

# LAS INSTITUCIONES METROPOLITANAS DE GUADALAJARA

Alberto Arellano Ríos  
*El Colegio de Jalisco*

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Hasta el momento la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) ha sido estudiada desde la perspectiva que considera al crecimiento urbano como condicionante de su metropolización; los enfoques adoptados han sido el demográfico, el espacial y el funcional. De este modo, los trabajos que tratan el tema coinciden en proponer al proceso de aglomeración y urbanización del municipio central (Guadalajara) como la estrategia teórico-metodológica imperante que explica y condiciona las diversas problemáticas metropolitanas. Sin embargo, son pocos los autores que han abordado el tema desde el punto de vista de la gestión pública, la gobernabilidad o el diseño institucional.

Por lo tanto, en este artículo se analiza a la ZMG a la luz de los escasos organismos que podrían concebirse como metropolitanos; además se localiza su diseño institucional dentro del asociacionismo y la coordinación intermunicipal. Debe precisarse que abordar la ZMG desde dicha perspectiva conlleva a otro problema de fondo consistente en que las dinámicas que se suscitan entre la población, el territorio y el gobierno no siempre coinciden. No obstante, para gobernar o gestionar el territorio es necesario considerar las acciones y políticas públicas implementadas, o bien, tomar en cuenta cómo y bajo qué parámetros deben diseñarse los organismos que superan la fragmentación institucional o los limitados instrumentos jurídicos con los que cuentan, en este caso, los gobiernos estatales y municipales.

<sup>1</sup> El contenido de este capítulo forma parte de una investigación más amplia intitulada: “La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional”. El contenido de este texto fue el primer acercamiento al fenómeno en cuestión. Agradezco a Ziyra Rivera Godina por sus labores de asistencia.

Para dar una respuesta satisfactoria a la inquietud que surge acerca de los problemas que hay entre territorio, población y gobierno desde el diseño institucional, el presente capítulo se ha estructurado a partir de tres apartados. En el primero se contextualiza el fenómeno metropolitano y se define a la ZMG. En el segundo se esboza la gestión metropolitana desde el asociacionismo y la coordinación intermunicipal y finalmente, como segmento medular y más extenso, se traza la arquitectura institucional de los organismos metropolitanos existentes creados para la ZMG. En un primer momento se expone el diseño del Consejo Metropolitano y del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA); y posteriormente, se abordan las instituciones metropolitanas contempladas en la recién aprobada Ley de Coordinación Metropolitana: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto de Planeación Metropolitana y el Consejo Ciudadano Metropolitano.

#### CONTEXTUALIZAR Y DEFINIR A LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Dentro del fenómeno de las áreas o zonas metropolitanas, el tema clasificatorio o tipológico ha preocupado y ocupado a los urbanistas, arquitectos, economistas, demógrafos y geógrafos. La discusión ha partido de delimitar o precisar la dimensión territorial, espacial o funcional, de un espacio urbano que pueda ser considerado ciudad, área, zona o región metropolitana, ciudad-región o megalópolis. En estos conceptos nominales se ha tratado de insertar la noción de un conglomerado urbano, lo que ha generado un debate entre los especialistas tan intenso, que para salir del atolladero y con fines heurísticos en el presente trabajo se toma como base la delimitación de la ZMG que realizaron la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).<sup>2</sup>

Antes de proseguir es conveniente tener en cuenta algunas líneas de reflexión y evolución respecto del concepto de área metropolitana que expone Esteban Valenzuela, con el fin de contextualizar el fenómeno de la metropolización tapatía. El autor precisa que el término área metropolitana surgió

<sup>2</sup> *Delimitación de las zonas metropolitanas 2005*. México: Sedesol-Conapo-INEGI, 2007.

cuando la noción de *ciudad* dejó de ser equivalente a lo *urbano*, por lo que fue necesario encontrar otro concepto que diera cuenta de las áreas *urbanizadas* en torno de la ciudad central.<sup>3</sup> Sin embargo, el término de *área metropolitana* no ha sido siempre el mismo. Valenzuela menciona, por ejemplo, que en la década de 1950 prevaleció, al menos en la tradición estadounidense, la definición de que las áreas metropolitanas se identificaban según su número de habitantes. Posteriormente, durante los años sesenta, también en Estados Unidos, se intentó una mayor precisión del concepto al mantener los criterios poblacionales y la proximidad física, aunque se incluyó el criterio de que 75% de la población de los municipios cercanos al lugar central no se dedicaran a actividades agrícolas y tuvieran una densidad cuando menos 50 habitantes por kilómetro cuadrado.<sup>4</sup>

En cuanto a la tradición europea, Valenzuela explica que la definición de *área metropolitana* es menos clara debido a que existe una gran cantidad de delimitaciones administrativas y porque para efectos estadísticos no es reconocida como tal. Pese a ello podría decirse que en Europa prevalece una visión económica al respecto, y finalmente en la década de 1990 se le reconoció cuando se incluyeron tardíamente criterios poblacionales.<sup>5</sup>

Como sea, el artículo de Valenzuela es un texto que introduce en la problemática de las áreas metropolitanas latinoamericanas y anuncia sus dificultades de gobernabilidad al referir que en estos territorios hay: 1) la ausencia de una autoridad metropolitana, 2) una imprecisa y desdibujada ordenación urbanística, 3) una gestión sectorializada por medio de organismos específicos, y 4) una falta de coordinación entre los organismos creados que incide en una pésima o nula planificación metropolitana.<sup>6</sup>

En cuanto a la expansión física de las ciudades mexicanas, conviene recordar que inició en la década de 1940 hasta llegar al punto en el cual sistema urbano del país y, en particular en las zonas metropolitanas, se generaba 75%

<sup>3</sup> Esteban Valenzuela van Treek. “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio”. *Urbano*. Chile, Universidad del Bío-Bío, vol. 9, núm. 14, 2006, pp. 4-13; y “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio (2ª. Parte)”. *Urbano*. Chile, Universidad del Bío-Bío, vol. 10, núm. 15, 2007, pp. 7-19.

<sup>4</sup> Valenzuela, “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio (2ª Parte)”...pp. 6-8.

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> *Idem*.

del producto interno bruto (PIB).<sup>7</sup> En 45 años, el proceso de urbanización y modernización transitó hacia un fenómeno de metropolización. Los indicadores que sociológicamente dieron cuenta de esta nueva realidad fueron, por ejemplo, los siguientes (véase tabla 1):

- a) Si en 1960 había 12 zonas metropolitanas, en el año 2005 se reconocían 56.
- b) Si en 1960 se consideraron 54 delegaciones y municipios como metropolitanos, en el año 2005 se consideraron 345.
- c) Si en 1960 14 entidades federativas contaban con una zona metropolitana, para el año 2005 ya eran 29 estados los que estaban inmersos en el fenómeno de la metropolización.
- d) La población total que residía en las zonas metropolitanas pasó de 9 millones en 1960 a 57.9 millones en 2005.
- e) El porcentaje de la población nacional en las zonas metropolitanas pasó de representar 25.6%, que era la cifra en 1960, a 56% en 2005.
- f) El porcentaje de la población urbana aumentó de 66.3% en 1960 a 78.6% en 2005.<sup>8</sup>

Desde aquellas cinco zonas metropolitanas que en su momento reconoció Luis Unikel, pasando por las doce existentes en 1960, hasta las 56 que en 2005 reconoció la Sedesol, INEGI y Conapo (tabla 1), el fenómeno de metropolización no ha sido acompañado de un marco normativo que permita el diseño y la aplicación de instrumentos de planeación metropolitana.<sup>9</sup> Quizá el mecanismo con el que trata de resarcirse esta limitación sea la coordina-

<sup>7</sup> A decir de Conapo, INEGI y Sedesol, el proceso de metropolización en México inició con la conurbación de la delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal y con el municipio de Naucalpan en el Estado de México, inducido por Ciudad Satélite. *Delimitación de las zonas metropolitanas 2005, op. cit.*, pp. 7 y 9.

<sup>8</sup> INEGI, Conapo y Sedesol definen y delimitan a “la zona metropolitana como el conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía”. Los criterios para conformar las zonas metropolitanas partieron de tres criterios: 1) un “municipio central” en el que municipios que comparten una conurbación intermunicipal y cuya población en conjunto asciende a 50 000 o más habitantes; 2) una metropolización en la que se incluyen municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos; y 3) una metropolización que parte de criterios de planeación y política urbana, *ibid.*, pp. 21-24.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 9.

ción entre distintas esferas de gobierno y, en tiempos recientes, el asociacionismo municipal, aunque continúan siendo limitados.<sup>10</sup>

Tabla 1. Indicadores del proceso de metropolización

| Indicador                                | 1960 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 |
|--|------|------|------|------|------|
| Zonas metropolitanas                     | 12   | 26   | 37   | 55   | 56   |
| Delegaciones y municipios metropolitanos | 64   | 131  | 155  | 309  | 345  |
| Entidades federativas                    | 14   | 20   | 26   | 29   | 29   |
| Población total (millones)               | 9.0  | 26.1 | 31.5 | 51.5 | 57.9 |
| Porcentaje de la población nacional      | 25.6 | 39.1 | 38.8 | 52.8 | 56.0 |
| Porcentaje de la población urbana        | 66.3 | 71.1 | 67.5 | 77.3 | 78.6 |

Fuente: *Delimitación de las zonas metropolitanas 2005, op. cit.*, p. 10.

En cuanto al fenómeno de metropolización y de cambio social en Guadalajara, se han identificado dos grandes momentos. A decir de Patricia Arias, el primero se suscitó entre los años de 1950 y 1980; en este periodo la ciudad vivió sus mejores momentos de desarrollo económico y crecimiento urbano. El segundo, veinte años más tarde, se dio a partir del año 2000 cuando se conformó un complejo, enorme, discontinuo y conflictivo espacio metropolitano; además, se desplazó parte de la población vecindada en Guadalajara a los municipios circundantes.<sup>11</sup>

En ambos periodos la capital tapatía experimentó la conurbación y articulación funcional de la ciudad central. En 1960 se anexaron físicamente los municipios de Tlaquepaque y Zapopan, y en 1980 se ligó a Tonalá al conjunto urbano. Los cuatro municipios ya compactados conformaron la *primera corona metropolitana*, que abarcó un radio aproximado de 15 km a partir del centro.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Estos instrumentos serán precisados conceptual e institucionalmente más adelante, en tanto lo que este apartado busca es definir y contextualizar la ZMG.

<sup>11</sup> Patricia Arias. “De ciudad a metrópoli. La sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara”. Octavio Urquidez (coord.). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010, p. 27.

<sup>12</sup> Felipe Cabrales Barajas. “El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara”. Octavio Urquidez (coord.). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010, p. 79.

Más tarde, en el año 2005 el fenómeno de conurbación demográfica se reflejó, por ejemplo, en una población de 4 095 853 habitantes, y la metropolización contempló, además de los cuatro municipios anteriores, una *segunda corona metropolitana* conformada por los municipios de El Salto, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacán de los Membrillos. Estos municipios participaron en el fenómeno de metropolización con una población de 367 388 habitantes. Con la segunda corona, el área metropolitana se extendió aproximadamente 35 kilómetros a partir del centro de Guadalajara.<sup>13</sup>

Lo anterior tuvo como consecuencia que Guadalajara, ahora entendida como metrópoli, se encontrara en una crisis urbana sin precedentes, visible en la problemática de un crecimiento urbano poco proclive a la disciplina urbanística y un esquema caduco de movilidad.<sup>14</sup> Pese a esto, y a decir de Felipe Cabrales, Guadalajara ostenta una tradición añeja en materia de planificación urbana. De ello nos da cuenta la Ley de Mejoramiento de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala, publicada en 1947; un instrumento que consideró tempranamente la escala metropolitana. Luego vino el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara que se aprobó en 1982 y que de hecho, hasta el año de 2010, no había sido reemplazado pese a las nuevas dinámicas urbanas.<sup>15</sup>

Si bien es cierto que los instrumentos anteriores se enmarcan en la planeación urbana, la verdad es que esta con respecto del marco jurídico e institucional presenta contrastes o asimetrías. Esto se debe a que el desarrollo urbano se diluyó, independientemente de su valoración, a favor de las instancias municipales en términos formales, y hacia los promotores inmobiliarios en términos informales y como práctica política. En el contexto social y en la cuestión urbana impera llanamente la ley del mercado sobre la planeación o la corrupción. De este modo, al menos desde la década de los noventa, la negociación política y los intereses privados han sometido el desarrollo urbano.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 79-80.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 85-86.

<sup>16</sup> Juan Ignacio Barragán Villarreal. “Hacia una política de desarrollo metropolitano. Propuesta de una federación de asociaciones de urbanismo”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional La Coordinación en las Metrópolis: El Desafío del Diseño Institucional. Zapopan, El Colegio de Jalisco, 21 de octubre de 2010.

En suma, y desde el ámbito nacional, en el marco jurídico no existe el tema de *ciudad*. Cabe mencionar que hay iniciativas y programas federales que intentan abordarlo; por ejemplo, los fondos metropolitanos, los programas de inversión a entidades federativas, la modernización de infraestructura municipal y social, así como los fondos de fortalecimiento a los municipios y las entidades federativas. En el ámbito estatal y en algunas áreas metropolitanas, a pesar de que se han implementado esquemas como la creación de organismos metropolitanos especializados, fondos metropolitanos en donde participan sólo el gobierno estatal y los municipios, o bien únicamente los municipios, así como mecanismos de asociacionismo cuyo carácter es voluntario, lo cierto es que hay un desfase.<sup>17</sup> Se ha llegado al punto en el cual, después de contextualizar el fenómeno metropolitano, es necesario delinear y cuestionar las experiencias institucionales implementadas y diseñadas para gestionar el territorio de la ZMG, no sin antes precisar que el marco analítico que lo permite es el asociacionismo y la coordinación intermunicipal.

#### LA GESTIÓN METROPOLITANA: ASOCIACIONISMO Y COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL

A finales de la década de 1990, Juan Manuel Ramírez Sáiz precisó que, desde una perspectiva política, era conveniente distinguir dos niveles en las principales conurbaciones del país: en el primero, el hecho de que para regular, gobernar y administrar los múltiples problemas que surgen en una área metropolitana, interactúan los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en mayor grado que en ciudades y municipios no conurbados; y en el segundo, que el papel específico de liderazgo en este tipo de ciudades en el sistema político se desempeñaba dentro de una lógica coyuntural.<sup>18</sup>

Esto condicionaba de entrada problemas de gobernabilidad si a ésta se le asocia con el orden político. De ser el caso, mantener el equilibrio entre eficacia y legitimidad con el fin de garantizar estabilidad al sistema político, se complicaba cuando países como los nuestros estaban inmersos en procesos de transición democrática y globalización.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Juan Manuel Ramírez Sáiz. "Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas". *Espiral*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, vol. VI, núm. 16, septiembre-diciembre de 1999, p. 188.

<sup>19</sup> *Idem.*

En tal marco, las relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas, al no existir un gobierno metropolitano en sentido estricto, el eje de la gestión y la administración de estos conglomerados urbanos constituían una preocupación pública y académica. Esto condicionaba que la gestión metropolitana fuera vista entonces como el proceso mediante el cual los niveles de gobierno implicados captaban, definían y canalizaban la demanda social de bienes públicos y organizaban o regulaban su oferta.<sup>20</sup>

De manera temprana y para hacer frente a esta situación, en México se han creado comisiones de conurbación, consejos metropolitanos, comités de planeación y otras instancias similares. No obstante, el problema que tienen estos organismos es que su carácter técnico no está respaldado por una solidez jurídica y política; de ahí que sus propuestas, acciones y decisiones no obliguen a su cabal cumplimiento.<sup>21</sup>

Instancias similares se crean para la prestación de servicios a nivel de una conurbación, tales como el agua potable, el transporte, la seguridad pública, etc. Aunque algunos operan con relativa eficacia, el problema de fondo es el mismo: la poca estabilidad y problemas de solidez institucional.<sup>22</sup>

En la misma situación se encuentra la planeación metropolitana. Si bien es cierto que se han creado comisiones, consejos y comités intermunicipales, el problema es que la planeación es indicativa y —en el mejor de los casos— normativa, nunca ejecutiva; es decir, pueden sugerir e inducir procesos, pero nunca aplicarlos y mucho menos imponerlos.<sup>23</sup>

En suma, Ramírez Sáiz concluye que en México resulta paradójico hablar de gobernabilidad metropolitana en el sentido estricto, pues no hay gobiernos

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 196.

<sup>21</sup> La función formal de estas instancias es la concertación y la gestión, así como la vigilancia y el control de las inversiones que otras dependencias realizan en la respectiva metrópoli. Su ejercicio se basa en mecanismos de coordinación y en convenios; pero sus funciones y mecanismos tienen roles ambiguos. *Ibid.*, p. 201.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 202.

<sup>23</sup> Sus planes tienen carácter regulatorio y preventivo. En la planeación de las conurbaciones privan dos grandes limitaciones. Primero, la ausencia de mecanismos que garanticen la concertación política entre los municipios involucrados y que permitan crear las condiciones para el desarrollo de políticas de interés metropolitano. Segundo, la falta de entendimiento entre las autoridades implicadas en las zonas conurbadas, para administrarlas y gobernarlas desde una perspectiva de unidad y con un enfoque metropolitano. *Ibid.*, p. 203.



metropolitanos ni mucho menos derechos metropolitanos reconocidos. No obstante, es válido y necesario analizar ambas realidades por los roles políticos –además de económicos y sociales– que desempeñan las grandes ciudades. En primer lugar, es decisivo evaluar la eficacia y legitimidad con la que cuentan los gobiernos implicados –municipales, estatales y federales–, así como las instancias metropolitanas operantes –comisiones de conurbación, consejos metropolitanos, comités de planeación y coordinaciones sectoriales–, en relación con asuntos metropolitanos.<sup>24</sup>

Así, las estrategias para resarcir la fragmentación institucional en la gestión política del territorio metropolitano, si se considera la importancia y el papel central del municipio, siguen dos tipos de modelo: el supramunicipal y el intermunicipal.<sup>25</sup>

El modelo intermunicipal, en específico la bibliografía concerniente a la cooperación intermunicipal, se agrupa básicamente según dos perspectivas: la anglosajona y la europea. Los debates entre ambas giran en torno de la cooperación intermunicipal *vs.* la recomposición geográfica, o bien la cooperación intermunicipal como alternativa a la privatización.<sup>26</sup> En este sentido, la coordinación y la asociación pueden incluirse, en cierto modo, en los tópicos

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 219.

<sup>25</sup> Sobre estos temas consúltese a Valenzuela van Treek, “Las áreas metropolitanas...”, p. 12; así como las siguientes obras en castellano: Eduardo Rojas. “El gobierno de las regiones metropolitanas de Latinoamérica”. Octavio Urquidez (coord.). *La reinvención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010, pp. 163-192; Eduardo Rojas. “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo”. Eduardo Rojas *et al.* (eds.). *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID, 2005, pp. 35-59; Christian Lefèvre. “Gobernabilidad democrática de áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades Latinoamérica”. Eduardo Rojas *et al.* (eds.). *Gobernar las metrópolis...*; Jeroen Klink. “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”. Eduardo Rojas *et al.* (eds.). *Gobernar las metrópolis...*; Eduardo Rodríguez-Oreggia y Rodolfo Tuirán Gutiérrez. “La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”. *Gestión y política pública*. México, CIDE, vol. xv, núm. 2, 2006, pp. 393-409; María Cadaval y Luis Caramés. “Una aproximación a los modelos de intermunicipalidades”. *Urban Public Economics Review*. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, núm. 6, 2006, pp. 33-67; José Luis Valencia Abundis. “La intermunicipalidad en contextos metropolitanos”. José Trinidad Padilla López *et al.* *Alternativas para una nueva gobernanza ambiental. Intermunicipalidad y desarrollo territorial*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Gobierno de Jalisco, 2009; Vicente Ugalde. “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México”. *Estudios demográficos y urbanos*. México, El Colegio de México, vol. 22, núm. 2, mayo-agosto de 2007, pp. 443-460; Antonio Sánchez Bernal. “Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco” (mecanoescrito).

<sup>26</sup> Sánchez Bernal, *op. cit.*, p. 2.

de la cooperación intermunicipal, ya que el debate tiene que ver con la forma de hacer congruentes los territorios administrativos desde una perspectiva funcional. Ahora bien, es sabido que los límites políticos, a menudo obsoletos, son desbordados, mostrando efectos *spillover* y de congestión; ello finalmente conduce a una mala asignación de recursos y a un gobierno ineficiente. Para hacer frente a esta situación, la intermunicipalidad es vista como un medio adecuado para racionalizar la oferta de bienes y servicios locales. Entonces, la intermunicipalidad es una vía blanda, pues la cooperación entre los ayuntamientos reforma las estructuras administrativas locales al permitir que se aprovechen las ventajas relativas en una escala mayor de gestión.<sup>27</sup>

Lo anterior se vuelve importante porque en México, al tener al municipio libre y autónomo como la base institucional del Estado mexicano, el modelo de relaciones gubernamentales que se desprenden tiene en la coordinación y la asociación intermunicipal, con variantes y matices, una alternativa ante la dificultad de crear gobiernos metropolitanos y regionales.<sup>28</sup> No obstante, como plantea Vicente Ugalde, el debate no deja de renovarse.<sup>29</sup>

De este modo, hay una discusión intensa, por un lado, entre quienes desean la creación de gobiernos e instancias que relacionen en lo jurídico y político a la entidad federativa y el municipio, y por el otro, quienes defienden acérrimamente al municipio libre. Entre ambas posiciones se ubica, por tanto, la coordinación y el asociacionismo municipal. De ahí que la intermunicipalización salve la “coordinación” entre autoridades implicadas en una región metropolitana. Esto es así porque la asociación y la coordinación intermunicipal, en el régimen jurídico actual, son las únicas vías institucionales para gobernar las metrópolis. En consecuencia, Ugalde cuestiona de manera enfática

<sup>27</sup> Cadaval y Caramés, *op. cit.*, p. 42.

<sup>28</sup> Para tener una idea sobre este debate véase: Miguel Bazdresch Parada. “El Municipio”. Héctor Raúl Solís Gadea y Karla Alejandrina Planter Pérez (coords.). *Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Coecytjal, 2010; José María Muriá. *Desacralización del municipio. Ni tanto que quemé al santo...* Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2008; Ugalde, *op. cit.*; Mauricio Merino. “Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional”. Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.). *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes y seguridad nacional*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa; y Alberto Arellano Ríos. “El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”. *Región y Sociedad*. Hermosillo, El Colegio de Sonora, núm. 52, septiembre-diciembre de 2011.

<sup>29</sup> Ugalde, *op. cit.*, p. 451.

el debate que plantea la dicotomía “consolidación *vs.* fragmentación”, ya que constituye un campo que no permite avanzar hacia la fusión de gobiernos de territorios contiguos (consolidación), o bien, permanecen en un esquema de no-fusión.<sup>30</sup>

Para Vicente Ugalde, en México ha habido más de treinta años de silencio y parálisis en la coordinación intermunicipal. Si la coordinación es difícil, más remota es la fusión; de ahí que los gobiernos metropolitanos y regionales sean una posibilidad lejana. Desde tal consideración, la coordinación intermunicipal es la figura y el recurso mediante el cual los municipios mexicanos pueden articular sus esfuerzos y hacer frente a sus compromisos. Sin embargo, la acción pública metropolitana debe hacer que intervengan no sólo los gobiernos municipales –y delegaciones en el caso del Distrito Federal–, sino que también participen empresas parapúblicas, privadas, grupos económicos, círculos de expertos y asociaciones de ciudadanos.<sup>31</sup>

Se ha delineado entonces el marco institucional que permite la gestión metropolitana, surgido principalmente de las reformas constitucionales de 1983 y 1999. La segunda reforma constitucional, en particular, cambió la forma de ver al gobierno municipal en el sistema político. En cuanto a la capacidad administrativa reconocida en la reforma de 1983, la reforma de 1999 le abonó al conceder a los municipios mayor autonomía y reconocer jurídicamente el vínculo y el mandato imperativo que emanaba de la elección popular de sus ayuntamientos. Además, la figura del asociacionismo se sumaba a la coordinación contemplada en la reforma constitucional de 1983.

Desde entonces las asociaciones intermunicipales se utilizan para la provisión de servicios o para la coordinación en otros temas. De tal modo, asociación y coordinación se presentan como alternativas dentro de un panorama donde la falta de recursos económicos o de capacidades institucionales las vuelven estrategias viables.

No obstante, en relación con el punto anterior, Eduardo Rodríguez y Rodolfo Tuirán precisan que tanto la probabilidad de asociación entre los municipios del país como los factores, barreras o incentivos para que esto se

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> Al respecto Vicente Ugalde dice que aunque no es la regla, en algunos casos la naturaleza de la acción pública propicia que la participación del gobierno sea no como autoridad, sino como un actor que se relaciona de igual a igual con los demás participantes. *Ibid.*, pp. 453-454

dé, no son como podrían pensarse. El uso de estos mecanismos no está en función del tamaño de los municipios mexicanos sino del grado de marginación, la existencia de información y asesoría, la localización geográfica y el nivel legislativo del estado en la materia.<sup>32</sup>

En suma, para tratar el asunto metropolitano, el sistema político y administrativo en México ha ideado cuatro esquemas: 1) la creación de organismos metropolitanos especializados, 2) la constitución de fondos metropolitanos, 3) el asociacionismo voluntario y, 4) la concertación obligatoria.<sup>33</sup> Cabe mencionar que las instituciones metropolitanas diseñadas, que de algún modo funcionaban plenamente en Guadalajara, se incrustan en algunos de estos esquemas; aunque es preciso aclarar que en la experiencia tapatía puede haber organismos con pretensiones metropolitanas que no podrían ajustarse a los parámetros institucionales planteados en este capítulo. De hecho, son pocos los que tienen una fortaleza institucional ya sea por un andamiaje normativo o por la práctica política.<sup>34</sup>

Con el fin de comprender esta situación en la ZMG, vale la pena precisar que la coordinación metropolitana y la cooperación intermunicipal aplicada con las anteriores características tiene sus orígenes, a decir de Antonio Sánchez, en esquemas de cooperación impulsados básicamente por el gobierno del estado. Por lo tanto, el esquema de cooperación intermunicipal fue en sus inicios inducido o vertical, y los organismos que se insertaron en esta lógica son el SIAPA, que se creó en 1978, la Policía Intermunicipal de la ZMG, que se mantuvo hasta 1989, y el Consejo Metropolitano de Guadalajara, que se fundó en 1989 con el objetivo de coordinar y regular el crecimiento urbano de la ZMG.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez, *op. cit.*, p. 393.

<sup>33</sup> Barragán Villarreal, *op. cit.*

<sup>34</sup> Casos de este tipo son, por ejemplo, el Comité Técnico para la racionalización del Transporte Urbano de la Zona Metropolitana de Guadalajara y los acuerdos que respecto de la metropolización de la seguridad pública plantearon en su momento los ayuntamientos de la ZMG. Otra instancia con características metropolitanas que nos da cuenta Erick González es el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano que tenía como objetivo promover la participación social y de consulta del Poder Ejecutivo para impulsar el desarrollo urbano. Pero, como se sabe, no ha funcionado como se esperaba. Véase Erick González Santos. *Legislación y planeación del desarrollo urbano en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, CUAAD, 2006, pp. 88-89.

<sup>35</sup> Sánchez Bernal, *op. cit.*, p. 13.

De ahí que las experiencias y los problemas derivados del fenómeno de metropolización de Guadalajara, específicamente de la conurbación, obliguen a dar cuenta de la arquitectura institucional de los pocos organismos metropolitanos existentes en los esquemas aludidos. Del mismo modo, es necesario poner en el centro de la discusión a las instancias metropolitanas formuladas al inicio de la segunda década del siglo XXI, ya que dan cuenta, por un lado, de los temas de agenda en materia de gestión metropolitana y, por otro, de la manera de diseñar o plantear las soluciones a los problemas de gobernabilidad y gestión metropolitana.

#### LAS INSTITUCIONES METROPOLITANAS CREADAS PARA LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Antes de trazar el diseño institucional tanto de los organismos metropolitanos existentes, que han demostrado ser sólidos y eficaces para la ZMG, como de los diseñados para mediano plazo, hay que recordar que desde el enfoque de la gestión pública y el diseño institucional las instituciones son andamiajes normativos. Su estabilidad no se explica sólo por la base jurídica, sino también por un componente político que permite su desarrollo y estabilidad en el tiempo. Pero si la institución se fundamenta únicamente en las condiciones políticas coyunturales, es decir, en la voluntad de los actores, el contexto político es de poca ayuda. Es cierta la necesidad de que la institución cuente con una fuerte cimentación jurídica y normativa, pero a su vez la práctica política, además de ser acorde con el andamiaje normativo, debe ir en consonancia con el fortalecimiento de la institución. Se establece así una doble relación de ida y vuelta entre ambas condiciones.

En la lógica anterior, los párrafos siguientes abordarán el andamiaje normativo de las instituciones metropolitanas en Guadalajara que el contexto político-institucional permite establecer. Por cuestiones heurísticas se prescinde de un análisis minucioso del contexto, las coyunturas y prácticas políticas, para centrar el análisis sólo en la arquitectura institucional. Por supuesto, se reitera que detrás de ellas y de manera inicial están la coordinación y el asociacionismo municipal, por lo que su contenido, alcances y limitaciones serán aclarados a la hora de bosquejar las instituciones. Para tal fin se estudian los organismos metropolitanos de Guadalajara a partir de: a) la forma en que

se han conceptualizado jurídicamente, y *b*) su estructura institucional; de esta manera se hilvanará su integración, atribuciones y competencias.

### *Las instituciones existentes*

#### Consejo Metropolitano

La primera institución metropolitana sólida en Guadalajara, pese a que pudiera ser cuestionada, es el Consejo Metropolitano de Guadalajara, creado en 1989, y que tiene como sustento normativo un acuerdo intermunicipal. En el documento original de su creación, el consejo fue concebido como un organismo de coordinación y concertación en el que participaban diferentes instancias de los gobiernos federal, estatal y los ayuntamientos de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.<sup>36</sup>

En el acuerdo inicial se puede apreciar, como resultado de la reforma constitucional de 1983 y de los esquemas de coordinación fiscal previamente establecidos, que los municipios pueden coordinarse para ciertos asuntos. Además, el documento signado decía tener como base su apego al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el entonces Título Quinto de la Constitución Política de Jalisco y la Ley Orgánica Municipal.<sup>37</sup>

El acuerdo contempló que el Consejo Metropolitano fuera integrado por un presidente, que era el gobernador del estado; un vocal ejecutivo y los consejeros, que eran los presidentes municipales de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, así como los titulares de la Secretaría General de Gobierno, Desarrollo Urbano y Rural, Finanzas, Vialidad y Transporte, Promoción y Desarrollo Económico, Turismo, Salud y Educación. De igual modo, eran consejeros el procurador de Justicia, el director general del SIAPA y algunos delegados federales, entre ellos, el delegado de la Comisión para la Regulariza-

<sup>36</sup> El acuerdo contemplaba que, a invitación expresa de los integrantes formalmente reconocidos, podrían formar parte los ayuntamientos de El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga, con la intención de analizar los asuntos que competieran a su jurisdicción y como consecuencia del crecimiento natural de la Zona Metropolitana que ya se contemplaban. Véase el “Acuerdo que crea el Consejo Metropolitano de Guadalajara y el Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara” (<http://congresoweb.congreso.jal.gob.mx>), junio de 2012.

<sup>37</sup> *Idem*.

ción de la Tenencia de la Tierra. Además, el Consejo Metropolitano contaba con un secretario técnico.<sup>38</sup> Desde entonces han variado poco las atribuciones y las competencias del Consejo Metropolitano cuya función nodal en la gestión metropolitana es la de ser un espacio para coordinar y decidir la obra pública metropolitana.<sup>39</sup>

En términos puntuales, el Consejo Metropolitano tiene como atribución revisar, y en su caso, presentar propuestas para la actuación del Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, así como de los planes parciales de desarrollo urbano de los municipios.<sup>40</sup>

En el plano formal tiene tareas sustantivas, tales como establecer políticas de desarrollo urbano y gestionar ante el gobierno federal las acciones tendientes a la creación oportuna de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda popular. Asimismo, debe determinar una política integral de vivienda popular que comprenda la adquisición de suelo, el financiamiento, la edificación y la introducción de los servicios básicos, así como acciones y medidas concretas que tiendan a reducir los niveles de contaminación atmosférica en la zona metropolitana. Otras tareas son definir una política de conservación del patrimonio histórico que incluya acciones de estímulos y sanciones, opinar sobre los proyectos ejecutivos de infraestructura urbana, y concretar un programa metropolitano de vialidad, así como de equipamiento urbano y dotación de servicios que se sustente preferentemente en los esquemas de plusvalía, entre otras.<sup>41</sup>

No obstante, como se dijo llanamente, en la práctica el Consejo Metropolitano se encarga de plantear y decidir la obra pública. Pese a que pudiera ésta ser una limitante, el Consejo Metropolitano es un espacio de negociación política en donde, si bien es cierto que algunas veces la partidización

<sup>38</sup> Véase *idem.*, artículo 6.

<sup>39</sup> El papel central del Consejo Metropolitano en la obra pública quedó asentado cuando, además de la aportación de recursos financieros para un fondo común por parte de los gobiernos estatal y municipales, esta instancia decidió cómo y dónde ejercer otros recursos públicos. Por ejemplo, en el año 2011 se ejercerían 1 250 millones de pesos correspondientes al Fondo Metropolitano, una partida federal. Estos recursos fueron asignados a Jalisco desde el año 2008 pero por coyunturas políticas no se habían ejercido. Finalmente, la Secretaría de Desarrollo Urbano los invirtió, no sin antes haberse pasado por el Consejo Metropolitano. “Ejercerá Consejo Metropolitano mil 250 mdp para obras viales en Jalisco”. *El Informador*. Guadalajara, 23 de julio de 2011.

<sup>40</sup> Véase “Acuerdo que crea el Consejo Metropolitano de Guadalajara...”, *op. cit.*, el artículo 5.

<sup>41</sup> Cfr. *idem.*

y las coyunturas someten su vida interna y el desarrollo urbano, también se discuten y deciden las obras de infraestructura con carácter metropolitano.

Se debe recordar que en el país hay un contraste entre la urbanización y el desarrollo institucional metropolitano que se diluye, en términos formales hacia las instancias municipales, y hacia los promotores inmobiliarios en términos informales. En este contexto, Ignacio Barragán señala enfático que el Consejo Metropolitano de Guadalajara es de las pocas instancias metropolitanas existentes y sólidas en México.<sup>42</sup> Esto es así porque, como ya se puntualizó, en el Consejo se negocian o deciden los fondos metropolitanos, la inversión en infraestructura que hacen el gobierno de Jalisco y los ayuntamientos, los fondos de inversión a las entidades federativas y modernización de los municipios, entre otros asuntos.

### Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado

El SIAPA es un organismo que nació, al igual que el Consejo Metropolitano, por iniciativa del gobierno de Jalisco; de manera que ambas son instituciones concebidas bajo la lógica vertical, y en inicio fueron mecanismos de cooperación intermunicipal inducidos por el Ejecutivo estatal cuando imperaba un sistema de partido hegemónico. Sin embargo, con la alternancia y pluralización partidista, tanto la descentralización, algunas reformas constitucionales, como la puesta en práctica del federalismo, provocaron que las relaciones intergubernamentales en las áreas metropolitanas se hicieran más complejas.

Desde luego, las condicionantes anteriores obligaron a adecuar el marco normativo del SIAPA, no así en el caso del Consejo Metropolitano. Una diferencia sustancial en el diseño institucional original del SIAPA y el que se constituyó en la segunda década del siglo XX, fue que el Poder Ejecutivo ya no lo encabezaba o dirigía.<sup>43</sup>

No obstante, desde su etapa inicial el SIAPA fue considerado un organismo público descentralizado encargado de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado. En su etapa primigenia el gobierno recaía en un Consejo de Administración y en un director general designado por el gobernador.

<sup>42</sup> Barragán Villareal, *op. cit.*

<sup>43</sup> Véase Decreto 9765. Ley para el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y del Estado de Jalisco. Guadalajara, Congreso de Jalisco, 27 de marzo de 1978.



Originalmente, el Consejo de Administración se integraba por el Ejecutivo estatal; el director general y un representante de los ayuntamientos de la zona metropolitana; el secretario de Desarrollo Urbano y Rural; el secretario de Finanzas, que era el tesorero del Consejo; la Cámara de la Propiedad Urbana de Jalisco; dos representantes, uno por cada una de las centrales obreras mayoritarias; y cada uno de los ayuntamientos que en el futuro llegarían a integrarse al Sistema.

La nueva situación en el sistema político, en particular debido a la reforma constitucional al artículo 115 en 1999, obligó a que los municipios de la ZMG readecuaran el marco institucional del SIAPA dentro de la figura de la asociación intermunicipal.<sup>44</sup>

Una de sus fortalezas institucionales que ha estado presente desde su creación, es el hecho de que el SIAPA es un organismo público descentralizado, lo que le da solidez institucional. Sin embargo, a su vez, dicha estabilidad queda mermada por los problemas financieros que conlleva. Ante esta situación, en su readecuación institucional se buscó otorgarle más instrumentos coercitivos para tratar de resarcir esta problemática.

En el nuevo ordenamiento jurídico, el SIAPA es un organismo público descentralizado intermunicipal con personalidad jurídica y patrimonio propios, pero además cuenta con el carácter de organismo fiscal autónomo con respecto a los adeudos de los usuarios morosos. El nuevo acuerdo signado por los ayuntamientos metropolitanos aún reconocía que la administración del organismo estuviera a cargo de un Consejo de Administración, un director general designado por el propio consejo y las dependencias que se estimaran convenientes para cumplir sus objetivos.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Véase el “Convenio de Asociación Intermunicipal para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición final de las aguas residuales, S.I.A.P.A”. *Periódico Oficial de Jalisco*. Guadalajara: Congreso de Jalisco, núm. 37, sección II, 6 de junio de 2002, pp. 3-15. Cabe decir que el convenio previo de Asociación Intermunicipal se firmó el 7 de febrero de 2002 y está integrado como addendum al convenio de junio de 2002. El SIAPA también cuenta con otro soporte jurídico: la “Ley que otorga el carácter de organismo fiscal autónomo al organismo público descentralizado intermunicipal, denominado Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado”. Véase el Decreto 19482, Ley que otorga el carácter de organismo fiscal autónomo al organismo público descentralizado intermunicipal, denominado Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado. *Periódico Oficial de Jalisco*. Guadalajara: Congreso de Jalisco, núm. 39, sección II, 11 de junio de 2002, pp. 3-4.

<sup>45</sup> “Convenio de Asociación Intermunicipal para la prestación...”

El convenio de asociación determinó que el Consejo de Administración era el máximo órgano del SIAPA, pero su diseño difería al del organismo inicial. Ya no estaba encabezado y dirigido por el Ejecutivo estatal, sino que la presidencia recaía en un miembro designado entre los miembros de consejo. El órgano máximo del SIAPA ahora se integraba por el presidente, el director general del organismo, dos representantes por cada ayuntamiento que suscribían el acuerdo (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá), y tres representantes del Poder Ejecutivo de Jalisco. Además, el Consejo de Administración contaba con un secretario designado por sus mismos integrantes.

En los nuevos lineamientos institucionales, el Consejo de Administración podía invitar a participar a sus sesiones a funcionarios del gobierno estatal o expertos que se relacionaran con los temas o asuntos de los que se ocupaba el SIAPA. La participación de estos invitados en el consejo únicamente consistía en contar con derecho de voz. Por lo tanto, los miembros del Consejo de Administración con voz y voto, es decir los ayuntamientos metropolitanos a excepción director y del secretario, eran los integrantes que por ley eran considerados.<sup>46</sup>

Como se puede notar en el convenio de asociación, la función del SIAPA era el mismo que contempló el Decreto 9765. No obstante, como resultado de la reingeniería institucional, las atribuciones y competencias contempladas ahora eran formular, justificar y autorizar su presupuesto de egresos; proponer a los ayuntamientos que integran el organismo las tarifas y lineamientos para el cobro de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales, antes del 15 de julio de cada año, con el fin de que los montos se sometan a la aprobación del Congreso del Estado; nombrar y remover al director general del organismo; formular, aprobar y modificar los sistemas de recaudación y manejo de los fondos derivados del organismo; celebrar al menos una sesión ordinaria al mes y las extraordinarias que solicite cualquier miembro del consejo, así como administrar los bienes y negocios del organismo; entre otros quehaceres de tipo técnico y administrativo.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> El mismo convenio contempla que los municipios que forman parte del organismo, y por conducto de sus ayuntamientos, puedan establecer políticas tendientes a beneficiar a ciertos sectores de la población, ya sea subsidiando las tarifas a pagar o bien la cancelación de adeudos o de accesorios fiscales. *Idem.*

De lo expuesto puede apreciarse, por un lado, un proceso de metropolización anárquico en Guadalajara y, por el otro, un marco político-institucional que impide la conformación de una autoridad única metropolitana y poco incentivadora de los acuerdos; además, una partidización de los temas, burocracias que se superponen, falta de recursos y un bajo nivel de participación ciudadana. Por ello, los actores de la ZMG se han visto obligados a diseñar e implementar algunas instituciones de carácter metropolitano, con relativa eficacia, aunque otras aún permanecen en la fase de diseño y formulación.

*Las instituciones metropolitanas formuladas*<sup>48</sup>

Al ver en las instituciones metropolitanas, diseñadas al inicio de la segunda década del siglo XXI, temas de agenda pública, el problema se coloca ahora en una situación intermedia. Se ha definido en cierto modo un problema y se ha distinguido un proceso decisorio o de implementación.<sup>49</sup>

Empero, en el caso que ocupa a este capítulo hay un matiz. Entre diversos actores sociales, políticos y económicos se consensuó la naturaleza y dimensión del problema en el sentido de que se debía actuar y crear un entramado institucional que permitiera hacer frente a los problemas urbanos metropolitanos de la ZMG. Si bien es cierto que el proceso decisorio había concluido cuando en enero de 2011 el Congreso de Jalisco aprobó por unanimidad la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco,<sup>50</sup> el proceso de implementación y la evaluación de los resultados aún estaban lejos.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> El trazo institucional de los siguientes organismos tiene como base la Ley de Coordinación Metropolitana que aprobó el Congreso de Jalisco.

<sup>49</sup> Wayne Parsons. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Mino y Dávila-Flaco-México, 2007, p. 117.

<sup>50</sup> Un año antes, el gobernador Emilio González Márquez vetó la Ley de Coordinación Metropolitana que aprobó la LVIII Legislatura. Entre sus observaciones a la primera Ley de Coordinación Metropolitana, el ejecutivo estatal argumentó que dicha ley: 1) resultaba inconsistente y contradictoria en la integración de las áreas metropolitanas; 2) el procedimiento de coordinación debía ser común para todas las áreas metropolitanas, no exclusivo para Guadalajara; 3) se propuso crear dos regímenes distintos de agrupación, uno para Guadalajara y otro para el resto de posibles zonas metropolitanas al interior del estado. Con la finalidad de no cometer los mismos errores, las comisiones de Puntos Constitucionales, Desarrollo Urbano y Asuntos Metropolitanos del Congreso de Jalisco realizaron foros de consultas con autoridades municipales y expertos en la materia. Véase “Aprueba el Congreso Ley de Coordinación Metropolitana”. *El Informador*. Guadalajara, 13 de enero de 2011.

<sup>51</sup> Parsons, *op. cit.*

Expresamente la Ley de Coordinación Metropolitana se propuso como objetivo regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas en Jalisco, así como emitir las bases generales para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana y los requisitos mínimos que debe contener un convenio metropolitano. El nuevo marco jurídico fue más claro y precisó que los presidentes municipales debían crear convenios de coordinación metropolitana, y en ellos establecer fórmulas, montos, límites o topes relativos a las aportaciones en recursos financieros, humanos y materiales que se aportarán para las obras públicas de carácter metropolitano.

De igual modo, y de manera formal, la ley permitió mecanismos para declarar áreas o regiones metropolitanas e implementar nuevas estructuras institucionales para la planeación, administración, participación, información y dotación de servicios en las metrópolis: comisiones, institutos, fondos metropolitanos, observatorios, corporaciones de desarrollo económico, empresas mixtas, fideicomisos para el desarrollo urbano integral y sustentable, etcétera.

En la Ley de Coordinación Metropolitana se establecieron las bases generales para la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal.<sup>52</sup> Lo más importante fue que se debían crear instancias de coordinación. De manera obligatoria, la ley contempla una Junta de Coordinación Metropolitana, un Instituto de Planeación y un Consejo Ciudadano Metropolitano cuyo diseño institucional será delineado en los siguientes párrafos.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Según la Ley de Coordinación Metropolitana las áreas o regiones metropolitanas se integrarían mediante la firma de un convenio por los municipios que desearan conformarla y coordinarse entre ellos, los cuales estarían representados por el presidente, síndico y secretario municipales, así como por el gobierno del estado, representado por el Ejecutivo estatal.

<sup>53</sup> Cabe precisar que la fracción del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hizo una propuesta previa. La iniciativa contemplaba una Junta de Coordinación Regional Metropolitana, la cual estaría formada por los presidentes municipales respectivos, el Ejecutivo estatal, un secretario técnico y quien fungiría como el director del Instituto de Planeación. La presidencia de la Junta Regional sería rotativa y trimestral en orden alfabético de entre los presidentes municipales integrantes. La iniciativa contemplaba la participación ciudadana responsable y directa mediante la creación del Consejo Ciudadano de Área Metropolitana como órgano consultivo de carácter honorífico e integrado por representantes de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, profesionales y académicas aledañas en el área metropolitana. Cfr. "Iniciativa de Ley de Coordinación y Asociación Municipal para el Estado de Jalisco, presentada por la Fracción Parlamentaria del PRI", Congreso del Estado de Jalisco, abril de 2010.

## Junta de Coordinación Metropolitana

El nuevo marco jurídico concibe a la Junta de Coordinación Metropolitana como un órgano intermunicipal de coordinación política integrada por los presidentes municipales y el gobernador del estado. La junta tiene como atribuciones: elaborar y enviar la agenda metropolitana para su aprobación en los ayuntamientos que integran el área metropolitana, así como coordinar y vigilar la ejecución de la misma; autorizar y enviar los instrumentos de planeación metropolitana para su aprobación en los ayuntamientos correspondientes, así como coordinar y vigilar su ejecución; gestionar los asuntos de su interés ante las instancias federales, estatales o municipales correspondientes; y aprobar y publicar la convocatoria pública abierta para la selección de los integrantes del Consejo; además de otras que estuvieran estipuladas en el convenio de coordinación correspondiente. Una vez constituida la junta, ésta se integraría por los presidentes municipales que componen el área metropolitana correspondiente, el gobernador del estado y un secretario técnico que sería el director del Instituto. Además, la Ley de Coordinación Metropolitana especifica que la presidencia de la junta será rotativa entre todos los presidentes municipales que la compongan.

## Instituto de Planeación Metropolitana

El Instituto de Planeación Metropolitana es un órgano técnico. Jurídicamente es una entidad pública y descentralizada de carácter intermunicipal con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones. Está encabezado por un director e integrado por las unidades administrativas establecidas en el estatuto orgánico de las instancias de coordinación del área metropolitana.

Su director es designado por la Junta de Coordinación Metropolitana, de entre las propuestas que hagan los presidentes municipales. El director durará en el cargo hasta tres años, sin que en ningún caso su nombramiento pueda prorrogarse más allá del fin del periodo constitucional de los presidentes que integran la Junta de Coordinación Metropolitana al momento de su nombramiento.

Las atribuciones y competencias que tiene el instituto son elaborar y proponer a la junta los instrumentos de planeación política para su consideración, autorización y posterior envío a los ayuntamientos para su aprobación; evaluar los instrumentos de planeación metropolitana; elaborar los documentos técnicos encomendados por la junta en las áreas sujetas a coordinación metropolitana; ejecutar los acuerdos y resoluciones de la junta en el ámbito de su competencia; y otras que le concedan los municipios por medio del convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondiente.

### Consejo Ciudadano Metropolitano

El Consejo Ciudadano Metropolitano es un órgano consultivo intermunicipal, de participación ciudadana y carácter honorífico. Se integra por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, de profesionales y académicas asentadas en el área o región metropolitana. El objetivo social del consejo radica en convertirse en un espacio de participación y conocimiento de los asuntos que conozca la junta, el instituto y demás órganos de coordinación metropolitana.

El número puntual de los integrantes y la forma en como deberá integrarse el Consejo Ciudadano Metropolitano estará determinado por el estatuto orgánico. La ley de manera enfática indica que no pueden ser menos de dos consejeros por cada municipio integrante del área o región metropolitana. También señala que sus integrantes se seleccionarán aleatoriamente de entre las propuestas ciudadanas derivadas de una convocatoria pública abierta, y durarán en su cargo tres años a partir de su selección. Además, el consejo contará con un director y un secretario técnico que serán electos entre los propios integrantes por periodos de tres meses, sin que puedan reelegirse para el periodo inmediato.

Las atribuciones que tiene este consejo ciudadano son elaborar opiniones, realizar consultas y hacer propuestas y recomendaciones a los municipios del área o región metropolitana, la junta, el instituto o demás órganos de coordinación metropolitana; recibir, orientar y canalizar a las instancias correspondientes las propuestas, denuncias y quejas ciudadanas en asuntos del área o región metropolitana; vigilar el correcto funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana, denunciar las anomalías detectadas

y presentar propuestas para su mejor funcionamiento; además de otras que le concedan los municipios a través del convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondiente.

## CONCLUSIONES

En México, en materia de desarrollo urbano e institucional con carácter metropolitano ha habido desfases o contradicciones. El mecanismo que permite hacer más gobernables a las metrópolis son, para bien o para mal, el asociacionismo y la coordinación intermunicipal. El mismo peso tiene la existencia de prácticas e incentivos políticos encaminados a la cooperación que los desincentivos que provocan las coyunturas políticas, la lucha por liderazgo y la partidización. Lo negativo de ello es que tales situaciones obstaculizan en la mayoría de los casos, la coordinación metropolitana, pero es ahí cuando el consenso público debe actuar y mitigar el conflicto para encausarlo hacia la cooperación y negociación.

Es cierto que se instituyen relaciones intergubernamentales complejas que difícilmente han sido abordadas en este texto, pero al no existir un gobierno metropolitano en el sentido estricto, la gestión metropolitana (pública y del territorio) provoca que se busquen mecanismos que obliguen a la coordinación y la cooperación. Para tal fin, en el pasado inmediato se conformaron en la ZMG diversos organismos a nivel institucional, administrativo, programático y de gestión, como consejos de diversa índole. No obstante, son pocos los que han funcionado desde una perspectiva institucional de manera eficaz.

Institucionalmente, en la ZMG son dos organismos los que han demostrado ser sólidos y tener cierta estabilidad: el SIAPA y el Consejo Metropolitano de Guadalajara. Su solidez y estabilidad institucional se debe ya sea a su marco normativo o bien a alguna práctica política. Si bien es cierto que inicialmente ambos responden a una cooperación intermunicipal inducida verticalmente por el gobierno de Jalisco, ha habido algunos cambios significativos.

Para empezar, el contexto es otro. Ya no impera el sistema de partido hegemónico, y como resultado del fenómeno de la alternancia y la pluralización política, así como de algunos cambios constitucionales y procesos de descentralización y federalización, las relaciones intergubernamentales en el ámbito

metropolitano de Guadalajara se han vuelto más complejas. En este marco, el mecanismo de la cooperación y la asociación intermunicipal repercutió en las instituciones metropolitanas existentes y permitió que se formularan relaciones más horizontales.

En el caso de las primeras, el Consejo Metropolitano y el SIAPA, se suscitó lo siguiente:

1. Si bien es cierto que en el caso del Consejo Metropolitano el marco normativo está en la categoría de un acuerdo entre las partes, su solidez está en el plano de las prácticas e incentivos políticos. Formalmente tiene atribuciones para la planeación, el desarrollo urbano, la vialidad y cuestiones ambientales, pero para la gestión metropolitana el consejo tiene una función nodal: decidir y determinar la obra pública. Es cierto que al no contar con instrumentos jurídicos más sólidos se han puesto en riesgo varios recursos por cuestiones de coyuntura política, partidización o lucha por el liderazgo, pero hasta antes del diseño de las nuevas instituciones metropolitanas, el Consejo Metropolitano era el espacio político donde se decidían y acordaban las grandes obras de infraestructura metropolitana.
2. El SIAPA se readecuó a la cooperación y coordinación intermunicipal en el marco del asociacionismo municipal. Los cambios básicos fueron los siguientes: el nuevo entramado respetó que el organismo continuara siendo un organismo público descentralizado con las características jurídicas que éstos tienen, es decir, autonomía, patrimonio y recursos propios, pero además lo dotó de facultades fiscales para cobrar adeudos. Con esto se trató de resarcir el principal problema que siempre ha tenido: el financiero. Al ser un organismo sobre el cual los municipios tenían facultad, el Ejecutivo estatal fue hecho a un lado y si alguna de sus dependencias eran contempladas en su Consejo de Administración participaban con sólo derecho a voz.

Recapitulando, las instituciones anteriores fueron, y aún lo son, las que mostraron mayor fortaleza institucional y efectividad en la ZMG. Con el nuevo entramado institucional una de ellas permanece: el SIAPA. En tanto que el



Consejo Metropolitano quizá sea suplantado y desaparezca. Esto es así porque al inicio de la segunda década del siglo XXI se diseñaron tres instituciones en la Ley de Coordinación Metropolitana que en papel se veían muy bien.

La primera es una institución política que recae en la Junta de Coordinación Metropolitana; la segunda es una institución técnica: el Instituto de Planeación Metropolitana; y finalmente una institución que atiende la demanda participación ciudadana, como es el caso del Consejo Ciudadano Metropolitano. Por lo tanto, la recién aprobada Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, vista desde el enfoque de las políticas públicas, es un instrumento en el que se diseñó y decidió una solución para un problema. Sin embargo, aún le queda camino por recorrer. Falta que se implemente y la evalúen sus resultados, que serán visibles y tangibles en el mediano plazo.

#### BIBLIOGRAFÍA

- “Acuerdo que crea el Consejo Metropolitano de Guadalajara y el Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara” (<http://congresoweb.congresoajal.gob.mx>), junio de 2012.
- “Aprueba el Congreso Ley de Coordinación Metropolitana”. *El Informador*. Guadalajara, 13 de enero de 2011.
- Arellano Ríos, Alberto. “El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional”. *Región y Sociedad*. Hermosillo, El Colegio de Sonora, núm. 52, septiembre-diciembre de 2011.
- y Yazmín Rivera Pahuá. “Asociacionismo municipal y medio ambiente la Junta Intermunicipal del Río Ayuquila”. *Espacios Públicos*. Toluca, UAEM, núm. 31, mayo-agosto de 2011, pp. 32-56.
- Arias, Patricia. “De ciudad a metrópoli. La sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara”. Octavio Urquidez (coord.). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010.

- Barragán Villarreal, Juan Ignacio. “Hacia una política de desarrollo metropolitano. Propuesta de una federación de asociaciones de urbanismo”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional La Coordinación en las Metrópolis: El Desafío del Diseño Institucional. Zapopan, El Colegio de Jalisco, 21 de octubre de 2010.
- Bazdresch Parada, Miguel. “El municipio”. Héctor Raúl Solís Gadea y Karla Alejandrina Planter Pérez (coords.). *Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Coecytjal, 2010.
- Cabrales Barajas, Felipe. “El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara”. Octavio Urquidez (coord.). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010.
- Cadaval, María y Luis Caramés. “Una aproximación a los modelos de intermunicipalidades”. *Urban Public Economics Review*. España, Universidad de Santiago de Compostela, núm. 6, 2006, pp. 33-67.
- “Convenio de Asociación Intermunicipal para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición final de las aguas residuales, S.I.A.P.A”. *Periódico Oficial de Jalisco*. Guadalajara: Congreso de Jalisco, núm. 37, sección II, 6 de junio de 2002, pp. 3-15.
- Decreto 19482. Ley que otorga el carácter de organismo fiscal autónomo al organismo público descentralizado intermunicipal, denominado Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado. *Periódico Oficial de Jalisco*. Guadalajara: Congreso de Jalisco, núm. 39, sección II, 11 de junio de 2002, pp. 3-4.
- Decreto 9765. Ley para el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y del Estado de Jalisco. Guadalajara, Congreso de Jalisco, 27 de marzo de 1978.
- Delimitación de las zonas metropolitanas 2005*. México: Sedesol-Conapo-INEGI, 2007.

- “Ejercerá Consejo Metropolitano mil 250 mdp para obras viales en Jalisco”. *El Informador*. Guadalajara, 23 de julio de 2011.
- González Santos, Erick. *Legislación y planeación del desarrollo urbano en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, CUAAD, 2006.
- “Iniciativa de Ley de Coordinación y Asociación Municipal para el Estado de Jalisco, presentada por la Fracción Parlamentaria del PRI”, Congreso del Estado de Jalisco, abril de 2010.
- Klink, Jeroen. “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”. Eduardo Rojas *et al.* (eds.). *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID, 2005.
- Lefèvre, Christian. “Gobernabilidad democrática de áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades Latinoamericanas”. Eduardo Rojas *et al.* (eds.). *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID, 2005.
- Merino, Mauricio. “Los gobiernos municipales de México: El problema del diseño institucional”. Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.). *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes y seguridad nacional*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- Muriá, José María. *Desacralización del municipio. Ni tanto que quemé al santo...* Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2008.
- Parsons, Wayne. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Mino y Dávila-Flacso-México, 2007.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel. “Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas”. *Espiral*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara, vol. VI, núm. 16, septiembre-diciembre de 1999, pp. 187-225.

- Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Rodolfo Tuirán Gutiérrez. “La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”. *Gestión y política pública*. México, CIDE, vol. xv, núm. 2, 2006, pp. 393-409.
- Rojas, Eduardo. “El gobierno de las regiones metropolitanas de Latinoamérica”. Octavio Urquidez (coord.). *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010.
- “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo”. Eduardo Rojas *et al.* (eds.). *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID, 2005.
- Sánchez Bernal, Antonio. “Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco” (mecanoescrito).
- Ugalde, Vicente. “Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México”. *Estudios demográficos y urbanos*. México, El Colegio de México, vol. 22, núm. 2, mayo-agosto de 2007, pp. 443-460.
- Valencia Abundis, José Luis. “La intermunicipalidad en contextos metropolitanos”. José Trinidad Padilla López *et al.* *Alternativas para una nueva gobernanza ambiental. Intermunicipalidad y desarrollo territorial*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Gobierno de Jalisco, 2009.
- Valenzuela van Treek, Esteban. “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio”. *Urbano*. Chile, Universidad del Bío-Bío, vol. 9, núm. 14, 2006, pp. 4-13.
- “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio (2ª Parte)”. *Urbano*. Chile, Universidad del Bío-Bío, vol. 10, núm. 15, 2007, pp. 7-19.