintas (Carrera, 2016, pág. 210). Así como que la coordinación entre federación, estados y municipios para la planeación y regulación de las zonas metropolitanas

únicamente está prevista constitucionalmente, en la fracción VI del artículo 115°, para aquellas que son interestatales (Kunz y González, pág. 467).

Aunado a la reticencia de los gobiernos estatales, se encuentra, de acuerdo con Carrera (2016), el proceso de recentralización que vive México desde la primera década de este siglo, el cual se ha acentuado por el “efecto crisis” consistente en la magnificación del poder central en el contexto de crisis económicas o sociales en detrimento de la autonomía local (págs. 225-226). De manera que la crisis económica de 2008 y la “guerra contra el narcotráfico” han contribuido a este escenario. Como señala Carrera (2016) se han reducido, controlado y recentralizado las transferencias federales asignadas al municipio, al desarrollo regional y a otros rubros como el educativo, así como se han centralizado la seguridad pública y los procesos electorales (págs. 224-226).

Carrera (2016) señala que los gobiernos estatales no han sido promotores del asociacionismo intermunicipal -entre municipios- y que el gobierno federal tampoco ha brindado muchos estímulos para fomentarlo (pág. 214). Por el contrario, como Carrera (2016) hipotetiza, pareciera que tanto la federación como los estados son conscientes de que la asociación intermunicipal fortalece a los ayuntamientos en términos de gestión e incidencia política, por lo que, tomando en cuenta que el municipio ha sido considerado la criatura de ambos órdenes de gobierno, ninguno de los dos quiere renunciar a dicha paternidad (pág. 226).

Pero si los órdenes federal y estatal se han mostrado reticentes al asociativismo intermunicipal, los municipios tampoco se han mostrado proactivos en el ejercicio de esa capacidad constitucional. Por el contrario, como señala Kunz y González (2019), pese a la idea de obligatoriedad de la coordinación en la zonas metropolitanas interestatales establecida en la Constitución (fracción VI del artículo 115° constitucional) y en la zonas metropolitanas en general establecida Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LA LGAHOTDU) (artículo 39°), los municipios han interpretado a la autonomía municipal “como un mecanismo para extralimitarse en el alcance de sus facultades, “amurallándose” en éstas para evitar una cooperación intermunicipal y con los otros niveles de gobierno” (pág.468).

De tal suerte que, de acuerdo con Carrera (2016), las principales causas de la descoordinación tengan que ver con la voluntad política, más que con los recursos económicos y las capacidades institucionales (Carrera, 2016, pág. 224); con las reticencias a la “aparición de un nuevo sujeto de poder” —los gobiernos metropolitanos— y con los conflictos que genera el control de temas entre municipios y entre éstos y los estados, pero sobre todo con la dificultad de alinear los intereses metropolitanos con los de los políticos que utilizan a los municipios como plataformas para sus carreras políticas (Kunz y González, págs. 473-474).

Por lo que, para alcanzar la coordinación metropolitana, desde el punto de vista de Kunz y González (2019), sea necesario: volver obligatoria la coordinación en leyes federales y locales, mediante incentivos y sanciones, así como construir mecanismos de gobernanza vinculantes que establezcan objetivos, alcances, reglas y compensación de costos y beneficios, y no sólo las bases para la creación de instancias de coordinación (pág. 486).

Por su parte, Meza (2016), basado en la literatura del marco de la Acción Colectiva Institucional (LA ACI), la cual analiza la decisión de asociación en función de costos y beneficios y por tanto de las circunstancias, sostiene que existen 4 factores que inciden en que un municipio colabore con otra entidad pública en la provisión de servicios públicos o en la solución de problemas públicos: 1) las capacidades institucionales municipales, 2) las características de las comunidades o las regiones, 3) las instituciones políticas que resguardan los procesos de toma de decisiones políticas, y 4) la relación local-supralocal (pág. 4).

Así, identifica ciertas conjeturas: los gobiernos supralocales pueden incidir de manera positiva o negativa en el asociacionismo intermunicipal mediante las transferencias de recursos económicos; la mayor dependencia económica o política de los municipios respecto a los gobiernos supralocales impacta en la capacidad de asociación; la desigualdad o las grandes asimetrías entre los municipios colaboradores (en tamaño de población, condición socioeconómica, recursos económicos, capacidades institucionales, cobertura de servicios públicos, deuda pública, pluralidad política) inhibe o incentiva las asociaciones según eleven o disminuyan los costos de transacción; los cambios frecuentes de partido político en el gobierno minan las relaciones asociativas establecidas; el poder de las élites aumenta la

proclividad al asociacionismo intermunicipal; y el número de municipios dificulta el asociacionismo según el problema público a resolver (Meza, 2016, págs. 5-12).

Con lo planteado hasta este momento, y para fines de la presente investigación, la gobernanza metropolitana surge entonces como: 1) una necesidad ante la presencia de gobiernos municipales con capacidades insuficientes para gobernar las ciudades; 2), una nueva forma de gobernar que se materializa a través de la gestión gubernamental de redes con el fin de conjuntar recursos dispersos hacia la articulación de una política común (Kenis y Scheneider, 1991, citado en Zabaleta, 2012, pág. 124); 3), una solución factible dentro del marco jurídico actual al problema de gobierno fragmentado, ante la inexistencia de gobiernos intermedios o metropolitanos; y 4), un proceso incremental, relacional, multiescalar, dinámico y casuístico, construido de arriba hacia abajo, que puede ser detonado por ayuntamientos municipales mediante la gestión de redes.

#### 1.5 Una propuesta de análisis sobre los factores que posibilitan la asociatividad entre municipios metropolitanos

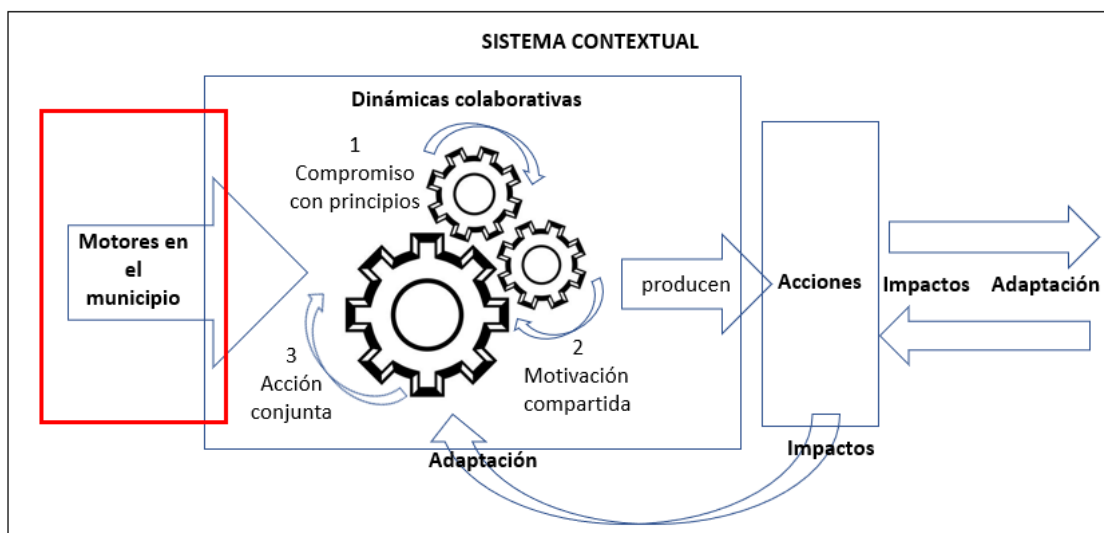
Hasta ahora se han establecido seis cosas: las características normativas del proceso de gobernanza metropolitana; el papel de las redes en ese proceso; los obstáculos a superar en dicho proceso (Rojas y Robertson, 2019); los elementos de un sistema de gobernanza colaborativa (Emerson et. al., 2011); el papel potencial que puede desempeñar el municipio a partir de la gestión de redes en ese proceso y ese sistema; y un esbozo de la situación actual del asociacionismo municipal y de las razones de su bajo perfil. Pese a todo lo anterior, no se han provisto explicaciones sobre qué origina el bajo perfil relacional de los municipios en el marco del proceso de construcción de gobernanza metropolitana. Es decir, se han establecido algunos factores que explican la baja asociatividad, pero no se ha situado dichos factores en el proceso y en el sistema.

En este apartado, se conjunta todos los elementos revisados con anterioridad para ofrecer una propuesta que, por un lado, busca explicar y situar las causas de la baja asociatividad municipal en el proceso y sistema de gobernanza y, por otro, ser un esquema de análisis puesto a prueba a partir del trabajo de campo.

Se indica que esta propuesta si bien no deja de lado la totalidad el sistema de gobernanza, se enfoca en la detonación o activación de redes. Esto debido a que, como se ha señalado, la asociatividad municipal es baja y de cara a la gobernanza metropolitana es casi inexistente en algunas zonas metropolitanas de México. De manera que, al no existir experiencias solidas de colaboración, no se les pueda documentar, pero sí explicar por qué no suceden. De ahí que la propuesta gire en torno a la formación de motores del esquema de Emerson et. al. (2011), como se puede ver en la figura 1.3.

También se precisa, que si bien existen muchos actores que pueden activar redes, la propuesta se centra en los factores que llevan a los municipios a iniciar la construcción o activación de una red de colaboración con otros municipios metropolitanos. Esto por la potencialidad que se ha explicado que tienen los municipios en el proceso de gobernanza metropolitana. Así, la propuesta se enfoca en el análisis del proceso de construcción de gobernanza visto desde el actor municipal. Es decir, en la trayectoria por la que transita dicho actor para tomar la decisión de construir o activar una red con otro municipio metropolitano. De manera que, a diferencia de otras propuestas, la presente plantea que la “voluntad política” más que un factor en sí mismo, consiste en una toma de decisión política posibilitada por un largo proceso.

Figura 1.3 Los motores en el proceso de gobernanza metropolitana



Fuente: Adaptado de Emerson et. al. (2011).

Se parte de un escenario. Todo municipio metropolitano, en principio, en función de su ubicación en la zona metropolitana tiene problemas públicos que resolver y servicios públicos que proveer, así como capacidades institucionales limitadas para solventar dichos problemas y servicios. No obstante, desde una perspectiva teórica, también posee una “conciencia metropolitana” que puede llevarlo a decidir entre la resolución y la provisión de dichos problemas y servicios por cuenta propia o la resolución y provisión de manera colaborativa con otros municipios, órdenes de gobierno o actores no gubernamentales.

Sin embargo, elegir entre una vía u otra, no sólo depende de las características intrínsecas al actor municipal, que ya se mencionaron y que aquí se nombrarán como factores de primer orden. Por ejemplo, no dependerá únicamente de la gravedad de los problemas y de la profunda incapacidad municipal para solucionarlos, sino también del contexto. Como refiere Emerson et. al. (2011), el contexto limita y brinda oportunidades de cambio.

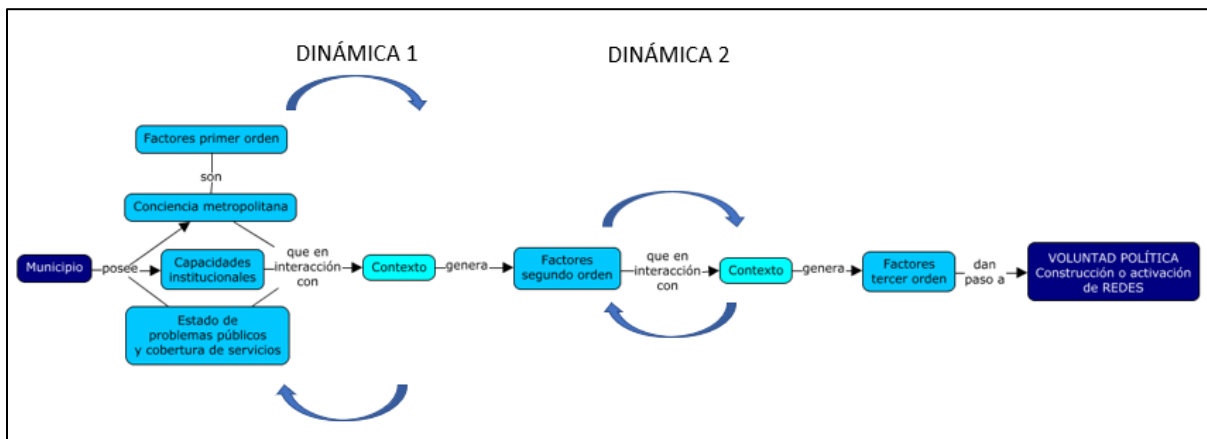
Dicho lo anterior, se propone un planteamiento eje de análisis. El municipio metropolitano posee factores de primer orden —la necesidad de resolver determinados problemas públicos y cubrir determinados servicios públicos, ciertas capacidades institucionales para resolver dichos problemas y cubrir dichos servicios, así como una “conciencia metropolitana” — que en una primera interacción o dinámica con el sistema contextual generan ciertos factores de segundo orden —posicionamientos político-técnicos frente a la gobernanza metropolitana, percepciones sobre cómo las características de la ZMPT (el contexto) facilitan u obstaculizan la construcción de redes intermunicipales a escala metropolitana, manifestaciones de costos de transacción y percepciones sobre asimetrías y dependencia de recursos— que, a su vez, en una segunda interacción o dinámica con el contexto pueden o no convertirse en factores de tercer orden —incentivos y noción de agencia—, los cuales finalmente pueden o no dar lugar a la voluntad política para que las redes de colaboración se construyan o se activen. Ver figura 1.4. Este planteamiento busca dar una respuesta más satisfactoria sobre los factores del asociacionismo intermunicipal.

Como se puede observar, el planteamiento permite establecer factores de primer, segundo y tercer orden del asociacionismo. Los de primer orden refieren a aquellos factores que son intrínsecos al municipio: las capacidades institucionales y el estado que guardan los problemas y servicios públicos que el municipio debe resolver y proveer —generalmente

dados en función de la ubicación del municipio en la zona metropolitana— y la “conciencia metropolitana”.

Los de segundo orden son el resultado de la confrontación entre los factores de primer orden y el contexto: los posicionamientos político-técnicos respecto a la gobernanza metropolitana; las percepciones sobre cómo el contexto facilita o dificulta la construcción de redes de colaboración o coordinación intermunicipal a escala metropolitana; las manifestaciones de los costos de transacción de las colaboraciones; y las percepciones sobre las asimetrías y dependencias respecto a otros municipios en torno a recursos que son útiles para la solución de problemas públicos.

Figura 1.4 El proceso municipal de construcción o activación de redes intermunicipales de colaboración



Fuente: Elaboración propia

Y finalmente, los de tercer orden, los incentivos para colaborar y la noción de agencia, que son producto de la interacción entre los factores de segundo orden de un municipio determinado y los factores de segundo orden de los otros municipios, y que pueden llevar o no a la decisión política de construir o activar una red intermunicipal de colaboración



—voluntad política—. La definición de los factores y las dinámicas que se dan entre dichos factores se exponen a continuación.

### 1.5.1 Los factores de primer orden

Las capacidades, como se ha referido en apartados anteriores de este trabajo, refieren al “conjunto de competencias, funciones, reglas, rutinas y recursos [de tipo económico, político, legal o técnico con] que disponen las instituciones para lograr el mejor desempeño de la acción pública” (Valenzuela, 2012, pág. 127). Para lo fines de esta propuesta, el objetivo de la acción pública radica en la construcción municipal de redes de colaboración y de coordinación intermunicipal a escala metropolitana, por lo que resultan de suma importancia las siguientes capacidades:

- **Financieras.** Tienen que ver básicamente con los recursos económicos para llevar a cabo la construcción o activación de redes, así como los proyectos que emerjan de éstas.
- **Técnicas.** Refieren a las instancias técnicas y recursos humanos que son necesarios para la gestión de redes y proyectos. Entre ellos se encuentran: asesores jurídicos, negociadores políticos, profesionales en los campos de conocimiento que son necesarios para la solución de los problemas públicos en cuestión e instancias técnicas como los institutos de planeación que proveen datos e información crucial para la toma de decisiones. Todos estos elementos en conjunto posibilitan un conocimiento sobre cómo gestionar redes de colaboración intermunicipales a escala metropolitana.
- **Legales.** Establecidas en la Constitución y en las leyes, facultan y regulan la asociación y la coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales para la gestión de las zonas metropolitanas. En el caso mexicano estos ordenamientos se encuentran en el artículo 73° y 115° constitucionales y en la LGAHOTDU. Los cuales como ya se ha referido otorgan al municipio un papel central en las asociaciones y coordinaciones. Otra de las capacidades legales imprescindibles es el tiempo que duran las administraciones municipales. De él dependen la estabilidad de las redes de colaboración y la realización de los proyectos. Un cambio frecuente de autoridades, que puede venir acompañado incluso por un cambio de partido político en el

gobierno, puede fracturar los convenios alcanzados, sobre todo cuando éstos no tienen aún un carácter vinculante.

- Democráticas. Refiere a la noción existente entre las autoridades municipales de que la acción municipal es insuficiente en la resolución de los problemas públicos por lo que se requiere de la colaboración de otros órdenes de gobierno y de otros actores no gubernamentales. Las capacidades democráticas también tienen que ver con los mecanismos y las instancias municipales que permitan recuperar los puntos de vista y los recursos de actores gubernamentales y no gubernamentales, locales y supralocales, que son necesarios para la solución de los problemas públicos.
- Geográficas. Refieren a los elementos que dotan de una condición sociodemográfica y de vecindad a los municipios y que pueden ser aprovechados para el establecimiento de colaboraciones. Entre ellos se encuentran el tamaño de la población, la densidad de población, las actividades económicas, el tamaño del empleo precario y la informalidad económica y la propia ubicación geográfica en la zona metropolitana. La ubicación otorga una posición central o periférica en la zona metropolitana y una vecindad con municipios con los que se comparten características y problemas. A partir de esa condición sociodemográfica y de vecindad se pueden encontrar similitudes o complementariedades con otros municipios para construir proyectos de desarrollo y economías de escala. Por mencionar algunos ejemplos: la compartición de actividades económicas puede dar paso a la formación de clústeres; la compartición de problemas de desarrollo social a una política metropolitana de dotación de servicios sociales; la compartición de problemas vecinales (límitrofes, de agua, de recursos naturales, de municipalización de servicios) a colaboraciones intermunicipales o metropolitanas para resolver un problema específico.

La conciencia metropolitana, por su parte, como ya se ha indicado, consiste en el reconocimiento de que las zonas metropolitanas existen y manifiestan problemas públicos que para su solución requieren de la colaboración y coordinación. Para fines de esta propuesta, la “conciencia” tiene que ver no sólo con el conocimiento de que las zonas existen porque determinadas instancias públicas, sobre todo federales o centrales, las han delimitado bajo determinados criterios.

La conciencia tiene que ver con el reconocimiento de parte de los actores municipales de que las zonas metropolitanas son territorios altamente interconectados e interdependientes, por lo que no sólo presentan problemas sociales que requieren de acciones de coordinación y colaboración, sino también capacidades potenciales para elevar la calidad de vida de sus habitantes, las cuales únicamente pueden ser aprovechadas si las jurisdicciones municipales actúan de manera conjunta. Es decir, con el reconocimiento municipal de que las zonas metropolitanas han adquirido nuevas funciones en la economía mundial a partir de la construcción de ventajas competitivas (Klink, 2005).

Por último, resta señalar que los problemas en materia de desarrollo urbano y el estado que guarda la cobertura de los servicios públicos constituyen los dos móviles indispensables que llevan a los municipios a vislumbrar la necesidad de colaborar y aprovechar economías de escala con otros municipios y actores.

#### 1.5.2 El sistema contextual

El sistema contextual es el medio que restringe y brinda oportunidades al municipio al momento de construir o activar redes, y a la vez, es el medio que el municipio busca transformar mediante dichas redes de coordinación y colaboración. En esta propuesta se conforma por: el marco legal que posibilita y regula los mecanismos de gobernanza metropolitana; las acciones, programas y redes de las instancias de los gobiernos estatales y del gobierno federal que incentivan o impactan el proceso de gobernanza metropolitana; las iniciativas y redes de asociaciones civiles, universidades, colegios de profesionistas, consultorías, grupos empresariales y organismos internacionales que incentivan y tratan de dar forma al proceso de gobernanza metropolitana; los mecanismos de gobernanza metropolitana en funcionamiento; y las instituciones de planeación municipales, intermunicipales o estatales que pueden apoyar a los municipios a iniciar y gestionar colaboraciones.

Las características de los municipios metropolitanos en conjunto constituyen también de manera importante el contexto. Entre ellas se encuentran el número, la configuración política —partidos políticos que gobiernan los municipios— y la diversidad u homogeneidad de los municipios metropolitanos en cuanto a su conciencia metropolitana, sus capacidades

institucionales o el estado que guardan los factores que pueden o no contribuir a detonar o activar una red colaborativa.

Si el número de municipios es grande podría implicar mayores obstáculos para alcanzar consensos sobre la manera en cómo se resolverá los problemas públicos o se pondrá en marcha los proyectos, aunque también puede implicar la suma o sinergia de recursos necesarios y suficientes para concretar dichas soluciones o proyectos. La configuración política de la zona metropolitana puede desempeñar un papel importante: que la mayoría de los municipios metropolitanos sean gobernados por un mismo partido puede facilitar acuerdos, o que haya una alta diversidad de partidos muchas dificultades para alcanzar un consenso. No obstante, el partido político de los municipios puede no ser un factor determinante en algunos escenarios.

Finalmente, la diversidad u homogeneidad de los municipios son los elementos más dinámicos de toda la propuesta. Pues conforman los elementos contextuales más cambiantes. Los factores de primer orden —la “conciencia metropolitana”, las capacidades institucionales, el estado de los problemas y la cobertura de servicios públicos—, que son características particulares de cada municipio, constituyen también el contexto de los otros municipios al momento de construir sus factores de segundo orden —sus posicionamientos, percepciones y condiciones de dependencia frente a la gobernanza metropolitana—. Y a su vez, los factores de segundo orden de cada municipio, son parte del contexto de los otros municipios, en una segunda dinámica, al momento de identificar incentivos, formar una noción de agencia y tomar la decisión de construir o activar una red de colaboración —voluntad política—.

### 1.5.3 La primera dinámica “factores de primer orden-contexto” y el surgimiento de los factores de segundo orden

Como se ha establecido en el planteamiento de esta propuesta, la primera dinámica refiere a la interacción entre los factores de primer orden del municipio y el contexto. Con ella se busca establecer en qué medida el asociacionismo intermunicipal no depende únicamente de las capacidades institucionales y los problemas y servicios públicos que el municipio debe resolver y proveer, sino también de la “conciencia metropolitana”. Es decir, identificar cómo la “conciencia metropolitana” al “combinarse” con las capacidades institucionales y con el

estado que guardan los problemas y la cobertura de servicios e interactuar con el contexto, se matiza y evoluciona en posicionamientos político-técnicos respecto a la coordinación metropolitana.

En esta propuesta se le asigna el nombre de posicionamientos político-técnicos, porque la manera de resolver problemas públicos, independientemente de que se haga basada en métodos científicos, implica tomar una decisión política sobre quiénes y cómo solucionarán los problemas y sobre quiénes y cómo pagarán los costos de transacción de esa solución. De ahí que el posicionamiento municipal esté en función de lo que “se piensa” (“conciencia metropolitana”), del estado que guardan los problemas y servicios municipales y de las capacidades que con que se cuenta (capacidades institucionales) frente al contexto.

De esta manera es posible encontrar posicionamientos respecto a: la necesidad de una coordinación y colaboración intermunicipal; los criterios de delimitación de las zonas metropolitanas; la utilidad que ha tenido —producto de experiencias pasadas y presentes— y puede tener la coordinación y la colaboración intermunicipal; los problemas que deben ser considerados y resueltos como metropolitanos; quién, cómo y por qué puede y debe solucionar los problemas metropolitanos; la preferencia entre autonomía municipal, coordinación y colaboración y gobierno metropolitano unitario; la escala idónea para la solución de los problemas metropolitanos, es decir, si todas o sólo algunas jurisdicciones deben participar en la solución de los problemas en función de su naturaleza; los actores gubernamentales y no gubernamentales que deben participar en la solución de los problemas; la obligatoriedad de la coordinación y la colaboración intermunicipal; la utilidad y las modificaciones que deberían adoptar los mecanismos de coordinación y colaboración existentes; y los mecanismos de gobernanza que no existen y deberían existir, así como su conformación, funciones, facultades y naturaleza jurídica.

Con el establecimiento de la primera dinámica, se busca analizar también cómo las capacidades institucionales y la situación que guardan los problemas públicos y la provisión de servicios públicos en “combinación” con la “conciencia metropolitana” al interactuar con el contexto generan: 1) percepciones sobre cómo el contexto facilita u obstaculiza la colaboración o coordinación intermunicipal metropolitana; 2) manifestaciones de los costos

de transacción de las colaboraciones; y 3), percepciones sobre asimetrías y dependencia de recursos frente a otros municipios.

Producto de la interacción municipal con el contexto, los municipios pueden percibir si las características o elementos de la zona facilitan u obstaculizan la construcción de redes intermunicipales de colaboración o coordinación: los municipios metropolitanos, los gobiernos estatales, el gobierno federal, las demandas o exigencias sociales para la solución intermunicipal de problemas públicos, las transferencias condicionadas para proyectos intermunicipales o metropolitanos, los institutos de planeación, el tiempo de gestión que duran las administraciones municipales, estatales y federal, los cambios de partido político en las administraciones municipales, el número de municipios metropolitanos y la configuración política de la zona metropolitana.

Los costos de transacción, por su parte, tienen que ver con los costos en que deben incurrir los municipios para que las redes se construyan o se mantengan activas y sean la plataforma para la solución de los problemas y la realización de proyectos. Para los municipios, con recursos y tiempo limitados, la construcción y la activación de redes implica dejar de atender determinados problemas públicos para destinar tiempo, recursos económicos y recursos humanos a proyectos y problemas cuyos beneficios de retorno no son seguros, en tanto ya no dependen únicamente de la acción del Ayuntamiento municipal, sino de la colaboración constante y de calidad de los otros municipios metropolitanos, de los órdenes de gobierno y de los otros actores no gubernamentales involucrados.

De ahí que los principales costos de transacción tengan que ver con el tiempo, los recursos financieros y humanos, y sobre todo con la legitimidad política de las autoridades municipales que puede verse desgastada o favorecida en función de los resultados de las colaboraciones. Así, el municipio al interactuar con otros municipios y el contexto, presenta manifestaciones ante los costos de transacción que pueden ser facilitadores u obstaculizadores en la construcción de redes: temor o confianza a invertir recursos municipales en la colaboración; confianza o desconfianza respecto a los alcances de la colaboración en la solución de problemas públicos; o temor o ausencia de temor a la imposición de acciones por parte de los colaboradores más fuertes o de los grupos mayoritarios.

Finalmente, las asimetrías de recursos frente a otros actores es otro de los factores de segundo orden. El municipio, al interactuar con otros municipios, gobiernos supralocales y actores no gubernamentales, encuentra que posee mayores o menores recursos que otros potenciales colaboradores, lo que lo dota de ventajas o desventajas al momento de colaborar.

Por ejemplo, poseer una gran cantidad de agua subterránea frente a municipios que poseen una menor cantidad de agua y una mayor población, llevará a un municipio a tener mayor independencia en la provisión del servicio de agua potable. Esta condición hará que reconsidere su participación en alguna red de colaboración intermunicipal sobre agua potable. No obstante, la realidad es aún más compleja, y el mismo municipio puede poseer grandes cantidades de agua, pero no recursos humanos y económicos para extraerla, por lo que su independencia se relativiza y podría reconsiderar su participación en la red de colaboración.

Así, las asimetrías atraviesan cada uno de los recursos necesarios para la solución de los problemas públicos y la provisión de servicios públicos, y son la fuente independencias o dependencias. Para esta propuesta existen dependencias o independencias financieras, técnicas y territoriales en la resolución de los problemas. Las financieras, como ya se ha dicho, giran en torno a los recursos económicos, las técnicas al conocimiento y las tecnologías, mientras que las territoriales a los recursos naturales y las competencias jurisdiccionales.

#### 1.5.4 La segunda dinámica “factores de segundo orden-contexto” y el surgimiento de los factores de tercer orden

El municipio tras haber interactuado con el contexto y haber construido sus posicionamientos político-técnicos, proyectado sus percepciones sobre cómo los elementos contextuales facilitan o dificultan la construcción de redes intermunicipales de colaboración o coordinación metropolitana, identificado los costos de transacción, así como analizado las asimetrías y sus dependencias sobre recursos útiles para la solución de problemas y provisión de servicios, vuelve a interactuar con el contexto. En esta ocasión, de manera particular con los factores de segundo orden de los otros municipios metropolitanos.

Así, a mayor similitud entre sus factores de segundo orden y los factores de segundo orden de los otros municipios, el municipio encuentra mayores o menores incentivos para colaborar. Por un lado, una mayor similitud en los posicionamientos político-técnicos y en las percepciones sobre cómo el contexto facilita u obstaculiza la colaboración implica consenso respecto a las soluciones y la manera de implementarlas. De suerte que los tiempos de negociación para la formación de una acción colectiva se reducen. El entendimiento fluye, pues se habla desde el mismo campo semántico, de manera que el convencimiento sobre la necesidad de construir redes de colaboración se deja de lado para dar paso a la negociación de los términos y condiciones de la colaboración.

Por otro lado, en cuanto a las manifestaciones de los costos de transacción, si el municipio comparte con otros municipios temor a invertir recursos municipales en colaboraciones, desconfianza en torno a los resultados de la colaboración o temor a la imposición de medidas por parte de los colaboradores, los incentivos para colaborar serán muy bajos, pues supone invertir mucho tiempo y recursos económicos en la construcción de capital social. Si un municipio determinado no manifestara temor y desconfianza, pero los otros municipios metropolitanos sí, el municipio se enfrentará a la disyuntiva de dar continuidad a la inercia o pagar los costos de negociación para cambiar las visiones de los potenciales colaboradores.

Finalmente, un municipio determinado, con base en las asimetrías que tiene respecto a otros municipios, se percibe como dependiente o independiente en la solución de determinados problemas públicos. Así, se espera que el municipio tendrá mayores incentivos para colaborar con quienes se asumen dependientes como él, pues comparte con ellos sus carencias. No obstante, al final, si no se comparte la dependencia, el municipio se verá incentivado a encontrar interdependencias o complementariedades.

Esta segunda interacción o dinámica que es común que se desarrolle a través de los foros metropolitanos que han dado paso a la formalización de convenios en algunas zonas metropolitanas, constituye las dinámicas de “compromiso con los principios” y “motivación conjunta” que Emerson et. al. (2011) proponen. En ellas, como se señaló en apartados anteriores, se descubre a los colaboradores y mediante la deliberación se construye una



agenda de proyectos y mecanismos que devienen vinculantes cuando la colaboración ha alcanzado su consolidación institucional.

El municipio tras haber interactuado con los factores de segundo orden de los otros municipios, ha identificado incentivos para colaborar y construido una noción de agencia, la cual tiene que ver con la percepción que tiene sobre su capacidad para detonar un proceso de colaboración a partir de la activación o construcción de redes. Así, incentivos y noción de agencia posibilitan una toma de decisión política, que algunos trabajos denominan voluntad política.

Como se ha señalado en apartados anteriores, es común encontrar en la literatura que, entre los muchos factores, el de la voluntad política es el más importante en el proceso de la gobernanza metropolitana. Sin embargo, en este trabajo se propone que la voluntad política no es en sí mismo un factor, sino un factor situado al final de un proceso que provee las condiciones necesarias y suficientes para que suceda.

Dicho de otra forma, la voluntad política es en sí una toma de decisión política sobre la activación de redes colaborativas, basada en la interacción de los factores de primer y segundo orden con el contexto. Esto convierte a los incentivos, la noción de agencia y la voluntad política en factores de tercer orden, de los cuales, a diferencia de los de primer y segundo orden, no sólo son necesarios, sino imprescindibles para la activación de redes. Sin ellos la activación o construcción de redes no sucede.

#### 1.5.5 La corroboración de la propuesta de análisis

Como se señaló, el planteamiento eje de este trabajo, tiene el propósito de brindar una explicación más satisfactoria sobre los factores que llevan a los municipios metropolitanos a construir o activar redes de coordinación o colaboración con otros municipios metropolitanos. Pero también, tiene el objetivo de ser un esquema de análisis del proceso de construcción de gobernanza que busca ser probado a partir del trabajo de campo.

El tipo de redes que construyen los municipios para solucionar los problemas metropolitanos son el resultado de todo el proceso anteriormente descrito. Las redes, de acuerdo con Klijn y Koppenjan (2016), son “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores mutuamente dependientes, los cuales se agrupan en torno a un

problema de política pública, a un programa de política pública y/o a un conjunto de recursos, y los cuales emergen, son sostenidos y son transformados a partir de series de interacciones” (pág. 11). Así, un “mapeo” de las redes municipales permite vislumbrar qué tan conectados están los municipios metropolitanos, respecto a qué problemas y servicios y qué papel desempeñan los municipios en esas conexiones —si las activan o sólo colaboran en ellas, si son nodales o periféricos—.

Para los propósitos de esta propuesta, se entenderá por red a la interacción entre dos o más actores generada por determinados incentivos o transacciones (Scott, 1987). Y, por lo tanto, red municipal de gobernanza metropolitana a toda interacción municipal con otro municipio metropolitano para resolver un problema público metropolitano, la cual puede materializarse en forma de acción conjunta, prestación de servicio público, política, programa o proyecto. Cabe mencionar que en dicha red pueden participar otros actores gubernamentales y no gubernamentales, e incluso la propia red puede estar mediada o incentivada por actores no municipales.

Las redes, de acuerdo con Scott (1987), pueden ser estudiadas a partir de sus atributos. Entre ellos se encuentran: 1) durabilidad, que refiere al grado en que una relación implica obligaciones constantemente “activas” o propósitos de largo alcance, generalmente institucionalizadas a partir de arreglos institucionales vinculantes; 2) intensidad, que alude a la frecuencia de las interacciones, al grado en que una colaboración implica un “hacer juntos” permanente; 3) densidad, que tiene que ver con qué tanto un red aglutina a todos los contactos potenciales; 4), accesibilidad, que está asociada a la facilidad con que actores ajenos a las redes pueden acceder y transmitir recursos o información en dichas redes; y 5), reciprocidad, que refiere al grado en que las relaciones son recíprocas (Scott, 1987).

Así, un proceso de gobernanza metropolitano consolidado refiere a la imagen de redes municipales numerosas, pero también de calidad: con altos niveles de durabilidad, intensidad, densidad, accesibilidad y reciprocidad. De tal suerte que una vez que se ha identificado las redes municipales que existen en una zona metropolitana, se puede identificar también, mediante trabajo de campo, qué elementos y dinámicas las generan. Es decir, si los elementos del planteamiento eje —factores de primer, segundo y tercer orden—

anteriormente descritos desempeñan un papel importante y en qué medida, o si existen otros que no han sido considerados en esta propuesta.

De suerte que se podrá explorar si los municipios no colaboran porque no poseen una “conciencia metropolitana”, es decir, no alcanzan a visualizar que la colaboración es una necesidad para la gobernanza metropolitana y una posibilidad para tener mayores capacidades técnicas e incidencia política; porque tienen “conciencia metropolitana”, pero no saben cómo colaborar; porque tienen “conciencia metropolitana”, saben cómo colaborar, pero no tienen las capacidades institucionales para hacerlo; porque tienen “conciencia metropolitana”, saben cómo colaborar, tienen las capacidades, pero no se consideran capaces de activar redes colaborativas; porque tienen “conciencia metropolitana”, saben cómo colaborar, tienen las capacidades, se consideran capaces de activar redes, pero no tienen voluntad; o alguna otra combinación.

## CAPÍTULO II ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El presente capítulo tiene tres grandes objetivos. El primero, trazar la ruta de decisiones que se tomaron para realizar la investigación. De manera que se exponen la razones y criterios de la selección del caso de estudio, los municipios estudiados, los informantes y las técnicas de recolección de datos. Todo esto, cabe señalar, en el contexto de la contingencia generada por el SARS-CoV-2 (Covid-19). El segundo objetivo radica en exponer cómo se identificaron o “volvieron observables” los componentes de la propuesta eje de análisis, establecida en el capítulo anterior, a partir de datos provenientes de la investigación documental y de entrevistas. Por último, el tercero objetivo consiste en señalar cómo se analizaron los datos para generar información que permita cumplir con el objetivo de la investigación: identificar qué factores y dinámicas facilitan u obstaculizan la activación o construcción municipal de redes de colaboración y coordinación.

### 2.1 ¿Por qué estudiar la ZMPT?

Hasta ahora se ha establecido, por un lado, que los municipios tienen un papel decisivo en la gestión de redes para la gobernanza metropolitana y que, pese a esto, como señala Meza (2016), no se tiene amplia evidencia sobre la dinámica municipal de dicha gestión. Y, por otro lado, que el cuestionamiento sobre qué factores y dinámicas incentivan o inhiben la activación o construcción municipal de redes para la gobernanza metropolitana deviene más complejo de responder cuando la diversidad de actores en una zona metropolitana es alta.

Esto debido a que la diversidad es sinónimo de pluralidad y, por tanto, de mayor inversión de recursos limitados, como el del tiempo, para concretar consensos que culminen en una acción colectiva intermunicipal metropolitana. De ahí que en la literatura se reconozca que el número y la homogeneidad de los municipios metropolitanos son factores determinantes para la concreción de colaboraciones (Meza, 2016).

Ante este planteamiento, resulta de sumo interés analizar escenarios metropolitanos complejos, es decir con alto número y diversidad de actores. Tanto por el conocimiento que puede generarse respecto a este fenómeno, como por la propia urgencia y necesidad de

consolidar una gobernanza metropolitana en dichos espacios. Justo ahí surge la viabilidad de estudiar la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (en adelante la ZMPT).

Dentro de las 74 zonas metropolitanas que existen en México (Sedatu, Conapo e Inegi, 2015), la ZMPT constituye uno sumamente complejo. Se trata de la cuarta zona metropolitana más grande del país en cuanto a población se refiere; es una de las 6 zonas interestatales —que se componen por municipios de dos o más entidades federativas— existentes en México; y cuenta con 27 municipios (Sedatu, Conapo e Inegi, 2017) altamente divergentes en capacidades institucionales.

Para dar cuenta de las divergencias, baste señalar la asimetría en términos de población que había en 2015 entre dos de sus municipios constituyentes: el municipio de Puebla con un millón y medio de habitantes y el municipio de Santa Apolonia Teacalco con 4 mil 559 habitantes (Sedatu, Conapo e Inegi, 2017). Así como que dicha zona metropolitana es gobernada actualmente por administraciones municipales cuyos periodos de gobierno no convergen, por lo que el posible establecimiento de redes puede verse fracturado por la salida y llegada de nuevas administraciones interlocutoras.

Las características hasta ahora descritas hacen que los municipios de la ZMPT, además de numerosos, sean altamente diversos: complejos. Aunado a esto, se encuentra el hecho de que, pese a la existencia de graves problemas sociales y urbanos metropolitanos, no existe ningún acuerdo o convenio vinculante intermunicipal que reúna a los 27 municipios de la ZMPT para resolver dichos problemas o proveer algún servicio público. De manera que la complejidad de la zona y la ausencia de acuerdos vinculantes, convierten a la ZMPT en un caso idóneo de estudio para identificar qué papel desempeñan cada uno de los factores de la propuesta eje de análisis expuesta en el capítulo primero de este trabajo de investigación.

Por último, en cuanto a la viabilidad de estudiar la ZMPT, vale la pena señalar las aportaciones que tiene la presente investigación al estado general de conocimiento sobre dicha región. La mayoría de los trabajos que giran en torno a la ZMPT han centrado su atención ya sea en: 1) el desarrollo histórico de su conformación (Ornelas y Martell 2010; Sanz, Delmont y Panero, 2017); 2) la descripción de sus características físicas o socioeconómicas (Hernández y Aca, 2010); 3) las relaciones funcionales económicas que guardan entre sí los municipios que la conforman y el estudio espacial de las actividades

económicas que se desarrollan en su territorio (OECD, 2015); 4) el lugar que ocupa en la Megalópolis del Valle de México (Ramírez, 2010); 5) el deterioro ambiental que presentan sus municipios (Espejel, Flores y Castillo, 2010); y 6) el estado de su planeación urbana (Pérez y Castro, 2010; Iracheta, 2012). No obstante, ninguno de ellos se ha insertado en la línea de investigación, aún no tan visible y desarrollada, de la gestión municipal de redes y su impacto en la gobernanza metropolitana.

De manera que la presente investigación busca dar cuenta de las fortalezas, potenciales y debilidades que presentan los municipios metropolitanos para desempeñar la gestión de redes. Así como contribuir a una agenda investigación que permita un mejor conocimiento sobre la gestión municipal de redes de gobernanza metropolitana. Al final, el estudio de caso aquí expuesto permite obtener conocimiento sobre la idoneidad y la viabilidad del orden de gobierno municipal como gestor de redes de gobernanza metropolitana.

## 2.2 Los municipios seleccionados

Identificar los factores de primer, segundo y tercer orden que facilitan u obstaculizan la construcción o activación de redes en los 27 municipios que constituyen la ZMPT sería deseable, pero resulta imposible por limitaciones de tiempo y recursos económicos. Dada esta realidad, se procedió a realizar una selección intencional de los municipios que, por el tamaño de su población y su ubicación geográfica en la zona metropolitana, resultan ineludibles para el estudio del fenómeno.

Las razones: 1) una mayor población supone una mayor recaudación de impuestos y una mayor cantidad de recursos económicos vía transferencias de los gobiernos supralocales. Es decir, más ingresos y con ellos más capacidades institucionales. Y 2), una ubicación central o cercana al centro de la zona supone la existencia de problemas relacionados con la aglomeración de población y de industrias, mientras que una ubicación periférica o más alejada del centro, la existencia de problemas relacionados con la transición entre lo urbano y lo rural. Por ejemplo, la especulación de los usos del suelo y la existencia de ciudades dormitorio.

De tal manera que, con base en estas dos variables, se puede identificar en principio, de manera aproximada, a los municipios más asimétricos de la ZMPT en función de sus capacidades institucionales —incluidas las geográficas— y de los problemas públicos y servicios públicos que deben resolver y proveer. Es decir, en torno a los factores de primer orden de la propuesta eje de análisis.

Dado que se trata de una zona metropolitana interestatal, se procedió a identificar los factores de primer, segundo y tercer orden, así como las redes municipales de manera similar en cada entidad federativa. Así, en cada entidad federativa se identificó los factores y las redes del municipio con mayor población; del municipio con mayor población contiguo al municipio más grande en población; del municipio con mayor población no contiguo al más grande; y del municipio con menor población y más alejado físicamente del municipio más grande en población. Así, se estudiaron 4 municipios del estado de Tlaxcala y 4 del estado de Puebla, un total de 8 municipios de los 27 que conforman la ZMPT.

Bajo esta lógica se buscó, por un lado, identificar “tipos de municipios”, según sus capacidades institucionales y su ubicación en la zona metropolitana, con el objetivo de analizar cómo se manifiestan la conciencia metropolitana y las dinámicas que posibilitan los factores de segundo y tercer orden y las propias redes en cada uno de ellos. Es decir, se buscó identificar trayectorias “tipo” a partir de municipios “tipo”.

Y por otro, obtener un “efecto espejo” que permitiera comparar las dinámicas en cada una de las entidades federativas. Es decir, encontrar similitudes o diferencias en las trayectorias de municipios “tipo” homólogos. Así, se buscó identificar si la pertenencia a una determinada entidad federativa modifica o no las dinámicas y factores que inhiben o incentivan la gestión municipal de redes.

Cabe reiterar que la selección de los municipios no buscó ser representativa. Sin embargo, el hecho de que la selección estuviera basada en la ubicación geográfica del municipio en la zona metropolitana, sin duda posibilitó dimensionar qué tan conectada, a partir de 8 redes municipales egocéntricas, se encontraba la ZMPT.

Para concluir este apartado, resulta necesario establecer que el trabajo de investigación buscó siempre contribuir al conocimiento de las dinámicas y los factores que

llevan a los municipios a establecer redes de colaboración en escenarios altamente complejos, por lo que en ningún momento se tuvo la intención de desacreditar o denunciar la acción pública de los municipios. El interés del trabajo siempre estuvo centrado en el proceso de construcción de gobernanza mediante la gestión municipal de redes y no en las personas que lo protagonizan.

Con esto se trató de que el trabajo no fuera una crítica al desempeño gubernamental, sino una oportunidad para conocer su situación y los factores y dinámicas que generan dicha situación. Es por esto que pese a la importancia que tiene el lugar para este trabajo, se omiten los nombres de los municipios seleccionados. Se aludirá a ellos con letras y números en la discusión de los datos y la presentación de resultados.

### 2.3 Los informantes

Una vez que se estableció los municipios, se identificó que había dos tipos de informantes potenciales al interior de los ayuntamientos municipales, los cuales podrían tener puntos de vista valiosos, y posiblemente diferenciados, sobre los factores y las dinámicas de la propuesta eje de análisis: los informantes políticos y los informantes técnicos. La importancia de contar con estos dos puntos de vista radicó en que, como se ha revisado, de acuerdo con Rojas y Robertson (2019), el proceso de construcción de gobernanza metropolitana se ve posibilitado en la medida en que el consenso político y el consenso técnico son alcanzados en las zonas metropolitanas.

Los informantes políticos fueron asociados a los presidentes o síndicos municipales, mientras que los técnicos a titulares de dependencias municipales que tuvieran entre sus funciones la gestión de los usos del suelo municipal. Pronto se descubrió que muchas municipalidades no contaban con instancias de desarrollo urbano y que eran las de infraestructura u obras públicas las encargadas de realizar la regulación del territorio. Así, se identificó a secretarios o directores de desarrollo urbano, infraestructura, obras públicas o alguna otra similar, siempre y cuando se encargara de la regulación de los usos del suelo.

Los presidentes o síndicos municipales fueron considerados informantes políticos estratégicos porque conocen de manera general las acciones municipales y son en sí los representantes legales de los ayuntamientos municipales. Además, por la posición que



desempeñan en la administración, se deduce que su “conciencia metropolitana” permea en gran medida la acción municipal frente a la cuestión metropolitana. Por lo que poseen en gran medida el poder político para activar o construir una red intermunicipal metropolitana de colaboración, lo que los convierte en los actores clave para alcanzar un consenso político en las zonas metropolitanas.

Así, la información proveniente de estos informantes, se creyó, permitiría dar cuenta de las redes, las experiencias de colaboración y los posicionamientos políticos frente a la coordinación y a las instituciones de coordinación metropolitana. Así como, una vez obtenida toda la información, el consenso político de los presidentes municipales frente a la coordinación y la colaboración metropolitanas.

La elección de funcionarios técnicos titulares de dependencias encargadas de la regulación de los usos del suelo estribo en tres razones. La primera tuvo que ver con que, pese a que todo ámbito de política es susceptible de ser tratado mediante coordinación y colaboración metropolitanas, los funcionarios encargados de la regulación de los usos del suelo se enfrentan con mayor frecuencia a problemas públicos —incluidos los servicios públicos— que evidencian, por su comportamiento desbordado más allá de las fronteras municipales, la necesidad de articular soluciones conjuntas con otros municipios y con actores gubernamentales y no gubernamentales. Frente a estos funcionarios, se presentan problemáticas con lógicas sistémicas que dejan ver la insuficiencia de las capacidades institucionales municipales y la necesidad de construir soluciones igualmente sistémicas, a escala metropolitana.

La segunda estribo en que los avances en gobernanza metropolitana a nivel internacional y en diversas zonas metropolitanas en México se han dado precisamente en el terreno de la planeación y el ordenamiento del territorio. De manera que si la planeación y regulación de los usos de suelo no es la única materia que puede tratarse con un enfoque metropolitano, sí ha sido el lugar de la administración pública municipal desde donde se ha tratado la cuestión metropolitana. Por lo que estudiar las dinámicas y los factores de la activación de redes desde esos espacios pudo dar cuenta, mejor que en otros espacios, del estado que guarda la “conciencia metropolitana” municipal.

De manera específica, permitió analizar cómo se concibe lo metropolitano desde esos espacios técnicos: si lo metropolitano se asociaba de manera automática a la planeación y al ordenamiento, o también a otros ámbitos de política. O si la planeación y el ordenamiento eran concebidos como el primer o último paso en la consolidación de la gobernanza metropolitana. Así, se alcanzó a vislumbrar que, si la gobernanza metropolitana requería de un consenso técnico, éste podría venir y construirse desde esos espacios.

La tercera fue que, tras revisar los organigramas municipales, los titulares de estas dependencias compartían, a diferencia de otros funcionarios, perfiles técnicos específicos. Aunque no había urbanistas, la mayoría de ellos eran arquitectos e ingenieros. Sus conocimientos profesionales si bien no coincidían de manera plena con el desarrollo urbano, sí los distinguía claramente de otros grupos de profesionistas como los abogados, los contadores, los economistas y los administradores públicos que se encargaban de otros ámbitos de la política pública municipal. Eran sin duda, las voces que mejor podían dar cuenta de la cuestión metropolitana desde un punto de vista técnico. El trabajo de campo pronto reveló que fue una decisión acertada: se trató de funcionarios que se asumían como profesionales técnicos antes que políticos y que habían llegado ahí por motivos diferentes a los de la militancia partidista.

Una vez que se ha explicado la selección de los informantes, resulta necesario señalar que al comenzar el trabajo de campo pronto saltó a la vista que sería más difícil entrevistar a los presidentes municipales que a los funcionarios técnicos. Tras entregar la invitación por escrito —a 7 presidentes municipales y a 8 funcionarios técnicos— para participar en el proyecto de investigación mediante una entrevista, fueron los funcionarios técnicos quienes, en su mayoría, si bien con distinta celeridad, respondieron a la invitación y se manifestaron dispuestos a agendar una entrevista.

De los presidentes municipales no se recibió ninguna respuesta, aunque cabe aclarar en ningún caso de éstos se dio seguimiento a la gestión para conseguir una entrevista con dichos informantes. Frente a este escenario, ante la contingencia generada por el SARS-CoV-2 (Covid-19), se tomó la decisión de enfocarse en las entrevistas con los informantes técnicos. Al hacerlo, se pensó, se podía obtener la “escena” completa de los factores y

dinámicas que permiten la activación o construcción de redes de colaboración, al menos desde el punto de vista de los funcionarios técnicos.

Se creyó entonces más valioso obtener una escena completa que escenas fracturadas. Además, se consideró que, si bien se iba a reconstruir una escena completa desde el punto de vista de los técnicos, ésta podía dar cuenta, dada su inserción en el aparato administrativo municipal, tanto del consenso político como del técnico que subyacía en el municipio. Además, se partió del supuesto de que los funcionarios técnicos en algún momento de su gestión habrían tenido que formular posicionamientos no sólo técnicos, sino también políticos sobre cómo abordar los problemas metropolitanos. Algo que no era posible reunir en todos los casos de los presidentes municipales.

Aún con esa decisión, sólo fue posible concretar 7 de las 8 entrevistas. La ausencia de respuesta de uno de los funcionarios técnicos aunada al cierre de actividades por la contingencia sanitaria antes señalada impidió continuar con la gestión de dicha entrevista o con la posibilidad de sustituir al informante. La información de la entrevista faltante se intentó subsanar con solicitudes de acceso a la información pública, pero debido a la contingencia sanitaria no se recibió respuesta alguna a dichas solicitudes.

Por último, para concluir este apartado dedicado a los informantes, es necesario aclarar que debido al interés superior centrado en el proceso de construcción de gobernanza metropolitana y no en las personas que los protagonizan, así como sucedió con los municipios, también los funcionarios entrevistados en este trabajo se presentarán como anónimos. Esta acción trata de corresponder también a la confianza que depositaron los entrevistados en este proyecto de investigación. De esta manera, se aludirá a ellos como los funcionarios del municipio “X”.

#### 2.4 Las técnicas de recolección de datos

Dado que el presente trabajo constituye un estudio de caso sobre los factores y las dinámicas que llevan a los municipios de la ZMPT a activar o construir redes intermunicipales de colaboración metropolitana, la confiabilidad de los datos se construyó a partir de la triangulación. Para esto, se utilizaron dos técnicas de recolección de datos: la entrevista

semiestructurada y la investigación documental. Ambas sirvieron para corroborar la consistencia de los datos.

Así, mientras los datos colectados mediante investigación documental sirvieron para formular —contextualizar, dirigir y enfocar— los cuestionamientos realizados en el campo, éstos últimos a su vez corroboraron los datos documentales y, cuando no lo hicieron, obligaron en varias ocasiones a refinar la búsqueda documental. Todo esto de manera iterativa con el fin de hallar congruencia, en la medida de lo posible, entre los hechos y los dichos de los informantes.

Así, las capacidades institucionales y el estado que guardan los problemas públicos municipales y la provisión de servicios públicos —factores de primer orden— fueron identificados a partir de entrevistas y de indicadores obtenidos de encuestas oficiales relacionadas con la población, la economía, las finanzas y el aparato gubernamental de los municipios, los cuales se especifican más adelante en el apartado de operacionalización.

La “conciencia metropolitana” y los factores de segundo y tercer orden, todas ellas percepciones, se identificaron a partir de entrevistas semiestructuradas. El cuestionario se formuló a partir de preguntas con respuestas de opción múltiple y de formato abierto. Las de opción múltiple buscaron corroborar los datos investigados de manera documental, las de respuestas abiertas corroborar también, pero sobre todo descubrir y profundizar cómo el municipio concibe y se posiciona frente a la cuestión metropolitana.

Así, el cuestionario no estuvo construido exclusivamente bajo una lógica deductiva, sino también inductiva. Las preguntas diseñadas para ser respondidas de forma abierta buscaron: identificar si los factores de la propuesta eje de análisis sí desempeñaban un papel importante en la activación o construcción de redes; identificar factores no contemplados en la propuesta eje de análisis; obtener una descripción de las dinámicas de la propuesta eje —confrontación entre factores de primer orden con el contexto y confrontación entre factores de segundo orden y el contexto; y descubrir dinámicas no contempladas en la propuesta eje de análisis.

El cuestionario contó también con preguntas reiterativas que, al ser fraseadas de manera distinta y durante diferentes tiempos en el curso de la entrevista, buscaron ser “candados” que dieran certidumbre sobre la consistencia de las respuestas.

El sistema contextual, por su parte, fue reconstruido a partir de la revisión de: leyes federales, estatales y orgánicas que establecen y regulan el funcionamiento de mecanismos de gobernanza metropolitana; lineamientos, reglas de operación y evaluaciones de programas gubernamentales relacionados con la cuestión metropolitana; y notas oficiales y periodísticas sobre acciones o iniciativas de actores gubernamentales y no gubernamentales que permean la gobernanza metropolitana. Como se señaló dichas características sirvieron de guía para elaborar los cuestionamientos a cada uno de los funcionarios técnicos y a la vez fueron objeto de confirmación por los testimonios de los funcionarios.

En cuanto a las redes municipales, éstas se identificaron a partir de investigación documental y de entrevistas. La investigación documental consistió en la revisión de información pública disponible sobre acuerdos de coordinación municipales (establecida como obligatoria por el artículo 63° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala y 77° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla), así como de notas periodísticas sobre arreglos institucionales, reuniones o acciones conjuntas que mantuvieran los gobiernos municipales seleccionados con otros actores que, sin necesidad de ser locales o ubicarse físicamente en la ZMPT, incidían en la gobernanza metropolitana.

Las preguntas que estuvieron enfocadas a identificar las redes tuvieron respuestas en formato de opción múltiple y abierto. Las de opción múltiple buscaron descubrir redes en todos los ámbitos de política que son competencia del orden municipal de acuerdo con el artículo 115° constitucional y las de opción múltiple conocer los detalles de esas redes: durabilidad, densidad, intensidad y accesibilidad.

## 2.5 La operacionalización de los componentes

Una vez que se ha explicado la manera en cómo se seleccionó el caso de estudio, los municipios a estudiar, los informantes y las técnicas de recolección de datos, ahora es momento de explicar cómo se identificaron los componentes de la propuesta eje de análisis

—factores de primer orden, sistema contextual, factores de segundo orden y factores de tercer orden— en los datos provenientes de la investigación documental y de la entrevista. Para esto, a continuación, se presenta la definición, la operacionalización y las fuentes de información a partir de tablas para cada uno de los componentes de la propuesta eje de análisis. Esto, con la excepción de que en el caso del sistema contextual no se presentan tablas, sino que únicamente se describe la manera en cómo y con qué elementos se reconstruyó dicho componente.

### 2.5.1 Los factores de primer orden

En este apartado se expone cómo se intentó identificar o “volver observables” la conciencia metropolitana (Tabla 2.1), las capacidades institucionales —financieras (Tabla 2.2), técnicas (Tabla 2.3), legales (Tabla 2.4), democráticas (Tabla 2.5) y geográficas (Tabla 2.6) —, los problemas municipales y metropolitanos en materia de desarrollo urbano (2.7) y el estado que guarda la cobertura de servicios públicos (Tabla 2.8). Cabe mencionar que en el caso de las capacidades financieras, técnicas y democráticas y de la cobertura de los servicios públicos se buscó triangular información con datos provenientes de la investigación documental y de las entrevistas.

Mientras que, en el caso particular de los problemas municipales y metropolitanos en materia de desarrollo urbano, éstos se identificaron a partir de notas periodísticas y de las declaraciones de los entrevistados. Esta acción tuvo como objetivo no sólo validar los datos, sino vislumbrar en qué medida los funcionarios técnicos conciben los problemas metropolitanos como problemas municipales —y por tanto como problemas susceptibles de ser resueltos por el Ayuntamiento municipal— e identifican que los problemas metropolitanos han sido resueltos por dicho Ayuntamiento. Dicho de otra forma, hasta qué punto los problemas metropolitanos son públicos a escala municipal en la medida en que han sido considerados en la agenda pública del municipio.

Tabla 2.1 La operacionalización de la conciencia metropolitana

Definición	Operacionalización	Fuente
<p>Noción de parte de los actores municipales de que las zonas metropolitanas son territorios altamente interconectados e interdependientes, por lo que no sólo presentan problemas sociales que requieren de acciones de coordinación y colaboración, sino también capacidades potenciales para elevar la calidad de vida de sus habitantes, las cuales únicamente pueden ser aprovechadas si las jurisdicciones municipales actúan de manera conjunta.</p>	<p>El entrevistado, a partir de su testimonio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene noción sobre la existencia de zonas metropolitanas y de la ZMPT.</li> <li>• Manifiesta conocimiento de los lineamientos utilizados por SEDATU, CONAPO e INEGI en 2017 para delimitar las zonas metropolitanas en México.</li> <li>• Manifiesta conocimiento de los municipios integrantes de la ZMPT delimitada por Sedatu, Conapo e Inegi en 2017.</li> <li>• Reconoce que existen problemas metropolitanos (cuyas causas están interconectadas y por lo tanto requieren de la coordinación y colaboración de todos los municipios)</li> <li>• Contempla los problemas metropolitanos entre los principales problemas en materia de desarrollo urbano que tiene el municipio.</li> <li>• Asume que los problemas metropolitanos se encuentran entre los principales problemas en materia de desarrollo urbano que ha atendido el Ayuntamiento municipal.</li> <li>• Asume que la ZMPT, como unidad territorial, desempeña una función importante para la provisión y resolución efectiva de servicios y problemas públicos, así como en la economía mundial a partir de la</li> </ul>	<p>Entrevista</p>

construcción de ventajas competitivas  
(Klink, 2005).

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.2 La operacionalización de las capacidades financieras

Definición	Operacionalización	Fuente
Capacidades financieras. Recursos económicos municipales necesarios para activar o construir redes, así como para poner en marcha los proyectos que de dichas redes surgen.	Indicadores sobre recursos económicos municipales. <ul style="list-style-type: none"> <li>• En capítulos de ingreso: disposición inicial; porcentaje de las aportaciones federales y estatales en el ingreso en la disposición inicial.</li> <li>• En el capítulo de egreso: inversión pública.</li> </ul> <p>El entrevistado, mediante sus respuestas, percibe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suficiencia o insuficiencia de recursos para establecer colaboraciones.</li> </ul>	Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.  Entrevista

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.3 La operacionalización de las capacidades técnicas

Definición	Operacionalización	Fuente
Capacidades técnicas. Recursos humanos, instancias técnicas y conocimiento necesarios para activar o	El Ayuntamiento municipal cuenta con: / El entrevistado reconoce la existencia de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías o direcciones de obras públicas o infraestructura,</li> </ul>	Entrevista / Censo Nacional de Gobierno Municipales y Delegacionales 2017



construir redes de colaboración intermunicipal metropolitana.	planeación y desarrollo urbano, economía, conservación del patrimonio histórico, cultura, medio ambiente y recursos naturales, participación política.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutos de planeación.</li> <li>• Planes de desarrollo.</li> <li>• Programas de ordenamiento territorial.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.4 La operacionalización de las capacidades legales

Definición	Operacionalización	Fuente
Capacidades legales. Establecidas en la Constitución y en las leyes, facultan y regulan de manera general la asociación y la coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales para la gestión de las zonas metropolitanas.	<p>Facultades y regulaciones sobre mecanismos de coordinación y asociación establecidos en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículos 73° (facultades de concurrencia y coordinación) y 115° constitucionales (facultades de asociación municipal)</li> <li>• Artículos de la LGAHOTDU: 7°, 31°, 32°, 33°, y 36° (concurrencia y mecanismos de coordinación y concertación).</li> </ul> <p>Servicios públicos que deben ser provistos por el municipio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 115° constitucional.</li> </ul> <p>Temas o problemas que son susceptibles de interés metropolitano.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 34° de la LGAHOTDU.</li> </ul> <p>Periodo gubernamental de 3 años, con posibilidad de reelección.</p>	Constitución, leyes federales.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.5 La operacionalización de las capacidades democráticas

Definición	Operacionalización	Fuente
Capacidades democráticas. Noción existente entre las autoridades municipales de que la acción municipal es insuficiente en la resolución de los problemas públicos, por lo que es necesario construir mecanismos e instancias municipales que permitan recuperar los puntos de vista y los recursos de actores gubernamentales y no gubernamentales.	El entrevistado sostiene que en el Ayuntamiento existen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos de participación ciudadana.</li> <li>• Presupuestos participativos.</li> <li>• Consultas públicas.</li> <li>• Consultas ciudadanas (vinculantes y no vinculantes).</li> </ul>	Entrevista.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.6 La operacionalización de las capacidades geográficas

Definición	Operacionalización	Fuente
Capacidades geográficas. Elementos que dotan de una condición sociodemográfica y de vecindad a los municipios, cuyos elementos pueden ser aprovechados para el establecimiento de colaboraciones.	Indicadores <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tamaño de la población.</li> <li>• Densidad de población.</li> <li>• Principales actividades económicas.</li> <li>• Empleo precario e informalidad económica.</li> </ul> <p>Los municipios, en función de su ubicación geográfica en la zona metropolitana, presentan:</p>	Encuesta Intercensal 2015.  Notas periodísticas / Entrevistas.

- Posición central. Problemas sociales y urbanos relacionados con aglomeraciones de población e industrias.
- Posición periférica. Problemas sociales relacionados con la transición entre espacios rurales y urbanos. Por ejemplo: especulación de los usos del suelo.

Los municipios tienen vecindad con municipios:

- Pequeños, medianos o grandes en población y/o territorio.
- Con vocación económica y/o problemas sociales y urbanos similares.
- Que comparten problemas sociales y urbanos.
- Con capacidades financieras y técnicas similares o diferentes.
- Que pertenecen a muchas o pocas colaboraciones.

Los municipios tienen vecindad con municipios entrevistados:

- Que manifiestan o no “conciencia metropolitana”.
- Que tienen posicionamientos político-técnicos similares o diferentes respecto a la cuestión metropolitana.
- Que poseen factores de tercer orden —noción de agencia, incentivos y voluntad política— similares o diferentes.
- Que pertenecen a muchas o pocas colaboraciones.

---

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.7 Los problemas municipales y metropolitanos en materia de desarrollo urbano

Definición	Operacionalización	Fuente
Problemas sociales y urbanos en una jurisdicción municipal que requieren para su solución de la colaboración de otros municipios y actores, los cuales pueden o no ser concebidos como municipales y pueden o no ser tratados como públicos.	El municipio presenta: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas que comparte con otros municipios de la zona metropolitana. Entre ellos limítrofes, de recursos naturales o de seguridad pública.</li> </ul>	Notas periodísticas / Entrevista.
	El entrevistado manifiesta: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los principales problemas en materia de desarrollo urbano que presenta el municipio.</li> <li>• Los problemas en materia de desarrollo urbano que ha resuelto o intentado resolver el municipio.</li> <li>• Los principales problemas metropolitanos.</li> </ul>	Entrevista.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.8 La cobertura de servicios públicos municipales

Definición	Operacionalización	Fuente
Cobertura a escala municipal que presentan los servicios públicos que, de acuerdo con el artículo 115° constitucional, deben ser provistos por los ayuntamientos municipales.	El municipio presenta cierto porcentaje de cobertura en servicios públicos como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua potable</li> <li>• Drenaje</li> <li>• Energía eléctrica</li> </ul>	Encuesta intercensal 2015.
	El entrevistado manifiesta la existencia de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relleno sanitario</li> </ul>	Entrevista.

- 
- Organismo operador de limpia, recolección y traslado de desechos
  - Rastro
  - Organismo operador de agua
  - Planta tratadora de aguas residuales
  - Planta de reciclaje
  - Mercado o central de abastos
  - Panteón
- 

Fuente: Elaboración propia

### 2.5.2 El sistema contextual

El sistema contextual se reconstruyó a partir de varios componentes. Los dos primeros están altamente relacionados. El primero tuvo que ver con los antecedentes históricos de la ZMPT, desde su reconocimiento como zona conurbada hasta la última delimitación que se ha hecho de ella en 2017 a cargo del grupo interinstitucional conformado por Sedatu, Conapo e Inegi. El segundo, paralelo a la delimitación y reconocimiento de la ZMPT, con la evolución del marco legal que ha dado pie a la construcción de mecanismos de gobernanza en las zonas metropolitanas en México, como a la evolución de los propios mecanismos en la ZMPT.

El tercer elemento estribó en la descripción de las principales características sociodemográficas y sociopolíticas de la zona metropolitana: número de municipios, población, densidad de población, niveles socioeconómicos de la población, actividades económicas y configuración política. Mientras que el cuarto elemento tuvo que ver con las iniciativas y redes de gobiernos supralocales y de actores no gubernamentales que inciden o permean en el proceso de gobernanza metropolitana, así como con las instituciones de planeación municipales, intermunicipales o estatales que pueden apoyar a los municipios a iniciar y gestionar colaboraciones.

Finalmente, el quinto elemento tuvo que ver con la descripción de las redes de colaboración que han sido activadas por los municipios seleccionados o en las que han participado dichos municipios durante el periodo 2017- abril 2020. Para concluir este

apartado, resulta necesario señalar que el sistema contextual será abordado en el capítulo “Antecedentes y contexto de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala”.

### 2.5.3 Los factores de segundo orden

En este apartado se expone cómo se identificaron los posicionamientos político-técnicos (Tabla 2.9), las percepciones sobre cómo las características de la ZMPT facilitan u obstaculizan la construcción de redes intermunicipales de coordinación o colaboración (Tabla 2.10), las manifestaciones sobre los costos de transacción implícitos en la activación o construcción de redes de colaboración (Tabla 2.11) y las asimetrías y la dependencia de recursos municipales respecto a otros municipios (Tabla 2.12). Cabe señalar que todos estos factores de segundo orden se identificaron a partir de la información proporcionada por los funcionarios técnicos.

Tabla 2.9 La operacionalización de los posicionamientos político-técnicos

Definición	Operacionalización	Fuente
Posturas que asumen los actores municipales técnicos frente a la cuestión metropolitana tras interactuar con el contexto de la ZMPT.	<p>El entrevistado, al responder a los cuestionamientos, elabora:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionamiento respecto al reconocimiento de la ZMPT por parte del grupo interinstitucional Sedatu, Conapo e Inegi en 2017.</li> <li>• Posicionamiento respecto a los lineamientos utilizados por Sedatu, Conapo e Inegi para delimitar zonas metropolitanas.</li> <li>• Posicionamiento respecto a la composición de la ZMPT.</li> <li>• Posicionamiento respecto a los beneficios del municipio de pertenecer a la ZMPT.</li> <li>• Posicionamiento respecto a la necesidad</li> </ul>	Entrevista.

---

de una coordinación y colaboración intermunicipal.

- Posicionamiento sobre la utilidad que ha tenido —producto de experiencias pasadas y presentes— y puede tener la coordinación y la colaboración.
- Posicionamiento sobre los problemas que deben ser considerados y resueltos como metropolitanos.
- Posicionamiento sobre quién, cómo y por qué puede y debe solucionar los problemas metropolitanos
- Preferencia sobre la manera de solucionar los problemas metropolitanos: autonomía municipal; a cargo de gobiernos estatales; a cargo de gobierno federal; coordinación y colaboración intermunicipales; coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales; o gobierno metropolitano unitario.
- Posicionamiento sobre la escala idónea para la solución de los problemas metropolitanos: si todas o sólo algunas jurisdicciones deben participar en la solución de los problemas o la provisión de servicios.
- Posicionamiento sobre los actores gubernamentales y no gubernamentales que deben participar en la solución de los problemas y la provisión de servicios.
- Posicionamiento sobre la obligatoriedad de la coordinación y la colaboración.
- Posicionamiento sobre la utilidad y las modificaciones que deberían adoptar los mecanismos de coordinación y

---

colaboración existentes.

- Posicionamiento sobre los mecanismos de gobernanza que no existen y deberían existir, así como su conformación, funciones, facultades y naturaleza jurídica

---

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.10 La operacionalización de las percepciones sobre cómo las características de la ZMPT facilitan u obstaculizan la construcción de redes intermunicipales de coordinación o colaboración

Definición	Operacionalización	Fuente
Percepciones sobre como las características de la ZMPT dificultan o facilitan la activación o construcción de redes de colaboración.	El entrevistado percibe que: <ul style="list-style-type: none"><li>• Los propios municipios, los gobernadores o la federación han incentivado o facilitado / obstaculizado o desincentivado la coordinación o la colaboración.</li><li>• Las exigencias o demandas sociales y empresariales para que los municipios solucionen determinados problemas públicos de manera coordinada o colaborativa han incentivado la coordinación o la colaboración.</li><li>• Las transferencias condicionadas de los gobiernos supralocales han incentivado o facilitado / obstaculizado o desincentivado la coordinación o la colaboración.</li><li>• La existencia de los institutos municipales o metropolitanos de planeación facilitan u obstaculizan la</li></ul>	Entrevista.



---

<p>coordinación o colaboración intermunicipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El cambio de administración y/o partido en los gobiernos municipales, estatales o federal facilita u obstaculiza la coordinación o colaboración con los municipios con quienes ya se colabora o se busca colaborar.</li> <li>• El alto número de municipios —27 municipios centrales— vuelve difícil el proceso de activación o construcción de redes de colaboración. Esto debido a que, a mayor número de actores, los procesos de deliberación y negociación requieren de más tiempo para llegar a consensos.</li> <li>• Una alta diversidad de partidos políticos que gobiernan los municipios dificulta o facilita la construcción de redes de colaboración.</li> </ul>
--

---

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.11 La operacionalización de las manifestaciones sobre los costos de transacción implícitos en la activación o construcción de redes de colaboración

Definición	Operacionalización	Fuente
<p>Manifestaciones respecto a los costos en los que deben incurrir los municipios para que las redes se construyan o se mantengan activas y sean la</p>	<p>El entrevistado manifiesta que en el municipio se ha experimentado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Temor o confianza a invertir recursos (financieros, humanos, tiempo, legitimidad política) en la</li> </ul>	<p>Entrevista.</p>

---

plataforma para la solución de los problemas y la realización de proyectos.	colaboración. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Confianza o desconfianza respecto a los alcances de la colaboración en la solución de problemas públicos.</li> <li>• Temor o ausencia de temor respecto a la imposición de acciones por parte de los actores más fuertes (gobiernos estatales y federal) o de los grupos mayoritarios en la colaboración.</li> </ul>
---	---

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2.12 La operacionalización de las asimetrías y la dependencia de recursos municipales respecto a otros municipios

Definición	Operacionalización	Fuente
Diferencias en recursos municipales necesarios para la solución de problemas públicos y la provisión de servicios que generan dependencias en la solución de problemas públicos.	El entrevistado manifiesta que el Ayuntamiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene asimetrías de recursos financieros, técnicos y territoriales —en recursos naturales y facultades jurisdiccionales— respecto a municipios metropolitanos.</li> <li>• Presenta dependencias en recursos necesarios para la solución de problemas y provisión de servicios respecto a otros municipios metropolitanos.</li> </ul>	Entrevista.

Fuente: Elaboración propia

#### 2.5.4 Los factores de tercer orden

En este apartado se expone cómo se identificó, a partir de la información proporcionada por los funcionarios técnicos, los incentivos, la noción de agencia y la voluntad política que son necesarios para la activación o construcción de redes intermunicipales de colaboración. Ver

Tabla 2.13.

Tabla 2.13 Operacionalización de incentivos, noción de agencia y voluntad política para la construcción de redes de colaboración

Definición	Operacionalización	Fuente
Incentivos Motivos, constituidos por la coincidencia entre los factores de segundo orden de un municipio y los factores de segundo orden de los otros municipios, que un municipio utiliza para evaluar y tomar la decisión de activar o construir una red de colaboración.	Con base en las respuestas de los entrevistados, se identifica si existen incentivos para colaborar: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consenso en los posicionamientos político-técnicos.</li> <li>• Consenso en las percepciones sobre cómo el contexto facilita o dificulta las colaboraciones.</li> <li>• Coincidencia en bajos costos de transacción.</li> <li>• Coincidencia en asimetrías y dependencias.</li> </ul>	Entrevista.
Noción de agencia. Percepción que el ayuntamiento tiene sobre su capacidad para detonar un proceso de gobernanza a partir de la activación o construcción de redes.	El entrevistado manifiesta que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ayuntamiento tiene la capacidad para activar o construir redes de colaboración intermunicipal metropolitana.</li> <li>• Los funcionarios técnicos pueden activar o construir redes de colaboración intermunicipal metropolitana.</li> </ul>	Entrevista
Voluntad política. Decisión política de activar o construir redes de colaboración intermunicipal metropolitana.	El entrevistado manifiesta que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El municipio ha emprendido procesos de colaboración con otros municipios a escala metropolitana.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia

### 2.5.5 Las redes

Las redes de colaboración que actualmente existen en la ZMPT, como ya se ha señalado, serán abordadas en el capítulo “Antecedentes y contexto de la Zona Metropolitana Puebla-

Tlaxcala”. Cabe aclarar que un “mapeo” de redes exhaustivo fue deseable, pero no posible por tres razones. La primera, porque como se sostuvo anteriormente, la investigación sólo se propuso identificar las redes egocéntricas de 8 municipios seleccionados. La segunda, porque la contingencia generada por el SARS-CoV-2 (Covid-19), impidió obtener información de las redes proveniente de los funcionarios políticos, así como hacer segundas o terceras visitas para mejorar o profundizar la información otorgada por los funcionarios técnicos. Y la tercera, porque la investigación documental y la información provista por los funcionarios técnicos permitieron corroborar que las redes establecidas por los ayuntamientos municipales seleccionados no mostraron alta sofisticación: la mayoría de ellas no ha evolucionado en acuerdos vinculantes.

Así, un “mapeo” parcial exhaustivo de las redes de colaboración y coordinación que operan en la ZMPT no fue posible. Y tampoco una revisión minuciosa sobre los atributos que Scott (1987) propone para el estudio de las redes. De inicio, la reciprocidad, que refiere al grado en que las relaciones son recíprocas, no será estudiada, pues sólo es posible dar cuenta de ella a partir de estudios de redes completas. Pese a esto, con la información obtenida, sí se puede realizar una descripción somera, basada en los atributos de Scott (1987), que posibilite identificar “tipos” de redes según el nivel alto, medio o bajo de durabilidad, intensidad, densidad y accesibilidad que presenten (ver Tabla 2.14) y del papel que desempeñan los municipios en esas redes: activación, construcción o únicamente membresía.

Para los fines de este trabajo la activación de redes tiene que ver con la acción municipal que busca que las relaciones o interacciones establecidas con otros municipios ya sea con anterioridad o de manera específica en el marco legal funcionen como lo hacían o lo deberían hacer, respectivamente; la construcción, refiere a la acción municipal que busca establecer relaciones o interacciones que no existían con anterioridad o que no estaban previstas en el marco legal de manera específica; y la membresía alude a la participación del municipio como un colaborador más en las redes.

Tabla 2.14 Clasificación de las redes según sus atributos

Atributo	Operacionalización	Codificación
Durabilidad	Relación establecida a partir de arreglos institucionales vinculantes	Durabilidad alta
	Relación establecida a partir de arreglos institucionales no vinculantes	Durabilidad media
	Relación establecida a partir de acciones conjuntas no institucionalizadas	Durabilidad baja
Intensidad	Relación permanente	Intensidad alta
	Relación frecuente	Intensidad media
	Relación esporádica	Intensidad baja
Densidad	Relación establecida con todos los actores potenciales (gubernamentales y no gubernamentales)	Densidad alta
	Relación establecida con algunos actores potenciales (gubernamentales y no gubernamentales)	Densidad media
	Relación establecida únicamente con actores potenciales gubernamentales o únicamente con actores potenciales no gubernamentales.	Densidad baja
Accesibilidad	Relación abierta a la participación de todos los actores potenciales gubernamentales y no gubernamentales	Accesibilidad alta
	Relación abierta a la participación de algunos actores potenciales gubernamentales y no gubernamentales	Accesibilidad media
	Relación cerrada a la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales	Accesibilidad baja

Elaboración propia con base en Scott (1987).

## 2.6 La temporalidad

Como se ha señalado en el capítulo teórico de este trabajo, las administraciones municipales en México tienen un periodo gubernamental de tan solo tres años que muchas veces dificulta el establecimiento de redes. Esta limitación se exagera en zonas metropolitanas como la

ZMPT, en donde actualmente los periodos gubernamentales de los municipios que la constituyen no convergen.

El periodo gubernamental municipal en Tlaxcala inició a principios de 2017 y concluirá, con el fin de que la próxima elección de presidentes municipales se homologue con las elecciones intermedias y de gobernador, en agosto de 2021. En Puebla, el periodo municipal inició a finales de 2018 y concluirá de manera normal en 2021. Hasta ahora las administraciones municipales tlaxcaltecas ya han gobernado 3 años de su periodo de gobierno (2017-2021), mientras que las poblanas 2 años de su periodo (2018-2021).

Este hecho contribuyó a que el cambio de las administraciones municipales en Puebla produjera un escenario idóneo en la ZMPT para analizar cómo la construcción o activación municipal de redes se ve afectada no sólo por la diversidad de actores, sino por la inestabilidad de los mismos. Es decir, un escenario idóneo para identificar cuáles son los principales retos del proceso de institucionalización de las redes de colaboración metropolitana. Cabe mencionar que dicho escenario devino más complejo cuando, por diversas razones, entre 2017 y 2020 ha habido cinco gobernadores en el estado de Puebla y uno en el estado de Tlaxcala.

Bajo este escenario, se creyó conveniente que la delimitación temporal del trabajo de investigación fuera el periodo 2017-marzo 2020 —mes en que se concluyeron las entrevistas—, con el fin de enfocar de manera particular los cambios en las redes de colaboración intermunicipales que produjo la llegada de las nuevas administraciones en los municipios pertenecientes al estado de Puebla en 2018.

Actualmente, con el fin de conocer con mayor detalle algunas características de las redes de colaboración que operan en la ZMPT, se está a la espera de datos provenientes de solicitudes de acceso a la información que no han podido ser atendidas por las autoridades debido a la contingencia generada por el SARS-CoV-2.

## 2.7 Análisis de los datos

El análisis de los datos se realizó a partir de la identificación y construcción de tipos de trayectorias tomando como referencia el tipo “ideal” o modelo que constituye la propuesta

eje de análisis de este trabajo de investigación, el cual se expuso en el primer capítulo de este trabajo de investigación.

Velasco (2013) sostiene, en el marco de las tipologías como método de análisis, que el “el tipo ideal es un “modelo teórico” que sirve para captar especificidades empíricas que se alejan de ese modelo, [y que] funciona como una lente de aumento que exagera la visión del observador” (pág. 275). Para los fines de este trabajo, la propuesta eje de análisis constituyó justamente esa lente de aumento que permite situar las trayectorias empíricas, pero también, como se ha sostenido anteriormente, esa lente que buscó ser puesta a prueba y “recalibrada” en el trabajo de campo.

Así, se procedió a identificar las trayectorias con base en municipios “tipo” definidos por sus capacidades institucionales y su ubicación en la ZMPT. Esto de manera paralela en cada uno de los estados —Puebla y Tlaxcala— con el fin de generar un “efecto espejo” que permitiera identificar si las trayectorias son las mismas o si difieren. Cabe señalar, que la identificación de las trayectorias se realizó a partir de la descripción de la situación que presentaba cada uno de los componentes de la propuesta eje de análisis en dichas trayectorias.

Los referentes para hacer dicha descripción se establecieron en el apartado “2.5 La operacionalización de los componentes” de este capítulo. La manera de dar cuenta de cada uno de los componentes varió en función de su naturaleza. Así, por ejemplo, se puede hablar de “intensidades” o “niveles” en el caso de la “conciencia metropolitana” y de las capacidades financieras. O de ausencias o presencias en el caso de las manifestaciones respecto a los costos de transacción de una colaboración.

Una vez identificadas las trayectorias, desde las capacidades institucionales y la ubicación en la ZMPT que tienen los municipios hasta los tipos de redes que dichos municipios activan o construyen o en los que participan, se procedió a identificar: 1) si existen trayectorias típicas que llevan a determinados tipos de redes, es decir, dinámicas —factores municipales en interacción con el contexto— que generan la activación o construcción municipal de redes en la ZMPT. Y 2), los factores contemplados en la propuesta eje que no desempeñaron un papel sobresaliente en la activación o construcción de redes y los factores que cobraron relevancia, pero que no fueron contemplados en la propuesta.

## **CAPÍTULO III ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA ZONA METROPOLITANA PUEBLA-TLAXCALA**

El presente capítulo tiene como objetivo reconstruir el sistema contextual que ofrece oportunidades y restricciones a los municipios al momento de tomar la decisión política de activar o construir una red de colaboración intermunicipal. Así, el sistema contextual del municipio es en sí la propia ZMPT. Por esto, se revisan de la ZMPT, los antecedentes de su construcción institucional, sus características sociodemográficas y sociopolíticas y los principales problemas sociales que presenta. De igual forma, se da cuenta del marco legal que establece y regula los mecanismos para la gobernanza de dicha zona y los tipos de redes de gobernanza que se han construido durante el periodo 2017-primer trimestre de 2020.

Con esto se pretende, como se ha sostenido anteriormente, dar una idea general de los factores o “*inputs*” que pueden incentivar o desincentivar a los municipios de la ZMPT a construir o activar una red de colaboración y de los “*outputs*” o tipo de redes que los municipios alcanzan a construir. Esto con el fin de: 1) “dar contexto” al proceso de construcción municipal de redes y 2) identificar qué factores intrínsecos al municipio y qué dinámicas municipio-contexto generan determinado tipo de redes.

### **3.1 Antecedentes de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala**

Con 2 millones 941 mil 988 habitantes, la ZMPT es, de acuerdo con el grupo interinstitucional integrado por Sedatu, Conapo e Inegi (2017), la cuarta zona metropolitana más grande del país, después de la del Valle de México, Guadalajara y Monterrey, y una de las seis zonas metropolitanas interestatales —constituidas por municipios de dos o más entidades federativas— en México. De acuerdo con el mismo grupo interinstitucional, la ZMPT está conformada actualmente por 39 municipios, 19 municipios del estado de Puebla y 20 del estado de Tlaxcala (Sedatu, Conapo e Inegi, 2017).

De los 39 municipios, 27 son centrales y 12 son exteriores. De acuerdo con el grupo interinstitucional, los centrales son aquellos municipios que manifiestan integración física (conurbación) y funcional (identificada a partir de los viajes realizados por residentes de los municipios metropolitanos al trabajo ubicado en otros municipios metropolitanos), mientras



que los exteriores son aquellos municipios que son integrados a la zona con base en criterios estadísticos y geográficos<sup>4</sup> y en criterios de planeación y política urbana<sup>5</sup> (Sedatu, Conapo e Inegi, 2017, págs. 35-39).

Pese a la importancia de la ZMPT en el marco nacional, dicha zona no cuenta con ningún acuerdo intermunicipal vinculante para la solución de problemas públicos o la provisión servicios públicos que reúna ya sea al total de los 39 municipios o al menos a los 27 municipios centrales que la integran. La necesidad no sólo de colaboración intermunicipal metropolitana, sino de coordinación metropolitana entre órdenes de gobierno ha estado presente en el debate regional desde hace más de dos décadas, sin embargo, tanto la colaboración intermunicipal como la coordinación han estado lejos de concretarse. Mucho de esto ha tenido que ver con que el reconocimiento de la existencia de una zona metropolitana ha provenido de los gobiernos supralocales y no de la necesidad de los gobiernos locales de constituir una.

En 1999 los gobiernos estatales de Puebla y Tlaxcala iniciaron la realización de estudios conjuntos sobre la Zona Conurbada Puebla-Tlaxcala, con los cuales se reconoció la existencia de una ciudad interestatal que requería colaboración y coordinación entre municipios, entidades federativas y la federación (Sedesol, 18 de agosto de 2004, p. 28). No obstante, fue hasta 2002 cuando se celebró un Convenio de coordinación entre ambas entidades federativas para la realización de proyectos en “[...] en materia de conurbación, límites territoriales estatales, seguridad pública, ecología, Parque Nacional La Malintzi, desarrollo económico y comunicaciones y transportes” (Sedesol, 18 de agosto de 2004, p. 28). Sin embargo, dichos proyectos no prosperaron. (SHCP, 2008)

---

<sup>4</sup> Municipios contiguos a los centrales que no manifiestan conurbación, pero sí: una distancia no mayor de 15 km a la ciudad central -municipios centrales-; integración funcional -al menos 15 por ciento de su población ocupada de 15 a 70 años labora en municipios centrales o 10 por ciento de la población que trabaja en el municipio reside en municipios centrales-; 75 por ciento de la población ocupada de 15 a 70 años labora en actividades secundarias y terciarias; y una densidad media urbana mínima de 20 habitantes por hectárea (Sedatu, Conapo e Inegi, 2017, págs. 35-38).

<sup>5</sup> Municipios reconocidos como parte de una zona metropolitana por los gobiernos federal, estatales y municipales a partir de instrumentos de desarrollo urbano y ordenación del territorio (Sedatu, Conapo e Inegi, 2017, págs. 38-39).

Más tarde, en agosto de 2004, la Secretaría de Desarrollo Social, los gobiernos estatales de Puebla y Tlaxcala, así como 10 municipios de Puebla y 19 de Tlaxcala celebraron el “Convenio de Coordinación para planear y regular el desarrollo urbano y regional sustentable en los municipios conurbados de los estados de Puebla y Tlaxcala” (Sedesol, 18 de agosto de 2004). De este convenio se desprendió la creación de la Comisión de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala, la cual estaría encargada de coordinar los esfuerzos necesarios para la construcción y observación del Programa de Ordenamiento Urbano de la Región Conurbada Puebla-Tlaxcala (Sedesol, 18 de agosto de 2004). Pero la observación de este programa, al igual que otras iniciativas pasadas, tampoco fructificó.

Pese a lo anterior, en noviembre de 2004, la conurbación Puebla-Tlaxcala cobró mayor relevancia por su reconocimiento como zona metropolitana en el documento “Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México”, realizado por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Sedesol, Conapo e Inegi, 2004). En dicho documento, se estableció que la ZMPT estaba constituida por 23 municipios, 10 del estado de Puebla y 13 del estado de Tlaxcala (Sedesol, Conapo e Inegi, 2004, p. 104).

Tras la publicación de Sedesol, Conapo e Inegi, el Congreso de la Unión legisló un Fondo Metropolitano consistente en brindar recursos económicos para la realización de “estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento [...]” con el fin de promover la adecuada planeación del desarrollo urbano y regional de las zonas metropolitanas (SHCP, 28 de marzo de 2008). De acuerdo con las reglas de operación del Fondo, las zonas metropolitanas debían formar consejos metropolitanos y fideicomisos para la operación de los recursos otorgados a través de proyectos (SHCP, 28 de marzo de 2008). La implementación del Fondo inició en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) en 2006, pero la ZMPT accedió a los recursos hasta 2008 (Moreno, 2010, pp. 32-34), mientras que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala fue instalado hasta 2009 (Secretaría General de Gobierno, 02 de octubre de 2009).

Cabe mencionar que evaluaciones del Fondo Metropolitano en la ZMPT y en las zonas metropolitanas en donde se ha implementado sostienen que éste ha sido un fracaso, cuando las principales obras construidas han sido vialidades que, sin una coordinación entre órdenes de gobierno detrás de ellas, lejos están de constituir proyectos con alcance metropolitano (Moreno, 2010). De manera que el Fondo no funcionó como un incentivo para la colaboración y la coordinación metropolitana efectiva.

En 2011, con la llegada de nuevos ejecutivos estatales, el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala fue reinstalado, se dijo, con el fin de obtener recursos del Fondo Metropolitano y con ellos promover proyectos de saneamiento de ríos, reforestación del parque nacional “La Malintzi” y la construcción de un tren interurbano (Notimex, 07 de abril de 2011) (Ver Figura 3.1). Además de proyectos como la construcción de un banco de proyectos conjunto; el seguimiento a acciones de seguridad pública (tráfico de personas, robo de vehículos y transporte de carga); la regularización del transporte público; la construcción de una oferta turística; la solución de problemas de límites territoriales y de movilidad (costos e infraestructura); el mejoramiento de capacidades productivas; la mitigación de riesgos; y el ordenamiento y dirección sustentable del crecimiento de la ZMPT (Notimex, 07 de abril de 2011). Cabe mencionar que, como en otras ocasiones, estos proyectos no proliferaron.

Posteriormente, en 2014, surgió una iniciativa de coordinación y colaboración proveniente del orden de gobierno municipal, la cual se consolidó en el “Acuerdo Específico Intermunicipal de Colaboración, Cooperación y Apoyo Técnico en materia de Seguridad Pública Municipal” y en la construcción de una “Agenda de Coordinación Metropolitana”, ambos en 2015 (Gobierno del Estado, Poder Legislativo, 29 de diciembre de 2017). No obstante, dichas iniciativas no estuvieron integradas por la totalidad de municipios metropolitanos, sino únicamente por 8 de los 10 municipios centrales poblanos que conforman actualmente la ZMPT.

Figura 3.1 Instalación del Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala en 2011



Fuente: Notimex (07 de abril de 2011)

Más tarde, en 2017, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala se reinstaló nuevamente (Armas, 01 de marzo de 2017), pero con las mismas consignas y argumentos de ocasiones anteriores.

Recientemente han emergido nuevos intentos de colaboración y coordinación. En diciembre de 2017, el gobierno del estado de Puebla creó mediante decreto el Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (el Imeplan) (Gobierno del Estado, Poder Legislativo, 29 de diciembre de 2017), sin embargo, como se puede ver en el nombre del instituto, éste no contempló a los municipios tlaxcaltecas. Más adelante, en 2018, algunos municipios centrales tlaxcaltecas de la ZMPT realizaron foros para la colaboración intermunicipal metropolitana y la coordinación metropolitana, pero en estos eventos no participaron los municipios poblanos centrales (Reyes, 21 de febrero de 2018).

A mediados de 2019 se dieron dos acontecimientos relevantes para la gobernanza de la ZMPT. El primero, fue la firma de la Carta de Intención para la Gobernanza de los Espacios Metropolitanos. Ver Figura 3.2. Una iniciativa emprendida por las alcaldesas del municipio de Puebla y del municipio de Tlaxcala, la cual consistió en la realización de diversas mesas

trabajo en ambos estados con el fin convocar a 73 municipios del área de influencia de la Cuenca Alta del Río Balsas (Río Zahuapan-Atoyac) para la construcción de 4 estrategias de cuidado de los espacios naturales metropolitanos de dicha cuenca (Puebla Capital, 01 de julio de 2019).

Figura 3.2 Firma de la Carta de Intención para la Gobernanza de los Espacios Metropolitanos



Fuente: Puebla Capital (01 de julio de 2019)

Dichas estrategias tuvieron que ver con la conservación de la biodiversidad, el saneamiento de ríos, la educación ambiental y la delimitación de facultades jurídicas para que cada municipio vigile las descargas al río Zahuapan-Atoyac (Puebla Capital, 01 de julio de 2019). El compromiso con estas estrategias se ratificó con la firma de la Carta de Intención por los 73 municipios, sin embargo, hasta la fecha no se conocen de manera pública cómo se concretaron esas estrategias en proyectos, ni el estado o avance que guardan los mismos.

El segundo acontecimiento tuvo que ver con la convocatoria del Imeplan. Dicho Instituto convocó a una mesa de trabajo a la que asistieron los 39 municipios de la ZMPT, así como representantes de los sectores académico y privado. El tema fue, se dijo, el trabajo coordinado de las instancias de planeación a nivel local, estatal y federal (Municipios Puebla, 12 de julio de 2019). Ver figura 3.3. Mientras que los objetivos: la formación de una red de

enlaces institucionales de los 39 municipios y el establecimiento de mesas de trabajo regionales (Intolerancia diario, 11 de julio de 2019). Pese a esto, no existen hasta el momento proyectos concretos de colaboración que hayan surgido de este encuentro y que se hayan hechos públicos.

Figura 3.3 Reunión de los 39 presidentes municipales de la ZMPT en la mesa de trabajo convocada por el Imeplan



Fuente: Agencia Enfoque en Intolerancia diario (11 de julio de 2019)

Con la llegada del nuevo gobierno estatal en Puebla, en septiembre de 2019, se firmó un convenio interestatal más: el “Convenio marco de coordinación y colaboración para el desarrollo de las áreas y temas comunes a Puebla y Tlaxcala” (Hernández, 12 de septiembre de 2019). Ver figura 3.4. En él se incluyeron los mismos temas de antaño, aunque ahora con la novedad de que ambos gobiernos estatales solicitaron apoyo al gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador para sanear el río Zahuapan-Atoyac (Hernández, 12 de septiembre de 2019).

Figura 3.4 Firma del Convenio Marco de Coordinación y Colaboración para el Desarrollo de las Áreas y Temas Comunes a Puebla y Tlaxcala



Fuente: Esimagen/Jafet Moz, en Hernández (12 de septiembre de 2019)

Pese a la existencia de buenas intenciones como la del Convenio Marco de Coordinación y Colaboración, existen otras acciones que parecen minar los avances alcanzados en materia de gobernanza metropolitana. En días recientes, el actual gobernador del Estado de Puebla, Miguel Barbosa Huerta, envió un decreto al Congreso Local para que el Imeplan desapareciera con el argumento de que existe duplicidad de funciones entre dicho Instituto y la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Estado de Puebla (Rosales, 11 de mayo de 2020). Con esta acción se deja de lado el trabajo de coordinación y colaboración entre órdenes de gobierno que el Imeplan venía realizando.

Actualmente, como ya se ha referido anteriormente, se está a la espera de las respuestas a solicitudes de información que se hicieron a las autoridades responsables sobre los proyectos —nombres, descripción, objetivos, participantes e indicadores de medición de avances o desempeño— que surgieron tanto de la Carta de Intención para la Gobernanza de los Espacios Metropolitanos como del Convenio Marco de Coordinación y Colaboración.

Finalmente, resulta necesario mencionar que un recuento de los antecedentes de la ZMPT no puede estar completo sin dar cuenta de las aportaciones de los actores no gubernamentales que han contribuido al reconocimiento de la propia zona. En este sentido, resaltan los trabajos académicos realizados por investigadores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (LA BUAP), la Universidad Autónoma de Tlaxcala (LA UATX), El Colegio de Tlaxcala (EL COLTLAX), El Colegio Mexiquense, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (EL CIDE) y la Universidad Autónoma Metropolitana (LA UAM), por mencionar algunos. Todos estos trabajos han discutido la delimitación y los principales problemas sociales de la zona, así como apelado a la necesidad de una intervención gubernamental a escala metropolitana.

A los trabajos académicos deben sumarse los estudios y diagnósticos realizados por organismos internacionales como el Banco Mundial (EL BM) y por asociaciones civiles como el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (EL IMCO). De igual forma, resulta importante mencionar que: 1) el trabajo de observatorios ciudadanos y urbanos, así como de asociaciones civiles ha colocado en la discusión pública la necesidad de resolver a escala metropolitana problemas sociales como el de la contaminación del Río Zahuapan-Atoyac. Y 2), que diversas organizaciones empresariales en Puebla se han manifestado de manera constante a favor de la creación de un instituto metropolitano de planeación y de la coordinación y colaboración intermunicipales a escala metropolitana (Hernández, 2016).

### 3.2 Características sociodemográficas y sociopolíticas de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

El presente trabajo se centrará únicamente en los 27 municipios centrales de la ZMPT, pues se considera que la integración física y la integración funcional son los elementos que proveen a dicho conjunto de municipios de una lógica sistémica, es decir, de interdependencias y, por tanto, de la necesidad de colaborar con otros municipios en la solución de problemas públicos y la provisión de servicios públicos. Definida o delimitada así, la ZMPT constituye una zona altamente asimétrica. Esto se debe en principio al peso significativo en población y superficie territorial que tiene el municipio de Puebla respecto a los otros 27 municipios. Ver Tabla 3.1.



Tabla 3.1 Población (habitantes) y superficie territorial (km2) por municipio y participación porcentual por municipio en la población total y en la superficie territorial total de la ZMPT en 2015

Estado	Municipio	Número de habitantes	Porcentaje de participación en la población total	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Porcentaje de participación en la superficie total
Puebla	Puebla	1576259	63.31	542.8	37.99
Puebla	San Andrés Cholula	137290	5.51	63.2	4.42
Puebla	San Pedro Cholula	129032	5.18	76.9	5.38
Puebla	Amozoc	117244	4.71	135.1	9.46
Puebla	Cuatlaningo	112225	4.51	38.2	2.67
Tlaxcala	San Pablo del Monte	77242	3.10	58.9	4.12
Tlaxcala	Zacatelco	42686	1.71	29.5	2.06
Puebla	Coronango	40949	1.64	36.7	2.57
Tlaxcala	Papalotla de Xicohtécatl	30364	1.22	23.2	1.62
Puebla	Ocoyucan	28220	1.13	119.8	8.38
Tlaxcala	Nativitas	25053	1.01	52.5	3.67
Tlaxcala	Teolocholco	24380	0.98	76.6	5.36
Puebla	Juan C. Bonilla	21253	0.85	22.3	1.56
Tlaxcala	Xicohtzinco	13629	0.55	7.3	0.51
Tlaxcala	Tetlatlahuca	13414	0.54	26.1	1.83
Tlaxcala	Tenancingo	12834	0.52	13.2	0.92
Puebla	San Miguel Xoxtla	12341	0.50	8.3	0.58
Tlaxcala	Tepeyanco	12047	0.48	16.4	1.15
Tlaxcala	Mazatecochco de José María Morelos	10901	0.44	14.6	1.02
Puebla	San Gregorio Atzompa	8962	0.36	11.8	0.83
Tlaxcala	Santa Catarina Ayometla	8817	0.35	10.1	0.71
Tlaxcala	San Juan Huactzinco	7511	0.30	4.6	0.32
Tlaxcala	Santa Cruz Quilehltla	7169	0.29	5.4	0.38
Tlaxcala	Acuamanala de Miguel Hidalgo	5925	0.24	15	1.05
Tlaxcala	San Lorenzo Axocomanitla	5618	0.23	4.5	0.31
Tlaxcala	Santa Apolonia Teacalco	4559	0.18	8	0.56
Tlaxcala	San Jerónimo Zacualpan	3767	0.15	7.8	0.55
ZMPT	Población total / Superficie total	2489691	100.00	1428.8	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (2015) y Sedatu, Conapo e Inegi (2017)

Con 1 millón 576 mil 259 habitantes (Inegi, 2015), reúne 63.31 por ciento del total de la población metropolitana, mientras que con 542.8 km<sup>2</sup> (Sedatu, Conapo e Inegi, 2017) posee 37.99 por ciento de la superficie total de la zona. El peso en población y superficie del municipio de Puebla es tal que el segundo municipio más grande en población es San Andrés Cholula con tan sólo 5.1 por ciento de la población metropolitana, mientras que el segundo más grande en superficie es Amozoc con apenas 9.46 por ciento de la superficie metropolitana.

No obstante, las asimetrías se deben también a la existencia de municipios demasiado pequeños. Zacualpan, en el estado de Tlaxcala, es el municipio más pequeño en población, con 3 mil 767 habitantes reúne apenas 0.15 por ciento de la población metropolitana. Mientras que San Lorenzo Axocomanitla, también en el estado de Tlaxcala, es el más pequeño en términos de superficie, con 4.5 km<sup>2</sup> posee apenas 0.31 por ciento de la superficie total metropolitana.

Estas asimetrías en población y superficie reproducen otras asimetrías, pues del tamaño de la población dependen los ingresos económicos de los municipios y de éstos, a su vez, las capacidades institucionales, principalmente las financieras y las técnicas, necesarias para la solución y provisión de problemas y servicios públicos, respectivamente. Muestra de esto son los ingresos totales anuales con que cuentan los municipios. Ver Tabla 3.2.

Nuevamente el municipio de Puebla con 5 mil 072 millones de pesos fue en 2015 el municipio con mayores ingresos, mientras que San Lorenzo Axocomanitla con apenas más de 18 millones de pesos en el mismo año fue el municipio con menores recursos. El peso, ahora en los ingresos económicos, del municipio de Puebla continúa siendo decisivo pues el segundo municipio con más recursos en toda la zona fue San Andrés Cholula con apenas poco más de 558 millones de pesos, una novena parte de los ingresos del municipio de Puebla.

Tabla 3.2 Total de ingresos anuales (millones de pesos) en municipios de la ZMPT en 2015

Estado	Municipio	Total de ingresos
Puebla	Puebla	5072.49
Puebla	San Andrés Cholula	558.04
Puebla	San Pedro Cholula	453.29
Puebla	Cuautlancingo	264.09
Tlaxcala	San Pablo del Monte	179.48
Puebla	Coronango	102.89
Tlaxcala	Zacatelco	101.44
Tlaxcala	Papalotla de Xicohténcatl	65.05
Tlaxcala	Natívitás	61.45
Tlaxcala	Teolochohco	61.12
Tlaxcala	Xicohtzinco	37.04
Tlaxcala	Tepeyanco	36.73
Tlaxcala	Tetlatlahuca	35.14
Tlaxcala	Acuamanala de Miguel Hidalgo	33.41
Tlaxcala	Tenancingo	33.23
Tlaxcala	Mazatecochco de José María Morelos	32.77
Tlaxcala	San Juan Huactzinco	30.67
Tlaxcala	San Jerónimo Zacualpan	28.58
Tlaxcala	Santa Catarina Ayometla	26.87
Tlaxcala	Santa Cruz Quilehtla	23.78
Tlaxcala	Santa Apolonia Teacalco	21.44
Tlaxcala	San Lorenzo Axocomanitla	18.63
Puebla	Amozoc	n.d.
Puebla	Juan C. Bonilla	n.d.
Puebla	Ocoyucan	n.d.
Puebla	San Gregorio Atzompa	n.d.
Puebla	San Miguel Xoxtla	n.d.

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2015a)

El tamaño de la población, si bien no de manera única, pues influye la capacidad de los municipios para cobrar impuestos, afecta también la independencia financiera de los municipios de la ZMPT al aumentar el padrón de contribuyentes y los servicios por los que se perciben ingresos. Esto queda manifiesto en el hecho de que más del 90 por ciento de los ingresos totales de los municipios más pequeños provienen de las participaciones federales y

las aportaciones federales y estatales. Ver Tabla 3.3. Mientras que en los municipios más grandes la dependencia respecto a los ingresos provenientes de los gobiernos supralocales es menor. Resaltan los casos de las Cholulas, las cuales quizá, por presentar altos niveles de crecimiento poblacional y ser el espacio inmediato para el crecimiento urbano del municipio de Puebla, recaudan más impuestos en materia de regulación de usos de suelo.

Tabla 3.3 Participación porcentual de las participaciones federales y las aportaciones federales y estatales en el ingreso total de municipios de la ZMPT en 2015

Estado	Municipio	Porcentaje
Tlaxcala	San Lorenzo Axocomanitla	97.6
Tlaxcala	Santa Cruz Quilehtla	97.6
Tlaxcala	San Jerónimo Zacualpan	97.4
Tlaxcala	Tenancingo	97.2
Tlaxcala	Natívitás	96.8
Tlaxcala	Acuamanala de Miguel Hidalgo	95.8
Tlaxcala	Tepeyanco	94.2
Tlaxcala	Santa Apolonia Teacalco	93.5
Tlaxcala	Zacatelco	93.4
Tlaxcala	Teolochohco	92.4
Tlaxcala	Papalotla de Xicohténcatl	92.3
Tlaxcala	Tetlatlahuca	92.3
Tlaxcala	Santa Catarina Ayometla	92.0
Tlaxcala	San Pablo del Monte	91.6
Tlaxcala	Mazatecochco de José María Morelos	88.7
Tlaxcala	Xicohtzinco	88.1
Tlaxcala	San Juan Huactzinco	86.8
Puebla	Coronango	76.5
Puebla	Puebla	66.5
Puebla	Cuautlancingo	52.1
Puebla	San Pedro Cholula	48.4
Puebla	San Andrés Cholula	44.5
Puebla	Amozoc	n.d.
Puebla	Juan C. Bonilla	n.d.
Puebla	Ocoyucan	n.d.
Puebla	San Gregorio Atzompa	n.d.
Puebla	San Miguel Xoxtla	n.d.

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2015a)

Otra de las asimetrías generadas por el tamaño de la población es la inversión pública de los municipios de la ZMPT. Si bien los municipios más grandes en población perciben más ingresos, los municipios más pequeños destinan un porcentaje mayor de sus ingresos en inversión pública. Ver Tabla 3.4.

Tabla 3.4 Participación porcentual de la inversión pública en los egresos totales de municipios de la ZMPT en 2015

Estado	Municipio	Porcentaje
Tlaxcala	San Jerónimo Zacualpan	51.66
Tlaxcala	Acuamanala de Miguel Hidalgo	48.49
Tlaxcala	San Juan Huactzinco	41.57
Puebla	Coronango	39.39
Puebla	San Pedro Cholula	36.62
Tlaxcala	Mazatecochco de José María Morelos	33.06
Tlaxcala	Teolocholco	31.61
Tlaxcala	Tetlatlahuca	27.33
Tlaxcala	San Lorenzo Axocomanitla	26.95
Tlaxcala	Xicohtzinco	26.54
Tlaxcala	Zacatelco	25.49
Tlaxcala	Tepeyanco	24.93
Tlaxcala	Santa Apolonia Teacalco	24.08
Puebla	San Andrés Cholula	21.49
Tlaxcala	Santa Catarina Ayometla	21.36
Tlaxcala	San Pablo del Monte	21.10
Tlaxcala	Papalotla de Xicohténcatl	21.10
Tlaxcala	Natívitás	19.33
Tlaxcala	Santa Cruz Quilehtla	18.85
Tlaxcala	Tenancingo	15.86
Puebla	Puebla	12.63
Puebla	Cuautlancingo	9.11
Puebla	Amozoc	n.d.
Puebla	Juan C. Bonilla	n.d.
Puebla	Ocoyucan	n.d.
Puebla	San Gregorio Atzompa	n.d.
Puebla	San Miguel Xoxtla	n.d.

Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2015a)

Una posible explicación es que los municipios más grandes en población poseen un mayor costo corriente debido al tamaño de su administración pública y de los servicios que deben proveer a diferencia de los municipios más pequeños con aparatos y servicios más reducidos.

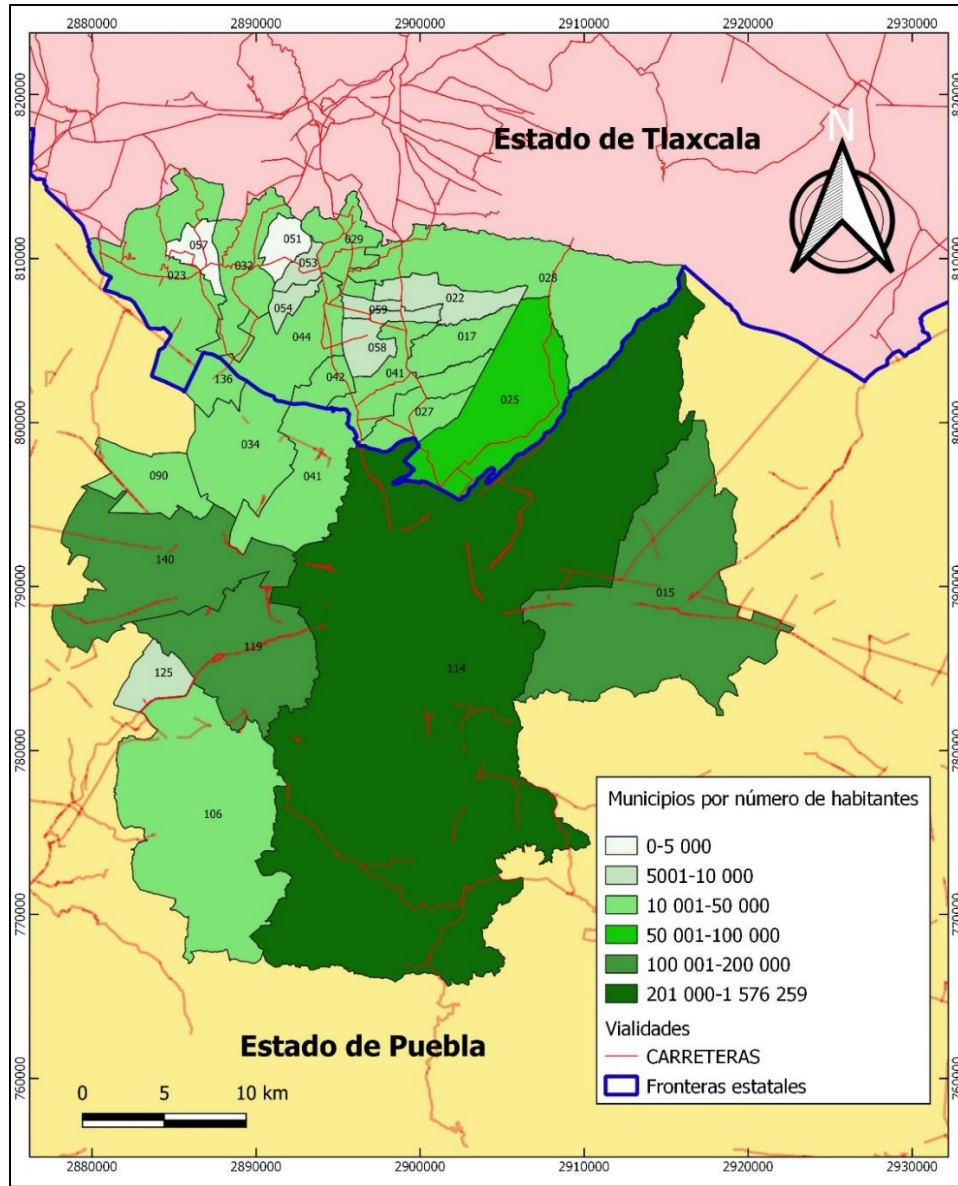
Casos ilustrativos de lo anterior son el municipio de Puebla que, pese a ser el que más grande en población y el que más ingresos percibe, sólo destina 12.63 por ciento de estos a inversión pública y el municipio de San Jerónimo Zacualpan que, pese a ser el más pequeño en población de la zona y uno de los que menos ingresos percibe, destina 51.66 por ciento de sus ingresos a inversión pública. De manera que, si los municipios más grandes en población tienen capacidades financieras limitadas por el tamaño de su gasto corriente, los municipios más pequeños también las tienen, pero por el tamaño de los ingresos.

Además del tamaño y la superficie municipales, la ubicación municipal en la zona metropolitana es otro generador de asimetrías en la ZMPT. Ya de principio una mayor cercanía al municipio más grande supone mayores niveles de población. Ver mapa 3.1.

Esto queda demostrado cuando los municipios más grandes en población —San Andrés Cholula, San Pedro Cholula y Amozoc en el estado de Puebla, así como San Pablo del Monte en el estado de Tlaxcala— son los contiguos al de Puebla, mientras que los de menor población —San Gregorio Atzompa en el estado de Puebla y Santa Apolonia Teacalco y San Jerónimo Zacualpan en el estado de Tlaxcala—, los más alejados de dicho municipio. Este mismo patrón parece aplicar para la densidad media urbana. Ver Tabla 3.5.

Los municipios contiguos al de Puebla poseen mayores densidades medias urbanas que los que no son contiguos. Esto con la salvedad de municipios, sobre todo del estado de Tlaxcala, que debido al tamaño pequeño de su superficie territorial poseen altas densidades —Mazatecochco de José María Morelos y Axocomanitla, por ejemplo—.

Mapa 3.1 Municipios de la ZMPT clasificados según su número de habitantes en 2015



Estado de Tlaxcala: 022 Acuananala de Miguel Hidalgo, 017 Mazatecochco de José María Morelos, 023 Nativitas, 041 Papalotla de Xicohtécatl, 051 San Jerónimo Zacualpan, 053 San Juan Huactzinco, 054 San Lorenzo, Axocomanitla, 025 San Pablo del Monte, 057 Santa Apolonia Teacalco, 058 Santa Catarina Ayometla, 059 Santa Cruz Quilehtla, 027 Tenancingo, 028 Teolocholco, 029 Tepeyanco, 032 Tetlatlahuca, 042 Xicohtzinco, 044 Zacatelco. Estado de Puebla: 015 Amozoc, 034 Coronango, 041 Cautlancingo, 090 Juan C. Bonilla, 106 Ocoyucan, 114 Puebla, 119 San Andrés Cholula, 125 San Gregorio Atzompa, 136 San Miguel Xoxtla, 140 San Pedro Cholula

Fuente: Elaboración propia con información Inegi (2010) e Inegi (2015)

Tabla 3.5 Densidad media urbana (Hab./Ha) por municipio en la ZMPT en 2010

Estado	Municipio	Densidad media (Hab./Ha)
Puebla	Puebla	102.9
Tlaxcala	San Pablo del Monte	67.3
Tlaxcala	Mazatecochco de José María Morelos	53.4
Puebla	Amozoc	51.4
Tlaxcala	San Lorenzo Axocomanitla	48.2
Puebla	Cuatlancingo	47
Puebla	San Miguel Xoxtla	44.8
Puebla	San Andrés Cholula	41.3
Puebla	San Pedro Cholula	41.2
Tlaxcala	Zacatelco	37.8
Tlaxcala	Tenancingo	32.5
Tlaxcala	San Juan Huactzinco	29.3
Tlaxcala	Xicohtzinco	28.1
Tlaxcala	Santa Apolonia Teacalco	26.8
Tlaxcala	Papalotla de Xicohténcatl	26.7
Puebla	Juan C. Bonilla	21.9
Tlaxcala	Teolocholco	21.4
Puebla	Coronango	19.7
Puebla	Ocoyucan	19
Tlaxcala	Nativitas	19
Tlaxcala	San Jerónimo Zacualpan	18.6
Tlaxcala	Tepeyanco	17.9
Tlaxcala	Santa Cruz Quilehltla	17.9
Tlaxcala	Santa Catarina Ayometla	17
Tlaxcala	Tetlatlahuca	16.4
Puebla	San Gregorio Atzompa	15.5
Tlaxcala	Acuamanala de Miguel Hidalgo	14.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Sedatu, Conapo e Inegi (2017)

La densidad media urbana supone a su vez un generador de asimetrías. Los municipios con mayores niveles de densidad manifiestan problemas públicos relacionados con la aglomeración de personas e industrias, mientras que los de menor densidad problemas relacionados con escenarios intermedios entre lo rural y lo urbano. Como se puede observar,



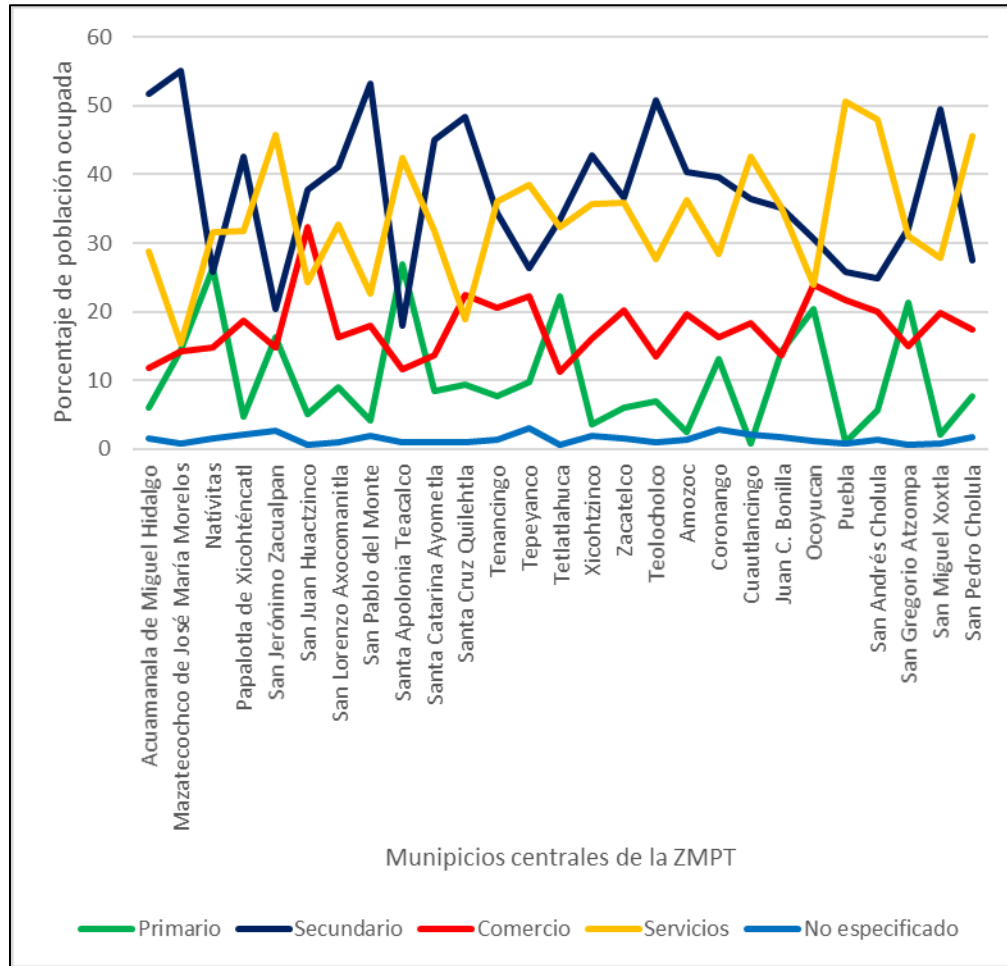
basándose en la densidad media urbana, un municipio cuanto más pequeño es en población y más alejado está del municipio de Puebla, se enfrenta más a problemas de escenarios intermedios entre lo urbano y lo rural.

Si la ubicación de un municipio en la zona impacta en los niveles de densidad y en los problemas públicos municipales, es lógico pensar que también impacta en las actividades económicas. En el caso de la ZMPT, cuanto más alejado se encuentre un municipio del municipio de Puebla mayor es el porcentaje de población ocupada municipal que se dedica a las actividades primarias y menor el que se dedica a las actividades comerciales (Inegi, 2015). Tal es el caso de Nativitas, San Jerónimo Zacualpan, Santa Apolonia Teacalco y Tetlatlahuca —en el estado de Tlaxcala— y Coronango, Ocoyucan y San Gregorio Atzompa —en el estado de Puebla—. Ver Figura 3.5. A pesar de esta lógica, los municipios de la ZMPT comparten la característica de que en ninguno de ellos la población dedicada a las actividades primarias es mayor al 30 por ciento de la población total ocupada municipal (Inegi, 2015).

Una segunda asimetría generada por la ubicación respecto a las actividades económicas tiene que ver con cuanto más cercano se encuentre un municipio al de Puebla, mayor es la población ocupada municipal que se dedica a los servicios y al comercio.

Mientras que, por otro lado, una posición contigua al municipio de Puebla en ciertos municipios o una posición intermedia entre el municipio de Puebla y los municipios más alejados parece conferirles un mayor porcentaje de población ocupada en actividades secundarias. Es el caso de municipios, sobre todo en el estado de Tlaxcala —San Pablo del Monte, Xicohtzinco, Teolocholco, Santa Cruz Quilehtla, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Mazatecochco de José María Morelos y Papalotla de Xicohténcatl—, que al contar con buena comunicación carretera con la autopista México-Puebla-Veracruz, espacio disponible para la construcción de naves industriales, cercanía con las grandes armadoras de automóviles como Volkswagen y Audi y mano de obra relativamente cercana y suficiente, han recibido la instalación de pequeñas industrias en el ramo textil, químico, de plásticos y de autopartes.

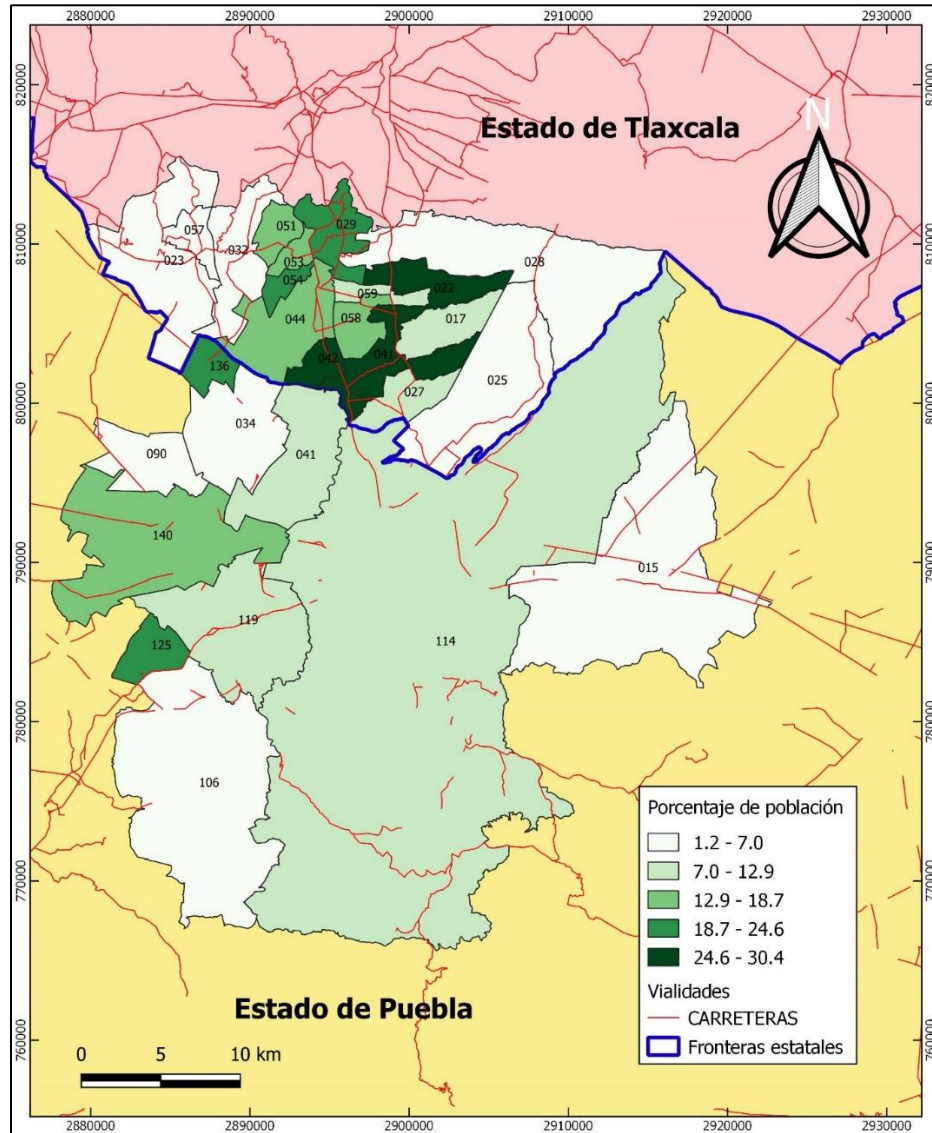
Figura 3.5 Distribución porcentual de población ocupada según sector de actividad económica por municipio en 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (2015)

Si de la ubicación de los municipios dependen las actividades económicas, también depende de ella la función que desempeñan los municipios en la economía metropolitana. Así, en la ZMPT el gran municipio receptor de trabajadores es el municipio de Puebla, pues si bien sólo 10.7 por ciento de su población empleada de 15 a 70 años proviene de otros municipios centrales (Sedatu, Conapo e Inegi, 2017), el tamaño de su población empleada comparado con el de otros municipios hace que nominalmente sea el mayor receptor. Ver Mapa 3.2.

Mapa 3.2 Porcentaje de la población de 15 a 70 años empleada en el municipio que reside en otro municipio central de la ZMPT en 2015



Estado de Tlaxcala: 022 Acuamanala de Miguel Hidalgo, 017 Mazatecochco de José María Morelos, 023 Natívitas, 041 Papalotla de Xicohténcatl, 051 San Jerónimo Zacualpan, 053 San Juan Huactzinco, 054 San Lorenzo, Axocomanitla, 025 San Pablo del Monte, 057 Santa Apolonia Teacalco, 058 Santa Catarina Ayometla, 059 Santa Cruz Quilehlla, 027 Tenancingo, 028 Teolocholco, 029 Tepeyanco, 032 Tetlatlahuca, 042 Xicohtzinco, 044 Zacatelco. Estado de Puebla: 015 Amozoc, 034 Coronango, 041 Cautlancingo, 090 Juan C. Bonilla, 106 Ocoyucan, 114 Puebla, 119 San Andrés Cholula, 125 San Gregorio Atzompa, 136 San Miguel Xoxtla, 140 San Pedro Cholula.

Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (2010), Inegi (2015) y Sedatu, Conapo e Inegi (2017)

No obstante, existen otros municipios que, en términos porcentuales, y por tanto estructurales, se han convertido en municipios receptores de trabajadores. Tal es el caso de los municipios conurbados al de Puebla: Cuautlancingo, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula. La continuidad física con la ciudad central, la existencia de corredores comerciales y la instalación de la industria automotriz en su territorio les ha posibilitado a estos municipios obtener capacidad de atracción de trabajo. Por otra parte, los municipios tlaxcaltecas de Xicohtzinco, Papalotla de Xicohtécatl y Acuamanala de Miguel Hidalgo también se han convertido, en términos porcentuales, en receptores de trabajadores. Se trata de esos municipios intermedios en donde se han instalado las industrias que abastecen a la industria automotriz en Puebla y en donde las actividades secundarias son dominantes.

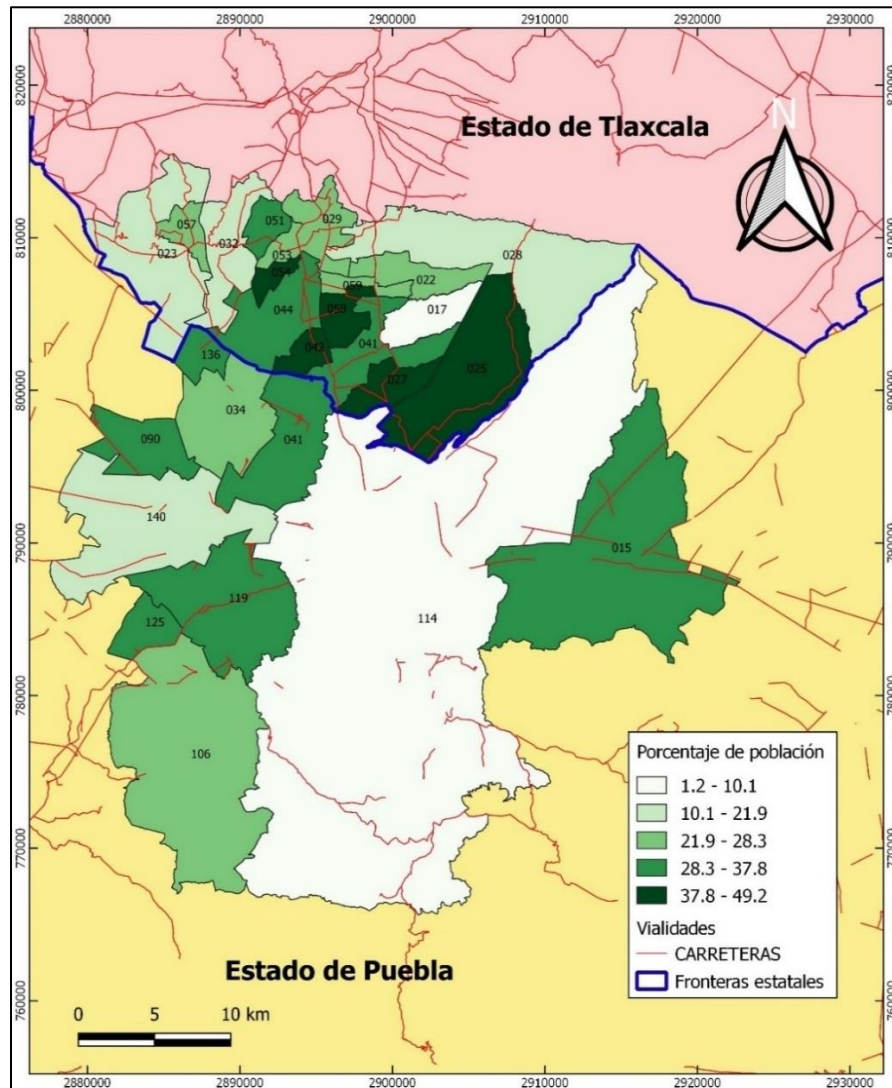
La configuración de los municipios como receptores de trabajadores parece evidenciar nuevamente que una mayor cercanía al municipio supone una mayor recepción de trabajadores, mientras que una mayor lejanía, una menor recepción. Esto con la salvedad de los municipios intermedios a los que ya se ha hecho referencia y de los municipios al suroeste y al este del municipio de Puebla, orientaciones hacia las cuales la conurbación del municipio de Puebla no ha crecido como sí lo ha hecho hacia el norte y noroeste.

A pesar de lo escalonada que parece estar la relación entre atracción de trabajadores y la distancia de un municipio determinado respecto al municipio de Puebla, ningún municipio central de la ZMPT ha alcanzado a concentrar niveles de actividad económica lo suficientemente altos como para tener una población empleada con más del 50 por ciento de los empleados provenientes de otros municipios centrales.

La ubicación también permea el papel de los municipios en la “expulsión” de trabajadores hacia otros municipios centrales. Si la recepción de trabajadores evidencia el peso económico de los municipios en la zona metropolitana, la expulsión de trabajadores refleja, por un lado, la incapacidad de los municipios para proveer empleo a sus habitantes y, por otro, la integración de estos municipios a la economía de los otros municipios metropolitanos.

Una revisión de los municipios expulsores indica que el menor expulsor es el municipio de Puebla. Ver mapa 3.3.

Mapa 3.3 Porcentaje de la población de 15 a 70 años ocupada residente en el municipio que trabaja en otro municipio central de la ZMPT en 2015



Estado de Tlaxcala: 022 Acumánala de Miguel Hidalgo, 017 Mazatecochco de José María Morelos, 023 Nativitas, 041 Papalotla de Xicohténcatl, 051 San Jerónimo Zacualpan, 053 San Juan Huactzinco, 054 San Lorenzo, Axocomanitla, 025 San Pablo del Monte, 057 Santa Apolonia Teacalco, 058 Santa Catarina Ayometla, 059 Santa Cruz Quilehla, 027 Tenancingo, 028 Teolochocho, 029 Tepeyanco, 032 Tetlatlahuca, 042 Xicohtzinco, 044 Zacatelco. Estado de Puebla: 015 Amozoc, 034 Coronango, 041 Cautlancingo, 090 Juan C. Bonilla, 106 Ocoyucan, 114 Puebla, 119 San Andrés Cholula, 125 San Gregorio Atzompa, 136 San Miguel Xoxtla, 140 San Pedro Cholula.

Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (2010), Inegi (2015) y Sedatu, Conapo e Inegi (2017)

Sólo 1.2 por ciento de su población ocupada residente de 15 a 70 años trabaja en otro municipio central de la zona metropolitana. De manera que se trata del municipio menos dependiente en materia empleo, pero también el que tiene la población menos integrada a la de otros municipios a través de la variable del empleo.

Caso contrario es el de San Pablo del Monte, en el estado de Tlaxcala, el municipio que expulsa el mayor porcentaje de su población ocupada residente hacia otros municipios: el 49.2 por ciento (Sedatu, Conapo e Inegi, 2017). La configuración de “expulsión” de trabajadores en la ZMPT evidencia que una mayor cercanía al municipio de Puebla está asociada a una mayor expulsión de trabajadores, mientras que una mayor lejanía está asociada a una menor expulsión. Dicho de otra forma, los municipios más próximos al de Puebla manifiestan mayor integración y dependencia respecto a los municipios centrales.

Especial mención requieren los municipios intermedios a los que ya se ha referido, pues pese a presentar mayor porcentaje de población ocupada en actividades secundarias y ser receptores de trabajadores provenientes de los municipios más alejados del municipio de Puebla en la ZMPT, también se desempeñan como expulsores de trabajadores. De manera que el municipio de Puebla se constituye como el municipio con mayor poder de atracción de trabajadores, cuya influencia es notoria no sólo en municipios contiguos, sino también de manera significativa en los municipios intermedios.

La ubicación genera también asimetrías en torno a los periodos gubernamentales y a la configuración política de los partidos gobernantes. Como ya se ha expuesto, los municipios de la ZMPT actualmente experimentan una ausencia de convergencia en los periodos gubernamentales. El periodo municipal en Tlaxcala inició en 2017 y concluirá en 2021, mientras que en Puebla inició a finales de 2018 y concluirá en 2021. Esta ausencia de convergencia generó dos grupos de municipios con tiempos administrativos diferentes y configuraciones políticas distintas, producto de factores políticos distintos, los cuales en su conjunto desincentivaron la activación de redes o pusieron a prueba la estabilidad del proceso de institucionalización de las redes de colaboración.

Muestra de esto es que las elecciones de 2017 dejaron un escenario sin mayoría partidista entre los gobiernos de los 17 municipios tlaxcaltecas pertenecientes a la ZMPT. El Partido Acción Nacional (PAN) con 4 ayuntamientos ganados fue el partido que más

municipios obtuvo. Le siguieron el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 2 cada uno. Y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido Social (PS) y el Partido Alianza Ciudadana (PAC) con 1 cada uno. También ganó un candidato independiente, mientras que el resto de los ayuntamientos se ganó con alianzas que tampoco implicaron la formación de mayorías.

Este escenario se vio altamente contrastado con las elecciones de 2018 en los municipios poblanos, donde 7 de los 10 ayuntamientos pertenecientes a la ZMPT, incluido el de Puebla, fueron ganados por el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). El “efecto” MORENA impactó únicamente a los municipios poblanos de la ZMPT. De manera que, como se ha señalado, teóricamente se espera que entre los municipios de un mismo partido se alcancen de manera más rápida consensos y colaboraciones, que entre los que no comparten la misma bandera partidista. Esto, dado que compartir la misma filiación partidista supone ya la existencia de una red que sólo necesita desplazarse hacia la colaboración intermunicipal.

Finalmente, la ubicación también genera asimetrías en torno a la vecindad de los municipios. No es lo mismo para un municipio pertenecer a un estado que a otro al momento de buscar el establecimiento de colaboraciones. De inicio, supone la posibilidad de colaborar con municipios de su mismo estado sin la necesidad de que los congresos locales de ambos estados otorguen su aprobación, como lo establece el artículo 115º constitucional, y lleguen a acuerdos para homologar leyes estatales que posibiliten el funcionamiento de las colaboraciones.

Si en un inicio se tuviera que concretar colaboraciones con municipios del mismo estado, la vecindad impondría ciertos retos. Para el caso de los municipios poblanos supondría lidiar con pocos vecinos que comparten en su mayoría la filiación partidista, pero también con asimetrías radicales entre el municipio de Puebla y el resto de municipios, que también encontrarían diferencias al interior de ellos: los municipios contiguos, los municipios intermedios y los más pequeños y alejados del municipio de Puebla. Pese a esto, de llegar a concretar una colaboración, los municipios se beneficiarían de las capacidades financieras y técnicas del municipio de Puebla, y el de Puebla de recursos, como las reservas territoriales y los recursos hídricos, que necesita para resolver y proveer problemas y servicios.

Para los tlaxcaltecas, concretar una colaboración supondría lidiar con la ausencia de grandes asimetrías, pero también con un gran número de vecinos sin mayoría partidista que podrían formar a su vez tres grupos con diferentes problemas y servicios que resolver y proveer: los municipios que, sin ser los más grandes de la zona metropolitana, son los más grandes entre los tlaxcaltecas; los municipios intermedios; y los municipios más pequeños y alejados del municipio de Puebla. A esto, se tendría que sumar la ausencia de un gran municipio que facilite el proceso de colaboración con recursos y capacidades técnicas, la cual también podría constituir una razón o motivo para formar un contrapeso frente a los municipios poblanos al momento de gestionar recursos federales.

Los municipios tlaxcaltecas poseen en conjunto 12.29 por ciento de la población de la ZMPT, de manera que para un municipio tlaxcalteca supone formar parte del grupo minoritario de la zona, que tiene menos recursos, menos capacidades, más problemas urbanos-rurales, pero que depende del grupo vecino mayoritario para resolver problemas y proveer servicios. Los poblanos, por su parte, reúnen en conjunto 87.71 por ciento de la población de la zona, por lo que para un municipio poblano supone formar parte del grupo mayoritario, que posee más población, más capacidades, más problemas urbanos, pero que depende del grupo vecino minoritario que se encuentra aguas arriba para solucionar problemas desde una perspectiva sistémica.

Para los 27 municipios poblanos y tlaxcaltecas, tras más de veinte años de discusión, supone formar parte de la cuarta zona más grande del país, altamente asimétrica y a la vez complementaria, que no ha podido constituir un mecanismo de gobernanza que le posibilite explotar su condición en el marco nacional.

### 3.3 Principales problemas sociales en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

Si se ha dicho que la ZMPT está atravesada por las asimetrías, lo cierto es que los problemas pueden ser el punto de convergencia para la colaboración intermunicipal. Sólo entonces las asimetrías pueden percibirse como complementariedades. La zona metropolitana presenta muchos problemas, sin embargo, cinco aglutinan la necesidad de una colaboración intermunicipal metropolitana: el centralismo del municipio de Puebla, la economía metropolitana, el cuidado del medio ambiente, la seguridad pública y la planeación que atraviesa a los cuatro anteriores.



De acuerdo con Terrazas (2005) las zonas metropolitanas no crecen de manera paulatina en círculos concéntricos, sino a partir de las vías de comunicación. Ese es de hecho el caso de la ZMPT (Terrazas, 2005) y así lo demuestran los datos expuestos en el apartado anterior. La ZMPT si bien ha crecido a partir de la conurbación paulatina del municipio de Puebla con los municipios contiguos, también lo ha hecho a partir de los márgenes de las principales carreteras, que dicho sea de paso son pocas. Ver mapa 3.4. Dichas vías son arterias que emergen del municipio de Puebla, con un continuo urbano que raramente se interrumpe y cuyo fin son los municipios más pequeños y alejados de la zona.

El mapa 3.4 puede sugerir rápidamente que la ZMPT ha crecido en superficie y en población de manera divergente tanto en el estado de Puebla como en el estado de Tlaxcala. Así, en términos proporcionales, la superficie ha crecido más rápidamente que la población. Este hecho la convierte en una zona extensa, pero altamente centralizada. Pues, como ya se ha señalado, el crecimiento de la superficie no supone la relativización del peso demográfico y económico del municipio de Puebla.

De tal manera que los principales problemas de los habitantes de la ZMPT no tienen que ver con la dotación de servicios básicos, pues dicho sea de paso ésta se encuentra en promedio por arriba de 95 por ciento (Inegi, 2015) <sup>6</sup>, sino con la provisión de servicios que sólo pueden ser provistos en el municipio de Puebla. Tal es el caso de la educación superior, la salud de alta especialidad, las comunicaciones hacia otras ciudades y países, los espacios de esparcimiento —culturales, deportivos y artísticos—, la provisión de servicios técnicos y profesionales altamente especializados y el empleo de mayor especialización y remuneración.

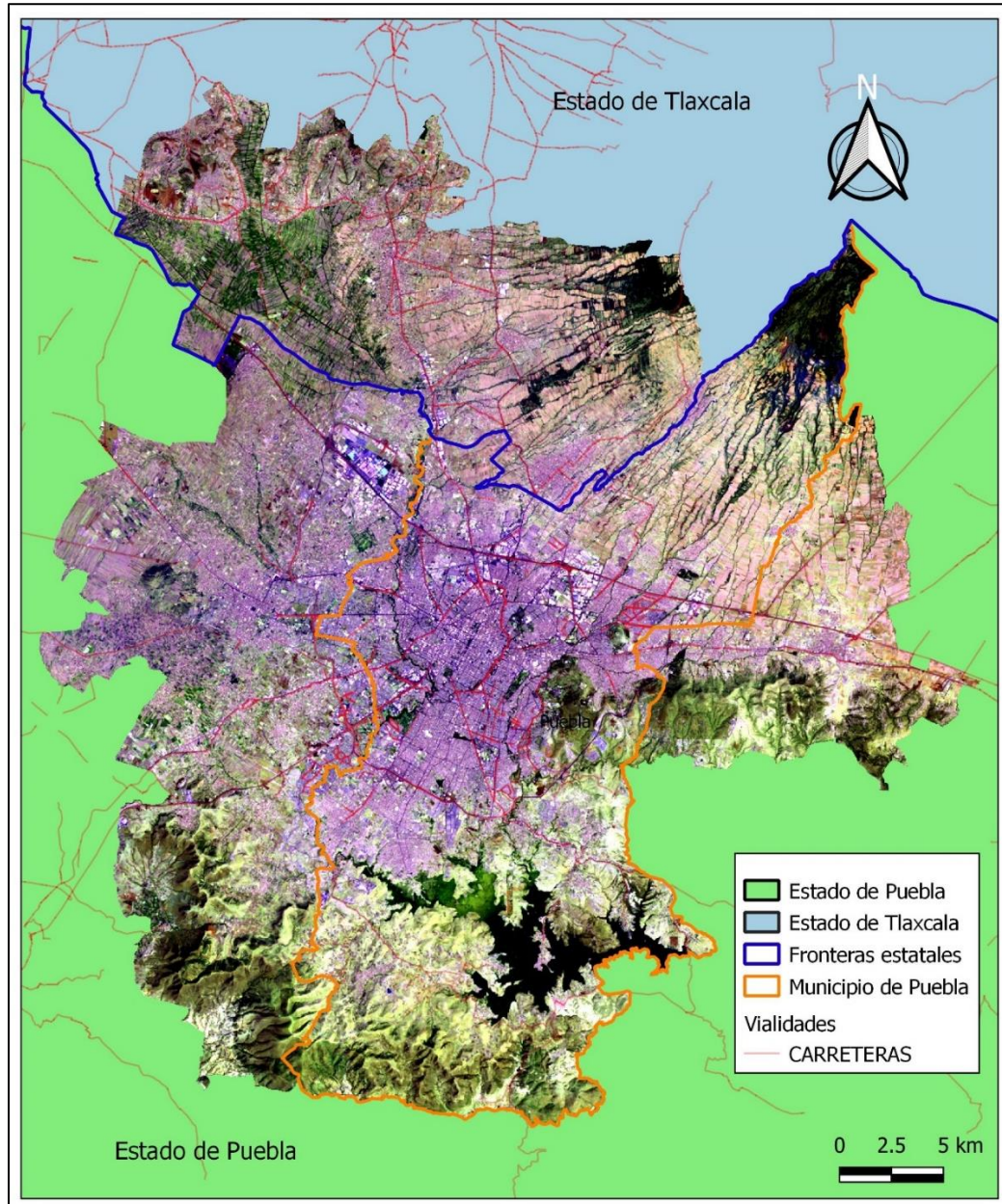
Todo esto genera, en suma, ineficiencias de mercado. Sin más, mercado y oferta no convergen. Los habitantes no pueden acceder de manera plena a servicios que garanticen su bienestar y el municipio de Puebla se satura de contaminación y agota sus recursos

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, el agua entubada en hogares, independientemente de la regularidad con que se provee, presenta en promedio una cobertura de 95 por ciento, el drenaje en los hogares 96 por ciento y la electricidad en hogares el 99 por ciento. El porcentaje promedio de estos servicios es mayor en municipios tlaxcaltecas que en los poblanos. Se trata quizá de uno de los éxitos del municipio pequeño.

económicos y naturales. La base tributaria no se corresponde con la cantidad de población que satisface sus necesidades en ese municipio.

Mapa 3.4 Combinación coloreada en falso color urbano de la ZMPT en 2019



Fuente: Elaboración propia con base en imagen satelital Landsat 8 OLI/TIRS C1 Level-1 (USGS, 2019) y datos de Inegi (2010)

El segundo problema tiene que ver con la economía metropolitana. Como se refirió anteriormente, los servicios y el comercio representan en conjunto el principal sector económico en la mayoría de los municipios. En promedio, 51 por ciento de la población ocupada en los municipios metropolitanos se dedica al comercio o a los servicios. Desafortunadamente esto se traduce en altos niveles de informalidad. La ZMPT padece de una terciarización de la economía en condiciones de informalidad.

Esta informalidad se refleja en los bajos niveles de seguridad social. En promedio, en 2015, 22 por ciento de la población en los municipios metropolitanos no se encontraba afiliada a un servicio de seguridad social (Inegi, 2015). Pero detrás de este porcentaje subyace una realidad más desafortunada: en promedio, 62 por ciento de esa población municipal estaba afiliada al seguro popular (Inegi, 2015). El programa de seguridad social del gobierno federal, hoy Insabi, dirigido a brindar servicios de salud a la población sin empleo o con empleo informal.

Cabe mencionar que la afiliación a dicho programa aumenta en la medida en que el municipio se encuentra más alejado del municipio de Puebla. Pese a esto, el propio municipio de Puebla tenía registrada en dicho programa al 37.23 por ciento de su población afiliada. De manera, que la terciarización de la economía es un problema estructural que atraviesa a todos los municipios metropolitanos. Resulta necesario mencionar que la calidad del empleo también se encuentra mermada en la zona metropolitana, pues en promedio, en los municipios metropolitanos 50.95 por ciento de la población no percibía más de dos salarios mínimos (Inegi, 2015).

Un tercer problema total es la protección y conservación del ambiente. La ZMPT es protagonista de serios problemas ambientales. Dicha zona metropolitana está asentada en el valle Puebla-Tlaxcala y por ella atraviesa de norte a sur el Río Zahuapan-Atoyac. Uno de los ríos más contaminados en México, al grado que ha provocado incluso estragos en la salud de la población por sus niveles de toxicidad (Zempoalteca, 15 de enero de 2018). Las causas: la ausencia de regulación rigurosa que obligue a los municipios y a las industrias a construir y operar plantas de tratamiento de aguas residuales (Zempoalteca, 15 de enero de 2018).

Otro de los problemas ambientales en la zona metropolitana refiere a la tala ilegal de más de 50 por ciento de los bosques del Parque Nacional La Malintzi, una elevación

montañosa interestatal que administran los gobiernos estatales de Puebla y Tlaxcala y que es el espacio boscoso que permite la recarga de los mantos acuíferos en la región (Mena, 24 de abril de 2017). De manera que la falta de coordinación entre órdenes de gobierno ha impedido una administración eficaz de estos recursos estratégicos.

Entre los problemas ambientales de la zona también se encuentran: los rezagos en el reciclaje de desechos; la especulación en los usos del suelo en los municipios más próximos al de Puebla; el crecimiento urbano desordenado en los municipios más alejados al de Puebla; y la contaminación del aire que ha generado en los últimos años contingencias más frecuentes.

Por otra parte, la seguridad pública se ha convertido en otro tema que requiere de la colaboración intermunicipal. Si bien la ZMPT no se caracteriza por ser de las más inseguras del país, el robo con violencia—principalmente asaltos a mano armada en la vía pública y en el transporte público— se han elevado en los últimos años (Corzo, 05 de julio de 2018); mientras que el “huachicoleo” o robo de hidrocarburos hizo que surgieran grupos delictivos organizados hasta antes no vistos en la región.

Finalmente, la ausencia de planeación y ordenamiento del territorio de manera coordinada y colaborativa es el principal problema que atraviesa a los otros descritos anteriormente. Una revisión sobre los instrumentos técnicos para la planeación del territorio, realizada para este trabajo, sugiere que la mayoría de los municipios no cuenta con planes de ordenamiento territorial actualizados y que el único municipio que cuenta con un instituto de planeación es el de Puebla (Inegi, 2017). Importante es señalar también que sólo los municipios más grandes en población cuentan con secretarías dedicadas a la regulación del desarrollo urbano. Y que, en la mayoría de los municipios intermedios y pequeños, la regulación de los usos del suelo es deficiente y se lleva a cabo por direcciones de obras públicas cuya principal actividad no es la regulación de los usos del suelo, sino la ejecución de proyectos de infraestructura financiados en su mayoría con recursos provenientes del gobierno federal (Inegi, 2017).

En cuanto a instrumentos para la planeación y ordenación del territorio metropolitano, la investigación documental realizada para este trabajo sólo identificó el documento “Actualización del Plan de Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala” (Consejo

de Desarrollo Metropolitano Puebla-Tlaxcala, 14 de agosto de 2013). Se trata de un documento publicado en 2013 que estableció ciertas metas y objetivos de política pública, pero que no contempló la zonificación de la ZMPT. Es decir, el instrumento técnico necesario para la planeación y ordenamiento de la zona.

Así, sin más, la ausencia de planeación evidencia el crecimiento inercial y desordenado que ha tenido la zona metropolitana. Las manifestaciones de este crecimiento: una concentración exacerbada de población y de recursos y servicios; bajas densidades de población en los municipios más alejados al de Puebla; movilidad ineficiente y dependiente de unos cuantos caminos arteriales; ineficiencias de mercado en la mayoría de los municipios metropolitanos; especulación del suelo urbano; pobre gestión de recursos naturales, destrucción de la cuenca y los espacios ambientales; terciarización de la economía en condiciones de informalidad y empleo precario. Todas estas, manifestaciones sintomáticas de una región altamente interconectada que no ha planeado, pero que requiere hacerlo de manera conjunta.

### 3.4 Marco legal y mecanismos de gobernanza en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

Los mecanismos de gobernanza posibilitan que diferentes actores se coordinen y colaboren para solucionar o proveer problemas y servicios, respectivamente. En México y de manera particular en la ZMPT, la mayoría de ellos se encuentra provista o regulada en el marco legal. Básicamente en la Constitución, los lineamientos y reglas de operación del Fondo Metropolitano desde 2008 y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (la LGAHOTDU). Pese a esto, muchos de ellos no operan o incluso no existen en la ZMPT.

Así, como ya se ha referido en capítulos anteriores, están en principio los mecanismos de concurrencia y coordinación en materia de asentamientos urbanos establecidos en el artículo 73º constitucional y los mecanismos de coordinación intergubernamental y asociación municipal establecidos en el artículo 115º constitucional, tanto para la provisión de servicios conjunta como para la planeación y regulación de centros urbanos interestatales. De manera que ambos artículos facultan al municipio de la capacidad para asociarse y colaborar —agencia para construir acciones colectivas— con los actores gubernamentales que el Ayuntamiento encuentre conveniente o necesario.

Cabe recordar que la facultad de asociación entre municipios de diferentes entidades federativas para la provisión conjunta de servicios públicos, como es el caso de los municipios de la ZMPT, está condicionada por la aprobación de los congresos locales de los estados a los que pertenecen dichos municipios.

En la ZMPT, el asociacionismo municipal con otros municipios o con otros actores gubernamentales no ha sido una capacidad valorada y practicada. La revisión de información pública disponible sobre acuerdos de coordinación municipales —establecida como obligatoria por el artículo 63° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala y 77° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla— entre 2017 y el primer trimestre de 2020 evidencia escasas colaboraciones entre municipios.

Aunado a esto, es importante considerar que, si bien dichas colaboraciones aglutinan a un gran número de municipios, lo cierto es que fueron activadas por los gobiernos estatales y versan en su mayoría sobre la construcción de rellenos sanitarios y el depósito de desechos sólidos en el territorio de un determinado municipio a cambio de compensaciones económicas cubiertas por los municipios depositantes de residuos. Por lo que la colaboración intermunicipal no ha sido utilizada en la solución de problemas más complejos.

Por otra parte, las colaboraciones intergubernamentales —entre diferentes órdenes de gobierno— en el mismo periodo son mayores que las intermunicipales, aunque realmente tampoco son numerosas. Se trata de colaboraciones que se desarrollan en el marco de programas federales o estatales de política pública, sobre todo en materia de construcción de obras públicas, tales como plantas tratadoras de aguas residuales o construcción de vialidades. Por último, las coordinaciones entre órdenes de gobierno durante el mismo periodo también son escasas, y las que existen versan principalmente en torno al tema de la seguridad pública. Todas ellas convocadas y lideradas por los gobiernos estatales.

Así, la ZMPT presenta más intentos de colaboración, como se ha revisado en este capítulo, que colaboraciones concretas. Dichos intentos constituyen redes informales, en su mayoría intermunicipales, que no han alcanzado a concretar convenios vinculantes e institucionalizar mecanismos de gobernanza metropolitana. Redes que, con el cambio de

administraciones municipales, se desvanecen en un ciclo condenado a iniciar de cero cada tres años.

Además de los mecanismos constitucionales de concurrencia, coordinación y asociación, los lineamientos y reglas de operación del Fondo Metropolitano, los cuales se publican de manera anual desde 2008, requieren como ya se ha señalado de la creación de mecanismos de gobernanza para la operación del Fondo. De manera específica un Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana en cuestión y un Comité Técnico del Fideicomiso. El primero, de acuerdo con las reglas de operación del Fondo en 2008, se trata de:

una instancia de interés público y beneficio social, que apoyará la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional, y contribuirá a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, dirigidas a resolver de manera oportuna, eficaz, eficiente y estratégica, aspectos prioritarios para el desarrollo de las zonas metropolitanas, a través de los gobiernos locales competentes a los que se destinarán los recursos del Fondo Metropolitano (SHCP, 2008).

Dicho Consejo tiene entre sus principales funciones la de “Establecer los criterios para asignar prioridad y prelación a los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que se presentarán a la consideración del Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos y del Comité Técnico del fideicomiso” (SHCP, 2008). Todo esto bajo la premisa de financiar proyectos con resultados que generen impacto metropolitano (SHCP, 2008).

Este Consejo, de acuerdo con las mismas reglas de operación, debe estar integrado por representantes de secretarías federales y estatales, y en él pueden participar los municipios, el sector privado, el sector académico y la sociedad civil con la presentación de propuestas (SHCP, 2008). Este hecho convierte al Consejo en el foro idóneo para la construcción municipal de redes de colaboración con actores gubernamentales y no gubernamentales.

El Comité Técnico, por su parte, como ya se mencionó, basado en las evaluaciones realizadas por el Subcomité de Evaluación, toma la decisión sobre cuáles proyectos reciben recursos económicos del Fondo. Ahora bien, si los integrantes del Comité han cambiado

—anteriormente integrado por secretarios de los gobiernos estatales, recientemente ha estado integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda del gobierno federal—, prevalece la constante de que los municipios tienen voz, pero no voto en las sesiones del Comité. Esto merma toda posibilidad de construir redes de colaboración, a partir del incentivo de transferencias federales, bajo la lógica *bottom-up* que se expuso en el primer capítulo de este trabajo.

Si bien la ZMPT ha participado de los recursos del Fondo Metropolitano desde 2008 (Moreno, 2010) y las autoridades estatales han instalado el Consejo Metropolitano para el Desarrollo de la ZMPT en reiteradas ocasiones, lo cierto es que las actas de instalación y sesiones ordinaria y extraordinaria de dicho Consejo en 2018 (Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala, 2018) revelan que dicho mecanismo no constituye ese foro idóneo que plantea las reglas de operación del Fondo Metropolitano.

En las actas se refleja que los participantes se reducen a representantes de los gobiernos federal y estatal, mientras que los municipios, el sector privado, el sector académico y la sociedad civil están completamente ausentes. Aunado a lo anterior, las actas reflejan una ausencia de deliberación en torno a la viabilidad y el impacto metropolitano de los proyectos. Se trata, en suma, de un mecanismo de coordinación exclusivo de los gobiernos estatales y federales.

Finalmente, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (la LGAHOTDU), aprobada a finales de 2016, contempla también la creación de mecanismos de gobernanza. Específicamente la declaración de una zona metropolitana, la Comisión de Ordenamiento Metropolitano y el Consejo Consultivo.

La primera consiste, de acuerdo con el artículo 32 de dicha ley, en la obligación de la Federación, las entidades y los municipios de “convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y la planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas” (Sedatu, 06 de enero de 2020). De manera que la ley provee no sólo la oportunidad, sino la obligación de los diferentes órdenes de gobierno de colaborar en la delimitación y gestión de las zonas metropolitanas interestatales.



La Comisión de Ordenamiento Territorial, por su parte, de acuerdo con la fracción I del artículo 36 de la LGAHOTDU, está integrada por la federación, las entidades federativas y los municipios, mientras que su principal función radica en “coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento” (Sedatu, 06 de enero de 2020). Se trata del espacio idóneo para la gestión de los usos del suelo a escala metropolitana. Aunque es necesario precisar que se requiere mayores especificaciones legales que regulen estos mecanismos, sobre todo en torno al papel que desempeña cada uno de los órdenes de gobierno.

El tercer mecanismo corresponde al Consejo Consultivo. Su principal función estriba, de acuerdo con la fracción II del artículo 36 de la LGAHOTDU, en promover “los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas” (Sedatu, 06 de enero de 2020). Así, está constituido por los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil y sobre todo por académicos y expertos (Sedatu, 06 de enero de 2020). Se trata de un espacio idóneo desde donde, mediante el conocimiento, se puede incorporar a los habitantes de las zonas metropolitanas en la construcción de redes de colaboración.

Pese a que la LGAHOTDU fue emitida en 2016, en la ZMPT no existe hasta el momento, al menos de manera pública, ninguno de los mecanismos establecidos por dicha ley general. De manera que, ante la ausencia de información en medios de comunicación, se realizaron solicitudes de acceso a la información pública para conocer el estado que guardan estos mecanismos en la ZMPT. Actualmente se está en espera de las respuestas de dichas solicitudes.

Aunado a los mecanismos de gobernanza, la LGAHOTDU establece en su artículo 34° los temas que son de interés metropolitano. Dichos temas, como se puede observar, constituyen la agenda normativa de la gobernanza metropolitana.

- I. La planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamientos Humanos;
- II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad;
- III. El suelo y las Reservas territoriales;
- IV. La Densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;
- V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;

- VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;
- VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;
- VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;
- IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos;
- X. La prevención, mitigación y Resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;
- XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad;
- XII. La accesibilidad universal y la Movilidad;
- XIII. La seguridad pública, y
- XIV. Otras acciones que, a propuesta de la comisión de ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades competentes. (Sedatu, 06 de enero de 2020).

Para concluir este apartado, resulta necesario señalar que, si bien el marco legal provee a los municipios de la ZMPT de facultades y mecanismos para activar o construir redes de colaboración, lo cierto es que dichos mecanismos: 1) presentan asimetrías de poder en su configuración —los mecanismos del Fondo— que impiden a los municipios tomar un papel activo en las colaboraciones; o 2), se han establecido de manera tan general y ambigua —los mecanismos de la LGAHOTDU— que es imposible saber quién desempeña qué y por tanto ponerlos en marcha.

Al final, los mecanismos establecidos en el marco legal terminan por acentuar las asimetrías entre los órdenes de gobierno o simplemente ignoran que dichas asimetrías existen, lo que termina por no incentivar la participación municipal.

### 3.5 Redes de gobernanza en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala

Con base en lo que se ha expuesto a lo largo de este capítulo contextual y en los atributos que Scott (1987) propone para el estudio de redes, es posible hablar de tipos de redes municipales de colaboración que existen en la ZMPT. Esto será útil para el objetivo de este trabajo pues, como se ha señalado, se busca identificar los factores y las dinámicas que posibilitan la activación o construcción de redes, y no a quienes las protagonizan. Hablar de tipo de redes brindó mayor discrecionalidad al momento de discutir los resultados de investigación en el siguiente capítulo.

Una primera precisión que ayudará a establecer los tipos de redes presentes en la ZMPT tiene que ver con distinguir entre redes municipales formales y redes municipales informales. Ambas constituyen interacciones colaborativas, sin embargo, las primeras están mediadas o reguladas por convenios vinculantes, mientras que las segundas no. Las segundas, en la ZMPT, están constituidas por los intentos de coordinación y colaboración que no han alcanzado a institucionalizarse y, por tanto, superado el ciclo de comenzar a colaborar desde cero cada vez que llega a su fin el periodo gubernamental de algunos colaboradores municipales.

A continuación, se presentan los tipos de redes formales (señalados con la letra F) y los tipos de redes informales (señalados con la letra I). Cabe mencionar que dichos tipos se construyeron a partir de la investigación documental y de trabajo de campo.

### 3.5.1 Las redes formales

En la ZMPT, durante el periodo 2017-primer trimestre de 2020, existen básicamente 5 tipos de redes formales: gobierno estatal-municipio solicitante (F1), gobierno estatal activador (F2), gobiernos supralocales interventores (F3), municipios asociados para la provisión de servicios públicos (F4) y gobierno estatal coordinador (F5).

En las redes tipo F1: el municipio es el activador de la red, los interlocutores son los gobiernos estatales y el objetivo de la colaboración es la provisión de los servicios públicos que el municipio no puede desempeñar por sí solo. El municipio activa la red al solicitar la ayuda del gobierno estatal para que éste se haga cargo de determinado servicio que no puede proveer. Se trata de una activación y no de la construcción de la red, pues dicha posibilidad, como ya se ha señalado, está prevista en el artículo 115° constitucional.

En cuanto a los atributos referidos por Scott (1987), se puede decir que este tipo de red: 1) tiene una alta durabilidad pues está sostenida en convenios vinculantes que en muchos casos llegan a trascender varios periodos gubernamentales; 2), posee una baja intensidad, en tanto se trata paradójicamente de colaboraciones excluyentes: el gobierno del estado hace lo que el municipio no puede hacer; 3), presenta una baja densidad, pues se trata en la mayoría de los casos de una relación gobierno estatal-municipio solicitante. Esto se debe a que la motivación es cubrir un servicio en una demarcación específica, y no atender la provisión de

manera regional; y 4), presenta una accesibilidad media pues sólo algunos actores gubernamentales y no gubernamentales pueden participar con mayor facilidad que otros, es el caso de otros municipios y de la iniciativa privada, pero no el de la sociedad civil y el sector académico.

La red tipo F1 o gobierno estatal-municipio solicitante, por la configuración de sus colaboradores, se caracteriza por una colaboración vertical, asimétrica y de alta dependencia. Detonada de abajo hacia arriba, pero sostenida en interacciones de arriba hacia abajo que no tienen el objetivo de construir una acción colectiva. En dicha interacción, el municipio cumple con la provisión del servicio y el gobierno del estado aumenta sus ingresos por la provisión de servicios, sobre todo en el caso de los municipios más grandes en población.

En las redes tipo F2: el municipio participa con recursos, pero no es el activador. Se trata más bien de un “invitado” de los gobiernos estatales, quienes son realmente los activadores. El objetivo de la colaboración es la provisión de servicios que varios municipios deben proveer, pero que no lo hacen porque sus capacidades, generalmente financieras y técnicas, no se lo permiten. Se trata de servicios cuya falta de provisión impacta, generalmente, en el medio ambiente. Un ámbito sumamente importante, pero que aún no es prioritario en las agendas municipales. De manera que, ante el crecimiento de la problemática y la inacción de los gobiernos municipales, el gobierno estatal se ve en la necesidad de liderar colaboraciones. Es el caso de la construcción de rellenos sanitarios o de plantas de tratamiento de aguas residuales.

En dicha colaboración, el gobierno estatal aporta la mayoría de los recursos financieros y técnicos. Con esto el gobierno estatal elimina la incertidumbre financiera y política, pues existen amplias garantías de que la colaboración cumplirá con sus propósitos. Así, el gobierno estatal convoca a los municipios y les solicita recursos jurisdiccionales —básicamente permisos de uso de suelo— y económicos que están dentro de sus posibilidades. Al final, los municipios se suman o buscan replicar el ejercicio cuando se alcanzan los resultados.

Se trata más de la construcción de una red, que de una activación. Esto debido a que si bien la coordinación intergubernamental está contemplada en la Constitución, el diseño de este tipo de ejercicios colaborativos no. Estas redes suponen algo más que coordinación, pues

el gobierno estatal debe dejar de lado su rol de gran administrador de recursos, para asumir los costos de transacción de toda la colaboración: definir el problema, sumar colaboradores, diseñar la solución y las economías de escala, fungir como árbitro y ser el principal inversor.

En cuanto a los atributos de este tipo de red, se puede afirmar que: 1) tiene una durabilidad alta pues la colaboración se regula por convenios vinculantes; 2) presenta una intensidad media pues supone una relación permanente al inicio de la colaboración —sobre todo en la gestación— que, conforme pasa el tiempo y se cumplen los objetivos de la colaboración, deviene esporádica; 3) manifiesta una densidad media pues pese a que existen muchos actores que pueden aportar recursos para la provisión de los servicios, en ella participan únicamente gobiernos municipales y sólo en muy pocos casos el sector privado mediante empresas que aportan los conocimientos técnicos; y 4) presenta una accesibilidad baja, pues los actores participantes son seleccionados el gobierno estatal en tanto él define el problema.

La red tipo F2 o gobierno estatal activador-municipios, por la configuración de sus colaboradores, se caracteriza por una relación vertical y asimétrica, pues si bien el gobierno estatal funge como activador de la red, no lo hace como un actor que construye la estrategia de solución a partir de la deliberación. Dicho gobierno aporta recursos y dicta cómo emplearlos. En dicha interacción, el municipio cumple con la provisión del servicio, mientras el gobierno estatal soluciona problemas que más tarde caerán en su jurisdicción y tendrá que solucionar solo.

La red tipo F3. En la red tipo F3: el municipio participa con recursos, pero no es el activador principal. Es más bien el “invitado menor” de la colaboración. Aquí el activador es el gobierno federal o el gobierno estatal, mientras que el objetivo de la colaboración es solucionar problemas públicos que están en cierta medida fuera de la competencia municipal, Se trata principalmente de la provisión de servicios de salud, educación e infraestructura carretera a escala regional. Básicamente, construcción de hospitales, escuelas, universidades y carreteras federales y estatales —incluido su equipamiento—.

En dicha colaboración, el gobierno federal o estatal aporta la mayor cantidad de recursos, define los problemas y diseña de principio a fin los proyectos a ejecutar. El municipio se convierte entonces en el invitado cuyos recursos jurisdiccionales —sobre todo

de usos de suelo— son indispensables, pero no en el colaborador que participa en el diseño de los proyectos. Así, el gobierno federal más que construir una red, sólo la activa: solicita a los gobiernos estatales y municipales que colaboren en función de sus respectivas competencias establecidas de manera constitucional.

En cuanto a los atributos de la red, se puede señalar que: 1) tiene una durabilidad alta en tanto se basa en convenios vinculantes; 2) presenta una intensidad baja pues pese a que los proyectos se ejecutan en las demarcaciones municipales, la acción federal o estatal es excluyente, e implica un “intervenir” el territorio, pero no “co-construirlo”. Por otro lado, el “hacer juntos” no existe ni en la gestión de la colaboración, ni en la operación de las obras construidas. El proyecto de construcción concluye, y las universidades, hospitales o carreteras son operados por el gobierno federal o estatal sin la participación de los municipios; 3) la densidad es media, pues si bien pueden intervenir los tres órdenes de gobierno, los únicos actores no gubernamentales que participan son las empresas constructoras; y 4), la accesibilidad es muy baja, en tanto el gobierno federal o estatal establece quiénes participan. La intención del gobierno federal o estatal no es la construir una acción colectiva.

La red F3 o gobiernos supralocales interventores se caracteriza por una relación vertical y altamente asimétrica y excluyente, se construye bajo la lógica *top-down* y nunca evoluciona en formas colaborativas más complejas. En esta interacción, el gobierno federal o estatal cumple con sus competencias constitucionales, mientras que los municipios se benefician de acciones que no consideran de su competencia y que no podrían realizar con sus capacidades.

La red tipo F4. En la red tipo F4: el municipio participa con recursos y es el activador de la red. Los interlocutores son otros municipios. El objetivo de la colaboración es la provisión de servicios públicos de manera conjunta. Se trata de servicios que el municipio no puede proveer solo o de servicios que al proveerse de manera conjunta es posible obtener economías de escala. Es el caso de la construcción de rellenos intermunicipales o la provisión de agua potable.

Así, se puede dar el caso de que el municipio no tenga superficie disponible para la construcción de rellenos, que el municipio no tenga recursos hídricos suficientes para proveer

agua potable, o quizá, que el municipio no tenga los recursos financieros suficientes para proveer algún servicio, por lo que busca colaborar con municipios vecinos. En dicha colaboración, de municipios que comparten vecindad y características sociodemográficas similares, todos los municipios aportan recursos y participan en la definición del problema y la ejecución de la solución. De manera que la incertidumbre sobre los alcances de la colaboración se comparte y se supera de manera colectiva.

Dicho tipo de red, supone más una construcción que una activación de redes, pues si bien la asociación intermunicipal está prevista en el artículo 115° constitucional, la manera de cómo establecerla no. En cuanto a los atributos de este tipo de red, se puede señalar: 1) tiene una durabilidad alta pues la colaboración se establece y regula mediante convenios vinculantes; 2) presenta una intensidad media, pues el “hacer juntos” es permanente sólo en las primeras etapas de la gestación de la colaboración, posteriormente el “hacer juntos” es esporádico; 3) manifiesta una densidad baja pues entre los colaboradores no se encuentran otros órdenes de gobierno ni otros actores no gubernamentales; y 4), tiene una accesibilidad baja toda vez que la colaboración tiene el objetivo de proveer un servicio municipal en dos o más municipios a cargo de los ayuntamientos municipales, y no el de la provisión de un servicio a escala metropolitana o regional.

La red F4 o tipo municipios asociados para la provisión de servicios públicos, por la configuración de sus actores, se caracteriza por relaciones horizontales y poco asimétricas. Se trata de una colaboración construida bajo una lógica *bottom-up*, la cual, sin embargo, no evoluciona en colaboraciones más complejas. Los municipios al colaborar cumplen con la provisión de servicios a la que están obligados y dependen menos de los gobiernos estatales. Así, los municipios aseguran su autonomía a partir de colaboraciones que implican baja incertidumbre y altos resultados de retorno.

La red F5. Finalmente, en la red tipo F5: los municipios son participantes activos, pero no son los activadores. Son más bien los invitados centrales de la colaboración. La colaboración es más bien una coordinación convocada por el gobierno estatal. El objetivo no es hacer o construir, sino coordinar lo que hacen los gobiernos municipales. Se trata de coordinaciones en temas de seguridad, principalmente.

En esta interacción todos los municipios abren sus jurisdicciones a los operativos de seguridad pública dirigidos por los gobiernos estatales y se construyen e implementan de manera conjunta protocolos de seguridad. Sin embargo, la posición directiva del gobierno estatal es dominante. Así, dicha interacción, refiere más a la activación de una relación gobierno estatal-municipios, que la construcción de una red. Municipios y gobierno estatal aportan recursos y competencias, por lo que se puede hablar de una acción colectiva.

En cuanto a los atributos de esta red se puede señalar que: 1) presenta alta durabilidad pues se rige bajo convenios; 2) manifiesta una intensidad alta, pues el “hacer juntos” es permanente, aunque cuestionable es la eficiencia de esta coordinación; 3) manifiesta una densidad media, pues si bien aglutinan a muchos municipios, los actores no gubernamentales están ausentes en la construcción del propio concepto de seguridad que busca implementarse; y 4) presentan una accesibilidad baja, pues la convocatoria del gobierno estatal está dirigida únicamente a algunos municipios.

En esta red tipo F5 o de gobierno estatal coordinador, las relaciones son horizontales y a la vez verticales, muchas veces asimétricas y se construyen bajo una lógica *top-down*. En esta interacción, los municipios relativizan sus facultades jurisdiccionales y ceden de alguna forma sus competencias de seguridad a los gobiernos estatales. Mientras que éstos últimos amplían sus competencias y su presencia en las demarcaciones municipales.

### 3.5.2 Las redes informales

En la ZMPT, durante el periodo 2017-primer trimestre de 2020, existen básicamente cuatro tipos de redes informales en las que participan los municipios: asociación intermunicipal a escala sistémica (I1), asociación municipal a escala estatal (I2), organismo técnico gestor (I3) y asociación pragmática situacional (I4).

Las redes tipo I1. En las redes tipo I1: ciertos municipios asumen el liderazgo y convocan a sus pares municipales a resolver un problema determinado que los afecta a todos en diferente medida y cuya solución es imposible sin la colaboración de alguno de ellos. Se trata de problemas cuya estructura causal está altamente concatenada, como es el caso de los problemas ambientales. La construcción de esta red corre generalmente a cargo de los



municipios más grandes en población y territorio, quienes ante la inacción de los gobiernos estatal y federal recurren a la construcción de redes colaboración intermunicipal.

En estas interacciones, los municipios activadores, pese a sus capacidades institucionales mayores respecto al resto de municipios, vislumbran la necesidad de una colaboración de municipios a escala metropolitana o regional. De manera que los municipios líderes asumen los costos de transacción de la construcción de la red: definen el problema, convocan a los otros municipios, realizan mesas de trabajo, construyen acuerdos y firman acuerdos marco para la realización de convenios específicos de manera posterior. El resto de municipios corresponde casi sin resistencias a la invitación. Así, esta interacción corresponde más a la construcción que a la activación de una red. Se trata de establecer relaciones que anteriormente no existían.

El objetivo de la colaboración consiste resolver un problema, pero también una acción colectiva para sumar recursos, construir sinergias y gestionar recursos frente a los gobiernos estatales y la federación. Pese a esto, la ausencia de recursos para continuar sosteniendo las mesas de trabajo y los tiempos cortos de las administraciones municipales impiden la firma de convenios específicos.

En cuanto a los atributos de este tipo de red, se puede referir que: 1) presenta una durabilidad media, pues se construyen convenios, pero éstos no constituyen obligaciones formales y concretas. 2) Manifiesta una intensidad media, pues la relación no es permanente, sino sólo frecuente. Esto debido a que el “hacer juntos” se trata más bien de una relación centrada en el aprendizaje sobre la necesidad de una acción colectiva intermunicipal, en la que los municipios más grandes desempeñan el rol magisterial y el resto de los municipios el rol de aprendices. De tal suerte, que la convicción de una acción colectiva intermunicipal sea un elemento de aprendizaje que todos los colaboradores poseen y aprehenden a distintos ritmos. Así el “hacer juntos” se desempeña de manera permanente por aquellos municipios que proponen y no sólo reaccionan a las directrices que los municipios líderes plantean. 3) Presenta una densidad media, pues en ella participan todos los municipios que pueden contribuir a la solución del problema, pero no participan otros órdenes de gobierno, ni ningún actor no gubernamental. 4) Su accesibilidad es alta, pese a su densidad media, pues se

encuentra abierta a la participación de otros órdenes de gobierno y actores no gubernamentales.

La red I1 o asociación intermunicipal a escala sistémica, por su configuración, se caracteriza por una relación horizontal, aunque también asimétrica entre los municipios. Se trata de una colaboración construida bajo una lógica *bottom-up* y del tipo de red de gobernanza más consolidada que ha alcanzado a construir el aprendizaje intermunicipal en la ZMPT, tras más de 20 años de que el tema metropolitano ingresó al debate en dicha región.

La red I2. En la red I2: los municipios más grandes en población o semejantes —en sus condiciones sociodemográficas— entre ellos en la ZMPT lideran la construcción. Los interlocutores son municipios que comparten la pertenencia a la entidad federativa con los constructores de la red. El objetivo de la colaboración estriba, por un lado, en resolver determinados problemas que, si bien pueden afectar a la totalidad de los municipios de la zona metropolitana, están planteados, por los municipios líderes, para ser resueltos en principio por los municipios que pertenecen a una misma entidad federativa.

Y, por otro lado, en construir mecanismos de acción colectiva que les permitan a los municipios generar consensos, posicionamientos y acciones frente a las acciones de los gobiernos supralocales y del conjunto de municipios metropolitanos pertenecientes a la entidad federativa vecina. Así, los municipios buscan, a partir de dichos mecanismos, constituir instrumentos para relativizar las asimetrías que guardan frente a otros municipios o gobiernos supralocales, las cuales les impiden solucionar problemas de escala metropolitana desde posiciones con mayor ventaja y espacio de negociación. Al final, la construcción de la red es una reacción municipal frente a la inacción del gobierno estatal en la solución de los problemas metropolitanos.

En dicha red, los gobiernos más grandes o semejantes entre ellos asumen los costos de transacción de la gestación de la colaboración: definen los problemas, suman colaboradores, realizan mesas de trabajo, invitan a colaborar al gobierno estatal, al federal y al congreso local, definen una agenda y gestionan recursos ante los gobiernos federal y estatal para concretar dicha agenda. Pese a esto, la colaboración no alcanza a sumar a todos los municipios metropolitanos de la entidad, sobre todo a los municipios más pequeños y alejados. Quizá porque dichos municipios consideran que no comparten los mismos

problemas que los municipios líderes, así como la necesidad de una coordinación entre municipios metropolitanos de la misma entidad. Finalmente, la ausencia de financiamiento para la concreción de los proyectos agendados no permite que la red de colaboración continúe operando.

Este tipo de red supone más la construcción que la activación de una red. Se trata de la expresión de la agencia municipal posibilitada en el artículo 115º constitucional. Los municipios establecen relaciones con sus pares que hasta antes sólo existían como una posibilidad y tratan de desempeñarse como los vasos comunicantes entre los problemas de la sociedad local y los gobiernos supralocales.

En cuanto a los atributos de este tipo de red, se puede sostener que: 1) presenta una baja durabilidad, pues se rigen por la “voluntad” de sus colaboradores, la cual no alcanza siquiera a concretarse en acuerdos no vinculantes; 2) manifiesta una intensidad media pues, al igual que la red tipo I1, la relación permanente sólo se da entre los municipios líderes; 3) tiene una densidad media pues reúne a todos los órdenes de gobierno, pero no a los municipios más pequeños y alejados, así como tampoco a actores no gubernamentales; 4) presenta una accesibilidad alta, pues se trata de relaciones abiertas a la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales.

La red tipo I2 o asociación intermunicipal a escala estatal, por la configuración de sus colaboradores, se caracteriza por una relación horizontal y simétrica, construida bajo una lógica *bottom-up*. En dicha interacción los municipios líderes consideran que la colaboración entre los municipios metropolitanos de una entidad federativa es el primer paso hacia la colaboración metropolitana.

La red tipo I3. En la red tipo I3, los municipios son centrales, pero no son los activadores o constructores de la red. El liderazgo proviene de un organismo técnico descentralizado que además de su función de proveer información técnica para la solución de problemas y la toma de decisiones, también se desempeña como gestor de redes de gobernanza metropolitana. Así, dicho organismo, desde su posición descentralizada, convoca al gobierno federal, a los gobiernos estatales y a la totalidad de los municipios metropolitanos para establecer redes tanto de coordinación como de colaboración.

El organismo asume los costos de transacción de la colaboración: define los problemas, convoca a los actores, realiza mesas de trabajo y conmina a la construcción de una agenda. Su rol es el del facilitador y moderador en las mesas de trabajo. Pese a esto, su agencia se ve limitada por su falta de autonomía, pues ante el cambio de administraciones estatales, los recursos que recibe o su propia existencia se ve condicionada si sus funciones no son coincidentes con la agenda del nuevo gobierno. Su dependencia respecto al ejecutivo estatal, independientemente de si su trabajo es efectivo o no, le impide cumplir con su función de detonar acciones colectivas intergubernamentales.

En dicha colaboración, el organismo convoca y la mayoría de los actores acude a la convocatoria. No obstante, la deliberación y la construcción de una agenda entre los tres órdenes de gobierno es un proceso largo que se ve afectado por los tiempos administrativos. La llegada de una nueva administración en alguno de los órdenes de gobierno obliga a comenzar el proceso de nuevo. Este tipo de red refiere más a la construcción que a la activación de red, pues establece relaciones entre órdenes de gobierno que, si bien están previstas en el marco legal, no existían hasta que un actor gubernamental técnico descentralizado las gestionó.

En cuanto a los atributos de este tipo de red, se puede mencionar que: 1) tiene una durabilidad muy baja pues no hay convenio alguno, vinculante o no vinculante, que la regule; 2) presenta una intensidad baja en la medida que se da continuidad a las mesas de trabajo y a los consensos alcanzados; 3) manifiestan una densidad media, en tanto están presentes todos los órdenes de gobierno, pero no los actores no gubernamentales; y 4), presentan una alta accesibilidad dado que la red está abierta a la participación de cualquier actor que quiera aportar a la gobernanza de la zona metropolitana.

La red I3 u organismo técnico gestor, por la configuración de sus colaboradores, se caracteriza por una relación horizontal y a la vez vertical, la cual se construye bajo una lógica *top-down*, pero desde una agencia externa, en cierta medida, a la jerarquía de los órdenes de gobierno. Al final, dicho organismo intenta ejercer las funciones de los mecanismos de gobernanza establecidos en la LGAHOTDU, los cuales, cabe mencionar, son inexistentes en la zona metropolitana.

Finalmente, la red I4. En la red I4, el municipio o cualquier otro orden de gobierno es el constructor de la red. Los interlocutores pueden ser otros municipios u órdenes de gobierno. Los objetivos de la colaboración son variados: solución de problemas, provisión de servicios o acciones conjuntas. Sin embargo, todo ellos, sin que medie convenio alguno. Se trata de respuestas prácticas, muchas veces improvisadas, a problemas persistentes que no pueden esperar a que se construya una solución consensada y jurídicamente institucionalizada. Por lo que a dichas interacciones se les llama con frecuencia “acuerdos de buena voluntad”, los cuales son perpetuados por la costumbre administrativa en la medida que brindan resultados inmediatos, sin los altos costos de transacción que subyacen en las colaboraciones reguladas por convenios vinculantes.

También se puede tratar de acciones conjuntas en materia de profesionalización de funcionarios técnicos y de oferta cultural o artística que implican compromisos de bajos costos de transacción, por lo que no conllevan a la necesidad de establecer convenios vinculantes.

En cuanto a los atributos de esta red, se puede señalar que: 1) presenta una durabilidad muy baja en tanto no existe convenio alguno; 2) manifiesta una intensidad variable, pues puede suponer un “hacer juntos” cotidiano, esporádico o único que no vuelve a replicarse; 3) su densidad es generalmente baja, pues aglutina a los actores en torno a la solución de un problema o provisión de servicio en su nivel más elemental y no sistémico; y 4) su accesibilidad es variada, en función de la situación específica.

La red tipo I4 o asociación pragmática situacional, por la configuración de sus colaboradores, se caracteriza por una relación con orientación —horizontal o vertical—, simetría entre colaboradores y lógica de construcción —*top-down* o *bottom-up*— variables en función de la situación. De tal suerte que la acción colectiva intergubernamental no es el principal objetivo de la colaboración.

### 3.5.3 Un resumen sobre los tipos de redes en la ZMPT

Tras haber revisado los tipos de redes intermunicipales formales e informales en la ZMPT, a continuación, se presenta una tabla que resume las principales características de cada uno de ellos. Ver Tabla 3.6.

El análisis de las principales características de los tipos de redes permite identificar dos grandes asociaciones:

- A mayor durabilidad de la red o existencia de convenios vinculantes: el objetivo de la colaboración se centra en la provisión de servicios públicos; la intensidad de la interacción es baja o media; la densidad de las colaboraciones es baja; la accesibilidad a las redes en la mayoría de los tipos es baja; la simetría entre los colaboradores es predominantemente baja y por lo tanto las relaciones establecidas son verticales y construidas bajo una lógica *top-down*.
- A menor durabilidad de la red o inexistencia de convenios vinculantes: el objetivo de la red estriba, por una lado, en resolver problemas públicos a escala sistémica, metropolitana o regional y, por otro, en construir mecanismos intergubernamentales de coordinación y colaboración entre los tres órdenes de gobierno; la intensidad de la interacción en la mayoría de los tipos es media; la densidad de la red es media: la accesibilidad a la red es alta; la simetría puede ser baja o alta; las relaciones establecidas son en su mayoría horizontales y por lo tanto construidas bajo una lógica *bottom-up* que busca formar una acción colectiva.

Tabla 3.6 Principales características de los tipos de redes intermunicipales en la ZMPT

Tipo de red	Objetivo	Durabilidad	Intensidad	Densidad	Accesibilidad	Simetría entre colaboradores	Tipo de relación	Lógica de construcción o activación de la red	Búsqueda de acción colectiva
F1 / Gobierno estatal-municipio solicitante	Provisión de servicios	Alta	Baja	Baja	Media	Baja	Vertical	<i>Bottom-up / Top-down</i>	No
F2 / Gobierno estatal activador	Provisión de servicios	Alta	Media	Media	Baja	Baja	Vertical	<i>Top-down</i>	Sí
F3 / Gobiernos supralocales interventores	Provisión de servicios	Alta	Baja	Media	Baja	Baja	Vertical	<i>Top-down</i>	No
F4 / Municipios asociados provisión conjunta de servicios	Provisión de servicios	Alta	Media	Baja	Baja	Alta	Horizontal	<i>Bottom-up</i>	Sí
F5 / Gobierno estatal coordinador	Provisión de servicios	Alta	Alta	Media	Media	Baja	Horizontal y vertical	<i>Top-down</i>	Sí
I1 / Asociación intermunicipal a escala sistémica	Resolución de problemas públicos	Baja	Media	Media	Alta	Baja	Horizontal	<i>Bottom-up</i>	Sí
I2 / Asociación municipal a escala estatal	Resolución de problemas públicos / Generación de mecanismos de gobernanza	Baja	Media	Media	Alta	Alta	Horizontal	<i>Bottom-up</i>	Sí
I3 / Organismo técnico gestor	Resolución de problemas públicos / Generación de coordinación y colaboración intergubernamental	Baja	Baja	Media	Alta	Baja	Horizontal y vertical	<i>Top-down descentralizada</i>	Sí
I4 / Asociación pragmática situacional	Resolución de problemas públicos / Provisión de servicios públicos / Acciones conjuntas	Baja	Variable	Baja	Variable	Variable	Variable	Variable	No

Fuente: Elaboración propia con base en atributos de redes de Scott (1987)

Así, se puede establecer que en la ZMPT las acciones colectivas horizontales, promovidas desde el orden de gobierno municipal, son las que más dificultades han tenido para institucionalizarse mediante la realización de convenios vinculantes. Algo que, en principio, puede asociarse a los altos costos de transacción que implican para los ayuntamientos municipales, la construcción o activación de redes.

## **CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE RESULTADOS (DATOS) Y DISCUSIÓN**

El presente capítulo discute los resultados del trabajo de campo a la luz del esquema o propuesta eje de análisis, expuesto en el capítulo teórico, de los factores y dinámicas que posibilitan la activación o construcción municipal de redes. Sin embargo, antes de comenzar, resulta necesario hacer ciertas precisiones.

La primera, recordar que sólo fue posible entrevistar a 7 de 8 funcionarios técnicos establecidos en un principio. El funcionario técnico que faltó por entrevistar correspondió al municipio metropolitano tlaxcalteca más grande en población contiguo al municipio metropolitano tlaxcalteca más grande en población. Por lo que la información necesaria para realizar la comparación de trayectorias de los dos municipios tipo “contiguos a los municipios metropolitanos más grandes en población de cada entidad federativa” se intentó cubrir con datos provenientes de solicitudes de acceso a la información. No obstante, como se ha dicho, esto no fue posible ya que debido a la contingencia sanitaria generada por el SARS-Cov-2 (Covid 19) no se recibió respuesta a dichas solicitudes.

La segunda precisión, recordar también, que debido a la contingencia sanitaria no se pudo entrevistar a los funcionarios políticos, los otros informantes potenciales identificados en un principio para esta investigación.

La tercera precisión radica en volver a señalar que la descripción y comparación de las trayectorias se hará de manera anónima. De manera que se referirá a los municipios tipo por letras y a los informantes que proveyeron la información de dichos municipios por las mismas letras seguidas de los números 1 y 2. El número “1” para los municipios poblanos y el número “2” para los municipios tlaxcaltecas.

La cuarta precisión. Si bien la opinión o respuesta del informante no es equiparable a la del municipio, a lo largo del capítulo e incluso en las conclusiones se refiere al municipio y al informante de manera indistinta. La quinta y última precisión antes de comenzar el análisis de los resultados. Es necesario describir el perfil de quiénes fueron entrevistados. Se trata de funcionarios con una edad promedio de 47 años y aunque ellos no lo saben, pues la mayoría



de ellos indicó no conocer a sus homólogos en los otros municipios metropolitanos, todos son egresados de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (LA BUAP), la universidad pública más antigua y grande en el estado de Puebla. Se trata en su mayoría de arquitectos e ingenieros que han trabajado con anterioridad en otros ayuntamientos o secretarías estatales. Pese a esto, sólo muy pocos de ellos cuentan con algún posgrado.

De los 8 funcionarios técnicos identificados en un principio para ser entrevistados, 3 fueron mujeres y 5 hombres. Lo que sugiere que la posición administrativa de la dependencia municipal encargada de la regulación de los usos de suelo continúa siendo ejercida principalmente por hombres. Pese a esto, aquí se refiere a ellas como funcionarios para resguardar la identidad de las entrevistadas.

La llegada de estos funcionarios técnicos a las administraciones municipales se da por invitación de los presidentes municipales, pese a esto, en su mayoría se conciben más como funcionarios técnicos que como funcionarios políticos. “Yo no soy político, yo soy técnico” (informante A1, comunicación personal, 2020), señaló uno de los entrevistados. Esto se corrobora cuando la mayoría de ellos sostienen no ser militantes de algún partido político, e incluso en varios casos no manifiestan claridad sobre cuál es el partido político de la administración municipal a la que pertenecen.

Finalmente, resulta necesario mencionar que la mayoría de ellos no reside en el municipio en el que trabajan. La mayoría vive en el municipio de Puebla. Lo que sugiere, por un lado, la concentración de recursos humanos en el municipio de Puebla y, por otro lado, el posible desarraigo entre el funcionario y el territorio municipal que administra.

#### 4.1 La trayectoria tipo A o de los municipios más grandes

##### 4.1.1 Los factores de primer orden

El municipio tipo A o más grande en población en cada una de las entidades federativas —Puebla y Tlaxcala—, como ya se ha revisado en el capítulo contextual, constituye el municipio con las mayores capacidades institucionales entre los municipios metropolitanos de su respectivo estado. Dicho tipo de municipio tiene las mayores capacidades financieras y la mayor independencia financiera respecto a los gobiernos supralocales, sin embargo, también reside en él la población municipal más grande, lo que genera que la mayoría de sus

egresos estén constituidos por gasto corriente. Así, su capacidad de inversión en términos proporcionales respecto a su ingreso total, es de los más bajos entre los municipios metropolitanos.

Pese a lo anterior, el municipio de mayor población traduce sus capacidades financieras en las mayores capacidades técnicas. En ambos estados, posee una secretaría o dirección dedicada de manera exclusiva al desarrollo urbano. No obstante, presenta grandes diferencias en su aparato burocrático en un estado y en otro. De entrada, en el estado de Puebla: presenta secretarías y no sólo direcciones; manifiesta una alta especialización entre sus secretarías y órganos descentralizados —desarrollo económico, gerencia del centro histórico, movilidad urbana, turismo, infraestructura y servicios municipales, por ejemplo— y posee un instituto de planeación urbana. Caso contrario en el estado de Tlaxcala, en donde: no tiene secretarías ni organismos descentralizados, sino únicamente direcciones; presenta poca especialización; y no cuenta con un instituto de planeación.

Pese a esto, en ambos estados, si bien el municipio tipo A cuenta con plan de desarrollo, no así con programa de ordenamiento territorial actualizado a partir del cual se pueda regular los usos del suelo. Algo que sugiere que las mayores capacidades municipales financieras y técnicas en la ZMPT no han sido suficientes para concretar este instrumento de planeación. Las razones en ambos estados, sugieren los informantes, es la falta de capacidades financieras y técnicas.

Por otra parte, el municipio tipo A presenta las mismas características económicas en ambos estados: economías en donde las actividades secundarias y terciarias son predominantes y el empleo informal es significativo. Sin embargo, el municipio tipo A presenta problemas urbanos diferentes en ambos estados. Mientras en el de Puebla, el problema central tiene que ver con la regulación de la concentración de población e industrias, en el de Tlaxcala tiene que ver con la regulación del crecimiento del suelo urbano y las industrias.

En cuanto a otros problemas en materia de desarrollo urbano, el municipio tipo A presenta los mismos problemas en ambos estados: inseguridad pública, empleo precario, economía informal, contaminación del agua, el suelo y el aire, y deforestación de áreas

naturales, por señalar algunos. De hecho, todos estos problemas son sintomáticos en mayor o menor medida en todos los municipios metropolitanos.

En materia de provisión de servicios básicos, el municipio tipo A presenta altos niveles de cobertura de agua, drenaje y electricidad en ambos estados. Pese a esto, el tipo A en el estado de Puebla, a diferencia de en Tlaxcala, ofrece servicios como central de abastos y cuenta con organismos operadores de limpia, recolección y traslado de desechos y de agua y alcantarillado. Sin embargo, cabe mencionar, que en ambos estados el municipio tipo A presenta bajas coberturas es servicios más complejos y de alta inversión como el de tratamiento de aguas residuales.

El municipio tipo A presenta diferentes capacidades democráticas en cada estado. En el de Puebla existen consejos de participación ciudadana, presupuestos participativos y consultas ciudadanas. En el de Tlaxcala sólo existen algunos consejos ciudadanos, mientras que las consultas ciudadanas sólo se dan en el marco de la construcción del plan municipal de desarrollo al inicio de la administración municipal y los presupuestos participativos son inexistentes. Sobre las capacidades geográficas posibilitadas por la ubicación del municipio y la vecindad municipal, el municipio tipo A presenta igualmente diferencias en cada estado: en el de Puebla, sus vecinos son los municipios más poblados de la ZMPT, en cambio, en el de Tlaxcala sus vecinos son los municipios intermedios, situados entre los más grandes y pequeños de la ZMPT.

En cuanto a la “conciencia metropolitana”, con base en las respuestas de los funcionarios entrevistados, se puede decir que el municipio tipo A en ambos estados tiene noción plena de la existencia de las zonas metropolitanas y de la propia ZMPT. Muestra de esto es que dichos funcionarios identificaron con relativa facilidad el número de municipios como los propios municipios que integran la ZMPT y manifestaron estar “muy” familiarizados con los criterios utilizados por el grupo interinstitucional —conformado por Sedatu, Conapo e Inegi— para la delimitación de las zonas metropolitanas en México, en 2017. De manera que, al menos a primera vista, los municipios metropolitanos más grandes de ambos estados parecieron estar muy al tanto de la cuestión metropolitana.

Continuando con la descripción de la “conciencia metropolitana”, resulta necesario señalar cuatro hallazgos. El primero tiene que ver con la relativa pobreza con que se

identificaron los principales problemas municipales en materia de desarrollo urbano. Ambos municipios identificaron que el principal problema en materia de desarrollo urbano tiene que ver con la planeación y con la regulación del territorio. De manera específica, por un lado, con la inexistencia de un programa de desarrollo actualizado que posibilite regular el territorio y, por otro, con las dificultades para hacer valer la legislación y la normativa urbanas. Con distintos matices, la problemática es la misma. De acuerdo con los informantes, si el municipio tipo A en Puebla tiene que lidiar con los poderes económicos y la corrupción para regular el territorio, en Tlaxcala la lucha es cultural y de concientización frente a una población que en algunos casos desconoce y en otros se resiste a la necesidad de un ordenamiento territorial. De esta manera, en correspondencia con el grado de urbanización, si en Puebla se trata de regular la especulación inmobiliaria, en Tlaxcala se intenta regular la lotificación.

Así, dichos informantes manifestaron problemas públicos municipales en materia de desarrollo urbano restringidos a la planeación y la regulación del territorio. Acaso los temas de equilibrio ecológico, densificación, uso eficiente del territorio y contaminación del suelo, la tierra y el aire, así como la importancia de las relaciones entre lo rural y lo urbano salieron a colación. De manera que temas como la concentración espacial de la pobreza, el derecho a la ciudad, la progresividad del espacio público, la planeación económica del territorio, la política habitacional, la gestión integral de los residuos sólidos, la gestión integral del agua y los recursos hídricos, la movilidad, el equipamiento urbano, la gestión de riesgos o la resiliencia urbana, por señalar algunos, si bien implícitos en la planeación y el ordenamiento del territorio, no fueron fraseados de manera explícita por los entrevistados.

Resulta necesario señalar que, tras inquirir a los informantes, el municipio tipo A en Puebla aborda muchos de estos problemas a partir de diferentes secretarías u organismos descentralizados y que en Tlaxcala dicho abordaje es inexistente en varios de esos problemas. De manera que, ya sea por omisión o por un abordaje de manera sectorial, el desarrollo urbano se percibe si bien no como algo exclusivamente, sí como algo altamente centralizado en la planeación y la regulación del territorio en el estado de Tlaxcala o en la regulación del territorio y la recaudación de impuestos en el estado de Puebla.

Justo es mencionar que, a decir de los propios informantes, el principal obstáculo para desempeñar las funciones de estas dependencias es la falta de recursos económicos para contratar personal técnico que planea y se encarga de regular el territorio. “Esta oficina no tiene dinero para hacer cosas, esta oficina es regulatoria y recaudatoria” (Informante A1, comunicación personal, 2020).

Un segundo hallazgo, tiene que ver con que los problemas públicos municipales en materia de desarrollo urbano fueron fraseados por los informantes de manera “aespacial” y de manera restringida a los límites municipales. Esto quedó demostrado en la medida en que los informantes no refirieron a la localización de los problemas, ni a los problemas públicos urbanos compartidos con otros municipios hasta que se les inquirió sobre ellos. Fue hasta entonces cuando los problemas en materia de desarrollo urbano fueron dimensionados como algo que rebasa los límites municipales, y así aparecieron los problemas limítrofes en el discurso de los informantes.

De acuerdo con los entrevistados, la falta de claridad en las fronteras municipales e interestatales ha traído consigo conflictos de municipalización de servicios, de infraestructura, seguridad pública, otorgamiento de permisos de construcción en espacios en disputa y conflictos por el control de reservas, recursos forestales y recursos hídricos.

Ambos municipios declararon igualmente que la mayoría de los problemas en materia desarrollo urbano son compartidos con los municipios conurbados, entre ellos: la contaminación del agua, el aire y el suelo; la contaminación visual; y la propia planeación y regulación del territorio. Esto evidencia igualmente que los problemas de desarrollo urbano se piensan restringidos a la conurbación y no insertos en las dinámicas entre lo urbano y lo rural, que se dan en todos los municipios de la ZMPT.

Un tercer hallazgo radicó en la pobreza con que se identificaron los problemas metropolitanos. Por una parte, el municipio tipo A en Puebla identificó: “La falta de suelo, ¿no?, para su explotación, de áreas verdes en términos de calidad de vida como lo marca la Organización Mundial de la Salud (LA OMS) y el problema político que es el que no ha dejado avanzar a Puebla” (informante A1, comunicación personal, 2020). Con problema político el informante se refería a la inestabilidad política generada por la existencia de 5 gobernadores del estado de Puebla entre 2017 y 2020.

Por otra parte, el municipio tipo A en Tlaxcala identificó como principales problemas metropolitanos a la planeación y la regulación del territorio. Al respecto, señaló: “El tema de orden urbano, de legislación urbana, y más con el estado de Tlaxcala [donde] [...] yo creo que de la zona [metropolitana], me atrevo a decir que ninguno [municipio] tiene su plan municipal de desarrollo actualizado y ese es un problema para nosotros como municipios de Tlaxcala porque estamos vulnerables, vulnerables no a la ciudad de Puebla, sino que vulnerables a los polígonos de actuación y de orden urbano como el que actualmente tenemos en el municipio” (informante A2, comunicación personal, 2020).

Así, la pobreza con que se enunciaron los problemas municipales se extrapola a la enunciación de los problemas metropolitanos. De los trece temas de interés metropolitano establecidos en el artículo 34° de la LGAHOTDU, ya revisados en el capítulo contextual de este trabajo, únicamente 4 fueron enunciados: planeación del ordenamiento territorial; densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio; preservación y restauración del equilibrio ecológico; y la gestión integral del agua.

Aunado a esto, un cuarto hallazgo, más revelador aún, fue que la descoordinación intergubernamental y la ausencia de colaboración intermunicipal no fueron referidas como problemas ni de desarrollo urbano municipal, ni de desarrollo urbano metropolitano. Esto explica por qué los problemas de concentración poblacional y económica y las grandes asimetrías municipales en la ZMPT, que podrían implicar obstáculos significativos para la colaboración, no fueron identificados por los informantes entre los principales problemas metropolitanos. De tal suerte que se puede asumir que el municipio tipo A en ambos estados no ha alcanzado a identificar gran parte de los problemas metropolitanos y, por tanto, tampoco los ha integrado a la agenda municipal.

Con lo revisado hasta ahora en torno a la conciencia metropolitana, se puede establecer que, si bien el municipio tipo A tiene plena noción de la existencia de las zonas metropolitanas y de la propia ZMPT, lo cierto es que ese conocimiento no se traduce en una percepción sistémica de los problemas en materia de desarrollo urbano. Así, dichos problemas se perciben como cuasi sinónimos de la planeación y regulación del territorio y de la restauración del equilibrio ecológico, acotados a la jurisdicción municipal, centrados en las áreas conurbadas y abordados de manera sectorial. Por lo que es lógico pensar que el

municipio tipo A, a partir de percepciones no sistémicas de los problemas urbanos, difícilmente puede manifestar un reconocimiento pleno de los problemas metropolitanos de la ZMPT.

Si se tuviera que dar cuenta de la “conciencia metropolitana” que manifiesta el municipio tipo A, independientemente de las capacidades institucionales y de los problemas y servicios que se deben proveer y resolver en cada estado, se podría decir que es de intensidad media, pues si por un lado el municipio reconoce la existencia de la ZMPT y dice estar “muy” familiarizado con los lineamientos del grupo interinstitucional conformado por Sedatu, Conapo e Inegi, por otro, no integra los problemas metropolitanos a su agenda de gobierno.

#### 4.1.2 Los factores de segundo orden

##### Los posicionamientos político-técnicos

Una vez expuesto el estado que guardan los factores de primer orden —capacidades institucionales, problemas públicos, cobertura de servicios públicos y “conciencia metropolitana”—, se encontró con base en las declaraciones de los funcionarios entrevistados los siguientes posicionamientos político-técnicos.

*El reconocimiento de la ZMPT por parte del grupo interinstitucional en 2017 es bueno porque reconoce la problemática urbana, pero no es suficiente para resolver los problemas metropolitanos.* Ante el cuestionamiento sobre la utilidad del reconocimiento de la ZMPT por parte del grupo interinstitucional conformado por Sedatu, Conapo e Inegi en 2017, la respuesta, por parte de ambos municipios, fue contundente y breve: es bueno en tanto reconoce que las zonas metropolitanas existen y que éstas poseen problemas que requieren ser resueltos. Sin embargo, pese a la bondad del reconocimiento, para el municipio tipo A en Puebla, dicho reconocimiento no es suficiente pues se requiere de la formación de un gobierno intermedio, mientras que en Tlaxcala tampoco es suficiente pues se requiere de recursos económicos para la planeación y regulación del territorio metropolitano. El informante se refería específicamente a las modificaciones que habían tenido los lineamientos de operación del Fondo Metropolitano en 2018, los cuales especificaban que dicho Fondo no financiaría ya más proyectos de planeación.

Pese a que las respuestas fueron precisas y los matices valiosos, lo cierto es que ninguna de las respuestas enfatizó en que el reconocimiento era importante en tanto establecía de manera oficial, por un lado, una escala territorial que actualmente desempeña una nueva función en la economía mundial y, por otro, una escala territorial que es necesario reconocer como útil en la administración pública para la solución de los problemas públicos. De esta manera, el municipio tipo A en ambos municipios manifiesta un posicionamiento positivo respecto al reconocimiento de la ZMPT, pero expresado desde un punto de vista restringido al del urbanismo.

*Los lineamientos o criterios utilizados por el grupo interinstitucional para la delimitación de la ZMPT no son los adecuados, pero no deben ser modificados, sino simplemente complementados y mejorados.* Ante el cuestionamiento sobre si los criterios utilizados por el grupo interinstitucional para la delimitación de las zonas metropolitanas y en específico de la ZMPT eran los mejores o deberían ser otros, las respuestas no fueron contundentes.

Tal como ya se ha revisado en el capítulo III de este trabajo, de acuerdo con el documento “Las zonas metropolitanas en México 2015”, Sedatu, Conapo e Inegi utilizan para identificar municipios centrales los criterios de integración física y funcional, mientras que para los municipios exteriores criterios estadísticos y geográficos —distancias respecto a la ciudad central, integración funcional, población ocupada en actividades secundarias y terciarias y densidad media urbana— y de planeación y política urbana —reconocimiento de pertenencia de municipios a la zona metropolitana en instrumentos de desarrollo urbano y ordenación del territorio—. No más de seis criterios, pero ninguno de ellos fue referido, ni debatido sobre su pertinencia por los entrevistados.

Para el municipio tipo A en Tlaxcala, los criterios no han sido los adecuados, sin embargo, no deben ser modificados, sino complementados con las particularidades de los municipios, mientras que el municipio tipo A en Puebla se sostuvo que lo que se necesita es medir más lo que se hace en la administración y mejorar los criterios año con año. No obstante, ni las particularidades, ni lo que se debía mejorar fueron expuestos con claridad. Este hecho pone en tela de juicio las afirmaciones de los entrevistados sobre estar “muy” familiarizados con los criterios utilizados por el grupo interinstitucional en la delimitación de



zonas metropolitanas de 2017. Y evidencia que el municipio tipo A, pese a tener las mejores capacidades institucionales, no está al tanto del debate sobre qué es lo metropolitano y cómo éste ha evolucionado en México.

*La composición de la zona metropolitana no es algo que uno pueda determinar.* Al cuestionar a los informantes sobre si el conjunto de municipios que integran la zona metropolitana era bueno o debería ser modificado, la respuesta en el estado de Tlaxcala fue que era algo que uno no podía determinar. Al respecto se señaló: "Es que no son criterios que uno pueda determinar, sino que son crecimientos de las zonas urbanas, y el crecimiento es complejo, no se da a voluntad tal vez de los ciudadanos o los funcionarios, se da un crecimiento paulatino a través de varios factores [...] nosotros no determinamos cuáles sí participan y cuáles no, es un sistema complejo" (informante A2, comunicación personal, 2020).

En cambio, en el caso del municipio tipo A en Puebla, no existió un posicionamiento claro sobre la composición de la ZMPT, únicamente se dijo que existen importantes relaciones políticas, sociales y económicas entre los municipios poblanos y los municipios tlaxcaltecas, los cuales se hacen evidentes en la afluencia significativa de personas no residentes durante las horas laborales en los municipios metropolitanos más grandes en el estado de Puebla. Dichas relaciones, de acuerdo con el informante, deben ser tomadas en cuenta en la delimitación de zonas metropolitanas.

Cabe resaltar que ninguno de los dos informantes discutió la diferenciación entre municipios centrales y exteriores que realiza el grupo interinstitucional. De lo anterior se desprende que: 1) la ausencia de una discusión abierta, puntual y clara sobre el conjunto de municipios que integran la ZMPT refuerza la idea de que los informantes no estaban al tanto de la delimitación de zonas metropolitanas hecha por el grupo interinstitucional, así como de los criterios utilizados por dicho grupo. 2) Si bien en las respuestas de los informantes existe indicios de que es necesario mejorar los criterios mediante la atención de las particularidades municipales y de las relaciones políticas, sociales y económicas, lo cierto es que no existe una discusión abierta sobre la necesidad de visualizar a las interdependencias intermunicipales —político-administrativas, económicas, sociales y ambientales— no sólo

como criterios de delimitación, sino como criterios para la construcción política y social de la ZMPT.

Y 3), siguiendo con lo anterior, sobre todo en el municipio tipo A en el estado de Tlaxcala, persiste una visión que asume que las zonas metropolitanas son un fenómeno urbano y económico, pero no social. De ahí que el fenómeno urbanístico y económico tenga su propia dinámica, y los funcionarios no tengan otra función más que la de delimitar dicha dinámica. Lejos está entonces, desde esta visión, la posibilidad de vislumbrar que las zonas metropolitanas no sólo se delimitan y existen por sí mismas, sino que se construyen mediante la colaboración intergubernamental.

*El reconocimiento de la ZMPT es útil para el municipio.* Ante el cuestionamiento sobre si el reconocimiento de la ZMPT ha traído algún beneficio para el municipio en cuestión, la respuesta fue, aunque por distintos motivos, que sí ha sido útil. Al respecto, el municipio tipo A en Tlaxcala señaló: “Sí, sí, porque nos pone en los reflectores institucionales para que nosotros podamos ser escuchados por otros entes federales y también a través de ellos asistirnos y ayudarnos para que los problemas del municipio puedan ser resueltos o al menos analizados” (informante A2, comunicación personal, 2020).

Por su parte, en Puebla, el informante señaló que si bien, para el municipio más grande de la ZMPT, formar parte de dicha zona puede traerle más presiones y problemas que beneficios, lo cierto es que el reconocimiento es útil en tanto pone sobre la mesa la realidad de que “el municipio no puede hacer nada solo, [y que] si lo hacemos todos de manera coordinada entonces las cosas cambiarán” (informante A1, comunicación personal, 2020).

De los comentarios vertidos por los informantes, se desprende que, no importando el tamaño del municipio, el reconocimiento resulta útil, aunque únicamente para el más grande no sólo implica más recursos financieros e interlocución con otros entes gubernamentales, sino también la necesidad de una coordinación.

*El municipio es el responsable de los problemas metropolitanos.* Frente al cuestionamiento sobre quién, cómo y por qué puede y debe solucionar los problemas metropolitanos, las respuestas de los informantes nuevamente coinciden en quién debe, pero divergen en quién y cómo puede solucionar dichos problemas.

Al respecto el municipio tipo A en Tlaxcala sostuvo: “obviamente la autoridad municipal, pero yo creo más, confío más, que debe haber un instituto regulador permanente, te digo el caso del Imeplan, te digo porque nosotros colaboramos con ellos y vimos cómo funcionaba, y sí funcionaba, entonces yo creo que debe ser un ente institucional, que este tal vez, bueno ya el tema de financiamiento ya es otro asunto, pero debe haber un instituto profesional que se encargue de regular toda la zona metropolitana” (informante A2, comunicación personal, 2020). El informante se refería al Instituto Metropolitano del Estado de Puebla creado en 2017, desaparecido por un decreto ejecutivo aprobado por el Congreso en junio de 2020 y del cual ya se expuso en el capítulo III de este trabajo.

Por su parte, el municipio tipo A en Puebla sostuvo:

Bueno, abonando a la autonomía municipal, como se marca en la Constitución, creo que es en los dos sentidos. El primero es que hay una línea muy marcada [de lo que tienen que hacer] del gobierno de estado, de los gobiernos de los estados, de lo que les compete a estos municipios. Y después, [el segundo] de abajo hacia arriba que son los municipios poniéndonos de acuerdo en cómo se deben hacer las cosas. Es muy complicado, por supuesto que es muy complicado porque los intereses que tiene cada uno son totalmente distintos, incluso hablando de la vocación del territorio de los municipios (informante A1, comunicación personal, 2020).

Resulta interesante que haya consenso en torno a que el municipio sea el responsable de la solución de los problemas metropolitanos. Sin embargo, más interesante resulta aún que para el municipio tipo A en Tlaxcala la solución de los problemas deba darse a partir de la existencia de un instituto de planeación profesional. De manera que como sugirió el informante, “la solución de los problemas metropolitanos antes que política debe ser técnica” (informante A2, comunicación personal, 2020). Esto resulta consistente con la insistencia del informante en que los principales problemas metropolitanos sean la planeación y el ordenamiento del territorio, los cuales pueden ser resueltos por el trabajo técnico y no por el trabajo político.

En contraste, para el municipio tipo A en Puebla, los problemas deben resolverse a partir del difícil equilibrio de las relaciones intergubernamentales en el marco del federalismo mexicano. Es decir, los problemas metropolitanos se resuelven en el ámbito político, a partir de un “forcejeo” constante de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba”, donde el

municipio desempeña un papel fundamental: formar a partir de una acción colectiva intermunicipal un contrapeso a las políticas dictadas desde el centro.

*Lo viable es que los problemas metropolitanos sean resueltos por todos.* A los informantes se les cuestionó su preferencia sobre las distintas vías de solución de los problemas metropolitanos. Entre dichas vías se establecieron: que cada municipio resolviera los problemas que se presentan en su territorio; que los municipios metropolitanos se coordinaran para construir una solución; que los gobiernos estatal y federal se hicieran cargo de los problemas metropolitanos; que se formara un gobierno metropolitano unitario, que implicaría la formación de una jurisdicción metropolitana y la desaparición de los 27 municipios centrales de la ZMPT; u otra. La respuesta de los informantes fue decisiva: “otra”, pues todos deben participar en la solución.

Aunque decisivas, las respuestas tuvieron ciertos matices. El municipio tipo A en Tlaxcala señaló: “yo creo que debe ser [la vía de solución] por toda la zona metropolitana porque es un tema de región, es un tema metropolitano y por ende se debe atender de esa manera” (informante A2, comunicación personal, 2020). Mientras que en Puebla: “el ideal sería la última que mencionaste, un gobierno metropolitano, pero la viable es qué podemos hacer todos juntos” (informante A1, comunicación personal, 2020). De estas declaraciones se desprende que ambos informantes son ampliamente conscientes de la necesidad de soluciones coordinadas y colaborativas. Y de que, al menos en el caso del municipio tipo A en Puebla, la discusión de los gobiernos metropolitanos, si bien con sus respectivas dudas, está presente.

*Entre los problemas municipales, existen problemas de primer y de segundo orden.* Ante el cuestionamiento sobre si todos los problemas municipales son susceptibles de coordinación o colaboración, los informantes elaboraron con distinto nivel de precisión sus respuestas. El municipio tipo A en Tlaxcala sugirió: “Sí, sí todos. Todos son temas globales, regionales, creo que [si] precisamente somos una zona metropolitana es porque tenemos todo en común” (informante A2, comunicación personal, 2020). Mientras que en Puebla: “Yo creo que hay temas [de primer orden] diarios de operatividad, cuando cortamos el pasto, damos una licencia, etcétera, y otros que son de segundo orden que son como la limpieza de los ríos,

el control de las emisiones de gases de efecto invernadero. Son distintos niveles y habría que estratificarlos” (informante A1, comunicación personal, 2020).

De lo anterior se puede decir que en ambos municipios existe una conciencia plena de que cualquier problema público municipal puede y requiere ser resuelto desde una escala intermunicipal. Salta a la vista la respuesta del informante A1, quien a diferencia del A2, se acerca aún más, aunque no de manera plena, al debate entre las escalas de los problemas y la escalas político-administrativas que buscan solucionarlos.

*Todos deben participar en las colaboraciones, ¿menos los ciudadanos?* Ante el cuestionamiento sobre si el gobierno federal, los gobiernos estatales, los gobiernos municipales, las asociaciones civiles, los ciudadanos a partir de consultas públicas, los grupos empresariales, las universidades, los colegios de profesionistas, los organismos internacionales y las consultorías deberían participar en las coordinaciones o colaboraciones metropolitanas, los informantes coincidieron en que todos los actores metropolitanos deberían participar, pero discreparon tanto en la participación de los ciudadanos, como en los atributos con que deberían participar los actores en las colaboraciones.

En el estado de Puebla, se dijo: “Claro. Acuérdate que es gobernanza, son distintos actores de la sociedad, son los empresarios, los académicos, los consejos ciudadanos, el ciudadano de a pie, y los servidores públicos” (informante A1, comunicación personal, 2020), mientras que en el estado de Tlaxcala se dijo:

a veces las organizaciones civiles sí entran [a las colaboraciones], pero yo creo que deben participar, pero más de conocimiento general, más de saber qué hacen los profesionales [...] tal vez de opinión. Disculpa, no es que esté en contra de la sociedad civil, pero ellos realmente no tienen la experiencia que tienen las cámaras de construcción, lo que tienen las consultorías que se dedican a la planeación, ellos tienen experiencia y traen los modelos que se han hechos en América Latina, todos coordinados. [...] Ese tipo de modelos [...] están hechos por gente realmente muy profesional, la ciudadanía simplemente estamos como para que escuchemos, analicemos esas propuestas, no para participar en ellas (informante A2, comunicación personal, 2020).

Este fuerte contraste es quizá producto de las propias capacidades democráticas municipales a las que hemos referido con anterioridad. El municipio tipo A en Puebla practica de manera institucionalizada y frecuente, a diferencia del de Tlaxcala, presupuestos participativos y consultas ciudadanas. Además, cuenta con un mayor número de consejos

ciudadanos. Estas experiencias que el propio informante A1 refiere como éxitos hacen posible que no exista la dificultad para encauzar la participación de las organizaciones civiles y de los ciudadanos.

Respecto a la participación particular de algunos actores, los informantes señalaron:

*El gobierno federal debe participar en las colaboraciones.* Para ambos municipios el gobierno federal es necesaria en las colaboraciones, pero por distintos motivos. En Tlaxcala, el municipio tipo A señaló que el gobierno federal debe participar mediante el conocimiento de las acciones que emprenden los gobiernos estatales y municipales, mientras que en Puebla sugirió que dicho orden de gobierno debe participar como financiador de los proyectos metropolitanos.

*Una cuestión de perfiles, de interés y de voluntad / ¿Con el gobernador todo, sin él nada?* Para ambos municipios la participación de los gobernadores es indispensable, pero por diferentes razones. En Tlaxcala, el municipio comentó al respecto:

[la colaboración], depende mucho de ellos [los gobernadores], pero depende mucho de su voluntad, su perfil, su interés de ambos gobiernos [Puebla y Tlaxcala] para poder resolver estos temas, si llega gente profesional con experiencia en estos asuntos se resuelve sin mayor problema, pero lamentablemente cuando no hay interés o no se tiene el perfil, simplemente estás en otra dinámica. Crees que el desarrollo regional o el crecimiento urbano o el orden urbano es llenar las ciudades de infraestructura, y no es así, es todo lo contrario, es regular las zonas, densificar las zonas, planearlas para un crecimiento futuro. No es llenar de guarniciones y banquetas a los municipios ni las ciudades, eso no es crecimiento ni desarrollo urbano (informante A2, comunicación personal, 2020).

Mientras que en Puebla:

como que de pronto el tema político rebasa prácticamente todo, ellos [los gobernadores] al estar de acuerdo bajan una instrucción a nivel municipal y esa instrucción [...] es de que, aunque no te lleves [con los otros municipios] vamos tenemos que solucionar este problema. [...] arriba dicen no pasa nada, lo vamos a ver [el problema] ambientalmente, socialmente, no importa que seas ni del PRI, ni del PAN, no importa (informante A1, comunicación personal, 2020).

De estas dos visiones externadas desde puntos situacionales completamente distintos, se desprenden dos puntos importantes: 1) el poder de los gobernadores es tan fuerte como para generar o no una acción colectiva intermunicipal desde determinada perspectiva, que su participación es indispensable para concretar una colaboración en una zona metropolitana

interestatal en la que los actores municipales no han podido conciliar intereses comunes y concretar alguna colaboración; y 2), el poder de los gobernadores, paradójicamente, no es suficiente si no se posee un perfil que lo haga consciente de la cuestión metropolitana y lo lleve a tener interés y voluntad para emprender una colaboración intermunicipal.

*Los empresarios sí deben estar en las colaboraciones.* Para ambos municipios la participación de los empresarios es necesaria. Dichas declaraciones quizá estén sostenidas en dos razones. La primera, que ambos municipios han establecido colaboraciones con grupos empresariales. La segunda, que el grado de conurbación hace que la relación gobierno-empresarios sea frecuente o itinerante en la regulación del territorio. De tal suerte que, no establecer colaboraciones con quien mediante el capital impacta el territorio y lo transforma, resulta imposible.

*La coordinación y la colaboración intermunicipal debe ser obligatoria para que funcione.* Ante el cuestionamiento sobre si la coordinación o la colaboración deben ser obligatorias para que sucedan, la respuesta en ambos municipios fue que sí debería ser obligatoria. Al respecto, el municipio en Tlaxcala refirió: “Sí [con risas], si no, no funciona” (informante A1, comunicación personal, 2020), mientras que en Puebla: “Pues tiene que [con risas], pues sí, la parte operativa no porque esa depende del municipio, pero para problemas sustantivos sí” (informante A1, comunicación personal, 2020). Las respuestas son reveladoras pues refuerzan la idea de que la buena voluntad no es suficiente para concretar una colaboración.

*El Fondo Metropolitano debe sufrir modificaciones, ¿pero en qué?* Ante el cuestionamiento sobre qué modificaciones debería sufrir el Fondo Metropolitano las respuestas fueron pobres. Al respecto, en el municipio de Tlaxcala se dijo que el Fondo debería ser adaptado a las particularidades de los municipios, mientras que en el de Puebla que debería ser modificada la manera en cómo se estaban asignando los recursos a los proyectos específicos. Sin más, no se manifestaron las principales críticas al Fondo Metropolitano ya revisadas en el capítulo III de este trabajo: 1) que el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala es un mecanismo deliberación en el cual pueden participar los municipios, pero que en la práctica únicamente participan el gobierno federal y los gobiernos estatales; y 2), que los municipios tienen voz, pero no voto

en el Consejo Técnico que define los proyectos que serán apoyados con recursos del Fondo Metropolitano.

*Yo no conozco, ni he participado con el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.* Tras haber recibido respuestas poco desarrolladas al cuestionamiento sobre las modificaciones que debía sufrir el Fondo Metropolitano, se inquirió a los informantes sobre qué modificaciones debería sufrir el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana para que el Fondo cumpliera con su principal objetivo: el desarrollo de la zona metropolitana. Las respuestas fueron terminantes.

En el caso de Puebla: “No conozco al Consejo Metropolitano, nunca he participado con ellos en nada. [...] ni idea, no, imagínate, ni siquiera conocemos eso” (informante A1, comunicación personal, 2020). Mientras que, en Tlaxcala, se dijo que: “deberían estar ahí [en el Consejo] para empezar personas que les interesa el desarrollo metropolitano, desarrollo urbano, de planeación [...] debe ser un consejo, pero de profesionales. No está formado así” (informante A2, comunicación personal, 2020). Si bien la respuesta del municipio tipo A en Tlaxcala es interesante, y ciertamente es necesario que en el Consejo participen expertos en el tema metropolitano, lo cierto es que tanto los municipios como los expertos pueden participar en el Consejo, pero no lo hacen. Se habría esperado entonces que el informante refiriera la deseabilidad de que ellos mismos como municipios participaran en el Consejo.

De estas declaraciones se puede aducir que los informantes de los municipios más poblados de cada entidad federativa en la ZMPT están excluidos de los mecanismos de gobernanza establecidos para el funcionamiento del Fondo Metropolitano y que no tienen pleno conocimiento sobre cómo funcionan dicho Fondo y sus mecanismos en la ZMPT. Sin más, los municipios metropolitanos más poblados de cada entidad no participan en los únicos mecanismos de gobernanza institucionalizados en la zona metropolitana.

*Una junta de coordinación metropolitana sí es necesaria, pero bajo ciertas condiciones.* Ante el cuestionamiento sobre la necesidad de crear una junta de coordinación metropolitana, compuesta únicamente por entes gubernamentales, que cuente con facultades para controlar la política de uso de suelo y las reservas territoriales en la ZMPT, ambos municipios declararon que sí es necesaria, aunque con ciertas condiciones. En el estado de Tlaxcala se dijo que:



No, no, este consejo no, a menos que se tenga experiencia profesional previa comprobable de los que van a participar, ahí sí [es viable], sino se presta a muchos intereses particulares [municipales] [...] yo sí quiero aquí el desarrollo de centros comerciales que me va a generar ingresos, pero a ti te mando el basurero. Entonces debe ser profesional antes que político. [¿Pero sí debería existir?] Pues preferentemente no, es mejor un instituto, un ente con ojos ajenos a los municipios, que vean el tema como un problema, eso debería funcionar (informante A2, comunicación personal, 2020).

Aunado a lo anterior, al inquirir al informante sobre las situaciones en que aún desde una perspectiva técnica se tienen que tomar decisiones y una postura frente a los problemas, el informante señaló que sólo entonces esa junta sí debería existir. El informante comentó que en caso de que existiera dicha junta, los tres órdenes de gobierno deberían participar, sin embargo, únicamente los municipios y los gobiernos estatales deberían tener voz y voto, mientras que el gobierno federal sólo debería participar como un regulador.

De igual manera, el informante señaló que la pertenencia a la Junta no debería someter a los municipios en automático a la ejecución de los acuerdos tomados por mayoría: “No lo creo, implicaría mucho desorden social, de inestabilidad de los gobiernos, no debería ser así” (informante A2, comunicación personal, 2020). Así como que la Junta debería someter a los municipios sólo a algunos acuerdos: “sólo algunos, en los que la particularidad no implique una amenaza a su soberanía [...] el municipio debe conservar su identidad, su autonomía” (informante A2, comunicación personal, 2020).

Por su parte, en Puebla el municipio tipo A señaló que una junta sí es necesaria, pero imposible en tanto no se faculte a la zona metropolitana para tener un gobierno intermedio, pues de lo contrario lo que prevalecerá será la autonomía municipal. Respecto a quienes deberían participar en la junta y con qué atribuciones, así como si la junta debería someter en automático a los municipios a los acuerdos tomados por mayoría, el informante señaló que no sabía, que eso era una cuestión jurídica, pero al insistirle sobre su opinión: “creo que es jurídico y tendría que estar estratificado para saber quién [tiene] más voz o más peso, o quién vota y quién sólo opina” (informante A1, comunicación personal, 2020).

De lo anterior se desprende tres ideas: 1) que en los municipios metropolitanos más poblados en cada estado no existe consenso sobre la necesidad de una Junta. Por un lado, se encuentra la resistencia a “relativizar” la autonomía municipal y, por otro, la necesidad de modificar los marcos jurídicos para la existencia de gobierno intermedios. 2) En uno de los

municipios existe una tensión sobre si el ámbito político o el ámbito técnico debe regular el territorio metropolitano, mientras que en el otro municipio no. Y 3), pese a todo lo anterior, ninguno de los informantes refirió que la Junta ya estaba prevista en el artículo 36 de la LGAHOTDU bajo el nombre de Comisión de Ordenamiento Territorial, tal como se expuso en el capítulo III de este trabajo. Es decir, ninguno señaló que no era necesario construir una Junta, sino simplemente poner en marcha lo que establece la LGAHOTDU.

*Un instituto metropolitano de planeación es necesario en la ZMPT.* Para ambos municipios es necesario crear un instituto metropolitano de planeación, sin embargo, sus funciones deben ser diferentes: en Tlaxcala, se dijo, tendría que asesorar de manera obligatoria a los municipios y emitir estudios, mientras que en Puebla la asesoría tendría que ser obligatoria para que funcione, pero no emitir estudios, sino encargarse de gestionar la coordinación y la colaboración: “no [debería emitir estudios], ya estamos sobrediagnosticados, o sobreestudiados, tendría que coordinar las acciones que siguen, pasar de la inacción a la acción” (informante A1, comunicación personal, 2020). Cabe mencionar que esta función ya la desempeñaba, al menos en sus estatutos, el desaparecido Imeplan, del cual ya se dio cuenta en el capítulo III de este trabajo.

Para ambos municipios, el instituto metropolitano debe ser autónomo, es decir, contar con recursos, ley orgánica y personalidad jurídica propia, sin embargo, no debe aprobar planes y programas de ordenamiento urbano, pues, aseguraron los informantes, esa es una competencia de los cabildos y los congresos. De igual forma, ambos municipios señalaron que dicho instituto debería rendir cuentas los municipios metropolitanos. Esta respuesta aclaró la tensión en el municipio tipo A en Tlaxcala, sobre cuál ámbito, si el académico o el político, debe regular el territorio: para dicho municipio los profesionales asesoran, mientras que el gobierno decide.

*Un consejo ciudadano metropolitano: necesario para unos, obstáculo para otros.* Frente al cuestionamiento sobre la necesidad de crear un consejo ciudadano metropolitano que funcionara como un consejo consultivo integrado por representantes de la sociedad civil de los distintos municipios metropolitanos, las respuestas fueron diametralmente diferentes. Mientras en Puebla, la respuesta fue que sí, pues se trata de gobernanza, en Tlaxcala la

respuesta fue que no, ya que “a veces es complicado trabajar con la ciudadanía” (informante A2, comunicación personal, 2020).

*Las consultas ciudadanas a nivel metropolitano sí son deseables.* Respecto al cuestionamiento sobre la deseabilidad de que existieran consultas ciudadanas a nivel metropolitano cuyos resultados fueran vinculantes, en ambos municipios se dijo que las consultas ciudadanas son deseables. En Puebla se dijo que, si a nivel municipal han sido un éxito, las consultas deberían replicarse a nivel metropolitano, mientras que, en Tlaxcala, se sugirió que deben realizarse toda vez que se trata de una buena práctica.

Las percepciones sobre cómo las características de la ZMPT facilitan u obstaculizan la construcción de redes intermunicipales de coordinación o colaboración

Una vez que se han revisado los posicionamientos político-técnicos resulta conveniente revisar cómo los informantes, basados en su experiencia en la administración municipal, perciben que ciertas características de la ZMPT, es decir del contexto, facilitan u obstaculizan la coordinación o colaboración intermunicipal. A continuación, se presentan dichas percepciones.

1. Los municipios. Para el municipio tipo A en Tlaxcala, los propios municipios si bien no obstaculizan, sí frenan la creación de coordinaciones o colaboraciones mediante el desconocimiento de los asuntos metropolitanos y la falta de interés. En Puebla, el informante no quiso emitir una opinión al respecto, pues aseguró que coordinar a los municipios es una obligación del gobierno del estado y no de los municipios. No obstante, aseguró que en las colaboraciones que han emprendido los municipios sí han mostrado voluntad. La diferencia en las respuestas quizá resida en las experiencias de éxito de cada uno de los municipios en las colaboraciones que han emprendido.

2. Los gobernadores. Para el municipio tipo A en Tlaxcala, los gobernadores obstaculizan la coordinación o la colaboración más que con su acción, con su inacción, generada principalmente por un perfil profesional que no tiene conciencia de los problemas metropolitanos. En cambio, en Puebla, se dijo que los gobernadores no tienen voluntad política para generar las colaboraciones intermunicipales metropolitanas, aunque también se

enfaticó que el cambio constante en quien preside el ejecutivo ha impedido a los gobiernos municipales la construcción de colaboraciones metropolitanas.

3. El gobierno federal. Para ambos municipios el gobierno federal ha sido de gran ayuda pues les ha ofrecido asesoría y recursos en varios de sus proyectos. Resulta necesario mencionar que para ambos municipios la federación no tiene la obligación de emprender procesos colaborativos, sino sólo apoyar a los municipios y estados que han emprendido dichos procesos.

4. Demandas o exigencias sociales. El municipio tipo A en Tlaxcala refirió que no ha habido exigencias o demandas sociales orientadas a que el municipio resuelva algún problema público de manera coordinada o colaborativa con otros municipios. Mientras que, en Puebla, se dijo que el tema de inseguridad pública es el único que ha llevado a una acción intermunicipal. El dato es revelador pues evidencia que las demandas sociales, incluida la de seguridad, han sido dirigidas a los gobiernos estatales, pero no a los municipios metropolitanos. De manera que se puede establecer que en el imaginario de las poblaciones municipales metropolitanas más grandes de cada entidad: 1) los municipios no son vistos como actores capaces de resolver problemas públicos de manera conjunta; y 2) la zona metropolitana no es vista como una escala desde la cual es posible resolver los problemas públicos municipales.

5. Las transferencias condicionadas de gobiernos supralocales para la realización de proyectos intermunicipales o metropolitanos. Sobre si las transferencias condicionadas para proyectos intermunicipales o metropolitanos son benéficas o perjudiciales, los municipios respondieron de manera diferente. En Tlaxcala se dijo:

Pues acá en el municipio tuvimos muy poca participación de recurso metropolitano, se lograron un par en administraciones pasadas. Pero te digo que ninguna de esas con el interés o el objetivo de hacer una planeación. Era de atraer recursos para aplicarlo en banquetas [...] Son un obstaculizador, por la manera en cómo percibe la autoridad municipal, local o estatal el fenómeno metropolitano, lo percibe como una bolsa de recursos en la que [quien] acapara más, mejor y [con eso se cree que] se va a desarrollar de mejor manera (informante A2, comunicación personal, 2020).

Mientras que en Puebla se sugirió que las transferencias condicionadas no eran ningún obstáculo en tanto que únicamente se tenían que cumplir con las reglas de operación.

Así, los comentarios reflejaron las dos principales posturas frente a las transferencias condicionadas: si las transferencias al ser condicionadas, por un lado, pueden asegurar que los recursos tengan un impacto metropolitano, por otro, pueden limitar a los municipios en la construcción de sus proyectos.

6. Los institutos de planeación. Ambos municipios declararon que tanto el Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (Imeplan) como el Instituto Municipal de Planeación Puebla (Implan Puebla) han facilitado la colaboración intermunicipal. Así, ambos coincidieron en que la desaparición del Imeplan es un retroceso.

7. El cambio de administraciones. Para ambos municipios el cambio de administraciones es un elemento que mina las colaboraciones. Para el municipio tipo A en Puebla la existencia de 5 cambios de administración en el gobierno del estado de Puebla implicó inestabilidad y falta de tiempo para emprender colaboraciones o coordinaciones. Mientras que, en Tlaxcala, se sostuvo que tanto la inestabilidad en el gobierno del estado de Puebla como la propia llegada de nuevas administraciones a los municipios poblanos en 2018 hicieron que todos los convenios de colaboración se vinieran abajo y que se tuviera que comenzar de nuevo un proceso de colaboración. Proceso que, a un año de que concluya la administración municipal, apenas comienza, refirió el informante.

8. El número de municipios metropolitanos. Para ambos municipios un gran número de municipios con quien negociar o ponerse de acuerdo no resulta un obstáculo o un inhibidor para construir una coordinación o una colaboración. Ambos informantes señalaron que están acostumbrados a eso, que el convencimiento de los otros colaboradores puede ser difícil, pero no imposible. Así: “a quien no entendía se le volvía a explicar, y a quien no le entendía se le volvía explicar” (informante A1, comunicación personal, 2020).

9. La configuración política de la zona metropolitana. Finalmente, ambos municipios refirieron que una alta diversidad de partidos dificulta la construcción de colaboraciones, sin embargo, esta afirmación fue matizada. En Tlaxcala, se dijo que las redes de funcionarios unidos por la academia y el ámbito profesional y laboral han permitido el establecimiento de colaboraciones aun entre municipios gobernados por diferentes partidos. Por su parte, en Puebla, se dijo que, si bien las cuestiones partidistas son importantes, más lo son las relaciones entre particulares.

## Las manifestaciones sobre los costos de transacción

Tras haber revisado los posicionamientos político-técnicos y las percepciones sobre cómo las características de la ZMPT afectan o permean la activación o construcción de redes de colaboración, a continuación, se revisan las manifestaciones sobre los costos de transacción que experimentan o han experimentado los municipios al momento de colaborar.

1. Temor a invertir recursos municipales. El municipio tipo A expresó en ambos estados que no ha experimentado temor a invertir recursos financieros, humanos, de tiempo o de legitimidad política en las colaboraciones. Al respecto, en Puebla se señaló que todo se hace en el marco de la ley y que al final existen necesidades ilimitadas y recursos limitados, por lo que “se abona a que esta coordinación nos dé acceso a otro tipo de recursos” (informante A1, comunicación personal, 2020). Sin embargo, al inquirirle sobre la existencia de temor en otros municipios colaboradores, el informante señaló que sí lo había, pero que precisamente por eso se debe tener: “una labor de convencimiento, todos te van a decir que no, -¡oye, pero es que mira!-, nadie te va a decir pásale qué necesitas, esa es una mentira [...] todos te van a decir no, entonces convences” (informante A1, comunicación personal, 2020). Por su parte el municipio tipo A en Tlaxcala señaló que no ha experimentado ese temor, pues él considera que el trabajo realizado puede ser retomado por otra administración.

2. Creencia que sostiene que “las colaboraciones son pérdida de tiempo en tanto no tienen resultados redituables ni seguros”. Ambos informantes refirieron que en su Ayuntamiento no se ha manifestado dicha creencia, pero no coincidieron en si esta creencia se ha manifestado en otros municipios al momento de colaborar. En Puebla se dijo que esa creencia no estaba presente en otros municipios, pues para eso está la labor de convencimiento, además de que “se va corriendo la voz” y termina por darse la colaboración. En Tlaxcala se dijo que esa creencia sí estaba presente, pero que esta se debía al desconocimiento, “si no conocen los lineamientos, si no conocen los procesos hasta institucionales, pues claro que dicen que “no, no lo sabía”, pero los demás [que sí] los conocen, le entran [a la colaboración]” (informante A2, comunicación personal, 2020).

3. Temor a la imposición de medidas. Ambos informantes refirieron que en su Ayuntamiento no se ha manifestado temor a que el gobierno federal, el gobierno estatal o algún gobierno municipal imponga sus decisiones a los colaboradores. No obstante, al

cuestionamiento sobre si los demás colaboradores habían experimentado ese temor, en Puebla se dijo que no se podía hablar por los demás, pero que seguramente se pudo haber dado un escenario de esta naturaleza, el cual a partir del consenso se superó. En Tlaxcala, por su parte se dijo que no se había manifestado ese temor entre los colaboradores, aunque se refirió que posiblemente se deba a que los mismos colaboradores no alcanzaban a dimensionar los compromisos y alcances de la colaboración.

#### Las asimetrías y la dependencia de recursos municipales

En cuanto a las asimetrías municipales, ambos municipios reconocieron que tenían mayores recursos respecto a los municipios metropolitanos de sus respectivos estados. Al momento de inquirirles sobre si esta asimetría era un obstáculo o inhibidor de la colaboración, las respuestas fueron distintas. En el estado de Tlaxcala, el municipio tipo A dijo que sí repercutía: “Nosotros éramos sede, entonces ellos se trasladaban. [...] Entonces les pegaba ¿no? Decíamos bueno, vamos a tu municipio, no pues no, “no tengo la capacidad” [para recibir a los colaboradores]. [...] se achicaban” (informante A”, comunicación, personal, 2020). Por el contrario, en Puebla se dijo que no repercutía, pues si había asimetrías en conocimientos o recursos financieros, el Ayuntamiento del informante trataba de que no incidieran.

Finalmente, cabe mencionar que pese a tener las mayores capacidades institucionales, los municipios tipo A refirieron que dependían de la colaboración de los otros municipios, incluso de los más pequeños, para resolver determinados problemas públicos.

#### 4.1.3 Los factores de tercer orden

Una vez que se han expuesto los factores de primer orden del municipio tipo A en ambos estados, es posible señalar que existen más similitudes que diferencias. Las diferencias estriban básicamente en: las capacidades institucionales —financieras, democráticas, geográficas—; los tipos de problemas urbanos que se deben solucionar —unos centrados en la regulación de los asentamientos humanos, otros en los estragos del crecimiento urbano—; los servicios públicos que se proveen; y la conciencia metropolitana que percibe el asunto metropolitano como un problema que, por un lado, debe ser resuelto en el ámbito técnico y, por otro, debe ser resuelto en el ámbito político.

Mientras que las similitudes radican en que, pese a ser los municipios con mayores capacidades en cada uno de los estados: tienen limitaciones financieras y de recursos humanos para actualizar sus programas de ordenamiento territorial y hacerlos cumplir; tienen noción plena de la existencia de la zona metropolitana; conciben los problemas de desarrollo urbano con relativa pobreza, centrados casi únicamente en la planeación y en la regulación del territorio; perciben los problemas municipales en materia de desarrollo urbano de manera “aespacial”, restringida a las fronteras municipales y a la conurbación, dejando de lado la dinámica urbano-rural; extrapolan la pobreza con que conciben los problemas municipales a la manera en cómo conciben los problemas metropolitanos; no conciben la falta de coordinación y colaboración intermunicipal ni como un problema de desarrollo urbano municipal, ni como un problema de desarrollo urbano metropolitano; y, en consecuencia, no identifican la concentración poblacional y económica y las grandes asimetrías municipales entre los principales problemas metropolitanos.

Posteriormente, al exponer los factores de segundo orden del municipio tipo A en ambos estados, que como ya se ha establecido surgen de la interacción de los factores de primer orden con el contexto, se encontró que nuevamente las similitudes son mayores que las diferencias.

Básicamente, los municipios coinciden en los objetivos, aunque difieren pocas veces en las formas. Sin más, ambos municipios: consideran positivo el reconocimiento de la ZMPT, pero desde un punto de vista restringido al urbanismo; no manifiestan un conocimiento pleno de los criterios utilizados en 2017 por Sedatu Conapo e Inegi para la delimitación de las zonas metropolitanas; sugieren que los criterios utilizados por dicho grupo interinstitucional deben ser mejorados y complementados, pero no especifican de manera puntual ni cuáles criterios, ni cómo éstos pueden ser mejorados, lo que refuerza la idea de un desconocimiento de dichos criterios; y no asumen una posición crítica y puntual sobre el conjunto de municipios que integran la ZMPT, al grado que no refieren, ni expresan una postura frente a la clasificación de municipios centrales y exteriores que ha hecho el grupo interinstitucional.

De igual forma, ambos municipios no refieren a las interdependencias municipales ni como criterios para la delimitación, ni como criterios para la construcción social y política de la zona metropolitana; consideran que el reconocimiento de la ZMPT es útil para el municipio,



aunque por diferentes motivos; coinciden en que el municipio es el responsable de los problemas metropolitanos, sin embargo divergen en cómo resolver dichos problemas; convergen en que todos los actores metropolitanos deben participar en la solución de los problemas metropolitanos, pero están en desacuerdo sobre si los ciudadanos o la sociedad civil debe participar; y coinciden en que los problemas municipales son susceptibles de solucionarse de manera colaborativa, aunque divergen sobre si todos o sólo algunos problemas deben someterse a la coordinación y la colaboración.

Ambos municipios también coinciden en que el gobierno federal debe participar de manera subsidiaria; están de acuerdo en que los gobiernos estatales participen, aunque por distintas razones que pueden ser complementarias: los gobernadores tienen suficiente poder para emprender coordinaciones y colaboraciones, pero depende de su voluntad y de su perfil profesional; coinciden en que los empresarios no pueden estar ausentes de las colaboraciones; están de acuerdo en que la coordinación y/o colaboración deben ser obligatorias para que funcionen; no conocen de manera plena el funcionamiento del Fondo Metropolitano, así como los mecanismos de gobernanza de dicho Fondo; comparten la convicción de que el Fondo Metropolitano debe sufrir cambios, aunque no hacen alusión a las principales críticas que se han hecho al Fondo Metropolitano; coinciden en que una junta de coordinación metropolitana es necesaria, pero bajo ciertas condiciones, sin embargo, ninguno refiere a que ese mecanismo ya está previsto en la LGAHOTDU; coinciden en que es necesario un instituto de planeación metropolitano, autónomo, pero que no apruebe planes ni programas; y están de acuerdo en la existencia de consultas públicas a nivel metropolitano.

En contraste, las diferencias son mínimas y se corresponden con los factores de primer orden. Los municipios discrepan: en la necesidad de crear un consejo ciudadano metropolitano; en la manera de concebir el asunto metropolitano, ya sea como un problema técnico o como un problema político; y sobre qué es necesario hacer para que mejorar la gobernanza de la zona metropolitana: mientras uno sostiene que más recursos financieros y un instituto metropolitano de planeación que asesore a los gobiernos en la planeación y la regulación el territorio, el otro, sin excluir la idea de más recursos y de un instituto, la necesidad de un gobierno intermedio metropolitano.

Una vez que se ha expuesto que el municipio tipo A no encuentra grandes diferencias entre sus factores de segundo orden en ambos estados, sino amplios consensos, se esperaría que al menos estos municipios homólogos tuvieran amplios incentivos para colaborar entre sí. Ambos poseen una condición similar en cada uno de sus estados; perciben la realidad metropolitana de manera muy semejante; manifiestan posicionamientos político-técnicos muy similares; expresan los mismos costos de transacción y percepciones similares sobre cómo las características de la zona metropolitana afectan los procesos de colaboración y, aunque poseen capacidades institucionales asimétricas, se enfrentan a problemas similares y compartidos.

Aunado a estos incentivos, se encuentra que ambos municipios poseen una noción de agencia, de la cual, si tuviéramos que indicar su grado, sería alto. Al cuestionamiento sobre qué papel pueden desempeñar su municipio y ellos mismos en la construcción de redes de colaboración a nivel metropolitano, ambos señalaron que un papel muy importante, dado que ya lo han hecho. Al respecto, en Tlaxcala, incluso se señaló que se tiene una misión pedagógica:

el papel del municipio debe ser relevante, siempre tomado en cuenta, puesto que sentimos que somos un municipio importante, no sólo por la extensión territorial, sino que como nosotros estamos junto a la Ciudad de Puebla, que es la ciudad central de la zona metropolitana, los problemas los vivimos de manera más común [con otros municipios], hemos resuelto algunos [problemas] y seríamos como un modelo de referencia ya sea para los problemas o para las soluciones, entonces debemos jugar un papel muy importante ahí, o debemos ser un eje” (informante A2, comunicación personal, 2020).

Estos incentivos como esta noción de agencia en el municipio tipo A se han traducido en colaboraciones o intentos de colaboración en ambos estados. De hecho, durante el periodo 2017-marzo 2020 que abarca este trabajo, el municipio entrevistado en Puebla es el único municipio de la ZMPT que ha detonado un proceso de colaboración a nivel metropolitano, mientras que el municipio entrevistado en Tlaxcala es el único que ha detonado un proceso de colaboración entre los municipios metropolitanos pertenecientes al estado de Tlaxcala.

Así, el municipio tipo A entrevistado en Puebla es el activador de la red tipo I1 o asociación intermunicipal a escala sistémica, mientras que el municipio entrevistado en Tlaxcala el de la red tipo I2 o asociación intermunicipal a escala estatal. Ambas redes de colaboración son informales, en tanto no han alcanzado a concretar convenios vinculantes

intermunicipales metropolitanos, y por lo tanto tampoco proyectos que impliquen un “hacer” o “invertir juntos”, sin embargo, se trata de las experiencias de colaboración más deseables que existen en la ZMPT. Esto dado que se trata de colaboraciones que: tienen una lógica de construcción *bottom-up*, implican relaciones horizontales y manifiestan accesibilidad alta. De ahí que sea deseable su transición hacia redes de colaboración duraderas a partir de convenios vinculantes.

Pero, ¿a qué se debe que estas redes no transiten hacia colaboraciones formales? En la voz de los informantes, en Tlaxcala, a la falta de financiamiento público, mientras que, en Puebla, a la falta de voluntad política.

## 4.2 La trayectoria del municipio tipo B o de los municipios contiguos

### 4.2.1 Los factores de primer orden

El municipio tipo B o más grande en población y contiguo al más grande en población en cada una de las entidades federativas —Puebla y Tlaxcala— posee diferencias significativas en términos de población y territorio. Esto se debe principalmente a que, pese a estar contiguos al municipio tipo A en cada estado, ambos municipios tipo B han experimentado diferentes ritmos de crecimiento poblacional. O, más específicamente, a que el crecimiento más intenso de la conurbación en toda la zona metropolitana se ha orientado hacia el municipio tipo B en Puebla.

De esta manera, resulta necesario mencionar que, si bien en Puebla el municipio tipo B está ampliamente conurbado al tipo A, en Tlaxcala el tipo B no lo está ampliamente. El municipio tipo B en Tlaxcala está conurbado únicamente mediante las vías de comunicación no sólo al municipio tipo A en Tlaxcala, sino también al municipio tipo A en Puebla. De hecho, ambos municipios tipo A ejercen influencia sobre él, aunque esta influencia es más fuerte por parte del municipio tipo A de Puebla.

Esta diferenciación en cuanto a nivel de población y grado de conurbación hace que el municipio tipo B manifieste diferencias significativas en capacidades institucionales en cada estado. En cuanto a las capacidades financieras, el municipio tipo B en Puebla manifiesta una de las mayores independencias financieras respecto a los gobiernos supralocales en toda la zona metropolitana, mientras que en Tlaxcala una de las mayores dependencias por arriba de

90 por ciento de su presupuesto de ingresos. Esas diferencias se traducen en aparatos burocráticos asimétricos. Mientras en Puebla existen secretarías, en Tlaxcala únicamente direcciones. Así, en Puebla existe una secretaría dedicada únicamente al desarrollo urbano, mientras que en Tlaxcala una dirección que se ocupa tanto de las obras públicas como del desarrollo urbano.

Resulta necesario aclarar que la especialización administrativa es mayor en el municipio tipo A de Puebla que en el municipio tipo B de ambos estados. Sin embargo, es interesante mencionar que el municipio tipo B en Puebla, pese a contar con secretarías, no cuenta con un instituto de planeación, mientras que el municipio tipo B en Tlaxcala, pese a contar con direcciones, sí cuenta con uno. Pese a lo anterior, el municipio tipo B, como el A, cuenta con planes de desarrollo, pero no con programas de ordenamiento territorial actualizados.

En cuanto a las características económicas, el municipio tipo B difiere en ambos estados. Mientras en Puebla, son dominantes los servicios, en Tlaxcala son dominantes las actividades secundarias. Los problemas urbanos son parecidos, pero no iguales. En Tlaxcala, generados principalmente por el crecimiento de la lotificación y la construcción de industrias, en Puebla por la especulación inmobiliaria y el crecimiento de zonas habitacionales y la instalación de centros de negocios.

En cuanto a los problemas en materia de desarrollo social, el municipio tipo B presenta en esencia los mismos que el tipo A: inseguridad pública, empleo precario, economía informal, contaminación del agua, el suelo y el aire, por mencionar algunos. Lo mismo sucede con los servicios públicos básicos: el municipio tipo B presenta altos niveles de cobertura como el municipio tipo A. Pese a esto, el municipio tipo B en Puebla posee, a diferencia de Tlaxcala, organismos operadores de limpia y recolección de residuos y de agua potable, drenaje, saneamiento y alcantarillado. No obstante, ninguno de los dos ofrece servicios más complejos y de alta inversión como el tratamiento de aguas residuales.

Respecto a las capacidades geográficas, el municipio tipo B en Puebla constituye un puente comunicante en tanto tiene vecindad con el municipio más grande de la zona, los municipios contiguos al más grande y los municipios poblanos metropolitanos más pequeños.

En Tlaxcala constituye también un puente comunicante, pero únicamente entre el municipio más grande de la zona y los municipios intermedios tlaxcaltecas.

Hasta aquí fue posible, mediante investigación documental, dar cuenta del municipio tipo B en Tlaxcala. Debido a que dicho municipio no respondió a la invitación para realizar una entrevista y a que la contingencia generada por el Sars-CoV-2 impidió seguir gestionando dicha entrevista, no se podrá hacer un comparativo mayor, por falta de información, con el municipio tipo B en Puebla. En un momento se pensó que podría subsanarse este déficit con información proveniente de solicitudes de acceso a la información, por lo que se hicieron, sin embargo, debido a la contingencia sanitaria el municipio ha postergado las fechas de entrega de respuestas y no se cuenta aún con la información.

El municipio tipo B en Puebla presenta capacidades democráticas limitadas. A decir del informante, no existen consejos ciudadanos, ni presupuestos participativos, únicamente comités de ciudadanos y consultas públicas en el marco de la construcción del programa municipal de desarrollo.

En cuanto a la “conciencia metropolitana”, se puede decir que el municipio tipo B en Puebla tiene plena conciencia sobre la existencia de la zona metropolitana, pues reconoce con mucha facilidad los municipios que la componen e incluso la historia de cómo se fue reconociendo y delimitando en el ámbito gubernamental. Es más, el conocimiento que presenta este municipio no sólo corresponde a la zona metropolitana, sino a la región Puebla-Tlaxcala. El municipio B declaró estar “muy” familiarizado con los criterios utilizados por el grupo interinstitucional integrado por Sedatu, Conapo e Inegi para la delimitación de la ZMPT. Así, con base en las declaraciones del informante, se puede argüir que el municipio tipo B está al tanto de la cuestión metropolitana.

Para continuar con la descripción de la conciencia metropolitana es necesario dar cuenta de cuatro elementos. El primero tiene que ver con que el municipio tipo B en Puebla, a diferencia del tipo A, no identificó únicamente la planeación y el ordenamiento del territorio como los principales problemas municipales en materia de desarrollo urbano. Identificó también los problemas de provisión de servicios como agua potable, alumbrado y pavimentación. Así como problemas de movilidad, especulación inmobiliaria e incluso de

seguridad pública. Sin embargo, dejó de lado casi los mismos temas que el municipio tipo A: la concentración espacial de la pobreza, el derecho a la ciudad, la progresividad del espacio público, la planeación económica del territorio, la política habitacional, la gestión integral de los residuos sólidos, la gestión integral del agua y los recursos hídricos, el equipamiento urbano, la gestión de riesgos o la resiliencia urbana.

Resulta interesante mencionar que para el municipio tipo B los problemas de la planeación y la regulación del territorio son un asunto que puede resolver el Ayuntamiento sin mayor problema. Sumado a esto, el informante refirió que la importancia de la secretaría estriba en que es la instancia municipal que mayores ingresos reporta a las arcas municipales. De ambas declaraciones se deduce que el crecimiento urbano en el municipio tipo B en Puebla es tal que los recursos generados por su regulación son suficientes como para asegurar la planeación y el ordenamiento del territorio, no así para desarrollar proyectos de otra índole en dicha secretaría.

El segundo elemento tiene que ver con que el municipio tipo B, a diferencia del tipo A, sí frasea los problemas de desarrollo urbano de manera espacial, aunque con relativa restricción a los límites municipales. De esta manera, todos los problemas fueron descritos a partir de su localización en el territorio municipal o metropolitano. Así, por ejemplo, se refirió: “somos un municipio intermedio [entre el municipio de Puebla y otros municipios], de paso, con problemas de conflicto vial [...] [pese a que] tenemos vialidades de impacto regional” (informante B1, comunicación personal, 2020).

Pese a que el informante percibe el problema municipal como la “parte” de un problema cuya “geometría” es mayor a los límites municipales, lo cierto es que el municipio tipo B no concibe a los problemas municipales como “problemas compartidos” con otros municipios. Esto queda evidenciado cuando el informante nunca refirió a los problemas generados por límites municipales imprecisos hasta que se le inquirió sobre ellos. Fue entonces cuando el informante señaló que existen importantes problemas de municipalización de servicios y de regulación del crecimiento urbano que requieren ser tratados de manera intermunicipal.

Esta falta de apropiación de los “problemas compartidos” se evidencia cuando el informante señaló que frente a los problemas generados por fronteras municipales

imprecisas: “seguimos luchando [contra dichos problemas] cada quien dentro de su territorio, por el estira y afloja que tenemos entre nosotros [los municipios] para colaborar” (informante B1, comunicación personal, 2020).

Por otra parte, el municipio tipo B, al igual que el municipio tipo A, señaló que los principales problemas en materia de desarrollo urbano los comparte con los municipios conurbados. Lo que sugiere que el municipio tipo B también percibe los problemas urbanos restringidos a la conurbación, dejando de lado las dinámicas entre lo urbano y lo rural que comparte con otros municipios que también son metropolitanos.

El tercer elemento tiene que ver con el que municipio tipo B al igual que el A imagina con pobreza los problemas metropolitanos. El informante refirió que los principales problemas son la movilidad y la necesidad de planear el territorio. No obstante, el informante fue el único, entre todos los entrevistados, que refirió al problema metropolitano de la concentración. Al respecto señaló: “Necesitamos crear reservas territoriales porque con ese reordenamiento del territorio podríamos reequilibrar el crecimiento, porque todo sigue y quiere seguir viniéndose hacia Puebla” (informante B1, comunicación personal, 2020).

Pese a lo anterior, al igual que en el tipo A, el municipio tipo B extrapola la pobreza con que identifica los problemas municipales a la manera en cómo identifica los problemas metropolitanos. De los trece temas de interés metropolitano establecidos en el artículo 34° de la LGAHOTDU, los cuales ya han sido referidos en el capítulo III, únicamente se enuncian dos: la movilidad y la planeación del territorio.

Finalmente, el cuarto elemento estriba en que, si bien el municipio tipo B refirió a una ausencia de colaboración intermunicipal, nunca refirió a esta ausencia como un problema de desarrollo municipal o desarrollo metropolitano. Así, la coordinación o la colaboración intermunicipal o intergubernamental no son percibidas como un déficit que debe solventarse.

Con lo establecido hasta ahora, se puede sostener que el municipio tipo B manifiesta una “conciencia metropolitana” de intensidad media. Esto dado que: reconoce con facilidad la existencia de la ZMPT; identifica los municipios que la integran; conoce el proceso histórico de la propia zona; y dice estar “muy” familiarizado con los criterios utilizados por el grupo interinstitucional. Sin embargo, identifica con relativa pobreza los problemas

metropolitanos y no concibe la ausencia de coordinación o colaboración intergubernamental como problemas metropolitanos, por lo que se deduce que los problemas metropolitanos no están integrados en la agenda de gobierno.

#### 4.2.2 Los factores de segundo orden

##### Los posicionamientos político-técnicos

Una vez expuesto el estado que guardan los factores de primer orden —capacidades institucionales, problemas públicos, cobertura de servicios públicos y “conciencia metropolitana”—, se encontró con base en las declaraciones de los funcionarios entrevistados los siguientes posicionamientos político-técnicos.

*El reconocimiento de la ZMPT es importante porque ayudó a hacer consciente que la zona metropolitana existe y requiere ser planeada.* De acuerdo con el informante B1, el reconocimiento constituyó “un referente útil para que el desarrollo de la zona metropolitana fuera programado” (informante B1, comunicación personal, 2020). Así, para el informante, el reconocimiento permitió visibilizar que la zona metropolitana existía y que requería ser planeada. Pese a esto, es importante señalar que el informante no refirió que el reconocimiento fue útil en la medida que puso en el debate público una nueva escala de intervención gubernamental, la cual desempeña un papel importante en la economía internacional y en la calidad de vida de sus habitantes.

*Los lineamientos utilizados por el grupo interinstitucional fueron los adecuados y no debería haber otros.* Para el informante B1 los lineamientos utilizados por el grupo interinstitucional fueron los adecuados y no debería haber otros. Al respecto señaló: “No [debe haber otros criterios] porque si aplicas más variables al ratito ya te pierdes y dices por qué no meto otro municipio. Como fue el caso de Atlixco, ahí fue la lejanía la que lo sacó de la ZMPT” (informante B1, comunicación personal, 2020). Pese a que el informante refirió a la variable de la distancia, nunca emitió alguna observación sobre los otros cinco criterios utilizados por el grupo interinstitucional. Y lo más importante, tampoco señaló que las interdependencias económicas, políticas, sociales e incluso culturales deberían ser tomadas en cuenta para delimitar las zonas metropolitanas. Esto permite sostener que el municipio



tipo B en Puebla concibe que la delimitación de la zona metropolitana debe ceñirse únicamente a criterios de continuidad física y funcionalidad económica.

*La composición actual de la ZMPT es buena.* Para el municipio tipo B la composición actual de la ZMPT es buena. No obstante, pese a inquirirle, no refirió nada respecto a la clasificación entre municipios centrales y exteriores que hace el grupo interinstitucional. Esto no pone en tela de juicio el conocimiento sobre la ZMPT, pero sí el conocimiento sobre la publicación del grupo interinstitucional de 2017.

*El reconocimiento de la ZMPT sí es útil para el municipio.* El informante refirió que el reconocimiento es muy útil para su municipio pues dicho municipio es el centro de la ZMPT. De manera que atender los problemas de la zona metropolitana, implica atender también los problemas municipales.

*El gobierno federal es quien puede y debe solucionar los problemas metropolitanos, con infraestructura vial principalmente.* Para el informante del municipio tipo B, a diferencia del tipo A, el gobierno federal, mediante la Sedatu, es quien debe y puede solucionar los problemas metropolitanos con sus recursos y capacidades, principalmente mediante infraestructura vial. El informante refirió: “El gobierno federal debe retomar el programa metropolitano [...] generalmente siempre con infraestructura, [porque] mientras tú mejoras la infraestructura vial, todo lo demás funciona, si tú no mejoras la estructura vial no funciona” (informante B1, comunicación personal, 2020). Esta aseveración permite establecer que el municipio tipo B considera que la solución a la cuestión metropolitana viene dada de arriba hacia abajo y a partir de obras de infraestructura.

*Los problemas metropolitanos deben ser resueltos por el gobierno federal y los gobiernos estatales.* Frente al cuestionamiento de la preferencia sobre las distintas vías de solución de los problemas metropolitanos, el informante refirió que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben encargarse de la solución de los problemas. El gobierno federal mediante recursos financieros y los gobiernos estatales mediante la coordinación de los municipios. Para el informante, el papel de los gobiernos estatales es decisivo al momento de concretar una coordinación o colaboración para la solución de los problemas metropolitanos. Al respecto señaló: “Mira es que desde el momento en que los estados logran ponerse de acuerdo, los municipios automáticamente se unen. [Los municipios] son como los hijos, si

los papás no se ponen de acuerdo, los hijos no van a hacer nada” (Informante B1, comunicación personal, 2020).

Lo anterior, al menos desde el punto de vista del informante B1, permite establecer dos cosas: 1) la capacidad colaborativa del municipio es casi nula que requiere de la guía de un ente superior en capacidades que lo obligue o le muestre cómo colaborar; y 2), el poder de los gobernadores sobre los municipios es tal que, sumado a la incapacidad municipal para colaborar, se convierte en un elemento indispensable para que las coordinaciones o colaboraciones funcionen.

*El gobierno metropolitano no debe existir.* Para el informante B1, los municipios deben seguir operando en tanto son autónomos, mientras que los gobiernos estatales deben ser los encargados de velar por la solución de los problemas que escapan a las jurisdicciones municipales. Así, para dicho informante, el federalismo mexicano provee la solución a los problemas metropolitanos y por lo tanto no es necesaria la existencia de gobiernos intermedios o metropolitanos.

*Todos los problemas en materia de desarrollo urbano deben ser solucionados mediante coordinación o colaboración.* Para el informante B1, todos los problemas municipales en materia de desarrollo urbano rebasan los límites municipales por lo que su solución requiere de la coordinación y la colaboración.

*La participación de las universidades es deseable, pero sólo en cierta medida.* Para el informante B1, si bien las universidades aportan conocimiento, lo cierto es que su participación no ha sido benéfica en el proceso de planeación del territorio. El informante señaló que las universidades han funcionado como una especie de observatorios ciudadanos que han alentado a los pobladores a asumir roles que no les corresponden en el proceso de planeación. Al respecto, el informante señaló:

En lugar de que asesoren a la gente, la ponen en nuestra contra. [...] Lo que han tratado de fomentar es de “no permitas que ellos [el gobierno] te digan cómo hacer las cosas, tú tienes que decirle cómo”. Y es que la planeación no es así, [en la planeación] [...] el gobierno identifica las problemáticas, consulta a los pobladores y les explica por qué se planea así. Ellos [las universidades] les han vendido la idea de que ellos [los pobladores] son la solución de todo y que lo que ellos [los pobladores] proponen, eso se ha de hacer. [...] Entonces los

agarran [los pobladores a las universidades] como sus guaruras [para] “ven ayúdame a pelearme con el gobierno (Informante B1, comunicación personal, 2020).

Aunado a lo anterior, el descontento del informante con las universidades radica en la actitud que éstas asumen frente a la planeación:

Yo siempre he tenido el problema con las universidades porque no es lo mismo tener una planeación teórica [que una práctica], a veces son propuestas muy utópicas que nunca se van a reflejar en la realidad. Es ese choque, esas asesorías [a los pobladores] que, en lugar de ayudarnos, se vuelven en contra (informante B1, comunicación personal, 2020).

De esta manera, se puede sostener que el municipio tipo B manifiesta cierta dificultad para gestionar la pluralidad en los procesos de planeación y que concibe la planeación como un proceso construido de arriba hacia abajo.

*Los ciudadanos y la sociedad civil pueden opinar, pero no construir soluciones ni tomar decisiones.* De acuerdo con el informante B1, los ciudadanos y la sociedad civil pueden participar en las consultas públicas, pero no construir las soluciones, ni tomar decisiones. Al respecto señaló:

sí es importante su participación, pero una vez que se tengan propuestas de trabajo para que las conozcan y opinen. [...] No que ellos [los ciudadanos y las asociaciones civiles] tomen decisiones que no les corresponden”. [...] Pues para eso te eligieron como gobierno, para que gobiernes, para que tú tomes decisiones (informante B1, comunicación personal, 2020).

*Los empresarios deben participar únicamente con opiniones.* Para el informante tipo B1, los empresarios pueden participar en las colaboraciones, sin embargo, sólo cuando ya se tienen propuestas de trabajo y con el único fin de conocer su punto de vista. Los empresarios, de acuerdo con el informante, al igual que los ciudadanos no deberían asumir roles centrales en los procesos de planeación.

*La coordinación y la colaboración deben ser obligatorias para que puedan existir.* El informante B1 señaló que la coordinación y la colaboración deben ser obligatorias no sólo para que puedan funcionar, sino para que puedan existir. Al respecto señaló:

Sobre todo, si no se decreta, los estados no van a hacer caso, si no hay una disposición federal, mientras no haya nada que los obligue, los otros [los estados] no lo van a hacer. Cuando tú le das órdenes a los estados, automáticamente [a] los municipios los jalas. Ahí ya tú no les preguntas: “¿quieres participar?”; tú los llamas a que tienen que participar. Mientras los estados no se pongan de acuerdo, los municipios [dicen]: “para que yo me peleó con el otro [municipio], si él [gobierno del estado] tiene 6 [años] y yo [municipio] 3 [años], y no se

pode acuerdo [el gobierno del estado], para qué yo [municipio] me desgasto (informante B1, comunicación personal, 2020).

*Sé que existe, pero desconozco cómo funciona el Fondo Metropolitano.* El informante B1 refirió que conocía cómo funcionaba el Fondo Metropolitano hace algunos años, pero que actualmente ignoraba su funcionamiento. Al inquirirle sobre cómo funcionaba anteriormente el Fondo, el informante refirió que no lo recordaba bien, pero que quien se hacía cargo era la Secretaría de Finanzas del estado, la cual con base en un catálogo de proyectos y en el programa metropolitano decidía los proyectos que serían financiados. Algo que, como se ha señalado ya en el capítulo III, no dista mucho de cómo opera actualmente.

*Yo no conozco el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.* El informante refirió que no conocía el Consejo para el Desarrollo de la Zona, ni cómo funcionaba. De esta manera fue imposible inquirirle qué mejoras debería tener dicho Consejo para que el Fondo cumpliera de mejor manera con su objetivo. Frente al cuestionamiento sobre si su municipio ha participado en dicho Consejo, el informante refirió que seguramente sí en los primeros ejercicios de tal mecanismo, pero que actualmente no. Con las aseveraciones hechas por el informante, es posible sostener que el municipio tipo B en Puebla, no sólo es excluido de los mecanismos de gobernanza del Fondo Metropolitano por las secretarías estatales, sino por sí mismo, pues desconoce cómo funcionan dichos mecanismos.

*Una junta de coordinación metropolitana sí debería existir, pero no todos deberían tener voto.* El informante refirió que sí debería existir una junta de coordinación metropolitana compuesta únicamente por entes gubernamentales, que cuente con facultades para controlar la política de uso de suelo y las reservas territoriales en la ZMPT. De acuerdo con el informante los tres órdenes de gobierno deberían de participar, sin embargo, sólo la federación y los gobiernos estatales deberían tener voto en la Junta, mientras que los municipios únicamente voz. Al respecto, el informante señaló:

[La función del] estado es regular a los municipios, y ya los municipios aterrizamos las propuestas, y la federación marca los principales lineamientos de la ZMPT. [...] No [todos deberían votar]. Evidentemente el nivel de responsabilidad es diferente porque al final de cuentas quien va a dar los recursos es la federación. Yo federación te voy a dar [a ti gobierno estatal] recursos siempre y cuando me entregues tu planeación, y tú municipio te doy recursos si me entregas tu territorio ordenado. [Entonces, ¿el municipio no debería votar?] No, no, no.

Aunque todos son autónomos, el peso lo lleva el gobierno del estado. El estado marca las políticas [...] de redensificación, de impulso, de consolidación. No le puedes dejar [ese] papel al municipio. El municipio puede decir yo quiero crecimiento habitacional, pero ¿si no tiene agua, caminos? Tú [municipio] no juegas ese papel, el que juega ese papel es el estado. Cada quien tiene su jerarquía. ¿Sería deseable que los municipios pudieran decidir en el proceso de planeación? No, lo municipios no tienen la capacidad. Porque quien ve la planeación integral es el estado, el municipio ve su territorio, pero el estado ve la relación con otros municipios (informante B1, comunicación personal, 2020).

Estas aseveraciones, refuerzan la idea de que el municipio tipo B en Puebla concibe la gobernanza como un proceso tradicional que se construye de arriba hacia abajo. Así, desde el marco del federalismo, el informante hace hincapié en las capacidades de los gobiernos supralocales, sin embargo, olvida o deja de lado que el asociacionismo intermunicipal es un elemento que puede ser utilizado precisamente, también en el marco del federalismo, para hacer un contrapeso a los gobiernos supralocales. En cuanto a la obligatoriedad de los acuerdos tomados por la Junta, el informante señaló que sólo algunos acuerdos deberían tener carácter vinculante.

Al final, pese a cómo imagina que debería funcionar la Junta, el informante nunca señaló que dicho mecanismo institucional de gobernanza ya estaba previsto en el artículo 36 de la LGAHOTDU, bajo el nombre de Comisión de Ordenamiento Territorial.

*Un instituto metropolitano de planeación no debería existir.* De acuerdo con el informante B1, un instituto metropolitano de planeación no debería de existir y mucho menos ser autónomo. El informante señaló: “Yo no estoy de acuerdo con los descentralizados porque muchas veces no ven por los intereses de los municipios, a veces como que se van a otros intereses, más como a intereses inmobiliarios que a los intereses de la población” (informante B1, comunicación personal, 2020).

Así, para el informante, los institutos en caso de existir deberían emitir estudios, pero no asesorar, pues su ámbito de competencias es distinto al del gobierno: “Yo he hecho la planeación y los institutos no me han aportado nada, si cambiaran su forma de pensar, si conocieran las reglas del gobierno conocer qué se puede hacer y qué no se puede hacer. Porque ellos tienen la mentalidad de que van a hacer la propuesta para que el estado la ejecute. No es así. [...] No asesorar, no tienen la capacidad de un gobierno” (informante B1, comunicación personal, 2020).

*Un consejo ciudadano metropolitano no es necesario. / Las consultas ciudadanas no deben existir, basta con la consulta pública.* Para el informante B1, un consejo ciudadano metropolitano no es necesario, basta con las consultas públicas que hace el gobierno municipal al momento de crear los planes y programas de desarrollo. Frente al cuestionamiento sobre si deberían existir consultas ciudadanas a nivel metropolitano, el informante expuso que no, pues quien debe tomar las decisiones es el gobierno, no la ciudadanía.

Las percepciones sobre cómo las características de la ZMPT facilitan u obstaculizan la construcción de redes intermunicipales de coordinación o colaboración

Una vez que se conocen los posicionamientos político-técnicos del municipio tipo B en Puebla, resulta importante describir cómo dicho municipio percibe que las características de la ZMPT facilitan u obstaculizan la coordinación o la colaboración.

1. Los municipios. Para el municipio tipo B en Puebla, los municipios sí obstaculizan los procesos de coordinación y colaboración. El informante sugirió que es la propia naturaleza de la colaboración la que impide que los municipios se coordinen o colaboren. Para el informante la colaboración siempre lleva a “beneficios no parejos”, de ahí que el gobierno estatal tenga que regular a los municipios y obligarlos a colaborar, “porque es necesario” independientemente de los beneficios o intereses que tenga cada municipio.

2. Los gobernadores. El municipio B en Puebla consideró que los gobernadores son los principales responsables de que los procesos de colaboración o coordinación no existan. Para el informante, la cuestión metropolitana está fuera de la agenda de los gobiernos estatales.

No hay voluntad de los gobernadores para preocuparse de la zona metropolitana, más bien para ocuparse, se preocupan, pero no se ocupan. Saben de los problemas que tiene la zona, pero no intervienen con recursos. Si ellos no tienen recursos, pues me pongo de acuerdo para decirle a la federación: “nos falta esto o lo otro”. Falta interés en los estados (informante B1, comunicación personal, 2020).

3. El gobierno federal. El municipio B en Puebla señaló que el gobierno federal únicamente obstaculiza los procesos de colaboración mediante la restricción de recursos financieros para la realización de proyectos.

4. Demandas o exigencias sociales. El municipio B en Puebla refirió que sí han existido exigencias o demandas sociales orientadas a que el municipio resuelva los problemas de especulación inmobiliaria de manera intermunicipal. Se trata en sí del único municipio entrevistado que refirió la existencia de demandas sociales. Los impactos que genera el crecimiento urbano acelerado en el territorio pueden ser la razón principal de estas manifestaciones.

5. Las transferencias condicionadas de gobiernos supralocales para la realización de proyectos intermunicipales o metropolitanos. Las transferencias condicionadas, de acuerdo con el informante B1, son benéficas pues obligan a los municipios a colaborar y a dirigir las inversiones a proyectos que tengan un impacto metropolitano.

6. Los institutos de planeación. Para el informante B1 los institutos de planeación “obstaculizan, en lugar de colaborar, conflictúan mucho la situación” (informante B1, comunicación personal, 2020).

7. El cambio de administraciones. Para el municipio tipo B en Puebla, el cambio de administraciones trae consigo un cambio en los interlocutores cuyas capacidades técnicas pueden valorar o no la importancia de la planeación y el ordenamiento del territorio.

8. El número de municipios metropolitanos. Para el municipio tipo B, un alto número de colaboradores no es un obstáculo para la colaboración, sino los propios perfiles de los colaboradores.

9. La configuración política de la zona metropolitana. Finalmente, el municipio B en Puebla señaló que se esperaba que una alta diversidad de partidos políticos obstaculizaría las colaboraciones, pero lo cierto que se ha visto como incluso municipios de la misma bandera política no se ponen de acuerdo. De acuerdo con el informante: “lo que pasa es que nadie quiere perder su territorio” (informante B1, comunicación personal, 2020).

Las manifestaciones sobre los costos de transacción

Tras haber revisado los posicionamientos político-técnicos y las percepciones sobre cómo las características de la ZMPT afectan o permean la activación o construcción de redes de

colaboración, a continuación, se revisan las manifestaciones sobre los costos de transacción que experimenta o ha experimentado el municipio B al momento de colaborar.

1. Temor a invertir recursos municipales. Para el informante B1 sí ha existido, tanto en su municipio como en otros, el temor a invertir recursos financieros, humanos y de tiempo, aunque no de legitimidad política en las colaboraciones. Esto debido a que “mientras no haya dinero [que aportar], todos estamos participando” y a que los municipios consideran que “colaborar es perder algo” (informante B1, comunicación personal, 2020). De manera que ningún municipio quiere perder y por lo tanto tampoco colaborar.

2. Creencia que sostiene que “las colaboraciones son pérdida de tiempo en tanto no tienen resultados redituables ni seguros”. Para el informante B1 sí ha existido tanto en su municipio como en los municipios vecinos dicha creencia. Esto debido principalmente a que sin la participación de los gobernadores cualquier intento de colaboración intermunicipal “es de balde” (informante B1, comunicación personal, 2020).

3. Temor a la imposición de medidas. Para el informante B1 no existe temor a que el gobierno federal o los gobiernos estatales impongan decisiones a los municipios mediante las colaboraciones pues con o sin ellas dichos gobiernos supralocales terminan imponiendo sus decisiones.

#### Las asimetrías y la dependencia de recursos municipales

Respecto a las asimetrías, el municipio B en Puebla refirió que las asimetrías municipales en capacidades institucionales sí implican grandes obstáculos para la colaboración: dificultan la interlocución y la puesta en marcha de las soluciones construidas. Por ejemplo, señaló el informante, la especulación inmobiliaria difícilmente se puede contrarrestar cuando los municipios vecinos no vislumbran la importancia de la planeación y el ordenamiento territorial y mucho menos cuando no pueden obligar a los particulares a defender los ordenamientos legales.

Pese a lo anterior, el municipio B en Puebla reconoció que depende en mucho de la colaboración con otros municipios para resolver sus problemas urbanos.



#### 4.2.3 Los factores de tercer orden

Una vez que se han expuesto los factores de primer y segundo orden del municipio tipo B, resulta imposible comparar en qué empatan o divergen los municipios tipo B en cada uno de los estados. Esto por la falta de información de dicho municipio en Tlaxcala a la cual ya se ha referido. Sin embargo, es posible establecer que el municipio tipo B en Puebla, pese a contar con muchas semejanzas en cuanto a factores de primer orden respecto a los municipios tipo A, no encuentra muchas coincidencias respecto a dichos municipios en cuanto a los factores de segundo orden.

Basta recordar que los costos de transacción de la colaboración para este municipio son altos, mientras que para el tipo A son bajos. Al no encontrar semejanzas respecto a los vecinos más grandes, el municipio asume que no tiene muchos incentivos para colaborar y esto quizá explique por qué posee una noción de agencia de intensidad media: que reconoce la importancia de su participación, pero sólo de una participación periférica. El informante refirió al respecto:

Pues podemos ser un referente importante [...] podemos ser parte de un equipo importante que coordine todos los municipios. No si quieres la cabeza, pero sí parte del equipo que pudiera coordinar todos los municipios, porque podríamos estar de la mano con Puebla, con este, es que te digo son pocos, posiblemente con Cuautlancingo, que son los municipios que tienen un equipo más o menos profesional en la parte de desarrollo urbano. Pero de ahí en fuera, ni Tlaxcala ¿no? (informante B1, comunicación personal, 2020).

Esto explica por qué el municipio tipo B, pese a formar parte de los 9 tipos de red documentados en el capítulo III de este trabajo, no se ha desempeñado como un municipio activador de redes. Para el informante, la razón principal de que no existan redes intermunicipales horizontales, construidas con una lógica *bottom-up* y regidas por convenios vinculantes es simple: son imposibles dada la naturaleza colaborativa de los municipios y el poder de los gobernadores. Al respecto, el informante señaló: “Te digo hemos tratado de trabajar junto [a algunos municipios vecinos], y nos hemos puesto de acuerdo en algunas cosas, pero es más local la situación, mientras el estado no nos llame [a todos los municipios metropolitanos], es organizar de balde porque no vamos a llegar a nada” (informante B1, comunicación personal, 2020).

Finalmente, es importante señalar que el municipio B en Puebla forma parte de las redes intermunicipales activadas por el municipio tipo A, sin embargo, el informante B1 señaló que desconocía en qué consistían dichas colaboraciones. Manifestó que generalmente a las reuniones de esas colaboraciones asiste la secretaría de gobernación municipal y que la secretaría de desarrollo urbano no ha participado en ninguna mesa de trabajo al respecto. Esta aseveración permite establecer que los temas metropolitanos son tratados al interior del Ayuntamiento por el presidente municipal o por la instancia de gobernación municipal, lo que termina por excluir a las instancias de desarrollo urbano de la solución de las cuestiones metropolitanas. Algo que no sucede en el municipio tipo A.

#### 4.3 La trayectoria del municipio tipo C o de los municipios intermedios

##### 4.3.1 Los factores de primer orden

El municipio tipo C o intermedio en población y ubicación entre el municipio más grande y el más pequeño en cada una de las entidades federativas —Puebla y Tlaxcala—, como ya se ha revisado en el capítulo contextual, constituye el municipio con las capacidades institucionales promedio de la zona metropolitana. Su dependencia financiera respecto a los ingresos provenientes de gobiernos supralocales es alta en ambos estados, no obstante, es más alta en Tlaxcala (por arriba de 90%) que en Puebla (entre 70% y 80%). En cuanto a su capacidad de inversión pública en términos proporcionales respecto a su total de egresos, el municipio C manifiesta la capacidad promedio de la zona metropolitana, aunque es más alta en Puebla (casi de 40% de sus egresos) que en Tlaxcala (entre 20 % y 30%).

El municipio intermedio en población y en ubicación traduce estas capacidades financieras en capacidades técnicas medias. En ambos estados, posee una dirección que se encarga de las obras públicas y el desarrollo urbano. El municipio tipo C cuenta, únicamente en Puebla, con un plan de ordenamiento territorial vigente a partir del cual se regula el territorio municipal. De hecho, se trata del único municipio entrevistado que cuenta con un programa vigente. En Tlaxcala, de acuerdo con el informante, la inexistencia de un programa de ordenamiento actualizado tiene que ver con la falta de recursos financieros y humanos para realizarlo: “El principal obstáculo son los recursos económicos, no hay personal, tendríamos que recurrir a una empresa” (informante C2, comunicación personal, 2020). Pese a lo anterior, ninguno de los dos municipios cuenta con un instituto municipal de planeación.

Por otra parte, el municipio tipo C presenta características económicas similares en ambos estados: economías en donde las actividades secundarias y terciarias son predominantes y el empleo informal es significativo. No obstante, se enfrenta a una realidad urbana distinta. En Puebla, se enfrenta a la polarización de su territorio: por un lado, el crecimiento relativamente lento de sus comunidades originarias desperdigadas en el territorio municipal y, por otro, el crecimiento acelerado y desordenado del suelo urbano originado por la instalación de zonas habitacionales de interés social y de nivel socioeconómico medio. Mientras que, en Tlaxcala, se enfrenta al crecimiento, si bien no acelerado sí sostenido y desordenado mediante la lotificación, del propio polo que constituye la cabecera municipal. Al final, el municipio tipo C en ambos estados se enfrenta al problema de redensificación del territorio.

En cuanto a otros problemas urbanos, el municipio experimenta casi los mismos problemas que el resto de municipios metropolitanos: inseguridad, empleo precario, economía informal, contaminación del agua, el suelo y el aire, así como conflictos entre lo urbano y lo rural.

En materia de provisión de servicios básicos, el municipio tipo C presenta altos niveles de cobertura de agua, drenaje y electricidad en ambos estados. Pese a esto, el tipo C no ofrece servicios como central de abastos, rastro o relleno sanitario, ni cuenta con organismo operador de limpia, recolección y traslado de desechos. Y mucho menos tiene plantas tratadoras de aguas residuales o plantas de reciclaje. Únicamente, en Tlaxcala, el municipio C cuenta con un organismo operador de agua potable y alcantarillado.

El municipio tipo C presenta diferentes capacidades democráticas en cada estado. En el de Puebla existen presupuestos participativos y consultas ciudadanas, mientras que en el de Tlaxcala sólo consejos de participación ciudadana. Sobre las capacidades geográficas, generalmente derivadas de la vecindad, el municipio tipo C presenta igualmente diferencias en cada estado. En Puebla, sus vecinos son los municipios más poblados y los más pequeños de la ZMPT. En cambio, en Tlaxcala, sus vecinos son otros municipios intermedios como él, así como los municipios más pequeños de la ZMPT. En este sentido, el municipio C presenta mayor similitud con sus vecinos en Tlaxcala que en Puebla.

En cuanto a la “conciencia metropolitana”, se puede decir, con base en las respuestas de los funcionarios técnicos, que el municipio tipo C en ambos estados manifiesta una noción plena de la existencia de la ZMPT, pero no identifica a los municipios que la integran. Aunado a lo anterior, en Tlaxcala se dijo “estar más o menos” familiarizado con los lineamientos que utiliza Sedatu, Conapo e Inegi para delimitar las zonas metropolitanas en México, mientras que en Puebla se dijo “no estar” familiarizado con dichos lineamientos.

A este desconocimiento deben sumarse cuatro hallazgos. El primero refiere a la pobreza con que los informantes enuncian los problemas municipales en materia de desarrollo urbano. En ambos municipios, los problemas se piensan restringidos generalmente a la planeación-regulación del territorio y a la provisión de servicios públicos. No obstante, dichos problemas se enuncian diferenciados por las propias características del territorio. Así, en Tlaxcala, los problemas refieren al crecimiento urbano desordenado, la falta de cobertura del servicio de agua potable en temporada de estiaje, las inundaciones y el colapso de la red de drenaje de concreto. Por el contrario, en Puebla, el informante refiere a los estragos que ha dejado detrás el crecimiento urbano desordenado y acelerado: inexistencia de vialidades, aceras, calles pavimentadas y equipamiento urbano, así como una cobertura escasa de servicios públicos como agua potable.

El segundo hallazgo estribó en una peculiaridad. En Tlaxcala, el informante no refirió, al igual que en los otros municipios tipo, a problemas municipales en materia de desarrollo urbano que vayan más allá de sus fronteras municipales, ni tampoco señaló la localización de dichos problemas en el territorio. En Puebla, por el contrario, el informante señaló que existen problemas exclusivamente municipales y problemas “compartidos” con otros municipios, por lo que recurre a la localización de dichos problemas en el territorio municipal para dar cuenta de sus dimensiones e implicaciones. Así, el municipio C diverge en cada estado sobre la manera en cómo se conciben los problemas municipales.

Es justo decir que, por una parte, el municipio C en Tlaxcala refirió que también posee problemas “compartidos” con otros municipios, no obstante, sólo una vez que se le inquirió al respecto. Entre ellos, se encontraron los limítrofes y los de drenaje y saneamiento. Y por otra parte que, en Puebla, el municipio manifestó una concepción de que los problemas municipales van más allá de las fronteras municipales porque precisamente sus principales

asentamientos humanos están altamente concentrados y ubicados en zonas limítrofes con otros municipios de la ZMPT. Se puede decir entonces que si el municipio vislumbra de manera espacial los problemas y con una “geometría” que va más allá de las fronteras municipales se debe en parte a que la propia configuración del territorio manifiesta una lógica sistémica que resulta difícil de ignorar.

Resulta importante señalar también que la noción de que los problemas municipales en materia de desarrollo urbano constituyen sólo una manifestación escalar de problemas más grandes queda derribada cuando ambos informantes refirieron que dichos problemas los tienen principalmente con los municipios conurbados. Por lo que al dejar de lado la dinámica entre lo urbano y lo rural, los informantes refuerzan la idea de que las causas de estos problemas están interconectadas únicamente por la continuidad física de la conurbación.

El tercer hallazgo tiene que ver con que los informantes extrapolan la pobreza con que identifican los problemas municipales a la manera en cómo conciben los problemas metropolitanos. Para el municipio C en Puebla los principales problemas metropolitanos fueron la seguridad pública y la construcción de infraestructura, sobre todo de vialidades. Mientras que, en Tlaxcala, fueron las vialidades y la construcción de drenajes intermunicipales. Así, los informantes sólo refirieron a dos de los trece temas de interés metropolitano considerados por el artículo 34° de la LGAHOTDU. Y dejaron de lado, la necesidad de una planeación-regulación metropolitana del territorio que para otros municipios era imprescindible.

Finalmente, un cuarto hallazgo tiene que ver con que ambos municipios nunca señalaron la ausencia de coordinación intergubernamental y de colaboración intermunicipal como un problema de desarrollo urbano municipal o metropolitano. Todo lo anterior sugiere que el municipio tipo C, pese a que en Puebla identifica que existen “problemas compartidos” con otros municipios, no contempla dentro de su agenda de gobierno la solución de problemas metropolitanos a partir de la coordinación o la colaboración con otros municipios u órdenes de gobierno.

Con lo expuesto hasta ahora, se puede establecer que el municipio tipo C posee en ambos estados una “conciencia metropolitana” de intensidad baja, pues si por un lado se reconoce la existencia de la zona, por otro no se identifica los municipios que integran la

zona, se dice no estar familiarizado con los lineamientos de delimitación de la misma y mucho menos se integra los problemas metropolitanos a la agenda municipal.

#### 4.3.2 Los factores de segundo orden

##### Los posicionamientos político-técnicos

Una vez expuesto el estado que guardan los factores de primer orden —capacidades institucionales, problemas públicos, cobertura de servicios públicos y “conciencia metropolitana”—, se encontró con base en las declaraciones de los funcionarios los siguientes posicionamientos político-técnicos.

*El reconocimiento de la ZMPT es necesario, pero no ha tenido ninguna utilidad.* Para el municipio C en ambos estados, en contraste con el municipio A y B, el reconocimiento no ha tenido ninguna utilidad. Sin embargo, las razones de este posicionamiento son un poco distintas, pues mientras en Puebla estriban en la ausencia de trabajo intermunicipal, en Tlaxcala están asociadas a un programa gubernamental que ofrece recursos de manera partidista y a partir de prácticas de corrupción. El informante en Puebla señaló:

Pues la verdad es que yo noto como que no hay una colaboración entre los municipios de la zona metropolitana y definitivamente cada quien trabaja por su lado, realmente eso [el reconocimiento de la ZMPT] aún es una cuestión meramente documental porque en la práctica cada quien trabaja con sus propios medios y de forma independiente, salvo que haya algún programa que en este caso encabece el gobierno del estado y sea como se adhieran los municipios, de otra manera no (informante C1, comunicación personal, 2020).

Mientras que, en Tlaxcala, el informante refirió:

Mmm real [con risas]. La Zona Metropolitana supuestamente venía a ayudar o viene ayudar a los municipios que están en esa zona ¿no? [...] pero a la realidad cuando tú quieres este gestionar una obra tienes que rellenar muchos requisitos, como programa de ordenamiento territorial y todo eso, por eso precisamente nos interesa hacer el programa, entonces este, hay bastante dinero en la zona metropolitana. [...] para mi opinión que solamente es para algunos municipios, que de alguna manera es partidista en pocas palabras, entonces este es muy difícil encontrar un recurso de la zona metropolitana, completamente difícil. [Entonces ¿el reconocimiento de la zona tiene alguna utilidad?] No creo, solamente es como [...] cuando dicen vamos a hacer este fideicomiso, ahí vamos a meter el dinero y a ver cómo podemos demostrarlo [la erogación de recursos] [...]. Siento que la zona metropolitana es corrupción (informante C2, comunicación personal, 2020).

Las declaraciones del municipio C en ambos estados son reveladoras. Por un lado, en Puebla, se trata de la respuesta municipal, de entre todos los entrevistados, que más se acercó a la idea de que la utilidad de la delimitación de la ZMPT radica principalmente en servir como un marco de referencia o escala para la solución de los problemas públicos a partir de la colaboración intermunicipal. De ahí que un reconocimiento de tal naturaleza no tiene utilidad si no se usa como una escala de intervención gubernamental.

Por otro lado, en la declaración del municipio C en Tlaxcala, se puede identificar tres cosas. La primera, que existe una alta asociación entre el reconocimiento de la ZMPT y el Fondo Metropolitano, al grado en que no se alcanza a distinguir que son cosas, si bien relacionadas, distintas. La segunda, que está afianzada la idea de que la ZMPT es una “invención” del gobierno federal, por lo que dicho orden de gobierno es el responsable de que “funcione”. La tercera, existe un claro posicionamiento: la ZMPT “no puede funcionar” sin recursos financieros federales o sin un programa federal que financie proyectos. En suma, la declaración del municipio C en Tlaxcala refuerza la idea de que la zona metropolitana es una escala de intervención de los gobiernos federal y estatal, pero no del municipal. Así como que la única manera de intervenir o solucionar los problemas de la ZMPT es a partir de las grandes inversiones y no de la colaboración intermunicipal.

*Realmente no conocemos los lineamientos o criterios utilizados por el grupo interinstitucional para delimitar las zonas metropolitanas en México.* En Puebla se dijo no estar familiarizado con los lineamientos, mientras que en Tlaxcala se dijo estar “más o menos” familiarizado. Pese a lo anterior, al inquirir sobre la idoneidad de dichos criterios, el municipio C en Tlaxcala señaló que los criterios son obsoletos, pero en ningún momento refirió a alguno de ellos, ni dijo la razón por la cual no era idóneo. Únicamente hizo referencia al criterio de extensión territorial municipal, pero ciertamente ése no es un criterio utilizado por el grupo interinstitucional. Lo que hace pensar que realmente el municipio C en ambos estados desconoce los lineamientos.

*La composición de la zona metropolitana sí debería ser modificada.* El municipio tipo C tuvo diferentes respuestas frente al cuestionamiento sobre si la composición de la zona metropolitana debería ser modificada. En Puebla, el informante señaló que no conocía los municipios que integran la zona por lo que no podía emitir una opinión. En Tlaxcala, por su

parte, el informante refirió que se deberían integrar otros municipios, lo que no advirtió el informante es que a los municipios a los que refirió ya formaban parte de la zona metropolitana. Algo que evidenció el desconocimiento del informante sobre los municipios que integran la zona.

*El reconocimiento de la zona metropolitana no ha ido útil para el municipio.* Para el municipio tipo C en ambos estados, en contraste con los municipios tipo A y B, el reconocimiento de la zona no ha traído ningún beneficio para el municipio. En Tlaxcala, el reconocimiento no beneficia al municipio si no hace posible la obtención de recursos financieros. Mientras que, en Puebla, el reconocimiento no es útil si no existe la rectoría de los gobiernos estatales para generar cooperación o colaboración intermunicipal.

Pues hasta este momento no. Yo digo que sí es importante siempre y cuando [...] los gobiernos estatales, en este caso digamos como rectores, este, impulsaran la participación o crearan o hubiera instrumentos de planeación y programación de obras y acciones en las que tuvieran que conjuntarse todos los municipios pues sí, pero hasta este momento insisto sólo será de papel, en la práctica no (informante C1, comunicación personal, 2020).

*El gobierno federal, el gobierno estatal y los municipios más grandes son los responsables de resolver los problemas metropolitanos.* En contraste con el municipio tipo A, el tipo C asume que la zona metropolitana es un asunto que compete a los gobiernos federal y estatales. Y que los problemas metropolitanos deben ser resueltos por quienes tienen mayores recursos financieros: el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipios más grandes en población de la ZMPT. Al respecto, en Tlaxcala se señaló:

Bueno, la zona metropolitana está regida por el gobierno federal, [él es quien] [...] debe de hacer todo este tipo de cosas, por ejemplo, Sedatu pues federal, Conapo es federal, o sea, todo ese tipo de instituciones pues deben de atender todo ese tipo de problemas, si no los atienden, no hay apoyos en la zona metropolitana, pues siempre vamos a estar igual, no va a pasar nada. [¿Pueden hacer algo lo municipios?] Mmm como tal no creo, sólo presionar, pero en ocasiones, este, la mayoría de los presidentes municipales aspiran a otra cosa, entonces si se ven [los presidentes municipales], ahora sí que ventaneados por querer hacer algo pues siempre los van a frenar, esa es la situación. [¿Quién los frena?] La misma sociedad o el mismo gobierno dice no pues no [con risas] [...] [¿Cuál gobierno?] El gobierno estatal y federal ¿no? [¿Los gobiernos estatales podrían hacer algo por la ZMPT?]. Sí, el gobierno estatal debería levantar la voz y pedir más recursos para sus municipios y hacer todo este tipo de proyectos. [Me dijo quién debe, pero: ¿quién puede solucionar esos problemas?] ¿Quién puede?, pues de poder, económicamente hablando, pues el gobierno federal (informante C1, comunicación personal, 2020).



Mientras que en Puebla:

Yo creo que específicamente para estos municipios sí debería haber, como insisto, una institución que nos pudiera coordinar y que nos pudiera organizar, para [que] todas estas cosas de colaboración pudieran llevarse a cabo. [¿Quién podría crear esa institución?] Yo creo que deberían encabezarla los gobiernos estatales, tanto Tlaxcala como Puebla, que estos organismos [o instituciones] se pudieran componer de gente de ambos gobiernos o de ambos estados para que a su vez nos metieran a los municipios a que participáramos activamente, presentáramos propuestas y se analizaran las problemáticas [...] [¿El municipio podría iniciar ese proceso? ¿Lo han considerado?] Mmm como considerarlo no, te voy a decir por qué, porque no podría hacerlo un municipio y menos como nosotros, [...] somos uno de los municipios más pequeños que tenemos menos recursos y por lo tanto tenemos menos personal. [...] por ejemplo, destinar a alguien para empezar a encabezar [una colaboración] implicaría [...] que yo [me dedicara a la gestión de esa colaboración] y se quedara sin titularidad esta área. O sea, nosotros no tenemos esa capacidad. [...] insisto [otros municipios] son tres veces lo que nosotros somos, y por decir un número porque [x municipio] tiene una cantidad de recursos impresionante ¿no? Entonces, yo creo que la cuestión es muy política, necesitaría haber la voluntad política y por eso creo que no lo podrían hacer los municipios, tendrían que ser los gobiernos estatales, y que se creara un organismo que fuera independiente para que lo hiciera (informante C1, comunicación personal, 2020).

En el caso de Tlaxcala, la declaración del informante refuerza las ideas de que: 1) el interventor en los asuntos metropolitanos es el gobierno federal; 2) el único medio plausible de intervención en la zona metropolitana son los recursos financieros; 3) la manera de solucionar los problemas metropolitanos es bajo una lógica *top-down* en la que el gobierno federal financia, el estatal gestiona recursos y negocia proyectos y el municipio es el ejecutor o encargado operativo de dichos proyectos; 4) el municipio no tiene mayores posibilidades de intervención que la de ejercer presión frente a los otros órdenes de gobierno, por lo que la colaboración intermunicipal queda desdibujada como posibilidad; y 5), el municipio no sólo está limitado en recursos, sino también políticamente para generar una acción colectiva intermunicipal: el poder de los gobernadores constituye un obstáculo para la colaboración.

Por el contrario, en el caso de Puebla, la solución de los problemas metropolitanos debe darse a partir de la colaboración intermunicipal, sin embargo, dicha colaboración se asocia con la voluntad política municipal, la cual, de acuerdo con el informante es difícil de que exista, por lo que la rectoría de los gobiernos estatales resulta indispensable. Así, los recursos financieros y los proyectos financiados son un instrumento importante, pero no suficiente para la solución de los problemas. La declaración refuerza la idea expresada por

los municipios tipo A y B sobre el poder de los gobernadores no sólo para obstaculizar, sino para gestionar una colaboración.

*El gobierno metropolitano es deseable en cierta medida, pero imposible.* Frente al cuestionamiento sobre la posibilidad de formar un gobierno metropolitano, el municipio C en ambos estados comentó que sólo es deseable en algunos momentos, pero al final de cuentas imposible. Ambos informantes manifestaron que el primer obstáculo es la propia resistencia de los municipios a relativizar su autonomía conferida por la Constitución. Sumado a lo anterior, señalaron los informantes, está la falta de conveniencia técnica para administrar un territorio tan grande y diverso desde un gobierno central.

*Sólo algunos / Todos los problemas municipales son susceptibles de ser resueltos a escala metropolitana.* El municipio tipo C señaló opiniones encontradas. En Tlaxcala, se dijo que sólo algunos problemas deben ser resueltos en colaboración a escala metropolitana, los que requieren indiscutiblemente de la colaboración intermunicipal como la movilidad, el saneamiento intermunicipal y el cuidado de la calidad del aire. En Puebla, por el contrario, se refirió que todos los problemas deben ser atendidos en colaboración pues todos los municipios manifiestan problemas similares.

*Todos deben participar en las colaboraciones, menos los ciudadanos, las asociaciones civiles y los empresarios.* Para el municipio C existieron posiciones encontradas sobre quiénes deberían participar en las colaboraciones. En el caso de Puebla, todos deberían participar en las colaboraciones, menos los ciudadanos no organizados ni informados, pues es muy difícil y casi imposible responder a los intereses de cada uno de ellos. Mientras que, en el caso de Tlaxcala, la participación de los ciudadanos, las acciones civiles, los empresarios y los colegios de profesionistas no es deseable pues estos actores siempre persiguen intereses particulares y no públicos. El municipio C en Tlaxcala señaló que la participación de organismos internacionales es deseable siempre y cuando estos apoyen con recursos financieros y asesoría.

*La coordinación y la colaboración deben ser obligatorias para que funcionen.* Para los informantes en ambos estados la colaboración y la coordinación deben, desafortunadamente, ser obligatorias para que funcionen: “Lamentablemente en nuestro país si no nos obligan, no lo hacemos” (informante C1, comunicación personal, 2020).

*Yo no conozco el Fondo Metropolitano.* El municipio C en ambos estados refirió que sabía de la existencia del Fondo Metropolitano, pero que no tenía noción de cómo funcionaba. Ambos informantes refirieron que durante la administración actual su municipio no había recibido recursos del Fondo. La aseveración resulta interesante cuando la respuesta a una solicitud de acceso a información pública reveló que uno de los dos municipios, contrario a lo declarado por el informante, sí recibió recursos del Fondo Metropolitano durante la actual administración. De hecho, durante la entrevista el informante refirió al proyecto, pero dijo que se financió con otro tipo de recursos federales. El hecho revela el poco grado de involucramiento de los propios funcionarios técnicos municipales en el Fondo Metropolitano.

Pese al desconocimiento declarado por los informantes, en Puebla se dijo que si el Fondo Metropolitano debería cambiar en algo para cumplir con su objetivo sería en una mayor injerencia de los municipios. “Creo que no debería ser como que lo propone el gobierno del estado y lo ejecuta el gobierno del estado, y no hay injerencia, tendría que haber la participación sobre la problemática de los municipios para que se pudieran programar y planear acciones en conjunto y que además beneficien y solucionen los problemas de todos” (informante C1, comunicación personal, 2020).

*Nunca he participado en el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.* El municipio C en ambos estados refirió que nunca ha participado en dicho Consejo, ni sabe cómo opera o por quién está integrado actualmente. Este hecho revela que al menos los informantes técnicos del municipio tipo C están excluidos de los únicos mecanismos de gobernanza institucionalizados que existen en la zona metropolitana.

*Una junta de coordinación sí/no es necesaria.* Frente al cuestionamiento sobre si debería existir una junta de coordinación metropolitana integrada por entes gubernamentales que decidiera la política de usos de suelo y el control de las reservas territoriales, el municipio C manifestó diferentes respuestas en ambos estados. En Tlaxcala se refirió que la junta no es deseable pues el municipio perdería su autonomía para administrar su territorio. Por su parte, en Puebla, se señaló que la junta sí es necesaria para elaborar una política territorial efectiva, es decir, que obligue a todos los municipios a planear de manera conjunta y a no contraindicar lo planeado de manera conjunta.

Ambos municipios señalaron que, en caso de que existiera, los tres órdenes de gobierno deberían tener voz y voto en la junta, pero la federación debería conservar para sí el voto de calidad y desempeñarse como regulador de las acciones de la junta. Al respecto, en Puebla se señaló:

el gobierno federal podría tener el voto de calidad. [¿Por qué lo debería tener?] Porque yo siento que a lo mejor ellos [...] como normativos o reguladores [...] [podrían] concientizarnos en el tema de respetar los temas de los desarrollos que se dan tan cercanos a los ríos, incentivarnos a buscar zonas de reservas ecológicas [...]. Y que digan “sabes qué, esta zona sí es importante para recarga de mantos acuíferos”, y decir “sabes qué, ahí ya no permitas que construyan, ni tú [municipio], ni tú [municipio], porque luego pasa que un municipio sí es consciente, pero lo comparte [la zona] con el otro [municipios que] sí da los permisos (informante C1, comunicación personal, 2020).

Al final, ninguno de los dos informantes refirió que la junta ya estaba contemplada en el artículo 36° de la LGAHOTDU.

*Un instituto metropolitano autónomo sí/no es necesario.* El municipio C asumió diferentes posiciones en cada estado respecto a la existencia de un instituto metropolitano de planeación. En Tlaxcala, el informante refirió que no es deseable su existencia pues pese a que desempeñaría una función técnica, se corre el peligro de que legitime acciones que beneficien más a unos municipios o actores que a otros.

Por el contrario, en Puebla, el informante refirió que sí es necesario un instituto pues ayudaría a los municipios a planear su territorio. Para el informante, el instituto debería ser autónomo para que no dependiera de ningún orden de gobierno. Sus funciones, deberían ser las de asesorar y capacitar obligatoriamente a los municipios, así como las de crear y aprobar planes y programas con el fin de que los municipios tuvieran que cumplir lo planeado. “A todos deberían [...] concientizarnos [...] y prácticamente obligarnos a [...] capacitarnos, [para que] en este caso nuestra responsabilidad no fuera al rato de que: “ay pues como yo no sabía, yo no [tengo responsabilidad alguna]”. Todos tendríamos que tener conocimiento y nos tendrían que capacitar obligatoriamente, no es quien quisiera” (informante C1, comunicación personal, 2020).

Las diferencias de postura frente al instituto como frente a la junta se pueden explicar, quizá, por la ubicación del municipio en la zona y los problemas urbanos a los que se enfrenta el municipio C en cada estado. En el caso de Puebla, la planeación y el

ordenamiento territorial resultan una necesidad urgente frente la intensa especulación inmobiliaria, el acelerado crecimiento de uso de suelo conurbado y la baja densidad de población, algo que no ocurre en Tlaxcala.

*Un consejo ciudadano metropolitano sí/no es deseable.* En el municipio C, los posicionamientos sobre la necesidad de un consejo ciudadano metropolitano estuvieron encontrados. En Tlaxcala, se dijo que no era deseable, pues los ciudadanos persiguen intereses particulares y no están lo suficientemente informados como para emitir una opinión o una decisión. En Puebla, por su parte, se dijo que sí era deseable, pero necesitaría estar constituido por ciudadanos “capaces y con conocimiento”.

*Las consultas ciudadanas a nivel metropolitano no son deseables.* Para ambos municipios las consultas ciudadanas no son deseables. En Puebla se dijo que las consultas no son deseables dado que la población no tiene el conocimiento suficiente para tomar una decisión informada y que la consulta termina por politizar problemas públicos cuya solución debe construirse desde el terreno técnico y no político. En Tlaxcala, se señaló que las consultas no son deseables porque la población siempre busca sus propios intereses y no el interés general. Las declaraciones resultan interesantes en Puebla pues pese a la desconfianza declarada por el informante respecto a las consultas, en el municipio se practica la consulta sobre la construcción de determinadas obras públicas de manera anual y la consulta pública de manera semanal.

Las percepciones sobre cómo las características de la ZMPT facilitan u obstaculizan la construcción de redes intermunicipales de coordinación o colaboración

Una vez que se han revisado los posicionamientos político-técnicos resulta conveniente revisar cómo los informantes, basados en su experiencia en la administración municipal, perciben que ciertas características de la ZMPT, es decir del contexto, facilitan u obstaculizan la coordinación o colaboración intermunicipal. A continuación, se presentan dichas percepciones.

1. Los municipios. De acuerdo con los informantes, los propios municipios frenan los procesos de colaboración o coordinación. En Puebla se dijo que esto se debe específicamente a la falta de voluntad de los presidentes de los municipios vecinos, mientras que en Tlaxcala

a la visión del presidencialismo municipal que ignora la importancia de la cuestión metropolitana y al poder del presidencialismo que impide la generación de colaboraciones. Al respecto, se señaló:

[¿Usted ha intentado colaborar con los municipios metropolitanos?] No [¿Por qué?] Mmm, porque digamos, mmm [...] el presidente municipal es el que dicta las colaboraciones y las no colaboraciones. [...] A veces surge la iniciativa, pero, este, la echan abajo ellos, los mismos presidentes, porque nomás no apoyan y ya, no pasa nada. [...] [¿Por qué la echan abajo? El presidente municipal se siente ingeniero, no estoy hablando de él ¿no? [el presidente actual del municipio], estoy hablando de todos, todos [los presidentes municipales] [...]. El presidente municipal se siente arquitecto, médico, se siente licenciado, se siente todo. O sea, en el presidente municipal gira todo, ¿sí?, es la figura pública más importante para ellos supuestamente. [Así] El peor error de un presidente municipal es no dejarse orientar por las mismas personas que están a su alrededor, porque si se dejara orientar otra cosa sería (informante C2, comunicación personal, 2020).

2. Los gobiernos estatales. Para ambos municipios, los gobiernos estatales no tienen la voluntad de resolver los problemas metropolitanos. Aunado a esto, en Puebla se señaló que los gobiernos estatales no solucionan los problemas metropolitanos porque no los consideran como una parte de sus funciones. En Tlaxcala, por su parte, se dijo que los gobiernos estatales si no tienen voluntad, tampoco permiten que los municipios se asocien para solucionar dichos problemas. “Te dicen [los gobernadores]: Espera, ¿a qué te dedicas?” (informante C2, comunicación personal, 2020).

3. El gobierno federal. Para ambos informantes el gobierno federal está muy lejos de lo local, por lo que no constituye un obstáculo para la colaboración. No obstante, para los informantes se trata del gran financiador de proyectos y regulador de los gobiernos estatales, por lo que su omisión o ausencia termina por constituir un obstáculo para la colaboración intermunicipal o intergubernamental.

4. Demandas o exigencias sociales. Ambos informantes refirieron que en sus respectivos municipios sí existen demandas o exigencias sociales a favor de que dos municipios solucionen problemas públicos de manera conjunta. No obstante, se trata de demandas no organizadas, improvisadas, breves y generadas en torno a la provisión deficiente de servicios públicos en áreas en conflicto de límites municipales. En otras ocasiones, refieren a problemas relacionados con inundaciones. La pendiente del terreno hace que, en tiempo de fuertes lluvias, ciertos municipios reciban los afluentes de otros municipios

y terminen inundándose. Así, la exigencia estriba generalmente en que el municipio aguas arriba trabaje de manera conjunta con el municipio afectado en la construcción de un sistema de drenaje intermunicipal.

Pese a la existencia de estas demandas, lo cierto es que, como refirieron los informantes, no se trata de demandas organizadas y constantes que exijan a los municipios a colaborar con todos los municipios metropolitanos en la solución de problemas públicos más complejos que la provisión intermunicipal de servicios.

5. Las transferencias condicionadas de gobiernos supralocales para la realización de proyectos intermunicipales o metropolitanos. Para ambos municipios, las transferencias condicionadas para la realización de proyectos intermunicipales no son benéficas pues limitan la actuación de los municipios. Al respecto en Puebla se señaló: “Pues es que cuando vienen así etiquetados, los ejecuta el gobierno del estado y a nosotros [municipio] en realidad sólo nos informan, no es que seamos coparticipes con ellos” (informante C1, comunicación personal, 2020). Mientras que en Tlaxcala: “Es obstaculizadora, porque no puedes invertir en otras cosas, si lo haces es desvío de recursos” (informante C2, comunicación personal, 2020).

6. Los institutos de planeación. Para ambos municipios, los institutos de planeación no han favorecido la colaboración o la coordinación. Es más, ambos señalaron que nunca han tenido contacto con alguno, ni con uno municipal ni con el metropolitano, el cual pertenecía al gobierno del estado de Puebla. En Puebla se señaló: “Pues hasta donde yo sé hay un instituto de planeación [metropolitano] del gobierno del estado, pero en realidad, o sea, nosotros ni capacitaciones, ni acercamientos, ni nada. [¿Ustedes han buscado colaborar con el instituto?] No” (informante C1, comunicación personal, 2020). Mientras en Tlaxcala, se dijo desconocer de la existencia de un instituto metropolitano del gobierno del estado de Puebla.

7. El cambio de administraciones. Para el municipio C en Puebla el cambio de administraciones federal y estatal ha afectado la operatividad del gobierno municipal y toda posibilidad de colaborar. De acuerdo el informante, ha resultado imposible participar en programas de manera conjunta debido a la reingeniería administrativa que aún se encuentra en proceso. A su vez, en Tlaxcala, se refirió que los cambios de administración en el estado

de Puebla no han afectado los consensos alcanzados, pues realmente no ha habido convenios celebrados con municipios o el gobierno estatal de ese estado.

8. El número de municipios metropolitanos. Para el municipio C, en ambos estados, un gran número de colaboradores, 27 municipios centrales en el caso de la ZMPT, no implica un obstáculo para la colaboración y la coordinación. Los obstáculos son otros. En Tlaxcala se dijo: “No, no es un obstáculo. El obstáculo, ya platicamos [es el presidencialismo municipal y las restricciones de los gobiernos estatales], el número pues no, pueden ser 20, 30 o 2 o 3, no hay la colaboración así de simple” (informante C2, comunicación personal, 2020). Mientras que en Puebla: “No yo creo que no. Sí hubiera alguien que nos coordinara, no importaría. En este momento si dos no se pueden poner de acuerdo, menos 27. Ni nos, se han de conocer lo 27 [municipios]” (informante C1, comunicación personal, 2020).

9. La configuración política de la zona metropolitana. Para el municipio C, en ambos estados, el partido político al final de cuentas no impacta en las colaboraciones, pesan más los intereses personales y municipales. En Puebla, el municipio refirió que la pertenencia a un mismo partido político puede favorecer en un inicio la solución de problemas que implican pocos costos de inversión para el municipio, pero que frente a problemas más complejos en los que los intereses municipales se ven mermados o más comprometidos, la colaboración no avanza más. En Tlaxcala, el municipio refirió que la colaboración sí puede verse favorecida por la pertenencia a un mismo partido, no obstante, los intereses municipales son más decisivos al momento de consolidar una colaboración.

Las manifestaciones sobre los costos de transacción

Tras haber revisado los posicionamientos político-técnicos y las percepciones sobre cómo las características de la ZMPT afectan o permean la activación o construcción de redes de colaboración, a continuación, se revisan las manifestaciones sobre los costos de transacción que experimentan o han experimentado los municipios al momento de colaborar.

1. Temor a invertir recursos municipales. Sí ha habido temor a invertir recursos financieros y humanos, no así recursos de tiempo o de legitimidad política en las colaboraciones. Así, en Tlaxcala se señaló:



mira, si [a] un presidente municipal, a lo mejor con esto me entiendes, [...] le dice la cuarta zona metropolitana [...]: “oye hay recursos para esto”, inmediatamente va, “tienes que coordinarte con tal municipio”, inmediatamente se coordina. ¿Sí? Mientras no haya recursos, [...] no hay coordinación. ¿Me explico? Eso es contundentemente lo que hace falta: dinero. [Un presidente municipal le dice a otro]: “vamos a hacer una obra, nos lo va a dar la cuarta zona metropolitana [más grande del país]”. [El otro dice]: “¡vamos!, ¿dónde?”. [El primero le responde]: “pues es en tan lugar nos vemos”. Entonces sí hay coordinación. Pero mientras no, mientras sea de poner [dinero], nunca lo van a hacer [informante C1, comunicación personal, 2020).

Así, pareciera que colaborar es casi siempre sinónimo de dar, y casi nadie está dispuesto a dar, sino sólo a recibir. En Puebla, a su vez, el informante refirió que en su municipio no existe ese temor, pero sí entre sus vecinos.

2. Creencia que sostiene que “las colaboraciones son pérdida de tiempo en tanto no tienen resultados redituables ni seguros”. Para ambos municipios esa creencia es latente pues “la experiencia muestra que nunca se llega a nada” (informante C2, comunicación personal, 2020). Muestra de esto, se señaló en Puebla, es que ante el intento de colaborar con otro municipio “ha habido un “sí”, y un “luego lo vemos”, pero el “luego lo vemos” nunca llega” (informante C1, comunicación personal, 2020).

3. Temor a la imposición de medidas. Ambos municipios refirieron que en su Ayuntamiento no se ha manifestado temor a que el gobierno federal, el gobierno estatal o algún gobierno municipal imponga sus decisiones a los colaboradores. Esto debido a que, de acuerdo con los informantes, el gobierno federal y los estatales siempre ponen en claro sus requisitos y competencias.

#### Las asimetrías y la dependencia de recursos municipales

En cuanto a las asimetrías municipales, ambos municipios reconocieron que poseen capacidades limitadas y que requieren de la colaboración de otros municipios para resolver muchos de sus problemas públicos. De igual forma, ambos reconocieron que las asimetrías constituyen obstáculos para la colaboración, pues cualquier proyecto implica inversión, de manera que el poder económico de sus municipios es la primera limitante para colaborar con los municipios más grandes o con los más pequeños. En Puebla, se señaló al respecto:

A mí me ha pasado personalmente que [en] las reuniones que he acompañado a mi presidente con los municipios de la zona metropolitana, los demás municipios dicen pues que todos

participemos de la misma manera, no es posible porque todos los municipios no somos del mismo tamaño, ni tenemos la misma capacidad financiera, pero sí, cada uno puede participar de la manera en la que le den sus posibilidades tanto económicas como materiales (informante C1, comunicación personal, 2020).

#### 4.3.3 Los factores de tercer orden

Una vez que se han expuesto los factores de primer orden y segundo orden del municipio tipo C en ambos estados, es posible señalar que existen más similitudes que diferencias en ambos estados. De hecho, las diferencias son mínimas, que resulta preferible enunciarlas en comparación con las similitudes. En cuanto a los factores de primer orden, los municipios difieren: en la vecindad —ya sea con los municipios más grandes y pequeños o con los municipios intermedios y pequeños—; en que uno cuenta con un programa de ordenamiento territorial y el otro no; en los tipos de problemas urbanos que enfrentan —ya sea problemas de especulación inmobiliaria o de lotificación— y en la manera de concebir los problemas —ya sea espacialmente y más allá de las fronteras municipales o aespacialmente y restringido a los límites municipales—.

En cuanto a los factores de segundo orden, las diferencias estriban prácticamente en torno a si deben existir o no mecanismos de gobernanza como una junta de coordinación metropolitana, un instituto metropolitano de planeación o un consejo ciudadano metropolitano.

Por lo que respecta a otros factores, en todo empatan. Desafortunadamente también coinciden en percibir altos costos de transacción en las colaboraciones, es decir, vislumbran pocos incentivos para la colaboración. De esto quizá se desprenda una noción de agencia de intensidad media. Para ambos informantes, tanto sus municipios como ellos mismos pueden participar en el proceso de colaboración intermunicipal a escala metropolitana, pero únicamente como un municipio más.

Al respecto, en Puebla se señaló:

Pues yo creo que el de ser integrante más, [...] el papel [que el municipio podría desempeñar en la coordinación] tendría que ser realmente como el de todos los municipios de participar y de realmente tener interés, [...] de que pueda presentar iniciativas sí, de que pueda tener ideas sí, y de que participe activamente sí, pero definitivamente no podría ser el de que inicie [una colaboración] o coordine. [...] somos un municipio pequeño (informante C1, comunicación personal, 2020).

En Tlaxcala, se dijo:

Sí, el municipio sí podría invitar a los municipios para coordinarse. Tiene las capacidades humanas, solamente, [pero] los recursos [financieros] ya serían otra cosa. [¿Usted podría desempeñar desde esta dependencia un liderazgo en la coordinación o colaboración metropolitana?] No fíjate que no, hasta ahorita que me dices. Este, puede ser, por qué no, pero, necesitaría, es que, hay que ser muy paciente para eso, porque te digo, muchos intereses se siguen entonces hay que mediar todos esos tipos de intereses. No sé si esté preparado para soportar todo ese tipo de presiones (informante C2, comunicación personal, 2020).

De lo anterior se puede establecer que la intensidad de la agencia del municipio C está asociada, por los informantes, a la autopercepción generada por los recursos financieros y las capacidades políticas con que cuenta el municipio.

Esto explica la razón por la cual el municipio C, pese a formar parte de los nueve tipos de redes que se han expuesto en el capítulo III, no se desempeña como un activador de redes horizontales, intermunicipales y con altas accesibilidad y durabilidad. Finalmente, cabe señalar que los informantes, al igual que en el municipio tipo B, refirieron que desconocen de qué tratan las colaboraciones de carácter metropolitano, generadas por los municipios tipo A o algún instituto de planeación, en las que de acuerdo con diferentes medios de información participan sus municipios. Al respecto, en Puebla se señaló:

Yo no sé, yo no asistí. Si asistió mi presidente [a un evento organizado por los municipios tipo A o algún instituto de planeación] lo desconozco. Y es que ese es otro tema, asisten los alcaldes y a veces solo lo hacen como el tema protocolario, pero fuera de eso no hay como mesas de trabajo. [Es decir, ¿esta dependencia nunca ha trabajado en mesas de trabajo?] Nunca con esas mesas de trabajo, con ese consejo metropolitano nunca. [Lo que pasa es que de acuerdo con la prensa el municipio si asistió]. Es que insisto, es solamente protocolario cuando hacen eso, los invitan [a los alcaldes], llegan firman y eso es su participación, de papel. O sea, en la realidad no existe eso (informante C2, comunicación personal, 2020).

Lo anterior refuerza la idea de que los funcionarios técnicos están excluidos de los asuntos metropolitanos y de que las colaboraciones alcanzadas en la zona metropolitana no transitan hacia colaboraciones más complejas que los actos protocolarios.

#### 4.4 La trayectoria del municipio D o de los municipios más alejados y pequeños

##### 4.4.1 Los factores de primer orden

El municipio tipo D o más pequeño y alejado del municipio de Puebla en cada una de las entidades federativas —Puebla y Tlaxcala—, como ya se ha revisado en el capítulo

contextual, constituye el municipio con las menores capacidades institucionales de la zona metropolitana. Su dependencia financiera, basada en la proporción de sus ingresos provenientes de gobiernos supralocales, es muy alta en ambos estados, mientras que su capacidad de inversión pública, basada en la proporción de sus egresos destinada a dicho rubro, es baja, aunque como ya se revisó no es la más baja de entre todos los municipios metropolitanos.

El municipio más pequeño y alejado traduce estas capacidades financieras en capacidades técnicas muy limitadas. En ambos estados, no cuenta con una dirección que atienda de manera exclusiva los problemas de desarrollo urbano. En uno de los estados, el desarrollo urbano se atiende junto a los servicios municipales y las obras públicas, mientras que, en otro estado, el desarrollo urbano no es atendido por ninguna dirección. Ahí, la dirección de obras públicas se hace cargo acaso de manera informal.

En ambos estados, la dirección encargada del desarrollo urbano de manera formal o informal apenas funciona con 3 o 5 empleados y, de acuerdo con los informantes, no cuenta con personal capacitado para realizar la planeación del territorio. Así, la regulación del territorio tiene como objetivo, antes que el ordenamiento territorial, la recaudación de impuestos. El escenario es aún más desolador cuando en el municipio D de uno de los estados, ni siquiera opera una regulación con fines recaudatorios.

Pese a lo anterior, el municipio D en Puebla manifestó contar con un programa de ordenamiento territorial vigente, mientras que en Tlaxcala no. La principal razón de esta inexistencia, de acuerdo con el informante, es la falta de recursos financieros. Al respecto, el informante señaló: “Eso es algo imposible de realizar [un programa de ordenamiento] en las condiciones con que se trabaja en esta dirección” (informante D2, comunicación personal, 2020).

Por otra parte, el municipio tipo D presenta las mismas características económicas en ambos estados: economías en donde las actividades secundarias y terciarias son predominantes, el empleo informal es significativo, pero las actividades primarias continúan teniendo importancia. Se trata del municipio menos urbanizado en la ZMPT. El municipio tipo D presenta problemas públicos muy similares en ambos estados. El principal problema radica en la transición entre lo rural y lo urbano, la cual genera básicamente crecimiento irregular

del suelo urbano y, por tanto, bajos niveles de densidad de población. Cabe mencionar que el municipio D presenta problemáticas similares a las de otros municipios metropolitanos: inseguridad, empleo precario, economía informal y contaminación del agua, el suelo y el aire.

En materia de provisión de servicios básicos, aún con bajos niveles de densidad de población, el municipio tipo D presenta altos niveles de electricidad, no así de drenaje sanitario y de agua potable en ambos estados. Aunado a esto, el municipio en ambos estados no provee los servicios de central de abastos, relleno sanitario, planta de reciclaje, organismo operador de limpia, recolección y traslado de desechos y organismo operador de agua. Pese a lo anterior, tiene plantas tratadoras de aguas residuales en ambos estados y servicio de rastro municipal en Puebla.

El municipio tipo D presenta capacidades democráticas similares en cada estado. En ninguno existen presupuestos participativos, consejos de participación ciudadana o consultas ciudadanas. Sobre las capacidades geográficas dadas por la vecindad, el municipio tipo D presenta diferencias en cada estado: en el de Puebla, sus vecinos son los municipios intermedios de la ZMPT, en cambio en el de Tlaxcala, sus vecinos son otros municipios también pequeños como él.

En cuanto a la “conciencia metropolitana”, en el municipio tipo D se puede decir, con base en las respuestas de los funcionarios técnicos, que en ambos estados: se tiene noción plena de la existencia de la ZMPT, no obstante, al igual que en el municipio tipo C, no se identifica a todos los municipios que integran la ZMPT, y se dice conocer “poco” los lineamientos que utiliza Sedatu, Conapo e Inegi para delimitar las zonas metropolitanas en México. Lo que sugiere que el municipio tipo D no está al tanto del tema metropolitano.

A este desconocimiento es necesario sumar cuatro hallazgos. El primero, que el tipo D es el municipio que con mayor pobreza identificó los problemas municipales en materia de desarrollo urbano. Muestra de esto es que a diferencia de los municipios tipo A y B, en los cuales la planeación y el ordenamiento del territorio son esenciales, para el municipio tipo D pasaron inadvertidos. Los problemas en este tipo de municipio, de acuerdo con los informantes, tienen que ver básicamente con el saneamiento —uso del drenaje para fines ganaderos y agrícolas y no para fines domésticos—, las vías de comunicación, las

inundaciones generadas por un déficit de drenaje pluvial y la falta de recursos financieros para “cubrir guarniciones, banquetas, pavimentación, urbanización” (informante D2, comunicación personal, 2020).

El segundo hallazgo tiene que ver con que los funcionarios técnicos al señalar los principales problemas del municipio en materia de desarrollo urbano no hacen referencia a la localización de los mismos y tampoco contemplan algún problema que vaya más allá de las fronteras municipales. Con esto se corrobora que el municipio D concibe los problemas de desarrollo urbano de manera aespacial y restringida al perímetro municipal.

Sin embargo, es necesario mencionar que los informantes refirieron que sus municipios también tienen “problemas compartidos” con los municipios vecinos, pero esto ocurrió una vez que se les inquirió sobre ellos. Al respecto, los informantes refirieron problemas limítrofes, de seguridad y de corrientes de agua provenientes de otros municipios que terminan por inundar el suyo en tiempo de lluvias. Resulta interesante señalar que en nin

El tercer hallazgo estriba en que los informantes extrapolan la pobreza con que conciben los problemas municipales a la manera en cómo conciben los problemas metropolitanos. Acaso ambos informantes aunaron a los problemas municipales referidos: el abasto de agua, la inseguridad pública, la definición de áreas territoriales del Parque Nacional La Malintzi, la contaminación del ambiente y la oferta de vivienda. Resulta interesante mencionar, que al menos en Tlaxcala, el informante refirió a un problema no mencionado por ningún otro informante: “El gobierno del estado, el gobierno federal te da dinero siempre para hacer obras nuevas, pero nunca te ha dado dinero para mantenimiento de las obras, y el mantenimiento es caro” (informante D2, comunicación personal, 2020).

Finalmente, un cuarto hallazgo tiene que ver con que el municipio D en ambos municipios no refirió a la falta de coordinación intergubernamental y colaboración intermunicipal como un problema de desarrollo urbano ya sea municipal o metropolitano. Por lo que dicha coordinación o colaboración se encuentra fuera de la agenda de gobierno municipal.

Con base en lo expuesto hasta ahorita se puede sostener que el municipio D en ambos estados manifiesta una conciencia metropolitana de baja intensidad. Si se está consciente de

la existencia de la zona, lo cierto es que no se identifica los municipios que componen la zona, se dice estar poco familiarizado con los lineamientos para la delimitación de la misma y no se integra los problemas metropolitanos a la agenda de gobierno municipal.

#### 4.4.2 Los factores de segundo orden

##### Los posicionamientos político-técnicos

Una vez expuesto el estado que guardan los factores de primer orden —capacidades institucionales, problemas públicos, cobertura de servicios públicos y “conciencia metropolitana”—, se encontró con base en las declaraciones de los funcionarios los siguientes posicionamientos político-técnicos.

*El reconocimiento de la ZMPT no ha tenido ninguna utilidad.* Ambos informantes refirieron que el reconocimiento de la zona es bueno, pero que realmente no ha tenido ninguna utilidad. En Tlaxcala, el informante refirió al respecto: “Pues que está bien, pero todo nada más queda en papel, no se ha hecho nada. [...] Nada más es al acto protocolario, pero no hay coordinación. [...] Nada más son actos oficiales, sacan la foto y ya” (informante D2, comunicación personal, 2020).

*Desconozco los lineamientos o criterios utilizados por el grupo interinstitucional para la delimitación de zonas metropolitanas.* Pese a que los informantes señalaron estar “poco” familiarizados con los lineamientos del grupo interinstitucional, lo cierto es que, ante el cuestionamiento sobre la viabilidad de los mismos, ambos confesaron desconocer los lineamientos utilizados por Sedatu, Conapo e Inegi para la delimitación de zonas metropolitanas. De manera que los informantes no pudieron emitir un posicionamiento frente a los lineamientos. En el caso de Tlaxcala, la razón del desconocimiento se dijo que se debe a que “No te llega nada, no te llega la normativa” (informante D2, comunicación personal, 2020).

*Ignoro cuáles municipios integran la zona metropolitana.* Ambos informantes refirieron que no podían emitir una opinión sobre si la composición de los municipios que integran la zona debería ser modificada, pues desconocían los municipios que integran la zona actualmente.

*El reconocimiento de la zona metropolitana no / en algo ha ido útil para el municipio.* En Puebla, el informante refirió que el reconocimiento “ha beneficiado en algo” al municipio pues le ha permitido “participar en planes de trabajo” (informante D1, comunicación personal, 2020). En Tlaxcala, por el contrario, el informante refirió: “Acá para nosotros no, porque no ha habido ninguna participación, ni económica, ni de estudios. Bueno ha habido estudios, pero [los resultados] no los han dado a conocer” (informante D2, comunicación personal, 2020). Las declaraciones refuerzan la idea de que, al menos para los informantes, el reconocimiento es útil siempre y cuando existan recursos económicos para realizar proyectos.

*El gobierno federal y el gobierno estatal son los responsables de los problemas metropolitanos.* Al igual que el municipio C, el D en ambos estados sugiere que quienes pueden y deben hacerse cargo de los problemas metropolitanos son el gobierno federal y el gobierno estatal, pues son los que constitucionalmente tienen esas atribuciones y cuentan con recursos financieros suficientes para realizar proyectos. En Tlaxcala, se señaló: “El presidente, las dependencias federales tienen que hacer la normativa, porque no se ponen las pilas, a las autoridades federales les corresponde [solucionar los problemas metropolitanos]” (informante D2, comunicación personal, 2020). Mientras que en Puebla: “El gobierno del estado en conjunto con los municipios debe solucionar los problemas metropolitanos” (informante D1, comunicación personal, 2020).

*Los problemas metropolitanos deben ser resueltos por los tres órdenes de gobierno.* En cuanto a la vía de solución de los problemas metropolitanos, ambos municipios, como en el tipo C, coincidieron en que los tres órdenes de gobierno deben participar en dicha solución. El gobierno federal a partir de recursos financieros, los gobiernos estatales mediante la coordinación de los municipios y los gobiernos municipales mediante la ejecución de los acuerdos alcanzados por los gobiernos de los estados.

*Todos los problemas municipales en materia de desarrollo urbano son susceptibles de ser resueltos a escala metropolitana.* Ambos informantes refirieron que, dados los recursos financieros insuficientes con que cuenta el municipio, todos los problemas en materia de desarrollo urbano no sólo son susceptibles, sino que requieren ser tratados de manera colaborativa.



*Todos deben participar en las colaboraciones, pero con ciertas precisiones.* Para el municipio tipo D, en ambos estados, todos los actores metropolitanos deben participar en las colaboraciones. Así, para el informante en Tlaxcala, los organismos internacionales deben participar, pero no sólo con opiniones y estudios, sino con recursos financieros; las universidades y los colegios de profesionistas deben aportar no sólo estudios, sino la instrumentación y ejecución de proyectos; los empresarios deben participar no sólo con declaraciones, sino con recursos financieros para la realización de proyectos; y los ciudadanos pueden participar, pero no tomar decisiones de política pública.

Respecto a la participación empresarial se señaló: “tendría que [...] haber una combinación de recurso público con recurso privado, porque los empresarios siempre quieren ganar y ganar y no apuestan nada, incluso para sus mismas fábricas se les tiene que dar condonaciones” (informante D2, comunicación personal, 2020).

*El gobierno metropolitano no es ni deseable, ni posible.* Para ambos municipios, el gobierno metropolitano no es deseable porque implicaría dejar atrás la autonomía municipal establecida en el artículo 115° constitucional e imposible porque “los intereses municipales no van a permitir la desaparición de límites territoriales, hay costos territoriales” (informante D2, comunicación personal, 2020).

*La coordinación y la colaboración debe ser obligatorias para que funcionen.* Ambos informantes coincidieron en que la colaboración y la coordinación deben ser obligatorias para que los tres órdenes de gobierno participen. “Es que si no hay chicotito [látigo]. No hay colaboración”.

*Yo no conozco cómo opera el Fondo Metropolitano.* Ambos informantes señalaron que sabían de la existencia del Fondo Metropolitano, sin embargo, también esclarecieron que ellos nunca habían participado en dicho programa gubernamental y que no sabían cómo funcionaba. Pese a lo anterior, en Tlaxcala, el informante refirió que los recursos del Fondo siempre son acaparados por los municipios poblanos debido al tamaño de su población, por lo que los municipios tlaxcaltecas siempre son “minimizados”.

De igual forma, el informante en Tlaxcala refirió que el Fondo debería ser integrado por “personas que realmente tomaran las riendas y tuvieran la conciencia y el conocimiento

de lo que están tomando, [...] [así como que se encargaran] de regularizar los recursos económicos entre los municipios” (informante D2, comunicación personal, 2020).

*Nunca he participado en el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.* Ambos informantes refirieron que nunca habían participado en dicho Consejo, no sabían de su existencia, ni conocían a sus integrantes actuales.

*Una junta de Coordinación Metropolitana sí es necesaria.* Para ambos municipios una junta de coordinación constituida únicamente por entes gubernamentales y que controle la política de uso de suelo y la creación de reservas territoriales es necesaria. Para ambos, las disposiciones tomadas por la junta deberían ser ejecutadas de manera obligatoria. Pese a lo anterior, hubo discrepancia en las facultades que debería tener cada orden de gobierno en la junta. En Tlaxcala, los tres órdenes de gobierno deberían participar con voz y voto, mientras que en Puebla solo deberían participar los gobiernos estatales y municipales con voz y voto, y los estatales deberían tener el voto de calidad. Resulta interesante mencionar que el informante en Tlaxcala refirió que dicha junta debería estar integrada también por los congresos estatales. De hecho, se trata del único informante entrevistado que refirió a la necesidad de integrar a este cuerpo legislativo. Cabe destacar que ninguno de los dos informantes señaló que la junta de coordinación metropolitana ya estaba prevista en la LGAHOTDU.

*Un instituto metropolitano autónomo sí es necesario.* Para ambos municipios, la creación de un instituto metropolitano de planeación autónomo es altamente deseable. En la voz de los informantes, el instituto podría emitir estudios y asesorar obligatoriamente a los gobiernos municipales, pero nunca aprobar planes y programas de desarrollo en tanto esa es una competencia de los cabildos municipales. Se trataría únicamente de una “instancia de apoyo técnico” (informante D2, comunicación personal, 2020).

*Un consejo ciudadano metropolitano es deseable y sí/no debería tener voz y voto.* Para ambos municipios la creación de un consejo ciudadano metropolitano que funcione como un consejo consultivo integrado por representantes de la sociedad civil de los distintos municipios metropolitanos sería deseable, sin embargo, los municipios manifestaron disenso respecto a sí debería tener o no voto dicho Consejo. En Puebla se dijo que sólo debería tener voz, mientras que en Tlaxcala voz y voto: “si no les vas a dar voto, entonces para qué los

invitamos, si la inquietud a veces surge de la sociedad” (informante D2, comunicación personal, 2020).

*Las consultas públicas sí son deseables, las consultas ciudadanas vinculantes no.* Para ambos municipios las consultas públicas que buscan conocer la opinión de la población son útiles, pero las consultas que buscan que la población tome una decisión no funcionan, porque se convoca a la población y muy pocos participan, lo que las convierte en meros actos protocolarios e ilegítimos. Además, los informantes refirieron que consultar a la población generalmente obstaculiza la realización de obras:

cuando tú abres el abanico [la oportunidad de decidir], no te salen los proyectos, porque la gente se va a oponer. [...] Esta zona es particular, si tú les avisas que vas a hacer esto, lo primerito que hacen es obstruirte. Y no se consolida. [...] Yo por eso, por experiencia digo: “se va a hacer esto y punto”, ya después investigo. Y [solo así] se han hecho los proyectos (informante D2, comunicación personal, 2020).

Las percepciones sobre cómo las características de la ZMPT facilitan u obstaculizan la construcción de redes intermunicipales de coordinación o colaboración

Una vez que se han revisado los posicionamientos político-técnicos resulta conveniente revisar cómo los informantes, basados en su experiencia en la administración municipal, perciben que ciertas características de la ZMPT, es decir del contexto, facilitan u obstaculizan la coordinación o colaboración intermunicipal. A continuación, se presentan dichas percepciones.

1. Los municipios. Para ambos informantes, los municipios sí frenan los procesos de colaboración, básicamente por dos razones: la falta de voluntad política y la falta de recursos financieros municipales para hacer proyectos. “La carencia [financiera] de los municipios es la que impide colaborar a los municipios” (informante D2, comunicación personal, 2020).

Resulta interesante mencionar que, en el caso de Tlaxcala, el informante refirió que los procesos de colaboración son restringidos al interior del propio Ayuntamiento, pero que dicha restricción generada básicamente por el presidente municipal, es a su vez producto de un condicionamiento político proveniente de los gobiernos estatales. Al respecto señaló: “Sí podría haber convenios de colaboración, pero [para] eso [se] tendría que dar la iniciativa de presidente a presidente, y no [de] director de obras a director de obras. [...] Nosotros

debemos acatar las disposiciones del presidente municipal [...] Y ellos [los presidentes municipales] tampoco pueden, porque deben pedirle permiso al gobernador” (informante D2, comunicación personal, 2020).

2. Los gobiernos estatales. Para ambos informantes, los gobernadores no tienen la motivación para resolver los problemas metropolitanos, pues dichos gobiernos pueden referir que no tienen recursos económicos, pero lo cierto es que ellos pueden gestionar proyectos y recursos ante la federación y no lo hacen. Aunado a lo anterior, los informantes refirieron que los gobiernos estatales tienen la capacidad política para coordinar los municipios, pero tampoco lo hacen. Al respecto se señaló: “El gobierno del estado no te apoya para ese tipo de alianzas o esas coordinaciones con otros municipios. Que es el que realmente debería coordinarlo, aunque no fuera financiado. [Así] [...] los gobernadores no obstaculizan, pero tampoco proponen” (informante D2, comunicación personal, 2020). Para el informante en Tlaxcala, la falta de propuesta de los gobiernos estatales tiene que ver con que dichos gobiernos no vislumbran la importancia del fenómeno metropolitano.

3. El gobierno federal. Para el municipio D en ambos estados, el gobierno federal no es un obstáculo, sino incluso un facilitador pues provee los recursos financieros para los proyectos. Pese a esto, en Tlaxcala se refirió: “aunque Sedatu participa como federación no ataca el problema en sí” (informante D2, comunicación personal, 2020). El informante refería con esto que el problema metropolitano no refiere únicamente a una ausencia de recursos, sino a una ausencia de coordinación y colaboración. Por lo que el gobierno federal ha brindado recursos, pero no ha asegurado la coordinación o la colaboración.

4. Demandas o exigencias sociales. Ambos informantes refirieron que en sus municipios no existen organizaciones civiles ni empresariales que les hayan demandado solucionar problemas municipales de manera coordinada con otros ayuntamientos. Es más, los informantes sugieren que las organizaciones civiles son casi inexistentes en sus municipios. De manera que acaso existen demandas de vecinos poco organizados en torno a problemas específicos de provisión de servicios básicos, las cuales desaparecen una vez que cumplen con sus objetivos.

5. Transferencias condicionadas de gobiernos supralocales para la realización de proyectos intermunicipales o metropolitanos. Ambos municipios refirieron no saber si las

transferencias condicionadas benefician las colaboraciones, pues nunca han recibido recursos para esos fines o han intentado realizar una colaboración intermunicipal.

6. Los institutos de planeación. En el caso de Puebla, el informante refirió que su municipio había colaborado con el Implan Puebla, pero que no sabía de la existencia de un instituto metropolitano, mientras que en Tlaxcala el informante señaló que su municipio no había colaborado con ningún instituto de planeación. Aunado a lo anterior, ambos informantes coincidieron en que los institutos no han conducido a la solución intermunicipal de problemas públicos. El dato es revelador cuando los dos municipios, de acuerdo con medios periodísticos, participaron en la convocatoria emprendida por el Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla, el Imeplan, para la gobernanza de la ZMPT. Ambos informantes refirieron que posiblemente los presidentes municipales acudieron, pero que a ellos no los invitaron a colaborar, ni han participado en alguna mesa de trabajo.

En el caso de Tlaxcala, el informante refirió que la colaboración con el Imeplan o algún municipio u organismo de Puebla es imposible, pues “no hay ningún lazo, enlace con ninguno. [...] Por que cada quien [estado] maneja sus recursos y sus cosas. [...] Puebla mueve sus cosas y Tlaxcala mueve sus cosas. [...] Tlaxcala es autónomo de Puebla en todo” (informante D2, comunicación personal, 2020). La declaración evidencia cuán separados y diferenciados se piensan los municipios más pequeños de Tlaxcala respecto a los municipios metropolitanos poblanos.

7. El cambio de administraciones Para ambos informantes, el cambio en las administraciones podría teóricamente minar las colaboraciones, pero lo cierto es que ellos no lo podían asegurar porque no habían tenido alguna colaboración intermunicipal que se hubiera visto interrumpida por un cambio de administración. Por otra parte, ambos informantes señalaron que lo que sí ha impedido la construcción de colaboraciones es el corto tiempo que dura la administración, el cual apenas alcanza para familiarizarse con el funcionamiento del Ayuntamiento y los problemas municipales, por lo que no es suficiente para conocer al municipio vecino e invitarlo a colaborar.

8. El número de municipios metropolitanos. Para ambos municipios, un gran número de colaboradores municipales no es un obstáculo siempre y cuando el gobierno del estado convoque a los municipios o exista un líder municipal que dirija a los demás.

9. La configuración política de la zona metropolitana. Diferentes partidos políticos sí/no pueden dificultar las colaboraciones. Los informantes no tuvieron consenso en torno a si diferentes partidos políticos dificultan o no la colaboración. Mientras en Puebla se dijo que mucho, en Tlaxcala se dijo que no. Las respuestas pueden explicarse por la configuración política en cada estado, mientras en Puebla dicha configuración está altamente polarizada entre Morena como partido dominante y otros partidos minoritarios, en Tlaxcala no existen mayorías partidistas que pudieran imponer un orden.

Las manifestaciones sobre los costos de transacción

Tras haber revisado los posicionamientos político-técnicos y las percepciones sobre cómo las características de la ZMPT afectan o permean la activación o construcción de redes de colaboración, a continuación, se revisan las manifestaciones sobre los costos de transacción que experimentan o han experimentado los municipios al momento de colaborar.

1. Temor a invertir recursos municipales. De acuerdo con los informantes, sí ha habido temor a invertir recursos financieros y humanos, pero no de tiempo o de legitimidad política en las colaboraciones. Para ambos municipios, el principal temor al colaborar es destinar recursos financieros, pues estos son muy limitados, de manera que atender cuestiones metropolitanas podría llevar a desatender las cuestiones municipales más elementales. Así la colaboración solo es posible cuando “no se tiene que pagar por participar, [pues] [...] realmente cada quien se rasca con lo poco que tiene” (informante D2, comunicación personal, 2020).

2. Creencia que sostiene que “las colaboraciones son pérdida de tiempo en tanto no tienen resultados redituables ni seguros”. Ambos informantes refirieron que esta creencia está arraigada tanto en sus municipios como en los municipios vecinos. Esto debido a que hay una falta de resultados en las colaboraciones que se ha intentado emprender. Al respecto, se señaló: “Luego te invitan [los municipios tipo A], pero nada más platicas y ahí queda todo, o

hacen su rollo, bajan recursos y se los quedan. Pero no te llegan recursos, ni resultados, ni nada” (informante D2, comunicación personal, 2020).

3. Temor a la imposición de medidas. Ambos municipios refirieron que en su Ayuntamiento no se ha manifestado temor a que el gobierno federal, el gobierno estatal o algún gobierno municipal imponga sus decisiones a los colaboradores. Para ambos municipios, no existe este temor, pues la federación y los gobiernos estatales siempre establecen claramente sus condiciones para participar en alguna colaboración.

#### Las asimetrías y la dependencia de recursos municipales

En cuanto a las asimetrías municipales, ambos informantes reconocieron que sus municipios son los que tienen las menores capacidades institucionales en toda la zona metropolitana. De igual forma señalaron que sus municipios son altamente dependientes del gobierno federal y estatal para cumplir con sus competencias municipales y que se encuentran altamente restringidos en recursos financieros y humanos al grado en que resulta casi imposible establecer una colaboración con cualquier otro municipio, ya sea pequeño, intermedio o grande. En la voz de los informantes, para “colaborar se necesita tener recursos” y eso es lo que menos tienen. Así, la asociación entre municipios pequeños que podría ser una solución a la falta de recursos no es una posibilidad.

#### 4.4.3 Los factores de tercer orden

Una vez que se han expuesto los factores de primer y segundo orden del municipio tipo D en ambos estados, es posible señalar que existen más similitudes que diferencias. De hecho, el municipio tipo D es el que manifiesta mayor semejanza, de entre los cuatro tipos de municipio, en los factores de primer y segundo orden en ambos estados. Las semejanzas son mayores que resulta más fácil enunciar las pocas diferencias. En cuanto a los factores de primer orden, las diferencias estriban acaso en que: 1) un municipio cuenta con una dirección que atiende el desarrollo urbano junto a los servicios municipales y las obras públicas, mientras que en otro no existe una dirección que lo atienda; 2) un municipio cuenta con un programa de ordenamiento territorial y el otro no; y 3), un municipio tiene por vecinos a municipios intermedios, mientras el otro a municipios pequeños como él.

En cuanto a los factores de segundo orden las diferencias son también escasas: 1) un municipio señala que el reconocimiento de la zona metropolitana ha tenido “algo” de utilidad, mientras que el otro señala que ninguna; 2) un municipio señala que el consejo ciudadano debería tener voz en la junta metropolitana, mientras que el otro señala que debería tener voz y voto; y 3), un municipio sugiere que la diferencia partidista entre municipios sí puede constituir un obstáculo para colaborar, mientras que el otro señaló que no.

Como se pudo observar, el municipio D en ambos estados, con una ubicación periférica, con capacidades institucionales muy bajas y con una conciencia metropolitana de baja intensidad, desafortunadamente manifestó altos costos de transacción. Pese a esto, en ambos estados los informantes refirieron una noción de agencia de intensidad media. Ambos señalaron que ellos como funcionarios técnicos quisieran emprender un proceso de colaboración, pero que dadas las condiciones ni ellos ni los municipios podrían emprenderlo a escala metropolitana. Al respecto se señaló:

El municipio podría ser el iniciador y responsable aquí del cambio, de la transformación [...]. Se convertiría en el coordinador. [¿Es decir que sí podría emprender un proceso de colaboración?] Sí [¿Ustedes lo harían? ¿Lo habían pensado?] [...] No, hasta ahorita que lo dices. Pero sí, si hay iniciativa, si nos dan las herramientas, si nos dan todo, sí nos aventamos. [Pero, ¿dadas las condiciones actuales?] Es que no se puede. ¿Por qué? ¿Qué vamos a ofrecer? Tienes que sustentarte en la economía que hay, y aparte en las políticas de cada estado. El primero que toma la decisión es el presidente, si él dice que no, no (informante D2, comunicación personal, 2020).

Al final, los informantes señalaron que sus municipios o ellos podrían fungir como colaboradores si fueran invitados por otros municipios o el gobierno del estado. Esta noción explica la razón por la cual el municipio tipo D, pese a formar parte de los 9 tipos de redes descritos en el capítulo III, no se caracteriza por ser un municipio activador de redes horizontales, intermunicipales y de alta durabilidad.

Es interesante señalar que el municipio D en ambos estados, como en el B y el C, participa en las redes de colaboración emprendidas por el municipio tipo A. Sin embargo, los informantes refirieron que ellos en su calidad de funcionarios técnicos no han participado en alguna mesa de trabajo, que quienes generalmente participan en esas colaboraciones protocolarias son los presidentes municipales. “A lo mejor llegaron [las invitaciones a



colaborar] al municipio, pero no llegaron a esta dirección. [...] Quizá asistió el presidente” (informante D2, comunicación personal, 2020). Estas declaraciones refuerzan la idea de que los funcionarios técnicos se encuentran excluidos de los asuntos metropolitanos.

#### 4.5 ¿Los municipios tipo manifiestan trayectorias típicas?

Hasta ahora se ha descrito cada una de las trayectorias por las que 4 municipios tipo transitan, en dos entidades federativas, para tomar la decisión de activar una red de colaboración con otros municipios a escala metropolitana. Con base en esta descripción se ha encontrado, salvo en el municipio tipo B por falta de información, que los municipios tipo transitan por trayectorias muy similares en ambos estados: los factores de primer, segundo y tercer orden son puntos más de convergencia que de divergencia en cada una de las trayectorias.

No obstante, si hasta ahora se ha dicho que hay convergencia entre las trayectorias de los municipios tipo en ambos estados, lo que no se ha clarificado es si los municipios tipo transitan por trayectorias típicas. Es decir, si transitan por trayectorias cuyas características permitan diferenciarlas unas de otras. La respuesta es que sí. La ubicación de un municipio en la zona metropolitana y el tamaño de su población demostraron que no sólo inciden de manera más o menos igual en los factores de primer orden, sino también en las dinámicas que llevan a un municipio a activar una red de colaboración.

El ejercicio permitió, en un primer momento, identificar los factores de primer orden que conllevan o no a la activación de una red municipal. Los factores presentes en los municipios activadores de las redes más próximas a una lógica de construcción *bottom-up*, de horizontalidad y de altas intensidad, densidad, accesibilidad y durabilidad, y ausentes en los municipios no activadores de este tipo de redes, fueron básicamente la conciencia metropolitana de media intensidad, las capacidades institucionales de alto nivel y los problemas en materia de desarrollo relacionados con la aglomeración de población, industrias, comercio y servicios.

El ejercicio permitió notar, en un segundo momento, que el nivel de las capacidades institucionales y la intensidad de la conciencia metropolitana vienen dados por los recursos financieros, y estos a su vez por el tamaño de la población, y ésta a su vez por la ubicación

del municipio en la zona. Así, a mayor cercanía con el polo poblacional, mayor población; y a mayor población, mayores son los recursos financieros y a su vez mayores las capacidades institucionales y la intensidad de la conciencia metropolitana. De igual manera, se pudo evidenciar que los problemas en materia de desarrollo urbano vienen dados por la ubicación del municipio en la ZMPT, de manera que: a mayor cercanía respecto al municipio más grande en población de toda la ZMPT, mayores son los problemas relacionados con la regulación de la aglomeración de población, de industrias, comercio y servicios.

Así, se encontró cierta proporcionalidad entre el tamaño-ubicación del municipio y los factores de primer, segundo y tercer orden. Necesario es aclarar que las trayectorias típicas si bien marcadas, están sostenidas realmente en matices. Acaso los cambios más pronunciados y evidentes se reflejan entre la trayectoria tipo A y el resto de las trayectorias, no así entre las trayectorias municipales tipo B, C y D. La razón es que dichos cambios pronunciados son la reproducción de las grandes asimetrías municipales existentes en la ZMPT: un pequeño número de municipios gigantes frente a un gran número de municipios enanos.

Dicha proporcionalidad entre ubicación-tamaño de población y la manera en cómo se manifestaron los factores de primer, segundo y tercer orden se evidenció en el comportamiento de varios factores. De esta manera, si bien los municipios más grandes en población y más próximos al polo de la zona metropolitana no presentaron de manera idónea las condiciones o factores que teóricamente llevarían a la formación de redes de colaboración, lo cierto es que sí manifestaron las condiciones o factores mejor consolidados de todos los municipios entrevistados. Caso contrario a los municipios más pequeños y alejados que si bien no manifestaron una completa ausencia de factores que teóricamente llevarían a la activación de redes, sí manifestaron los factores menos consolidados de entre todos los municipios entrevistados.

Es así como el municipio tipo A si bien no manifestó una conciencia metropolitana de alta intensidad, sí manifestó una conciencia de intensidad media, pese a esto, la más alta de toda la zona. Varios factores llevaron a clasificarla como de intensidad media: su relativo desconocimiento sobre los lineamientos utilizados por el grupo interinstitucional para delimitar las zonas metropolitanas en México y su desconocimiento sobre el funcionamiento

del Fondo Metropolitano; la pobreza con que concibe los problemas metropolitanos y la ausencia de los principales problemas metropolitanos en su agenda de gobierno; así como la falta de reconocimiento de la zona metropolitana como una escala de intervención gubernamental. De ahí en adelante, los municipios conforme son más pequeños en población y más alejados del polo poblacional de la zona, ignoran más cosas hasta saber casi nada de la ZMPT. Este comportamiento “escalonado” se reproduce en diversos factores de primer (ver Tabla 4.1), segundo (ver Tabla 4.2) y tercer orden (ver Tabla 4.3).

Tabla 4.1 Factores de primer orden según municipio tipo

Factores de primer orden	Municipio tipo			
	A	B	C	D
Capacidades institucionales	Alto nivel	Alto nivel/Promedio	Promedio	Bajo nivel
Independencia financiera	Alto nivel	Alto nivel/ Bajo nivel	Promedio/Bajo nivel	Bajo nivel
Capacidad de inversión pública	Bajo nivel	Promedio	Promedio	Promedio
Capacidades técnicas	Alto nivel	Alto nivel/Promedio	Promedio	Bajo nivel
Capacidades democráticas	Alto nivel	Bajo nivel	Promedio	Bajo nivel
Capacidades geográficas. Vecindad con municipios de:	CI de alto nivel y CM de media intensidad / CI de nivel alto y promedio y CM de media y baja intensidad	CI de alto nivel y CM de media intensidad / CI de nivel alto y promedio y CM de media y baja intensidad	CI de nivel alto y promedio y CM de media y baja intensidad / CI de nivel promedio y CM de baja intensidad	CI de nivel alto y bajo y CM de media y baja intensidad / CI de nivel bajo y CM de baja intensidad
Actividades económicas	Terciarias / Secundarias y terciarias	Terciarias / Secundarias y terciarias	Secundarias y terciarias	Terciarias, secundarias y primarias
Problemas centrados en:	Regulación concentración urbana / Crecimiento urbano	Crecimiento urbano	Transición acelerada entre lo urbano y rural / Transición sostenida entre lo urbano y rural	Transición lenta entre lo urbano y lo rural
Provisión de servicios básicos	Alto nivel / Promedio	Alto nivel / Promedio	Promedio	Bajo nivel
Conciencia metropolitana	Media intensidad	Media intensidad	Baja intensidad	Baja intensidad

CI Capacidades institucionales; CM Conciencia metropolitana. Si no existe coincidencia en la situación de los factores, se enuncia primero la situación del factor del municipio poblano, se coloca diagonal y después se enuncia la situación del factor del municipio tlaxcalteca.

Elaboración propia

Tabla 4.2 Posicionamientos político-técnicos según municipio tipo

Posicionamientos político-técnicos frente a:	Municipio tipo				Comportamiento factor
	A	B	C	D	
Utilidad del reconocimiento de la zona	Sí	Sí	No	No	Escalonado
Conocimiento lineamientos delimitación	Relativo	Relativo	No	No	Escalonado
Utilidad reconocimiento de la zona para el municipio	Sí	Sí	No	En algo / No	Escalonado
Lineamientos adecuados	No	Sí	Desconocimiento	Desconocimiento	Escalonado
Conocimiento conformación zona	Relativo	Relativo	No	No	Escalonado
Viabilidad conformación zona	No determinable	Buena	Desconocimiento	Desconocimiento	Escalonado
Responsable de los problemas metropolitanos	Municipio	GF	GF, GE y GM más grandes	GE y GF	Escalonado
Vía de solución	Todos actores metropolitanos	GF y GE	Lógica top-down	Lógica top-down	Escalonado
Deseabilidad gobierno metropolitano	Sí/No	No	Sí, en algunos momentos	No	No escalonado
Problemas municipales susceptibles de ser resueltos en colaboración	Sí	Sí	Sí / Sólo algunos	Sí	Casi invariable
Deseabilidad participación gobierno federal y estatal	Sí	Sí	Sí	Sí	Invariable
Deseabilidad participación colegios de profesionistas, consultorías, organismos internacionales	Sí	Sí	Sí Menos colegios	Sí	Casi invariable
Deseabilidad participación asociaciones civiles	Sí/No	Sólo voz	Sí/No	Sí	No escalonado
Deseabilidad participación ciudadanos	Sí/No	No	No	No	Escalonado
Deseabilidad participación empresarios	Sí	Sólo voz	Sí/No	Sí	No escalonado
Deseabilidad participación universidades	Sí	Sólo voz	Sí	Sí	Casi invariable
Obligatoriedad coordinación y colaboración	Sí	Sí	Sí	Sí	Invariable
Conocimiento funcionamiento Fondo Metropolitano	No	No	No	No	Invariable
Modificaciones al Fondo Metropolitano	Mecanismo asignación recursos a proyectos / Adaptación a particularidades de municipios	No mencionado	Eliminación control estatal sobre recursos	Mecanismo distribución de recursos financieros entre municipios. Dirección con perfil profesional	Invariable
Conocimiento funcionamiento Consejo para el Desarrollo de la ZMPT	No	No	No	No	Invariable
Modificaciones Consejo para el Desarrollo de la ZMPT	Que esté formado por expertos	No mencionado	No mencionado	No mencionado	Escalonado
Junta de coordinación metropolitana	Sí	Sí	Sí/No	Sí	Casi invariable
Competencias en la junta	GM y GE voz y voto; GF regulador	GF y GE voz y voto; GM voz	GF, GE y GM voz y voto; GF voto de calidad.	GE y GM voz y voto; GE voto de calidad / GF, GE y GM voz y voto	No escalonado
Deseabilidad Imeplan	Sí	No	Sí/No	Sí	No escalonado
Facultades Imeplan	Asesoría obligatoria y coordinación metropolitana / Asesorar y emitir estudios	Emitir estudios, pero no asesorar	Emitir estudios y asesoría obligatoria	Emitir estudios y asesoría obligatoria	Casi invariable
Facultades Imeplan	No aprobación de planes y programas	No aprobación de planes y programas	Sí/ No aprobación planes y programas	No aprobación planes y programas	Casi invariable
Consejo ciudadano metropolitano	Sí/No	No	Sí/ No	Sí	No escalonado
Consultas ciudadanas	Sí	No	No	No	Escalonado

GF gobierno federal; GE gobiernos estatales; y GM gobiernos municipales. Si no existe coincidencia en la situación de los factores, se enuncia primero la situación del factor del municipio poblano, se coloca diagonal y después se enuncia la situación del factor del municipio tlaxcalteca.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.3 Factores de segundo y tercer orden según municipio tipo

FACTORES DE SEGUNDO ORDEN		Municipios tipo				Comportamiento
		A	B	C	D	
	Los municipios obstaculizan	Sí	Sí	Sí	Sí	Invariable
	Los gobernadores obstaculizan	Sí	Sí	Sí	Sí	Invariable
	El gobierno federal obstaculiza	No	No	No	No	Invariable
	Demandas o exigencias sociales	Existentes, improvisadas y breves	Existentes	Existentes, improvisadas y breves	Existentes, improvisadas y breves	Casi invariable
Percepciones sobre factores del contexto	Transferencias condicionadas gobiernos supralocales	Facilitan/Dificultan	Facilitan	Dificultan	Desconocimiento	No escalonado
	Institutos de planeación	Facilitan	No facilitan	No facilitan	No facilitan	Escalonado
	Cambio de administraciones y tiempo que dura administración municipal	Dificultan	Dificultan	Dificultan	Dificultan	Invariable
	Número de municipios metropolitanos obstaculiza	No	No	No	No	Invariable
	Configuración política de la zona obstaculiza	Mayor peso intereses municipales y personales	Mayor peso intereses municipales y personales	Mayor peso intereses municipales y personales	Sí/Mayor peso intereses municipales y personales	Casi invariable
Costos de transacción	Temor a invertir recursos municipales	No	Sí	Sí	Sí	Escalonado
	Desconfianza en torno a los resultados	No	Sí	Sí	Sí	Escalonado
	Temor a la imposición de medidas	No	No	No	No	Invariable
Asimetrías y dependencias	Las asimetrías obstaculizan	Sí	Sí	Sí	Sí	Invariable
	Reconocimiento de dependencia	Sí	Sí	Sí	Sí	Invariable
FACTORES DE TERCER ORDEN						
	Incentivos	Muchos	Pocos	Pocos	Pocos	Escalonado
	Noción de agencia	Alta	Media	Media	Media	Escalonado
	Voluntad política	Sí	No	No	No	Escalonado

Si no existe coincidencia en la situación de los factores, se enuncia primero la situación del factor del municipio poblano, se coloca diagonal y después se enuncia la situación del factor del municipio tlaxcalteca.

Fuente: Elaboración propia

Así, en los de primer orden (ver Tabla 4.1), se pasa: 1) de un municipio con un presupuesto de ingresos de miles de millones a uno de decenas de millones; 2) de uno con secretarías de desarrollo urbano hasta uno de direcciones de obras públicas encargadas del desarrollo urbano; 3) de uno de alta especialización burocrática a uno con alto déficit en el gobierno de los problemas públicos; 4) de uno que ha adoptado prácticas democráticas a la acción gubernamental —consejos ciudadanos, presupuestos participativos, consultas ciudadanas— a uno donde únicamente se práctica la consulta pública porque así lo demandan las leyes de planeación y de obras públicas; 5) de uno con una vecindad constituida por los municipios más grandes de la zona hasta uno con una vecindad constituida por los municipios más pequeños; 6) de uno con una vecindad constituida por municipios con conciencia metropolitana de intensidad media y capacidades institucionales de alto nivel a uno con una vecindad constituida por municipios con conciencia metropolitana de baja intensidad y capacidades institucionales de bajo nivel; 7) de uno con problemas urbanos centrados en la regulación de los usos de suelo hasta uno con problemas centrados en la transición lenta entre lo urbano y lo rural; 8) de uno que provee todos los servicios municipales establecidos por el artículo 115° constitucional hasta uno en el que muchos de estos servicios son inexistentes; 9) de uno que percibe a la planeación y el ordenamiento del territorio como los principales problemas de la zona metropolitana, hasta uno que no refiere a ninguno de ellos como algún problema metropolitano; y 10) de uno que contempla dos o tres temas metropolitanos dentro de su agenda de gobierno hasta uno en donde la agenda municipal y la agenda metropolitana son mutuamente excluyentes.

En cuanto a los factores de segundo orden, se pasa: 1) de un municipio que considera que es de mucha utilidad el reconocimiento de la ZMPT, hasta uno que considera que sólo ha servido para discursos, protocolos y fotos; 2) de uno que dice conocer “mucho” los lineamientos del grupo interinstitucional, pero que no asume un posicionamiento claro respecto a su viabilidad, hasta uno que dice no conocer los lineamientos y por lo tanto sostiene que no puede emitir algún posicionamiento; 3) de uno que conoce relativamente los municipios que integran la zona metropolitana y puede emitir una opinión sobre la viabilidad de esta conformación hasta uno que desconoce los municipios metropolitanos y tiene dificultades para emitir una opinión sobre la viabilidad de la conformación; 4) de uno que asume que quien puede y debe resolver los problemas metropolitanos es el municipio hasta

uno que asume que son el gobierno federal y los gobiernos estatales los que pueden y deben solucionar dichos problemas; 5) de uno que asume que todos los actores gubernamentales y no gubernamentales deben participar en las colaboraciones hasta uno que asume que todos deben participar, salvo los ciudadanos; 6) de uno que considera que los institutos de planeación han facilitado las colaboraciones hasta uno que sostiene que no conoce ningún instituto y que éstos no han facilitado la colaboración; 7) de uno que no teme invertir recursos municipales en una colaboración a otro que experimenta dicho temor; y 8) de uno que manifiesta confianza en que las colaboraciones culminan en buenos resultados hasta uno que considera que las colaboraciones son pérdida de tiempo en tanto no concluyen en resultados seguros y redituables.

Y finalmente, en los de tercer orden: 1) se pasa de un municipio que encuentra incentivos para colaborar a escala metropolitana a uno que manifiesta pocos o ninguno; 2) de un municipio e informante técnico que se consideran capaces de activar una colaboración a escala metropolitana hasta unos que se declaran incapaces, pero con la voluntad de participar como un colaborador más; y 3), de un municipio activador de redes hasta uno que se desempeña en las redes como un colaborador más.

Ahora bien, si el comportamiento “escalonado” de los factores permite dar cuenta de que la ubicación y el tamaño de población de un municipio parecen generar en los ayuntamientos un mayor o menor involucramiento con lo “metropolitano”, existen elementos que no se modifican en ninguna de las trayectorias municipales. Se trata de elementos que parecen no ser afectados ni por la ubicación del municipio en la zona metropolitana, ni por el tamaño de población del municipio.

Entre estos elementos se encuentra que todos los municipios: 1) manifiestan una terciarización de su economía, empleo precario y altos niveles de informalidad; 2) tienen dificultades para actualizar su programa de ordenamiento territorial y ejecutarlo; 3) no conciben la zona metropolitana como una escala de intervención gubernamental útil para resolver de manera eficiente los problemas públicos; 4) no conciben la falta de coordinación o colaboración intergubernamental como un problema metropolitano; 5) no conciben lo metropolitano como un ámbito de intervención que va más allá de la planeación urbana y el ordenamiento territorial; 6) no conciben lo metropolitano como un entramado de

interdependencias políticas, económicas, sociales y culturales, sino únicamente como una continuidad urbana; 7) conciben casi siempre sus problemas de desarrollo acotados a las fronteras municipales y restringidos a la conurbación; 8) asocian lo metropolitano con la conurbación más no con la dinámica entre lo urbano y lo rural; 9) identifican con pobreza los problemas metropolitanos, dejando de lado muchos de los temas establecidos como metropolitanos por la LGAHOTDU; y 10), conciben que la movilidad, la seguridad pública y el cuidado del ambiente son los principales problemas metropolitanos;

Así como que todos los municipios: 1) asumen que es necesario colaborar; 2) sostienen que los problemas en materia de desarrollo urbano requieren ser resueltos en colaboración; 3) asumen que la participación de los gobiernos federal y estatal en las colaboraciones intermunicipales es deseable y necesaria; 4) casi siempre consideran deseable la participación de universidades, colegios de profesionistas, consultorías y organismos internacionales en las colaboraciones municipales; 5) consideran que la coordinación intergubernamental y la colaboración intermunicipal deben ser obligatorias para que sean posibles y funcionen; 6) no conocen el funcionamiento del Fondo Metropolitano y del Consejo para el Desarrollo de la ZMPT; 7) casi siempre consideran necesaria la existencia de una junta de coordinación metropolitana; y 8), casi siempre coinciden en que un Imeplan debería emitir estudios y asesorar, pero no aprobar planes y programas.

De igual manera, todos los municipios: 1) consideran que los gobiernos municipales sí frenan las colaboraciones debido a la falta de recursos financieros, de poder político y de voluntad política; 2) consideran que están limitados en recursos financieros y técnicos para planear, ordenar y regular el territorio, así como para colaborar; 3) consideran que los gobiernos estatales obstaculizan con su inacción u omisión las colaboraciones o coordinaciones; 4) asumen que el gobierno federal es un facilitador de las colaboraciones, que su función es la de financiador de proyectos y que no es un actor con quien se tenga que lidiar para colaborar; 5) casi no refieren a la existencia de demandas o exigencias sociales organizadas y constantes para que los ayuntamientos resuelvan los problemas públicos de manera intermunicipal; 6) perciben que el cambio de administraciones y el tiempo que duran éstas desestabiliza las colaboraciones; 7) consideran que un alto número de municipios colaboradores no dificulta las colaboraciones; 8) casi siempre sostienen que los partidos



políticos importan, pero pesan más los intereses y las relaciones personales; 9) no temen a la imposición de acciones por parte de los colaboradores federales, estatales o municipales; y 10), se asumen dependientes en recursos y altamente diferenciados de los demás municipios metropolitanos.

De todo lo anterior se puede señalar que existen factores obstaculizadores o facilitadores para la activación de redes municipales que se encuentran asociados al tamaño de población municipal y a la ubicación del municipio en la zona, pero que también hay otros obstaculizadores o facilitadores que afectan por igual a todos los municipios o son percibidos de la misma manera en todos los municipios.

Finalmente, es necesario señalar, que se identificaron factores que no mostraron ni un patrón escalonado ni un patrón invariable. Ver Tablas 4.2 y 4.3. Se trata de factores sobre los que existe amplio disenso. Entre ellos se encuentran los posicionamientos político-técnicos frente a la existencia de gobiernos metropolitanos, la participación de las asociaciones civiles y los grupos empresariales en las colaboraciones municipales, las competencias de los órdenes de gobierno en una junta de coordinación metropolitana, la existencia de un instituto metropolitano de planeación y la existencia de un consejo ciudadano metropolitano. Así como las percepciones sobre cómo afectan las transferencias condicionadas de gobiernos supralocales en la materialización de colaboraciones intermunicipales a escala metropolitana. Todos estos factores en los que ni la ubicación y el tamaño del municipio, ni los elementos contextuales parecen ejercer alguna influencia clara.

## CONCLUSIONES

Este apartado está dedicado a dar cuenta de los alcances y los límites de esta investigación. De manera específica, a revisar las aportaciones y los elementos de oportunidad o mejora del presente trabajo de investigación en sus dimensiones teóricas, metodológicas y de aportación de conocimiento. De igual forma está dedicado a reflexionar y plantear futuras líneas de investigación, así como sugerencias de política pública para incentivar la gestión municipal de redes en la ZMPT.

### Aportaciones teóricas y de conocimiento

El trabajo intentó analizar los factores que obstaculizan o facilitan la activación o construcción municipal de redes de gobernanza metropolitana. No obstante, no de manera “fija”, sino dinámica. Es decir, se buscó identificar, a partir de un esquema de análisis, los obstáculos y facilitadores situados en la trayectoria por la cual un municipio tiene que transitar para tomar la decisión política de activar o construir una red de colaboración con otros municipios metropolitanos. Así, los hallazgos de este ejercicio los podemos clasificar en tres grupos: 1) lo que se propuso y se corroboró; 2) lo que se propuso y no se corroboró; y 3), lo que no se contempló y se halló. Estos hallazgos constituyen profundizaciones y aportaciones a la teoría y el estado de conocimiento sobre los factores que obstaculizan o facilitan el asociacionismo intermunicipal.

### Lo que se propuso y se corroboró

La mayoría de las conjeturas integradas al esquema de análisis hallaron cabida en la información obtenida en el trabajo de campo. Entre las principales se encuentran:

- La ubicación-tamaño poblacional del municipio incide de manera más o menos igual en los factores facilitadores y obstaculizadores de la construcción o activación municipal de redes. Así la ubicación-tamaño poblacional del municipio: 1) hace que los municipios enfrenten diferentes problemas y por lo tanto valoren más o menos la coordinación y la colaboración; 2) influye no sólo en las capacidades institucionales, sino en la intensidad de la conciencia metropolitana, y ésta a su vez en los posicionamientos político-técnicos frente a lo metropolitano; 3) permea las

percepciones sobre cómo se percibe que el contexto facilita u obstaculiza las colaboraciones; 4) hace que los costos de transacción de la colaboración intermunicipal sean más altos conforme el municipio se encuentra más lejos del polo poblacional. En conclusión, se encontró que a mayor lejanía respecto al polo poblacional de la zona metropolitana, mayores son los obstáculos para detonar un proceso de colaboración intermunicipal.

- La pertenencia a una entidad federativa obliga a los municipios a desempeñar determinados roles. En Tlaxcala, llevo al municipio A1, pese a tener menores capacidades institucionales que el municipio B1 en Puebla, a tener una agencia de alta intensidad y a desencadenar un proceso de colaboración intermunicipal entre los municipios metropolitanos de su estado. Algo que el municipio B1 en Puebla no realizó durante el periodo de estudio, quizá porque ese rol lo desempeñó el municipio A1 en ese mismo estado.

Así, la importancia del lugar fortalece el supuesto de que los obstáculos y facilitadores están situados en un proceso y no son válidos para todos los municipios metropolitanos. Que existe cierta proporcionalidad

- La categoría de conciencia metropolitana. Dicha categoría, proveniente del trabajo de Rojas y Robertson (2019), resultó ser toral. La intensidad de esta categoría demostró permear los posicionamientos político-técnicos frente a la cuestión metropolitana. Y demostró que su existencia no es cualquier cosa menor en el proceso de gobernanza metropolitana. Se trata del elemento que orienta el comportamiento de la política pública municipal. A mayor conciencia metropolitana, mayores actitudes proactivas a la colaboración intermunicipal. Su ausencia en muchos de los municipios de la zona metropolitana explica su “alejamiento” de las cuestiones metropolitanas.

La propia categoría evidenció que puede haber un “convencimiento” municipal de que la coordinación y la colaboración intermunicipales son necesarias, pero sin una conciencia metropolitana municipal es imposible construir posicionamientos frente a la cuestión metropolitana.

- El desconocimiento de los mecanismos de gobernanza. Se demostró que el desconocimiento municipal de los mecanismos de gobernanza existentes en la zona metropolitana y de los previstos por la LGAHOTDU, tales como la Comisión de Ordenamiento Territorial y el Consejo Consultivo, es una explicación plausible de la ausencia de redes municipales idóneas. Ningún municipio demostró conocimiento pleno sobre dichos mecanismos.
- La visión físico-funcional sobre lo metropolitano. Se evidenció que los funcionarios técnicos conciben lo metropolitano acotado a la idea de conurbación y no como una construcción social basada en interdependencias políticas, sociales, económicas y culturales. Así, la política metropolitana se piensa sectorializada, restringida a la planeación y el ordenamiento territorial, y desvinculada a los ámbitos de política social, económica, cultural. De manera que permanece lejana la noción de que es posible construir socialmente la zona metropolitana mediante la colaboración.
- El poder de los gobernadores. Se demostró el supuesto teórico de Carrera (2016) que señala que los gobiernos estatales se resisten a abandonar su paternidad respecto a los gobiernos municipales. Se evidenció que los gobiernos estatales no sólo omiten coordinar a los municipios, sino que restringen el asociacionismo intermunicipal.
- La visión de región ausente. Se confirmó que no existe una visión de región entre los municipios metropolitanos. Los municipios tienen dificultad para establecer qué problemas o proyectos los pueden vincular. Surgieron algunos temas como el saneamiento de los ríos, el cuidado del ambiente, la movilidad y la inseguridad, pero nunca se aludió a proyectos económicos, de política social o culturales.
- La autonomía municipal y la resistencia a los gobiernos metropolitanos. Se corroboró que el principal argumento en contra de la formación de gobiernos metropolitanos es la autonomía municipal establecida en el artículo 115ª constitucional.
- La desvinculación entre los problemas metropolitanos y la agenda de gobierno municipal. Se corroboró que uno de los mayores impedimentos para las colaboraciones intermunicipales es la exclusión de los problemas metropolitanos en la agenda de gobierno municipal.

- La necesidad de una obligatoriedad de las colaboraciones y coordinaciones. Se confirmó sin excepción el supuesto teórico de Kunz y González (2019) que establece que las colaboraciones intermunicipales o intergubernamentales se materializan siempre y cuando se establezca su obligatoriedad.
- La descoordinación o ausencia de colaboración no vistas como un problema metropolitano. Se confirmó el supuesto de que la descoordinación intergubernamental y la ausencia de colaboración intermunicipal no son percibidas como problemas metropolitanos. En la medida en que se les concibe como una solución y no como un problema, no se perciben como algo que tenga solucionarse o atenderse.
- La capacidad para manejar la pluralidad política y la participación ciudadana. Se confirmó que: a mayor lejanía respecto al polo poblacional de la zona, los municipios tienen mayores dificultades para lidiar con la pluralidad política y la participación ciudadana.
- La inexistencia de exigencias sociales. Se corroboró que los municipios no identifican demandas de la sociedad civil que exijan resolver problemas públicos de manera intermunicipal a escala metropolitana. De manera que lo que se podría esperar que fuera incentivo o presión contextual para que los municipios dirigieran su acción hacia las problemáticas metropolitanas, no es algo latente en la zona.
- La voluntad política. Se corroboró que la voluntad política no corresponde a la iniciativa o actitud de iniciar un proceso de colaboración, pese a que “todo va a contracorriente”. Se evidenció que se trata más bien de una decisión política posibilitada por diversos factores. Se encontró que “se puede querer, pero no poder” colaborar.
- Las asimetrías son el principal obstáculo para la colaboración. Se evidenció que el principal obstáculo para la colaboración intermunicipal en la ZMPT son las asimetrías municipales. Eliminar o relativizar los altos costos de transacción para cualquier municipio grande, intermedio o pequeño es una tarea que implica “desatender” las prioridades municipales, por lo que sólo los más grandes han estado dispuestos a hacerlo.

- De suerte que se podrá explorar si los municipios no colaboran porque no poseen una “conciencia metropolitana”, es decir, no alcanzan a visualizar que la colaboración es una necesidad para la gobernanza metropolitana y una posibilidad para tener mayores capacidades técnicas e incidencia política; porque tienen “conciencia metropolitana”, pero no saben cómo colaborar; porque tienen “conciencia metropolitana”, saben cómo colaborar, pero no tienen las capacidades institucionales para hacerlo; porque tienen “conciencia metropolitana”, saben cómo colaborar, tienen las capacidades, pero no se consideran capaces de activar redes colaborativas; porque tienen “conciencia metropolitana”, saben cómo colaborar, tienen las capacidades, se consideran capaces de activar redes, pero no tienen voluntad; o alguna otra combinación.

Lo que se propuso y no se corroboró

- El trabajo contempló que el temor a la imposición de medidas por parte de los colaboradores podría ser vista como un obstáculo para las colaboraciones intermunicipales. No obstante, este supuesto no halló recepción en las respuestas de los informantes. Para ellos, no existe un temor a la imposición de medidas. Quizá, como reconoció uno de ellos, se deba a que nunca se ha experimentado una colaboración en la que se aporten recursos municipales significativos. El argumento podría tener validez cuando ya se expuso que las redes existentes en la ZMPT no han evolucionado hacia estructuras formales sustentadas en convenios vinculantes.
- La invisibilidad de las capacidades geográficas. El trabajo contempló que la vecindad municipal genera coincidencias o complementariedades que pueden ser aprovechadas para colaborar, por ejemplo, en economías de escala. Sin embargo, este supuesto no halló eco en el discurso de los informantes, ninguno de ellos percibió la vecindad como una capacidad o activo que aprovechar. El hallazgo da cuenta de cuán apreciada es la colaboración intermunicipal.

Lo que no se contempló y se encontró

- Lo que se esperaba era que el tamaño de la población y la ubicación del municipio incidieran de manera proporcional en la conciencia metropolitana. Lo que se encontró

es que dicha categoría no demostró una “alta varianza”. De hecho, varios de los componentes de la categoría estuvieron ausentes en el discurso de los informantes, de forma que el comportamiento de la categoría fue invariable en dichos componentes. Lo que mostró cuán ausente se encuentra la conciencia metropolitana en todos los municipios entrevistados y cuán alejados están los municipios de vislumbrar la importancia de la colaboración a escala metropolitana.

- Lo que se esperaba era que el tamaño de la población y la ubicación del municipio incidieran de manera proporcional en el comportamiento de todos los factores de segundo orden y de tercer orden. Lo que se encontró es que se pueden poseer diferentes factores de primer orden —características intrínsecas al municipio— y encontrar los mismos obstáculos en la trayectoria hacia la activación o construcción de una red. Así, los comportamientos invariables de los factores de segundo y tercer orden dan cuenta de cuán fuerte es el contexto que restringe de la misma forma a todos los municipios.
- La relación funcionario técnico-funcionario político. La imposibilidad de entrevistar a los informantes políticos en el contexto de la contingencia sanitaria generada por el SARS-CoV-2 llevo a conocer el punto de vista de los técnicos respecto a la trayectoria por la cual deben transitar los municipios para colaborar. En ese contexto fue posible vislumbrar que conforme un municipio se ubica más alejado del polo poblacional de la zona metropolitana, el funcionario técnico encargado del desarrollo urbano es excluido de los asuntos metropolitanos. Así, se pasa del funcionario técnico que funge como gestor de los procesos de colaboración intermunicipal hasta el funcionario que tiene noción de que existen reuniones intermunicipales a las que asiste el presidente de su respectivo municipio, pero a las cuales no es invitado. Del funcionario técnico que mira con confianza al presidente municipal y se considera su interlocutor y colaborador en los asuntos metropolitanos hasta el funcionario técnico que mira con cierta distancia al presidente municipal y se considera un ejecutor de obras públicas y de decisiones tomadas por el presidente municipal. Así, conforme el municipio se aleja del polo poblacional de la zona, el asunto metropolitano parece estar “secuestrado” por el ámbito político.

- Lo metropolitano es un ámbito de acción de los gobiernos federal y estatales. El trabajo consideró la posibilidad de que existiera esta percepción entre los informantes, lo que no se esperó es que estuviera bastante arraigada en casi todos los informantes.
- Los informantes técnicos se autoexcluyen de los mecanismos de gobernanza. El trabajo encontró que los informantes técnicos no sólo son excluidos, sino que se autoexcluyen de los procesos de gobernanza metropolitana cuando desconocen cómo funcionan tanto los mecanismos de gobernanza existentes en la zona metropolitana, como los establecidos en las leyes.
- Permanece inoculada la lógica administrativa *top-down*. El trabajo encontró que la mayoría de los informantes no sólo no están en contra de la lógica administrativa *top-down*, sino que la aceptan como una solución válida y plausible de los problemas metropolitanos: el gobierno federal financia, los gobiernos estatales negocian y toman decisiones y los gobiernos municipales ejecutan.
- La intervención gubernamental a escala metropolitana concebida como inversión en obras públicas. El trabajo encontró que permanece entre los informantes técnicos el supuesto del gobierno federal de que la única manera de intervenir el territorio metropolitano es través de la inversión en obras públicas y no de la colaboración intermunicipal.
- El perfil profesional de los políticos. El trabajo encontró una insistencia de los informantes técnicos en torno a que los perfiles profesionales de los políticos o tomadores de decisiones impactan en la detonación de los procesos de colaboración. De acuerdo con los informantes, un perfil cercano a la planeación y el ordenamiento del territorio, hará más proclive la participación del municipio en proceso de colaboración metropolitana. El hallazgo fortalece el supuesto de que la conciencia metropolitana precede al de la “voluntad política” de activar o construir una red de colaboración.
- La visión en torno a la colaboración. Si bien el trabajo contempló la posibilidad de que los informantes concibieran la colaboración como algo que implica altos costos de transacción, la realidad rebasó las expectativas. El trabajo encontró, en varios



informantes, arraigada la creencia de que para el municipio “colaborar es sinónimo de perder y no de ganar algo”. De manera que el municipio colabora cuando “no se tenga que aportar recursos” municipales.

- La utilidad del reconocimiento de la zona metropolitana. El trabajo esperaba encontrar en el discurso de los informantes que la utilidad del reconocimiento de la zona metropolitana radica precisamente en usar a la zona como una escala de intervención gubernamental. La realidad rebasó las expectativas: sólo un municipio intermedio, ni siquiera uno de los más grandes, hizo alusión a esta idea.
- La zona metropolitana es una invención del gobierno federal. El trabajo no contempló que, para la mayoría de los informantes, la zona metropolitana es percibida como una construcción o invención del gobierno federal. Por lo que es considerado un ámbito de acción del gobierno federal, ajeno a la acción municipal.
- La ZMPT y el Fondo Metropolitano son lo mismo. El trabajo no contempló que un municipio conforme se ubica más lejos del polo poblacional de la zona concibe a la ZMPT y el Fondo Metropolitano como lo mismo. El hallazgo refuerza la idea de que la zona metropolitana no es concebida como una escala de intervención, sino como un programa federal que posibilita hacerse de recursos financieros para infraestructura.
- Un Fondo Metropolitano sin mecanismos de gobernanza y sin participación municipal. El trabajo no contempló que el único conocimiento que tenían los informantes sobre el Fondo Metropolitano es que se trataba de un programa federal que brindaba recursos para proyectos metropolitanos. Así, no se contempló que los informantes no tuvieran noción de los mecanismos de gobernanza que teóricamente hacer funcionar el Fondo Metropolitano y que por lo tanto no participaran en ellos.
- El Poder político y el poder económico. El trabajo no contempló, pero encontró que, de acuerdo con los informantes técnicos, existen dos recursos necesarios para la activación o construcción de redes municipales: poder político o de convocatoria y poder económico. Así, para los informantes se requiere de un actor, técnico o político, con recursos financieros y poder de convocatoria que elimine la incertidumbre de la

colaboración intermunicipal asimétrica y por lo tanto reduzca los costos de transacción.

- La tensión entre lo político, lo técnico y la participación social. Existe una tensión en torno a cómo solucionar los asuntos metropolitanos, si desde el ámbito político, el ámbito técnico o el ámbito social. Así, esta tensión transita hacia una indecisión sobre quién debería encabezar las coordinaciones y ejecutar los acuerdos: los gobiernos supralocales, los gobiernos municipales mediante mecanismos de gobernanza, las instituciones técnicas y autónomas o la sociedad mediante consultas ciudadanas. Esta tensión refleja el alto grado de disenso y el estado precario que guarda la legitimidad política, funcional y operativa del proceso de construcción de gobernanza que proponen Rojas y Robertson (2019).

#### Aportaciones y límites metodológicos

Si bien el trabajo permitió identificar, desde la óptica de los informantes técnicos, los obstáculos y facilitadores situados en el proceso por el cual transita un municipio para activar o construir una red de colaboración con otros municipios metropolitanos, lo cierto es que queda pendiente investigar las mismas trayectorias desde la óptica de los presidentes municipales. Si se toma en cuenta que, como se ha dicho, la mayoría de los presidentes de municipios intermedios y pequeños se han ocupado de los asuntos metropolitanos, seguramente los puntos de vista de estos informantes revelarán con mayor precisión los factores y dinámicas que llevan a un municipio a tomar la decisión de activar una red de colaboración.

Puestas, así las cosas, es deseable para futuras investigaciones analizar los obstáculos y facilitadores de las redes municipales de gobernanza metropolitana desde la óptica de los funcionarios técnicos y políticos de los gobiernos estatales y el gobierno federal. Hacerlo posibilitaría conocer cómo los gobiernos supralocales obstaculizan o facilitan la construcción de gobernanza metropolitana desde una lógica *bottom-up*.

Continuando con la exposición de los límites metodológicos de la investigación, es necesario precisar que el esquema de análisis construido para analizar la trayectoria que un municipio debe recorrer para activar o construir una red de colaboración se realizó de manera

intuitiva. Se construyó así una ruta o trayectoria hipotética que permitiera establecer asociaciones entre factores (de primer, segundo y tercer orden) y resultados (tipos de redes construidas) de manera no lineal, sino atendiendo a la dinámica que se da entre factores para producir determinados resultados.

Con esto se buscó analizar si 4 municipios tipo —identificados con base en tamaño de población y ubicación en la zona metropolitana— transitaban por trayectorias típicas en ambos estados. De manera que, si se cumplió con el objetivo, resulta necesario aún formalizar dicho procedimiento lógico que ha sido referido en la literatura como estudio de caso múltiple bajo las técnicas de coincidencia de patrones y síntesis de casos cruzados (Yin, 2018).

#### Recomendaciones de política pública

¿Qué hacer para mejorar la gobernanza metropolitana en la ZMPT? Que el municipio se desempeñe como un gestor de redes de gobernanza metropolitana. ¿Qué hacer para incentivar la gestión municipal de redes de gobernanza metropolitana en la ZMPT? La respuesta está en la creación y el fomento de la conciencia metropolitana en los municipios metropolitanos. El municipio no podrá ser un gestor de redes sin antes realizar una apropiación de lo metropolitano. El desarraigo de lo metropolitano en los actores municipales es tal que, como se ha señalado, la ZMPT es vista como una invención y ámbito de acción del gobierno federal.

Una muestra peculiar de dicho desarraigo es no existió en el discurso de los informantes mención alguna a la necesidad de cambiar el nombre de la zona metropolitana. Si se toma en cuenta que la ZMPT se compone por 39 municipios centrales y exteriores y que el municipio de Tlaxcala —capital del estado del mismo nombre— no forma parte de dicha zona, ¿por qué llamarla sólo “Puebla-Tlaxcala”? Las respuestas pueden ser múltiples, pero una plausible es que, como se refirió en el capítulo contextual, la zona metropolitana ha sido una delimitación hecha por los gobiernos estatales de Puebla y Tlaxcala y ratificada posteriormente por el gobierno federal, mediante los trabajos del grupo interinstitucional conformado por Sedatu, Conapo e Inegi. Es decir, se trata de una construcción de los gobiernos supralocales que no halla pertenencia en los actores municipales, por lo que es

irrelevante para estos últimos la necesidad de impregnar en el nombre de la zona la identidad de los 39 municipios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México, Distrito Federal: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Armas, E. P. (01 de marzo de 2017). Instalan Puebla y Tlaxcala el Consejo para el Desarrollo de la Zona Metropolitana. *La Jornada de Oriente*. Obtenido de <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/instalan-tlaxcala-puebla-consejo-desarrollo-la-zona-metropolitana/>
- Carrera, A. P. (2016). El asociativismo intermunicipal en México. En D. Cravacuore, & A. Chacón (Edits.), *El asociativismo intermunicipal en América Latina* (págs. 203-232). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Carrera, A. P., Casas, M. E., Meza, J. E., & García, R. (2005). *Hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales: caso de estudio "Valle de Santiago"*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- Consejo de Desarrollo Metropolitano Puebla-Tlaxcala. (14 de Agosto de 2013). Actualización del Plan de Desarrollo de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*. Obtenido de <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Peri33-3a2013.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (06 de 03 de 2020). *Diario Oficial de la Federación*.
- Corzo, J. (05 de julio de 2018). Incidencia delictiva en las zonas metropolitanas. *El Universal*. Obtenido de <https://www.eluniversal.com.mx/observatorio-nacional-ciudadano/incidencia-delictiva-en-las-zonas-metropolitanas>
- De Alba, A. C., & Gómez, D. (2010). Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo. Conceptos, índices y políticas públicas. En D. Gómez Álvarez (Ed.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano* (págs. 51-81). México: H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Universidad de Guadalajara; Miguel Ángel Porrúa, librero-editor.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research*, 22(1), 1-29. doi:doi:10.1093/jopart/mur011
- Feiock, R. (2013). The institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425. doi:<https://doi.org/10.1111/psj.12023>

- Gobierno del Estado, Poder Legislativo. (29 de diciembre de 2017). Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que crea el organismo público descentralizado denominado “Instituto metropolitano de planeación del estado de Puebla”. *Periódico Oficial del Estado de Puebla*. Obtenido de [http://periodicooficial.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/T\\_17\\_29122017\\_Canon.pdf](http://periodicooficial.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/T_17_29122017_Canon.pdf)
- Guillén, T. (1995). Los retos sociales de la administración municipal en la frontera norte. En T. Guillén, & G. M. Ordóñez, *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte* (págs. 13-44). México: Representación en México de la Fundación Friedrich Ebert.
- Hernández, M. (20 de 09 de 2016). IP poblana propone crear Instituto Metropolitano de Planeación. *El Economista*. Obtenido de <https://www.economista.com.mx/estados/IP-poblana-propone-crear-Instituto-Metropolitano-de-Planeacion-20160920-0052.html>
- Hernández, M. (12 de septiembre de 2019). Presentarán Puebla y Tlaxcala a gobierno de López Obrador proyecto para sanear el Atoyac. *La Jornada de Oriente*. Obtenido de <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/puebla-tlaxcala-atoyac-zahuapan/>
- Inegi. (2010). Marco Geoestadístico 2010 versión 5.0.A. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825292805>
- Inegi. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Documentacion>
- Inegi. (2015a). *Finanzas públicas estatales y municipales*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- Inegi. (2017). *Censo Nacional de Gobierno Municipales y Delegacionales 2017*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/>
- Intolerancia Diario. (11 de julio de 2019). Luis Miguel Barbosa Huerta reforzará trabajo entre Puebla y Tlaxcala: Jorge Arroyo García. *Intolerancia Diario*. Obtenido de <https://intoleranciadiario.com/articles/2019/07/12/951284-luis-miguel-barbosa-huerta-reforzara-trabajo-entre-puebla-y-tlaxcala-jorge-arroyo-garcia.html>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Klink, J. (2005). Perperspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En E. Rojas, J. Cuadrado-Roura, & J. Fernández, *Gobernar las metropolis* (págs. 127-194). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Kunz, I. C., & González, G. (2019). ¿Es posible la gobernación metropolitana en México? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 463-494. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.61562>
- Mena, M. (24 de abril de 2017). Tala incontrolada y crecimiento urbano devasta 70% de La Malinche. *El Sol de Tlaxcala*. Obtenido de <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/tala-incontrolada-y-crecimiento-urbano-devasta-70-de-la-malinche-842050.html>
- Meza, O. D. (2016). *¿Por qué las ciudades metropolitanas se resisten a cooperar? 15 hipótesis de trabajo, e implicaciones de política, para el caso mexicano*. México: CIDE.
- Moreno, S. (2010). *Los resultados de los fondos metropolitanos en México. Documento de trabajo número 87*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Navarrete, C. A. (2015). Redes e instituciones informales como marcos explicativos de la gobernanza metropolitana. En C. A. Navarrete, & D. Robles (Edits.), *La cuestión metropolitana en gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso* (págs. 33-60). Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco, Red de Gobernanza Metropolitana.
- Notimex. (07 de abril de 2011). Instalan Moreno Valle y González Zarur el Consejo Metropolitano. *La Jornada*. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2011/04/07/sociedad/046n3soc#>
- OECD. (2001). *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. Paris: OECD.
- Puebla Capital. (01 de julio de 2019). Fortalecen estrategias para la conservación del Río Atoyac. *Notas destacadas*. Obtenido de Puebla Capital: <http://www.pueblacapital.gob.mx/noticias/noticias-destacadas/item/13043-fortalecen-estrategias-para-la-preservacion-del-rio-ayotac>
- Puebla, M. (12 de julio de 2019). Se reúnen 39 municipios de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. *Municipios Puebla*. Obtenido de <http://m.municipiospuebla.mx/nota/2019-07-12/puebla/se-re%3BANen-39-municipios-de-la-zona-metropolitana-puebla-tlaxcala>
- Reyes, F. H. (21 de febrero de 2018). Integrarán comité en Zona Metropolitana. *El Sol de Tlaxcala*. Obtenido de <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/municipios/integraran-comite-en-zona-metropolitana-1017864.html>
- Rojas, F., & Robertson, C. (2019). Construcción de gobernanza metropolitana. En F. Rojas, & F. Vera (Edits.), *Construyendo gobernanza metropolitana* (págs. 134-140). Banco Interamericano de Desarrollo.

- Rosales, E. (11 de mayo de 2020). Desaparece por decreto el IMEPLAN. *24 Horas*. Obtenido de <https://24horaspuebla.com/2020/desaparece-por-decreto-el-imeplan/>
- Scott, J. (1987). *Social network analysis. A Handbook*. Londres: Sage Publications.
- Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala. (2018). *Actas de instalación y sesiones ordinaria y extraordinaria del Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala*. Obtenido de Secretaría de finanzas: <https://www.finanzastlax.gob.mx/spf/index.php/fondos-metropolitanos-puebla-tlaxcala>
- Secretaría General de Gobierno. (02 de octubre de 2009). Acuerdo conjunto de los Ejecutivos de los Estados de Puebla y Tlaxcala, por el que crea el "Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala". *Orden Jurídico Poblano*. Obtenido de <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/acuerdos/item/consejo-para-el-desarrollometropolitano-de-la-zona-metropolitana-de-puebla-tlaxcala>
- Sedatu. (06 de enero de 2020). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_060120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_060120.pdf)
- Sedatu, Conapo e Inegi. (2017). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: Sedatu, Conapo e Inegi. Obtenido de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonasmetropolitanas-de-mexico-2015>
- Sedesol. (18 de agosto de 2004). Convenio de Coordinación para planear y regular el desarrollo urbano y regional sustentable en los municipios conurbados de los estados de Puebla y Tlaxcala, que celebran la Secretaría de Desarrollo Social, los estados Pue.
- Sedesol, Conapo e Inegi. (2004). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. México: Sedesol, Conapo e Inegi. Obtenido de [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas\\_metropolitanas2000/completo.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas2000/completo.pdf)
- SHCP. (28 de Marzo de 2008). Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5032158&fecha=28/03/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032158&fecha=28/03/2008)
- Terrazas, Ó. (2005). Un modelo explicativo. En Ó. Terrazas (Ed.), *La ciudad de los caminos. El caso del corredor Tlaxcala-Puebla* (págs. 17-50). México: Fondo Mixto Gobierno del Estado de Tlaxcala (Fomix), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), Universidad Autónoma Metropolitana.



- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), 443-460.
- Valenzuela, R. E. (2012). El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un gobierno abierto. *Politai*, 3(5), 125-133. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14130>
- Velasco, L. (2013). Un acercamiento al método tipológico en sociología. En M. L. Tarrés (Ed.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (págs. 265-296). México: El Colegio de México; FLACSO México.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications*. Los Angeles: Sage.
- Zabaleta, D. (2012). La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica. En F. Porras (Ed.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México* (págs. 119-155). México: Instituto Mora.
- Zempoalteca, J. (15 de enero de 2018). Zahuapan, entre los cuatro ríos más contaminados. Obtenido de [http://www.agua.unam.mx/noticias/2018/nacionales/not\\_nac\\_enero15\\_2.html](http://www.agua.unam.mx/noticias/2018/nacionales/not_nac_enero15_2.html)

## ANEXO

El Colegio de la Frontera Norte A.C.  
Maestría en Desarrollo Regional

PROYECTO

CONSTRUCCIÓN DE REDES DE GOBERNANZA MUNICIPALES EN LA ZONA  
METROPOLITANA PUEBLA-TLAXCALA

GUIÓN DE ENTREVISTA

### A | DATOS GENERALES DEL INFORMANTE

Nombre: \_\_\_\_\_ Edad: \_\_\_\_\_ Género: \_\_\_\_ Cargo: \_\_\_\_\_

Tiempo en el cargo (meses): \_\_\_\_\_ Nivel de estudios concluidos: \_\_\_\_\_

Especificar estudios superiores: \_\_\_\_\_

Institución estudios concluidos: \_\_\_\_\_ Lugar de nacimiento: \_\_\_\_\_

Tiempo que ha vivido en el municipio (meses): \_\_\_\_\_ Fecha aplicación: \_\_\_\_\_

Participación administraciones públicas anteriores: Sí ( ) No ( ) Municipal ( ) Estatal ( ) Federal ( )

Cargos administrativos anteriores: \_\_\_\_\_

Partido político actual administración: \_\_\_\_\_ Coalición: \_\_\_\_\_

### ATENCIÓN

**CONTESTE POR FAVOR LAS SIGUIENTES PREGUNTAS CON BASE EN SU  
EXPERIENCIA COMO FUNCIONARIO PÚBLICO DE ESTE MUNICIPIO**

### B | DATOS GENERALES DEL AYUNTAMIENTO

B1. El Ayuntamiento municipal de \_\_\_\_\_ cuenta con secretaría o dirección de:

1. ( ) Obras públicas o infraestructura
2. ( ) Desarrollo Urbano
3. ( ) Economía
4. ( ) Conservación del patrimonio histórico
5. ( ) Cultura
6. ( ) Medio ambiente y recursos naturales
7. ( ) Participación política

<p>B2. ¿Qué funciones desempeña la dirección o secretaría que usted encabeza?</p>
<p>B3. En el municipio existen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ( ) Juntas vecinales</li> <li>2. ( ) Consejos ciudadanos</li> <li>3. ( ) Presupuestos participativos</li> <li>4. ( ) Consultas ciudadanas</li> <li>5. ( ) Observatorios ciudadanos</li> </ol> <p>B4. El municipio cuenta con:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ( ) Comisión de asuntos metropolitanos</li> <li>2. ( ) Plan municipal de desarrollo. Publicado Sí ( ) No ( ) Fecha _____</li> <li>3. ( ) Programa de ordenamiento territorial. Publicado Sí ( ) No ( ) Fecha _____</li> </ol> <p>B5. ¿Cuáles son los principales problemas públicos en materia de desarrollo urbano que tiene el municipio de _____?</p>
<p>B6. ¿De estos, cuáles han sido atendidos principalmente por el Ayuntamiento municipal de _____?</p>
<p>B7. ¿El municipio actualmente comparte problemas públicos con los municipios vecinos, por ejemplo, limítrofes (municipalización de servicios públicos), de agua, de seguridad, de infraestructura o equipamiento urbano, de regulación de usos de suelo (especulación inmobiliaria, conservación de áreas naturales), movilidad, contaminación de agua, aire, suelo? Sí ___ No ___ ¿Cómo los resuelven?</p>
<p><b>C   DATOS GENERALES SOBRE SERVICIOS MUNICIPALES</b></p> <p>En el municipio existe:</p> <p>[Indicar en el paréntesis “[ ]” el número de establecimientos y en “nombre” el nombre DEL O DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS].</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. [ ] <b>Relleno sanitario.</b></li> </ol> <p>Operado por: _____</p>

2. [  ] **Organismo operador de limpia, recolección y traslado de desechos.**  
Operado por: \_\_\_\_\_

3. [  ] **Rastro.**  
Operado por: \_\_\_\_\_

4. [  ] **Organismo operador de agua.**  
Operado por: \_\_\_\_\_

5. [  ] **Planta tratadora de aguas residuales.**  
Operado por: \_\_\_\_\_

6. [  ] **Planta de reciclaje.**  
Operado por: \_\_\_\_\_

7. [  ] **Mercado o central de abastos.**  
Operado por: \_\_\_\_\_

8. [  ] **Panteón.**  
Operado por: \_\_\_\_\_

9. [  ] **Jefatura de policía en colaboración con otros municipios**  
Operado por: \_\_\_\_\_

10. [  ] **Instituto de planeación.** Nombre: \_\_\_\_\_ Autónomo (ley orgánica, recursos y junta de gobierno propios): Sí (  ) No (  )  
Operado por: \_\_\_\_\_

**D | POSICIONAMIENTO SOBRE LA ZMPT**

D1. En 2017, SEDATU, CONAPO e INEGI reconocieron la existencia de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. ¿Cuál es su opinión respecto a este acontecimiento? ¿El reconocimiento tiene alguna utilidad?

---

D2. ¿Qué tan familiarizado está con los criterios utilizados por dichas dependencias para la identificación de los municipios que pertenecen a la ZMPT?

1. (  ) Mucho 2. (  ) Más o menos 3. (  ) Poco 4. (  ) Nada (pasar a pregunta D4)

D3. ¿Qué piensa respecto a los criterios utilizados para la delimitación de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala? ¿Son los mejores? ¿Deberían ser otros?

D4. ¿Qué piensa acerca de la composición de la ZMPT (10 municipios del estado de Puebla y 17 del estado de Tlaxcala)? ¿Es buena o debería ser modificada?

D5. ¿Identifica a los 27 municipios centrales que integran la ZMPT? Sí \_\_\_ No \_\_\_

D6. ¿Considera que el reconocimiento de la ZMPT beneficia al municipio para el cual usted trabaja?

D7. Para usted, ¿cuáles son los principales problemas que tiene la ZMPT? [Agotar el cuestionamiento hasta saber si el entrevistado percibe que hay muchos o pocos temas que requieren un tratamiento metropolitano].

## **E | POSICIONAMIENTO RESPECTO A LA CUESTIÓN METROPOLITANA**

E1. La ZMPT tiene diversos problemas de ordenamiento urbano, movilidad urbana, infraestructura y equipamiento urbano, contaminación del agua, el aire y el suelo, inseguridad pública, empleo precario y desempleo, por citar sólo algunos. ¿Quién cree usted que **DEBE** solucionar estos problemas? ¿Quién cree usted que **PUEDE** solucionarlos?

E2. El río Zahuapan-Atoyac-Alseseca cruza de norte a sur la ZMPT y es, de acuerdo con varios estudios, uno de los más contaminados en México, ¿considera que su saneamiento debe correr a cargo de todos los municipios que constituyen la ZMPT o sólo a cargo de los municipios por donde cruza el río? 1. ( ) Todos 2. ( ) Ribereños

[En caso de que la respuesta sea A CARGO DE LOS MUNICIPIOS RIBEREÑOS, PREGUNTAR 3]

3. Pero si las aguas residuales de los 27 municipios terminan en dicho afluente, ¿no considera que los 27 municipios deben participar en la solución?

E3. Como en el caso del río Zahuapan-Atoyac-Alseseca, las causas que generan muchos problemas públicos se encuentran distribuidas en varios municipios de la ZMPT. Ante este escenario, ¿cuál de

<p>las siguientes considera que es la mejor vía para su solución? ¿Y por qué considera que es la mejor opción?</p>
<p>1. ( ) Que cada municipio resuelva los problemas que se presentan en su territorio. ¿Por qué?</p>
<p>2. ( ) Que los municipios se coordinen para construir una solución. ¿Por qué?</p>
<p>3. ( ) Que el gobierno estatal y federal se encarguen de solucionar los problemas. ¿Por qué?</p>
<p>4. ( ) Que exista un gobierno metropolitano -desaparición de los 27 municipios y formación de una jurisdicción metropolitana llamada “Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala”- que resuelva los problemas metropolitanos. ¿Por qué?</p>
<p>5. ( ) Otra ¿Por qué? [Posible respuesta: Que los gobiernos federal, estatal y municipal se coordinen/colaboren]</p>
<p>E3.1 ¿Qué piensa respecto al gobierno metropolitano? ¿Es deseable? ¿Es posible?</p>
<p>E3.1.1 En caso de aplicar: ¿Por qué se inclina más por la coordinación/colaboración que por el gobierno metropolitano?</p>
<p>E4. A nivel internacional, el gobierno metropolitano y la coordinación/colaboración intergubernamental constituyen las dos mejores prácticas para resolver los problemas metropolitanos. No obstante, en México, la coordinación/colaboración entre órdenes de gobierno es la única que es posible de emprender dentro del marco jurídico actual. ¿Considera usted que <b>TODOS</b> los problemas públicos municipales deberían ser resueltos a partir de la coordinación/colaboración con otros municipios u órdenes de gobierno?</p>
<p>E4.1 ¿En materia de desarrollo urbano cuáles sí y cuáles no? [Agotar el cuestionamiento hasta identificar una clasificación exhaustiva].</p>
<p>E4.2 Además de la contaminación del río Zahuapan-Atoyac, ¿qué problemas considera que merecen la pena que sean resueltos por los 27 municipios de la ZMPT?</p>

E4.3 De los problemas que ha mencionado, ¿cuál considera que es más susceptible de ser resuelto por los 27 municipios centrales de la ZMPT?
E5. En cuanto a los problemas que requieren de coordinación/colaboración intergubernamental, ¿quiénes deberían participar en esas coordinaciones?
E5.1 [Con base en la respuesta anterior, cuestionar sobre si es necesaria la participación de:] Usted considera entonces que en las coordinaciones deberían participar:
1. Únicamente entre municipios de su entidad federativa ( ) o 2. de ambas entidades federativas ( )
3. Únicamente un gobierno estatal ( ) o 4. ambos gobiernos estatales ( )
5. ( ) El gobierno federal
6. ( ) Asociaciones civiles
7. ( ) Ciudadanos a partir de consultas públicas
8. ( ) Grupos empresariales
9. ( ) Universidades
10. ( ) Colegios de profesionistas
11. ( ) Organismos internacionales
12. ( ) Consultorías
E5.2 ¿Por qué?
<b>F   EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN</b>
F1. Durante la administración municipal actual, ¿cuáles de los siguientes servicios públicos HAN SIDO PROVISTOS o SE HA INTENTADO QUE SEAN PROVISTOS de manera conjunta ya sea con: otros municipios, los gobiernos estatales de Puebla o de Tlaxcala, alguna secretaría del gobierno federal, asociaciones civiles, universidades, colegios de profesionistas, organismos internacionales o consultorías.
Ver tabla 1. Provisión conjunta de servicios públicos

F2. ¿Cuáles de las siguientes actividades, políticas, programas o proyectos HAN SIDO REALIZADOS o SE HA INTENTADO QUE SEAN REALIZADOS de manera conjunta ya sea con otros municipios, los gobiernos estatales de Puebla o de Tlaxcala, alguna secretaría del gobierno federal, asociaciones civiles, universidades, colegios de profesionistas, organismos internacionales o consultorías?

Ver tabla 2. Políticas, programas o proyectos conjuntos

F3. Durante la administración municipal actual, además de los servicios públicos, en la dirección o secretaría que usted encabeza, ¿qué actividades —reuniones frecuentes, intercambio de información, “se unen” para solicitar recursos— realizan de manera conjunta con otros municipios, los gobiernos estatales de Puebla o de Tlaxcala, alguna secretaría del gobierno federal, asociaciones civiles, universidades, colegios de profesionistas, organismos internacionales o consultorías?

F3.1 ¿Conoce a los secretarios o directores de desarrollo urbano u obras públicas de los otros municipios metropolitanos centrales? Sí \_\_\_ No \_\_\_ ¿Ha colaborado con ellos? ¿Por qué?

F4. [Con base en el número de servicios y políticas provistos de MANERA CONJUNTA CON OTROS MUNICIPIOS U ORDENES DE GOBIERNO, preguntar:]

¿A qué se debe que **NO EXISTAN / EXISTAN MUY POCAS / EXISTAN ALGUNAS, PERO NO MUCHAS / EXISTAN MUCHAS** experiencias o intentos de colaboración **CON OTROS MUNICIPIOS U ÓRDENES DE GOBIERNO?**

F5. [Con base en el número de servicios y políticas provistos de MANERA CONJUNTA CON ACTORES NO GUBERNAMENTALES, preguntar:]

¿A qué se debe que **NO EXISTAN / EXISTAN MUY POCAS / EXISTAN ALGUNAS, PERO NO MUCHAS / EXISTAN MUCHAS** experiencias o intentos de colaboración con **ACTORES NO GUBERNAMENTALES?**

F6. [Si no ha sido referido un caso de rechazo, preguntar:] ¿El Ayuntamiento municipal ha rechazado alguna invitación a colaborar con otros municipios, los gobiernos estatales de Puebla o de Tlaxcala, alguna secretaría del gobierno federal, asociaciones civiles, universidades, colegios de profesionistas, organismos internacionales o consultorías? ¿Por qué? / ¿Al Ayuntamiento le ha sido rechazada alguna iniciativa de colaboración? ¿Por quién? ¿Por qué?



**G | DETERMINANTES DE LA COORDINACIÓN / COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTAL**

[PREGUNTAR SÓLO SI EXISTE al menos UNA EXPERIENCIA DE COORDINACIÓN/COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTAL o UN INTENTO DE COORDINACIÓN/COLABORACIÓN INTERGUBERNAMENTAL (con otro municipio, gobierno estatal o secretaría gobierno federal), SI NO EXISTE EXPERIENCIA O INTENTO PASAR A APARTADO H]

G1. En general, con base en la experiencia del Ayuntamiento, la COORDINACIÓN/COLABORACIÓN INTERGUBERNAMNETAL, es decir con otros municipios o con el gobierno estatal y/o federal, se ha visto obstaculizada o desincentivada por: (marcar con “x” en el paréntesis)

1. ( ) Los propios municipios. ¿Por qué? ¿Falta de interés (voluntad política)?

2. ( ) Los gobernadores [¿ambos, Puebla y Tlaxcala?]. ¿Por qué? ¿Falta de interés (voluntad política)?

3. ( ) Alguna secretaría del gobierno federal. ¿Por qué? ¿Falta de interés (voluntad política)?

4. ( ) Los recursos económicos con los que cuenta el municipio. ¿Por qué? [Indagar si, tomando en cuenta que la colaboración requiere inversión, los recursos económicos escasos impiden la participación con otros municipios u órdenes de gobierno; o si la escasez de recursos es vista como incentivo para que, en colaboración con otros municipios u órdenes de gobierno, el municipio pueda cumplir con la provisión de servicios o realizar políticas públicas; o si los recursos económicos son suficientes y el municipio no tiene necesidad de colaborar con otros]

G2. ¿Cuál de los siguientes elementos ha estado presente en las colaboraciones? Marcar con “x” en el paréntesis.

1. ( ) Temor a invertir recursos económicos, tiempo y credibilidad en acuerdos de colaboración. ¿Quiénes han experimentado este temor? ¿Dicho temor ha constituido un obstáculo o un inhibidor para la coordinación o la colaboración? Sí \_\_\_ No\_\_\_ ¿Por qué?

<p>2. ( ) Creencia que sostiene que “las colaboraciones son pérdida de tiempo en tanto no tienen resultados redituables ni seguros”. ¿Quiénes han experimentado esta creencia? ¿Dicha creencia ha constituido un obstáculo o un inhibidor para la coordinación o la colaboración? Sí __ No__ ¿Por qué?</p>
<p>3. ( ) Desconocimiento sobre cómo emprender, negociar o formalizar un acuerdo de colaboración intermunicipal o con otros órdenes de gobierno. ¿Era algo que no habían realizado antes? ¿Quiénes han experimentado este desconocimiento? ¿Dicho desconocimiento ha constituido un obstáculo o un inhibidor para la coordinación o la colaboración? Sí __ No__ ¿Por qué?</p>
<p>4. ( ) Recursos humanos limitados con que cuenta el municipio. ¿Recursos humanos con que cuentan otros municipios? (personal técnico con conocimiento sobre coordinación/colaboración intergubernamental metropolitana). Sí __ No__ ¿Dicha limitación de recursos ha constituido un obstáculo o un inhibidor para la coordinación o la colaboración? Sí __ No__ ¿Por qué?</p>
<p>5. ( ) Temor a que el gobierno federal, estatal u otros municipios impongan decisiones al municipio. ¿Quiénes han experimentado este temor? ¿Dicho temor ha constituido un obstáculo o un inhibidor para la coordinación o la colaboración? Sí __ No__ ¿Por qué?</p>
<p>6. ( ) Desigualdad de recursos económicos y humanos entre los colaboradores. ¿Dicha desigualdad ha constituido un obstáculo o un inhibidor para la coordinación o la colaboración? Sí __ No__ ¿Por qué?</p>
<p>7. ( ) Falta de incentivos para colaborar. ¿Quiénes no tenían incentivos y cómo los construyeron? ¿Dicha falta de incentivos ha constituido un obstáculo o un inhibidor para la coordinación o la colaboración? Sí __ No__ ¿Por qué?</p>
<p>8. ( ) Falta de problemas públicos que requieren de soluciones coordinadas. ¿Tanto en su municipio o también en otros municipios? ¿Dicha falta de problemas públicos ha constituido un obstáculo o un inhibidor para la coordinación o la colaboración? Sí __ No__ ¿Por qué?</p>

<p>G3. ¿Ha habido cambio de administración/partido en los Ayuntamientos municipales o entidades federativas con quienes se coordinó/colaboró o se buscaba coordinar/colaborar? Sí ___ No ___ ¿Cómo afectó dicho cambio de administración o partido?</p>
<p>G4. Con base en la experiencia del municipio, un gran número de municipios con quien negociar o “ponerse de acuerdo” constituye un obstáculo o un inhibidor para la coordinación/colaboración? Sí ___ No ___ ¿Por qué?</p>
<p>G5. De los siguientes factores, ¿cuáles han facilitado o incentivado la coordinación/colaboración intergubernamental?</p> <p>1. ( ) La incapacidad de su municipio o de otros municipios para resolver por sí solo los problemas públicos. ¿Por qué?</p>
<p>2. ( ) Las exigencias o las demandas sociales para que los municipios solucionen determinados problemas públicos de manera coordinada o colaborativa. En los casos concretos, ¿de quiénes han venido esas demandas (asociaciones locales, asociaciones internacionales, organismos internacionales)?</p>
<p>3. ( ) Las transferencias CONDICIONADAS que hacen los gobiernos federal y el estatal para proyectos intermunicipales o metropolitanos. ¿Por qué?</p>
<p>3.1 ¿Dichas transferencias correspondieron al Fondo Metropolitano? Sí ___ No___ Si no, ¿cuál es el nombre del programa del cual se obtuvieron recursos?</p>
<p>4. ( ) Existencia de instituciones de planeación intermunicipales o metropolitanas [Indagar si porque facilitan el establecimiento de colaboraciones metropolitanas o porque constituyen instrumentos para imponer los intereses de gobierno supralocales o de los municipios más grandes].</p>

4.1 ¿El municipio ha colaborado con el Instituto de Planeación del municipio de Puebla (Implan Puebla) o el Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (Imeplan)? Sí \_\_\_ No\_\_\_ ¿Por qué? De ser el caso, ¿en qué consistió la colaboración?

## **H | POSICIONAMIENTO FRENTE A LA COORDINACIÓN/COLABORACIÓN EN LA ZMPT**

H1. [PREGUNTAR SÓLO SI NO HA EXISTIDO UN INTENTO CLARO DE COORDINARSE CON LOS 27 MUNICIPIOS; SI EXISTE UN INTENTO CLARO PASAR A PREGUNTA H2]

¿El Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ ha buscado coordinarse en algún servicio, política, programa o proyecto con los 27 municipios de la ZMPT?

1. Sí ( ) No ( )

2. ¿Por qué?

H2. Se ha dicho que, a diferencia de otras zonas metropolitanas, la ZMPT no cuenta con organismos de coordinación/colaboración metropolitana, como por ejemplo un instituto metropolitano de planeación que integre a los 27 municipios metropolitanos, poblanos y tlaxcaltecas. ¿A qué cree que se debe principalmente esto?

[Indagar, EN CASO DE NO HABER CONTESTADO APARTADO G, SOBRE: la voluntad política, el número de municipios, las asimetrías entre municipios, el poder de los gobernadores, la oposición de los municipios más ricos, el partido político de los órdenes de gobierno o municipios, la falta de tiempo para concretar acuerdos, la falta de credibilidad en la coordinación/colaboración, la falta de una “conciencia metropolitana” (noción de que los problemas requieren una solución coordinada, la falta de recursos económicos y técnicos, etc.)

H3. ¿Considera que la coordinación/colaboración metropolitana debería ser obligatoria para que funcione? ¿Por qué?

H4. ¿El municipio de \_\_\_\_\_ ha recibido recursos del Fondo Metropolitano?

1. Sí \_\_\_ No \_\_\_

2. ¿Por qué? \_\_\_\_\_

H5. ¿Qué tan familiarizado está con el funcionamiento del Fondo Metropolitano en la ZMPT?

1. ( ) Mucho 2. ( ) Más o menos 3. ( ) Poco 4. ( ) Nada (pasar a pregunta H9)

H6. ¿Sabe usted bajo qué procedimientos se han asignado los recursos del Fondo Metropolitano en la ZMPT?

---

H7. ¿Considera que el Fondo Metropolitano contribuye a la coordinación/colaboración intergubernamental? ¿Por qué?

---

H8. ¿En qué debería ser modificado el Fondo Metropolitano? ¿Qué modificaciones debería tener el Consejo Metropolitano para el Desarrollo de la ZMPT para que el Fondo Metropolitano cumpla con su principal objetivo: el desarrollo de la ZMPT?

---

H9. ¿El municipio de \_\_\_\_\_ ha participado en el Consejo Metropolitano para el Desarrollo de la ZMPT? ¿En qué consistió la participación?

---

H10. ¿Conoce a los integrantes actuales del Consejo Metropolitano para el Desarrollo de la ZMPT?  
Sí \_\_ No \_\_

H11. La coordinación/colaboración intergubernamental requiere de mecanismos para que funcione. En el terreno de la planeación metropolitana, ¿considera que las siguientes instituciones son necesarias para alcanzar una coordinación/colaboración en la ZMPT? ¿Por qué?

1. ( ) Junta de coordinación metropolitana. Una instancia compuesta únicamente por entes gubernamentales, con facultades para controlar la política de uso de suelo y las reservas territoriales.

- ¿Quiénes deberían integrarla: presidentes municipales, gobernadores y/o gobierno federal  
\_\_\_\_\_
- ¿Cuáles deberían ser las atribuciones de cada uno? \_\_\_\_\_
- ¿Todos tendrían voz y el mismo peso en las votaciones? \_\_\_\_\_
- ¿La pertenencia a la junta de coordinación debería someter en automático a los municipios a la ejecución de los acuerdos votados por mayoría? \_\_\_\_\_

¿Todos o sólo algunos de los acuerdos votados por mayoría deberían ser ejecutados de manera obligatoria? \_\_\_\_\_

2. ( ) **Instituto Metropolitano de Planeación.** Un organismo público descentralizado intermunicipal que busca coordinar la planeación de la zona metropolitana).

- ¿Cuáles deberían ser sus funciones y alcances? ¿Emitir estudios; asesorar a los gobiernos municipales; realizar y/o aprobar planes municipales y metropolitanos de desarrollo?

- ¿La asesoría técnica que brindara el instituto debería ser opcional u obligatoria? \_\_\_\_\_

- ¿Debería ser autónomo, es decir, no depender de ningún orden de gobierno, así como tener recursos, ley orgánica y personalidad jurídica propia? \_\_\_\_\_ Si no es así, ¿con qué recursos debería sostenerse dicho instituto? \_\_\_\_\_ ¿A quién debería rendir cuentas? \_\_\_\_\_

- ¿Quiénes deberían integrar dicho instituto? \_\_\_\_\_ ¿El personal del instituto debería ser reclutado mediante concurso público? \_\_\_\_\_

3 ( ) **Consejo Ciudadano Metropolitano.** Un órgano consultivo intermunicipal integrado por ciudadanos representantes de la sociedad civil.

- ¿Los ciudadanos deberían tener voz y voto en la Junta de Coordinación Metropolitana? ¿Por qué sí o no? \_\_\_\_\_

- ¿Cuáles ciudadanos deberían participar? ¿De qué tipo de asociaciones? \_\_\_\_\_

- ¿Deberían existir referéndums o consultas públicas sobre proyectos en la zona metropolitana?

4 ( ) **Otro.** \_\_\_\_\_

[Posibles respuestas: Comisión Metropolitana de desarrollo urbano que define proyectos de equipamiento e infraestructura (caso Monterrey); City Manager (caso Ciudad de México, Monterrey)].

H12. ¿Cuál es el papel que puede desempeñar el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ en la coordinación/colaboración de los 27 municipios, los gobiernos estatales y el gobierno federal para la solución de los problemas públicos de la ZMPT?

H13. ¿Considera que usted podría emprender un liderazgo para construir una coordinación/colaboración de los 27 municipios, los gobiernos estatales y la federación para la solución de los problemas públicos de la ZMPT? ¿Cuáles serían los principales obstáculos para emprender dicho liderazgo desde esta dirección o secretaría? ¿Por qué?

Tabla 1. Provisión conjunta de servicios públicos

Colaboración Marcar "x" para existencia de colaboración	Servicio	Nombre del servicio brindado de manera conjunta / ¿Existe firma de convenio? / ¿Cuándo se firmó? / ¿Continúa vigente? / ¿Existe información pública al respecto?	¿Con quién se provee el servicio? (nombres) / ¿En qué consiste la colaboración? / ¿Quién desempeña qué? / ¿Quién aporta qué recursos?	¿Se trata de una iniciativa surgida en esta administración? / ¿Es la continuidad de una colaboración establecida por administraciones anteriores? / ¿Había antes algo semejante?	¿A raíz de qué problemática surgió esta colaboración?	¿A iniciativa de quién inicio esta colaboración?	¿Cuales son los principales problemas que se han presentado en esta provisión conjunta?	¿Los colaboradores han sido los mismos desde el inicio de la provisión conjunta? Sí / No ¿Por qué?	¿Sería deseable la participación de más colaboradores? / ¿Lo han intentado? / ¿cuáles han sido los principales obstáculos para que otros colaboradores se sumen a la provisión del servicio?
	<b>Agua potable</b> (organismos intermunicipales operadores de agua/ concesiones)								
	<b>Drenaje y alcantarillado</b>								
	<b>Tratamiento y disposición de aguas residuales</b> (instalación de plantas de tratamiento de agua intermunicipales / concesiones)								
	<b>Alumbrado público</b>								
	<b>Limpia, recolección y traslado de residuos</b> (organismos intermunicipales operadores de limpia y recolección de residuos / concesiones)								





Tabla 2. Políticas, programas o proyectos conjuntos

Colaboración Marcar "x" para existencia de colaboración	Política, programa o proyecto conjuntos	Nombre de la política, programa o proyecto / ¿Existe firma de convenio? / ¿Cuándo se firmó? / ¿Continúa vigente? / ¿Existe información pública al respecto? * Acceso	¿Quiénes participan en esta política, programa o proyecto? (nombres) / ¿En qué consiste esta política, programa o proyecto? / ¿Quién desempeña qué? / ¿Quién aporta qué recursos?	¿Se trata de una iniciativa surgida en esta administración? / ¿Es la continuidad de una colaboración establecida por administraciones anteriores? / ¿Había habido antes algo semejante?	¿A raíz de qué problemática surgió esta colaboración?	¿A iniciativa de quién inicio esta colaboración?	¿Cuáles son los principales problemas que se han presentado en esta colaboración?	¿Los colaboradores han sido los mismos desde el inicio de la colaboración? Sí / No ¿Por qué?	¿Sería descable la participación de más colaboradores? / ¿Lo han intentado? / ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para que otros colaboradores se sumen a la iniciativa?
	Febrero 2018 Foros de municipios tlaxcaltecas. Formación de comité estatal y una agenda metropolitana.	No. Foros / ¿Invitaron poblanos a participar?							¿Por qué se detuvo?
	12 de julio de 2019. Reunión de 39 municipios metropolitanos. Primera mesa de trabajo convocada por el Imeplan.	No. Mesas y temas							¿Por qué se detuvo?
	<b>Planeación</b> Institutos de planeación; planes de desarrollo; programas de ordenamiento territorial y								

	<p><b>Adaptación y resiliencia urbanas</b>  Identificación y gestión de zonas de riesgo (programas de prevención de riesgos/programas de gestión integral de riesgos).</p> <p><b>Problemas ambientales</b>  Restauración y conservación de mantos acuíferos, lagos y ríos; cuidado de la calidad del aire; sustentabilidad (restauración y preservación equilibrio ecológico); reciclaje; conservación y restauración de áreas naturales protegidas y no protegidas; educación ambiental.</p> <p>21 octubre 2019</p> Firma carta de intención para la gobernanza de los espacios metropolitanos y las ciudades sostenibles.							
		No. Mesas trabajo						¿Por qué se detuvo?
	¿Iniciativas gobiernos estatales? Construcción colectores							
	<b>Movilidad</b> Construcción/conservación de vialidades (caminos, carreteras, puentes, señalética, mobiliario urbano); sistema de transporte articulado; educación vial.							
	<b>Dotación infraestructura</b> Parques industriales; hospitales; escuelas; museos; espacios culturales y deportivos.							



