

CAPÍTULO TERCERO

LA GESTIÓN METROPOLITANA EN GUADALAJARA

I. INTRODUCCIÓN

La metropolización es un fenómeno urbano que va más allá de las jurisdicciones político-administrativas municipales en México, y en algunos casos interestatales. La ausencia del reconocimiento constitucional de la zona metropolitana como tal, aunque ya hay iniciativas federales y algunas leyes estatales, y aunado a la falta de un diseño institucional para atender los problemas derivados del proceso de metropolización de manera cooperativa e integral, es una asignatura pendiente. Ante esta limitación, Manuel Kinto, y sin recurrir a una reforma constitucional que invada la autonomía de los gobiernos locales, propone los “consejos metropolitanos”, basados en la cooperación intermunicipal para gestionar las metrópolis. A decir de él, este mecanismo promueve la cooperación y la coordinación en la atención de los problemas metropolitanos, sin vulnerar la autonomía de los municipios metropolitanos en México.¹³⁹ Sin embargo, y si bien son una necesidad ante la escasez de estos organismos, como él dice, la experiencia internacional trazada y el caso que en este capítulo se expone dicen que

¹³⁹ Kinto Reyes, Manuel, “Tesis doctoral. La gobernanza metropolitana en México a través de los consejos metropolitanos y la cooperación intermunicipal”, *Urban Public Economics Review*, núm. 13, 2010, pp. 108 y 109.

son insuficientes si solo se quedan en el plano de la gestión y no se les concede solidez jurídica.

De ahí que el análisis hecho lleve a recapitular lo que en el primer capítulo se señaló: lo problemático que es definir o precisar a un conglomerado humano. Se cayó en la cuenta de que no hay coincidencia entre territorio, población y gobierno, y que abordar el fenómeno urbano a partir de definir y construir tipologías era problemático, debido a que las sociedades no son estáticas.

Ante esta inquietud, se partió, para fines heurísticos, de que área, región y zona metropolitana tenían el mismo significado. Se acentuó que el concepto de zona metropolitana en México no aparece en la Constitución ni en las leyes federales, y que el de conurbación es lo más parecido, llegando a usarse como sinónimos en términos institucionales. Lo que hay en el sistema jurídico mexicano y se tiene como base es el municipio libre. Además, y como dicen Jordi Borja y Manuel Castells, al plantear mayor metropolización se debe por igual plantear mayor descentralización y democratización.¹⁴⁰ Esta observación es pertinente, ya que la lógica y el diseño de los municipios mexicanos aún responden a un sistema de partidos hegemónicos, y son altamente centralizados y jerarquizados.¹⁴¹

En estos fenómenos urbanos se yuxtaponen dos o más municipios mexicanos, por lo que el mecanismo institucional con el que cuentan en México y otros países es el de la coordinación y la asociación municipal. Esto obligó a considerarlo como marco analítico, y requirió comprenderlo y detallarlo. Posteriormente, se esbozaron algunas instituciones y mecanismos de gestión metropolitana en varios países de América Latina cuyo sistema de organización política era el federal, y era el único medio. Ahora este capítulo tiene como objeto de estudio a la zona metropolitana de Guadalajara.¹⁴²

¹⁴⁰ Borja y Castells, *op. cit.*, p. 297.

¹⁴¹ Un estudio que aborda esta inquietud se encuentra en Arellano, *op. cit.*

¹⁴² En este capítulo la zona metropolitana de Guadalajara se integra por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto.

Desde luego, no es el único de una entidad federativa donde se han aprobado leyes de coordinación o desarrollo metropolitano,¹⁴³ pero sí el “caso crucial” a partir de las consideraciones metodológicas planteadas en el capítulo anterior, donde se valoran los alcances y limitaciones jurídicos y político-institucionales que tienen las entidades federativas del país ante la ausencia y lo tardado de la respuesta en el ámbito federal. De este modo, en la primera parte se contextualiza social y urbanamente a este territorio. Luego se trazan las instituciones existentes y las instituciones formuladas. La idea final en este libro, además de analizarlas meticulosamente, es contrastarlas con las experiencias latinoamericanas y en su propio devenir para observar sus alcances y limitaciones.

II. CONTEXTUALIZAR Y DEFINIR A LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Antes de empezar con el análisis de las instituciones que ha habido en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) es necesario precisar que este conglomerado urbano ha sido estudiado desde una perspectiva en la cual el crecimiento urbano ha condicionado su metropolización; en particular, los estudios han sido de corte demográfico, espacial y funcional. Las investigaciones coinciden en tener como centro de análisis en el proceso de aglomeración y urbanización al municipio de Guadalajara, y realidad en sí, como la estrategia teórico-metodológica imperante, que explica y condiciona las diversas problemáticas del área metropolitana.¹⁴⁴ Sin embargo, desde el punto de vista de la gestión pú-

¹⁴³ Recuérdese los casos de Colima, Hidalgo, Morelos, Oaxaca y Zacatecas, citados en el capítulo anterior.

¹⁴⁴ Sin pretender hacer una mención exhaustiva de la bibliografía escrita en este rubro, el lector bien podría consultar las siguientes obras: Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Safa, Patricia, “Realidades y retos de las áreas metropolitanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey”, *Desacatos*, núm. 36, 2011, pp. 31-148; Cabrales Barajas, Luis Felipe, “El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara”, en Urquidez, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010, pp. 75-96; Núñez Mi-

blica, la gobernabilidad y el diseño institucional de la ZMG han sido poco estudiados. Por lo tanto, el reto es analizar y pensar la ZMG a la luz de los enfoques y la bibliografía sobre la gestión y la gobernabilidad metropolitana.¹⁴⁵

No obstante, antes conviene reiterar la importancia de cavilar a la ZMG desde la gestión, la gobernabilidad o la gobernanza metropolitana, en el entendido de que no siempre hay coincidencia entre las dinámicas de la población, el territorio y el gobierno. De ahí que gestionar o gobernar conlleve a considerar las acciones y las políticas públicas implementadas, o bien formular instituciones con una visión más integral, a pesar de la fragmentación institucional o los limitados instrumentos jurídico-institucionales con los que cuentan el gobierno de Jalisco y los ayuntamientos, no solo de la entidad, sino de todo el país.

Definir y precisar un área y zona metropolitana área conurbada en México ha preocupado y ocupado a diversos especialistas. El debate es muy intenso desde las perspectivas espaciales y funcionales; sin embargo, para salir del atolladero, y con fines heurísticos, el presente capítulo entiende a la zona metropolitana de

randa, Beatriz, *Zapopan, Tonalá...*; Núñez Miranda, Beatriz y Álvarez Contreras, Dolores, “El desarrollo sustentable y los nuevos esquemas habitacionales”, *Estudios Jaliscienses*, núm. 75, febrero de 2009, pp. 21-31; Núñez Miranda, Beatriz, “Tonalá y Loma Dorada en el contexto urbano de la zona metropolitana de Guadalajara”, *Ciudad Loma Dorada. Un gran desarrollo habitacional en la zona metropolitana de Guadalajara*. Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2007; Fausto Brito, Adriana “La liberalización económica sobre la gestión del crecimiento urbano”, *Ciudades*, Puebla, núm. 65, enero-marzo, 2005, pp. 22-30; Jiménez Huerta, Edith *et al.*, “Un sistema de información geográfica para el análisis urbano, Atlas de Guadalajara”, *Carta Económica Regional*, núm. 85, julio-septiembre de 2003; Cruz Solís, Heriberto *et al.*, “Los retos de afrontar la sistematización de datos sobre el crecimiento urbano: el atlas de la producción de suelo urbano de la ZMG; un trabajo interdisciplinario”, *Serie Geográfica*, núm. 10, 2002, pp. 95-108; y Núñez Miranda, Beatriz, *Guadalajara, una visión del siglo XX*, Zapopan, El Colegio de Jalisco-Ayuntamiento de Guadalajara, 1999.

¹⁴⁵ Véase, por ejemplo, García Vázquez, *op. cit.*; Rangel Guerrero, Chrisi y Grimaldo Lorente, Jaime, “Análisis de las relaciones intergubernamentales en áreas metropolitanas, experiencias y propuestas”, *Provincia*, núm. 13, enero-junio de 2005, pp. 117-140, y Ramírez Sáiz, *op. cit.*

Guadalajara la delimitación que realizaron la Sedesol, la Conapo y el INEGI.¹⁴⁶ Un tema en sí y que es problemático se ha resuelto, pero queda el de contextualizar, grosso modo, el proceso de transformación y crecimiento urbano de la zona metropolitana de Guadalajara.

Una mirada sintética del fenómeno de la metropolización y del cambio social en Guadalajara nos la da Patricia Arias. En la historia urbana, reciente, Arias ha identificado dos grandes momentos: 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 que el anterior, se dio a partir de 2000, cuando se conformó un complejo, enorme, discontinuo y conflictivo espacio metropolitano. En él se desplazó parte de la población vecindada en Guadalajara hacia los municipios de alrededor.¹⁴⁷

En ambos periodos la capital tapatía experimentó la conurbación y la articulación funcional de la ciudad central, cuando en 1960 anexó físicamente los municipios de Tlaquepaque y Zapopan. En 1980 se presentó el mismo fenómeno, que ligó a Tonalá al conjunto urbano. Los cuatro municipios ya compactados conformaron la “primera corona metropolitana”, que abarcó un radio aproximado de 15 kilómetros a partir del centro.¹⁴⁸

Más tarde, el fenómeno de conurbación demográfica se reflejó, por ejemplo, en 2005, 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 la metropolización con una

¹⁴⁶ Delimitación de... , *passim*.

¹⁴⁷ Arias, Patricia, “De ciudad a metrópoli. La sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara”, en Urquidez, Octavio (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2010, p. 27.

¹⁴⁸ Cabrales Barajas, *op. cit.*, p. 79.

población de 367,388 habitantes. Con la segunda corona, el área metropolitana se extendió aproximadamente hasta 35 kilómetros a partir del centro de Guadalajara.¹⁴⁹

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.¹⁵⁰

Pese a esto, y a decir de Felipe Cabrales, Guadalajara ostenta una tradición añeja en materia de planificación urbana. De ello nos da cuenta, por ejemplo, y como instrumento temprano que consideró la escala metropolitana, la Ley de Mejoramiento de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala, publicada en 1947; luego vendría el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, que se aprobó en 1982, y que hasta 2010 no había sido reemplazado pese a las nuevas dinámicas urbanas.¹⁵¹

Si bien es cierto que los instrumentos anteriores se enmarcan en la planeación urbana, la verdad es que esta, con respecto al marco jurídico e institucional, presenta contrastes o asimetrías. Esto se debe a que el desarrollo urbano se diluyó, e 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 y/o la corrupción. De este modo, y al menos desde la década de 1990, la negociación política y los intereses privados someten el desarrollo urbano.¹⁵²

En suma, y desde el ámbito nacional, como se dio cuenta, en el marco constitucional no existe el tema de ciudad y las zonas me-

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 79-80.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 77.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 85 y 86.

¹⁵² Barragán Villareal, Juan Ignacio, "Hacia una política de desarrollo metropolitano. Propuesta de una federación de asociaciones de urbanismo", Seminario Internacional La coordinación en las metrópolis: el desafío del diseño institucional, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 21 de octubre de 2010.

tropolitanas. Aunque hay iniciativas y programas federales que intentan abordarlo. Las iniciativas ya fueron esbozadas, pero en el caso de los programas gubernamentales están, 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 tanto que en el ámbito estatal, y en algunas áreas metropolitanas en particular del país, 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.¹⁵³

Hecho lo anterior, es necesario delinear y cuestionar las experiencias institucionales implementadas y diseñadas para gestionar el territorio de la ZMG, no sin antes precisar brevemente algunas experiencias de asociacionismo y la coordinación intermunicipal en Jalisco. Una idea nos la da Antonio Sánchez, cuando dice que la cooperación intermunicipal en Jalisco tiene sus orígenes en tres esquemas. El primero es una cooperación inducida o vertical que instrumentó el gobierno; el segundo es una cooperación horizontal, y el tercero sigue un modelo de centro-periferia. Del primer tipo es el Sistema Intermunicipal de Agua Potable (SIAPA), creado en 1978; la policía intermunicipal, en 1983, que mantuvo actividades hasta 1989, y el Consejo Metropolitano de Guadalajara, que hasta 2012 aún funcionaba. Del segundo tipo son los que han establecido los municipios de Jalisco, y que hasta 2009 se habían constituido 30 mecanismos de cooperación intermunicipal o asociación municipal. En tanto que el tercer tipo corresponde básicamente al tipo de cooperación que sigue la zona metropolitana de Guadalajara.¹⁵⁴

Siguiendo a Sánchez, de los treinta modelos de asociación municipal establecidos en Jalisco, ocho tenían relación con la mate-

¹⁵³ *Idem.*

¹⁵⁴ Sánchez Bernal, *op. cit.*

ria medioambiental. Los mecanismos de cooperación intermunicipales en esta última materia fueron los siguientes:¹⁵⁵

—El que establecieron los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en 1993 para crear un sistema intermunicipal para la basura.

—El que signaron 18 municipios en 1994 para el control y abastecimiento de agua. Entre los firmantes se encontraron los ayuntamientos de Cihuatlán, Cuautla, Villa Purificación y Autlán.

—El que establecieron de nueva cuenta los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en 1998 para la recolección de la basura.

—Otro establecido en la zona metropolitana de Guadalajara para el abasto del agua.

—El convenio en materia de basura que aprobaron los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en 1999.

—El que signaron los ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara en materia de cooperación para la contaminación atmosférica en 2008.

—El convenio para sanear el lago de Chapala año 2009, que firmaron los municipios de Tizapán el Alto, La Manzanilla de la Paz, Tuxcueca, Chapala, Poncitlán, Jocotepec, Ocotlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jamay y La Barca, y desde luego

—La Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA), que, a diferencia de los anteriores, se ha institucionalizado y ha resistido la falta de confianza, el partidismo y los cambios de gobierno.¹⁵⁶

Finalmente, y previo a trazar el diseño institucional de los organismos metropolitanos existentes, y que han demostrado ser sólidos y eficaces, así como los que se han diseñado para el mediano plazo,

¹⁵⁵ El siguiente listado tiene como base a Sánchez Bernal. *Idem*.

¹⁵⁶ Un análisis de esta experiencia la hacen Arellano Ríos, Alberto y Rivera Pahuá, Yazmín, “Asociacionismo municipal y medio ambiente. El caso de la Junta Intermunicipal de Río Ayuquila, Jalisco”, *Espacios Públicos*, núm. 31, agosto de 2011, pp. 32-56.

habría que recordar que desde un enfoque de la gestión pública y el diseño institucional, las instituciones son andamiajes normativos. Su estabilidad no se explica solo por la base jurídica, sino por el 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 necesario que la institución cuente con una fuerte cimentación jurídica y normativa, pero al mismo tiempo la práctica política, además de ser acorde con el andamiaje normativo, debe fortalecer a la institución. Se establece así una doble relación de ida y vuelta entre ambas condiciones.

III. LAS INSTITUCIONES METROPOLITANAS DE GUADALAJARA

Los párrafos siguientes abordarán el andamiaje normativo de las instituciones metropolitanas en Guadalajara. Por cuestiones heurísticas, en la primera parte se prescinde de un análisis minucioso del contexto, las coyunturas y prácticas políticas, para centrarse solo en la arquitectura institucional. Por supuesto, se reitera que detrás de ella están la coordinación y el asociacionismo municipal, por lo que su contenido, sus alcances y sus limitaciones serán clarificados a la hora de bosquejar las instituciones. Para tal fin, se estudian los organismos metropolitanos de Guadalajara a partir de descifrar: a) la forma en cómo se han conceptualizado jurídicamente, y b) su estructura institucional, que hilvana su integración, sus atribuciones y sus competencias.

1. *Las instituciones existentes*

A. *El Consejo Metropolitano*

La primera institución metropolitana sólida en Guadalajara, pese a que pudiera ser cuestionada, es el Consejo Metropolitano de Guadalajara, creado en 1989. El consejo tiene como sustento normativo un acuerdo intermunicipal. En el manuscrito original, el Consejo fue concebido como un organismo de coordinación

y concertación en el que participan diferentes instancias de los gobiernos federal, estatal y los ayuntamientos de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.¹⁵⁷

Como resultado de la reforma constitucional de 1983, y quizá de los esquemas de coordinación fiscal previamente establecidos en el acuerdo inicial, se puede apreciar que los municipios podrían coordinarse para ciertos asuntos, porque el documento firmado decía tener como fundamento 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 ex Ley Orgánica Municipal.¹⁵⁸

El acuerdo contempló que el Consejo Metropolitano se integraba por un presidente, quien era el gobernador del estado, o la persona que él designara, así como un vocal ejecutivo y los consejeros presidentes municipales de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan; también los titulares de las secretarías 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 Regularización de la Tenencia de la Tierra; finalmente, el Consejo Metropolitano contaba con un secretario técnico.

Desde entonces, han variado poco las atribuciones y las competencias del Consejo Metropolitano, y la función nodal de este

¹⁵⁷ El acuerdo contemplaba que, a invitación expresa de los integrante formalmente reconocidos, podrían formar parte los ayuntamientos de El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga. Esto con la intención de que se analizaran los asuntos que competan a su jurisdicción y como consecuencia del crecimiento natural de la zona metropolitana 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”.

¹⁵⁸ *Idem.*

en la gestión metropolitana es la de ser un espacio para coordinar y decidir la obra pública metropolitana.¹⁵⁹

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

En el plano formal, el Consejo Metropolitano tiene tareas sustantivas, tales como establecer políticas de desarrollo urbano; gestionar ante el gobierno federal las acciones tendientes a la creación oportuna de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda popular; definir una política integral de vivienda popular que comprenda la adquisición de suelo, financiamiento, la edificación y la introducción de los servicios básicos; definir acciones y medidas concretas que tiendan a reducir los niveles de contaminación atmosférica en la zona metropolitana; delimitar la política de conservación del patrimonio histórico, que incluya acciones de estímulos y sanciones; opinar sobre los proyectos ejecutivos de infraestructura urbana; definir 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.¹⁶⁰

No obstante, en la práctica el Consejo Metropolitano se encarga de planear y decidir la obra pública. Pese a que pudiera ser esta una limitación, el Consejo Metropolitano es un espacio de

¹⁵⁹ El papel central del Consejo Metropolitano en la obra pública queda asentado cuando, además de que el gobierno estatal y los municipales aportan recursos financieros para un fondo común, esta instancia decide cómo y dónde ejercer otros recursos públicos. Por ejemplo, en 2011 se iban a ejercer 1,250 millones de pesos correspondientes al Fondo Metropolitano, que es una partida federal. Estos recursos fueron asignados a Jalisco desde 2008, pero por coyunturas políticas no se había ejercido. Finalmente, la Secretaría de Desarrollo Urbano los invertiría, 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.

¹⁶⁰ *Idem*.

negociación política en donde, si bien es cierto que la partidización y las coyunturas en momentos someten su vida interna y el desarrollo urbano, en esta instancia se discuten y deciden la 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 este contexto, Ignacio Barragán señala que el Consejo Metropolitano de Guadalajara, pese a ser cuestionable, es de las pocas instancias metropolitanas existentes y sólidas en México.¹⁶¹ Esto es así porque en el Consejo se negocia y/o deciden los fondos metropolitanos; la inversión en infraestructura que hace el gobierno de Jalisco y los ayuntamientos; los fondos de inversión a las entidades federativas y modernización de los municipios, entre otros asuntos.

B. *El SIAPA*

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

Desde luego, los condicionantes anteriores obligaron a adecuar el marco normativo del SIAPA. No fue así en el caso del Consejo Metropolitano. Una diferencia sustancial en el diseño institucional

¹⁶¹ Barragán Villarreal, *op. cit.*

original del SIAPA, y el que se constituyó en la segunda década del siglo XX, fue que el Poder Ejecutivo ya no lo encabezaba.¹⁶²

Los nuevos condicionantes en el sistema político, en particular la reforma constitucional al artículo 115 constitucional en 1999, obligaron a que los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara readecuaran el marco institucional del SIAPA dentro de la figura del asociación intermunicipal.¹⁶³

Una de las fortalezas institucionales, y que ha estado presente desde su creación, es que el SIAPA es un organismo público descentralizado. Esto le da solidez institucional, pero al mismo tiempo dicha estabilidad queda mermada por los problemas financieros que carga. Ante esta situación, en su readecuación institucional se buscó otorgarle más instrumentos coercitivos para tratar de resarcir esta situación.

¹⁶² 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. 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 llegaran a integrarse al “Sistema”. Véase Decreto 9765. “Ley para el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y del Estado de Jalisco”, 27 de marzo de 1978.

¹⁶³ 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, 6 de junio de 2002, núm. 37, sección II, pp. 3-15. Cabe decir que el convenio previo de asociación intermunicipal se firmó el 7 de febrero de 2002 y está integrado como addéndum 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, *Periódico Oficial de Jalisco*, Guadalajara, 11 de junio de 2002, núm. 39, sección II, pp. 3 y 4.

En el nuevo ordenamiento jurídico, el SIAPA es un organismo público descentralizado intermunicipal con personalidad jurídica, patrimonio propios, y con el carácter de organismo fiscal autónomo con respecto a los adeudos de los usuarios morosos. El nuevo acuerdo firmado 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.¹⁶⁴

El convenio de asociación determinó que el Consejo de Administración es el máximo órgano del SIAPA, pero su diseño difería al del organismo inicial. Ya no era encabezado por el Ejecutivo estatal; al contrario, la presidencia recaía en un miembro designado entre los miembros de Consejo. El máximo órgano 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 y atendía el SIAPA. La participación de estos invitados en el Consejo de Administración únicamente consistía en contar con derecho de voz. Por lo tanto, los miembros del Consejo de Administración con voz y voto, a excepción del director y del secretario, eran los integrantes que por ley eran considerados, es decir, los ayuntamientos metropolitanos.¹⁶⁵

Como se puede notar, en el convenio de asociación la función y el papel del SIAPA era el mismo que contempló el Decreto

¹⁶⁴ Convenio de ...

¹⁶⁵ *Idem.*

9765. No obstante, y 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, antes del 15 de julio de cada año, las tarifas y lineamientos para el cobro de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales, a 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 otras de tipo técnico y administrativo.¹⁶⁶

En diciembre de 2011, los presidentes municipales integrantes del Consejo de Administración del SIAPA firmaron un acuerdo, que entraría en vigor en 2012. En él se aprobó el cambio de nombre del organismo por Metroagua, y contemplaba una reestructuración interna y operativa destinada a disminuir dependencias y reducir el gasto corriente, así como la integración formal de los municipios de El Salto, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga, que no estaban contemplados. Sin embargo, hasta mayo de 2012 el municipio de Tlajomulco había rechazado abiertamente la invitación.

Cabe decir que por un proceso de metropolización anárquico en Guadalajara y por un marco político-institucional que impide la conformación de una autoridad única metropolitana y que poco incentiva a los acuerdos —además de que hay una partidización de los temas, burocracias que se superponen, la falta de recursos y un bajo nivel de participación ciudadana—, los actores de la ZMG se han visto obligados a diseñar e implementar algu-

¹⁶⁶ El mismo convenio contempla que los municipios que formen 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, la cancelación de adeudos o de accesorios fiscales. *Idem*.

nas instituciones de carácter metropolitano. Algunas con relativa eficacia y otras en la fase de diseño.

2. *Las instituciones formuladas*¹⁶⁷

En los párrafos siguientes se contextualizará, por un lado, la forma en cómo los actores crearon las instituciones metropolitanas que se formularon y, por el otro, se traza su diseño. Antes se tiene que precisar qué hay que ver en la creación de las nuevas instituciones metropolitanas de Guadalajara, y desde el enfoque de políticas públicas, qué se colocó como problema en la agenda pública. Por un lado, se ha definido en cierto modo un problema y, por el otro, hubo un proceso decisorio y/o de implementación.¹⁶⁸

Sin embargo, en el caso que ahora ocupa hay un matiz. Entre diversos actores sociales, políticos y económicos se consensó 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. Si el proceso decisivo había concluido en enero de 2011, cuando el Congreso de Jalisco aprobó por unanimidad la Ley de Coordinación Metropolitana,¹⁶⁹ el proceso de implementación y la evaluación de los resultados aún eran lejanos.

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 versión de la ley, el Ejecutivo estatal argumentó que esta era inconsistente y contradictoria en la integración de las áreas metropolitanas; que el

¹⁶⁷ El trazo institucional de los siguientes organismos tiene como base la Ley de Coordinación Metropolitana que aprobó el Congreso de Jalisco. Véase el Decreto 23082 que expide la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco aprobado el 11 de diciembre de 2009.

¹⁶⁸ Parsons, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Mino y Dávila-FLACSO-México, 2007, p. 117.

¹⁶⁹ “Aprueba el Congreso Ley de Coordinación Metropolitana”, *El Informador*, Guadalajara, 13 de enero de 2011.

procedimiento de coordinación debía ser común para todas las áreas metropolitanas no exclusivas para Guadalajara, y que se proponían 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.¹⁷⁰ Pero con mayor claridad el contexto en el que se formuló la Ley de Coordinación Metropolitana y las instituciones que de ella se derivaron fue el siguiente:

A. El contexto en el que se formularon

El hecho de que en Jalisco se haya aprobado la Ley de Coordinación Metropolitana se debió, según Roberto Arias de la Mora, a que en el plano estrictamente normativo y al amparo de esta reforma constitucional, que marcó el reconocimiento del municipio como orden de gobierno, se hicieron las modificaciones correspondientes: se abrogó la Ley Orgánica Municipal por la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, que entró en vigor el 22 de mayo de 2001, y la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, que, entre sus disposiciones transitorias, estableció que el gobierno del estado tenía un plazo máximo de 180 días para desvincularse del Sistema Inter municipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de Jalisco, que hasta entonces venía operando (SIAPA).¹⁷¹

¹⁷⁰ Parsons, *op. cit.*

¹⁷¹ En el corto plazo se previó que los ayuntamientos que integraban el SIAPA deberían reunirse con el gobierno del estado a efecto de elaborar una propuesta conjunta que contemplara un proyecto técnico para adecuar al organismo a las nuevas disposiciones normativas, así como un esquema de transición que asegurara la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales mientras se concretaba la desvinculación del gobierno del estado. Arias de la Mora, Roberto,

Arias de la Mora sostiene que en estas dos reformas legales concretas promovidas en Jalisco después de la reforma al artículo 115 constitucional de 1999 y en los actores surgió una posición eminentemente municipalista.¹⁷²

El escenario político jugó un papel muy importante. Si bien entre el trienio de 1995-1997 y el de 2010-2012 se presentan los extremos del control partidario de una fuerza política (véase cuadro 3), en los gobiernos municipales que integraban la conurbación metropolitana de Guadalajara, al menos en el discurso, se mostró la urgente necesidad de gobernar y gestionar de manera conjunta a la zona metropolitana de Guadalajara.

Cuadro 3
El control partidario de las alcaldías
en la Zona Metropolitana de Guadalajara

Partido	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012
PAN	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y el Salto	Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga	Ninguna
PRI	Ninguna	Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga	Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá	El Salto	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y El Salto

Fuente: elaboración propia.

Pero con mayor precisión una agenda metropolitana, dice Arias de la Mora, se presentó en los trienios 2004-2006 y 2007-2009. En el primero, cuando los presidentes municipales electos de Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan se comprometieron a impulsar la firma de un convenio intermunicipal cuyo propósito específico se orientó a la confor-

“Estudio introductorio”, *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal, mecanoscrito.*

¹⁷² *Idem.*

mación de un organismo público descentralizado, denominado Instituto de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara.¹⁷³ Sin embargo, la iniciativa únicamente fue ratificada por los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan, además del ayuntamiento de El Salto, que no se encontraba contemplado inicialmente como parte del acuerdo intermunicipal; en tanto que los ayuntamientos de Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque y Tonalá realizaron observaciones en primera instancia a la iniciativa y, finalmente, no la aprobaron. Arias dice que el fracaso de esta primera iniciativa no necesariamente se explicó por diferencias entre los dos principales partidos políticos —PRI (Partido Revolucionario Institucional) y PAN (Partido Acción Nacional)—, sino por el escenario político de alta competencia que se presentó y la falta de voluntad política.¹⁷⁴

En el segundo momento en que se presentó la agenda metropolitana de corte municipalista, y apelando a la identidad político-partidaria, se dio en para el periodo constitucional 2007-2009. Los presidentes municipales ratificaron su compromiso de avanzar en la agenda metropolitana, y lo formalizaron, con la celebración de un convenio de asociación intermunicipal para la coordinación y planeación de acciones y políticas. Este convenio tuvo como objetivo redimensionar, diseñar, concebir y ejecutar actos de gobierno vinculados entre los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto.¹⁷⁵

¹⁷³ Durante este periodo los presidentes municipales electos fueron, en El Salto, Bertha Alicia Moreno Álvarez (PAN); en Guadalajara, Emilio González Márquez (PAN); en Tlajomulco de Zúñiga, Andrés Zermeño Barba (PAN); en Tlaquepaque, Miguel Castro Reynoso (PRI); en Tonalá, Palemón García Real (PRI); y en Zapopan, Arturo Zamora Jiménez (PRI). Los presidentes municipales firmaron el Convenio de Coordinación Intermunicipal y Reglamento del Instituto de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Véase Arias de la Mora, *op. cit.*

¹⁷⁴ *Idem.*

¹⁷⁵ Los presidentes municipales electos durante este periodo fueron, en El Salto, Joel González Díaz (PRI); en Guadalajara, Alfonso Pertesen Farah (PAN); en Tlajomulco de Zúñiga, José Antonio Tatengo Ureña (PAN); en Tlaquepaque, Hernán Cortés Berumen (PAN); en Tonalá, Jorge Vizcarra Mayorga

Finalmente, Arias de la Mora recalca que la agenda metropolitana se dio en el Congreso de Jalisco, y lo paradójico fue que la vertiente legislativa resultó ser la más efectiva. La incorporación formal en la agenda de este tema en el Congreso del Estado de Jalisco derivó primero en la creación de una Comisión de Asuntos Metropolitanos, cuyos trabajos durante un primer periodo se concretaron en la aprobación de una reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco, la aprobación de la Ley de Coordinación Metropolitana y la aprobación del Decreto que aprueba la Declaratoria del “Área Metropolitana de Guadalajara”, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.¹⁷⁶

Roberto Arias dice que la trayectoria seguida por los municipios, a pesar de la identidad partidista (trienio 2007-2009), no pudo concretar algún acuerdo de coordinación intermunicipal relevante para la metrópoli.¹⁷⁷ La falta de voluntad política, un diseño institucional en el sistema político que condiciona más situaciones para el conflicto y la nula cooperación, contribuyeron a ello. En términos llanos, y en el fondo la cuestión, que los ayuntamientos no quieran “soltar” o ceder atribuciones en materia de suelo urbano explican tal situación. En la reglamentación y programas del suelo urbano se explican las deficiencias y limitaciones en las políticas urbanas y de planeación hasta la corrupción entre diversos actores políticos y económicos.

(PAN); en Zapopan, Juan Sánchez Aldana (PAN). Véase “Decreto municipal D03/04/07”, *Gaceta Municipal*, Ayuntamiento de Guadalajara, 1 de marzo de 2007, pp. 42-45; y Arias Roberto, *op. cit.*

¹⁷⁶ Véase los Decretos 2213, *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 1 de mayo de 2008, número 13, sección III, pp. 3-7; Decreto 23082, y Arias, Roberto, *op. cit.*

¹⁷⁷ Arias de la Mora dice que durante este periodo, la decisión de coordinación de mayor repercusión en la opinión pública fue la instauración de las “metropolicías”, como unidades operativas adscritas a cada una de las corporaciones de policía municipal con facultades para la persecución de delitos cometidos en zonas limítrofes de cada municipio. *Idem.*

En contraposición, “la vía legislativa en principio mostró mayor eficacia al alcanzar el consenso suficiente para plasmar en la Constitución estatal una definición inicial del problema público sobre la ausencia de coordinación metropolitana, que abrió la puerta a una posible solución de carácter institucional por la vía de la constitución de tres instancias de coordinación”.¹⁷⁸

Finalmente, y después de una serie de desencuentros, el 25 de enero de 2012 los presidentes municipales de la zona metropolitana de Guadalajara y el gobernador de Jalisco firmaron el convenio para la creación del Instituto Metropolitano. Se había constituido con este acto la Junta de Coordinación Metropolitana. En una primera etapa, el Instituto Metropolitano trabajaría con personal transitorio propuesto por la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, una asociación civil que participó en su diseño. Los trabajos del equipo técnico iniciaron con un presupuesto de ocho millones de pesos.¹⁷⁹

B. *El diseño de las nuevas instituciones metropolitanas*

Expresamente, la Ley de Coordinación Metropolitana se puso 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

¹⁷⁸ *Idem.*

¹⁷⁹ García, Georgina, “Firman convenio para creación del Instituto Metropolitano de Planeación”, *La Jornada Jalisco*, Guadalajara, 26 de enero de 2012; Rivera Avelar, Elizabeth, “Firman convenio de creación del Instituto de Planeación Metropolitana”, *Milenio*, Guadalajara, 26 de enero de 2012; Manuel Chávez, Víctor, “Crean Instituto Metropolitano de Planeación”, *El Occidental*, Guadalajara, 27 de enero de 2012; “Emilio y alcaldes destraban Instituto Metropolitano de Planeación”, *El Informador*, Guadalajara, 27 de enero de 2012; Rivera Avelar, Elizabeth, “Instituto Metropolitano de Planeación se consolida”, *Milenio*, Guadalajara, 27 de enero de 2012.

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 aportarían para obras.

De igual modo, y formalmente, la ley posibilitó mecanismos para declarar áreas o regiones metropolitanas, la implementación de 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 de la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal.¹⁸⁰ Lo más importante fue que se debían crear instancias de coordinación. De manera obligatoria, la ley contempló una Junta de Coordinación Metropolitana, un Instituto de Planeación y un Consejo Ciudadano Metropolitano. De este modo, los siguientes párrafos delinearán el diseño institucional de las nuevas instituciones contempladas en la citada ley.¹⁸¹

¹⁸⁰ Según la Ley de Coordinación Metropolitana, las áreas o regiones metropolitanas se integrarán mediante la firma de un convenio por los municipios que desean conformarla y coordinarse, los cuales estarán representados por el presidente, el síndico y el secretario municipales, así como por el gobierno del estado, representado por el Ejecutivo estatal.

¹⁸¹ Cabe precisar que la fracción del Partido Revolucionario Institucional 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 será 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 organización civiles, profesionales y académicos aledaños 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.

La 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 las siguientes: elaborar y enviar la agenda metropolitana para su aprobación de 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 por los ayuntamientos correspondientes, así como coordinar y vigilar su ejecución; gestionar los asuntos de su interés ante las instancias federales, estatales o municipales correspondientes; aprobar y publicar la convocatoria pública abierta para la selección de los integrantes del Consejo, y otras que estuvieran estipuladas en el convenio de coordinación correspondiente. Una vez constituida la Junta, esta 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 especificó que la presidencia de la Junta será rotativa entre todos los presidentes municipales que la compongan.

El Instituto de Planeación Metropolitana es un órgano técnico. Jurídicamente es un organismo público descentralizado de carácter intermunicipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones. Es un órgano encabezado por un director e integrado por las unidades administrativas que se establezcan 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 de Planeación Metropolitana es 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 a través del convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondientes.

El Consejo Ciudadano Metropolitano es un órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana y de 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 radicó en ser un espacio de participación y conocimiento de los asuntos que conozca la Junta, el Instituto y demás órganos de coordinación metropolitana.

El número de miembros del Consejo Ciudadano Metropolitano y la forma como deberá integrarse este, estarán determinados 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, derivado 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 es dar 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, y otras que le concedan los municipios a través del convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondiente.

IV. RECAPITULACIÓN

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

Ahora el contexto es otro, y 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 complejizado. 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. 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. 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 las grandes obras de infraestructura metropolitana.

2. El SIAPA se readecuó a la cooperación y a la coordinación intermunicipal en el marco del asociacionismo municipal. Los cambios básicos fueron los siguientes: el nuevo entramado institucional respetó que el organismo siguiera siendo un organismo público descentralizado con las características jurídicas que estos tienen: 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 ha tenido: el financiero. Al ser un organismo en el que los municipios tenían facultad sobre él, el Ejecutivo estatal fue hecho a un lado, y si alguna de sus dependencias era contemplada en su consejo de administración, participaban solo con derecho a voz.

Las instituciones anteriores fueron, y son quizá, las que mayormente mostraron fortaleza institucional y efectividad en la ZMG. Con el nuevo entramado institucional una de ellas permanecerá (el SIAPA), en tanto que la otra (el Consejo Metropolitano) quizá sea suplantada, y por lo tanto desaparezca. Es así, porque al inicio de la segunda década del siglo XXI se diseñaron tres instituciones en la Ley de Coordinación Metropolitana que en el papel se ven muy bien.

La primera es una institución política que recaería en la Junta de Coordinación Metropolitana; la segunda sería una institución técnica, que sería el Instituto de Planeación Metropolitana; y finalmente, una institución que atendería la demanda de participación ciudadana, y es el caso del Consejo Ciudadano Metropolitano. Por lo tanto, la recién aprobada Ley de Coordinación Metropolitana, 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 su implementación y la evaluación de sus resultados, los cuales serán visibles y tangibles en el mediano plazo.