



CENTRO DE  
INVESTIGACIÓN  
Y DOCENCIA  
ECONÓMICAS, A. C.

# Provisión de Condiciones de Calidad de Vida en la Zona Metropolitana de Monterrey

---

Tesina para la obtención del grado de Maestra en Administración y Políticas  
Públicas

P R E S E N T A

**Ana Fernanda Hierro Barba**

**Director de la tesina – Dr. Mauricio Merino Huerta**  
**Segundo Lector – Guillermo M. Cejudo Ramírez**

**México, Distrito Federal a 30 de julio de 2015**

# CONTENIDO

Agradecimientos .....	4
Índice de Tablas .....	5
Índice de Gráficas .....	6
Lista de Abreviaturas .....	7
Resumen Ejecutivo.....	8
I. Introducción .....	10
II. Marco Teórico: La calidad de vida en las ciudades .....	14
1. Calidad de Vida.....	14
2. La ciudad y los individuos .....	18
3. Hacer ciudad.....	23
4. La provisión de condiciones de calidad de vida por los municipios .....	31
A. Finanzas públicas .....	36
B. Espacios públicos .....	38
C. Seguridad Pública.....	41
D. Infraestructura y servicios .....	44
E. Vivienda y urbanización.....	46
F. Medioambiente.....	49
G. Movilidad .....	51
5. Capacidades institucionales municipales .....	52
III. La Zona Metropolitana de Monterrey .....	62
1. ¿Por qué la Zona Metropolitana de Monterrey?.....	62
2. Los municipios de la ZMM.....	64
IV. Metodología .....	67
A. Medición de provisión de calidad de vida.....	67
A. Antecedentes de la medición de Calidad de vida.....	67
B. Conceptualización y medición .....	70
C. Propuesta de medición .....	75
D. Construcción del Índice.....	95
2. Entrevistas a profundidad.....	97
4. Limitaciones de la investigación .....	102
V. Índice de Provisión Condiciones de Calidad de Vida de la Zona Metropolitana de Monterrey	
104	

1.	Finanzas Públicas .....	104
2.	Espacios Públicos.....	108
3.	Seguridad Pública.....	110
4.	Infraestructura y servicios .....	112
5.	Vivienda y Urbanización.....	115
6.	Medioambiente.....	117
7.	Índice de Provisión de Condiciones de Calidad de Vida 2010 .....	118
VI.	Análisis de Capacidades Institucionales de los Municipios de la ZMM.....	123
VIII.	Conclusiones .....	136
IX.	Bibliografía .....	143

## AGRADECIMIENTOS

Resumir en unas palabras el sentimiento de agradecimiento a todas aquellas personas que me han acompañado no sólo en la elaboración de la tesina sino en los últimos dos años y en el proceso que me permitió realizar esta maestría es una empresa difícil por lo profundo de la emoción.

Quiero agradecer a Mauricio Merino, guía indispensable e indiscutible en este proceso, quien me apoyó tanto en aquellas sesiones que disfruté tanto debatiendo el tema, como dándome libertad para desarrollar el proyecto que quería y creyendo en él. Además, a Guillermo Cejudo cuya invaluable mirada a esta investigación fue sumamente útil para que pudiera tomar forma. También quiero agradecer a Itza Curiel cuya asesoría, apoyo y amistad fueron fundamentales para concluir este proyecto.

Gracias a todos los mappers que durante estos dos años me enseñaron tanto, sí sobre políticas públicas, pero sobre todo de la calidad humana y el compromiso, del poder de los sueños y el carácter necesario para llevarlos a cabo. Estos dos años han sido maravillosos en gran parte porque pude compartirlos con ustedes.

Muchas gracias a todos los profesores de la MAPP quienes por medio de las clases, trabajos y conversaciones me ayudaron a profundizar ideas, concebir nuevas y cuestionar las ya existentes.

Soy muy afortunada y quiero agradecer a aquellos ya compañeros de vida con quienes, a pesar de la distancia, comparto ideales fundamentales: Bertha Bermúdez, Rocío Galarza, Guillermo Yrizar, José Ruiz, Renato Balderrama, Cintia Smith, Ignacio Irazuzta y Anne Fouquet.

Finalmente, quiero dedicar unas líneas especiales a quienes con su cariño y apoyo incondicional me han alentado en cada proyecto que he decidido emprender, Cecilia, Ignacio y Andrea. A mi tío Lalo por abrir su casa y su amistad para mí. A Gilberto, pilar fundamental.

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Descripción de los municipios de la ZMM	65
Tabla 2. Categorías y variables para la medición de las condiciones de calidad de vida en la ZMM	82
Tabla 3. Categorías y variables no medibles	92
Tabla 4. Personas Entrevistadas	100
Tabla 5. Porcentaje de egresos por área. Municipios de la ZMM (2010)	106
Tabla 6. Espacios públicos por municipio de la ZMM (2010)	109
Tabla 7. Comparación entre Índice de Desarrollo Humano e Índice de Condiciones de Calidad de Vida (2010)	121
Tabla 8. Personal de la administración pública municipal de la ZMM (2010)	124
Tabla 9. Proporción de la administración pública municipal de la ZMM orientada a calidad de vida (2010)	125
Tabla 10. Comparación entre ICCV y Proporción de personal municipal orientado a calidad de vida (2010)	126
Tabla 11. Régimen de contratación de personal municipal (2010)	127
Tabla 12. Elementos de profesionalización de la administración en la ZMM (2010)	128
Tabla 13. Comparación entre ICCV y policías municipales por cada mil habitantes (2010)	129
Tabla 14. Indicadores de profesionalización de la seguridad (2010)	130
Tabla 15. Capacidad financiera municipal e ICCV (2010)	130

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Resultados de la Categoría de Finanzas Públicas para la ZMM (2010)	105
Gráfica 2. Resultados de la Categoría de Espacios Públicos para la ZMM (2010)	108
Gráfica 3. Resultados de la Categoría de Seguridad para la ZMM (2010)	111
Gráfica 4. Resultados de la Categoría de Infraestructura para la ZMM (2010)	113
Gráfica 5. Resultados de la Categoría de Vivienda y Urbanización para la ZMM (2010)	116
Gráfica 6. Resultados de la Categoría de Medioambiente para la ZMM (2010)	118
Gráfica 7. Índice de Calidad de Vida ZMM (2010)	119

## LISTA DE ABREVIATURAS

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONACULTA – Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

CONAPO – Consejo Nacional de Población

CONEVAL - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

DIF – Desarrollo Integral de la Familia

ICCV – Índice de Provisión de Condiciones de Calidad de Vida

IDH – Índice de Desarrollo Humano

IMPLAN – Instituto Municipal de Planeación

INAFED - Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

INEGI - Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IPM - Índice de Pobreza Mutlidimensional

NBI - Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

OMS – Organización Mundial de la Salud

PAN – Partido Acción Nacional

PIB – Producto Interno Bruto

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRI - Partido Revolucionario Institucional

ZMM – Zona Metropolitana de Monterrey

## RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación parte de la premisa de que dentro de las funciones principales del gobierno ciudadano se encuentra la de proveer condiciones de calidad de vida a los ciudadanos, de manera que éstos puedan expandir sus libertades y capacidades y decidir qué hacer y ser en su vida. Guían la investigación dos preguntas iniciales: ¿cómo contribuyen los gobiernos municipales a la provisión de condiciones de calidad de vida para sus ciudadanos? y ¿cómo medir dicha contribución? Para responderlas, el texto analiza las atribuciones constitucionales municipales en México y deriva de éstas la elaboración de un *Índice de Provisión de Condiciones de Calidad de Vida* que permita evaluar los municipios de una zona metropolitana concreta, la de Monterrey. Una vez obtenidos los resultados del *Índice*, la investigación aborda una tercera pregunta: ¿de qué manera influyen las capacidades institucionales municipales en la provisión de las condiciones de calidad de vida?

Los resultados obtenidos pueden ser resumidos de la siguiente forma. El *Índice* elaborado es útil tanto para tener una aproximación al desempeño municipal como para identificar áreas de oportunidad en la labor municipal para la Zona Metropolitana de Monterrey. Además, permite abrir debates del alcance de las funciones municipales y comprender que es importante vincular la noción de calidad de vida con el ejercicio de recursos y las capacidades institucionales existentes a nivel municipal. Asimismo, una conclusión importante de esta investigación es que hay una carencia de información desagregada a nivel local que limita la comprensión de la realidad municipal.



Finalmente, hay dos conclusiones derivadas de los resultados de la investigación. Por un lado, el *Índice* permitió observar que el desempeño municipal no siempre se relaciona con los resultados obtenidos por mediciones de otro tipo, como el *Índice de Desarrollo Humano*, por lo cual es importante ligar las funciones municipales con su desempeño y medición directa. Por otro lado, quedó claro que la provisión de condiciones de calidad de vida está influida en gran medida por los vínculos horizontales y verticales que tiene el municipio.

De esta forma, quedan espacios de investigación interesantes sobre los efectos que puede tener la colaboración intermunicipal en el cumplimiento de la provisión de condiciones de calidad de vida, así como en la medición más precisa y desagregada del ejercicio municipal y sus efectos.

## I. INTRODUCCIÓN

La ciudad entendida como una comunidad política está formada por las interacciones y relaciones entre quienes la habitan: los individuos que la viven cotidianamente. Estos individuos, a su vez, participan en la ciudad idealmente como ciudadanos. Para poder existir en su condición de ciudadanos y poder contribuir recíprocamente a la formación de la ciudad, los individuos deben tener una serie de condiciones —oportunidades y libertades— que les permitan ocupar ese papel. El gobierno de la ciudad debe proveer las condiciones que permitan al ciudadano ser y ejercer sus capacidades para desarrollarse en ella, es decir, tener calidad de vida.

La ciudad trasciende la definición de un elemento físico o de infraestructura, se constituye entonces como una red de interacciones y relaciones que primordialmente se dan transgrediendo límites territoriales y administrativos clásicos, y se articula en una manifestación más compleja: las áreas metropolitanas. Es interesante analizar, en el caso de un área metropolitana, los roles que juegan los municipios y su desempeño hacia sus ciudadanos, así como las implicaciones que tiene su interacción con municipios aledaños.

En este contexto, cabe preguntarse ¿cómo contribuyen los gobiernos municipales a la provisión de condiciones de calidad de vida para sus ciudadanos?, ¿cómo medir dicha contribución? Este texto propone que la conceptualización de calidad de vida debe sobrepasar la noción básica de servicios públicos ofrecidos por el municipio. Primeramente, al tomar al individuo como el actor principal que recibe y se ve afectado por las acciones de los gobiernos locales. Segundo, por medio de la identificación de las condiciones que garanticen el ejercicio de libertades por estos individuos como punto de inicio para la existencia de condiciones de calidad de vida. Posteriormente, al ampliar la evaluación más allá de los servicios y pensar en la forma en que se da cotidianamente la vida en la ciudad:

considerar los espacios públicos, el manejo del tiempo individual, la situación medioambiental entre otros. Asimismo, al tomar como límite las atribuciones concretas de los gobiernos locales para poder identificar el campo y margen de acción que tienen.

Al pensar en las diferencias en la provisión entre los municipios cabe una segunda pregunta de investigación: ¿de qué manera influyen las capacidades institucionales municipales en la provisión de las condiciones de calidad de vida? Esta investigación propone un análisis de la relación individuo-ciudad a través del vínculo de las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos. Para llevar a cabo este objetivo, el análisis está enfocado en un área metropolitana concreta, la Zona Metropolitana de Monterrey, al operacionalizar el concepto de condiciones de calidad de vida ciudadanas provistas por los municipios que la conforman y poder evaluarla en este respecto. Precisamente, este texto pretende contribuir a la investigación tanto de ciudades como de calidad de vida al vincular estos dos ámbitos trascendiendo otros tipos de evaluaciones e incluyendo la noción de libertades que tiene el individuo en su experiencia de la ciudad.

La propuesta central de este texto es que una de las funciones principales de la ciudad es la provisión de condiciones de calidad de vida a los ciudadanos, entendiendo calidad de vida como la existencia de circunstancias que permitan a los individuos ejercer sus libertades para decidir qué hacer y qué ser. Estas condiciones van más allá de los servicios públicos y la capacidad de provisión de las mismas y se ve afectada por las capacidades institucionales existentes. Como corolario, en el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey fue interesante identificar que la misma definición de funciones y atribuciones que tienen los actores que forman parte del proceso de gobierno de los municipios puede arrojar nociones interesantes sobre la manera en que se ejecuta la labor de provisión de condiciones de calidad de vida. En concreto, es posible identificar que no

para todos los actores es una prioridad explícita de la labor de su gobierno, mientras que para otros es una actividad central y, en algunos casos hay un reconocimiento además de la interacción que tienen todos los municipios del área metropolitana en la ejecución de esta función. Por lo tanto y al analizar las problemáticas concretas que se dan en un área metropolitana como la de Monterrey, es posible aportar como conclusión que la labor de provisión de condiciones de calidad de vida depende también de interacciones de los municipios entre sí y con el gobierno del estado.

El producto de esta tesis será la creación de un índice de provisión de condiciones de calidad de vida a nivel municipal en una zona metropolitana concreta, la de Monterrey. Las ventajas de la creación de un índice que compare los municipios son variadas. En primer lugar, funciona como monitoreo fácilmente comprensible de las acciones municipales y su estatus; además, permite hacer comparaciones tanto por componente como en la totalidad y, en tercer lugar, aporta una herramienta útil para la toma de decisiones tanto de quienes ocupan cargos dentro del ayuntamiento como para organizaciones de la sociedad civil que pueden interactuar con el gobierno local y otros grupos de interés.

El ejercicio de medición se realizó para el año 2010 con datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Es importante mencionar que la medición del índice está hecha con respecto a los municipios en cuestión y que, por ser únicamente 13 los que componen la Zona Metropolitana de Monterrey, no pretende ser este texto una herramienta de interpretación con alcance universal, pero sí una que permita comprender con más claridad y profundidad las circunstancias específicas de dicha área metropolitana.

El texto está dividido en seis capítulos además de la introducción. En el siguiente apartado está contenido el marco teórico que abarca la definición de calidad de vida, la conceptualización de la ciudad y el gobierno local, además de la relación entre ambos y la influencia que juegan las capacidades institucionales. Le sigue una sección descriptiva del caso a analizar, la Zona Metropolitana de Monterrey. En el capítulo cuarto está contenida la explicación de la metodología a seguir tanto para la elaboración del índice como para una serie de entrevistas a profundidad a actores centrales de la Zona. El quinto apartado presenta los resultados del Índice de Provisión de Condiciones de Calidad de Vida para la Zona Metropolitana de Monterrey del año 2010. El capítulo sexto profundiza en la influencia de las capacidades institucionales concretas que existen en Monterrey sobre los resultados del índice. Finalmente, el séptimo capítulo presenta las conclusiones y propuestas de investigación a desarrollar a futuro.

## II. MARCO TEÓRICO: LA CALIDAD DE VIDA EN LAS CIUDADES

### 1. CALIDAD DE VIDA

El enfoque de capacidades, creado por Amartya Sen, parte de la noción de la vida como una combinación de ‘quehaceres y seres’, *funcionamientos*, que tiene un individuo, es decir, las cosas que logra hacer o ser<sup>1</sup>. A partir de este planteamiento, la *capacidad* de una persona hace referencia a las variantes de funcionamientos que puede lograr, así como a las distintas alternativas que puede elegir. Por lo tanto, la *calidad de vida* es identificada entonces con respecto a “la capacidad para lograr funcionamientos valiosos”<sup>2</sup>. Esto significa que la calidad de vida se entiende como el nivel de opciones y posibilidades que tiene un individuo de elegir y decidir qué hacer y qué ser.

Como menciona Koorsgaard<sup>3</sup>, se puede valorar la calidad de vida desde tres maneras distintas. La primera es como una noción en términos filosóficos de lo que consiste vivir bien. La segunda es como un objetivo político legítimo o no, es decir, si debe tratar de construirse por medio de las políticas públicas. Finalmente, la tercera tiene que ver con el uso que puede tener como factor determinante de las decisiones políticas y económicas de un nivel de gobierno. Como se verá a continuación, estas tres dimensiones coexisten cuando hablamos de la ciudad, el individuo y la calidad de vida.

Primeramente, es importante decir que la calidad de vida está profundamente relacionada con la libertad. En términos de Sen, la libertad es el medio y el objetivo para

---

<sup>1</sup> Amartya Sen. “Capacidad y bienestar” en Martha Nussbaum y Amartya Sen (comps.). *La calidad de vida* (México: Fondo de Cultura Económica, 1998), 56.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Christine M Koorsgaard. “Comentario a ‘¿Igualdad para qué?’ y ‘Capacidad y bienestar’” en Nussbaum y Sen, *Op. Cit.*

que las personas puedan tener el tipo de vida que valoran más. Las libertades hacen referencia tanto a los *procesos* que hacen posible la acción y decisión, como a las *oportunidades* reales que tienen los individuos dadas sus circunstancias personales y sociales<sup>4</sup>. Son fines en sí mismos y, al mismo tiempo, son los mecanismos que permiten a una persona aumentar sus oportunidades para alcanzar resultados que considera valiosos.

Para que la calidad de vida sea efectiva, el individuo requiere tener la libertad de elegir entre funcionamientos a ejercer y, al hacerlo, ampliar sus campos de libertad. Lo anterior no implica que el ejercicio de la libertad y la obtención de un cierto nivel de calidad de vida se generen exclusivamente de forma individual. Tiene que ver, más bien, con la existencia de la libertad y la posibilidad de ejercerla en un entorno común. Por lo tanto, para Sen “la libertad de llevar diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de capacidades de la persona”<sup>5</sup>, las cuales dependen de características personales y sociales, es decir, pueden estar influidas tanto por las acciones como por la vida de otras personas y, más aún, por organizaciones y decisiones de política pública. Sen lo explica de la siguiente forma:

La libertad tiene muchos aspectos. Ser libre para vivir en la forma que uno quisiera puede ser ayudado enormemente por las elecciones de otros, y sería un error pensar en los logros sólo en términos de la elección activa *por uno mismo*. La habilidad de una persona para lograr varios funcionamientos valiosos puede ser reforzada por las acciones y la política pública, y por esta razón tales expansiones de la capacidad no carecen de importancia para la libertad<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Amartya Sen. *Desarrollo y Libertad* (México: Planeta, 2000), 33

<sup>5</sup> Sen en Nussbaum y Sen. *Op. Cit.*, p. 48

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 72

Inclusive, podría decirse que uno de los propósitos para los cuales existe la política pública es garantizar que el entorno en el que el individuo se desenvuelve le permita ejercer sus derechos y dotarse de capacidades para entonces realizar su libertad:

Hay un sentido muy real en que la libertad por vivir en la forma que a uno le gustaría es fortalecida por la política pública que transforma a los ambientes... Pero el hecho de que la libertad tenga ese aspecto no niega la relevancia de la elección activa por parte de las propias personas como un componente destacado del vivir libremente. Esto debido a la *presencia* de este elemento (en vez de la *ausencia* de otros) que el hecho de elegir entre los elementos del conjunto de capacidad tiene una importancia clara para la calidad de vida y el bienestar de una persona<sup>7</sup>.

La posibilidad de gozar un cierto tipo de libertad —Sen relata el caso de la libertad de contraer una enfermedad<sup>8</sup>— puede ser producto de la acción de otros —por ejemplo, una política de vacunación— sin quitar al individuo su condición de libertad.

Bajo este enfoque, la calidad de vida es parte de la libertad individual. Al tener en cuenta que la mera enunciación de la libertad no es suficiente, hace falta dotar de capacidades a los individuos para que la practiquen y la amplíen. En este sentido, la política pública, y en el caso particular de la ciudad diríamos el gobierno ciudadano, participa al garantizar las condiciones que permitan que los individuos tengan un conjunto de capacidades y, por lo tanto, puedan ejercer libertades. Más aún, el gobierno local genera condiciones que dan paso a la formación y elección de capacidades, además de eliminar obstáculos a las mismas.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> *Ibidem*



Es entonces claro que los individuos no sólo tienen ciertas posibilidades de vida por sí mismos, sino que estas posibilidades están en parte determinadas por su entorno. Por lo tanto, una ciudad ofrece condiciones de un diferenciado nivel de calidad de vida para los individuos, no sólo porque hay variaciones entre éstos y sus actividades diarias, sino porque hay distintos entornos. De esta manera, la calidad de vida final no sólo depende del individuo mismo ni del contexto en el que se desenvuelve, sino de la combinación de ambos. Bajo este planteamiento, queda claro que la provisión de condiciones de calidad de vida puede ser evaluada tanto como noción filosófica del buen vivir, como por su propósito como objetivo político pues no depende de la mera labor individual, además de por ser un factor que guíe cómo se estructuran y conciben las decisiones en política. Finalmente, esto redundará en la propia posibilidad del individuo de actuar en consecuencia, pues el aumento de libertad “mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo”<sup>9</sup>.

Al tomar como punto de partida esta noción de calidad de vida, es fundamental que el individuo tenga las condiciones para poder decidir sobre la forma en que quiere experimentar la vida. En este sentido, lo importante es que los individuos puedan dotarse de capacidades para que libremente puedan acceder a la vida que quieren, y es en este aspecto en el cual la intervención del gobierno local resulta relevante. Por lo tanto, es pertinente preguntar ¿en qué medida contribuye el gobierno local a que los individuos puedan dotarse de capacidades?

Cabrero propone que para que se potencie la calidad de vida de forma local es necesario que exista “una gestión inteligente y creativa de los recursos y las organizaciones, de tal forma que éstos sean transformados en políticas y programas orientados a la solución

---

<sup>9</sup> Sen. *Op. Cit.*, p. 35

de los problemas públicos más apremiantes”<sup>10</sup>. Es decir, que haya una alineación entre la concepción de la calidad de vida y el ejercicio para proveerla. En este sentido, la intervención del gobierno en el cómo se traduce la noción a políticas concretas es sumamente relevante y se verá influida por cómo se realiza dicha gestión.

Adicionalmente, la calidad de vida no es un concepto estático, sino que se modifica conforme las condiciones sociales, económicas y políticas lo hacen, pues la satisfacción de necesidades o la obtención de capacidades dependerán de expectativas del lugar y tiempo en el que se ubica el individuo<sup>11</sup>. Esta afirmación no implica que la calidad no se pueda evaluar, sino que al hacerlo es importante incluir elementos de naturaleza institucional, medioambiental, social y económica.

## 2. LA CIUDAD Y LOS INDIVIDUOS

Las ciudades grandes están hoy en debate pues, como ejemplifican tanto Borja y Castells<sup>12</sup>, como Glaeser<sup>13</sup> y Hollis<sup>14</sup>, se presentan como los fenómenos que ofrecen mayores oportunidades para el desarrollo individual:

Grandes ciudades ofrecen las mejores oportunidades para el desarrollo de las personas, desde la educación de los hijos al acceso a la cultura y la diversión, así como la proximidad a los centros de poder y los círculos de prestigio social. Todo lo cual

---

<sup>10</sup> Enrique Cabrero y Dionisio Zavaleta Solís, “Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: los desafíos institucionales de los municipios urbanos” en Enrique Cabrero (coord.) *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto* (México: Fondo de Cultura Económica, 2011), 351

<sup>11</sup> Raúl Sergio González Ramírez. “La calidad de vida en Tijuana y Monterrey. Un estudio exploratorio-comparativo”. *Frontera Norte* 25, no. 49 (2012); Sen, *Op. Cit.*

<sup>12</sup> Jordi Borja y Manuel Castells. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información* (México: Taurus, 2000)

<sup>13</sup> Edward Glaeser. *Triumph of the City* (Estados Unidos: Penguin Books, 2011)

<sup>14</sup> Leo Hollis. *Cities Are Good For You* (New York: Bloomsbury Press, 2013)

concorre a hacer de ellas los lugares de trabajo y residencia de las élites sociales y profesionales, los gestores de la economía global<sup>15</sup>.

Pero ¿qué entendemos por ciudad? Mientras que comúnmente se piensa en la ciudad meramente como un lugar, la propuesta de teóricos como los anteriormente citados es que “las ciudades no son estructuras, las ciudades son personas”<sup>16</sup>. Es decir, la inversión de una localidad en su infraestructura, por sí misma, no determinará sus posibilidades de éxito, sino que es sólo al invertir en las personas que viven en la ciudad que se alcanzará tanto la permanencia de la ciudad en sí, como su crecimiento. Para Borja es una cuestión, por un lado, de una realidad político administrativa que va más allá de cuestiones territoriales o funcionales, así como de la misma limitación de lo urbano —pues “las exclusiones y segregaciones dejan a una parte de la población ‘extramuros’”<sup>17</sup> —, sino que tiene una dinámica propia que surge de conexiones, interacciones y contradicciones.

Por lo mismo, la ciudad está siempre en cambio y conflicto con el estado formal de las cosas: cuestionándolo, transgrediéndolo, conquistándolo. En este sentido, la ciudad es un producto de relaciones y la forma en que se les piensa:

La ciudad nace del pensamiento, de la capacidad de imaginar un hábitat, no sólo una construcción para cobijarse, no sólo un templo o una manifestación de poder. Hacer la ciudad es ordenar un espacio de relación, es construir lugares significantes de la vida en común. La ciudad es pensar el futuro y luego actuar para realizarlo<sup>18</sup>.

La ciudad conjunta, a su vez, rupturas de formas y cuestionamientos materiales, legales y culturales, al tiempo que es también proveedora de orden, derechos, identidades y tolerancia. En este sentido, la ciudad sólo existe con la heterogeneidad, pues “la ciudad es

---

<sup>15</sup> Borja y Castells, *Op. Cit.*, p. 42

<sup>16</sup> Glaeser, *Op. Cit.*, p. 9

<sup>17</sup> Jordi Borja. *La Ciudad Conquistada* (Madrid: Alianza Editorial, 2010), 23

<sup>18</sup> Borja, *Op. Cit.*, p. 27

el lugar del encuentro casual y azaroso, el conocimiento del otro con la posibilidad del conflicto y la convivencia”<sup>19</sup>.

Aquí vale la pena puntualizar la diferencia entre urbanización y ciudad. Mientras que el primero es un proceso que tiene implicaciones directamente físicas (infraestructura, servicios, comunicaciones, etc.), la ciudad “implica un sistema específico de relaciones sociales, de cultura y, sobre todo, de instituciones políticas de autogobierno”<sup>20</sup>.

Ahora bien, para que esta definición de ciudad sea factible es ineludible el hablar de los individuos que la forman. La ciudad como sistema de relaciones políticas, como comunidad política, es el lugar de la ciudadanía. La ciudad, como dice Díaz<sup>21</sup>, existe para los ciudadanos. Para que haya un sistema democrático, el espacio en el que el intercambio político ocurra tiene que estar compuesto por individuos que tengan derechos y obligaciones garantizados, que sean quienes interactúan, generen identidades propias y simultáneamente construyan un sentido comunitario, de pertenencia.

Engin Isin<sup>22</sup> habla de la labor del gobierno local no sólo como la agencia más eficiente para proveer ciertos servicios —por su cercanía—, sino que es importante por su función de reflejar valores políticos básicos. Esta postura es compartida por Dagger quien menciona que las ciudades pueden reflejar más claramente los intereses ciudadanos y, sobretodo, “promover el sentido de comunidad que usualmente se asocia con la ciudadanía”<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 105

<sup>20</sup> Borja y Castells, *Op. Cit.*, p. 13

<sup>21</sup> Ana Díaz Aldret. “Ciudades y democratización en México” en Enrique Cabrero Mendoza (coord.). *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto* (México: Fondo de Cultura Económica, 2013)

<sup>22</sup> Enging F. Isin, introducción a *Democracy, Citizenship and the Global City*, ed. Engin F. Isin (London: Routledge, 2000).

<sup>23</sup> Richard Dagger. “Metropolis, memory and citizenship” en *Ibid.* p. 25

David Harvey<sup>24</sup> apunta un elemento fundamental en la relación individuo-ciudad y es que, como personas, no experimentamos la ciudad de forma inocua: todas las vivencias cotidianas tienen un impacto en la forma en que identificamos nuestro papel en el mundo, así como en nuestros pensamientos y acciones políticas. En consecuencia, las concepciones que tenemos filtran simultáneamente nuestra apertura e interpretación de la experiencia urbana de tal suerte que tanto la ciudad es responsable de la formación de los individuos como viceversa. Más aún, los elementos que componen la ciudad (i.e. el espacio público) tienen un impacto directo en términos políticos y sociales en la formación, pensamiento e interacciones de los individuos que la conforman.

Para Richard Sennett, la vida urbana ofrece dos virtudes particulares a las personas. La primera hace referencia a la sociabilidad: es en las ciudades donde las personas aprenden a interactuar y vivir con extraños lo cual tiene una consecuencia directa para los individuos pues “la mismidad embrutece la mente, la diversidad la estimula y la expande”<sup>25</sup>. Las ciudades permiten el aprendizaje en conjunto, además de que son el espacio de un flujo de información que se renueva continuamente. La segunda virtud mencionada por Sennett se relaciona con la subjetividad, es decir, el aprendizaje de cómo vivir con la multiplicidad dentro de uno mismo al haber pasado por una experiencia de complejidad del entorno que da una sensación de definición múltiple y abierta. Por lo tanto, la ciudad ofrece tanto el espacio de expansión de la mente como de la complejidad personal.

---

<sup>24</sup> David Harvey. “The political economy of public space” en Low y Smith (eds.). *The politics of public space* (Nueva York: Routledge, 2006).

<sup>25</sup> Richard Sennett. “Capitalism and the City: Globalization, Flexibility and Indifference” en Yuri Kazepov (ed.) *The politics of public space* (Reino Unido: Blackwell, 2005):109

El punto anterior se une al argumento principal del texto de Glaeser, *El triunfo de las ciudades*<sup>26</sup>, pues precisamente propone lo siguiente: para que una ciudad “triunfe” tiene que ser capaz de ofrecer las condiciones que permitan la suficiente diversidad en ideas y personas para que surja la innovación que le permita reinventarse constantemente. Es decir, tiene que ser un imán para recursos humanos, y a su vez, ofrecer las condiciones para que estos recursos no sólo tengan oportunidades de crecimiento laboral, sino también oportunidades de un estándar de vida mejor que en otros espacios. Finalmente, la ciudad tiene que ofrecer las condiciones para que, además, se formen recursos humanos internamente.

Para Jordi Borja, la ciudad es precisamente una oferta que brinda condiciones de calidad que sirva a los ciudadanos. La ciudad es, o debe ser, “una oferta global, no una serie de enclaves ofertados en medio de un paisaje banal excluido”<sup>27</sup>. Por lo tanto, parte fundamental de la labor de hacer ciudad es la de proveer de condiciones de calidad de vida a los ciudadanos.

En esta lógica los individuos no son entes pasivos. Por el contrario, es su vivencia cotidiana la que da forma a la ciudad. Se da entonces una relación recíproca entre ciudad y ciudadano. Por un lado, la ciudad influye en el individuo tanto en una dimensión íntima y personal, de formación de su cosmovisión y autopercepción, así como en una dimensión de su rol en la colectividad: como parte de una comunidad de la cual obtiene derechos y hacia la cual tiene obligaciones. Por otro lado, el individuo influye en la ciudad inclusive de forma indirecta, es decir, por el mero hecho de habitarla. Un ciudadano interviene activamente en la ciudad: la construye y la transforma.

---

<sup>26</sup> Glaeser, *Op. Cit.*

<sup>27</sup> Borja, *Op. Cit.*, p. 71

Para poder ejercer la ciudadanía, sin embargo, hay requisitos preliminares. Como punto de partida, los ciudadanos requieren de derechos específicos que les permitan ser partícipes y experimentar la ciudad en libertad. De no ser así, las ciudades se ven en el peligro de transformarse en mecanismos de segregación y marginación. Más aún, Isin<sup>28</sup> propone que la ciudadanía trascienda a los atributos constitucionales y se erija como un acto que forma, es decir, que requiere de participación activa y constante en la labor de construcción de ciudad.

### 3. HACER CIUDAD

Es muy importante distinguir a la ciudad de la labor de hacer ciudad. La ciudad es, en efecto, espacio de relaciones, interacciones y personas. El hacer ciudad es una acción separada que corresponde a un gobierno de ciudad, mismo que no equivale a un ayuntamiento o gobierno municipal fijo, aunque sí parte y depende de él.

Hoy existen una serie de propuestas que ven al gobierno local de forma un tanto más flexible; no como un ente fijo atado a la municipalidad unitaria y al mismo tiempo, sin pretender que sea una entidad que resuelva todos los conflictos de la ciudad. Esto es, perspectivas que se cuestionan cómo hacer ciudad y cómo gobernarla más allá de las estructuras administrativas tradicionales, pero reconociendo la importancia de un gobierno local.

En casi todos los países, y definitivamente en México, son los gobiernos locales los responsables de “la gestión y la producción del hábitat y de los equipamientos colectivos que están en la base social de la productividad económica.”<sup>29</sup> Desde un punto de vista económico, entonces, los gobiernos locales juegan un papel central en la posibilidad de

---

<sup>28</sup> *Op. Cit.*

<sup>29</sup> Borja y Castells, *Op. Cit.*, p. 15

tener mayor competitividad, no tanto por el uso de instrumentos financieros, sino porque son capaces de generar condiciones de productividad determinantes en un contexto global. Específicamente, Jordi Borja y Manuel Castells mencionan la creación de una infraestructura tecnológica, así como la existencia de recursos humanos capaces de desenvolverse en este contexto, lo cual a su vez implica necesariamente un sistema educativo que provea de mano calificada en todos sus niveles. Para que esta situación sea factible, sin embargo, es imperativo que existan condiciones de vida satisfactorias “que hagan de esa fuerza de trabajo educada un colectivo de individuos y familias equilibrados, productivos y hasta felices.”<sup>30</sup>

Por lo tanto, estamos frente a un círculo virtuoso cuando entendemos que las ciudades requieren de recursos humanos para sobrevivir y crecer. Al mismo tiempo, para poder atraer, mantener y hasta para ser el espacio de surgimiento de esos recursos humanos los gobiernos de las ciudades deben ser capaces de construir un entorno que les provea de condiciones de vida de calidad. Cuando estos gobiernos ciudadanos descuidan esta dinámica, el riesgo de volverse un círculo vicioso que funcione justamente de forma opuesta es también factible. Es decir, si el habitar la ciudad deja de ofrecer oportunidades y posibilidades a los individuos y se torna, en cambio, en un factor negativo para que éstos se realicen, entonces puede terminar minando sus posibilidades de mejorar su calidad de vida o incluso expulsándolos.

Borja y Castells señalan dos ventajas comparativas importantes de los gobiernos locales en comparación con los gobiernos nacionales: a) mayor capacidad de representación y legitimidad con sus representados y, b) “mayor flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas

---

<sup>30</sup> *Ibidem.*



tecnológicos descentralizados e interactivos.”<sup>31</sup> Estas dos condiciones además dan camino a dos extremos: la posibilidad de aislamiento y competencia excesiva o bien, la posibilidad de crear redes y negociaciones con otras localidades.

Para Wolman <sup>32</sup> los gobiernos locales importan porque tienen un impacto —intencional o no— sobre el bienestar de los residentes del área en la que actúan, así como sobre las características del entorno en el cual viven los residentes y, en consecuencia, en su bienestar. Ahora bien, qué tanto importan esos gobiernos locales depende, para Wolman, de la asignación de responsabilidades funcionales que tengan los gobiernos locales con respecto al arreglo gubernamental general. Por ejemplo, enfocándose en el porcentaje de gasto de gobierno del sector público (excluyendo el de defensa), en Dinamarca 65 por ciento lo ejercen los gobiernos locales mientras que en Australia sólo corresponde al 7 por ciento el manejado por localidades. Para Loughlin<sup>33</sup>, aún y cuando el gobierno local no es autónomo en su totalidad, tampoco es subordinado del todo, sino que tiene capacidad de acción inserta en una red de gobierno.

Wolman<sup>34</sup> también se cuestiona ¿qué tipo de políticas producidas por gobiernos locales pueden resultar importantes y afectar al bienestar de las personas? Aun reconociendo que la esfera del gobierno local no tiene impacto sobre la política fiscal o la modificación de estrategias económicas de gran escala, sí puede intervenir en “esfuerzos que afecten el número y calidad de trabajos locales, salarios locales, y tasa de desempleo local”<sup>35</sup>. Más aún, pueden intervenir en la economía local o bien proveyendo subsidios o buscando estrategias para mejorar su competitividad general. En esta última área, la

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 19

<sup>32</sup> Harold Wolman. “What Cities Do: How Much Does Urban Policy Matters” en *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Reino Unido: Oxford Press, 2012)

<sup>33</sup> Martin Loughlin, *Legality and Locality: the role of law in central-local government relations* (Oxford: Clarendon Press, 1996), 80

<sup>34</sup> *Op. Cit.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 8

capacidad de acción del gobierno local se incrementa pues se trata de modificar el lugar como espacio de actividad y entonces puede participar con políticas de distinto tipo: a) inversión en infraestructura, por ejemplo, mejorando redes de comunicación y transporte; b) políticas de capital humano, como de formación de mano de obra o entrenamiento laboral; c) políticas de instalaciones comunitarias, que vuelvan a la ciudad un entorno atractivo para residir y atraigan mano de obra capacitada y de alto nivel; d) políticas de recaudación y gasto fiscal, que afecten el costo de los negocios que se ubican en la ciudad y el valor de los servicios públicos. En la perspectiva de Borja y Castells<sup>36</sup>, desarrollar el potencial que tienen los gobiernos locales como gestores tiene que ver con capacitación, modernización, ampliación de recursos e incremento de competencias.

Siguiendo esta noción de expansión urbana, Salet<sup>37</sup> menciona que actualmente hay dos procesos simultáneos que afectan la configuración de los espacios urbanos. Por un lado está la globalización de relaciones económicas y sociales que se intensifican por una continua diferenciación, especialización y redimensionamiento que tienen lugar en redes autónomas más allá del alcance de las administraciones locales. Esto ha hecho que “el ‘significado de localidad’ se vuelva cada vez más lejano de los espacios locales y dependiente de vínculos externos”<sup>38</sup>. Por otro lado, existe una fuerza de individualización como búsqueda de nuevos espacios sociales que den sensaciones de protección y seguridad. Para Salet<sup>39</sup>, estas dos fuerzas han tenido un impacto en los perfiles económicos —alta diferenciación y especialización de los espacios—, el mercado laboral —con el extremo de la emergencia de una clase transnacional de emprendedores creativos urbanos— y en los

---

<sup>36</sup> *Op. Cit.*

<sup>37</sup> Willem Salet. “New Metropolitan Spaces and Metropolitan Strategies in the Face of Modernism” en *Metropoles*, no. 2, (2007)

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 4

<sup>39</sup> *Ibid.*

perfiles sociales —más heterogeneidad en el nivel regional aunque los espacios sociales tienen mayor homogenización—. Por lo tanto, los espacios físicos de las ciudades han ido cambiando desde la década de los ochenta del siglo XX hacia zonas metropolitanas policéntricas donde la actividad urbana se encuentra dispersa en áreas amplias.

En este sentido, Wolman<sup>40</sup> enfatiza un elemento trascendental de la capacidad de la unidad de gobierno al decir que, a menos que el gobierno de ciudad tenga una capacidad de zona o región, hay grandes limitantes a lo que puede hacer una unidad aislada de gobierno local ya que, por un lado la acción unitaria de la municipalidad no implica que sus vecinos la seguirán y, por otro, la economía normalmente tiene una lógica regional más que aislada. Por lo tanto, al pensar en afectar el bienestar de las personas, lo que sucede dentro de la unidad municipal es importante pero depende también de la situación de la zona en la que está inserta. Para Wolman, el problema de las zonas metropolitanas con unidades de gobierno locales fragmentadas es que “las acciones de un gobierno local, aún y cuando puedan tener efectos *spillover* en la región, difícilmente tendrán un impacto mayor en las ventajas competitivas de la región”<sup>41</sup>.

En palabras de Borja “hay un desfase entre la ciudad-territorio, la ciudad-población y la ciudad-gobierno”<sup>42</sup>, es decir, hay muchas administraciones que se traslapan y que vistas de forma unitaria no corresponden con su población. Más aun, la población hoy en día es cada vez más diversa y hay espacios fuertes de segregación. De forma aun más específica, no hay correspondencia entre territorio, población, necesidades e intereses.

El problema que se presenta ante esta situación es cómo enfrentar los nuevos fenómenos urbanos en un contexto de fragmentación metropolitana. Las estrategias

---

<sup>40</sup> Wolman, *Op. Cit.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 8

<sup>42</sup> Borja, *Op. Cit.*, p. 48

metropolitanas más comunes abarcan la intencionalidad de generar una red regional de alta calidad que haga a la zona más competitiva. Esto ha llevado al surgimiento de una serie de planes metropolitanos bajo la lógica de que “las ciudades-región requieren de decisiones robustas para el desarrollo balanceado y regional de las ciudades”<sup>43</sup>, aunque en la práctica las autoridades de planeación son escasas o son de corta duración.

Las nuevas condiciones de gobierno que conjuntan una multitud de actores y niveles de gobierno plantean un reto para la planeación estratégica metropolitana que no es el de tener más control territorial de las cosas sino organizar estrategias efectivas de interconectividad<sup>44</sup>. Para Salet<sup>45</sup>, el contexto actual provee de más oportunidades para alianzas creativas que el límite de la noción nacional-estatal-local. Sobre todo porque si las redes sociales y económicas trascienden cada vez más la escala territorial de la región entonces las oportunidades de generar conectividad transnacional e interregional se incrementan. Esto, tomando en cuenta los límites existentes en términos administrativos, que en el caso de México se expresa en la realidad municipal.

Ahora bien, tanto autores como Borja y Castells<sup>46</sup>, Glaeser<sup>47</sup> o Susan Fainstein<sup>48</sup> advierten sobre un problema común al momento en que los gobiernos de las ciudades tienen que enfrentar el reto del crecimiento y la competencia. Este es el riesgo que existe al optar por una estrategia que todos estos autores clasifican de una forma como “autodestructiva” a largo plazo y es la de atraer inversión a cualquier precio, es decir, dando beneficios en cuestiones impositivas, reduciendo los beneficios y protección sociales de los ciudadanos. El favorecer la atracción de inversión a costa de políticas que beneficien

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 10

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 11

<sup>45</sup> Salet, *Op. Cit.*

<sup>46</sup> Borja y Casells, *Op. Cit.*

<sup>47</sup> Glaeser, *Op. Cit.*

<sup>48</sup> Susan Fainstein. *The Just City* (Estados Unidos: Cornell University Press, 2011)

directamente a los ciudadanos puede implicar la presencia de industria nueva pero también el limitar las posibilidades de crecimiento de los individuos que, a la larga, actuará en detrimento tanto de la capacidad de innovación de la ciudad, como de su atracción de recursos humanos preparados.

El enfoque en los ciudadanos es determinante del resultado que se obtiene al pensar las ciudades: tanto en términos de atracción como de formación de recursos humanos, de inclusión de los ciudadanos en el proceso de diseño<sup>49</sup> y finalmente, de la misma labor del gobierno de la ciudad hacia sus habitantes al tomar sus condiciones de vida como punto de partida y objetivo de política pública<sup>50</sup>. Esta situación se relaciona directamente con la importancia del gobierno local y su estructura: Fainstein<sup>51</sup> enfatiza la importancia de incorporar criterios de justicia al planear las ciudades y, particularmente, Borja y Castells<sup>52</sup> hacen hincapié en “la capacidad interna y la autonomía externa de las instituciones locales para negociar la articulación de la ciudad”<sup>53</sup>. Consecuentemente, tanto la estructura como el desempeño del gobierno local tienen efecto en la manera en que eligen llevar a cabo su vida cotidiana los habitantes como en la forma que va tomando la ciudad.

Es necesario poner al centro dos elementos básicos. En primer lugar, el territorio como proyecto estratégico que conjunte una planeación de necesidades a largo plazo, así como “la expresión de una determinada cultura urbana, de una idea de ciudad”<sup>54</sup> y, en consecuencia, de valores públicos que se privilegian. En segundo lugar, el hecho de que la ciudad no puede ser pensada como unidad territorial aislada, además de que para “hacer

---

<sup>49</sup> Glaeser, *Op. Cit.*; Borja y Castells, *Op. Cit.*

<sup>50</sup> Fainstein *Op. Cit.*

<sup>51</sup> *Ibidem*

<sup>52</sup> Borja y Castells, *Op. Cit.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 32

<sup>54</sup> Borja, *Op. Cit.*, p. 76

ciudad” se requiere de una participación activa de distintos órdenes de gobierno —vertical y horizontales— que en el caso mexicano están determinados por el ámbito municipal.

Por lo tanto, volvemos a lo mencionado anteriormente: si entendemos a la ciudad principalmente como una “entidad política”, sus habitantes no son sólo pobladores o individuos, sino que deben de participar como ciudadanos y ejercer sus libertades, lo cual requiere fundamentalmente de la garantía y existencia de condiciones que le den forma.

En este caso, la política de ciudad interviene directamente en la formación de las condiciones en las cuales los ciudadanos se desenvuelven. Primeramente, las políticas afectan la forma en que se dan relaciones entre grupos en conflicto, siendo el caso más notorio el extremo de los conflictos interétnicos<sup>55</sup>. Por ejemplo, creando espacios de interacción o segregación. Además, afectan las posibilidades de desenvolverse y desarrollarse: desde los medios y la forma en que se transportan los individuos, los espacios que habitan, las actividades a las que tienen acceso, hasta cómo distribuyen su tiempo, el rango de opciones a las que pueden dedicarlo y las opciones futuras que pueden construir. Esto es, define las condiciones que dan o no calidad a su vida. Sin embargo, este potencial de influencia en estas condiciones está determinado o, más bien, delimitado por las atribuciones propias del municipio.

En el caso mexicano, como ha dejado claro Enrique Cabrero la mayoría de las administraciones municipales son “débiles en sus capacidades de acción, frágiles institucionalmente, y pobres en sus recursos y facultades”<sup>56</sup>. En este contexto, cabe preguntarse ¿cuál es la contribución de los gobiernos municipales mexicanos a la formación

---

<sup>55</sup> Scott A. Bollens, “Ethnic Stability and Urban Reconstruction: Policy Dilemmas in Polarized Cities”. *Comparative Political Studies* (31, no. 683, 1983)

<sup>56</sup> Enrique Cabrero Mendoza, “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales” en Enrique Cabrero Mendoza, *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (México: Miguel Angel Porrúa/CIDE, 2003), p. 155

de condiciones de calidad de vida? A continuación el texto aborda la descripción de facultades que constitucionalmente tienen los municipios mexicanos y, en concreto, los correspondientes a la Zona Metropolitana de Monterrey para posteriormente analizar cómo se traducen en impacto en condiciones de calidad de vida.

#### 4. LA PROVISIÓN DE CONDICIONES DE CALIDAD DE VIDA POR LOS MUNICIPIOS

Aunque en la ciudad sucede la vida cotidiana completa, es decir, la ciudad como concepto es lo que Merino llamaría *totalista*<sup>57</sup>, el gobierno de lo local tiene límites administrativos específicos: los municipales. Este hecho es relevante porque, como indica Sen<sup>58</sup>, las libertades dependen de varios determinantes —entre ellos las instituciones sociales, económicas y políticas—, por lo cual no todos los ámbitos de gobierno pueden participar en la misma medida en la ampliación de libertades y provisión de calidad de vida.

Es importante, en consecuencia, partir de la realidad de la unidad municipal para identificar qué aspectos de la calidad de vida le competen al gobierno local: revisar qué atribuciones tiene y de qué manera contribuye a potenciar las capacidades de los ciudadanos.

El primer paso es identificar cómo las libertades y capacidades propuestas por Amartya Sen<sup>59</sup> se ven traducidas a competencias del gobierno local. Por ejemplo, si partimos de la identificación del derecho a la educación, es claro que en el caso mexicano los municipios no definen la política educativa nacional, sin embargo al garantizar un entorno seguro o la existencia de servicios básicos en el hogar hay un impacto directo en el

---

<sup>57</sup> Mauricio Merino, comunicación personal, 27 de Marzo, 2015.

<sup>58</sup> Sen, *Op. Cit.*

<sup>59</sup> *Ibidem.*

potencial de ejercer el derecho a educarse y, por lo tanto, una vez teniendo los funcionamientos derivados de una educación mínima expandir la libertad.

En consecuencia, es importante revisar las facultades legales otorgadas a los municipios y su capacidad de asociación tanto por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* como, en lo particular, por la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*.

El Artículo 115 de la *Constitución* mexicana hace referencia al municipio y en su Fracción III especifica las funciones y servicios públicos que corresponden a este orden de gobierno. En concreto, la *Constitución* menciona las siguientes funciones:

- 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 y
- h) Seguridad pública<sup>60</sup>

Además, el inciso i) deja abierta la posibilidad de que las legislaturas locales asignen otras facultades municipales “según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”<sup>61</sup>.

Por otro lado, la Fracción V del ya citado artículo hace referencia al tipo de atribuciones referentes al manejo del espacio urbano y su planeación. En concreto, esta Fracción establece que los Municipios también están facultados para:

---

<sup>60</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: Diario Oficial de la Federación), Artículo 115, Fracción III.

<sup>61</sup> *Ibidem*.



- 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 en la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas 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 aquéllos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales<sup>62</sup>.

En lo referente a la asociación y vinculación entre municipios, en la década de 1970 se reconoció legalmente por primera vez la posibilidad de la vinculación entre ciudades vía el concepto de la *conurbación* definida en la *Ley General de Asentamientos Humanos* como “la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población”<sup>63</sup>. Sin embargo, este concepto estaba limitado a las dimensiones física y poblacional, dejando de lado cuestiones de integración económica y social.

En 1983 el Artículo 115 fue reformado para incorporar en su Fracción III el reconocimiento de la facultad de asociación a los municipios para la provisión de servicios públicos, incorporando una dimensión de funcionalidad a la integración metropolitana. Específicamente, el artículo menciona que:

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

---

<sup>62</sup> *Ibid.* Fracción V

<sup>63</sup> *Ibid.*, Fracción IV

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 respectivos.<sup>64</sup>

En la Fracción VI del artículo se especifica que, en el caso de que exista una continuidad demográfica entre municipios de dos o más estados (i.e. la Zona Metropolitana del Valle de México), el desarrollo de la zona se planeará en conjunto entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

La *Constitución* de Nuevo León, manteniendo el planteamiento general de la *Constitución* federal agrega algunos detalles. En el Artículo 23 especifica que el ejecutivo del Estado debe “participar conjunta y coordinadamente”<sup>65</sup> con los municipios para la planeación y regulación de zonas conurbadas y metropolitanas.

Cabe señalar que, en materia de seguridad pública, la *Constitución* neoleonesa explicita la subordinación del orden municipal al estatal, pues en el Artículo 132, Fracción I, inciso h menciona que la policía municipal “acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.”<sup>66</sup>

En resumen, ambos textos otorgan a los municipios facultades relacionadas con servicios públicos —agua, luz, drenaje, limpia y tratado de residuos—, así como el manejo de la seguridad pública y los espacios públicos —mercados, centrales, panteones, rastro, calles, jardines y su equipamiento—. También participan de la formulación y aplicación de programas de transporte público. Más aun, son el nivel de gobierno encargado del diseño de la zonificación y desarrollo urbano de su territorio, así como de la definición del uso de suelo y otorgamiento de licencias de construcción, lo cual los faculta para intervenir

---

<sup>64</sup> *Ibid*, Fracción III

<sup>65</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (México: Congreso del Estado de Nuevo León), Artículo 23

<sup>66</sup> *Ibidem*.

directamente en la forma que tomará el municipio. Finalmente, los municipios son responsables de las zonas ecológicas protegidas.

Myers<sup>67</sup> identifica tres categorías operativas de la calidad de vida en las ciudades: 1) el bienestar social, que hace referencia a infraestructura y servicios; 2) la habitabilidad local que tiene que ver con la calidad ambiental y 3) el ambiente comunitario, es decir, el empleo y amenidades. La primera categoría está definida por el autor como el nivel de oferta de condiciones que permiten que una persona satisfaga sus necesidades, la segunda como aquellas que le permiten desenvolverse cotidianamente y la tercera hace referencia a las que le permiten desempeñarse como parte de una comunidad. Estas categorías parten de la lógica de cómo el crecimiento urbano impacta a calidad de vida determinando que, de no haber una acción orientada hacia esas categorías, la condición urbana en vez de ser un atributo positivo para los individuos puede volverse costosa tanto por el impacto medioambiental, el aumento en costo de vida y el potencial deterioro de las condiciones de vida por la explosión demográfica sin planeación. En última instancia, este descuido puede terminar impactando en el atractivo que tiene la ciudad para sus individuos<sup>68</sup>.

A pesar de que las categorías de Myers son útiles para analizar la calidad de vida, no pueden ser utilizadas de manera directa en este estudio puesto que éste último tiene el objetivo de identificar la *provisión* de las condiciones que permiten alcanzar la calidad de vida. Sin embargo, sí apuntan a tres niveles importantes para que un individuo pueda disfrutar de calidad de vida: la existencia de un entorno con infraestructura, equipamiento y servicios que faciliten que satisfaga necesidades que le permitan ampliar sus competencias y ejercerlas; la presencia de condiciones que garanticen que podrá desenvolverse a futuro

---

<sup>67</sup> D. Myers, *Priorities in Austin's quality of life: evidence from the citizen. Third Report* (Texas: University of Texas Austin, 1989)

<sup>68</sup> Graizbord y Sotelo, *Op. Cit.*, Glaeser, *Op. Cit.*

en dicho entorno y, además, hacerlo de forma saludable; y que haya las condiciones que le permitan disfrutar su entorno, realizar conexiones con otros individuos y acceder a oportunidades, tales como las de empleo.

Estas condiciones de calidad de vida requieren directamente de la intervención pública<sup>69</sup> por medio de la planeación, la presupuestación, el gasto público, la gestión. Estas son las herramientas que tiene el municipio para proveer de condiciones de calidad de vida y que pueden combinarse con la participación ciudadana.

Por lo tanto, al tomar como criterio precisamente la generación de condiciones en esos tres niveles y utilizando dichas herramientas de intervención para relacionarlas con las facultades constitucionales asignadas al municipio, esta investigación propone un grupo de categorías que corresponden a las áreas en las cuales el gobierno local provee condiciones de calidad de vida a sus ciudadanos. La lista de categorías está definida de acuerdo a áreas generales de acción, específicamente: a) finanzas públicas, b) espacios públicos, c) seguridad pública, d) infraestructura, e) vivienda y urbanización, f) medioambiente y g) movilidad. Cada una de estas categorías contiene una o más funciones municipales y a continuación se presenta ese vínculo junto con una definición concreta de la categoría y su relevancia para la calidad de vida ciudadana.

#### *A. FINANZAS PÚBLICAS*

El análisis de la manera en que los municipios generan condiciones de calidad de vida puede partir por examinar el gasto de este nivel de gobierno: ¿qué proporción de los

---

<sup>69</sup> Boris Graizbord y Esthela Sotelo, “Servicios públicos y calidad de vida: acceso al agua en dos colonias periféricas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” en Alicia Ziccardi (coord.), *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social* (México: UNAM, 2012), 315

ingresos municipales está orientado hacia rubros que impacten directamente la generación de condiciones de calidad de vida?

Si bien esta categoría no puede aislarse a una función del municipio en concreto, sí puede pensarse como el elemento transversal para identificar qué relevancia tienen en cada municipio las tareas que inciden en las condiciones de calidad de vida de los ciudadanos.

Enrique Cabrero al analizar la gerencia pública municipal propone que:

La misión (proyecto de gobierno) debe traducirse en un paquete de objetivos adecuados (líneas de acción municipal), los cuales deben traducirse en programas concretos (programas del gobierno municipal) y verse reflejados en la distribución y asignación de recursos (presupuesto) de acuerdo con las prioridades y tiempos previstos en los programas.<sup>70</sup>

Por lo tanto, si queremos evaluar la provisión de condiciones de calidad de vida municipales, siguiendo el planteamiento hecho previamente en este capítulo de que es una función y objetivo importante para el gobierno local, entonces la asignación de recursos debe reflejar precisamente si existen o no esas prioridades.

En esta lógica y, nuevamente siguiendo a Cabrero<sup>71</sup>, cada erogación debe estar vinculada con un producto ya sea bien o servicio, de manera que el uso de recursos financieros en un área apunta a la provisión de *algo* para la ciudadanía. Por lo tanto, además de analizar el porcentaje de gasto que contiene una cierta función municipal, como lo puede ser la proporción de gasto asignada a medio ambiente o a seguridad, es importante determinar qué se produce con ese gasto: ¿se otorgan bienes específicos a los ciudadanos?, ¿se dan servicios?, ¿se proveen equipamientos?

---

<sup>70</sup> Enrique Cabrero, "Gerencia pública municipal: Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales" en Enrique Cabrero y G. Nava (coords), *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso* (México: CIDE-Porrúa), 29-30

<sup>71</sup> *Ibid*, 40

Cabrero denomina *centro de costos* a “los puntos específicos en la estructura organizacional (departamentos, oficinas o incluso puestos) en los que se concentra una cantidad importante de consumo de recursos de cualquier tipo”<sup>72</sup>. Están además los *centros de inversión* que son, nuevamente, puntos dentro de la organización pero que toman decisiones sobre cómo asignar los recursos monetarios con el objetivo de expandir la capacidad de provisión de servicios.<sup>73</sup> Dentro de los primeros se puede identificar espacios concretos que tienen que ver con mano de obra o provisión directa de servicios tales como mantenimiento de áreas verdes o recolección de basura, mientras que en los segundos se encuentran áreas como desarrollo urbano o desarrollo social.

Estos dos tipos de *centros* son los que principalmente se avocan a la provisión de condiciones de calidad de vida, ya sea vía la oferta de un servicio o mantenimiento de todo lo que ya existe —infraestructura, equipamiento o servicios—, o bien por medio de su expansión. Existe un tercer tipo de centros, los de *capacitación y provisión de recursos* que tienen que ver con la generación, recolección y distribución de recursos<sup>74</sup>, que aunque están vinculados con potenciar la provisión de condiciones de calidad de vida, están vinculados más bien con la capacidad que tiene el municipio de proveer y no tanto con la generación de condiciones de calidad de vida en sí misma.

## B. ESPACIOS PÚBLICOS

---

<sup>72</sup> *Ibidem*

<sup>73</sup> *Ibidem*

<sup>74</sup> *Ibid*, 42

Lo público, tal como lo define Nora Rabotnikof<sup>75</sup> hace referencia a aquello que es de interés y utilidad común a todos, que nos concierne como colectividad; también tiene que ver con lo que se desarrolla abiertamente, sin secreto; finalmente, lo público es también aquello accesible a todos, lo opuesto a lo cerrado.

El espacio público debe cumplir, por lo tanto, con esas tres características y al mismo tiempo, ser lugar de encuentro y disfrute en común. En el sentido más abstracto, es el espacio en el que entra en conflicto la diferencia de quienes conforman una colectividad y, al mismo tiempo, el lugar en el cual esas diferencias conviven y en el cual surgen acuerdos sobre lo que se tiene en común<sup>76</sup>.

Es, por lo tanto, elemento fundamental en la consolidación de la libertad individual pues no sólo permite el esparcimiento y convivencia propia de cada persona, sino también la posibilidad e interactuar, convivir, conocer, crear en conjunto con el otro. La existencia de espacios públicos de calidad, abiertos, seguros y diversos es fundamental para la creación de condiciones de calidad de vida.

El espacio público es un termómetro de la calidad de vida porque indica cómo vive la gente y cómo ejerce su ciudadanía<sup>77</sup>, y la procuración del espacio público corresponde en gran medida al municipio. En las funciones contenidas en el artículo 115 constitucional, están tanto el cuidado de áreas verdes, parques, jardines, centros recreativos y culturales, así como la decisión sobre zonificación y la definición de la forma que debe tomar la ciudad a futuro,.

---

<sup>75</sup> Nora Rabotnikof. “Discutiendo lo público en México” en Mauricio Merino (coordinador) *¿Qué tan público es el espacio público en México?* (México: FCE, CONACULTA, Universidad Veracruzana, 2010): 28-30.

<sup>76</sup> Alberto J. Olvera. “Espacio público, sociedad civil y democratización en el México contemporáneo” en Mauricio Merino (coordinador) *Op. Cit.*, 75

<sup>77</sup> Borja, *Op. Cit.*

El espacio público, en términos de Borja “es una oportunidad para la justicia urbana”<sup>78</sup> que se manifiesta en tres retos específicos: el urbanístico, el político y el sociocultural. El reto urbanístico hace referencia a que, lejos de que el espacio público sea meramente lo que queda entre lo construido y lo vacío es, de hecho, “el elemento ordenador del urbanismo”<sup>79</sup>, que provea continuidad y diferenciación. En esta medida, la manera como un gobierno local defina la zonificación, uso del suelo y como diseñe el plan de desarrollo municipal afectará la capacidad que tiene el espacio público de reducir o aumentar la desigualdad y carencias. La existencia de un diseño del espacio público que acerque servicios, equipamientos y amenidades a la población puede significar el aumento de libertades individuales y la reducción de carencias.

El reto político del espacio público hace referencia a la protección que tiene el ciudadano del entorno. Este aspecto está muy relacionado con la categoría de movilidad y con la existencia de visibilidad que otorguen seguridad a los individuos para poder desenvolverse libremente en el espacio público: lugares que den cabida al libre tránsito de los individuos y que estén equipados con todo lo necesario para disminuir los riesgos. Además, este reto contiene también la importancia de permitir el acceso a participación y movilización política, por lo cual es necesaria la existencia de plazas y avenidas para que individuos se manifiesten, concentren e interactúen políticamente. Esta condición está relacionada directamente con la ampliación de libertades pues, en palabras de Borja, como “lugar de ejercicio de los derechos es un medio de acceso a la ciudadanía para todos aquellos que sufren algún tipo de marginación o relegación.”<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Borja, *Op. Cit.*, 176

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> *Ibid*, 177



Es necesario que el espacio público funcione como centro de referencia donde hay un principio de igualdad en términos de participación de los ciudadanos lo cual lo convierte, como explica Nora Rabotnikof, en “lugar de gestación de una comunidad basada en el reconocimiento mutuo, emergente de la aparición visible y manifiesta de los ciudadanos, en principio accesible a todos”<sup>81</sup>. El tercer reto, el sociocultural, es justamente aquel que tiene que ver con el espacio público como símbolo de identidad colectiva. No meramente elementos útiles y aislados, sino vinculados a los ciudadanos y constructores de sentido.

Es importante, además, la defensa del espacio público para evitar su cooptación por grupos que lo apropien y lo usen bajo la lógica de intereses privados, que se adueñen de él y excluyan al resto de los individuos al imponer normas unilaterales.<sup>82</sup> Más aun, como claramente indican Ziccardi, Vázquez y Mier y Terán “acceder a espacios públicos de calidad para realizar actividades colectivas (deportivas, culturales, sociales) favorece la convivencia ciudadana, el fortalecimiento de la identidad local y la cohesión social.”<sup>83</sup>

### C. SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad, de acuerdo a Ogliastri<sup>84</sup> tiene, tanto una dimensión subjetiva correspondiente a la percepción individual, como una objetiva que tiene que ver con las condiciones en las cuales los individuos se ven amenazados. Esto abarca no solamente el riesgo físico derivado de una agresión, sino también la propia capacidad de ejercer el derecho de moverse libremente, decidir cuándo hacerlo e inclusive el poder simplemente estar en

---

<sup>81</sup> Rabotnikoff, *Op. Cit.*, 43

<sup>82</sup> Mauricio Merino introducción a *¿Qué tan público es el espacio público en México? Op. Cit.*

<sup>83</sup> Alicia Ziccardi, Isabel Vázquez y Arturo Mier y Terán, “Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México” en Alicia Ziccardi (coord.) *Op. Cit.*, 689

<sup>84</sup> Enrique Ogliastri, “Seguridad ciudadana”, *Debate IESA XVI*, no. 3 (2011)

espacios públicos sin correr riesgos. Bajo esta perspectiva, la seguridad pública es una condición necesaria para que los individuos lleven una vida digna y próspera.

La ausencia de condiciones de seguridad deriva además de en una privación de actividades individuales, en un impacto sobre cómo el individuo experimenta y se relaciona con su entorno. En particular, puede desembocar en desconfianza hacia los ciudadanos, las instituciones de gobierno y a su entorno. Esto conlleva la reducción de su libertad traducida en su capacidad de relacionarse, moverse y experimentar su espacio.

En el caso extremo, cuando las autoridades mismas encargadas de proveer seguridad participan de actividades delincuenciales y violencia, el impacto negativo hacia la creación de condiciones de calidad de vida es evidente pues implica no únicamente la privación de una sensación de seguridad, sino el incremento de violencia, aumento de impunidad y la destrucción de los vínculos entre ciudadanos e instituciones<sup>85</sup>. Por otro lado, la ausencia de fuerzas de seguridad efectivas puede terminar en la promoción de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos, lo cual incentive al escalamiento de la violencia.<sup>86</sup>

De hecho, Azaola ha demostrado que hay un vínculo directo entre la ausencia de vínculos comunitarios y la presencia de delitos, pues quien obedece las leyes y evita los actos de delito en muchas ocasiones lo hace más que como respuesta a una pena, motivado por los lazos de afecto que tiene con quienes se verían afectados<sup>87</sup>.

Por lo tanto, la violencia y la inseguridad deben entenderse dentro del contexto cultural y social en el que se desarrollan. No son actos aislados, sino fenómenos que se

---

<sup>85</sup> José Miguel Cruz, “Estado y violencia criminal en América Latina. Reflexiones a partir del golpe de estado en Honduras”, *Nueva Sociedad*, no. 226 (Marzo-Abril 2010)

<sup>86</sup> Finn Kjaerulff y Rodrigo Barahona, “Preventing violence and reinforcing human security: a rights-based framework for top-down and bottom-up action”, *Rev Panam Salud Pública* 27 (2010), 385

<sup>87</sup> Elena Azaola, “La violencia de hoy, las violencias de siempre”, *Desacatos* (México: Centro de Investigación y Estudios Superiores y Antropología Social, 2012)

construyen socialmente, por lo cual la amenaza de violencia que a su vez alimenta la noción de inseguridad termina traduciéndose en miedo. Más aún, esta sensación de inseguridad

se ha convertido en un elemento con categoría espacial, no sólo por el hecho de que se puede cartografiar, sino que bien puede limitar dinámicas, desmovilizar o limitar intenciones de ocio y recreación, aspectos vitales para el encuentro.<sup>88</sup>

Como explica Merino, con la inseguridad el espacio público se vuelve “un territorio peligroso y hostil”<sup>89</sup> en el cual las capacidades y libertades del individuo están constreñidas por quienes lo dominan o lo aterrorizan. Además, en un instinto de protección, los individuos tienden al aislamiento en condiciones en las cuales suponen existen riesgos de seguridad. Por lo tanto, la ausencia de una sensación de seguridad afecta directamente el potencial de calidad de vida de las personas.

Para poder construir una noción de seguridad que vaya a la par de la preocupación por la calidad de vida, es necesario ir más allá del encarcelamiento y detención de delincuentes. Como este trabajo menciona anteriormente, la seguridad no se refleja meramente en el número de crímenes, sino que está directamente relacionada con la existencia de vínculos de confianza comunitarios y la percepción del espacio como seguro. En este sentido, es necesario incorporar estrategias cercanas a la gente que involucren asociaciones entre sociedad civil y gobierno, así como incrementar los canales de información y su análisis<sup>90</sup>.

El manejo de la seguridad pública es una atribución directa del municipio y, por las razones revisadas previamente, constituye un elemento fundamental en la posibilidad de obtener una vida con condiciones dignas.

---

<sup>88</sup> Hernando Uribe Castro, “El lugar: entre candados, rejas y miedos” en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* VII, no. 393 (2002): 11

<sup>89</sup> Merino, *Op. Cit.*, 11

<sup>90</sup> Franz, Vanderschueren, “De la violencia a la justicia y seguridad en las ciudades” en Mila Freire y Richard Stern, *Los retos del gobierno urbano* (México: Alfaomega/Banco Mundial, 2001), 94

#### D. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Dentro de las funciones establecidas para el municipio en el artículo 115 constitucional se encuentran algunas relacionadas con la existencia de infraestructura para facilitar servicios. Precisamente, los municipios tienen a su cargo la provisión de ciertos servicios denominados *públicos* porque, inicialmente, esto contribuye a “asegurar la reproducción social y compensar desigualdades sociales”<sup>91</sup>. Como explica Pedro Pérez, es importante identificar que estos servicios y la infraestructura que les dan cabida hacen referencia a “la existencia de un conjunto de *actividades* que resuelven, de manera colectiva, necesidades que no pueden ser enfrentadas individualmente o cuya resolución individual puede calificarse de poco racional”<sup>92</sup>. Incluyen actividades como el abastecimiento de agua o la recolección de basura, que son revisadas en categorías posteriores. En esta categoría, la investigación está enfocada a analizar precisamente la infraestructura que da cabida a los servicios y que incluye los mercados y centrales de abastos, panteones o rastros, además de la misma infraestructura operativa del gobierno local.

En concreto, por ejemplo, la existencia de mercados contribuye a las condiciones de calidad de vida de dos maneras específicas: en primer lugar, para quienes buscan comercializar sus productos, les da instalaciones y organización para realizarlo; en segundo lugar, para los ciudadanos significa el acceso a productos concretos de forma cercana. Por otro lado, es importante tomar en cuenta la existencia de instalaciones propias del municipio para atender a la población en sus distintas funciones. El efecto en la provisión de la calidad de vida, nuevamente, es doble: por un lado, por el impacto que tiene en lo

---

<sup>91</sup> Graizbord y Sotelo, *Op. Cit.* 314

<sup>92</sup> Pedro Pérez, “Servicios urbanos: la crisis de los modelos (entre lo privado y lo público, lo mercantil y la desmercantilización)” en Alicia Ziccardi, *Op. Cit.*, 349

cotidiano para el ciudadano el entrar en contacto con su gobierno vía oficinas cercanas o no a él; por otro lado, por la relación con la efectividad en la provisión de servicios.

Todos estos aspectos hacen a los servicios un objeto de distribución social “que define quiénes y en qué condiciones acceden a ellos, con cierta independencia de su localización en el territorio social”<sup>93</sup>. Es decir, la forma en que la infraestructura y los servicios mismos están establecidos afecta las posibilidades que tienen los individuos de acceder a ellos y, por lo tanto, de expandir sus capacidades y libertades. Más aún, esta situación está profundamente vinculada con la manera en que el territorio está conectado y las condiciones de movilidad que existen: ¿qué tan cercanos están los servicios a los ciudadanos?, ¿qué infraestructura existe para acceder y proveer servicios?, ¿de qué manera la distribución del territorio afecta el acceso a los servicios?, ¿las condiciones de movilidad facilitan o dificultan el acceso a los mismos?

La pobreza urbana está íntimamente relacionada con el acceso a infraestructura básica y equipamiento. Como mencionan Ziccardi, Vázquez y Mier y Terán, “los obstáculos al acceso de estos bienes y servicios colectivos signan las prácticas y comportamientos sociales y culturales”<sup>94</sup> de los sectores menos favorecidos de la ciudad, lo cual se traduce tanto en el nivel de calidad de vida cotidiana que tienen, como en la posibilidad de ser sometidos a prácticas de clientelismo, mismas que constriñen sus libertades políticas.

Por lo tanto, el que los ciudadanos tengan acceso pleno a la infraestructura y servicios “es una condición para la inserción plena en la ciudad y para su participación en la distribución de los bienes sociales”<sup>95</sup>. En oposición, la exclusión de los servicios impacta

---

<sup>93</sup> Pérez, *Op. Cit.*, 351

<sup>94</sup> Ziccardi, Vázquez y Mier y Terán, *Op. Cit.*, 691

<sup>95</sup> *Ibidem.*

directamente de forma negativa en sus posibilidades de tomar decisiones sobre su ser y su quehacer, es decir, coarta sus libertades y tiene una condición territorial cuando implica que la ausencia de infraestructura es la barrera que determina su acceso.

### *E. VIVIENDA Y URBANIZACIÓN*

Mauricio Merino, al analizar la profesionalización de los municipios en México plantea que “no hay ninguna duda de que la tarea más importante que tienen los municipios es acrecentar la cobertura y calidad de (los) servicios públicos de carácter urbano, listados puntualmente en el texto del artículo 115 constitucional”.<sup>96</sup> Más allá del mero cumplimiento con las determinaciones constitucionales, los servicios públicos proveen un componente básico para que las personas puedan tener un entorno físico de calidad, tales como son el drenaje o el alumbrado público. Como se mencionó en el apartado anterior, además, estos servicios permiten reducir desigualdades sociales porque, en principio, estos servicios están definidos como un derecho de todo individuo y como básicos para la realización de una vida mínimamente digna.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) establece que “el entorno físico en el que habitan las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida”<sup>97</sup> y enfatiza el rol de la vivienda por ser el más cercano y cotidiano. El CONEVAL evalúa el impacto de las características de la vivienda en las condiciones de vida de los individuos en México tanto en su aspecto físico —que comprende dimensiones, equipamiento, infraestructura y materiales—, como en el

---

<sup>96</sup> Mauricio Merino, “La profesionalización municipal” en Mauricio Merino (editor), *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos* (México: Cide, 2006), 48

<sup>97</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (México, CONEVAL, 2014): 57

relacional —que abarca cuestiones familiares y culturales—. Aunque estos últimos elementos tienen una relevancia considerable en el impacto de, por ejemplo la salud de los individuos, escapan la atención del municipio como autoridad directa.

¿Qué es lo que puede hacer el municipio para mejorar las condiciones de vivienda y habitabilidad de los individuos? Por un lado, el municipio tiene injerencia directa en la disponibilidad de servicios básicos, pues éstos impactan directamente las condiciones sanitarias en las cuales viven los individuos que en su aspecto más básico puede identificarse como la prevención de enfermedades. No obstante, la trascendencia de esta característica en la lógica de Sen de la interdependencia de las capacidades, afecta aspectos más amplios pues determina, en parte, qué actividades se realizan en el hogar. Un ejemplo claro es el de las condiciones educativas de los individuos, las cuales aunque no son competencia directa municipal, se ven afectadas por el desempeño que tenga el gobierno local; tomando el caso de la ausencia de electricidad, puede determinar no sólo las horas de estudio que pueden dedicar una persona dentro del hogar, sino también el forzarla a realizar estudios fuera puede suponer riesgos asociados a la seguridad.

Por otro lado, los municipios tienen injerencia directa en la estructuración de la vivienda a nivel general pues es parte de los contenidos que deben determinar en los planes de desarrollo urbano. Así, los municipios son responsables de permitir o no la formación de asentamientos irregulares o bien, de estructurar el plan y conceder los permisos para la construcción de vivienda. Cómo el municipio concibe y gestiona el surgimiento de la vivienda determinará gran parte de las condiciones cotidianas en las cuales puedan desenvolverse los ciudadanos. En este sentido, es importante entender que la labor del municipio no se limita a proveer servicios en las viviendas, sino también a determinar las condiciones mismas en que estas viviendas surgen.

¿Por qué es esto último importante? La mayoría de los países de América Latina desde la década de 1970 han implementado una serie de políticas de vivienda que han traído como resultado la construcción masiva de grupos habitacionales que, si bien han significado el acceso a servicios y a un techo para un buen número de familias, también han provocado el surgimiento de condiciones de vida no del todo favorables.<sup>98</sup> Una de las principales consecuencias de estas políticas tiene que ver con el hacinamiento generado al concentrar familias extensas en pequeños espacios. Otras tienen que ver con cómo se configura el entorno en el que las viviendas están insertas: acceso a escuelas, centros de salud, disponibilidad de áreas verdes, disponibilidad de equipamiento y acceso a otros servicios.

Nuevamente, hay una interrelación con otras funciones del municipio pues, en gran parte, el efecto en la calidad de vida que tenga la vivienda tiene que ver con si excluye o no a los individuos de la ciudad: si la vivienda está construida lejos de servicios, amenidades, equipamientos y espacios puede agregar costos al individuo que limiten su libertad y su capacidad de desenvolverse en la ciudad. Por otro lado, las condiciones mismas que tenga la vivienda dependerán también del potencial de mantenimiento que le puedan dar los municipios al equipamiento con el que cuentan.

Adicionalmente, como menciona Borja:

la gente tiene derecho a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significantes. O tener la posibilidad de ir a otro lugar de su libre elección<sup>99</sup>

Por lo tanto el municipio tiene que proveer la garantía de una oferta de vivienda diversificada, accesible y conectada adecuadamente con el resto de la ciudad.

---

<sup>98</sup> María Elena Ducci, “Políticas de vivienda en América Latina: creando la ciudad sin alma” en Alicia Ziccardi (coord.), *Op. Cit.*

<sup>99</sup> Borja, *Op. Cit.*, 318



## F. MEDIOAMBIENTE

El artículo 115 constitucional no contempla directamente el cuidado del medioambiente, sin embargo, “una metrópoli sustentable es aquella en la que el aprovechamiento de los recursos naturales en el presente no compromete el de las generaciones futuras, ni el de otras regiones”<sup>100</sup>. Por lo tanto, existe relación entre algunas de las funciones del 115 y la calidad medioambiental que se vive en un municipio, en particular, por medio de la función de recolección, traslado y procesamiento de residuos que es ejercida por el municipio. Asimismo, está bajo cuidado de la autoridad municipal todo lo relacionado con reservas naturales por lo que estas funciones impactan directamente el estado del medioambiente en el que se pueden desarrollar los ciudadanos.

La importancia del medioambiente con relación a la calidad de vida se encuentra en efecto en las posibilidades de vida futura que tienen los individuos. Además, está directamente vinculada con la salud, entendida más allá de la noción de ausencia de enfermedad, y más bien, abarcando cuestiones determinantes sociales y ambientales.<sup>101</sup> De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud incluye aquellas características socioeconómicas, culturales y ambientales que están combinadas con las condiciones de vida.<sup>102</sup> Nuevamente, la lógica interrelacional de las capacidades de Sen se hace presente y es interesante identificar que el medioambiente afecta el potencial de las

---

<sup>100</sup> Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México. *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Síntesis Ejecutiva*, Actualización 2012, 37

<sup>101</sup> Pedro Roberto Jacobi y Gina Rizpah Besen, “Ciudad, medio ambiente y salud: en el caso de la región metropolitana de Sao Paulo” en Alicia Ziccardi (coord.), *Op. Cit.*, 279

<sup>102</sup> OMS, *The World Health Report 2007. A safer future: global public health security in the 21st Century* (Suiza: OMS) <http://www.who.int>

libertades individuales tanto por el entorno en sí como por la salud personal. Como explican Jacobi y Besen

la complejidad del metabolismo urbano intensivo —en lo que se refiere a consumo de materias primas, agua, energía y en emisiones de residuos y contaminación— provoca un impacto negativo tanto en la salud como en la sustentabilidad metropolitana.<sup>103</sup>

Por lo tanto, cómo se genera el proceso de urbanización, de crecimiento de ciudad y cómo se manejan los recursos indicarán la medida en que el mantenimiento del medioambiente tiene un impacto positivo o negativo sobre la calidad de vida. La ausencia de acciones concretas orientadas a la preservación y aprovechamiento del medioambiente puede desembocar en la producción de riesgos para la población que vayan desde desastres naturales hasta escasez y, por lo tanto, a un incremento en la inseguridad. A su vez, el cuidado del medioambiente se relaciona con la forma en que está planeada la ciudad y la vivienda: el surgimiento de asentamientos irregulares en zonas de riesgo puede implicar catástrofes, por ejemplo, en caso de inundaciones o temblores.

La contaminación de suelos y la proliferación de residuos contaminantes impacta distintos aspectos de la calidad de vida pues

tiene efectos negativos en la salud, compromete la calidad de los recursos hídricos, restringe el uso del suelo..., causa daños al patrimonio público y privado, y por supuesto, daños ambientales.<sup>104</sup>

Además, el contacto con contaminantes y recursos contaminados tiene un efecto directo sobre las enfermedades a las que están expuestos los individuos afectando incluso la esperanza de vida.

---

<sup>103</sup> Jacobi y Besen, *Op. Cit.*, 282

<sup>104</sup> *Ibid.*, 291

## *G. MOVILIDAD*

El derecho a la movilidad hace referencia a la igualdad de condiciones de acceso a centralidades y la movilidad desde todos los puntos del municipio. Como bien indica Borja, es fundamental tener en el centro estos derechos pues “son indispensables para que las llamadas libertades urbanas o posibilidades teóricas que ofrece la ciudad sean realmente utilizables.”<sup>105</sup>

Es importante distinguir la noción de movilidad de vialidad. Mientras que la segunda hace referencia únicamente a la infraestructura por medio de la cual circula todo tipo de vehículo, la movilidad es un concepto más amplio. Ésta puede ser entendida entonces como el desplazamiento de bienes y personas por medio de viajes en cualquier medio y por cualquier motivo.

La movilidad tiene tres dimensiones: el sistema de transporte, las actividades y los flujos<sup>106</sup>. Como explica Manheim, el sistema de transportes es la infraestructura, los vehículos, dispositivos y reglas que existen. Las actividades corresponden a la población, además de la ubicación de su vivienda y todas las acciones que realizan los individuos. Finalmente, los flujos hacen referencias a bienes o personas y abarcan peatones, carga, vehículos o combinaciones de éstos<sup>107</sup>.

Por lo tanto, la movilidad está influida por el diseño y organización de la ciudad, por las vías de acceso con las que cuenta y la distribución de los servicios. Además, depende de la infraestructura con la que cuenta la ciudad. Hay una tendencia común a tratarla

---

<sup>105</sup> Borja, *Op. Cit.*, 318

<sup>106</sup> Marvin Manheim, *Fundamentals of transportation system analysis*, Vol. 1 (Cambridge: MIT Press, 1979),

13

<sup>107</sup> *Ibidem*

únicamente como una situación de tráfico (congestionamiento, vialidad, parque vehicular, etc.) pero su impacto en la calidad de vida es mucho mayor y requiere que sea concebido como una cuestión de desarrollo urbano que tome en consideración accesos, distancias, flujos y la presencia de residencias y lugares de trabajo con relación a servicios, amenidades y equipamiento. De manera que, aunque la atención de las telecomunicaciones y transportes no son directamente competencia del municipio, sí es su responsabilidad el planear el crecimiento del municipio para lidiar con esta configuración. Además, es competencia del municipio implementar cuestiones de tránsito.

## 5. CAPACIDADES INSTITUCIONALES MUNICIPALES

Hasta ahora hemos podido analizar el vínculo que existe entre la calidad de vida de los individuos y la ciudad. Ha quedado claro que las ciudades son fundamentales para determinar las posibilidades de vida de los individuos y que una de las principales labores del gobierno local está en asegurar que los éstos puedan elegir libremente. El éxito de este objetivo radica en gran medida en las distintas capacidades institucionales con las que cuenta el gobierno municipal para poder dar sentido a la definición de lo que implican esas condiciones, además de para poder negociar e implementarlas.

En México la modificación del gobierno local se dio como resultado de las transformaciones que sufrió todo el sistema político y económico mexicano desde la década de los setenta del siglo pasado con la democratización del primero y la liberalización del segundo. En este contexto, se pretendió fortalecer el federalismo por la vía del reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno. En concreto “se requería la colaboración local hacia las entidades en las que se acumulaban las necesidades

insatisfechas y las demandas crecientes”<sup>108</sup> porque el gobierno central era incapaz en ese momento de atenderlas.

Para lograr dicho propósito, surgieron distintas reformas que culminaron con la modificación del artículo 115 de la *Constitución* en 1999 y que, paulatinamente, otorgaron un cierto grado de autonomía a los municipios modificando su estatus de orden administrativo al otorgarles el carácter de gobierno; proveyéndolos de capacidad recaudatoria propia; al concebir el Cabildo como órgano colegiado; y al asignarles la facultad de emitir reglamentos. La justificación de estas reformas residía en parte en que el fortalecimiento municipal puede considerarse como herramienta para mejorar las condiciones de vida de los municipios.<sup>109</sup> Así quedó establecido, al menos en papel, un reconocimiento de los gobiernos municipales como un actor influyente en las condiciones de calidad de vida, además de identificar el vínculo que existe entre sus capacidades y la posibilidad de provisión de dichas condiciones.

En este contexto, la descentralización como herramienta de reforma de la administración partió del planteamiento de que “una administración moderna exige compartir responsabilidades y con ello hacer visibles los niveles de gobierno distintos al central”<sup>110</sup>. Esta lógica fue impulsada en México tanto por organismos internacionales como por grupos al interior del país, sin embargo, María del Carmen Pardo advierte que uno de los problemas que enfrentó y sigue enfrentando esta tendencia es la debilidad de las administraciones locales<sup>111</sup>. En general, como indica Shah<sup>112</sup>, las reformas fueron aplicadas sin evaluar previamente la capacidad de los municipios tanto en términos de organización

---

<sup>108</sup> María del Carmen Pardo, “La descentralización en México” en Ana Díaz Aldret, *Gobiernos Locales* (México: Siglo XXI y Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2014), 125

<sup>109</sup> *Ibid*, 126

<sup>110</sup> *Ibid*, 115

<sup>111</sup> *Ibidem*

<sup>112</sup> Anwar Shah, *Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons About Decentralization* (Washington: World Bank, 1997)

como de formación de su gobierno, lo cual afectaba las posibilidades reales que tenían de ejecutar con éxito los contenidos de las reformas. Más aun, no se implementó política alguna que de forma consistente y sistemática permitiera el fortalecimiento de sus capacidades gestión y administrativas.

En efecto, al analizar los gobiernos locales en las últimas décadas en México, queda en evidencia que las restricciones institucionales constituyen uno de los principales obstáculos al éxito de la implementación de las reformas y, en consecuencia, para que estos gobiernos logren consolidarse como actores claves de su propio desarrollo<sup>113</sup>. Los cambios, si bien otorgaron a los municipios mayores facultades, representaron también mayor responsabilidad en la gestión y desafiaron su capacidad de dar respuesta de forma eficaz y profesional a los retos que se les presentaron. Mauricio Merino en su análisis de la profesionalización de los municipios en México señala que, precisamente,

la mudanza en las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales mexicanos... no se ha acompañado de una estrategia para garantizar que puedan cumplir profesionalmente con esas nuevas obligaciones<sup>114</sup>.

El contexto mexicano deja claro lo importante de entender el potencial que tienen los gobiernos locales de ejecutar sus atribuciones de forma exitosa. Para poder comprender con mayor profundidad a qué nos referimos con las capacidades es importante analizar tanto la definición del término como el debate y las propuestas por medio de las cuales se ha buscado evaluarlas. De Alba y Gómez Álvarez en su análisis de la evolución de la acepción del término ‘capacidades’ mencionan que han habido al menos cuatro etapas para este concepto: la del desarrollo institucional, la del nuevo institucionalismo, gobernanza democrática y desarrollo de capacidades institucionales. La primera era una noción que

---

<sup>113</sup> Mauricio Merino, *Op. Cit.*

<sup>114</sup> *Ibid*, 52

entendía al desarrollo como crecimiento económico y, por lo tanto, a las capacidades como al papel que tienen los individuos en las instituciones políticas para su correcto desempeño. El concepto, por tanto, ha transitado hacia una definición que concibe al desarrollo institucional como un proceso que incorpora tanto innovación social como institucional.<sup>115</sup>

En este sentido, el desarrollo de capacidades institucionales pertinentes al ámbito gubernamental como es planteado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y citado por De Alba y Gómez Álvarez, comprende fortalecer las capacidades que tienen los gobiernos en sus diferentes niveles para cumplir con las atribuciones que les corresponden, particularmente en el caso de lo local hace referencia al refuerzo de la gobernabilidad vía la descentralización y es evidenciada en la posibilidad de formular e implementar planes de desarrollo locales<sup>116</sup>.

A su vez, estas capacidades pueden diferenciarse en tres categorías: 1) las técnicas, que corresponden a competencias específicas determinadas por una situación dada, tales como la gestión fiscal; 2) las funcionales, que hacen referencia a habilidades para ejecutar procesos, como por ejemplo el presupuestar o monitorear; y 3) los ejes fundamentales, que incluyen el desarrollo institucional, el liderazgo, el conocimiento y la rendición de cuentas.<sup>117</sup>

El ejercicio de medición de las capacidades institucionales, como es presentado por De Alba y Gómez Álvarez, en la actualidad ha sido abordado desde diferentes perspectivas. En primer lugar, esto puede explicarse por la diferencia en las definiciones mismas del concepto y, en segundo, por los distintos objetivos perseguidos al medir. En este caso, estos

---

<sup>115</sup> Ana Cecilia de Alba González y David Gómez Álvarez, “Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo” en David Gómez Álvarez (coord.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos índices y políticas públicas* (México: H. Cámara de Diputados, PNUD, Universidad de Guadalajara y Porrúa, 2010), 52-56

<sup>116</sup> *Ibid*, 62-63

<sup>117</sup> *Ibid*, 65

autores identifican cuatro tendencias en la medición. Una enfocada al diagnóstico de vacíos de capacidad y que pone el acento en la realización de un diagnóstico de lo que existe y lo que falta. La segunda como la evaluación concreta de un programa o proyecto que además de realizar un diagnóstico pretende identificar el proceso para desarrollarlas. La tercera tendencia surge de la crítica a la segunda al pretender pasar de medir productos a evaluar el impacto de las intervenciones, es decir, a realizar evaluación por resultados. La cuarta tendencia es un resultado de la crítica de las tres primeras y fue planteada por el PNUD al incorporar la reflexión de la pertinencia de los indicadores en conjunto con el desarrollo de capacidades<sup>118</sup>.

Un ejemplo de esta medición es la propuesta por Cejudo, Sánchez y Zabaleta en su *Índice de Calidad Gubernamental a Nivel Estatal* y que bien puede pensarse en términos municipales. Estos autores definen la calidad gubernamental como la relación de dos dimensiones. Por un lado, la arquitectura institucional y, por otro, las prácticas de gestión burocrática dirigidas al control de la discrecionalidad. Este enfoque asume que la calidad del gobierno tiene que ver con el *ejercicio* del poder y no con el *acceso* a éste<sup>119</sup>. La dimensión de arquitectura institucional abarca entonces la transparencia y acceso a información, la rendición de cuentas, las reglas de acceso al servicio público; la segunda dimensión comprende la gestión financiera, de recursos humanos, de capital y de la información<sup>120</sup>.

Otro ejemplo de medición es el realizado por Laura Flamand y Sárah Martínez Pellégrini quienes a través del *Índice de Desarrollo Municipal básico* incorporan la

---

<sup>118</sup> *Ibid*,75-77

<sup>119</sup> Guillermo M. Cejudo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta, “La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco” en David Gómez Álvarez (coord.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos índices y políticas públicas* (México: H. Cámara de Diputados, PNUD, Universidad de Guadalajara y Porrúa, 2010), 89

<sup>120</sup> *Ibid*, 90



dimensión institucional a la medición del desarrollo municipal. La dimensión institucional de este índice trata de medir dos aspectos concretos: el desempeño del gobierno local y la participación ciudadana. Aunque el enfoque concreto de este índice está orientado a la medición de la contribución del gobierno municipal al desarrollo y no a la calidad de vida, esta dimensión ayuda a entender cómo la capacidad que el gobierno municipal tiene de actuar influye en su desempeño<sup>121</sup>. Por ejemplo, al medir el esfuerzo tributario municipal, es decir, qué tanto de su gasto proviene de ingresos propios es posible identificar qué tan autónomo es en la ejecución de sus funciones, sean estas de promoción del desarrollo o de creación de condiciones de calidad de vida.

Asimismo, estas autoras por medio de su *Índice Complementario de Desempeño Institucional* analizan dos elementos importantes en el desempeño del gobierno municipal: competencia de los funcionarios del ayuntamiento medido a través de nivel de escolaridad y, por otro lado, el apego a las normas legislativas y de proceso a través de la existencia de reglamentos de administración y transparencia<sup>122</sup>. Para estas autoras, la medición de estos indicadores ayuda a comprender las condiciones que tiene el capital humano dentro del municipio<sup>123</sup> que, como argumenta Francisco Longo<sup>124</sup>, es un factor crucial para explicar el desempeño del gobierno.

Enrique Cabrero en su texto *Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México* identifica cinco tipos de factores que influyen en la construcción de capacidades institucionales en gobiernos locales. El primero es el intercambio horizontal de información, el segundo la intensidad democrática en la acción pública local, el tercero

---

<sup>121</sup> Laura Flamand y S arah Mart inez Pell egrini, "Instituciones locales y desarrollo en México. Un análisis a partir de la dimensión institucional del índice de Desarrollo Municipal básico" en David Gómez  lvarez (coord.), *Op. Cit.*, 140-141

<sup>122</sup> *Ibid*, 167

<sup>123</sup> *Ibid*, 173

<sup>124</sup> Francisco Longo, *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público* (España: Paidós, 2004)

es el marco regulatorio de las instituciones presupuestales, el cuarto corresponde a las estructuras organizativas emergentes, y el quinto al perfil profesional de los funcionarios públicos<sup>125</sup>.

El primer aspecto, de intercambio horizontal de información, es definido por Shah<sup>126</sup> como la búsqueda de espacios en los cuales exista un intercambio de experiencias que provoque aprendizaje cruzado o la imitación de procesos de reforma entre niveles horizontales de gobierno. El segundo aspecto, la intensidad democrática en la acción pública local, tiene que ver con la combinación de participación ciudadana y responsabilidad del sector público pues su existencia crea un “ambiente propicio para el fortalecimiento institucional”<sup>127</sup>.

En tercer lugar está la existencia del marco regulatorio de instituciones presupuestales, sobre el cual Cabrero encontró evidencia de que “alienta la disciplina fiscal”<sup>128</sup>. En el caso mexicano esta situación presenta un reto porque la descentralización se dio sin la existencia de dicho marco. Esta situación se agrava en condiciones en las cuales no hay un registro adecuado de la cuenta pública y no hay acceso a dicha información para la ciudadanía.

El cuarto aspecto hace referencia a aquellas estructuras organizativas que emergen para atender nuevas responsabilidades que le son asignadas a los municipios. En ocasiones, la asignación de nuevas responsabilidades lleva al surgimiento de estructuras antes inexistentes, mientras que en otras puede implicar “que sean procesadas por las vías tradicionales lo cual puede generar congestionamiento administrativo e ineficiencia”<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> Enrique Cabrero Mendoza, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México”. *Gestión y Política Pública* 14, no. 3 (2004)

<sup>126</sup> Anwar Shah, *Op. Cit.*

<sup>127</sup> Cabrero, *Op. Cit.*, p. 755

<sup>128</sup> *Ibid*, p. 756

<sup>129</sup> *Ibidem*.

Finalmente, el quinto factor tiene que ver con el grado de profesionalización de funcionarios y la existencia o el peso que provoca la ausencia de un servicio civil (como en el caso mexicano) por los diferenciales en capacidades entre distintos gobiernos, así como por los efectos en la continuidad.

En el estudio introductorio a la obra de *Gobiernos Locales* compilado por Ana Díaz Aldret, la autora resalta una serie de factores que explican la debilidad de los gobiernos locales mexicanos: a) periodos gubernamentales cortos sin posibilidad de reelección inmediata<sup>130</sup>; b) el cabildo municipal cuyo diseño y funcionamiento no permite atender los retos existentes; c) ausencia de un sistema de servicio profesional de carrera que limita la gestión eficiente; d) la inexistencia de mecanismos de coordinación metropolitana; e) la ausencia de legislaciones que reconozcan las diferencias entre municipios y los traten de acuerdo a sus distintas realidades; f) un federalismo fiscal que bloquea el fortalecimiento de los gobiernos locales; y g) ciudadanía poco participativa y movilizad<sup>131</sup>.

Estas debilidades institucionales, sin embargo, traen grandes desafíos pues, tal como indica Octavio Acosta, “ya no son posibles el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de las localidades sin gobiernos locales eficaces y eficientes.”<sup>132</sup> Mauricio Merino identificó cuatro tipos de desafíos que enfrentan hoy día los gobiernos locales y que no podrán atender sin aumentar sus capacidades institucionales. El primero tiene que ver con la diversidad producto de la evolución demográfica del país y que implica que no puede haber un tratamiento similar a todo municipio o problema, es necesario, por lo tanto tener la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas diferenciadas.

---

<sup>130</sup> La legislación con respecto a la reelección inmediata se modificó en enero de 2014 y ya la permite si es aprobada por legislaciones locales.

<sup>131</sup> Ana Díaz Aldret, “Estudio Introductorio” de *Gobiernos Locales* (México: Siglo XXI y Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2014), 27-28

<sup>132</sup> Octavio Acosta, “Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México” en Mauricio Merino (editor), *Op. Cit.* , 189

El segundo reto está relacionado con la capacidad financiera que tienen los municipios ya que, hasta ahora, existe una gran dependencia de recursos federales y, sin embargo, las agendas públicas de los municipios van en aumento sin que la recaudación propia lo haga también<sup>133</sup>. En este sentido, Richard Bird enfatiza la importancia de reconocer que en la mayoría de los países la capacidad recaudatoria está limitada por los gobiernos centrales<sup>134</sup>, lo cual afecta directamente su capacidad de ofrecer servicios.

El tercer desafío advierte sobre los retos institucionales que enfrenta el gobierno local ya que, con la ampliación de la agenda local, como mencionamos anteriormente, se fragmentó la capacidad de respuesta. Esta condición acompaña a la operación conflictiva de los ayuntamientos derivada del aumento de la pluralidad al interior sin profesionalización y que se ve intensificada por la relación negativa entre el diseño de los ayuntamientos y del sistema de partidos. El cuarto desafío corresponde a las consecuencias organizacionales producto de lo mencionado anteriormente: visión de corto plazo, predominancia de criterios políticos y ausencia de experiencia previa en el gobierno local<sup>135</sup>.

En conclusión, la existencia de debilidad en las capacidades institucionales tiene un impacto directo en la forma en que los municipios locales pueden afrontar sus responsabilidades, en todos los espectros del proceso, pues afectan tanto la posibilidad y continuidad del diseño, la factibilidad y eficacia de su implementación, así como el potencial de evaluación, revisión y rendición de cuentas. Más aún, el efecto de la existencia o ausencia de capacidades institucionales se refleja tanto en los recursos materiales con los que cuenta un gobierno local, como en los recursos humanos y hasta políticos que le

---

<sup>133</sup> Mauricio Merino, *Op. Cit.*, 57-59

<sup>134</sup> Richard, M. Bird, "Presentación del escenario: finanzas municipales e intergubernamentales" en Mila Freire y Richard Stern (eds.), *Op. Cit.*, 109

<sup>135</sup> *Ibid*, 59-63

permitan tener un diseño que responda a la naturaleza de los problemas enfrentados, así como la posibilidad de ejecutarlo y modificarlo de ser necesario.

### III. LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY

#### 1. ¿POR QUÉ LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY?

El caso de la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) presenta una serie de características que la hacen un caso particular de estudio. En primer lugar, el *Índice de Ciudades Competitivas* elaborado por Cabrero, Orihuela y Ziccardi<sup>136</sup> clasifica a la ZMM en primer lugar y el *Índice de Ciudades Competitivas y Sustentables (2014)* elaborado por Banobras y el INEGI, la ubica en segunda posición en la clasificación nacional por nivel de competitividad. Por otro lado, el PNUD, en voz de su coordinador de la Oficina de Investigación de Desarrollo Humano, Rodolfo de la Torre, la clasificó como la zona “más desarrollada” del país en 2014 por tres factores principales: nivel de salud de los ciudadanos, capital humano y capacidad de generación de ingresos<sup>137</sup>.

La Zona Metropolitana de Monterrey es hoy la ciudad con mayor Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, siendo 1.8 veces el promedio nacional. Esta zona concentra 90% de la población del estado de Nuevo León, lo cual genera dinámicas peculiares de interacción entre el gobierno del estado y los distintos municipios; además, es una zona que está integrada en lo cotidiano al punto en que los límites intermunicipales solamente se disciernen por indicaciones viales. Por otro lado y de acuerdo a proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), Monterrey es una de las cuatro ciudades que seguirán creciendo a ritmo sostenido hasta el 2030, por lo cual, aunque no habrá una explosión demográfica dramática en los siguientes años, es una ciudad que tiene ante sí el reto de definir cómo crecer. Más aún, en términos de migración, Monterrey fue la segunda ciudad

---

<sup>136</sup> Enrique Cabrero, Isela Orihuela y Alicia Ziccardi. *Competitividad de las ciudades mexicanas 2007. La nueva agenda de los municipios urbanos* (México: CIDE, 2007)

<sup>137</sup> En Eduardo Mendieta, “Área Metropolitana de Monterrey, la más desarrollada del país”, *Milenio*, 29 de mayo de 2014, sección Regiones

con mayor atracción para migrantes internos entre 1990 – 2005<sup>138</sup>, lo cual tiene un impacto en la composición social de la población.

En términos geográficos y demográficos, la Zona Metropolitana de Monterrey está formada por 13 municipios: Apodaca, Cadereyta de Jiménez, Carmen, García, San Pedro Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, Santa Catarina y Santiago. En total, cuenta con una población de 4,106,054 habitantes al año 2010, que representa el 88 por ciento de la población del estado, y una tasa de crecimiento media anual de 1.9 por ciento, una extensión de 6,794 km y una densidad media urbana de 109 mil habitantes por hectárea.

De acuerdo a datos del INEGI<sup>139</sup>, Nuevo León y particularmente la ZMM, es predominantemente urbano desde el inicio del siglo XXI, pues tan sólo 3 por ciento de su población labora en el sector primario, mientras que 33 por ciento lo hace en el secundario y 64 por ciento en el sector servicios. Además de que Nuevo León es uno de los pocos estados que cuentan con plantas para tratar el total de sus aguas residuales.

Estos datos son relevantes porque parecerían arrojar, a primera vista, una evaluación positiva de la ZMM con respecto a otras áreas del país. Pero la medición de calidad de vida en términos de expansión de libertades y adquisición de capacidades, pretende ir más allá de la identificación de indicadores económicos o de renta para evaluar las condiciones de vida de los individuos. Como bien dice Amartya Sen<sup>140</sup>, la renta es un indicador útil pero es instrumental y depende de las circunstancias: el hecho de que la población de la ZMM tenga un PIB per cápita superior al resto del país es únicamente significativo con relación al

---

<sup>138</sup> Jaime Sobrino. “Urbanización en México: evolución contemporánea y prospectiva al año 2030” en Cabrero. *Op. Cit.*: 65-115

<sup>139</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010* (México: INEGI, 2010)

<sup>140</sup> *Op. Cit.*

tipo de vida al que le da acceso a los individuos. Si, por ejemplo, el costo de vida en la ZMM es también superior al resto del país, el ingreso deja de ser un indicador de éxito. O bien, si en la ZMM hay un nivel de desigualdad mucho mayor que en el resto del país, esto quiere decir que la renta no da acceso al mismo nivel de vida a todos sus habitantes. Por lo tanto, el llevar a cabo una evaluación de condiciones de calidad de vida partiendo de indicadores distintos puede arrojar luz sobre relaciones interesantes entre ingresos y otras variables, así como proveer una imagen un tanto más profunda sobre las condiciones de vida en una zona metropolitana.

En este punto es importante señalar las implicaciones que tiene un estudio de caso como el que se presenta aquí. Por un lado, la concentración en un caso concreto como lo es la Zona Metropolitana de Monterrey tiene la ventaja de ofrecer una perspectiva a profundidad sobre la situación que se quiere analizar, en este caso las condiciones de calidad de vida y, secundariamente, el rol de la coordinación intermunicipal. Por otro lado, es importante hacer explícito que la propuesta hecha no pretende formular resultados generalizables a todas las áreas sino que es claro que existen limitaciones explicativas que se constriñen a la ZMM en concreto. Esto no elimina, sin embargo, el que esta investigación puede proveer hipótesis interesantes en el tema que posteriormente sean profundizadas y evaluadas para distintas zonas metropolitanas.

## 2. LOS MUNICIPIOS DE LA ZMM

La aglomeración de municipios en una zona metropolitana puede dar la impresión de que los municipios son similares entre sí. Sin embargo, un análisis más detallado de las características básicas de la Zona Metropolitana de Monterrey nos muestra que puede haber diferencias considerables (ver Tabla 1). Por ejemplo, el municipio con mayor superficie es



Salinas Victoria con 1,660 kilómetros cuadrados de área, mientras que el más chico es San Nicolás de los Garza con apenas 6 kilómetros cuadrados. Hay, por lo tanto, una diferencia de más de 20 veces el tamaño entre uno y otro municipio. Sin embargo, al evaluar la población de cada uno, encontramos que mientras Salinas Victoria apenas tiene 8,438 habitantes, San Nicolás rebasa los cien mil. Por lo tanto, mientras que San Nicolás es el municipio con mayor densidad poblacional —7,388 habitantes por kilómetro cuadrado—, Salinas Victoria es el de menor densidad —20 habitantes por kilómetro cuadrado—.

**Tabla 1. Descripción de los municipios de la ZMM**

Municipio	Superficie (km <sup>2</sup> )	Tipo	Habitantes	Densidad de Población	Hogares	Ocupantes por vivienda
Apodaca	238	Urbano Grande	523,370	2,199	131,510	3.9
Cadereyta Jiménez	1,141	Urbano Medio	86,445	76	23,754	3.6
Carmen	102	Semiurbano	16,092	158	4,364	3.7
García	1,032	Urbano Medio	143,668	139	38,328	3.7
San Pedro Garza García	71	Urbano Grande	122,659	1,728	29,434	3.9
Gral. Escobedo	151	Urbano Grande	357,937	2,370	87,490	4
Guadalupe	118	Urbano Grande	678,006	5,746	169,649	3.9
Juárez	247	Urbano Grande	256,970	1,040	65,491	3.9
Monterrey	325	Metropolitano	1,135,550	3,494	293,539	3.8
Salinas Victoria	1,660	Semiurbano	32,660	20	8,438	3.8
San Nicolás de los Garza	60	Urbano Grande	443,273	7,388	113,548	3.9
Santa Catarina	916	Urbano Grande	268,955	294	65,540	4
Santiago	739	Urbano Grande	40,469	55	11,285	3.5

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

El segundo municipio en términos de densidad de población es Guadalupe con 5,746 habitantes por kilómetro cuadrado y el noveno puesto en términos de superficie (118 kilómetros cuadrados). Le sigue la capital del estado, Monterrey que aunque es el municipio más poblado —pues tiene un millón ciento trece mil habitantes—, es el sexto

municipio en términos de superficie por lo cual su densidad es de 3,494 habitantes por kilómetro cuadrado. Posteriormente está Escobedo que tiene una densidad de 2,370 habitantes por kilómetro cuadrado y ocupa el séptimo puesto en superficie y, posteriormente, está Apodaca con 2,199 habitantes por kilómetro cuadrado y 238 kilómetros cuadrados de superficie. Le sigue el segundo municipio más pequeño, San Pedro Garza García (70 kilómetros cuadrados) que, sin embargo, está densamente poblado al tener 1,728 habitantes por kilómetro cuadrado. Después está Juárez con 1,040 habitantes por kilómetro cuadrado.

Posteriormente se abre una brecha considerable pues siguen Santa Catarina, Carmen, García, Cadereyta, Santiago y Salinas Victoria con 294, 158, 139, 76, 55 y 20 habitantes por kilómetro cuadrado respectivamente. Por lo tanto, la Zona Metropolitana no está constituida por trece municipios homogéneos ni en tamaño ni en densidad. Quizá la característica en la que mayor similitud existe entre los municipios es el grado de urbanización pues hay ocho municipios catalogados por CONAPO e INEGI como tipo “urbano-grandes” —Apodaca, San Pedro, Escobedo, Guadalupe, Juárez, San Nicolás, Santa Catarina y Santiago—, mientras que otros dos son tipo “urbano medio” —Cadereyta y García— y tan sólo dos “semiurbanos” —Carmen y Salinas Victoria—. Todos estos municipios están establecidos alrededor de Monterrey que es el único de tipo “metropolitano”.

## IV. METODOLOGÍA

### A. MEDICIÓN DE PROVISIÓN DE CALIDAD DE VIDA

Como ya quedó establecido en el Capítulo II, la relación entre individuo – ciudad está forjada en parte por la noción de calidad de vida. El gobierno de la ciudad es entonces encargado de proveer condiciones que den al individuo calidad de vida de manera que éste alcance y ejerza capacidades y se constituya como ciudadano. Al hacerlo, el individuo retroalimenta a su vez a la ciudad y la va formando. Para proponer una operacionalización de las condiciones de calidad de vida a nivel municipal, primero el texto hace una revisión general de los antecedentes en el análisis de la calidad de vida en general, para posteriormente identificar las implicaciones metodológicas de la conceptualización y posteriormente proponer una serie de variables e indicadores particulares que tomen como base la definición en términos de las propuestas de Sen descritas previamente.

### A. ANTECEDENTES DE LA MEDICIÓN DE CALIDAD DE VIDA

Dentro de los estudios de calidad de vida, la definición del concepto de calidad aparece comúnmente como una noción de satisfacción o de provisión de servicios. Por ejemplo, Colombo, Michelangeli y Stanca en su estudio sobre la calidad de vida de ciudades italianas la definen como “el promedio ponderado de un conjunto de servicios locales”<sup>141</sup>; o bien, Torres *et. al.*<sup>142</sup> hacen una evaluación de la calidad de vida en las distintas zonas de Bogotá definiendo ésta como “la sensación de bienestar que puede ser experimentada por

---

<sup>141</sup> Emilio Colombo, Alessandra Michelangeli y Luca Stanca, “La Dolce Vita: hedonic estimates of quality of life in Italian cities”, *Regional Studies* 48, no. 8 (2014): 1405

<sup>142</sup> Andrés Torres *et. al.*, “Calidad de vida y ciudad: análisis del nivel de desarrollo en Bogotá a través del método de necesidades básicas insatisfechas”, *Estudios Gerenciales*, no. 29 (2012)

las personas y que representa la suma de sensaciones subjetivas y personales del *sentirse bien*<sup>143</sup>. Sin embargo, ninguna de estas definiciones vincula a la ciudad con la calidad de vida directamente, ni permiten identificar en qué consiste sentirse bien o un nivel satisfactorio de provisión de servicios locales. En el caso del trabajo de Jiménez y González, los autores parten del supuesto de que “la calidad de vida en las ciudades depende de la distribución equitativa de la riqueza generada en ellas”<sup>144</sup>. Sin embargo, nuevamente, no abordan por qué la calidad de vida debería de vincularse con la vida en la ciudad, ni por qué los gobiernos de las ciudades tienen responsabilidad de proveerla.

La forma como han medido distintos estudios la calidad de vida ofrece también una perspectiva hacia aquellos elementos que se consideran definatorios del concepto. Hay una corriente de trabajos orientados a identificar la calidad de vida en las ciudades que, sin embargo, no cuestionan la construcción del concepto de calidad de vida en el entorno urbano más allá de lo planteado por la OMS o por aspectos de necesidades básicas. Por ejemplo, el método *hedonista* propuesto por Roback<sup>145</sup> se enfoca a medir el concepto desde un punto de vista puramente monetario buscando el equilibrio entre la renta más alta versus el ingreso más bajo que está dispuesto a tener un hogar para tener acceso a cierto tipo de servicios. En la aplicación de este método hecha por Colombo, Michelangeli y Stanca<sup>146</sup> para el caso de las ciudades italianas, los autores comparan precios de casas, con niveles de salarios y precios implícitos de servicios y condiciones de las ciudades. En el caso de Torres et. al.<sup>147</sup>, los autores miden calidad de vida por medio del *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI) elaborado por la Comisión Económica para América Latina y

---

<sup>143</sup> *Ibid*, 232

<sup>144</sup> Wilson Giovanni Jiménez y Jorge Iván González, “Calidad de vida urbana: una propuesta para su evaluación”, *Revista de estudios sociales*, no. 49 (2014): 160

<sup>145</sup> Jennifer Roback, “Wages, rent and the quality of life”, *Journal of Political Economy* 90, no. 6 (1982)

<sup>146</sup> Colombo, Michelangeli y Stanca, *Op. Cit.*

<sup>147</sup> Torres et. al., *Op. Cit.*

el Caribe (CEPAL) que, para el caso colombiano, se compone de 5 indicadores: 1) tipo de vivienda inconveniente (estándares mínimos de habitabilidad); 2) condiciones sanitarias deficientes (acceso a servicios adecuados); 3) hacinamiento crítico; 4) escolaridad (educación básica), y 5) capacidad de subsistencia (para garantizar consumo mínimo). Por otro lado, Jiménez y González proponen, también para Colombia, utilizar el *Índice de Pobreza Multidimensional* (IPM) para medir calidad de vida, el cual abarca las dimensiones de salud, educación y vivienda.

Estos son ejemplos del ejercicio cuantitativo para medir la calidad de vida pero que dan una especificación de indicadores que se limitan a cuatro ámbitos: servicios sanitarios, calidad de vivienda, acceso a escolaridad e ingreso. Sin embargo, estos estudios no consideran cuestiones relativas a la organización de la ciudad y cuestiones medioambientales, por mencionar algunos elementos adicionales. Además, ninguno de estos delimita su medición a la labor del gobierno municipal o su equivalente, sino que toman a la ciudad en general como unidad de análisis, sin importar qué actor o qué origen tenga la calidad de vida.

Como indican Delgado y Salcedo, las mediciones basadas en el ingreso o el NBI “tienden a relacionar bienestar con la simple satisfacción que producen unos bienes materiales”<sup>148</sup>. Basados en las reflexiones de Amartya Sen, proponen incluir indicadores relacionados con subempleo, empleo informal, violencia, migración, desplazamiento forzado, ausencia de participación política y deterioro ambiental. Sin embargo, estos autores no profundizan la elaboración de los indicadores ni especifican qué aporte da cada uno de estos al concepto de calidad de vida.

---

<sup>148</sup> Pedro Delgado y Tulia Salcedo, “Aspectos conceptuales sobre los indicadores de calidad de vida”, *Centro de estudios de opinión. Universidad de Antioquía* (2014): 5

Existe un esfuerzo de medición de calidad de vida que sí busca enfocarse al entorno urbano, el *Índice de Calidad de Vida Urbana*, para el caso de Chile, elaborado por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Este estudio parte del análisis de diversos índices pero identificando aspectos de la calidad de vida producto tanto de organismos públicos como de esfuerzos privados. La medición la hace en seis dimensiones: condiciones laborales, ambiente de negocios, condiciones socioculturales, conectividad y movilidad, salud y medio ambiente, y por último, vivienda y entorno. De manera que, aunque este índice reconoce la dimensión urbana de la calidad de vida, no permite identificar qué parte de su provisión compete a los gobiernos locales en concreto.

Por lo tanto, existen dos extremos en la medición de la calidad de vida en ciudades: aquellos estudios que se avocan principalmente a cuestiones básicas de servicios públicos (agua, electricidad, carencia en las viviendas) y, del otro extremo, aquellos que no diferencian de dónde vienen las condiciones que proveen la calidad de vida y evalúan categorías de manera indistinta a su provisión pública o privada. Aunque ambos extremos pueden resultar útiles, ninguno ofrece una perspectiva concreta de lo que un municipio es capaz de hacer por sí mismo.

## *B. CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN*

Como se indicó desde la introducción de este trabajo, uno de los principales propósitos de la presente investigación es la definición de un concepto de condiciones de calidad de vida apropiado para las atribuciones y capacidades de los municipios que componen la Zona Metropolitana de Monterrey. Aunque se pretende que el producto sea evaluado para su

posible extensión a otras áreas metropolitanas, en el alcance concreto de este trabajo se limita a los 13 municipios de la ZMM.

De acuerdo a Collier, LaPorte y Seawright, el desarrollo de conceptos tiene cuatro metas interconectadas: 1) clarificar y refinar su significado; 2) establecer una conexión productiva e informativa entre estos significados y los términos usados para designarlos; 3) situar los conceptos dentro de su campo semántico, es decir, la constelación de conceptos y términos relacionados, así como 4) identificar y refinar las relaciones jerárquicas entre conceptos.<sup>149</sup>

El propósito de este trabajo abarca las primeras tres de esas metas. En efecto, el esfuerzo aquí iniciado pretende clarificar lo que son las condiciones de calidad de vida provistas por municipios, así como delimitar precisamente el concepto a un espacio geográfico concreto y, al hacerlo, identificar conexiones que sean de utilidad entre las distintas categorías que lo componen. La cuarta meta, de identificar y refinar relaciones jerárquicas entre conceptos está fuera del alcance de esta investigación aunque sin duda sería un elemento interesante a investigar.

Pero ¿qué implica el conceptualizar? De acuerdo a Adcock y Collier,<sup>150</sup> la conceptualización tiene cuatro niveles. El primero abarca el *concepto de fondo*, es decir, una gama amplia de significados que se asocian con un concepto y que requiere de la tarea de formular un concepto sistematizado y enfocado a metas específicas de la investigación. El segundo nivel es el del *concepto sistematizado*, es decir, una especificación en una definición del concepto, que además requiere de la operacionalización para bajar al tercer nivel, entendiendo esta tarea como el desarrollo de uno o más indicadores para clasificar y

---

<sup>149</sup> David Collier, Jody LaPorte y Jason Seawright, "Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement and Analytic Rigor", *Political Research Quarterly* 65, no. 1 (2012): 218

<sup>150</sup> Robert Adcock y David Collier. "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research", *American Political Science Review* 95, no. 3 (2001): 531

calificar. En consecuencia, el tercer nivel corresponde a los *indicadores*, que se definen como medidas o definiciones que se utilizan para clasificar casos y cuyo uso permite generar calificaciones para los casos analizados. Finalmente, el cuarto nivel es precisamente el de la evaluación de los casos de acuerdo a cada indicador, los cuales pueden tomar la forma de un puntaje numérico o evaluación cualitativa.

En consecuencia, el propósito del presente ejercicios es dar una descripción de las dimensiones que componen el concepto que hemos designado aquí como *condiciones de calidad de vida* identificando los límites explícitos de las atribuciones municipales. La tarea inicial es la de identificar los atributos constitutivos del concepto bajo consideración,<sup>151</sup> es decir, la especificación del significado del concepto, lo cual, a su vez, determinará los indicadores que se podrán utilizar y los datos que resultarán relevantes al ser generados, al marcar límites y alcances de la definición y la investigación.

Munck y Verkuilen<sup>152</sup> identifican tres retos principales durante la construcción de una serie de datos para medir un concepto. El primer reto es la *conceptualización*, que a su vez puede dividirse en dos tareas. La primera es la identificación de atributos cuyo estándar de evaluación es la especificación del concepto y la segunda la de organizar los atributos por nivel de abstracción. Dicha tarea requiere de cuidado en que la definición no sea hecha de forma tan amplia que pierda su capacidad explicativa y su utilidad empírica, al mismo tiempo que debe evitarse una definición tan estrecha que cualquier fenómeno pueda clasificarse dentro de esta. En el caso de esta investigación, el desafío está en lograr definir las condiciones de calidad de vida sujetas a las circunstancias particulares de las atribuciones municipales.

---

<sup>151</sup> Gerardo Munck y Jay Verkuilen, "Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices", *Comparative Political Studies* 35, no. 1 (2002): 7.

<sup>152</sup> *Ibidem*



Por lo tanto, la definición de calidad de vida que da Amartya Sen —y que fue enunciada en el marco teórico anterior— sirve como referente y punto de partida tanto del enfoque básico que sigue esta investigación como del objetivo a lograr. Sin embargo, es una definición sumamente amplia y no permite que sea medida en el contexto de la ciudad de manera automática. En primer lugar, y como se señaló antes, porque el gobierno local no es el único actor involucrado en el proceso y, en segundo, porque su rol es de provisión de *condiciones* de calidad de vida y no de la calidad de vida en sí misma. Este último aspecto conlleva un nivel de abstracción que supera los propósitos del presente texto.

El siguiente reto expuesto por Munck y Verkuilen<sup>153</sup> es el de *medición*, mismo que se compone de tres tareas. La primera corresponde al tercer nivel de Adcock y Collier, es decir, la selección de indicadores, la cual tiene los estándares de confiabilidad y de validez entendida como el uso de múltiples indicadores, un sistema de equivalencia para estos y asegurarse de que ayuden a minimizar el error de medición<sup>154</sup>. La segunda tarea tiene que ver con cómo se miden los indicadores, es decir, la selección del nivel de medición; en esta tarea la validez está definida como “la máxima homogeneidad dentro de las clases de medición con el número mínimo de distinciones necesarias”<sup>155</sup>. Por último, la tercera tarea tiene que ver con hacer la investigación replicable por otros investigadores al proveer un registro claro de procedimientos, reglas de codificación y datos.

Este segundo reto, el de formación de indicadores, es sumamente importante porque, como nos recuerdan tanto Munck y Verkuilen<sup>156</sup>, como Collier y Adcock<sup>157</sup> y

---

<sup>153</sup> *Ibidem*

<sup>154</sup> *Ibid.*,8

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> Munck y Verkuilen, *Op. Cit.*

<sup>157</sup> Collier y Adcock, *Op. Cit.*

Goertz<sup>158</sup>, este es el momento en que los conceptos abstractos o las ‘variables latentes’ es decir ‘inobservables’ son traducidas en distintos instrumentos que permiten observarlas y medirlas. Es decir, permiten vincular conceptos lógicos y teóricos con observaciones.

De este proceso depende la validez de la medición y, por lo tanto, es importante tener en cuenta dos errores que Munck y Verkuilen<sup>159</sup> notan como típicos en este ejercicio. El primero tiene que ver con no reconocer las múltiples manifestaciones empíricas de un atributo conceptual y, por lo tanto, no usar apropiadamente múltiples indicadores. Esto tiene que ver con la preocupación por la identificación de sesgos asociados con indicadores unitarios y considerar, como medio para solucionarlo, indicadores múltiples. Aunque no debe excederse este ejercicio pues se vuelve más difícil el establecimiento de equivalencia entre los distintos indicadores, de manera que hay que buscar un balance que permita maximizar la validez de los indicadores atendiendo a la necesidad de un sistema cruzado de equivalencia entre ellos.

El segundo fallo es no apreciar el error de medición. Por un lado, la selección de indicadores está condicionada por la disponibilidad o accesibilidad de datos. Por lo tanto, existe un riesgo en la selección que provoque sesgos en ejercicios futuros de medición, o bien, asuma que es la mejor forma de medir un concepto sin que sea esto cierto y más bien dependa de las posibilidades de encontrar cómo medirlo dada la existencia de datos al momento. Más aún, esto pone al centro la importancia de verificar las fuentes utilizadas para medir los indicadores y los errores de medición que puedan tener, además de hacerlos explícitos<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Gary Goertz. *Social Science Concepts: A User's Guide* (Estados Unidos: Princeton University Press, 2005), 34

<sup>159</sup> Munck y Verkuilen, *Op. Cit.*

<sup>160</sup> *Ibidem*

El tercer reto identificado por Munck y Verkuilen<sup>161</sup> tiene que ver con la agregación de datos. Este último reto conlleva tres tareas concretas: 1) la selección del nivel de agregación; 2) la selección de la regla de agregación, cuya importancia radica en la vinculación de la regla con la teoría; y 3) la posibilidad de que estas reglas sean replicadas al registrar y publicar el sistema.

En consecuencia, y como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos principales de esta investigación es poder proveer una conceptualización de condiciones de calidad de vida elaborada de forma concreta *para* el contexto ciudadano y delimitada por las atribuciones municipales. Este propósito tiene que contemplar, al mismo tiempo, si el concepto va a ser definido de forma binaria, es decir, como la presencia o ausencia de condiciones de calidad de vida, o bien, como un continuo. Ya que la meta es poder generar un índice que ayude a identificar y evaluar la provisión de condiciones de calidad de vida por cada municipio, el concepto dicotómico confirmaría el riesgo señalado por Goertz de “menospreciar, si no ignorar totalmente, los problemas (teóricos y empíricos) de la zona gris”<sup>162</sup>. Al tratar de condiciones de calidad de vida no hablamos meramente de presencia o ausencia, sino de grado, por lo que en vez de tratar de condiciones necesarias y suficientes, tratamos con presencia de ciertos elementos y distintos grados o niveles en los cuales se presenta. A continuación se presenta la propuesta concreta de cómo conceptualizar y medir las condiciones de calidad de vida en este estudio.

### C. *PROPUESTA DE MEDICIÓN*

---

<sup>161</sup> *Ibidem*

<sup>162</sup> Goertz, *Op. Cit.*

Esta investigación busca hacer una aportación en cómo operacionalizar la medición de las condiciones de calidad de vida para el contexto específico de la ciudad, enfocándose en las atribuciones concretas que tiene el gobierno local para proveerlas. Como se mencionó anteriormente, la realidad de la unidad municipal tiene límites específicos que enmarcan su acción y el potencial de contribución que tiene a la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, este texto se diferencia de otros análisis de calidad de vida que miden su nivel independientemente de a qué autoridad o grupo social le corresponda atenderlo.

Adicionalmente, hay que recalcar que el texto no aborda el contenido de calidad de vida que compete al individuo mismo, es decir, no evaluará la *felicidad* de los individuos. Aunque es importante acotar el concepto a aquello que compete al entorno ciudadano, es fundamental entender que la investigación partirá de un nivel de libertades para identificar en qué medida estas se ven ampliadas o restringidas por las labores del municipio en la vida cotidiana.

Antes de proseguir es importante recalcar la importancia de elaborar índices para el caso mexicano. En concreto, Flamand y Martínez Pellégrini recalcan dos justificantes del por qué es importante contar con instrumentos como los índices en el contexto municipal mexicano. En primer lugar, estas autoras recalcan que en el contexto mexicano los gobiernos municipales han adquirido un rol cada vez más relevante en la promoción de desarrollo y para poder llevar a cabo esta tarea es importante que cuenten con información detallada y desagregada de su realidad, así como con instrumentos que permitan diseñar y evaluar programas. En segundo lugar, mencionan que es necesario tener una gestión más transparente para poder tener mayor participación social en el diseño e implementación de

políticas y esta gestión requiere entonces elementos técnicos para la toma de decisiones, uno de los cuales puede ser un índice<sup>163</sup>.

En este punto es importante hacer una anotación sobre el Índice aquí abordado. A diferencia de otros, tales como el *Índice de Desarrollo Municipal básico* presentado por Flamand y Martínez Pellégrini, que conjunta la medición del desempeño del municipio con las características del gobierno local para poder llevar a cabo dicho desempeño, esta investigación propone el índice como una medición exclusivamente del ejercicio de provisión, es decir, del desempeño municipal. La importancia de manejar estos dos aspectos de forma diferenciada reside en poder tener un análisis por separado de aquellos factores que por un lado influyen en la posibilidad de proveer ciertas condiciones —en este caso, las capacidades institucionales— del ejercicio en sí de provisión —el índice de provisión de condiciones de calidad de vida—. De esta manera será posible entender por un lado los resultados del gobierno local y por otro analizar cuáles factores influyen de qué manera en el mismo, y de entender si hay relaciones más directas de aprovechamiento de capacidades o no. Asimismo, separar estos dos elementos permite incorporar otros factores tales como la concepción misma de la labor municipal por quienes la ejercen dentro de los elementos que pueden intervenir en su ejecución.

Por lo tanto, tras haber identificado en el apartado 4 del Capítulo II cómo las libertades y capacidades propuestas por Amartya Sen<sup>164</sup> son traducidas a competencias del gobierno local y las categorías en que se manifiestan, el paso a seguir es la selección de variables e indicadores con los cuales medirlas. El proceso de selección de variables e indicadores se llevó a cabo de dos formas. En primer lugar, traduciendo las categorías identificadas en fenómenos observables y, en segundo lugar, por medio del análisis y

---

<sup>163</sup> Flamand y Martínez Pellégrini, *Op. Cit.*, 137-138

<sup>164</sup> Sen, *Op. Cit.*

revisión de otros índices de calidad de vida y competencia entre ciudades, así como de otras mediciones de la situación municipal en México. Posteriormente, siguió un ejercicio de contraste entre estas variables e indicadores con las categorías previamente identificadas para acotar a aquellas que permitan cruzar la provisión de condiciones de calidad de vida con las atribuciones municipales.

Por ejemplo, es evidente que el *Índice de Ciudades Competitivas* elaborado por Enrique Cabrero, Alicia Ziccardi e Isela Orihuela es un instrumento que aporta categorías útiles para el estudio de las ciudades. En concreto, la competitividad ha sido utilizada en las ciudades como “una herramienta de política urbana para hacerlas más atractivas a la inversión por medio de la mejora en la infraestructura para el desarrollo económico y en los servicios que brinda a la población”<sup>165</sup>. Este índice busca medir precisamente cómo acciones y políticas llevadas a cabo por gobiernos locales en interacción con actores privados han impactado en el nivel de competitividad de una ciudad hacia un contexto nacional e internacional.

Aun y cuando la competitividad y la calidad de vida no parten ni del mismo objetivo ni requieren de los mismos medios, sí es cierto que para poder tener mayor competitividad, es necesario que existan elementos que superen la mano de obra barata como medio de atracción de inversión. Tal como mencionan Cabrero, Ziccardi y Orihuela, una ciudad competitiva es aquella

capaz de crear mejores condiciones, capacitando más a la fuerza de trabajo, elevando la productividad y ofertando mejores condiciones urbano-ambientales e institucionales, ya sea en términos de infraestructura básica y de comunicaciones, como en calidad de servicios especializados, innovaciones tecnológicas, medio

---

<sup>165</sup> Enrique Cabrero Mendoza, Isela Orihuela Jurado, Alicia Ziccardi Contigiani. “Competitividad urbana en México: una propuesta de medición”, *Revista Eure* XXXV, no. 106 (diciembre 2009): 80

ambiente sustentable, instituciones transparentes, calidad en las regulaciones, combate a la inseguridad y promoción de la cohesión social<sup>166</sup>.

Por lo tanto, aunque la noción de condiciones de calidad de vida y la competitividad no son sinónimos, sí comparten dimensiones importantes. De esta manera, el índice elaborado por Cabrero, Orihuela y Ziccardi es una guía útil para la definición de variables que sirvan para medir las condiciones de calidad de vida en un contexto de ciudad.

A partir del ejercicio anterior se identificaron una serie de variables explicadas a continuación junto con los indicadores que servirán para medirlas. Las variables se presentan por categoría.

Antes de seguir cabe aclarar que será posible elaborar el índice correspondiente a 2010. Esta selección está determinada en parte por la disponibilidad de datos correspondientes a los 13 municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey, pues una buena parte de las mediciones son quinquenales o periódicas y no anuales.

Uno de los hallazgos preliminares de la investigación es la carencia de indicadores para municipios en México. En muchas categorías fue posible identificar el indicador con el cuál medirlo pero no encontrarlo para México, o bien, que no existiera de forma desagregada para municipios. Por lo tanto, tras la presentación de la selección por categoría hay una sección donde se presenta cuáles indicadores no fueron localizados y su relevancia para la medición de la provisión de condiciones de calidad de vida. El resumen de categorías e indicadores pueden observarse en la Tabla 2.

## **Finanzas públicas**

---

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 81

Como se mencionó en el Capítulo II, el análisis de la distribución del gasto municipal puede ayudar a identificar a qué áreas se da prioridad en el gobierno municipal y si éstas contribuyen o no a la formación de condiciones de calidad de vida para los ciudadanos.

Los indicadores de esta categoría se dividen en funciones específicas de gobierno y el porcentaje de egresos que corresponden a cada una. Estos datos fueron obtenidos del *Censo Nacional de Gobiernos y Delegaciones* elaborado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y corresponden a cifras al cierre del año 2010<sup>167</sup>. El INEGI identifica 32 funciones gubernamentales para los municipios, de las cuales las siguientes están vinculadas con la provisión de condiciones de calidad de vida: a) servicios públicos, b) obras públicas y desarrollo urbano; c) medio ambiente y ecología; d) desarrollo social y Desarrollo Integral de la Familia (DIF) f) educación; g) salud; y h) seguridad pública, tránsito y bomberos.

Aunque dentro de las funciones especificadas por el INEGI también se encuentra “agua potable, saneamiento y alcantarillado”, ninguno de los municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey declaró designar proporción alguna de sus egresos a esta materia, lo cual puede ser explicado por la delegación del manejo de esta función a la Compañía “Agua y Drenaje de Monterrey” como fue señalado en el Capítulo III.

Estas siete partidas de egresos que corresponden con la provisión de condiciones de calidad de vida constituyen la base de los indicadores de esta categoría. En cada caso se mide la proporción de egresos a la que corresponde cada función. Por ejemplo, el indicador “Proporción de gasto en medio ambiente y ecología” se calcula tomando el porcentaje que representa estos egresos con relación al total de los egresos del municipio en cuestión.

---

<sup>167</sup> En el caso de los municipios de San Pedro Garza García y Salinas Victoria, ningún municipio publicó su distribución presupuestal para el año 2010, pero sí lo hicieron para el 2012 (en el *Censo Nacional de Gobierno y Delegaciones*), por lo cual el trabajo toma estos datos.



A pesar de que los indicadores anteriores son útiles para tener una primera imagen de las áreas a las que se orienta el gasto principalmente, el simple hecho de que una administración municipal gaste en un ámbito concreto no permite entender de forma plena

**Tabla 2. Categorías y variables para la medición de las condiciones de calidad de vida en la ZMM**

<b>Categoría</b>	<b>Variable</b>	<b>Medida</b>	<b>Fuente</b>
Generales	Población total municipal	Número de personas que viven en el municipio	INEGI
	Superficie municipal	Kilómetros cuadrados	INEGI
	Tipo de municipio	Densidad poblacional del municipio	INEGI
	Viviendas en el municipio	Número total de viviendas en el municipio	INEGI
Finanzas Públicas	Proporción de gasto en servicios	Gasto en servicios / Gasto total	INEGI
	Proporción de gasto en obras y desarrollo urbano	Gasto en obras y desarrollo urbano / Gasto total	INEGI
	Proporción de gasto en medio ambiente	Gasto en medio ambiente / Gasto total	INEGI
	Proporción de gasto en desarrollo social y DIF	Gasto en desarrollo social y DIF / Gasto total	INEGI
	Proporción de gasto en educación	Gasto en educación / Gasto total	INEGI
	Proporción de gasto en salud	Gasto en salud / Gasto total	INEGI
	Proporción de gasto en seguridad	Gasto en seguridad / Gasto total	INEGI
Seguridad Pública	Daños en las cosas por población	Número de delitos registrados como daños a cosas / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
	Lesiones por población	Número de delitos registrados como lesión/ Población	Elaboración propia con datos de INEGI
	Robo por población	Número de delitos registrados como robo/ Población	Elaboración propia con datos de INEGI

	Accidentes de tránsito terrestre per cápita	Número de accidentes de tránsito / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
	Mercados por población	Número de mercados / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
	Cementerios por población	Número de cementerios / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
Infraestructura	Oficinas municipales	Número de oficinas municipales / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
	Licencias de construcción de uso de suelo por población	Número de licencias de construcción autorizadas / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
	Proporción de viviendas particulares que disponen de energía eléctrica	Número de viviendas particulares con energía eléctrica / Viviendas	Elaboración propia con datos de INEGI
	Proporción de viviendas particulares que disponen de agua de la red pública en el ámbito de vivienda	Número de viviendas particulares con servicio de agua / Viviendas	Elaboración propia con datos de INEGI
Vivienda y urbanización	Proporción de viviendas particulares que disponen de drenaje	Número de viviendas con drenaje / Viviendas	Elaboración propia con datos de INEGI
	Proporción de viviendas particulares que tienen excusado	Número de viviendas con excusado / Viviendas	Elaboración propia con datos de INEGI
	Proporción de viviendas con refrigerador	Número de viviendas con refrigerador / Viviendas	Elaboración propia con datos de INEGI

	Proporción de viviendas con lavadora	Número de viviendas con lavadora / Viviendas	Elaboración propia con datos de INEGI
	Proporción de viviendas con piso distinto a tierra	Número de viviendas con piso distinto a tierra / Viviendas	Elaboración propia con datos de INEGI
	Proporción de viviendas sin hacinamiento	Número de viviendas sin hacinamiento / Viviendas	Elaboración propia con datos de INEGI
	Volumen de basura recolectada per cápita	Toneladas de basura recolectada / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
Medio ambiente	Denuncias recibidas en materia ambiental per cápita	Número de denuncias recibidas en materia ambiental / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
	Licencias ambientales únicas vigentes per cápita	Número de licencias ambientales únicas vigentes / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
	Vehículos para recolección de residuos per cápita	Número de vehículos para recolección de residuos / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
Espacios Públicos	Bibliotecas municipales per cápita	Número de bibliotecas / Población	Elaboración propia con datos de CONACULTA
	Espacios públicos culturales municipales per cápita	Número de auditorios+ centros culturales + teatros + museos / Población	Elaboración propia con datos de CONACULTA

---

Espacios públicos deportivos per cápita	Número de albercas + campos de béisbol + campos de fútbol + campos de basquetbol + canchas de voleibol + centros deportivos + gimnasios + pistas / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
---	--	---------------------------------------

Plazas municipales per cápita	Número de plazas municipales / Población	Elaboración propia con datos de INEGI
-------------------------------	--	---------------------------------------

---

Fuente: Elaboración propia

---

si dicho gasto se transforma en condiciones que impacten la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo tanto, hacen falta indicadores que permitan identificar no sólo la proporción del gasto municipal orientado a un área u otra, sino qué se financia en concreto con ese dinero.

## **Espacios Públicos**

Los espacios públicos son de vital importancia porque cumplen funciones no sólo urbanas, sino también sociales al servir como mecanismos de reducción de desigualdades y exclusión si son utilizados cabalmente. En la medida en que estos espacios sean lugares de encuentro y de interacción pueden permitir desarrollar lazos sociales y, además, constituir un acceso a funcionamientos directos que amplíen capacidades y libertades individuales.

Los indicadores para esta categoría son entonces las bibliotecas municipales y espacios públicos culturales a cargo del municipio per cápita. Los datos obtenidos para esta categoría fueron tomados del Registro de Infraestructura Cultural del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) disponibles para 2010. Asimismo, se cuenta con un indicador de espacios públicos deportivos que concentra albercas, canchas y campos deportivos, unidades deportivas y gimnasios y fue obtenido del INEGI para 2010. Finalmente, también se tiene un indicador correspondiente a las plazas municipales per cápita.

Nuevamente, el especificar la proporción de cada uno de estos espacios con respecto a la población permite, sí, identificar si existen o no y comparar el desempeño de cada municipio en este aspecto. Sin embargo, es insuficiente para identificar si están cumpliendo

el objetivo de ser un mecanismo de integración, disminución de desigualdades y ampliación de capacidades y libertades individuales.

## **Seguridad Pública**

El manejo de la seguridad pública, como se vio anteriormente, es una atribución directa del municipio y, por lo tanto, constituye una categoría fundamental. Ahora bien, para medirla se han seleccionado una serie de aspectos básicos: el número de delitos del fuero común y número de accidentes viales.

Estos indicadores permiten tener una noción aproximada de la situación de riesgo a la que están sujetos los ciudadanos de cada municipio. Todos los datos fueron obtenidos de datos del INEGI que mide anualmente el total de delitos y tipo de delitos presente en cada municipio del país. Mientras que existe el indicador para el total de delitos, no es pertinente para esta investigación ya que este agregado contempla también aquellos que competen al fuero federal, por lo tanto, mediremos concretamente el total de delitos correspondientes a: daño en las cosas, lesiones y robo. A esta cifra se le tomará con relación a la población total del municipio para que sea comparable con los demás. El segundo indicador se elabora de forma más sencilla pues se obtiene de contar el número de accidentes viales que hay en el municipio con proporción a la población y el INEGI lo mide anualmente también.

## **Infraestructura**

Dentro de esta categoría se contempla la cercanía de las autoridades locales a la ciudadanía vía la identificación de las oficinas municipales per cápita. Asimismo, se analiza la infraestructura de provisión de servicios en términos de mercados y cementerios per cápita.

Asimismo, y como una primera aproximación al efecto que tiene el ejercicio de planeación de la ciudad por el municipio se medirá el número de licencias de construcción<sup>168</sup> que otorgan las autoridades municipales. Todos estos datos se obtuvieron de mediciones hechas por el INEGI para 2010.

### **Vivienda y urbanización**

Con respecto a disponibilidad de servicios básicos, se medirá el acceso a agua potable, electricidad y drenaje con respecto a nivel individual en el municipio. Es decir, qué porcentaje de la población tiene acceso a estos tres servicios básicos. Adicionalmente, se contempla qué porcentaje de la población tiene algún nivel de hacinamiento en la vivienda, así como del tipo de condiciones que existen tanto en términos de materiales de construcción (el piso distinto al de tierra), como de la existencia de servicios sanitarios básicos y el acceso a refrigerador y lavadora. Todos los datos para esta categoría fueron obtenidos por mediciones del INEGI para 2010.

### **Medio Ambiente**

Los indicadores seleccionados para medir esta categoría tienen que ver con el volumen de basura recolectada medida en toneladas per cápita, así como el número de camiones recolectores por población. Por otro lado, se consideran también el otorgamiento de licencias ambientales y las denuncias recibidas en materia ambiental, lo cual da un indicador del cuidado de los recursos naturales. Todos estos datos fueron obtenidos del INEGI para 2010.

---

<sup>168</sup> En el caso de El Carmen y Salinas Victoria no existen datos antes de 2012, por lo cual se hizo una aproximación con esta información. En el caso de Santa Catarina se realizó un promedio entre 2009 y 2012 pues no existen datos concretos para 2010.



## **Lo inmedible**

Uno de los principales objetivos de esta investigación era proponer una operacionalización de la provisión de condiciones de calidad de vida que trascendiera la visión de los servicios públicos y, al tiempo, fuera suficientemente concreta como para identificar las acciones específicas de los municipios. Sin embargo, uno de los principales obstáculos enfrentados en el proceso de construcción del índice fue justamente la falta de información concreta de los municipios en México, además de la falta de precisión en los contenidos de las medidas. Por ejemplo, aunque el hacerse cargo del alumbrado público es una función básica de los municipios, no hay información sobre el tipo de alumbrado que hay ni su mantenimiento. Otro fenómeno es la ausencia de una evaluación a profundidad de ciertos aspectos relevantes del municipio, por ejemplo, aunque sabemos el número de plazas y espacios culturales que existen, no hay manera de saber qué uso se les da, en qué condiciones se encuentran ni qué tan accesibles son para la ciudadanía.

Por lo tanto, en la Tabla 3 se presenta una lista de aquello que no ha podido ser medido y que, sin embargo, resulta fundamental para poder tener una visión más completa de la labor de provisión de condiciones de calidad de vida municipales. Estos indicadores abarcan todas las categorías definidas en el marco teórico. Por lo tanto, no es posible hoy día medir una categoría en toda su amplitud para identificar la labor de los municipios en la creación de condiciones de calidad de vida.

En la categoría de infraestructura está el alumbrado público pues no existe medida ni del tipo de iluminación, la cobertura del terreno o la calidad de la misma. El alumbrado

público tiene un impacto directo en lo que Borja llama el “derecho a la visibilidad”<sup>169</sup>, es decir, a la existencia de suficiente iluminación que permita que los espacios públicos sean usados sin importar la hora. Más aún, esto se relaciona con la seguridad a la que están expuestos los individuos. Por lo tanto, saber qué tipo de alumbrado hay, cuál es su densidad y cómo funciona es indispensable para tener una noción más clara de las posibilidades que tienen los individuos de acceder a la ciudad, ya sea en términos de servicios, vías y medios de transporte, espacios y, por lo tanto, su capacidad de acceder a empleo, salud, ocio, entre otros.

En la categoría de espacios públicos, aunque es una categoría en la que se puede desagregar en tipo de espacios y contabilizar claramente su existencia por municipio, hace falta medir el grado de multifuncionalidad que tienen. La multifuncionalidad está relacionada con el potencial de creación de vínculos y de mezcla de distintos estratos sociales. Por otro lado, es importante saber no sólo si existen los espacios, sino si se les da uso, con qué frecuencia y de qué tipo de manera que se pueda identificar el impacto que tienen en el “disfrute” de la cotidianidad. Esto mismo está relacionado con la calidad y mantenimiento de los espacios: no es lo mismo la existencia de una biblioteca, a una biblioteca abierta toda la semana en comparación con una que abre sólo fines de semana, o una biblioteca con una variedad considerable de libros en contraste con una en la cual no puede encontrar el individuo lo que busca. Finalmente, hace falta tener una noción del grado de apropiación de los espacios por la colectividad versus la cooptación por un pequeño grupo de particulares o individuos, es decir, de la defensa de los espacios para disfrute de todos los ciudadanos.

---

<sup>169</sup> Borja, *Op. Cit.*

Una tercera categoría en la cual hace falta que existan variables medibles es la de vivienda. Aunque hoy día podemos saber qué servicios básicos existen y si hay o no hacinamiento en los hogares, no está clara la perspectiva más general de la vivienda inserta en la lógica de planeación y desarrollo del municipio: cuántos y de qué tipo son los permisos de construcción otorgados, ¿qué calidad tiene la vivienda que se autoriza construir?, ¿será accesible para toda la población o para estratos con cierto nivel de ingreso? Asimismo, es importante analizar la relación de la vivienda con el entorno: ¿cuál es el acceso que existe en las viviendas actualmente?, ¿cómo están conectadas con el resto de la ciudad?, ¿qué tipo de amenidades y equipamientos hay a su alrededor? La importancia de estas preguntas tiene que ver con el potencial excluyente o integrador que tiene la vivienda.

Por otro lado, en la misma categoría de vivienda y urbanización, sabemos el nivel de disponibilidad de agua que hay en los municipios, sin embargo, no hay medidas que indiquen la eficiencia del uso del recurso, es decir, si existen pérdidas o no, lo cual, a su vez impacta en la categoría de medio ambiente y en las libertades a futuro de los individuos. Tal como indican Graizbord y Sotelo “no es lo mismo el acceso al servicio que la frecuencia o la calidad con la que se surte”<sup>170</sup>, de manera que es importante, por ejemplo, saber si hay o no interrupciones en el servicio, el tipo de reservas que existen y el mantenimiento que se da a la red de provisión. Asimismo, es importante identificar si los recursos hídricos están contaminados o no y en qué grado.

Continuando con más aspectos de la dimensión medioambiental, hace falta saber no sólo cuánta basura se recolecta, sino qué se hace con ella, ¿se lleva a tiraderos?, ¿se separa?, ¿se recicla? El procesamiento de desechos tiene un impacto directo en el cuidado

---

<sup>170</sup> Graizbord y Sotelo, *Op. Cit.*, 310

del medio ambiente. Además, los municipios están a cargo de las reservas naturales y no hay información actualmente sobre su mantenimiento, ni tampoco de las áreas verdes, así como de la calidad de éstas. Todos estos aspectos influyen en las posibilidades futuras de la vida en los municipios y del entorno.

**Tabla 3. Categorías y variables no medibles**

<b>Categoría</b>	<b>Variable</b>	<b>Relación con calidad de vida</b>
Infraestructura	Alumbrado público	Visibilidad de los espacios, impacto en seguridad y habitabilidad
Espacios públicos	Multifuncionalidad	Seguridad, acceso a equipamiento y amenidades, además de posibilidades de convivencia e interacción
	Uso de los espacios	
	Calidad y mantenimiento de los espacios públicos	
	Defensa de espacios públicos	
Vivienda y urbanización	Tipos de permisos otorgados	Tipo de vivienda construida: calidad y planeación
	Distancias vivienda - trabajo	Impacto en disponibilidad de tiempo, recursos invertidos y accesibilidad
	Equipamientos cercanos a vivienda	
	Eficiencia de uso de recursos hídricos	Impacto en calidad de provisión de servicios
Finanzas públicas	Uso de la deuda	La inversión pública está orientada o no a proveer infraestructura, servicios, amenidades de calidad y que aumenten capacidades de individuos
	Distribución concreta del gasto	
	Bienes y servicios provistos por el municipio	
Medio ambiente	Procesamiento de recursos	Impacto de basura y desechos en el medioambiente y en posibilidades futuras de una vida sana
	Mantenimiento de reservas naturales	Procuración del medio ambiente lo cual impacta directamente en salud y futuro de ciudadanos
	Calidad y cuidado de áreas verdes	
	Grado de contaminación de recursos hídricos	
Seguridad	Cómo se atienden los delitos	Calidad de los recursos de seguridad -tanto humanos como en equipo-
	Efecto del entorno en seguridad	Existencia de áreas no transitables
	Efecto en actividades cotidianas	Modificación de hábitos por existencia de inseguridad

Movilidad	Accesibilidad	Diseño y distribución de espacios, hogares y transporte de manera que se fomente cercanía, interacción y no se desperdicie tiempo o recursos en traslados
Fuente: Elaboración propia		

En términos de la categoría de finanzas públicas, es importante no sólo saber los montos gastados o la proporción del gasto de un rubro con respecto al gasto total, sino también comprender hacia qué va dirigido el gasto, ¿cómo es la inversión municipal? Por otro lado, el pago de deuda *per se* aunque sí da un indicador de disponibilidad de recursos para gasto en el momento, no refleja si la adquisición de deuda fue hecha para una inversión que se reflejara en mejora de las condiciones de calidad de vida o no. Además, falta identificar qué bienes y servicios son producidos en concreto con el uso de los recursos públicos y en qué medida éstos contribuyen a las condiciones de calidad de vida.

Dentro de la categoría de seguridad, hasta ahora hay una medida sobre el número de delitos cometidos y accidentes que hay, sin embargo, no hay manera de identificar cómo son atendidos los delitos por el personal de seguridad; más aún, es importante entender cómo la configuración del entorno afecta el potencial de seguridad que tienen los individuos —por ejemplo, si existen áreas “intransitables” en la ciudad por su carácter peligroso—; y el impacto que tiene esta condición en las actividades cotidianas que se desarrollan en el municipio.

Finalmente, la categoría de movilidad no pudo ser medida en absoluto en el Índice. Hace falta tener una noción de cómo el municipio diseña y distribuye las vialidades, espacios y hogares para saber si esta interacción ayuda a mejorar las condiciones de calidad de vida o no, específicamente en términos de las posibilidades de fomentar cercanía, interacción, así como en el impacto que tienen en el uso de tiempo y recursos de los

individuos. Por otro lado, al menos en el caso concreto de la Zona Metropolitana de Monterrey, aunque la implementación de funciones de transporte público está contemplada dentro del 115, las concesiones las otorga el estado de Nuevo León, mientras que el municipio únicamente da los permisos de circulación.

#### *D. CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE*

La medición del índice de calidad de vida utilizó las categorías definidas en el apartado interior y sus indicadores. Para procesarlas se realizaron experimentos con dos métodos: Estandarización por Medias y Análisis de Componentes Principales. Principalmente debido a que la muestra es pequeña pues sólo contempla 13 municipios, el método de Estandarización de Medias permitió manejar los datos de forma más apropiada para reflejar la labor de los municipios en la provisión de condiciones de calidad de vida. Es deseable para investigaciones futuras el ampliar la muestra para incorporar una medición que tenga una validez estadística que permita utilizar el Análisis de Componentes Principales.

El método de Estandarización por Medias consiste en un proceso de agrupación de variables en conjuntos categorizados por características similares que permitan generar entonces indicadores de cada una de estas. Este método es útil para cuando existen variables con distintas unidades de medición, así como distintas dimensiones que presentan, sin embargo, relación entre ellas. Por lo tanto, y siguiendo las categorías definidas previamente se llevó a cabo un proceso de estandarización de datos que hiciera agrupables las variables de cada una de las categorías para dar información sobre el desempeño global de cada una. Posteriormente, se realizó una segunda estandarización agrupando todas las categorías para arribar al indicador conjunto o índice que determinaría las condiciones de calidad de vida que cada municipio provee para sus habitantes.

Este método tiene la ventaja de permitir realizar ponderaciones manualmente, además de que permite observar la varianza entre cada una de las unidades tanto para cada categoría como en general. Para realizar la estandarización, primero se sumó el valor de cada una de las variables para una unidad:

$$X_i = \sum_{j=1}^n Variable_{11} + Variable_{12} + \dots + Variable_{1j}$$

Donde 1 es el número de unidad o municipio y  $j$  hace referencia a las variables a sumar dentro de una categoría. Una vez terminada la suma de cada municipio se sumaron todas para obtener una suma total de la categoría. Se obtuvo la media ( $\bar{X}$ ) y desviación estándar ( $\sigma$ ) de la categoría y se procedió a realizar una estandarización con la siguiente fórmula:

$$Z(X) = \sum_{i=1}^n \frac{X_i - \bar{X}}{\sigma}$$

Una vez obtenido este indicador  $Z(X)$  para cada municipio y para cada categoría se volvió a realizar un proceso de estandarización para todas las categorías. En este proceso, nuevamente se sumó todos los contenidos de cada categoría por municipio, se obtuvo su media y desviación estándar y se volvió a aplicar la fórmula previamente mencionada. Ahora, antes de agregar el índice, cada categoría fue ponderada por medio de la asignación de un valor definido a través de la priorización de categorías de acuerdo a disponibilidad de información y relevancia teórica. Una vez aplicados los ponderadores fue posible obtener una medida concreta que conjuntara todas las categorías por municipio.

$$ICCV = \sum_{i=1}^n \frac{Z(X)_i - \overline{Z(X)}}{\sigma}$$

Ahora bien, es importante señalar que en los casos en los cuales la categoría o las variables tenían una dirección opuesta al índice, es decir, cuando a más de una variable o una categoría no se generaba mejores condiciones de calidad de vida, sino por el contrario, se disminuían se realizó una operación adicional para compensar la dirección de la relación volviendo negativos los datos pertenecientes a dichas variables. Por ejemplo, en el caso de



los delitos comunes como el robo se asume que a más robos las condiciones de calidad de vida serán menores.

Es importante mencionar que los resultados obtenidos por el proceso de construcción del índice ofrecen una “calificación” a los municipios que corresponde a su desempeño tanto por cada una de las categorías como de forma global. Estos resultados permiten identificar contrastes entre cada uno de los municipios y hacer comparaciones. Es importante aclarar, sin embargo, que el índice está hecho con referencia a la Zona Metropolitana de Monterrey en concreto, por lo cual una calificación de cero (0) o 100 solamente es con referencia a los 13 municipios medidos, y no es contrastable con ningún otro municipio del país o en abstracto. Por lo tanto, mientras que una calificación de 95 en la categoría de seguridad puede significar que determinado municipio tiene un excelente desempeño, esta presentación de la información solamente es en contraste con el resto de los municipios de la zona, de manera que si a nivel nacional o a nivel internacional, la Zona Metropolitana de Monterrey tiene un desempeño mediocre o malo en seguridad, el indicador presentado aquí no lo refleja.

## 2. ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD

Una primera aproximación al caso de la Zona Metropolitana de Monterrey fue la realización de una serie de entrevistas a tomadores de decisiones y gobernantes, así como personajes de la sociedad civil. En concreto, la investigación consistió de nueve entrevistas a alcaldes, expertos de ciudades, un funcionario del gobierno estatal y un ex gobernador del estado de Nuevo León. En concreto, las entrevistas sirvieron para tener una perspectiva inicial de cómo concibe cada uno de estos actores a la ZMM, así como la función que deben desempeñar los alcaldes en este contexto, su noción de calidad de vida, además del

rol de las relaciones intergubernamentales y de la interacción con los ciudadanos. La realización de estas entrevistas permitió explorar, entonces, el rol que juega dentro de estos actores la preocupación por la provisión de condiciones de calidad de vida de los alcaldes, así como de la definición que dan a este concepto y la visión de ciudad que tienen.

Estas entrevistas son importantes porque, precisamente al tener un formato abierto y solamente delimitado a lo temático, permiten ir más allá de la descripción de las características de la zona y aportar ideas de mayor profundidad sobre la gestión local orientada hacia la calidad de vida. Ya que las entrevistas abarcaron tres tipos de perfiles distintos, los enfoques fueron también diferenciados, pero sobre la base de los mismos temas: a) labor del gobierno municipal y el alcalde; b) contexto de municipios específicos y la Zona Metropolitana de Monterrey; c) calidad de vida en los municipios y la Zona Metropolitana de Monterrey; y d) las relaciones intergubernamentales, tanto entre alcaldes como entre alcaldes y gobernador.

En el caso concreto de los alcaldes las preguntas versaron sobre: a) la concepción de los gobernantes de su rol como tales, es decir, ¿cuál es la función principal de un edil?; b) qué rol juega la provisión de condiciones de calidad de vida dentro de esas funciones; c) qué entienden por calidad de vida; d) cuál es el efecto que perciben tiene su labor dentro de una zona metropolitana, es decir, cuál es su relación con otros municipios y con el gobierno del estado; e) qué retos y limitantes encuentran dentro de su capacidad como alcaldes para poder ejercer sus funciones. Por otro lado, en el caso de los funcionarios estatales, permiten también entender la noción de calidad de vida que se tiene, además de profundizar en la relación que existe con los alcaldes y municipios y los retos que se perciben en esa relación dentro del contexto metropolitano.

Finalmente, la perspectiva de personajes de la sociedad civil y expertos en urbanismo y temas ciudadanos es útil para obtener su punto de vista sobre el desarrollo de la temática en la zona metropolitana de Monterrey. En concreto, permitieron ahondar en a) la percepción sobre la planeación municipal y metropolitana; b) la concepción de calidad de vida y la medida en que los municipios pueden contribuir a generarla; c) diferencias y similitudes entre municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey; d) principales retos que presenta el área metropolitana para la provisión de calidad de vida; e) sugerencias de mecanismos de gestión que permitieran incrementar la provisión municipal de condiciones de calidad de vida.

La selección de individuos a entrevistar obedeció a tres criterios: a) obtener la mayor representatividad posible del área metropolitana en términos de gobernantes en curso o ex gobernantes y por lo tanto, de los dos partidos dominantes, el Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN); b) entrevistar expertos enfocados al estudio y trabajo de la ciudad con experiencia en la ZMM; y c) al menos un gobernador y un Secretario Técnico, por ser los dos funcionarios del ejecutivo estatal con relación directa con los alcaldes. Por limitaciones de tiempo y restricciones del proceso electoral 2015, fue posible entrevistar alcaldes de seis de los trece municipios del área metropolitana. Las entrevistas se realizaron en dos periodos. Entre el 15 y el 30 de enero y del 13 al 21 de marzo de 2015.

En concreto, los entrevistados fueron Sócrates Rizzo García, quien fue Gobernador del Estado de Nuevo León (1991-1996) y alcalde del municipio de Monterrey 1989-1991; Gustavo Alarcón Martínez, antes Coordinador Técnico de Gabinete, Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental (2009-2013) y Contralor del Estado (2013 – 2015), encargado de la supervisión del Fondo Metropolitano. Asimismo, entre los

entrevistados está Abel Guerra Garza, quien fue alcalde del municipio de Escobedo (1992-1994, 1997-2000), Secretario de Obras Públicas de Nuevo León (2003-2006) y Presidente de la Federación Nacional de Municipios de México (2000).

**Tabla 4. Personas Entrevistadas**

Nombre	Descripción	Periodo	Entrevista
Sócrates Rizzo García	Alcalde de Monterrey	1989 - 1991	17 de marzo 2015
	Gobernador de Nuevo León	1991 - 1996	
Gustavo Alarcón Martínez	Coordinador Técnico de Gabinete, Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental	2009 - 2013	22 de enero 2015
	Contralor del Estado de Nuevo León	2013 - 2015	
Abel Guerra Garza	Alcalde de Escobedo	1992 - 1994, 1997 - 2000	23 de enero 2015
	Secretario de Obras Públicas de Nuevo León	2003 - 2006	
Lombardo Guajardo Guajardo	Alcalde de Apodaca	1986 - 1988, 1994 - 1997	28 de enero 2015
	Secretario de Obras Públicas de Nuevo León	2006 - 2009	
Carlos de la Fuente Flores	Alcalde de San Nicolás de los Garza	2009 - 2012	16 de marzo 2015
Ugo Ruiz Cortes	Alcalde de San Pedro Garza García	2012 - 2015	17 de marzo 2015
Juan Francisco Rivera Bedoya	Alcalde de Guadalupe	2003 - 2006	18 de marzo 2015
Juan Ignacio Barragán Villarreal	Presidente de la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano	2003 - 2009	19 de marzo 2015
	Presidente de la Sociedad de Urbanismo Región Monterrey	Presente	
Moisés López Cantú	Doctor en Políticas Públicas con especialización en movilidad.		20 de enero 2015

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, Lombardo Guajardo quien fue alcalde del municipio de Apodaca (1986-1988, 1994 - 1997) y posteriormente Secretario de Obras Públicas de Nuevo León (2006 – 2009). Carlos la Fuente, Ugo Ruiz y Juan Francisco Rivera Bedoya, todos alcaldes, el primero de San Nicolás de los Garza (2009 – 2012), el segundo de San Pedro Garza García (2012 – 2015) y el último de Guadalupe (2003 – 2006). Finalmente, de la sociedad civil hubo dos entrevistados, Juan Ignacio Barragán, quien aunque fungió como Presidente de la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León, actualmente es el Presidente de la Sociedad de Urbanismo Región Monterrey; y Moisés López Cantú, especialista en Movilidad (ver Tabla 4).

Los resultados de las entrevistas no serán presentados como una sección definida, sino que la narrativa y las reflexiones obtenidas de las mismas servirán para interpretar, complementar y debatir los resultados obtenidos tras la medición del Índice y el análisis de las capacidades institucionales. Estas entrevistas permitirán indagar en qué medida la definición de la labor municipal por los propios líderes de los gobiernos locales se relaciona con cómo se proveen las condiciones de calidad de vida. Inclusive, es pertinente preguntar si los gobiernos locales en el Área Metropolitana de Monterrey identifican la provisión de condiciones de calidad de vida como una función a cumplir y, de hacerlo, qué prioridad tiene en comparación con otras labores. Asimismo, estos cuestionamientos abren la puerta a inquirir sobre la similitud o diferencia que existe en la noción de calidad de vida al interior de los gobiernos locales, así como el efecto que puede tener sobre ella la interacción con otros municipios o con el gobierno del estado.

#### 4. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología propuesta en este trabajo pretende aportar elementos a la comprensión del funcionamiento de una zona metropolitana concreta: la de Monterrey, y dentro de esta, del ejercicio de los gobiernos municipales en particular. Aun y cuando de esta investigación se puedan derivar conclusiones interesantes sobre el funcionamiento de los gobiernos municipales, para poder aplicarlas a otros contextos sería necesario extender la investigación y adecuar la metodología a dichas circunstancias. En este sentido, este estudio es claramente un estudio de caso del cual sí se pretenden obtener hipótesis interesantes para futuras investigaciones y también sugerencias de política para la ZMM, pero no generalizarlas a los casos de todos los municipios.

En términos concretos de la aplicación de la metodología, es importante señalar que el tamaño de la muestra (13 municipios) dificultó el uso de una herramienta econométrica específica —el Análisis por Componentes Principales— que, sin embargo, es sugerida para utilizarse si se ampliara la cantidad de municipios analizados. El uso de una metodología como Análisis por Componentes Principales permitiría además tener ponderadores calibrados de manera estadística. Por otro lado, el tamaño de la muestra tiene impacto también en el potencial comparativo de los municipios pues, de haber una muestra mayor, podríamos tratar con una distribución normal de los casos.

Otro aspecto importante a resaltar es que, aunque esta investigación tiene presente el problema de agregación de datos como se mostró al inicio de este capítulo, nuevamente el tamaño de la muestra dificultó el poder proveer una solución plena a este reto. Es importante por lo tanto señalar que para poder sortear cabalmente el reto de la agregación sería importante nuevamente ampliar la muestra y poder recurrir metodologías

econométricas diferentes a la Estandarización de Medias. En este mismo sentido, resultaría interesante poder cotejar la correlación existente entre los resultados del Índice con las categorías de capacidades institucionales para analizar la influencia de éstas en el desempeño municipal, lo cual también requiere de una ampliación de la muestra. Es importante en este sentido reconocer el esfuerzo que las mediciones previas han hecho de la capacidad institucional municipal<sup>171</sup> y que pueden servir como referencia para la realización de esta medición y correlación. Sería importante diferenciar los casos de los índices que se avocan directamente a la medición de capacidades y calidad de gobierno de los que incorporan la relación entre estos y el desempeño gubernamental como se señaló en el apartado pertinente.

Como está explicado en el apartado de *Lo inmedible* la medición de la provisión de calidad de vida está limitada por la disponibilidad de información en todas las categorías, de manera que para tener una perspectiva más clara del desempeño municipal en este aspecto sería necesario complementar la información existente.

En todo este ejercicio es importante tener en cuenta la notación que hacen Graizbord y Sotelo<sup>172</sup> con respecto a que hay aspectos importantes de la calidad de vida ciudadana que son resultado de una interrelación de medidas y mejoras que, además, se ven afectadas por otras diferentes escalas de gobierno. Aislar el efecto de la gestión municipal es, por lo tanto, un reto en sí mismo, especialmente si agregamos el componente subjetivo de la calidad de vida: ¿cómo perciben los ciudadanos que sus gobiernos municipales trabajan en la provisión de condiciones de calidad de vida?

---

<sup>171</sup> Ver apartado 5 del Capítulo II referente a las capacidades institucionales municipales

<sup>172</sup> Graizbord y Sotelo, *Op. Cit.*

## V. ÍNDICE DE PROVISIÓN CONDICIONES DE CALIDAD DE VIDA DE LA ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY

El resultado del Índice de Provisión de Condiciones de Calidad de Vida (ICCV) por municipios es presentado en esta sección. Como menciona el Capítulo IV, el Índice fue construido a partir de seis categorías: finanzas públicas, espacios públicos, seguridad, infraestructura y servicios, vivienda y urbanización, además de medioambiente. A continuación están explicados los resultados tanto por categoría como generales.

### 1. FINANZAS PÚBLICAS

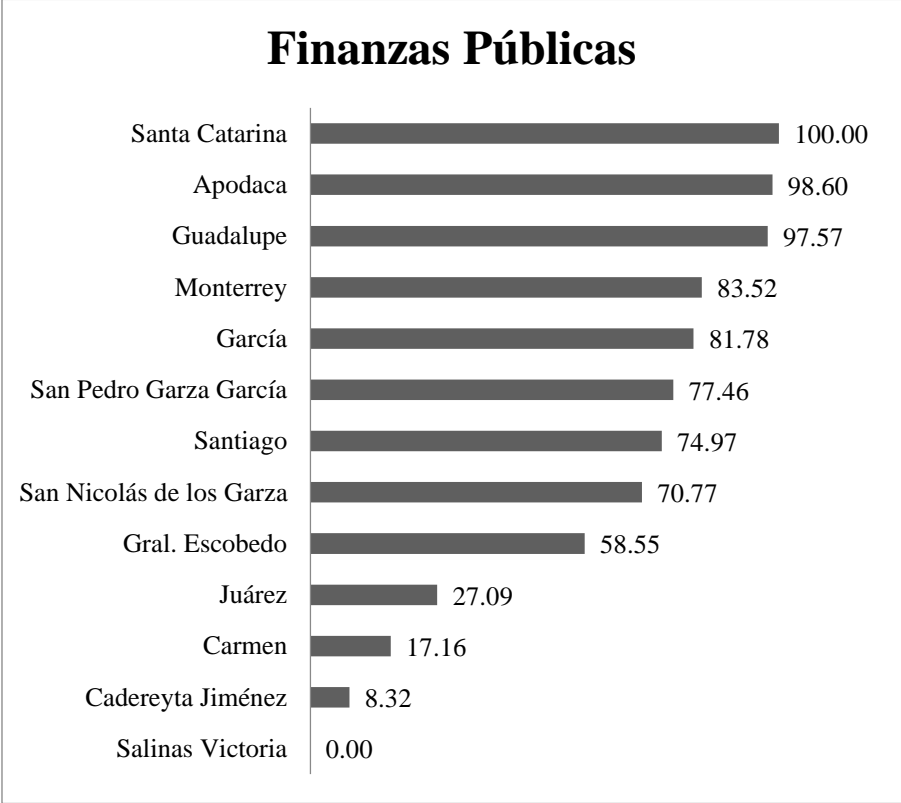
En la primera categoría, de finanzas públicas (ver Gráfica 1), encontramos que nueve municipios están por arriba de la media. Santa Catarina, Apodaca y Guadalupe muy cercanos entre sí con calificaciones de 100, 98.6 y 97.57 respectivamente. Con un poco de distancia, pero muy cercanos entre sí están Monterrey (83.52), García (81.78), San Pedro (77.46), Santiago (74.97) y San Nicolás (70.77). Cerca de la media está Escobedo (58.55) y ya por debajo quedan Juárez (27.09), Carmen (17.16), Cadereyta (8.32) y, finalmente, Salinas Victoria. Por lo tanto, tenemos que una mayoría de los municipios tienen una distribución del gasto orientado a calidad de vida por arriba de la media, lo cual indica que hay gran variabilidad en la asignación del gasto al interior del área metropolitana.

Al revisar de cerca la distribución de los egresos por área y por municipio (ver Tabla 5), encontramos que no todos los municipios asignan gasto a todas las categorías. De hecho, hay siete municipios que no gastaron nada ni en “salud” ni en “educación”;



únicamente San Nicolás y Santiago gastaron algo en ambas y Santa Catarina, Juárez, San Pedro y Cadereyta gastaron en una de las dos. Algo similar ocurre con “medioambiente” pues sólo Cadereyta, Juárez, San Nicolás y Santiago asignaron algún porcentaje de gasto, aunque ninguno superó el 3 por ciento.

**Gráfica 1. Resultados de la Categoría de Finanzas Públicas para la ZMM**



Fuente: Elaboración Propia

Del otro extremo están las categorías de “seguridad” —que incluye bomberos, policía y tránsito—, “servicios” y “desarrollo urbano y obras públicas”. La primera concentra la mayor asignación de gasto acumulado entre todos los municipios y es importante mencionar que para el año en cuestión todo Nuevo León atravesaba por una “crisis de seguridad” por la explosión de violencia derivada de confrontaciones entre cárteles de narcotráfico y de éstos con el estado. Si bien este tipo de violencia está fuera de las

competencias directas de los municipios, el constante reclamo de la ciudadanía por acciones de seguridad puede haber influido en la proporción de gasto de esta categoría. Independientemente del contexto, sin embargo, es importante reconocer que la seguridad pública se ha identificado tradicionalmente como una de las funciones principales del municipio.

Las otras dos áreas de gasto que concentraron el mayor porcentaje acumulado son “servicios” y “obras públicas y desarrollo urbano” que, nuevamente, están vinculadas claramente con funciones explícitas en el 115.

**Tabla 5. Porcentaje de egresos por área. Municipios de la ZMM (2010)**

Nombre	Servicios	Obras y Desarrollo Urbano	Medioambiente	Desarrollo social y DIF	Educación	Salud	Seguridad (policía, bomberos y tránsito)	Total
Apodaca	2.00	4.00	0.00	42.00	0.00	0.00	18.00	66.00
Cadereyta Jiménez	2.40	1.10	1.76	6.32	0.00	5.57	17.29	34.44
Carmen	8.26	13.58	0.00	1.69	0.00	0.00	14.00	37.53
García	11.14	16.14	0.00	10.42	0.00	0.00	22.42	60.12
San Pedro Garza García	10.79	25.24	0.00	8.92	0.82	0.00	12.84	58.61
Gral. Escobedo	11.00	29.00	0.00	6.00	0.00	0.00	6.00	52.00
Guadalupe	21.83	15.07	0.00	7.26	0.00	0.00	21.48	65.64
Juárez	16.00	4.00	3.00	3.00	0.00	1.00	14.00	41.00
Monterrey	24.07	18.26	0.00	7.20	0.00	0.00	11.20	60.73
Salinas Victoria	3.08	8.55	0.00	10.76	0.00	0.00	9.14	31.53
San Nicolás de los Garza	16.60	15.28	0.11	3.70	0.82	5.22	14.54	56.27
Santa Catarina	22.31	13.68	0.00	3.80	2.74	0.00	23.96	66.49
Santiago	23.94	13.16	1.40	5.45	4.41	0.33	9.05	57.74

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

Es interesante reflexionar en la asignación del gasto porque puede permitir vincular no sólo la provisión real de condiciones de calidad de vida con el ejercicio municipal, sino reflejar

también la misma concepción que tienen las autoridades municipales sobre la importancia de cada una de las áreas para su labor de gobierno, así como para la contribución a la calidad de vida.

Por ejemplo, si tomamos el caso del ex alcalde del municipio de Guadalupe Rivera Bedoya, la calidad de vida es un concepto de alcance e impacto reducido pues es una tarea pertinente solamente al “desarrollo social y al DIF.”<sup>173</sup> Esta declaración tiene dos implicaciones: por un lado, arroja luz sobre el hecho de que categorías tales como “medioambiente” o “educación” reciban poco o nulo gasto; por otro lado, deja claro que para ediles como éste la provisión de condiciones de calidad de vida no es una función prioritaria para el municipio o, si la es, su definición no abarca una noción equiparable con la propuesta por Sen. No se trata de un concepto que abarque la totalidad de las actividades individuales.

Aún así, encontramos que en la mayoría de los municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey el gasto relacionado con la provisión de condiciones de calidad de vida supera el 50 por ciento del total lo cual apunta a que, aunque no exista una noción explícita de la relevancia de este propósito, hay una consideración de la relevancia particular de cada una de estas áreas en la labor gubernamental municipal. Las únicas excepciones son Cadereyta, Carmen y Salinas Victoria.

Ahora, retomando la propuesta de Cabrero mencionada en el Capítulo II, la asignación de gasto tiene que ir vinculada a productos concretos. Es decir, si bien saber las proporciones de gasto es explicativo y aporta información sobre cómo actúan los gobiernos municipales con respecto a la creación de condiciones de calidad de vida, no permite

---

<sup>173</sup> Juan Francisco Rivera Bedoya en discusión con la autora, marzo 2015

identificar en qué se gasta el dinero concretamente y, por lo tanto, identificar si la inversión va enfocada realmente al aumento de la calidad de vida o no.

## 2. ESPACIOS PÚBLICOS

Por otro lado, la categoría de espacios públicos muestra una tendencia opuesta (ver Gráfica 2). Mientras que Carmen ocupa el primer puesto, el segundo puesto, San Pedro Garza García (67.61), está muy por debajo y más cerca de la media que del municipio puntero. En la media está Escobedo (51.13) y por debajo están los otros 10 municipios: Salinas Victoria (48.76), Santa Catarina (41.27), San Nicolás (34.50), Cadereyta (30.96), García (29.58), Apodaca (23.37), Santiago (21.90), Juárez (17.86), Monterrey (17.23) y Guadalupe hasta abajo.

**Gráfica 2. Resultados de la Categoría de Espacios Públicos para la ZMM**



Fuente: Elaboración Propia

A primera vista parece sorprendente que el municipio más poblado y la capital del estado, Monterrey, se encuentre por debajo de casi todos los demás en la zona

metropolitana, sin embargo al analizar a detalle las condiciones de los espacios públicos presentes en dicho municipio encontramos que una buena parte son responsabilidad del estado o la federación. Por ejemplo, Monterrey tiene más museos en total que todos los demás municipios, pero la mayoría de estos (i.e. Museo de Historia Mexicana, Museo del Noreste, Museo de Arte Contemporáneo) no están a cargo del gobierno local.

Al analizar el total de espacios públicos por tipo vemos que, efectivamente Monterrey tiene más espacios que casi cualquier otro municipio de la zona. Mientras que tiene 657 plazas municipales, el municipio más cercano es Escobedo con 465, lo mismo sucede al analizar los espacios deportivos pues mientras que la capital tiene 89, Apodaca que es el municipio siguiente, tiene 75 (ver Tabla 6).

**Tabla 6. Espacios públicos por municipio de la ZMM (2010)**

Nombre	Población	Plazas municipales	Bibliotecas	Auditorios, Centros Culturales, Museos, Teatros	Deportivos
Apodaca	523,370	318	46	3	75
Cadereyta Jiménez	86,445	63	5	1	17
Carmen	16,092	17	1	1	19
García	143,668	99	6	3	31
San Pedro Garza García	122,659	168	13	5	25
Gral. Escobedo	357,937	465	4	5	25
Guadalupe	678,006	179	40	5	35
Juárez	256,970	147	3	1	38
Monterrey	1,135,550	657	69	6	89
Salinas Victoria	32,660	24	3	1	16
San Nicolás de los Garza	443,273	401	22	7	42
Santa Catarina	268,955	260	27	2	34
Santiago	40,469	13	4	3	13

Fuente: Elaboración Propia

Sin embargo, al cotejar estos datos con la población de cada municipio, encontramos que mientras que Monterrey tiene casi tres veces la población de San Nicolás, tiene un museo

menos; o que si bien es tiene el doble de población que Guadalupe tiene apenas un 30 por ciento más de bibliotecas.

La importancia de tener espacios públicos abiertos, seguros y de uso mixto y común es notable pues tiene un impacto directo en la posibilidad de reducir desigualdades, generar espacios de convivencia, solventar conflictos, potenciar la heterogeneidad y al tiempo generar un sentido de unión entre ciudadanos. Por lo tanto, que el municipio más poblado y potencialmente más diverso tenga un menor aprovechamiento de los espacios en comparación con otros municipios tiene implicaciones de alto impacto no sólo para el desenvolvimiento cotidiano de los ciudadanos sino para el futuro mismo del municipio. Si los planteamientos de Glaeser, Rabotnikof y Borja son acertados, entonces los espacios públicos de uso mixto y abiertos son potenciadores importantes de generación de ideas, de expansión de nociones de tolerancia y apoyo comunitario, así como impulsores de interacciones que devengan en hacer de la ciudad un espacio más atractivo no sólo para otros individuos sino también para capitales de inversión, por ejemplo.

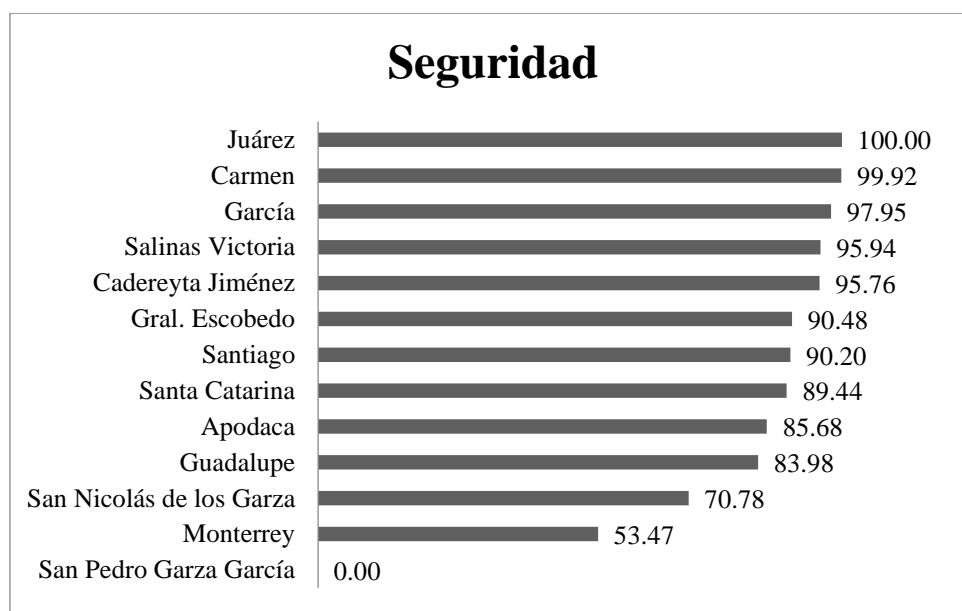
### 3. SEGURIDAD PÚBLICA

En el caso de la categoría de seguridad, hay evidentemente un sesgo por un municipio que acarrea a los demás (ver Gráfica 3). Mientras que San Pedro tiene la calificación más baja, todos los demás municipios están por encima de la media y hay poca variabilidad entre ellos. Ahora bien, que San Pedro aparezca con tanta diferencia se debe principalmente a que tiene casi ocho veces más accidentes viales que todos los demás municipios. Por otro lado, es importante notar que, aunque esta categoría está basada en el número de delitos y accidentes, no contempla si hay mayores denuncias de estos porque hay mayor ocurrencia o porque hay mayor confianza en las instituciones a cargo de la seguridad.

Si revisamos el resto de los municipios en la categoría de seguridad, el primer lugar lo ocupa Juárez (100) y le siguen tres municipios con baja densidad de población: Carmen (99.92), García (97.95), Salinas Victoria (95.94) y Cadereyta (95.76). Le siguen con una diferencia de aproximadamente 5 puntos municipios que podríamos denominar medianos: Escobedo (90.48), Santiago (90.20) y Santa Catarina (89.44). Siguen los más grandes: Apodaca (85.68), Guadalupe (83.98), San Nicolás (70.78), y un poco más lejano, Monterrey (53.47).

---

**Gráfica 3. Resultados de la Categoría de Seguridad para la ZMM (2010)**



Fuente: Elaboración Propia

---

Como está mencionado durante el Capítulo II, la existencia de una percepción de seguridad, así como la ausencia de amenazas reales para los ciudadanos es una condición básica para que los individuos puedan desenvolverse libremente en la ciudad y los municipios que la componen. Esta condición de seguridad es vital para que los individuos puedan y quieran usar y acceder a los espacios públicos, infraestructura, disfrutar del entorno e incluso

realizar actividades básicas para su subsistencia: desde la búsqueda de víveres, hasta el acceso a la escuela o el empleo y las condiciones en que estos se desenvuelven. Además, la existencia de ‘zonas inseguras’ en la ciudad puede influir tanto las actividades que puede desempeñar una persona si es que habita en estos espacios, o bien, impactar el uso del tiempo, recursos y distribución de actividades si tiene que evitar pasar o realizar algún tipo de acción en ellas.

Como se especificó al inicio del capítulo, durante el 2010 la Zona Metropolitana de Monterrey y el resto del estado de Nuevo León atravesaban por una “crisis de seguridad” que tenía sumida a la ZMM en una condición de violencia continua. Por lo tanto, es interesante también preguntarse sobre la interacción que tienen los distintos tipos de violencia: la presencia de una violencia intensa puede facilitar la expansión de otros tipos de violencia menos extremos y viceversa.

#### 4. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

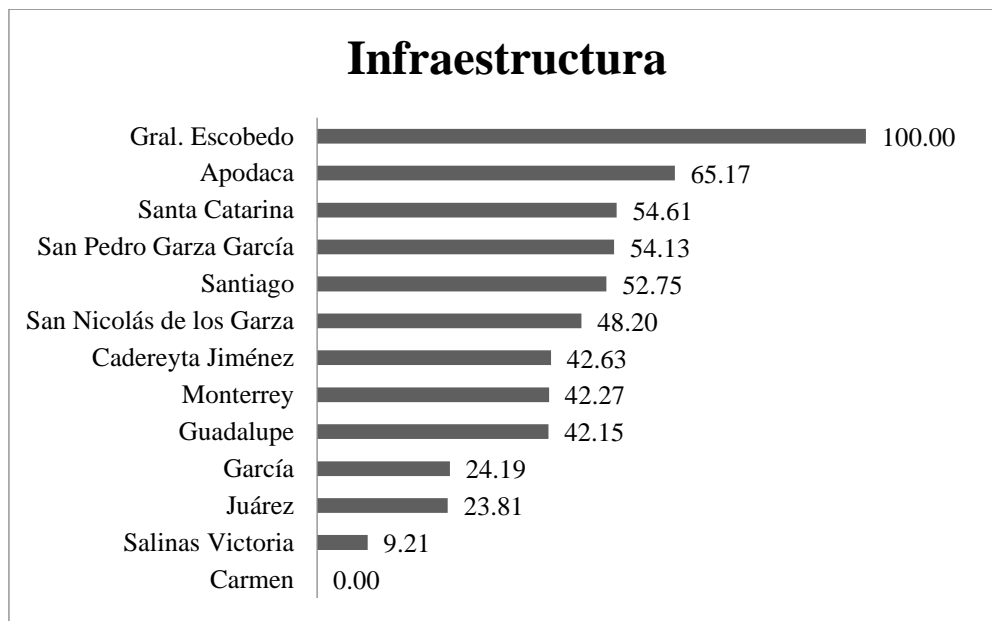
Al revisar el caso de la categoría de infraestructura (ver Gráfica 4), es posible identificar que Escobedo se encuentra muy por encima de los demás municipios, pues mientras que este municipio marca el tope con una calificación de 100, le sigue Apodaca con 65.17. Estamos ante un caso menos extremo pero parecido al de la seguridad, pero en sentido contrario: Escobedo tiene un sesgo positivo en esta categoría que jala la media de manera que tres municipios están muy cercana a ella y los demás están por debajo.

En gran parte, esto se debe al indicador de mercados en los cuales Escobedo tiene una proporción mucho mayor que la de los demás municipios. Además, en el caso del indicador de licencias de construcción otorgadas, Escobedo tiene también una proporción mucho mayor que la de los demás municipios. Cerca de la media se encuentran Santa



Catarina, San Pedro y Santiago con 54.61, 54.13 y 52.75 puntos respectivamente. Muy cerca pero debajo de la media está San Nicolás (48.20) y más abajo Cadereyta (42.63), Monterrey (42.27), Guadalupe (42.15) y, hasta debajo de la tabla, los municipios con menor nivel de urbanización: García (24.19), Juárez (23.81), Salinas (9.21) y Carmen al final. En este caso, sorprende Santiago que es un municipio relativamente pequeño en términos poblacionales pero que ha invertido en los últimos años en desarrollar su infraestructura turística y promoverse como Pueblo Mágico.

**Gráfica 4. Resultados de la Categoría de Infraestructura para la ZMM**



Fuente: Elaboración Propia

Al analizar esta situación, los actores de la sociedad civil entrevistados sugieren que la calidad de vida es un aspecto que no puede tratarse de forma aislada y, al mismo tiempo, los municipios tienen capacidad de acción directa sobre este aspecto. En palabras de Juan Ignacio Barragán, urbanista y ex Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas,

“necesitamos que el tema de calidad de vida forme parte del marco institucional”<sup>174</sup> porque la ampliación de la zona metropolitana se está dando de forma tal que los municipios más recientemente integrados a la zona conurbada (i.e. Juárez o Salinas Victoria) están creciendo de manera tal que no prevén la provisión de equipamiento e infraestructura que acompañe su expansión<sup>175</sup>. Efectivamente, esta aseveración parece confirmarse para el caso de Juárez, Salinas Victoria y Carmen.

De acuerdo a Moisés López, experto en movilidad del área metropolitana, la inversión en transporte público y el análisis de la vialidad de la zona metropolitana ha conducido a una priorización del automóvil, sin consideración del impacto a futuro en términos ambientales y efectos en cuestiones laborales. Además, esto se ha hecho sin que existan matrices de viajes (de dónde y hacia dónde se mueve la gente), además de que la inversión en transporte público existente —metro— ha resultado ineficiente pues solamente atiende al tres por ciento la demanda total de viajes del área metropolitana.

Por lo tanto, al combinar un crecimiento sin provisión de infraestructura y equipamiento con la ausencia de facilidades adecuadas de transporte puede tener consecuencias serias sobre las condiciones de calidad de vida individuales: tiempos de desplazamiento largos, gasto excesivo en movimiento y tiempo, aislamiento, carencia de empleos e inclusive afectar los espacios de ocio y convivencia individual. Como se vio en el Capítulo II la existencia de infraestructura es importante para facilitar acceso tanto a servicios directos como a la ciudad en sí misma, lo cual impacta directamente en las condiciones de desigualdad cotidianas que viven los individuos, mismo que se incrementa mientras se acercan los municipios más a la periferia del área conurbada. Además, esta condición se acentúa al tener en cuenta que la capacidad directa de acción del municipio en

---

<sup>174</sup> Juan Ignacio Barragán en discusión con la autora, marzo 2015.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

aspectos de transporte público es sumamente limitada, por lo cual la labor municipal para atenuar estas consecuencias no puede venir meramente por inversión en este ámbito.

## 5. VIVIENDA Y URBANIZACIÓN

En el caso de la categoría de vivienda hay una relación positiva entre el grado de urbanización y el resultado del Índice (ver Gráfica 5). Mientras que los municipios más urbanizados están en el cuarto cuartil —San Nicolás (100), Guadalupe (87.07), Apodaca (82.57), Santa Catarina (79-85) y Monterrey (79.51)—, los únicos dos catalogados por el INEGI como semiurbanos —Carmen y Salinas Victoria— ocupan dos de los últimos tres puestos en la tabla. Sorprende, sin embargo, el caso de García que siendo un municipio urbano mediano está en el penúltimo lugar.

En el caso de los tres municipios que tienen peor calificación en esta categoría, observamos que las viviendas con algún nivel de hacinamiento alcanzan o pasan el 50 por ciento del total. En contraste, San Nicolás y San Pedro tienen menos del 20 por ciento de sus viviendas con hacinamiento.

San Pedro, sin embargo, está ubicado en un puesto muy bajo: el décimo de la tabla. Esto es llamativo puesto que, de acuerdo al alcalde de San Pedro, Ugo Ruiz, las condiciones de San Pedro son excepcionales no sólo en la Zona Metropolitana de Monterrey, sino en México y en América Latina pues este es el municipio con el PIB per cápita más alto a nivel de la región, y supera por cuatro veces la media nacional, además de que tiene un nivel de urbanización alto. Parte del por qué de estos resultados puede explicarse al revisar los indicadores concretos ya que, mientras que en la mayoría de los municipios una proporción superior al 90 por ciento de las viviendas cuenta con servicios básicos, para San Pedro no hay una sola categoría que alcance esta cifra, todas rondan el

87-89 por ciento de las viviendas. Esto puede indicar que hay una desigualdad mayor en el municipio y un acceso desigual a servicios básicos.

Este tipo de situaciones son graves ya que como plantean tanto Graizbord y Sotelo, como Pírez<sup>176</sup>, los servicios públicos fungen como compensadores de desigualdades heredadas de otro tipo de factores tales como el nivel de escolaridad o el nivel de ingreso. Sin embargo, su ausencia, sobre todo cuando se trata de las condiciones de habitabilidad de los individuos tiene un impacto directo en la cotidianeidad y la calidad con la cual la viven las personas. En parte, las consecuencias pueden medirse en términos de comodidad, pero el efecto es mucho más grave: tiene que ver con la satisfacción de necesidades básicas y el potencial de ampliar capacidades y oportunidades fundamentales.

**Gráfica 5. Resultados de la Categoría de Vivienda y Urbanización para la ZMM**



Fuente: Elaboración Propia

Cabe aclarar que, en términos generales, la Zona Metropolitana de Monterrey tiene un desempeño superior al promedio nacional en esta área. Es decir, hay una satisfacción de

<sup>176</sup> Ver Capítulo II

condiciones básicas de calidad de vida que supera el 80 por ciento de la población en toda la Zona. El único indicador en el cual hay variaciones significativas es en el nivel de hacinamiento y que debe ser atendido por los municipios.

Por otro lado, aunque los indicadores recuperados para el Índice no permiten medir la planeación de la construcción de la vivienda y su localización, es importante señalar que en el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey Barragán mencionó cómo la expansión horizontal de los municipios afecta mucho su potencial futuro de crecimiento pues, por ejemplo, el predial que recuperan anualmente de las viviendas realizadas es menor que el costo de provisión de servicios y mantenimiento que tienen que invertir<sup>177</sup>.

## 6. MEDIOAMBIENTE

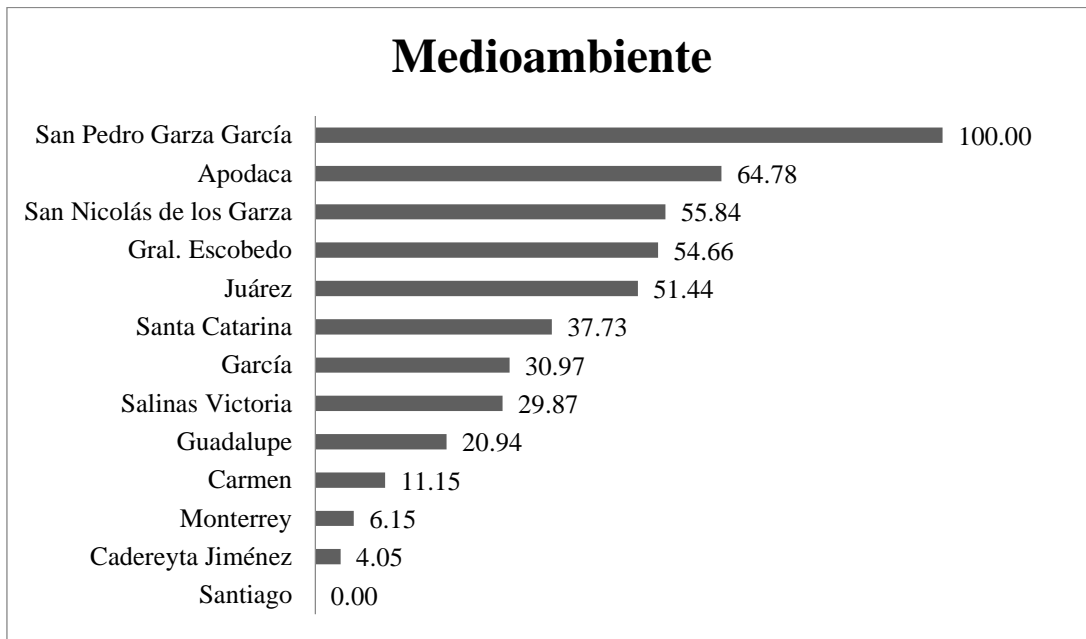
Al observar los resultados de la categoría de medio ambiente vemos que San Pedro está, nuevamente, provocando un sesgo en la distribución pues mientras que ocupa la posición más alta, el municipio que le sigue —Apodaca— está muy por debajo con 64.78 (ver Gráfica 6). Le siguen San Nicolás (55.84), Escobedo (54.66) Y Juárez (51.44). Debajo de la media se encuentran Santa Catarina (37.73), García (30.97), Salinas Victoria (29.87) y Guadalupe (20.94), en la parte más baja de la tabla están Carmen (11.15), Monterrey (6.15), Cadereyta (4.05) y Juárez (0). Inicialmente, no es fácil identificar un criterio de urbanización para diferenciar los resultados entre uno municipio y otro.

---

<sup>177</sup> Barragán, *Op. Cit.*

---

**Gráfica 6. Resultados de la Categoría de Medioambiente para la ZMM**



Fuente: Elaboración Propia

---

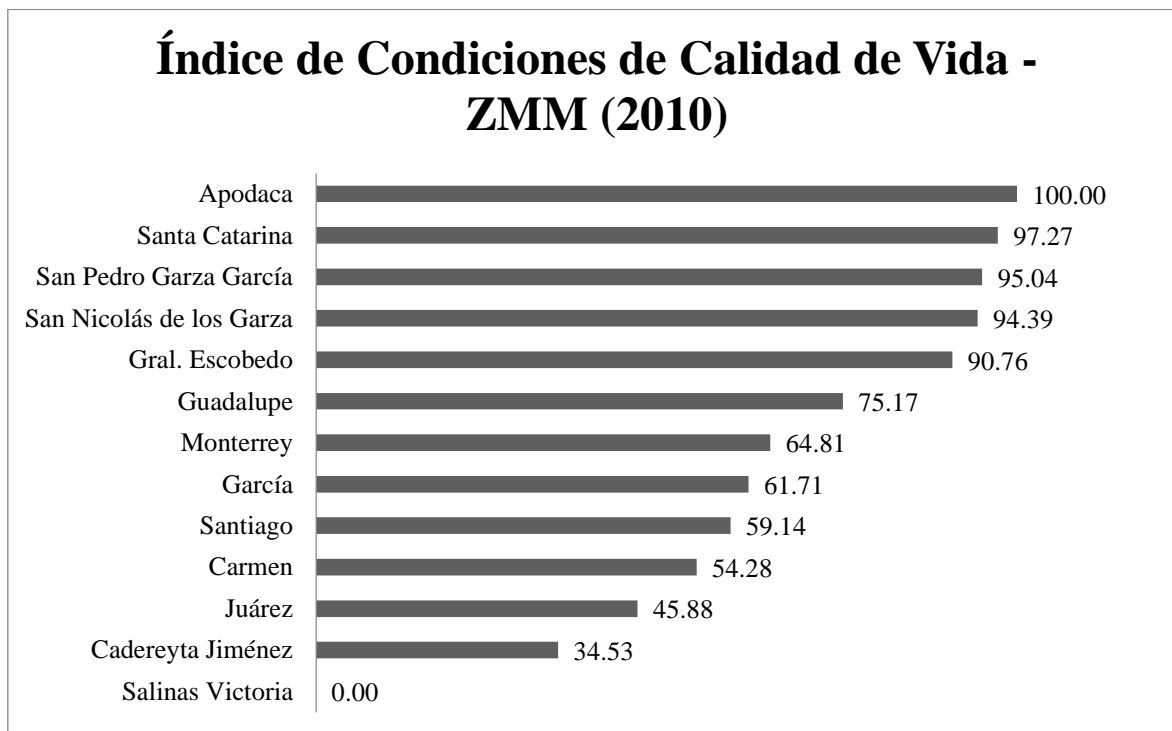
Particularmente, sorprende el caso de Monterrey, pero si revisamos los metros cuadrados de área verde por habitante, encontramos que tiene una proporción mucho menor a otros municipios con características similares, mientras que San Pedro tiene el doble de metros cuadrados de los dos municipios que le siguen inmediatamente (Apodaca y San Nicolás).

## 7. ÍNDICE DE PROVISIÓN DE CONDICIONES DE CALIDAD DE VIDA 2010

El agregado de todas las categorías dio por resultado el Índice de Provisión de Condiciones de Calidad de Vida para 2010 que se presenta a continuación (ver Gráfica 7). El puesto más alto lo tiene Apodaca (100) y le sigue Santa Catarina (97.27). En tercer lugar está San Pedro Garza García (95.04) y muy cercano, San Nicolás (94.39) en cuarto lugar. El quinto

lugar lo tiene Escobedo con 90.76 y el sexto ya se despega por al menos 15 puntos, Guadalupe (75.17). Monterrey, la capital del estado tiene 64.81. Siguen García, Santiago y Santiago cerca de la media con 61.71, 59.14 y 54.28 respectivamente.

**Gráfica 7. Índice de Calidad de Vida ZMM**



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, si tomamos el caso de un municipio como el de San Pedro es interesante analizar cómo se cruzan los resultados de una categoría y otra y qué nos puede decir esto sobre el desempeño global del gobierno municipal. Por ejemplo, en este caso, los resultados en la categoría de espacios públicos lo ponen en primer lugar en medioambiente y segundo lugar en espacios públicos lo cual apunta a una priorización en este municipio por los espacios de convivencia e interacción ciudadana, además de una preocupación por la salud y futuro de los ciudadanos. Al combinar esta información con los resultados en vivienda,

categoría en la cual este municipio obtuvo el décimo lugar, es posible percibir desigualdad e inequidad en la distribución de servicios públicos básicos y condiciones de habitabilidad que, quizá puedan ser compensadas por la provisión de condiciones en las primeras dos categorías mencionadas. Si el espacio público en verdad es proveedor de justicia urbana como menciona Borja, de equiparación de condiciones como propone Rabotnikoff y hasta de apertura de posibilidades como menciona Márques<sup>178</sup>, entonces un buen desempeño en esta categoría puede atenuar las desigualdades derivadas de las condiciones de habitabilidad. Esto no quiere decir que no deban ser atendidas tanto las desigualdades como la totalidad de las categorías, sino que el esclarecimiento de lazos entre una categoría y otra puede ayudara a entender mejor las condiciones generales de un municipio.

El Índice muestra que los municipios periféricos del área metropolitana son los que obtuvieron calificaciones menores. Es, por lo tanto, importante que tanto las autoridades municipales de estos espacios, como los ciudadanos y municipios vecinos pongan atención a la forma en que están creciendo estos municipios. El riesgo está en que estos se expandan según un patrón que Juan Ignacio Barragán ya ha notado en la Zona Metropolitana de Monterrey: “sin equipamiento, sin movilidad, sin servicios, sin espacios públicos y donde la gente no se conoce”<sup>179</sup>.

Adicionalmente, los resultados generales del ICCV resultan llamativos puesto que los municipios que tradicionalmente son catalogados como los de mejor desempeño (i.e. Monterrey, San Pedro y San Nicolás) no ocupan el primer lugar. Por ejemplo, si analizamos el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de cada uno de los municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey, encontramos que el municipio “más desarrollado” de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es San Pedro Garza García con

---

<sup>178</sup> Ver Capítulo II

<sup>179</sup> *Ibidem*.



0.871 y le sigue San Nicolás con 0.849 que, de hecho, los coloca en el tercer y séptimo puesto a nivel nacional (ver Tabla 7).

---

**Tabla 7. Comparación entre Índice de Desarrollo Humano e Índice de Condiciones de Calidad de Vida (2010)**

Municipio	IDH	ICCV
Apodaca	0.8	100.00
Santa Catarina	0.765	97.27
San Pedro Garza García	0.871	95.04
San Nicolás de los Garza	0.849	94.39
Gral. Escobedo	0.763	90.76
Guadalupe	0.82	75.17
Monterrey	0.809	64.81
García	0.748	61.71
Santiago	0.786	59.14
Carmen	0.751	54.28
Juárez	0.754	45.88
Cadereyta Jiménez	0.746	34.53
Salinas Victoria	0.676	0.00

Fuente: Elaboración propia con información del PNUD

---

Estos resultados contrastan con los obtenidos por el Índice de Condiciones de Calidad de Vida propuesto por esta investigación. La medición del IDH depende de tres indicadores: ingreso per cápita, promedio de años estudiados (antes de los 24 años) y esperanza de vida, mismos que no dependen de forma directa del municipio. Por lo tanto, el IDH no permite identificar de forma clara el desempeño municipal, al menos en el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey. Puede ser más bien un indicador de labores que competen más al orden estatal o federal y no responder a las acciones concretas del municipio.

En este punto es interesante reflexionar sobre el peso que tiene la concepción que toma la autodefinición de las funciones municipales por quienes encabezan las autoridades locales. Es decir preguntar si las diferencias en los resultados tanto entre municipios como los contrastes con otros índices como el IDH responden en parte a la función prioritaria que

quienes ocupan el gobierno municipal definen para sí, así como el peso que tiene la provisión de calidad de vida en estos aspectos y la definición que toma este concepto.

Como ya mencionamos antes, para alcaldes como Rivera Bedoya de Guadalupe es una mera cuestión de desarrollo social e inversión en el DIF, lo mismo aplica para el ex alcalde de San Nicolás, Carlos de la Fuente. En un punto medio se encuentra el ex alcalde de Escobedo, Abel Guerra, quien al preguntarle sobre la relevancia que tiene la calidad de vida para la labor municipal respondió que “el objetivo del reordenamiento urbano es la calidad de vida”<sup>180</sup>. Curiosamente, el único actor que identificó la calidad de vida como central para la labor municipal fue el ex gobernador del estado Sócrates Rizzo.

Cabe preguntarse si este fenómeno se debe a la propia estructuración del federalismo mexicano que, a pesar de que el municipio tiene funciones de gobierno desde hace más de una década, también está estructurado de una forma que no favorece la visión a largo plazo, ni ha posicionado a este orden de gobierno como trascendental para la acción pública al haber una dependencia de recursos importante desde el centro. Esta pregunta será abordada en la siguiente sección.

Además, aunque los trece municipios están insertos en una misma zona metropolitana, el índice dejó claro que existen variaciones en las categorías entre cada municipio. El análisis de las capacidades institucionales puede ayudar a entender las diferencias entre los distintos municipios de la Zona Metropolitana de Monterrey. Por ejemplo, el que sean los municipios menos urbanizados los que obtuvieron una menor calificación va en la misma línea que la hipótesis de Cabrero de que los municipios con menor urbanización tienen menos capacidades institucionales. En la siguiente sección el trabajo ahondará en esta revisión.

---

<sup>180</sup> Abel Guerra en conversación con la autora, enero 2015

## VI. ANÁLISIS DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS DE LA ZMM

El Capítulo II de esta investigación argumentó las virtudes de los gobiernos locales y la contribución que pueden tener para aumentar y mejorar las condiciones que permitan a los individuos alcanzar un nivel de calidad de vida satisfactorio. Como ese apartado menciona, la virtud de la cercanía, proximidad y la heterogeneidad son todas propias de los entornos urbanos. Son centros de innovación y creatividad, de impulso de la interacción, además del acercamiento tanto de individuos como de oportunidades para éstos. Sin embargo, para que esto sea posible los gobiernos ciudadanos o municipales requieren tener capacidades suficientes para poder provocar, mantener y renovar estos vínculos. El éxito de los municipios y, por lo tanto

Los indicadores de desarrollo o rezago de nuestras ciudades se relacionan íntimamente con la manera en que los gobiernos municipales son capaces de transformar las demandas y problemas de las ciudades en acciones públicas concretas.<sup>181</sup>

Siguiendo esta propuesta, a continuación el presente trabajo analiza las características municipales tanto en términos de su estructura organizacional, sus recursos, profesionalización y funcionamiento fiscal con el objetivo de observar si contribuyen a explicar las diferencias en los resultados obtenidos en la medición del Índice de Provisión de Condiciones de Calidad de Vida Municipales.

Al con una descripción del tamaño de la administración y su estructuración, es posible observar en la Tabla 8 tanto el número total de empleados como la proporción de

---

<sup>181</sup> Enrique Cabrero y María José Montiel, “Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: la debilidad institucionalizada” en Alicia Ziccardi (coord.) *Op. Cit.*, 937

empleados con relación a la población. El rango de personal de la administración pública municipal en la Zona Metropolitana de Monterrey va de los 3 empleados por cada mil habitantes, en el caso de Escobedo, a los 17 en el caso de San Pedro.

---

**Tabla 8. Personal de la administración pública municipal de la ZMM (2010)**

<b>Nombre</b>	<b>Personal por 1000 habitantes</b>	<b>Total</b>
Apodaca	4.95	2,590
Cadereyta Jiménez	9.12	788
Carmen	10.63	171
García	7.21	1,036
San Pedro Garza García	17.41	2,135
Gral. Escobedo	3.57	1,277
Guadalupe	6.15	4,170
Juárez	5.15	1,324
Monterrey	10.24	11,628
Salinas Victoria	12.80	418
San Nicolás de los Garza	8.38	3,716
Santa Catarina	5.39	1,451
Santiago	16.19	655

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

---

Como puede observarse en la Tabla 8, los dos municipios con una posición más alta en el ICCV, Santa Catarina y Apodaca —cercano a cinco por cada mil habitantes en los dos casos—, tienen un personal proporcionalmente menor al de otros. Aunque San Pedro, tercer lugar en el ICCV tiene el número más alto. Por lo tanto, no hay una relación directa e inmediata en el tamaño de la administración ni para identificar mejores o peores resultados en el ICCV.

**Tabla 9. Proporción de la administración pública municipal de la ZMM orientada a calidad de vida (2010)**

Nombre	Servicios Públicos	Obras Públicas	Desarrollo Urbano	Medio ambiente	Desarrollo Social	DIF	Desarrollo Económico	Educación	Salud	Seguridad Pública	Tránsito	Bomberos	Total
Apodaca	24.13%	1.47%	1.31%	0.00%	13.98%	10.50%	0.58%	0.00%	0.00%	25.06%	0.00%	0.00%	77.03%
Cadereyta Jiménez	18.02%	1.78%	1.40%	12.18%	3.81%	4.44%	0.38%	0.00%	5.20%	20.69%	11.17%	0.00%	79.06%
Carmen	33.92%	4.68%	0.00%	0.00%	0.00%	23.98%	0.00%	0.00%	0.00%	19.30%	0.00%	0.00%	81.87%
García	18.63%	0.00%	5.12%	0.10%	17.08%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	30.50%	0.10%	0.00%	71.53%
San Pedro Garza García	16.81%	2.48%	3.04%	0.70%	21.87%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	30.16%	0.00%	0.00%	75.08%
Escobedo	17.78%	7.05%	4.31%	0.08%	11.20%	1.80%	0.00%	0.00%	0.00%	35.87%	0.00%	0.00%	78.07%
Guadalupe	19.42%	2.37%	1.06%	0.00%	10.62%	8.42%	3.96%	0.00%	0.00%	26.50%	0.00%	0.00%	72.35%
Juárez	28.78%	0.98%	0.00%	1.74%	1.06%	4.83%	0.38%	0.00%	0.91%	21.68%	0.00%	1.89%	62.24%
Monterrey	17.91%	0.59%	1.08%	0.00%	7.95%	2.69%	0.40%	0.00%	0.00%	8.18%	8.30%	0.00%	47.11%
Salinas Victoria	29.19%	5.02%	0.24%	0.48%	1.67%	10.53%	0.48%	1.44%	1.20%	12.20%	0.00%	0.00%	62.44%
San Nicolás de los Garza	15.45%	0.86%	0.81%	0.22%	2.18%	7.83%	0.00%	1.24%	5.19%	22.39%	9.88%	1.40%	67.44%
Santa Catarina	10.48%	0.00%	4.82%	0.00%	8.20%	0.00%	0.62%	12.47%	0.00%	40.94%	0.00%	0.00%	77.53%
Santiago	19.08%	5.19%	0.00%	0.76%	3.21%	11.15%	0.46%	5.34%	0.31%	8.24%	1.83%	0.00%	55.57%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

¿Qué sucede si observamos el porcentaje de empleados dedicados a funciones relacionadas con la provisión de condiciones de calidad de vida? (ver Tabla 10) En este caso, es posible identificar que municipios como Apodaca, Cadereyta, Carmen, García, San Pedro, Escobedo, Guadalupe y Santa Catarina tienen más de 70 por ciento de su personal enfocado a funciones que atañen directamente la provisión de condiciones de calidad de vida.

**Tabla 10. Comparación entre ICCV y Proporción de personal municipal orientado a calidad de vida (2010)**

Nombre	Personal orientado a calidad de vida	ICCV
Apodaca	77.03%	100.00
Santa Catarina	77.53%	97.27
San Pedro Garza García	75.08%	95.04
San Nicolás de los Garza	67.44%	94.39
Gral. Escobedo	78.07%	90.76
Guadalupe	72.35%	75.17
Monterrey	47.11%	64.81
García	71.53%	61.71
Santiago	55.57%	59.14
Carmen	81.87%	54.28
Juárez	62.24%	45.88
Cadereyta Jiménez	79.06%	34.53
Salinas Victoria	62.44%	0.00

Fuente: Elaboración Propia con datos de INEGI

Por lo tanto, aunque no es posible identificar una relación de causalidad directa entre proporción de empleados orientados a funciones de calidad de vida y el resultado del Índice, sí es posible identificar una cierta tendencia. Si analizamos más a detalle el caso de Monterrey encontramos que, probablemente por el tamaño que tiene la administración municipal y la existencia de una mayor variedad de funciones puede compensar por el efecto en el índice con relación a la proporción de empleados. En el sentido opuesto pero con la misma lógica, Carmen al ser un municipio con funciones menos diferenciadas puede

orientar una mayor parte de su administración a este tipo de funciones sin que necesariamente impliquen un impacto mayor que el de Monterrey en las condiciones de calidad de vida.

**Tabla 11. Régimen de contratación de personal municipal (2010)**

<b>Nombre</b>	<b>Confianza</b>	<b>Base o sindicalizado</b>	<b>Eventual y honorarios</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
Apodaca	70.73%	20.77%	5.56%	2.93%	2,590
Cadereyta Jiménez	78.43%	21.45%	0.13%	0.00%	788
Carmen	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	171
García	77.32%	19.69%	0.00%	2.99%	1,036
San Pedro Garza García	ND	ND	ND	ND	2,135
Gral. Escobedo	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1,277
Guadalupe	49.21%	43.96%	1.99%	4.84%	4,170
Juárez	44.64%	55.36%	0.00%	0.00%	1,324
Monterrey	41.68%	48.42%	6.81%	0.00%	11,628
Salinas Victoria	31.34%	40.67%	27.99%	0.00%	418
San Nicolás de los Garza	66.98%	33.02%	0.00%	0.00%	3,716
Santa Catarina	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1,451
Santiago	66.72%	23.97%	0.00%	9.31%	655

Fuente: Elaboración Propia con datos de INEGI

Al observar la Tabla 11, es posible identificar que ocho de los trece municipios tiene más del 50 por ciento de su personal contratado por régimen de confianza. Además, únicamente Cadereyta, Escobedo, Monterrey, Santa Catarina y Santiago tienen algún tipo de mecanismo de profesionalización de su personal, principalmente denominados “programas de capacitación” (ver Tabla 12). Sin embargo, valdría la pena profundizar sobre los contenidos de estos cursos para identificar el efecto que pueden tener en la profesionalización y posterior desempeño del personal de la administración pública en estos municipios.

---

**Tabla 12. Elementos de profesionalización de la administración en la ZMM (2010)**

---

<b>Nombre</b>	<b>Elementos de profesionalización</b>
Apodaca	No existen
Cadereyta Jiménez	Programas de capacitación y Mecanismos de evaluación del desempeño
Carmen	No existen
García	ND
San Pedro Garza García	ND
Gral. Escobedo	Mecanismos de evaluación del desempeño
Guadalupe	No existen
Juárez	ND
Monterrey	Programas de capacitación
Salinas Victoria	No existen
San Nicolás de los Garza	No existen
Santa Catarina	Programas de capacitación
Santiago	Concursos públicos y abiertos, programas de capacitación y mecanismos de evaluación del desempeño

Fuente: Elaboración Propia con datos de INEGI

---

Ahora, si nos enfocamos a datos específicos de la función de seguridad, podemos identificar que no hay una correlación directa entre mejores condiciones de calidad de vida y el número de policías municipales, pues Santiago y Carmen que tienen más de 200 policías por cada mil habitantes ocupan el noveno y décimo puesto en la tabla respectivamente (ver Tabla 13).

Sin embargo, al analizar indicadores de profesionalización de cuerpos de seguridad (ver Tabla 14), es posible identificar una correlación entre aquellos municipios que pasaron por un proceso de capacitación profesional a nivel estatal y su desempeño en el ICCV. Los cuatro municipios que se encuentran en las posiciones más altas del índice tuvieron esta capacitación —Apodaca, San Pedro, Santa Catarina y San Nicolás—.



---

**Tabla 13. Comparación entre ICCV y policías municipales por cada mil habitantes (2010)**

<b>Nombre</b>	<b>Policías por mil habitantes</b>	<b>ICCV</b>
Apodaca	110.1	100.00
Santa Catarina	168.8	97.27
San Pedro Garza García	463.9	95.04
San Nicolás de los Garza	156.8	94.39
Gral. Escobedo	126	90.76
Guadalupe	126.1	75.17
Monterrey	55.7	64.81
García	190	61.71
Santiago	202.6	59.14
Carmen	229.9	54.28
Juárez	46.7	45.88
Cadereyta Jiménez	148.1	34.53
Salinas Victoria	183.7	0.00

Fuente: Elaboración Propia con datos de INEGI

---

Al año 2010, tres municipios tenían convenios con el gobierno del estado de Nuevo León para que éste tomara control de la seguridad municipal: Guadalupe, Monterrey y Santiago. De acuerdo al *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegaciones* del INEGI, Guadalupe cedió el control por “la creación o reforma de leyes para unificar la policía municipal con la estatal”; sin embargo, el motivo atribuido a Monterrey es la “necesidad de la profesionalización de la policía municipal” y en el caso de Santiago, por la “falta de recursos para ejercer la función de manera directa”. Estos tres municipios aparecen a la mitad de la tabla del índice de provisión de condiciones de calidad de vida y en la categoría específica de seguridad, Monterrey y Guadalupe ocupan el décimo y décimo segundo lugar. Aunque no es posible identificar un vínculo directo entre la intervención de fuerzas estatales en el desempeño del municipio en materia de seguridad, sí sería interesante poder

estudiar la modificación de esta categoría en el tiempo puesto que es posible que el efecto de la cesión del control de la seguridad al estado no haya podido medirse en 2010.

**Tabla 14. Indicadores de profesionalización de la seguridad (2010)**

Municipio	Registros de seguridad	Instituto de Profesionalización	Personal capacitado - municipal	Personal capacitado - estatal	Personal aprobado	Policías por mil habitantes
Apodaca	75%	No	No	Sí	1%	110.1
Cadereyta Jiménez	50%	No	No	Sí	82%	148.1
Carmen	38%	No	No	No	-	229.9
García	75%	Sí	Sí	Sí	5%	190
San Pedro Garza García	63%	No	No	Sí	-	463.9
Gral. Escobedo	100%	Sí	Sí	No	-	126
Guadalupe	100%	Sí	Sí	No	-	126.1
Juárez	25%	No	No	-	30%	46.7
Monterrey	75%	Sí	Sí	Sí	46%	55.7
Salinas Victoria	38%	No	No	No	-	183.7
San Nicolás de los Garza	50%	Sí	Sí	Sí	-	156.8
Santa Catarina	88%	Sí	Sí	Sí	20%	168.8
Santiago	63%	No	No	No	-	202.6

Fuente: Elaboración Propia con datos de INEGI

Otro aspecto a analizar es el de la capacidad financiera de los municipios (ver Tabla 15). Mientras que no parece haber una sola categoría que determine el desempeño municipal en la provisión de condiciones de calidad de vida, sí es llamativo que los dos municipios con mayor peso de la deuda están en segunda y cuarta posición en el índice —Santa Catarina y San Nicolás—, lo cual puede apuntar al uso de la deuda como un mecanismo de expansión de oportunidades y crecimiento para los municipios.

**Tabla 15. Capacidad financiera municipal e ICCV (2010)**

Nombre	ICCV	Autonomía	Capacidad	Costo	Peso de la
--------	------	-----------	-----------	-------	------------

	<b>Financiera</b>	<b>de inversión</b>	<b>Burocrático</b>	<b>Deuda</b>	
Apodaca	100.00	28.76	37.27	27.90	5.58
Santa Catarina	97.27	20.07	9.52	41.14	26.84
San Pedro Garza García	95.04	54.58	14.43	54.09	4.05
San Nicolás de los Garza	94.39	20.99	28.00	27.77	20.75
Gral. Escobedo	90.76	19.80	38.67	26.23	9.58
Guadalupe	75.17	20.78	20.76	51.40	3.27
Monterrey	64.81	34.05	26.77	41.81	5.48
García	61.71	25.64	24.24	42.10	3.91
Santiago	59.14	38.91	11.95	58.53	2.70
Carmen	54.28	30.92	22.42	42.44	0.07
Juárez	45.88	30.67	34.66	42.03	1.73
Cadereyta Jiménez	34.53	18.87	21.34	50.04	0.00
Salinas Victoria	0.00	29.28	24.46	37.33	0.03

Fuente: Elaboración Propia con datos de INEGI

Por otro lado, ahí donde la deuda no juega un rol importante, sí lo hace la autonomía financiera en combinación con la capacidad de inversión. Tal es el caso de Apodaca que tiene la segunda capacidad de inversión más alta o de San Pedro que tiene la autonomía financiera más alta.

En este contexto, para la mayoría de los alcaldes entrevistados su campo de acción es limitado y se ve fuertemente influido por la labor estatal. Como declaró Abel Guerra, ex alcalde de Escobedo, en la zona metropolitana “los municipios son autónomos sin tener autonomía real.”<sup>182</sup> Esto viene tanto por la limitación de facultades, como por la dependencia financiera y la falta de profesionalización de los cuerpos administrativos.

La revisión de todas estas características de capacidades institucionales lleva a concluir que hay una influencia diversificada de los distintos elementos que componen las capacidades institucionales. La ausencia de un predictor en estas características obliga a

<sup>182</sup> Abel Guerra en discusión con la autora, enero 2015

observar las condiciones municipales por área y cómo éstas interactúan con las necesidades específicas del municipio, además de cómo se vinculan con el resto del entorno municipal. En este sentido, por ejemplo, el ex alcalde de San Nicolás Carlos de la Fuente mencionó que hay grandes diferencias entre los municipios pero sobre todo que independientemente del desempeño municipal aislado, hay temas, como la vialidad, que “por ser metropolitanos afectan la calidad real”<sup>183</sup>. Esta declaración va en concordancia con lo propuesto por teóricos como Borja, Cabrero, Ziccardi u Orihuela al respecto de la interconexión de los fenómenos en un área metropolitana, es decir, de la influencia continua que tienen las condiciones de un municipio sobre las de aquellos que le rodean.

Además, esta discusión hace que valga la pena nuevamente regresar a la pregunta planteada en el apartado anterior: ¿influye la manera en que está diseñado el sistema federal tano en la autoconcepción de los gobiernos municipales como en la existencia de capacidades para atender la función de provisión de condiciones de calidad de vida? Es interesante analizar la perspectiva de funcionarios de gobierno del estado de Nuevo León pues, como está mencionado en el Capítulo III, la Zona Metropolitana de Monterrey comprende cerca del 90 por ciento de la población neoleonesa. Por lo tanto, la ZMM existe como un territorio sobre el cual la autoridad estatal busca imponerse y definir pautas. En palabras del ex – Secretario de Gobierno y Contralor del estado de Nuevo León todavía en 2015, Gustavo Alarcón, “esta es una ciudad estatal básicamente”<sup>184</sup>. Esta definición refleja claramente la percepción de que el gobierno estatal debe pesar en la configuración de la ciudad. Efectivamente, Sócrates Rizzo, ex gobernador del estado, concibe la necesidad de

---

<sup>183</sup> Carlos de la Fuente en discusión con la autora, marzo 2015

<sup>184</sup> Gustavo Alarcón en conversación con la autora, enero 2015

“dar más atribuciones al gobierno del estado”<sup>185</sup> para que la zona metropolitana tenga un mejor funcionamiento.

En la perspectiva de estos dos actores, el gobierno municipal no sólo tiene limitaciones de facto, sino que estas no son una cuestión a solventar, sino a ser sustituidas por la intervención del gobierno estatal que, bajo su perspectiva, está más capacitado para actuar en la definición de las condiciones ciudadanas que permitan un funcionamiento más eficiente a la zona metropolitana en su totalidad. Por lo tanto, la afirmación de la autonomía limitada hecha por Abel Guerra y mencionada previamente tiene sentido y se intensifica por una actitud del gobierno del estado que no sólo no concede capacidad al municipio sino que no incentiva la colaboración pues, como dice Carlos de la Fuente, “no hay mucho trabajo en conjunto porque el estado es muy celoso”<sup>186</sup>. Efectivamente, parece que el hecho de concentrar no sólo población sino capital económico en la zona metropolitana puede llevar al gobierno del estado a querer tener el mayor control posible sobre lo que ocurre al interior y, por lo tanto, aprovechar la fragmentación existente entre municipios.

Estos testimonios confirman la caracterización que han hecho Cabrero y Zabaleta del gobierno central como incapaz de transformarse para dejar de intervenir y controlar y más bien volverse “un gobierno que despliegue nuevos mecanismos de regulación, que establezca acuerdos intergubernamentales, que promueva la coordinación horizontal y que sea capaz de construir acciones multinivel en la hechura de políticas”<sup>187</sup>

Tal como dice Moisés López, no hay incentivos políticos para que los partidos se pongan de acuerdo, “lo que prima es la separación administrativa de funciones y competencias”. Como señala, “no hay vasos comunicantes formales” y en el caso de los

---

<sup>185</sup> Sócrates Rizzo en discusión con la autora, enero 2015.

<sup>186</sup> De la Fuente, *Op. Cit.*

<sup>187</sup> Enrique Cabrero y Dionisio Zabaleta Solís, “Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: los desafíos institucionales en los municipios urbanos” en Enrique Cabrero, *Op. Cit.*, 358-359

institutos municipales de planeación, IMPLANes, “hablan lo mínimo” porque “no tienen la fuerza para superar la barrera política”<sup>188</sup>. Hay entonces una percepción de divisiones partidistas que intervienen para impedir mayor colaboración, aunque, en casos excepcionales se ha superado.

En el otro extremo de la percepción se encuentran alcaldes como Ugo Ruíz que preferirían actuar de forma aislada y sin intervención de otros municipios o del gobierno del estado<sup>189</sup>. Para este alcalde, el resto de los municipios y el estado son más bien una limitante de las posibilidades de crecimiento y desarrollo que tiene el municipio. Sin embargo, esta perspectiva parece más un “lujo” que puede darse un municipio con las condiciones especiales que tiene San Pedro y que fueron señaladas previamente: nivel de ingresos, escolaridad y presupuesto mucho mayor que el resto de la zona metropolitana. Sin embargo, el *Índice* muestra que el desempeño de este municipio no lo coloca en primer lugar por lo cual vale la pena cuestionar si los recursos son suficientes para actuar. En efecto, el que San Pedro no sea el primer puesto en la tabla del *Índice* apoya la teoría de Sen sobre la insuficiencia del ingreso como determinante de la provisión de bienestar y calidad de vida. A su vez, el que San Pedro sí esté en los primeros puestos habla también del potencial que tiene el ingreso como herramienta.

Enrique Cabrero y Dionisio Zabaleta resumen esta discusión afirmando que la innovación en lo local es relevante para la contribución a la provisión de calidad de vida, pero en el caso mexicano,

dicha innovación ha tendido a ser aislada y efímera debido a que al interior del gobierno no se ha consolidado una arquitectura de gestión sólida basada en un diseño institucional claro y flexible, con finanzas sanas y responsables, con un

---

<sup>188</sup> Moisés López Cantú en discusión con la autora, enero 2015

<sup>189</sup> Ugo Ruíz en discusión con la autora, marzo 2015.

aparato público profesional, así como con una propensión al establecimiento de lazos de colaboración y participación con otros niveles de gobierno, con instancia privadas o con grupos de la sociedad civil.<sup>190</sup>

Por lo tanto, en la medida en que se apueste por la profesionalización, la incentivación a la colaboración, el cuidado del uso de los recursos financieros y una ampliación de la discusión sobre la labor de los municipios en la provisión de condiciones de calidad de vida, se podrán ampliar los campos y márgenes de acción al respecto. Cualquier estrategia emprendida en esta materia requerirá, sin embargo, de una consideración y evaluación del contexto político en el cual están insertos los municipios, la cual, para el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey impone restricciones de acción política real a los actores involucrados a nivel municipal.

---

<sup>190</sup> Enrique Cabrero y Dionisio Zabaleta Solís, *Op. Cit.*, 354-355

## VIII. CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación ha estado presente una premisa: el gobierno municipal articulado en el entorno ciudadano tiene como responsabilidad la provisión de condiciones de calidad de vida que se traduzca en la expansión de libertades individuales.

Al explorar la contribución específica que tienen los municipios a la creación de condiciones de calidad de vida la operacionalización condujo a siete categorías que abarcan tres dimensiones que afectan a los individuos: bienestar social, habitabilidad local y ambiente comunitario. En concreto, la investigación propone que para medir la provisión de condiciones de calidad de vida es posible vincular las facultades del artículo 115 municipal otorgadas a los municipios con las categorías de finanzas públicas, infraestructura y servicios, seguridad pública, vivienda y urbanización, espacios públicos, medioambiente y movilidad.

La profundización en el caso mexicano y particularmente en el de la Zona Metropolitana de Monterrey trajo limitantes en la posibilidad de medir las siete categorías a detalle. En gran parte esto se debe a la existencia limitada de datos relacionados con la realidad municipal. La información existente no refleja la calidad de la labor realizada ni abarca categorías importantes para una medición más precisa, como es el caso de movilidad.

Esta situación abre el cuestionamiento de la relevancia del gobierno municipal para el entramado gubernamental federal mexicano. La reflexión parte de que la existencia de información es una manera por medio de la cual el gobierno “ve” (a la Scott) y que le da herramientas para hacer diagnósticos, tomar decisiones y evaluar resultados de las acciones



emprendidas. En consecuencia, la ausencia de mediciones e información detallada puede implicar alguna de las siguientes opciones: a) las acciones realizadas en ese nivel no son trascendentales o no se consideran significativas para la conducción general de los asuntos públicos; b) la lógica de la decisión y acción gubernamental no emerge desde el nivel municipal sino que tiene un origen primordialmente central; c) el nivel local y las diferencias entre sí no son consideradas relevantes para la gestión general, lo cual implica a su vez una perspectiva de los municipios como estructuras homogéneas; d) la producción de información no es una tarea que los propios municipios consideren relevantes para su planeación y acción. Si bien ninguna de estas alternativas es una afirmación definitiva, sí abren la puerta a preguntas de investigación posteriores.

El *Índice de Provisión de Condiciones de Calidad de Vida* sí permite, sin embargo, construir una imagen de la labor municipal en el área metropolitana. Concretamente, aporta información sobre cómo se asigna el gasto a funciones que contribuyan con la calidad de vida, así como identificar dentro de éstas cuáles tienen más peso hoy día en los municipios de la ZMM. Además, da una descripción del tipo de espacios públicos que existen y su proporción para la población. Asimismo, da una noción de qué condiciones de seguridad hay en términos de delitos comunes. Por otro lado, el Índice revela información sobre las condiciones medioambientales al proporcionar información sobre la producción de basura, sopesada con los espacios verdes a los cuales tienen acceso los ciudadanos. Otra contribución relevante que tiene el Índice es el análisis de la cobertura de servicios y su relación con la infraestructura existente a nivel municipal.

El Índice permite también tener una imagen general de las funciones ejercidas por el municipio y, al mismo tiempo, realizar comparaciones entre los gobiernos que conforman el área metropolitana. Este aspecto es relevante pues da pie a identificar continuidades

geográficas, así como notar áreas de oportunidad en conjunto y patrones de diferencias considerables entre unos municipios y otros que apunten a comprender los distintos efectos que puede tener la labor municipal. Al revisar los resultados de las distintas categorías el Índice puede ser útil para la profundización en el análisis de un área en concreto o de la labor municipal general vía métodos cualitativos. Además de que los resultados obtenidos hasta ahora pueden servir como guía para diagnósticos y planeación tanto para las administraciones municipales como para toda organización que entre en contacto con ellas y se desempeñe dentro de la ciudad.

En el caso concreto de la Zona Metropolitana de Monterrey, el Índice dejó claro que hay un énfasis en las funciones municipales orientadas a la provisión de servicios públicos lo cual, si bien resulta fundamental para la existencia de condiciones de calidad de vida, es apenas el escalón básico y por lo tanto es insuficiente para que los individuos puedan desarrollar las capacidades que les permitan expandir sus libertades y decidir personalmente qué hacer y qué ser.

Una explicación del alcance que tienen las acciones municipales puede ser explorada vía las capacidades institucionales existentes. Esta investigación mostró que las capacidades institucionales tienen peso en los resultados obtenidos, es decir, influyen tanto en las posibilidades de emprender acciones como en el tipo de resultados que los municipios obtienen. Sin embargo, no son un factor aislado, ya que también es importante considerar el rol que juegan los tomadores de decisiones dentro del gobierno municipal: cómo conciben su labor, qué valor asignan a la calidad de vida dentro de sus funciones básicas, las posibilidades que perciben que tienen para influirlas y la negociación tanto con otros órdenes de gobierno como sobre su futuro político. Es importante, por lo tanto, que haya un reconocimiento tanto de estos actores y de las administraciones municipales de su

labor en la construcción de condiciones de calidad de vida, como del resto de los órdenes de gobierno para potenciar las capacidades municipales en este sentido.

En este caso, la conclusión más relevante y que articule los tres elementos mencionados previamente tiene que ver con la importancia que se da a la provisión de calidad de vida como labor central del municipio. Fue posible encontrar durante esta investigación que mientras algunos actores ven a esta labor como secundaria y la definen como un aspecto limitado al desarrollo social, lo planteado en el Capítulo II de esta investigación revela que la calidad de vida y la labor municipal relacionada a ella tiene que trascender el aspecto de provisión de condiciones básicas para incluir elementos más amplios y que hagan referencia a la expansión de libertades en todos los ámbitos cubiertos por el 115 constitucional. La concepción misma de calidad de vida como este proceso de expansión de libertades y su alineación con las funciones y objetivos del gobierno municipal podría contribuir al empleo de la infraestructura institucional y capital humano ya existente de manera más directa hacia la provisión de condiciones de calidad de vida. Además, identificar claramente la naturaleza de las condiciones existentes a nivel municipal y la posibilidad de contrastarlas con los municipios colindantes permitirá identificar áreas de interrelación o encuentro tanto en términos de problemática como de herramientas de acción.

En efecto, la existencia de condiciones de fragmentación administrativa combinadas con una diferencia en el desempeño de la provisión de condiciones de calidad de vida hace que surja la pregunta de ¿qué papel juega el municipio en la vida cotidiana de sus habitantes?, ¿es meramente un lugar en el cual dormir?, ¿es también el espacio en el cual se encuentra sus oportunidades de empleo o de educación?, ¿es el entorno al cual acude el ciudadano cuando busca interactuar con otras personas?, ¿da suficiente sensación de

seguridad para que lo transite y lo recorra más allá de los trayectos forzados por los requerimientos cotidianos del empleo u otras actividades similares? Es decir, ¿cuántas dimensiones tiene el municipio para la vida de un individuo? Y, en un entorno metropolitano, ¿juegan distintos papeles los diferentes municipios para un solo individuo?

En efecto, los resultados del Índice evidencian que las acciones del municipio no suceden en un entorno aislado y, por el contrario, se alimentan de e influyen en lo que sucede en el resto de los municipios del área metropolitana. Como ha quedado establecido en el Capítulo II y es enfatizado por autores tan diversos como Borja, Castells, Glaeser, Cabrero, Ziccardi, Orihuela entre otros, buena parte de los sucesos y problemas que ocurren a nivel municipal trascienden los límites geográficos y territoriales establecidos para su administración. Por lo tanto, hay tanto un alcance limitado de lo que puede realizar el municipio, como un derrame a sus vecinos de las contribuciones que haga y los conflictos que genere. Este fenómeno abre la posibilidad a explorar herramientas de colaboración intermunicipal para la atención de situaciones específicas.

Más aún, y atendiendo la sugerencia de Borja, en un entorno metropolitano del tamaño que corresponde a áreas como la de Monterrey o inclusive más grandes, tales como la del Valle de México, una posibilidad para atender los problemas interrelacionados en una dimensión geográfica extensa, es la de tener aplicar dos enfoques simultáneos “facilitar la creación de una ciudad en la periferia y evitar el proceso paralelo de congestión y degradación de las áreas centrales”<sup>191</sup>. Es interesante empezar a concebir a las ciudades metropolitanas como la suma de partes que se influyen entre sí y al mismo tiempo van formando unidad tanto en cuestiones de identidad como en acciones en conjunto.

---

<sup>191</sup> Jordi, Borja, “El proyecto metropolitano: el manejo de una variable geométrica”, en Mila Freire y Richard Stern (eds.), *Los retos del gobierno urbano* (México: Alfaomega/Banco Mundial, 2001), 23

Al mismo tiempo, para poder tener un desempeño exitoso en cuestiones metropolitanas se requiere apostar a la innovación y el análisis de formas distintas de relacionarse tanto entre los diferentes órdenes de gobierno como en las unidades municipales y todos estos con relación a la ciudadanía. Hoy día, las herramientas creadas legalmente para que los municipios interactúen tienen un alcance y, por lo tanto, efectos limitados. Un ejemplo es el del Fondo Metropolitano, la partida presupuestal federal definida con el objetivo de promocionar la gestión de proyectos inter-municipales pero que funciona principalmente para proyectos de municipios aislados proyectos que abarcan más de un municipio pero cuyas secciones son administradas de forma aislada. Además, los recursos de este Fondo son recibidos directamente por el gobierno del estado de manos de la federación y son, a su vez, asignados, distribuidos y garantizados por él. Es decir, las herramientas de interacción en práctica actualmente, al menos en la Zona Metropolitana de Monterrey, no facilitan la cooperación y colaboración intermunicipal.

En suma, la investigación aquí presentada y el *Índice de Provisión de Condiciones de Calidad de Vida* resultan útiles para las siguientes cuestiones: 1) tener una aproximación al desempeño municipal; 2) tener una imagen de cómo son las condiciones municipales de calidad de vida en la Zona Metropolitana de Monterrey; 3) identificar áreas de oportunidad para el trabajo de las administraciones municipales; 4) abrir debates sobre el alcance de las funciones municipales; 5) revisar la influencia de las capacidades institucionales existentes a nivel municipal sobre la capacidad de estos gobiernos de actuar; 6) reflexionar sobre el papel que juegan los actores políticos involucrados en la toma de decisiones en el rumbo de las acciones municipales y la conceptualización misma de la calidad de vida al interior; 7) analizar las interacciones y vínculos tanto a nivel horizontal —entre municipios— como

entre los distintos órdenes de gobierno; 7) provocar la discusión sobre la cuestión metropolitana de interdependencia e interrelación de los municipios.

Finalmente, como pudo revisarse con los resultados del *Índice*, existe una última conclusión provocativa para futuras investigaciones y es que el buen desempeño municipal en índices tales como el IDH no necesariamente es atribuible al desempeño o la gestión municipal. En efecto como fue señalado durante la sección de medición, es importante contar con herramientas de información desagregada a nivel municipal y vinculadas directamente con el ejercicio de este nivel de gobierno para poder comprender con mayor profundidad tanto su labor como sus necesidades y áreas de oportunidad.

Quedan entonces vetas llamativas para la investigación que van desde la expansión del análisis a otras zonas metropolitanas del país tanto para la revisión de su situación al interior como para el contraste entre sí; la medición de indicadores municipales que arrojen luz sobre aspectos primordialmente de la calidad de la infraestructura, servicios, equipamiento y amenidades; el potencial de surgimiento de colaboraciones intermunicipales y, finalmente, del impacto de la labor general de todos los organismos involucrados en la calidad de vida partiendo de las dimensiones presentadas en este estudio.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Octavio. Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México. En Merino, Mauricio (ed.) *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México: CIDE, 189 - 238
- Adcock, Robert y Collier, David. 2001. Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research, *American Political Science Review* 95, no. 3: 529-546
- Andersson, Mats. 2014. Metropolitan governance and finance. Catherine D. Farvacque-Viktovic y Mihaly Kopanyi (eds.) *Municipal finances. A handbook for local governments*. Washington: World Bank, Cap. 2.
- Arzaluz Solano, Socorro. 2013. La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. *Gestión y Política Pública* XXII, no. 1: 161 – 202.
- Azaola, Elena. 2012 La violencia de hoy, las violencias de siempre. En *Desacatos*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores y Antropología Social, no. 40: 13 – 32
- Bar-El, Raphael y Parr, John B. 2003. From metropolis to metropolis-based region: the case of Tel-Aviv. *Urban Studies*, 40, no. 1: 113-125
- Barber, Benjamin. 2013. *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press
- Bird, Richard M. 2001. Presentación del escenario: finanzas municipales e intergubernamentales. En Mila Freire y Richard Stern (eds.), *Los retos del gobierno urbano*. Colombia: Alfaomega/Banco Mundial , 108-123
- Bollens, Scott A. 1983. Ethnic stability and urban reconstruction: policy dilemmas in polarized cities, *Comparative Political Studies*, 31, no. 6, 683 -713
- Bourne, Larry S. 2001. Diseño de una región metropolitana: lecciones y oportunidades perdidas de la experiencia de Toronto. En Freire, Mila y Stren, Richard (eds.). *Op. Cit.*, 26 - 46
- Borja, Jordi. 2010. *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza Editorial
- Borja, Jordi. 2001. El proyecto metropolitano: el manejo de una variable geométrica en Freire, Mila y Stren, Richard. (eds.) *Op. Cit.*, 18 - 26

- Borja, Jordi y Castells, Manuel. 2000. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus
- Bryant, Antony. 2003. The metropolis and digital life. *Communications of the association for information systems*, 27, art. 36: 665-676
- Cabrero, Enrique. 2004. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. *Gestión y Política Pública* 14, no. 3: 753-784
- Cabrero, Enrique. 2013. Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: los desafíos institucionales en los municipios urbanos. En Cabrero, Enrique (coord.) *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*. México: Fondo de Cultura Económica, 350 - 400
- Cabrero, Enrique. 1990. Gerencia pública municipal: Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. Cabrero, Enrique y Nava, Gabriela (coords). *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*. México: CIDE-Porrúa: 19-90
- Cabrero, Enrique, Orihuela, Isela y Ziccardi, Alicia. 2003. *Ciudades competitivas – ciudades cooperativas: Conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas*. México: CIDE, Documentos de trabajo no. 139.
- Cabrero, Enrique, Orihuela, Isela y Ziccardi, Alicia. 2009. “Competitividad urbana en México: una propuesta de medición”. *Revista Eure XXXV*, no. 106 (diciembre): 79-99
- Cabrero, Enrique y Zabaleta Solís, Dionisio. 2013. Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: los desafíos institucionales en los municipios urbanos. En Cabrero, Enrique. *Op. Cit.*, 350 – 400
- Cejudo, Guillermo M., Sánchez, Gilberto y Zabaleta, Dionisio. 2010. La calidad del gobierno estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco. Gómez Álvarez, David (coord.). *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*. México: H. Cámara de Diputados, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara y Porrúa, 83 - 134
- Cole, Sam. 2012. Creative chaos? Globalization, agglomeration and the metropolis. *Journal of Economic Geography*. no. 12: 1217-1238



- Collier, David, LaPorte, Jody y Seawright, Jason. 2012. Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor. *Political Research Quarterly* 65, no. 1: 217-232
- Colombo, Emilio, Michelangeli, Alessandra y Stanca, Luca. 2014. La Dolce Vita: Hedonic estimates of quality of life in Italian cities. *Regional Studies* 48, no. 8: 1404-1418.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2013. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México, CONEVAL.
- Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México. 2012. *Programa de ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Síntesis Ejecutiva*. Actualización 2012.
- Cruz, José Miguel. 2010. Estado y violencia criminal en América Latina. Reflexiones a partir del golpe en Honduras. *Nueva Sociedad*, no. 226 (Marzo-Abril), 67-84
- Dagger, Richard. 2000. Metropolis, memory and citizenship. Isin, Engin F. (ed.). *Democracy, citizenship and the global city*. Nueva York: Routledge, 25-48
- De Alba, Felipe, Bonnafé, Juliette y Gómez Luévano, Paulina. 2007. El difícil camino de la gobernabilidad metropolitana: el caso de la seguridad pública en la Ciudad de México. *Desafíos*, no. 17: 201-237.
- De Alba González, Ana Cecilia y Gómez Álvarez, David. 2010. Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo. Gómez Álvarez, David (coord.). *Op. Cit.*, 51-81
- Delgado, Pedro y Salcedo, Tulia. 2014. Aspectos conceptuales sobre los indicadores de calidad de vida. *Centro de estudios de opinión. Universidad de Antioquía*.  
<http://conviteac.org.ve/admin/publicaciones/libros/Delgado%20y%20Salcedo-Aspectos%20conceptuales%20sobre%20los%20indicadores%20de%20calidad%20de%20vida.pdf>
- Díaz Aldret, Ana. 2013. Ciudades y democratización en México. En Cabrero, Enrique (coord.). *Op. Cit.*, 116 – 158
- Ducci, María Elena. 2012. Políticas de vivienda en América Latina: creando la ciudad sin alma. En Ziccardi, Alicia. (coord.) *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: UNAM, 493 – 517
- Fainstein, Susan. 2011. *The Just City*. Estados Unidos: Cornell University Press

- Feiock, Richard y Scholz, John. 2010. *Self-organizing federalism. Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flamand, Laura y Martínez Pellégrini, Sára. 2010. Instituciones locales y desarrollo en México. Un análisis a partir de la dimensión institucional del Índice de Desarrollo Municipal Básico. En Gómez Álvarez, David (coord.). *Op. Cit.*, 135 - 179
- García del Castillo, Rodolfo. 2013. La encrucijada de los servicios urbanos en las ciudades mexicanas: entre cobertura y calidad. En Cabrero, Enrique. *Op. Cit.*, 289-350
- García Ortega, Roberto. (Comp.). 2001. *Planeación y gestión urbana y metropolitana en México. Una revisión a la luz de la globalización*. México: El Colegio de la Frontera Norte
- Garduño Rivera, Rafael, Ibarra Olivo, José Eduardo y Dávila Bugarín, Rafael. 2013. La medición de la competitividad en México: ventajas y desventajas de los indicadores. *Documentos de Trabajo CIDE*, no. 557
- Garrocho, Carlos. 2013. Pobreza urbana en asentamientos irregulares de ciudades mexicanas: la trampa de la localización periférica. En Cabrero, Enrique (coord.). *Op. Cit.*, 159 - 209
- Garza, Gustavo, Filion, Pierre y Sands, Gary. 2003. *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México: El Colegio de México.
- Glaeser, Edward. 2011. *The triumph of the city*. Estados Unidos: Penguin Books
- Goertz, Gary. 2005. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Estados Unidos: Princeton University Press
- González Ramírez, Raúl Sergio. 2012. La calidad de vida en Tijuana y Monterrey. Un estudio exploratorio-comparativo. *Frontera Norte*, 25, no. 49: 109-129.
- Graizbord, Boris. 2007. Governing Metropolitan Regions in Mexico: From theory to practice. En Blindenbacher, Raoul & Pasma, Chandra (Eds.) *A global dialogue on federalism*. Dialogues on local government and metropolitan regions in federal countries. Reino Unido: McGill-Queen's University Press
- Grazibord, Boris y Sotelo, Esthela. 2012. Servicios públicos y calidad de vida: acceso al agua en dos colonias periféricas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En Ziccardi, Alicia (coord.) *Op. Cit.*, 309 - 348

- Grindle, Merilee. 2007. *Going local. Desentralization, democratization and the promise of good governance*. Estados Unidos: Princeton Press.
- Harvey, David. 2006. The political economy of public space. En Setha Low y Neil Smith (eds.) *The politics of public space*. Nueva York: Routledge, 17-34
- Hollis, Leo. 2013. *Cities Are Good For You*. New York: Bloomsbury Press
- Isin, Engin F. (Ed.) 2000. *Democracy, citizenship and the global city*. Nueva York: Routledge
- Jacobi, Pedro Roberto y Besen, Gina Rizpah. 2012. Ciudad, medio ambiente y salud: en el caso de la región metropolitana de Sao Paulo. En Ziccardi, Alicia (coord.), *Op. Cit.*, 279 – 309
- Jiménez Barbosa, Wilson Giovanni y González Borrero, Jorge Iván. 2014. Calidad de vida urbana: una propuesta para su evaluación. *Revista de estudios sociales*. No. 49: 159 – 175.
- Keene, Derek. 2011. Ideas of the metropolis. *Historical Research*. Vol. 84, No. 225, pp. 379 – 398
- Kjaerluff, Finn y Barahona, Rodrigo. 2010. Preventing violence and reinforcing human security: a rights-based framework for top-down and bottom-up actions. *Rev Panam Salud Pública* 27 (5): 382 - 395
- Koorsgaard, Christine M. 1998. Comentario a ‘¿Igualdad de qué? y a ‘Capacidad y bienestar’. En Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (comps.) *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica, 84- 100
- Lang, Robert y Knox, Paul. 2009. The new metropolis: rethinking megalopolis. *Regional Studies*. Vol. 43, No. 6: 789 - 802
- Leuprecht, Christian y Lazar, Harvey. 2007. From multilevel to “multi-order” governance? Leuprecht, Christian y Lazar, Harvey. (Eds.) *Spheres of Government. Comparative studies of cities in multilevel governance systems*. Canada: Institute of Intergovernmental Relations.
- López, Sergio y Meneses, Rodrigo. 2010. Espacio público y derecho: reflexiones en torno a la apropiación de las calles en la Ciudad de México. En Merino, Mauricio (coord.) a *¿Qué tan público es el espacio público en México?* México: FCE, CONACULTA y Universidad Veracruzana, 226-251

- Loughlin, Martin. 1996. *Legality and Locality: the role of law in central-local government relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Low, Setha Smith, Neil. 2006. *The Politics of Public Space*. New York: Routledge.
- Manheim, Marvin. 1979. *Fundamentals of transportation system analysis*. Vol. 1. Cambridge: MIT Press.
- Marques, Eduardo Cesar Leao. 2012. *Opportunities and Deprivation in the Urban South. Poverty, Segregation and Social Networks in Sao Paulo*. Inglaterra: Ashgate.
- Mendieta, Eduardo. 2014. Área Metropolitana de Monterrey, la más desarrollada del país. *Milenio*, 29 de mayo, sección Regiones.
- Merino, Mauricio. 2006. La profesionalización municipal. En Merino, Mauricio (ed.). *Op. Cit.* 37-134
- Merino, Mauricio. 2010. Introducción a *¿Qué tan público es el espacio público en México?* México: FCE, CONACULTA y Universidad Veracruzana, 9 – 22.
- Mogens, Fosgerau y Small, Kenneth. 2013. Hypercongestion in downtown metrópolis. En *Journal of Urban Economics*. No. 76: 122-134
- Munck, Gerardo y Verkuilen, Jay. 2002. Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies* 35, no. 1: 5-34
- Myers, D. 1989. *Priorities in Austin's quality of life: evidence from the citizen. Third Report*. Texas: University of Texas Austin.
- Ogliastri, Enrique. 2011. Seguridad ciudadana. *Debates IESA*. XVI, no. 3
- Olvera, Alberto J. 2010. “Espacio público, sociedad civil y democratización en el México contemporáneo”. En Merino, Mauricio (coord.) *Op. Cit.*, 74-107
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2007. *The World Health Report 2007. A safer future: global public health security in the 21st Century* (Suiza: OMS) <http://www.who.int>
- Pardo, María del Carmen. 2014. La descentralización en México. En Díaz Aldret, Ana (coord.) *Gobiernos locales*. México: Siglo XXI / Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 115 - 139
- Pelling, Mark. 2003. *The vulnerability of cities: natural disasters and social resilience*. Londres. Earthscan

- Pérez M., Alberto. 1999. *La construcción de indicadores bioecológicos para medir la calidad del ambiente natural urbano*. Venezuela: Facultad de Arquitectura y Arte de la Universidad de los Andes.
- Pérez, Pedro. 2012. Servicios urbanos: la crisis de los modelos (entre lo privado y lo público, lo mercantil y la desmercantilización). En Ziccardi, Alicia (coord.) *Op. Cit.*, 349 – 374
- Pradila Cobos, Emilio. 2008. Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. *Territorios*, no. 18-19: 147 - 181
- Rabotnikof, Nora. 2010. Discutiendo lo público en México. En Mauricio Merino (coord.), *Op. Cit.*, 25-57
- Roback, Jennifer. 1982. Wages, rents and the quality of life. *Journal of Political Economy* 90, no. 6, 1257 – 1278.
- Rose, Niklas. (2000). Governing cities, governing citizens. En Isin, E. *Op. Cit.*, 95 - 109
- Roy, Ananya. 2009. The 21-st Century metropolis: new geographies of theory. *Regional Studies*. 45, no. 6: 819-830
- Salet, Willem. 2007. New metropolitan spaces and metropolitan strategies in the face of modernism. *Metropoles*. no. 2, 2007: 1-26
- Satterthwaite, David. 2003. The Links between Poverty and the Environment in Urban Areas of Africa, Asia and Latin America. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 590, Rethinking Sustainable Development (Noviembre): 73-92
- Schafran, Alex. 2014. Rethinking Mega-regions: sub-regional politics in a fragmented metropolis. *Regional Studies* 48, no. 4: 587-602
- Shah, Anwar. 1997. *Balance, accountability and responsiveness. Lessons about decentralization*. Washington: Banco Mundial.
- SEDESOL, CONAPO e INEGI. 2010. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México
- Sen, Amartya. 1998. Capacidad y bienestar. En Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (comps.), *Op. Cit.*: 54 - 83
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. México: Planeta

- Sennett, Richard. 2005. Capitalism and the city: Globalization, flexibility, and indifference. En Kazepov, Yuri. (ed.). *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements and the challenge to urban cohesion*. Reino Unido: Blackwell, 1-28
- Shatkin, Gavin. 2013. (ed.). *Contesting the Indian City*. Oxford: Blackwell/Wiley.
- Sobrino, Jaime. 2013. Urbanización en México: evolución contemporánea y prospectiva al año 2030. En Cabrero, Enrique (coord.) *Op. Cit.*, 65 - 116
- Steytler, Nico. 2007. Comparative Reflections on Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems. Blindenbacher, Raoul y Pasma, Chandra. (eds.) *Op. Cit.*, 3-8
- Torres, Andrés, Méndez-Fajardo, Sandra, López Kleine, Liliana, Galarza-Molina, Sandra y Oviedo, Nicolás. 2012. Calidad de vida y ciudad: análisis del nivel de desarrollo en Bogotá a través del método de necesidades básicas insatisfechas. *Estudios Gerenciales*. no. 29: 231 – 238
- Torres Fragoso, Jaime. 2012. Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. *Estudios Gerenciales* 28: 281-302
- Ugalde, Vicente. 2013. ¿Hacia una ciudad sostenible en México? En Cabrero, Enrique. *Op. Cit.*, 249 - 288
- Uribe Castro, Hernando. 2002. El lugar: entre candados, rejas y miedo. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* VII, no. 393
- Vanderschueren, Franz. 2001. De la violencia a la justicia y seguridad en las ciudades. En Mila Freire y Richard Stern, *Op. Cit.* México: Alfaomega/Banco Mundial, 87-107
- Wang, Chunchao, Hu, Jiliang y Yu, Jingwen. 2011. Can structural adjustment of government governance improve economic performance? The case of Wuhan Metropolis Circle in China. *Ekonomiska Istrazivanja*. no. 2: 77-88
- Wolman, Harold. 2012. What Cities Do: How much does urban policy matters. Mossberger, Karen, Clarke, Susan y John, Peter (eds.) *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Yates, Doug. 1978. *The Ungovernable City*. Boston: MIT Press.
- Ziccardi, Alicia. 2006. Políticas de inclusión social en las sociedades complejas. En Santiago Hurtado Martín (coord.) *Justicia, políticas públicas y bienestar social*.

Serie Necesidades Sociales y Políticas Públicas, número dos. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Escuela Nacional de Trabajo Social, 275-299

Ziccardi, Alicia, Vázquez, Isabel y Mier y Terán, Aruro. 2012. Pobreza urbana, segregación residencial y mejoramiento del espacio público en la Ciudad de México. En Alicia Ziccardi (coord.) *Op. Cit.*, 689-724