

El Colegio de Jalisco

Maestría en Políticas Públicas



Relaciones intergubernamentales, condición política y toma
de decisiones en la Junta de Coordinación Metropolitana de
Guadalajara (2012 - 2020)

Tesis que presenta: María Isela Vázquez Espinoza

Para optar al grado de maestra en políticas públicas

Dr. Alberto Arellano Ríos, Director de tesis
Dr. Javier Rosiles Salas, Codirector de tesis

Zapopan, Jalisco

Diciembre de 2021

Agradecimientos

Una vez concluido este trabajo de investigación, el cual ha representado para mí un logro anhelado y un paso en mi desarrollo personal y académico, es que amerita expresar mi agradecimiento a las personas e instituciones que a continuación menciono sin orden alguno de importancia y jerarquía.

Es por lo que, agradezco a El Colegio de Jalisco por haberme brindado la oportunidad de cursar este posgrado, respaldando en todo momento los procesos de desarrollo y enriquecimiento académico; a todos los docentes de la maestría interinstitucional, especialmente al Dr. José Said Sánchez, al Dr. Roberto Arias de la Mora y a otros notables docentes de la Universidad de Guadalajara, como el Dr. Mauricio Merino, el Dr. Carlos Iván Moreno y el Mtro. Estuardo Gómez, que compartieron de forma distintiva sus conocimientos, experiencia y que estuvieron pendientes de la formación de calidad.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por impulsar el programa que respalda la presentación de este proyecto, pues sin el financiamiento otorgado por la institución, no sería posible celebrar este paso académico.

Al Dr. Alberto Arellano por dirigir este proyecto y aportar conocimiento a mi formación académica, pero aún más valioso, por transmitirme confianza, por darme ánimos en los momentos difíciles, por su calidez humana y por su apoyo a manos llenas por más de nueve años, en resumen, por creer en mí. Al Dr. Javier Rosiles por darme tiempo de calidad a la hora de hacer las revisiones, por interesarse de mi tema, por tratarme de forma amable y siempre atenta: porque gracias a sus aportaciones este proyecto pudo tomar forma.

Al Dr. Pablo Pineda por tomarse el tiempo para leer, comentar y participar del trabajo como lector. Al Dr. Fernando Jiménez por orientarme y aportar elementos que enriquecieron la investigación. Al Lic. Ernesto Rodríguez por leer, comentar y darme su tiempo para motivarme siempre, con su amistad, profesionalismo y cariño.

Al mismo tiempo, al Mtro. Fernando Chávez por motivar, apoyar, acompañar, inspirar y forjar mi carácter y espíritu, pues con su ejemplo de entrega y alto profesionalismo, logra transformar a quienes les rodeamos. Al Lic. Luis Hernández que con su experiencia, generosidad y camaradería compartió las claves del tema metropolitano que dieron vida a este proyecto.

A mis compañeros: Adriana Hernández por su amistad, sororidad y apoyo académico y personal, a Pepe Martínez por su carisma y generosidad al compartir su conocimiento; a Jessica Toledo por su apoyo, consejo y por las largas horas de estudio que compartimos; a Valeria Juárez, Yossemite Santiago y a Omar García por regalarme su tiempo para consultas académicas y dar alegría al día a día durante las clases.

A su vez, agradezco a todas las personas que me han acompañado en mi desarrollo profesional y de quienes he aprendido a lo largo de los años que la función pública no es sencilla, pero es muy satisfactorio trabajar por y para el bien común; especialmente agradecer a Ángeles Cantero por su ejemplo de profesionalismo y resiliencia, a Sandra Hernández, Mónica Castañeda y a Pablo López por su apoyo, compañerismo y conocimiento. A José Gómez Valle por el impulso y apoyo laboral; a Elizabeth Rodríguez y a Elizabeth Cortés por su respaldo y carisma; y a todos mis compañeros que me han visto crecer y que han aportado tantos momentos y conocimiento.

A nivel personal, agradezco a mi papá y a mi mamá Domitila Espinoza por su amor, apoyo, ejemplo, valentía y coraje al darme los valores de responsabilidad, lealtad y fortaleza, pilares que hacen posible este logro; a Misael Gudiño por brindarme su amistad, su amor, su paciencia y sobre todo su confianza en mí, esperando seguir creciendo juntos; a todos mis amigos y amigas por sus ánimos y acompañamiento.



EL COLEGIO
de
JALISCO

Zapopan, Jalisco, 1 de septiembre de 2021

Dr. José Said Sánchez Martínez

Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas:

Presente:

Al mismo tiempo de enviar un cordial saludo, tengo a Usted informarle que la tesis intitulada “Relaciones intergubernamentales, condición política y toma de decisiones en la Junta de Coordinación Metropolitana de Guadalajara (2012 - 2020)” de la alumna María Isela Vázquez Espinoza cuenta con las bases teórico-metodológicas para ser defendida ante el jurado que sea designado y optar al grado respectivo. La alumna Vázquez Espinoza ha delimitado y analizado un objeto de investigación concreto, plantear un problema, hecho una revisión bibliográfica y delinear un marco analítico con referentes empíricos sólidos que le permiten construir un texto académico lógico y de calidad.

Razón por la cual, y en mi calidad de director de tesis, tengo a bien extender la presente carta para que se proceda como indica el reglamento respectivo.

Sin otro asunto que tratar quedo a sus órdenes.

Atentamente



Dr. Alberto Arellano Ríos

(Director de tesis)

Sahuayo, Michoacán, a 6 de septiembre de 2021

DR. JOSÉ SAID SÁNCHEZ MARTÍNEZ
COORDINADOR DE LA MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTE

Por este conducto, informo a usted que he recibido una versión actualizada de la tesis que, con propósitos de obtención del grado de maestría, presenta la estudiante María Isela Vázquez Espinoza, intitulada "Relaciones intergubernamentales, condición política y toma de decisiones en la Junta de Coordinación Metropolitana de Guadalajara (2012-2020)".

Una vez realizada la revisión correspondiente y en mi calidad de co-director, me permito comunicarle que he decidido extender la presente carta para dar cuenta de que el documento se encuentra listo para ser defendido ante el jurado que corresponda.

Se trata de una investigación con una pertinente revisión bibliográfica, un adecuado encuadre teórico y una aplicación metodológica acertada que le han permitido a la estudiante presentar hallazgos empíricos relevantes, por lo que el resultado representa una aportación al campo del conocimiento en el que se enmarca.

No me resta más que felicitar a la estudiante por el logro obtenido y desearle mucho éxito en la defensa de su trabajo.

Sin más por el momento, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo. Quedo a sus órdenes para ampliación de la información o solicitud.

Atentamente



Dr. Javier Rosiles Salas
Profesor e investigador de tiempo completo
UCEMICH

Página 1 de 1

Dr. José Said Sánchez Martínez.
Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas.
PRESENTE.

Con el gusto de saludarlo, le informo que la tesis “Relaciones intergubernamentales, condición política y toma de decisiones en la Junta de Coordinación Metropolitana de Guadalajara 2012-2020”, realizada por la estudiante María Isela Vázquez Espinoza y dirigida por el Dr. Alberto Arellano Ríos, en mi opinión cuenta de manera sobrada con los requerimientos académicos necesarios para ser defendida ante el Jurado de la Maestría en Políticas Públicas, y con ello permitirle a la Lic. Isela alcanzar el grado académico al que aspira.

El trabajo en cuestión profundiza sobre un tema de primera importancia en la vida pública en el país, y el tratamiento metodológico es sólido y adecuado, al tiempo que el rigor analítico de la revisión del estado del arte me parece muy completo. Por estos méritos, el trabajo en cuestión no sólo debería permitirle a la Lic. Isela defenderlo ante el referido Jurado, sino que también habrá de constituirse en una obra de consulta para la temática que aborda, ampliando con ello la ya nutrida literatura en la materia.

Agradeciendo las atenciones que se sirva brindar a la presente, le reitero mi reconocimiento y mi consideración.

Atentamente

Guadalajara, Jalisco a 6 de septiembre de 2021

A handwritten signature in blue ink that reads "Pablo Pineda O." enclosed in a thin black rectangular border.

Dr. Pablo A. Pineda Ortega
Profesor Investigador Titular, Miembro del S.N.I.
Universidad de Guadalajara.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y CONCEPTUALES METROPOLITANAS	
1.1. Conceptos y abordajes sobre la cuestión metropolitana	12
1.1.1. El proceso de metropolización	12
1.1.2. El fenómeno metropolitano	13
1.1.3. Los problemas públicos transterritoriales no conocen de jurisdicciones	14
1.1.4. El reto de la gestión metropolitana	14
1.1.5. Intermunicipalización como respuesta local a los problemas compartidos	16
1.1.6. Coordinación y cooperación, bases de la gestión metropolitana	17
1.1.7. Desarrollo urbano y metropolitano	18
1.2. Estructuras y modelos de coordinación metropolitana	19
1.2.1. Modelo Supramunicipal	21
1.2.2. Modelo Intermunicipal.....	21
1.3. Las relaciones intergubernamentales y sus alcances en la arena metropolitana.....	23
1.3.1. Fundamentos de la teoría de las Relaciones Intergubernamentales.....	23
1.3.2. Enfoques, elementos y modelos de las Relaciones Intergubernamentales	25
1.3.3. Las relaciones intergubernamentales en escenarios metropolitanos de México ...	28
CAPÍTULO 2. DESAFIOS DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA, TOMA DE DECISIONES Y CONDICIÓN POLÍTICA	31
2.1 Principales debates y estudios de la coordinación metropolitana.....	31
2.1.1 Complejidades institucionales, financieras y políticas.....	32
2.1.2 Consecuencias y beneficios Metropolitanos.....	37
2.1.3 Causas y elementos que obstaculizan la gestión y coordinación metropolitana.	41
2.1.4 Experiencias en México y el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).....	43
2.1.5 Gobernanza Metropolitana	47
2.2 La toma de decisiones gubernamentales en la arena metropolitana	50
2.3 Elementos de la condición política de las RIG	55

CAPÍTULO 3 INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS EN MÉXICO.....	61
3.1 Marco normativo de las Zonas Metropolitanas en México	62
3.1.1 Reformas constitucionales de fortalecimiento municipal	64
3.1.2 Los avances del marco normativo de la asociación y coordinación municipal....	65
3.1.3 Participación Ciudadana en las decisiones metropolitanas	69
3.2 El Fondo Metropolitano como fuente de financiamiento federal	72
3.2.1 Forma de operación del Fondo Metropolitano	72
3.2.2 El Fondo de Financiamiento Metropolitano de Guadalajara, alcances y limitaciones	75
3.3 Consejo para el Desarrollo Metropolitano de las Zonas mexicanas (CODEM)	77
3.3.1 Características y funciones del CODEM	78
3.3.2 El Consejo Metropolitano de Guadalajara, un ejemplo de coordinación y práctica de las RIG	79
3.4 Análisis del marco normativo e institucional del Área Metropolitana de Guadalajara	81
3.4.1 Marco normativo de Guadalajara.....	82
3.4.2 Marco institucional del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDM)...	85
3.4.2.1 Junta de Coordinación Metropolitana	85
3.4.2.2 Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo Metropolitano.....	87
3.4.2.3 Consejo Ciudadano Metropolitano.....	88
3.4.2.4 Órganos Auxiliares	89
3.4.2.5 Financiamiento del SIDM.....	90

CAPÍTULO 4. CONDICIONES, ESTRUCTURAS Y REDES DE POLÍTICA DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA **92**

4.1 Condición política estructural de los municipios integrantes de la junta de coordinación metropolitana 2012- 2020	92
4.1.1 Fortaleza política de los municipios miembros de la JCM.....	95
4.1.2 Fortaleza financiera por municipio	97

4.1.3	Fortaleza demográfica y competitiva	98
4.1.4	Condición política por municipio integrante de la JCM	99
4.2	Asamblea por la Gobernanza Metropolitana: la plataforma que impulsó la coordinación metropolitana	101
4.2.1	Inicio y misión de la AGM	101
4.2.2	Trabajos y logros de la AGM	102
4.3	Estructura de redes de políticas generadas por la JCM	105
4.3.1	Red de políticas de la JCM.....	105
4.3.1.1	Membresía: participantes e intereses de la JCM	105
4.3.1.2	Integración: interacción, continuidad y consenso de la JCM	106
4.3.1.3	Recursos: distribución y ejercicio de la JCM.....	107
4.3.2	Estructura de las mesas de gestión	108
4.3.3	Agencia Metropolitana de Seguridad, red de negociación política	111
4.4	Agenda metropolitana, contenidos y conformación	112
4.4.1	Agenda gubernamental de la JCM.....	114
4.4.2	Agenda política de la JCM	117
CAPÍTULO 5. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, ACTORES Y TOMA DE DECISIONES DENTRO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA...121		
5.1	Relaciones intergubernamentales (RIG) generadas en la JCM	121
5.1.1	Las RIG de la JCM en sentido vertical	122
5.1.1.1	Relación del municipio y el Gobierno del Estado	123
5.1.1.2	Relación del IMEPLAN con el Gobierno del Estado	125
5.1.1.3	Relación del Municipio y el Gobierno Federal	126
5.1.1.4	Relación IMEPLAN con el Gobierno Federal	127
5.1.1.5	Relación del Gobierno del Estado con el Gobierno Federal	127
5.1.1.6	Relación Gobierno Estatal y los municipios	127
5.1.1.7	Relación del Gobierno del Estado y el IMEPLAN	128
5.1.2	RIG horizontales de la JCM	129
5.1.2.1	Relación entre municipios	130
5.1.2.2	Relación de los municipios con el IMEPLAN	131
5.1.2.3	Relación del IMEPLA con los municipios	132

5.2 Identificación de roles y actores que impactaron en la JCM	132
5.2.1 Fuerza política del PRI y su participación en la configuración y desarrollo metropolitano	133
5.2.1.1 Fuerza política del PRI a nivel municipal	133
5.2.1.2 Fuerza política del PRI a nivel estatal	136
5.2.1.3 Fuerza política del PRI a nivel metropolitano	137
5.2.2 Fuerza política del partido MC y su participación en la configuración y desarrollo metropolitano	138
5.2.2.1 Fuerza política del MC a nivel municipal	138
5.2.2.2 Fuerza política del MC a través de Enrique Alfaro.....	140
5.2.2.3 Fuerza política del partido MC a nivel metropolitano.....	141
5.3 Formación de la toma de decisiones metropolitana en la JCM	143
5.3.1 Puntos de conflicto metropolitano, el caso de la Oficina de Resiliencia.....	143
5.3.2 La conformación de la Policía Metropolitana	146
CONCLUSIONES.....	149
REFERENCIAS.....	158
ANEXOS	176

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta tesis es conocer y analizar las relaciones intergubernamentales de los actores miembros de las redes políticas que ha desarrollado la Junta de Coordinación Metropolitana de Guadalajara (JCM) entre 2012 y 2020. Con el fin de responder a las preguntas: a) cómo ha influido la condición política de los integrantes de la JCM en la toma de decisiones metropolitanas 2012 - 2020; b) cómo ha sido la participación de los integrantes de la JCM, y c) cuáles son los intereses y motivaciones que han perseguido los integrantes de la JCM.

La hipótesis que se propone para responder a las preguntas anteriores es que: La condición política de los integrantes de JCM influye en la toma de decisiones a través de dos vías; por una parte, influye en la toma de decisiones como catalizador, haciendo posible los acuerdos entre distintos órdenes de gobierno. Que da como resultado el fortalecimiento y práctica de las Relaciones Intergubernamentales (RIG); por otra parte, influye en la toma de decisiones como factor de disparidad, que acentúa las asimetrías entre los integrantes federales, estatales y municipales. Por lo que éstos últimos quedan en desventaja, sujetos únicamente a la posibilidad de participar bajo el ejercicio de la influencia económica o política, resultado que genera la fragmentación de las RIG entre municipios, donde las diferencias se agudizan y condicionan la participación de los municipios integrantes.

Es importante resaltar que este estudio está desarrollado a partir de los postulados de la teoría de las RIG, los cuales centran su atención en las relaciones generadas entre personas al frente de las estructuras gubernamentales. Además, las RIG sirven para analizar las estructuras más allá de lo constitucionalmente establecido, permitiendo identificar el plano formal e informal de las interacciones generadas. Por lo que, este marco teórico es la base para analizar el elemento humano, sus interacciones, acciones, omisiones y motivaciones. Con el fin de observar los elementos que han caracterizado a los integrantes de la JCM.

Si bien en México es reciente la declaración, conformación, reconocimiento y discusión de las Zonas Metropolitanas (ZM) de manera oficial, la existencia de los Problemas Públicos Transterritoriales (PPT)¹ en las ciudades urbanas datan desde antes de los años setentas,

¹ Problemas Públicos Transterritoriales (PPT) son aquellas situaciones complejas cuyo efecto rebasa los límites jurisdiccionales de un territorio desencadenando obstáculos para alcanzar una mejor calidad de vida, partiendo de la premisa de que las decisiones y acciones que se llevan a cabo por el propio territorio son insuficientes, ya que la

experimentaron mayor notoriedad en los años noventa, pero alcanzaron su máxima expresión en el año 2000 (Sedesol, Conapo e Inegi, 2004). A partir de éste periodo en el país se generaron cambios importantes para atender la necesidad de los municipios urbanos, partiendo desde el reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno con rango constitucional y siguiendo con la creación de instrumentos como el Fondo Metropolitano (FM) y el Consejo para el Desarrollo Metropolitano (CODEM).

Desde el año 2017 se reconoce la existencia de 74 ZM, lo que constituye una subcategoría territorial entre el municipio y la entidad federativa. Dichas zonas son plataformas de desarrollo urbano donde se genera la mayor interacción en términos sociales, económicos y políticos, y de esta forma aprovechan la proximidad física y territorial de sus habitantes. Sin embargo, los efectos de la agregación urbana no solo son positivos, también acarrear problemas, enfrentando externalidades, como la agregación de grandes industrias, el uso de la movilidad motorizada particular y el desabasto de los recursos naturales para proveer los servicios públicos a toda la población; por lo que este escenario demanda estrategias coordinadas de los gobiernos que las integran y lograr garantizar la gobernabilidad de éstas zonas.

En Jalisco se encuentra la segunda metrópoli más importante del país, el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). En ella vive el 62.8% de la población de Jalisco (5'243,392 personas) pertenecientes a nueve municipios urbanos (Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo) (INEGI, 2020). Nueve gobiernos locales concentrados en el mismo territorio con particularidades y necesidades diversas, juntos por la proximidad física, y que de forma voluntaria, colaboran de la coordinación metropolitana. Pese a que desde el año 2012 entró en funciones la JCM como la instancia política de toma de decisiones del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano de Guadalajara (SIDM). Los resultados alcanzados por la junta no han cumplido con los objetivos planteados, de forma tal que la atención de los PPT planteados en la agenda metropolitana, persiste e incluso se vuelven más complejos. Como ejemplo están los temas de inseguridad, cambio climático, los altos índices de contaminación o el crecimiento irregular de la vivienda, donde los servicios públicos no se garantizan (Ugalde, 2007).

cercanía de los territorios los vuelve susceptibles de las externalidades positivas y negativas, dejando en evidencia las limitaciones económicas y políticas que enfrentan estos territorios (Aguilar , 2017).

La JCM entre diciembre de 2012 y diciembre de 2020 llevó a cabo 39 sesiones ordinarias, 7 sesiones extraordinarias y 15 sesiones solemnes. En este periodo se han puesto en la mesa temas, propuestas, decisiones y discusiones sobre la metrópoli. La integración de la junta ha tenido distintos escenarios políticos, momentos coyunturales y distintas etapas de desarrollo. En la trayectoria de la JCM se han abordado estudios sobre los momentos más destacados que van desde sus antecedentes (Wario, 2004 y 2009) su instalación (Arias y Arellano, 2013) la designación de algunos actores (Arellano, 2016) el diseño institucional del régimen que aloja a la junta (Arellano, 2013), las relaciones intergubernamentales de la junta (Arias, 2017) y sobre las actuaciones de los miembros la junta (González, Kunz y Villaseñor, 2017).

Una de las limitaciones de los estudios que se han realizado sobre el desarrollo y trayectoria de la JCM es el enfoque particular de coyunturas y periodos específicos, pues a pesar de que aún no podemos decir que está consolidado el modelo de coordinación metropolitana, el tiempo transcurrido amerita de un corte de caja en el que se analice la dinámica, los intereses y los trabajos resultantes, ya que a lo largo del tiempo distintos escenarios políticos se han presentado, lo que hace posible la realización de un balance general. Otra limitación es la temporalidad, ya que la mayoría de los estudios realizados versa en la primera mitad de la trayectoria de la junta, 2012 a 2016, lo que deja un tiempo importante para analizar, debido a que los trabajos de la JCM no se han interrumpido, incluso han experimentado la creación de organismos auxiliares como las agencias o mesas metropolitanas, la elaboración de programas y planes metropolitanos y la presencia de diversos liderazgos y fuerzas políticas.

Otro elemento importante que se considera en este estudio, son los efectos de la reforma político - electoral de 2014 en la que se aprobó la reelección de los presidentes municipales hasta por un periodo más. Hecho que se materializó en Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Zapotlanejo e Ixtlahuacán de los Membrillos; municipios importantes del AMG; así como el trabajo de continuidad del Gobierno del Estado con la alcaldía de Guadalajara, que es la ciudad central, sumando a ello la dominación del partido gobernante Movimiento Ciudadano (MC).

La transversalidad del estudio descansa en el análisis de las políticas públicas, las cuales, según Coutinho, son “resultado de tensiones, conflictos e interacciones entre diferentes actores, lo que demanda la generación de acuerdos que logren articular intereses y visiones que en ocasiones pueden ser contrapuestas” (Coutinho, 2020: 120). Partiendo de lo anterior, este estudio se enfoca

en analizar la fase de agenda, la cual representa el momento más álgido y en el cual la JCM ha trabajado a lo largo de estos años.

Este trabajo es de corte cualitativo² y longitudinal³ y busca explicar cómo ha influido la condición política de los actores de la JCM en la toma de decisiones de las políticas públicas metropolitanas en el marco de las RIG, dicho ejercicio que se realizó a través trabajo de gabinete y de campo. El primero implicó análisis documental, de actas de sesión, leyes, estatutos, lineamientos y análisis hemerográfico donde se abordara el contexto de la JCM. A su vez, se realizó trabajo de campo en donde se identificó un mapa de actores relevantes y de participación activa en los trabajos de la JCM mediante el muestreo de la técnica bola de nieve⁴, aplicando 17 entrevistas semiestructuradas de las cuales se generaron categorías sobre las relaciones intergubernamentales horizontales y verticales, aunado al desarrollo de redes de política.

Por lo que en este estudio se presentan cinco capítulos, los cuales integran una visión sobre la trayectoria de la JCM de Guadalajara, las relaciones intergubernamentales que ha sostenido, la condición política que se ha presentado a lo largo de sus trabajos y sus implicaciones en la toma de decisiones. Los componentes de cada capítulo constituyen un esfuerzo por mostrar el esquema metropolitano integral, donde se describen los conceptos básicos, el marco teórico y sus abordajes auxiliares, los estudios realizados, los marcos normativos e institucionales, los instrumentos de política pública aplicada, las condiciones políticas de los municipios, las relaciones intergubernamentales de los miembros de la junta y su influencia en la toma de decisión.

En el primer capítulo se abordan los conceptos del entramado metropolitano que ayudan a comprender los distintos caminos que ha seguido el tema metropolitano y sus implicaciones

2 Los estudios de corte cualitativos buscan entender una situación social como un todo, teniendo en cuenta sus propiedades y su dinámica. Bajo esta modalidad se pretende conceptualizar sobre la realidad, con base en la información obtenida de la población y las personas estudiadas. Las características más destacadas de la investigación cualitativa están representadas en primer lugar por su flexibilidad, al no tener que ceñirse por la rigurosidad predeterminada de un diseño previamente establecido. Bajo esta modalidad de investigación el diseño se va construyendo, con lo cual permanece abierto a cambios y redefiniciones (Zerpa, 2016:222)

³ Los estudios longitudinales son aquellos donde están presentes medidas repetidas de las mismas unidades de observación han concitado, desde la perspectiva metodológico-estadística, la atención de los investigadores. Esta clase de estudios tiene por característica principal la observación, de forma secuenciada, de la misma variable dependiente, ya sea en función de tratamientos distintos o en función del tiempo (Arnau y Bono, 2008:35)

⁴ El muestreo de bola de nieve se define como “una técnica para encontrar al objeto de investigación. En la misma, un sujeto le da al investigador el nombre de otro, que a su vez proporciona el nombre de un tercero, y así sucesivamente” (Atkinson & Flint, 2001:1). Este método suele asociarse a investigaciones exploratorias, cualitativas y descriptivas, sobre todo en los estudios en los que los encuestados son pocos en número o se necesita un elevado nivel de confianza para desarrollarlas (Baltar y Gorjup, 2012).

generales. A su vez, aborda los modelos metropolitanos, la contribución de la teoría y visión de las RIG en términos generales y en particular de la arena metropolitana, en los cuales se contempla el estudio de las interacciones de actores, su comportamiento, motivaciones y características.

En el segundo capítulo se presentan los estudios entorno al desarrollo metropolitano, en donde se describen las principales necesidades, condiciones y retos que enfrentan las metrópolis. Además, se desarrolla el planteamiento teórico de la toma de decisiones y de la condición política, elementos en los que se apoya el abordaje empírico.

En el tercer apartado daremos una mirada a las condiciones en que se ha dado la coordinación metropolitana en México y los instrumentos de política pública que fueron creados para enfrentar el fenómeno metropolitano. De tal forma que se analizan los aspectos institucionales, jurídicos y de financiamiento del SIDM, al mismo tiempo se describen algunas buenas prácticas metropolitanas que han colocado a Jalisco como la entidad federativa con mayor trayectoria en el desarrollo metropolitano.

En el cuarto capítulo se identifican las condiciones políticas, económicas de financiamiento y demográficas de los municipios integrantes de la JCM, de tal forma que quede claro la estructura con a que cuentan dichos territorios y las implicaciones geospaciales y de desarrollo. Al mismo tiempo, se describen las condiciones donde se crea el SIDM mediante la recapitulación de la Asamblea para la Gobernanza Metropolitana en donde las estructuras de la JCM se concibieron a través de una red de políticas con expresiones formales e informales. Por último, en éste capítulo se describe la agenda gubernamental y la política de la metrópoli, ruta en donde los actores miembro de la JCM han tenido que transitar e interactuar.

En el capítulo quinto se realizó un análisis de las relaciones intergubernamentales generadas en la JCM en sentido vertical y horizontal, las cuales se presentan a partir de las relaciones entre actores, estructuras y espacios que deliberación, donde se identificaron los momentos de mayor expresión de condición política en el proceso de toma de decisiones. A la par, se identificaron los actores y se perfiló su rol dentro de la JCM con el fin de develar el nivel de influencia que ha tenido la condición política de los integrantes de la junta en las decisiones a lo largo del tiempo. Por último, se aborda el análisis de la formación te toma de decisiones, en donde el desarrollo de los puntos de conflicto son elementos a través de los cuales se corrobora la dominación de algunos actores en la arena metropolitana.

CAPÍTULO 1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y CONCEPTUALES DEL CAMPO METROPOLITANO

El estudio de lo metropolitano demanda distinguir que el proceso de urbanización antecede al de la metropolización, y que incluso, las áreas metropolitanas deben su desarrollo y dinámica al ámbito urbano y rural. El proceso de metropolización hace que las metrópolis generen una condición única caracterizada por:

(...) generar una interdependencia entre centros urbanos y sus zonas periféricas; conserva un gran tamaño poblacional; se enfoca a una diversidad de actividades productivas; se organiza alrededor de varios centros urbanos complementarios; se caracteriza por un alto dinamismo en su configuración socio-espacial; presenta patrones culturalmente heterogéneos; y se desarrolla y conforma a través de varios ámbitos de gobierno, siendo este último uno de los que representa mayores desafíos para los procesos de gestión (Guzmán, 2019: 229).

Esta interdependencia ha llevado a las metrópolis a impulsar esquemas de coordinación y colaboración metropolitana, diseñados con la finalidad de mejorar las condiciones de vida urbana y aprovechar las potencialidades que la ciudad ofrece.

Los desafíos que enfrenta cada metrópoli comparten características, pero se distinguen por sus múltiples formas de ser abordados. La puesta en marcha de distintos modelos, enfoques y estructuras, ha dado lugar al desarrollo de instituciones, instancias e incluso gobiernos que tienen la misión de atender las necesidades de las áreas metropolitanas en forma integral. En el estado de Jalisco, desde el año 2011 se estipuló la creación de instancias de coordinación metropolitana que han desempeñado funciones de forma intermunicipal; para entender la dimensión del reto que éstas enfrentan debemos abordar formas en que se manifiesta la organización, gestión y administración de los territorios metropolitanos.

En este primer capítulo se presentan los elementos conceptuales básicos del tema metropolitano, los cuales sirven para comprender las distintas vías que puede tomar un gobierno para dirigir de manera favorable los asuntos de la metrópolis. A su vez, se expone el marco teórico que se utiliza para analizar la JCM, sus dinámicas de toma de decisiones y sus condicionantes políticas, el cual está basado en la teoría de las RIG y sus distintas contribuciones en el estudio de la coordinación metropolitana.

1.1. CONCEPTOS Y ABORDAJES SOBRE LA CUESTIÓN METROPOLITANA

En el campo metropolitano⁵ se abordan diversos conceptos que nos ayudan a comprender las características y formas de hacer gobierno en las metrópolis. Conceptos como coordinación metropolitana, gestión intergubernamental, fenómeno metropolitano, problemas transterritoriales y gobernabilidad, son algunas de las directrices que revisaremos en este apartado con la intención de conocer las particularidades del objeto de estudio de esta investigación.

Entender lo metropolitano implica reconocer no sólo el crecimiento de un área conurbada o el crecimiento urbano-demográfico, lo metropolitano es “referirnos a un proceso de integración física y funcional de dos o más municipios más allá de sus delimitaciones político administrativas” (Moya, 2015:24). Partiendo de esta definición se debe comprender, que en dichos procesos se corresponde a las distintas etapas por las que transita una metrópoli, sus implicaciones y retos, los cuales se describen conceptualmente en los siguientes apartados.

1.1.1. *El proceso de metropolización*

El proceso de metropolización representa la transformación de las zonas urbanas a ZM en el que se genera el desarrollo de un espacio interrelacionado no sólo por su proximidad, en estos espacios se impulsan procesos sociales, culturales, políticos y sobre todo económicos. Para Asuad, el proceso de metropolización se caracteriza por:

... una serie de etapas que dan lugar a la evolución y crecimiento de la expansión física, económica y socio-política de una ciudad consecuencia de la descentralización de la población, la cual se ubica en el centro y la periferia, teniendo un vínculo de interdependencia” (Asuad, 2000: 3).

A su vez, la definición de metropolización puede ayudarnos a entender la dimensión económica y dinámica de la ciudad, entendiéndose como un proceso que responde a la necesidad de concentración de recursos de todo tipo en unas pocas ciudades, que deben ser competitivas a nivel internacional (González y Larralde, 2019). Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define este concepto como la concentración de una:

⁵ Pierre Bourdieu, ha desarrollado de manera exhaustiva las nociones de campo y espacio social. En éste pensador encontramos un uso teóricamente fuerte de las metáforas espaciales y con ellas intenta dar categorías específicas. El uso de categorías espaciales, como la de campo, implica el empleo de un modo de pensamiento racional en el que las dicotomías como la de sujeto/estructura se disuelven y se les conciben como resultado continuo de las relaciones entre varios elementos. De acuerdo con Bourdieu pensar en término de campo es pensar en término de relaciones objetivas entre individuos que existen independientemente de la conciencia y los deseos de los individuos (Amparán, 1998)

“gran población en un territorio específico cuyas actividades económicas y sociales conforman un área funcional donde convergen diversas autoridades gubernamentales. De tal modo que, en el mundo, y a grandes rasgos, los conglomerados metropolitanos son de dos tipos: policéntricos o polinucleares” (OCDE 2001: 31).

La mayoría de las dificultades asociadas a la metropolización, no se generan a partir del crecimiento o expansión de estos espacios, sino de la incapacidad de las instituciones gubernamentales para enfrentar los retos que de ellas derivan (Garrocho, 2013: 28 y Guzmán, 2019). Por último, un elemento a tomar en cuenta dentro del proceso de metropolización, es en el que se considera el paso que dio la sociedad en el siglo XX, pues a inicios de éste siglo existía una economía predominantemente agrícola y posterior a la mitad de la misma centuria se transitó a otra de carácter urbano-industrial, lo que modificó la estructura de las ciudades, incentivando con ello las grandes migraciones y alojando a más personas en esos territorios (Unikel, Ruiz y Garza, 1976).

1.1.2. *El fenómeno metropolitano*

Otro concepto importante y fundamental para éste estudio es el del fenómeno metropolitano, el cual estudia las implicaciones de la agregación urbana en su dimensión poblacional y gubernamental. Este concepto no es nuevo y data desde inicios del siglo XX, igual que la metropolización, su definición dada por Arellano y Arias lo abordan como la realidad expresada por una concentración urbana de grandes dimensiones en torno o a partir de un asentamiento poblacional histórico y cultural, que mantiene una sostenida influencia política, económica y social sobre un territorio integrado por múltiples jurisdicciones administrativas (Arellano y Arias, 2013: 34).

Para Ramírez (2009), el fenómeno metropolitano es el proceso de desarrollo urbano exponencial de territorios y se caracteriza por contar con localidades urbanas integradas física y funcionalmente con fuerte concentración poblacional y alta actividad económica. En palabras de Mesa, este fenómeno fue identificado desde sus inicios como problema de las grandes ciudades y fue identificado por planificadores urbanos, geógrafos, sociólogos y economistas, quienes señalaron como punto clave la extensión de la mancha urbana que integra otros aglomerados urbanos y que comparte no sólo el territorio, sino también sus complejidades (Mesa, 2021).

En términos generales, el fenómeno metropolitano según Almejo y Campos (2012) conjuga cuatro elementos:

- Un componente de tipo demográfico, que se expresa en un gran volumen de población y de movimientos intrametropolitanos de tipo centro-periferia;
- El mercado de trabajo, expresado por el perfil económico y del empleo, y su ubicación sectorial en el territorio;
- La conformación espacial, determinada por la expansión urbana y;
- Los gobiernos locales que involucra, es decir la delimitación político-administrativa (Almejo y Campos, 2012: 2)

1.1.3. *Los problemas públicos transterritoriales*

La conformación de áreas metropolitanas, producto del proceso de metropolización y del fenómeno metropolitano, evidencia la necesidad de coordinación y cooperación transterritorial. Hecho que demanda el reconocimiento de las limitaciones y alcances que tiene este espacio territorial para enfrentar lo que Aguilar denomina como Problemas Públicos Transterritoriales (PPT) (Aguilar, 2017).

Los PPT según Aguilar tienen dos características básicas. La primera es la interdependencia, la cual aparece “cuando una específica comunidad política y su gobierno reconoce que depende de los recursos, capacidades y acciones del otro gobierno y de la otra comunidad, tanto para resolver el problema que le ocasiona males como para realizar el beneficio de su interés”. La segunda característica es la complejidad de su composición y de su causalidad, que explica que los PPT son multidimensionales en composición y origen, ya que “parten de diversas cadenas causales que se desarrollan según las intencionalidades y objetivos a las que están expuestas, y a su vez se enlazan e influyen recíprocamente” (Aguilar, 2017: 7 - 8).

1.1.4. *El reto de la gestión metropolitana*

Los elementos que comprenden la gestión metropolitana en México han sido estudiados desde distintas disciplinas: la planeación urbana, las dinámicas políticas, los marcos normativos, las políticas públicas y los esquemas de financiamiento. Dichos enfoques representan los componentes básicos para el funcionamiento de la coordinación metropolitana y ayudan a entender donde se presentan los problemas y retos de la arena metropolitana.

Desde el análisis municipal y urbano, Guzmán y Becerril a través del análisis de la Zona Metropolitana de Toluca identificaron entre sus hallazgos, que existe una desvinculación entre los componentes de gestión metropolitana, reconociendo que el marco normativo de esa entidad no deja claro el umbral de actuación de la gestión debido a la falta de atribuciones y facultades de los organismos metropolitanos. Además, los autores identifican que en el marco organizacional e

institucional, existe poca injerencia en la toma de decisiones en el ámbito metropolitano (Guzmán y Becerril, 2018:707). Por lo que las metrópolis han tenido que enfrentar problemas gestión, mismos que son difíciles de resolver desde un solo orden de gobierno, haciendo evidente la necesidad de coordinación y cooperación.

El tema metropolitano en México, según Guzmán y Becerril, no ha logrado integrar los componentes de la gestión metropolitana debido a que no se le ha reconocido en sus dimensiones jurídicas, administrativas, geográficas y políticas. A su vez, se identifica que existe una ausencia de instrumentos específicos para el tratamiento de las metrópolis (Guzmán y Becerril, 2018: 724). Evidenciando los vacíos jurídicos e institucionales que se tiene a nivel federal y que en las entidades federativas puede variar de una región a otra, teniendo metrópolis consolidadas por su experiencia, innovación y necesidad, como el caso del Valle de México, Jalisco y Nuevo León.

Un elemento importante para entender el ámbito metropolitano desde la perspectiva de las RIG, es abordado a través del concepto de Gestión Intergubernamental (GIG), el cual refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales, componentes de un sistema político-administrativo, entendiendo la gestión como un proceso mediante el cual se puede dar solución a los problemas comunes. A su vez, este concepto da dirección y orden a la actuación intergubernamental y funciona como el medio o el canal de comunicación entre el conjunto de actores, ya que implica continuos contactos, donde los actores deben ser expertos en relaciones sociales, y en comunicar programas y situaciones locales, tanto a los empleados como a los niveles superiores. Por lo que se requiere experiencia y cultivo de canales para buscar arreglos y ajustes (Agranoff, 1997: 145).

Agranoff también aportó la categorización y ubicación de los procesos que se llevan a cabo a través de las GIG, entre los que se encuentran: la planificación adecuada, la administración y adquisición de subvenciones, la regulación, las reformas, la revisión de procedimientos, la gestión de programas, la gestión de políticas, resolución de problemas, gestión cooperativa, así como la negociación. Esta última, es considerada como instrumento de gestión de discrepancias entre distintos actores, en donde a través de mecanismos formales y no formales, llegan a un reconocimiento de lo que les une y les separa, acción que ha sido utilizada por las estructuras organizacionales en el ámbito metropolitano. Por último, se aborda el proceso del juego político

que utiliza la política cotidiana como instrumento de gestión, el cual también puede ser utilizado como medio de encuentro entre los actores participantes (Agranoff,1993:101).

1.1.5. *Intermunicipalización*

La intermunicipalización es un concepto que alude a la asociación de municipios, entendida como “la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objetivos y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados” (Santin, 2002: 160). Entendiendo así a la intermunicipalización como elemento para el fortalecimiento de la capacidad de gestión, institucional, del desarrollo social y del ordenamiento del territorio. Por ello se presenta como la base de un nuevo modelo de RIG, en el que Carrera (2005) identifica cinco elementos de la intermunicipalidad:

- Voluntad para su creación, basada en la:
- Cooperación de gobiernos municipales, que se enfoca en la:
- Resolución de problemas y/o carencias comunes que deben institucionalizarse a través de un:
- Acuerdo formal en el que se:
- Racionaliza y potencia el uso de recursos y capacidades (Carrera, 2005: 32)

Este esquema de organización se diferencia de otras formas de cooperación porque busca generar suma de esfuerzo de forma horizontal mediante del fortalecimiento local, que sólo incluye a la asociación de los municipios. Este modelo ha sido contemplado en la constitución y representa (Carrera, 2005) la base para materializar las RIG en el estado más simple, debido a que incluye el trabajo y coordinación del orden de gobierno con mayores complejidades y menor margen de maniobra, pues la dependencia fiscal que se tiene con la federación y los estados ha hecho de la asociación municipal una práctica limitada.

La intermunicipalidad, entendida como asociación entre municipios, puede tener diferentes motivaciones y orígenes que llegan a detonar su creación. Carrera identifica al menos cinco de ellos:

- El interés de los propios municipios involucrados
- Una política impulsada por el gobierno Estatal
- Una política impulsada por el gobierno Federal
- Una política impulsada por agencias internacionales
- Una combinación de las opciones anteriores (Carrera, 2005: 85)

Un elemento a considerar es que, dependiendo del origen que haya motivado la asociación entre municipios, se verá directamente afectada su trayectoria, resultados y permanencia (Carrera, 2005). Debido a que los intereses e incentivos responderán a lógicas particulares y ajenas a los municipios, salvo en aquellos casos donde se logre incorporar cualquier motivación más el interés de los propios municipios.

1.1.6. *Coordinación y cooperación, bases para la gestión metropolitana*

Podríamos entender el concepto simple de coordinación como la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada, calidad, oportunidad y dirección, con el fin de alcanzar un objetivo común (Martínez, 1992: 163). De igual forma pero en el marco de la acción pública, Rosas sostiene que la coordinación representa también un “acuerdo que al concretizarse brinda la posibilidad de aprovechar recursos y el mejor manejo de lo público a través de la efectividad de los gobiernos con el fin de contribuir con el progreso de la sociedad” (Rosas, 2016: 131).

Como otra forma de abordar el desarrollo y coordinación metropolitana tenemos el nuevo regionalismo, el cual puede ser útil para organizar la coordinación metropolitana. En él se supone la coordinación de una política integral, donde se suman municipios, estados y la federación, y que está basado en las políticas a escala, las cuales contemplan la participación no sólo del sector público, sino que incluyen al sector privado y social, generando una proyección más amplia, abriendo paso a la gobernanza metropolitana. Esta forma de organizar el territorio tiene como características principales: la autonomía financiera, las competencias claras definidas por los actores, la gobernabilidad basada en cooperación, competencia y la gobernanza plural (Salinas, 2017:151).

Un concepto para abordar la coordinación en las metrópolis y que ayuda a entender la estructura metropolitana es el de Coordinación Intergubernamental (CI), el cual nace de las RIG y según Hernández, implica la presencia de la dualidad de instancias o espacios de poder que se empatan en objetivos comunes. Estas constituyen un acuerdo de al menos dos voluntades y es concebido como un bien necesario, pues es un mecanismo de conciliación entre lo técnicamente aconsejable y lo políticamente factible (Hernández , 2006: 18). Este concepto va más allá de

describir la coordinación o gobernanza horizontal o vertical⁶, mejor dicho, ayuda a encontrar una mejor ruta para el cumplimiento de los objetivos y metas comunes. Por su parte el mismo autor, propone que los gobiernos deben fortalecer la capacidad de coordinación, pues a través de ella se puede hacer uso de la planificación estratégica, del contacto con otros órdenes de gobierno, así como de la influencia de recursos intergubernamentales y privados, por consiguiente señala el autor que los gobiernos no cuentan con los recursos necesarios para hacer frente al conjunto de necesidades públicas prioritarias (Hernández, 2006).

Por último, no hay que perder de vista que si bien las condiciones del fenómeno metropolitano, el desarrollo urbano falto de planeación y el incremento de concentración demográfica han agudizado los problemas compartidos. La atención de los mismos requiere de un reconocimiento de su multidimensionalidad y multicausalidad, dejando claro que la coordinación y cooperación se toma como uno de las alternativas más obvias, pero desafortunadamente en muchas ocasiones los “incentivos para esta cooperación y consecuente coordinación de acciones no siempre están alineados a su favor: factores políticos, organizacionales, o simplemente metodológicos impiden que muchas manifestaciones de buena voluntad se traduzcan en compromisos institucionales concretos” (Bertranou, 2020: 54)

1.1.7. *Desarrollo urbano y metropolitano*

El modelo de desarrollo urbano que siguen las metrópolis latinoamericanas y mexicanas es concebido como un sistema multinuclear, que se caracteriza por desempeñar diversas funciones. Asuad identifica que dicho sistema está compuesto por subsistemas tales como:

- Espaciales, que refiere a la administración y uso del territorio
- Ambientales, que perfilan las características del ecosistema y del medio ambiente, contemplando así las ventajas y desventajas del lugar
- Económicos, dirigen la producción, consumo e inversión en el territorio

⁶Un concepto importante para entender las relaciones intergubernamentales es el de Gobernanza Multinivel (GMN) que según la visión de Llamazares y Marks entienden como la “forma que los distintos niveles institucionales comparten decisiones sobre asuntos o áreas de amplia competencia, precisando que se trata de interacciones en las diversas áreas de políticas, lo que hace que se convierta en un sistema en que los gobiernos territoriales, comparten, con el resto de los niveles, tanto problemas como agendas y políticas de intervención” (Zapata Cortés, 2013: 336). Otros elementos importantes que incluye la GMN son la negociación y el juego político, en el cual según Morata se presenta la participación y negociación entre instituciones y actores con múltiples intereses (2013). Este concepto si bien contempla la interacción no sólo de los actores gubernamentales formales, tiene una dimensión importante pues nos ayuda a entender los canales no formales para relacionarse no sólo de los miembros de las instituciones, sino aquellos actores que representan intereses público-privados y que pueden influir en la toma de decisiones de los actores formales.

- Políticos: que refieren a las decisiones dominantes de los diversos niveles de gobierno y grupos de poder económico y/o político que imponen o conservan, según modos de gobierno, las decisiones sobre el resto y determinan los usos y transformaciones del territorio.
- Socio-cultural, que conlleva las características socioeconómicas e ideológicas de los grupos sociales que determinan de acuerdo a su cultura, nivel de vida, usos y transformaciones del territorio (Asuad, 2000: 6).

Estos subsistemas representan todas las interacciones que ocurren en la metrópoli tanto de forma intrarregional, como de forma intraurbana. La complejidad de analizar el sistema en su conjunto consiste en el reconocimiento de que cada caso es distinto. La caracterización de cada subsistema y su forma de relacionarse con el resto tendrán un resultado diferente dependiendo el tiempo y espacio analizado. En el caso de dicho estudio, es el subsistema político, es para fines de éste estudio, el de mayor importancia, ya que desde él se busca entender las decisiones, acciones e inacciones, que impactan al resto de subsistemas que operan de forma paralela. Para alcanzar este análisis, debemos entender la forma en que ha operado el entramado metropolitano desde los distintos sistemas dentro del marco de las Políticas Públicas (PP), ya que de estas depende la toma de decisiones. Incluso se debe considerar que modelo de gestión pública ha adoptado la instancia analizada y la forma en la que ha operado.

Por último, es importante la mención de algunos de los conceptos de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado (LCM) de Jalisco que define en los siguientes términos:

Agenda Metropolitana: es el mecanismo de actualización periódica que define las prioridades y las materias de interés especial para el Área Metropolitana correspondiente, que se define y se expide directamente por la JCM de conformidad a la legislación en la materia.

Agencia Metropolitana: es la Instancia de Coordinación Metropolitana abocada a establecer los objetivos y estrategias y llevar a cabo acciones en una de las materias de interés metropolitano que, por su complejidad, requiere de un órgano enfocado a ella específicamente.

Instancias de Coordinación Metropolitana: son entes intermunicipales que se encuentran a la base del Régimen de Coordinación Metropolitana. Se crean y se define su organización y funcionamiento mediante la expedición de los estatutos orgánicos intermunicipales respectivos.

Régimen de Coordinación Metropolitana: es el conjunto de Instancias, mecanismos e instrumentos de planeación de escala metropolitana que permiten promover el desarrollo metropolitano urbano. (Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, 2011).

1.2. ESTRUCTURAS Y MODELOS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

Según un estudio de la CEPAL, a través de la Naciones Unidas en un estudio de 1995 se manifiesta que existen 4 tipos de estructura de gobierno que se pueden distinguir en la experiencia metropolitana. Los cuales se describen a continuación:

- 1) Sistema centralizado. Es donde un solo gobierno municipal administra la ciudad y el alcalde es directamente designado por el gobierno central.
- 2) Sistema descentralizado con varios niveles. Una variante es el caso de un primer nivel de gobierno municipal que tiene a la ciudad como única entidad legal.
- 3) Sistema descentralizado y fragmentado pero coordinado. Diferentes niveles de funciones de gobierno en las municipalidades del área metropolitana con un sistema cooperativo de autoridad.
- 4) Sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación. Un sistema descentralizado con las funciones de coordinación fragmentada entre las partes que componen la metrópoli (Rodríguez y Oviedo, 2001: 15).

En el caso de la AMG, se cuenta con un SIDM que tiene características compatibles con el sistema descentralizado y fragmentado, puesto que su actuación es llevada de forma coordinada y refleja la búsqueda por consolidar un esquema de cooperación permanente que ha ampliado su margen de actuación. Este modelo tiene como base la creación de instancias metropolitanas en las que pueden existir organismos públicos descentralizados, órganos consultivos y órganos de coordinación política que intervengan de manera focalizada en los asuntos de la metrópoli. A su vez, es importante señalar, que la forma de organización política de cada país siempre representará una variable importante para la adopción y determinación del modelo y estructura aplicable. Esto se debe a que cada área o zona metropolitana referida tiene una conformación única, ya que incluye patrones históricos, culturales y de comportamiento político; haciendo imposible la aplicación de un tratamiento uniforme (Rodríguez y Oviedo, 2001: 8). Existe también una característica que hace aún más complejo el estudio de los modelos metropolitanos, y es algo que nos recuerda Arellano al señalar que en algunos casos “se ignora que la metrópoli al ser capital nacional tiene un tratamiento especial, lo cual genera una asimetría constitucional” (Arellano, 2014: 17). Sumándose como un factor más de la lista de elementos a considerar al momento de dimensionar la gobernabilidad metropolitana.

Una vez reconocidas las características propias de cada metrópoli, se dispone a la adopción de un modelo metropolitano que cumpla con la gobernabilidad territorial, social y política. La primera es determinada inicialmente por tres factores: “autonomía territorial de las comunas, capacidades endógenas y la disponibilidad de recursos” (Orellana, 2009). Por su parte, la gobernabilidad social se alcanza mediante el fomento de participación efectiva, y “ésta sólo se logra cuando existe la posibilidad práctica de estar informado, de intervenir cuando la cuestión interesa o afecta al ciudadano, teniendo frente a ellos interlocutores públicos con capacidad de negociar y decidir” (Borja, 2004: 60). Y por último, la gobernabilidad político-administrativa se asegura con la iniciativa de asociación estructural, y es aquí donde los modelos de gobierno metropolitano

impactan. A continuación se presentan los dos modelos metropolitanos más representativos de forma descriptiva y a manera de entender las implicaciones del modelo que se ha implementado en el AMG.

1.2.1. *Modelo Supramunicipal*

Uno de los modelos de coordinación que existe, es la creación de un gobierno metropolitano que se denomina el modelo supramunicipal, el cual se define como:

(...) sinónimo de gobierno metropolitano, y trata de una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobierno central, regional o federal. En este modelo las autoridades son electas directamente y el gobierno tiene recursos propios y competencias establecidas por ley, es entonces un gobierno puro por su legitimidad (Moreno, 2006: 22).

Este de jurisdicciones múltiples en una nueva estructura política, la cual puede ser modelo de gobierno metropolitano busca la creación de una estructura que coaligue los gobiernos existentes y que vierta la responsabilidad considerada como real sólo si posee:

- Autoridad basada en el poder legítimo; las autoridades elegidas directamente por los ciudadanos
- Autonomía en la disposición de recursos financieros, aunque siempre en coordinación con el gobierno federal.
- Competencias precisas en materias como: planificación estratégica del territorio, gestión de redes de servicio y la seguridad de los habitantes.
- La responsabilidad legal ante el ciudadano incluido en la ley, garantizando así la efectividad del gobierno metropolitano (Rodríguez y Oviedo, 2001: 10).

Para el caso mexicano, este modelo no es compatible con nuestro sistema organizativo federal, el cual contempla que no podrá existir una figura entre los órdenes de gobierno municipal y estatal, dejando el tema metropolitano a cargo de las estructuras locales o regionales, las cuales han adoptado otro modelo que también ha obtenido buenos resultados y que se presenta a continuación.

1.2.2. *Modelo Intermunicipal*

Para la realidad metropolitana, el modelo supramunicipal no es el único sistema funcional, y aunque la intermunicipalidad no cumple con las características para ser estructura política, sus resultados en la función metropolitana han sido de amplia satisfacción en algunos casos. La experiencia latinoamericana de la aplicación de éste modelo, ha identificado que es el único modelo que se presenta como viable, debido a la estructura de federalismo dentro de las ciudades. Dicha

estructura estipula las atribuciones exclusivas y concurrentes de los municipios o provincias como entidad administrativa, que son un factor determinante a la hora de gobernar.

La particularidad del modelo intermunicipal versa en la coordinación de las autoridades miembro, cuya legitimidad es indirecta y en la mayoría de casos el aspecto legal no constituye ninguna obligación o respaldo para la gestión metropolitana (Rodríguez y Oviedo, 2001: 17-18). Sin embargo, como modelo de asociación y coordinación municipal, es hasta el momento la única vía legal para gobernar las metrópolis. En ella se busca encontrar mecanismos que hagan posible una relación simbiótica del área metropolitana y así, establecer la sustentabilidad de la sociedad, entendida como: “la continuidad en las condiciones de habitabilidad, en equilibrio con el medio ambiente y de gobernanza en una sociedad democrática y diversa generando un desarrollo económico sostenible” (Gonzalez y Eibenschutz, 2009: 5). La finalidad para la que se busca lograr este punto de gobernabilidad, consiste en devolver a los ciudadanos esas oportunidades y servicios que se les han negado, de tal forma que “los actores involucrados en la gestión de la metrópoli tengan la capacidad de buscar incentivos hacia la cooperación, coordinación y asociación que subsane no sólo la fragmentación institucional, sino también que dirija la gobernanza metropolitana” (Arellano y Arias, 2013: 34).

El gobierno metropolitano tiene entonces un gran reto para su aplicación debido a que la legitimidad y la descentralización juegan sigilosamente en su contra, obstaculizando la consolidación de cualquier forma de gobierno metropolitano, sumado a esto, los municipios creen tener la consigna de salvaguardar atribuciones, mismas que son de corto alcance y que no logran tratar los problemas compartidos. Tal situación se debe en parte a que han identificado a los gobiernos metropolitanos como intrusos o intermediarios, y con justa razón, ya que en la realidad de la mayoría de los países latinoamericanos tienen una experiencia de gobiernos corruptos y poco transparentes que versan sobre intereses privados, hecho que impacta en la problemática contraída por la ciudad, sumado esto a la lucha por tener mayor injerencia y atribuciones en el municipio, “motivo por el cual no sorprende que tales comunidades se encuentren frecuentemente reacias a ceder una modesta parte de autoridad a cuerpos de gobierno, ya sea con fines acotados o específicos” (Rosenbaum y Rodríguez, 2005: 13). Pero esta visión debe transformarse y adoptar la determinación de Jordá, quien manifiesta que los gobiernos metropolitanos deben entenderse más como consorcios que como relación jerárquica (Paiva, 2001).

1.3. LAS RIG Y SUS ALCANCES EN LA ARENA METROPOLITANA.

En el marco teórico de este estudio necesitamos conocer la teoría principal con la que se explica la lógica de la coordinación metropolitana, ya que además de conocer sus implicaciones nos sirve de base para dar claridad al argumento que faculta a este estudio. El campo político de la coordinación metropolitana se busca explicar a través de la teoría de las RIG, misma que ayuda a entender la relación que existe entre los actores, su condición política y la toma de decisiones.

1.3.1. *Fundamentos de la teoría de las RIG*

La teoría de las RIG es un planteamiento desarrollado en el siglo XX, y se identifica que fue en la década de 1930 en Estados Unidos el momento de su introducción, pero no fue sino hasta finales de los setentas que comenzó a ser utilizada para realizar estudios comparados (Hernández , 2006). El concepto de RIG según Hernández, es definido como:

(...) vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno, en este sentido las RIG se pueden concebir como mecanismos legales de colaboración acordada, pactada o convenida, por eso el camino imperativo de las RIG es la negociación (Hernández , 2006: 37).

Como podemos ver en esta primera definición, la teoría de las RIG coloca su énfasis en el desarrollo de capacidades que debe tener un gobierno al interactuar con otro igual o de mayor o menor jerarquía, entendiendo que el funcionamiento de la coordinación parte de la voluntad de los actores y al mismo tiempo se ve influido por la estructura y los mecanismos existentes para lograr dicha vinculación.

Por su parte Bañón y Carrillo nos dicen que las RIG se refieren al “análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades” (Bañón y Carrillo, 1997: 126). Estos autores identifican dos pasos importantes para este estudio, el análisis y la comprensión, ya que es sólo a través de esas acciones podemos entender cómo se ha llevado a cabo la política metropolitana de una instancia política como la JCM, la cual aloja actores de procedencia política diversa y de distintos órdenes de gobierno.

Según Arandia define las RIG como “el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas” (Zapata, 2013:

336), en ésta definición se considera como base fundamental, a las interacciones entre gobiernos, que representan, la determinación de políticas y estrategias, las cuales son definidas por los actores que forman parte del conjunto de gobiernos que intervienen. En éste caso en el territorio metropolitano, que vendrían a tener una doble representación, por un lado los intereses de la circunscripción por la que fueron elegidos, en este caso el municipio o estado, y por otro, la totalidad del área metropolitana a la que pertenece su jurisdicción, colocando a los actores en un grado mayor de complejidad a la hora de tomar decisiones y considerar tanto el beneficio individual, como el bien común de la metrópoli.

Una precisión importante que menciona Méndez en Zapata es que existen dos dimensiones básicas de las RIG. La primera es considerada, como la relación entre distintas instancias y órdenes de gobierno de distinto nivel jerárquico; y la segunda refiere a la relación entre las instancias que pertenecen al mismo nivel de gobierno (Zapata Cortés , 2013: 326). Entonces, para ubicar el objeto de estudio de éste proyecto debemos señalar que en la operación de la JCM convergen ambas dimensiones, ya que participan tanto los gobiernos municipales miembros de la metrópoli, el gobierno del estado, así como el gobierno federal, pero a su vez está basada la participación de nueve municipios de un mismo territorio, por lo que deberá ser considerada la participación o interacción que tienen éstos hacia con la instancia.

Éstas dimensiones propuestas por Méndez coincide con lo que planteó Anderson, quien expone que por RIG debemos entender “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema” (Wright, 1997: 17) añadiendo que quienes interactúan con éstas relaciones, pertenecen a un sistema, pero eso no significa que la forma de relacionarse sólo sea bajo las normas o definiciones de dicho sistema, pues existe un espacio de negociación o motivaciones que están sujetas a elementos políticos y principalmente humanos. Hecho que es confirmado por Hernández al mencionar que el análisis de las RIG permite comprender que, “tanto las relaciones humanas, como las actitudes de participación o los grados de compromiso, se consideran como variables condicionantes en el proceso de su realización” (Hernández, 2006: 38), pues comenta que en el grado en que las actividades o prestación de servicios, se diseñen bajo esquemas intergubernamentales, se harán gobiernos más eficientes y eficaces.

1.3.2. *Enfoques, elementos y modelos de las RIG*

En el desarrollo de la teoría de las RIG Wright identificó que su campo de estudio se aplica en dos grandes vertientes. Por una parte busca entender al federalismo, pero también, explica su interacción a través de las políticas públicas, yendo más allá de la parte estructural, estudiando de esta forma el funcionamiento, la dinámica, y los resultados de las interacciones propias de las RIG (Wright, 1997: 23).

Las RIG y el federalismo son conceptos estrechamente vinculados, pues tal como lo aborda Wright, las primeras como concepto derivan de la segunda. Para este autor las características más importantes a destacar de las RIG son las siguientes:

- Trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluye una variedad de relaciones, por lo que hay interacción entre todos los ámbitos o niveles de gobierno.
- Importancia del elemento humano, pues todos los políticos y funcionarios, en todos los niveles o ámbitos de gobierno son participantes potenciales o reales en el proceso de toma de decisiones.
- Las acciones y actitudes políticas y funcionarios son fundamentales para las RIG y suponen un continuo contacto e intercambio de información.
- La interacción entre políticos y funcionarios es permanente.
- Las RIG se llevan a cabo en torno a la generación de políticas públicas (Wright, 1997:25).

Estos rasgos característicos de las RIG, exponen la importancia de resaltar que dichas relaciones trascienden las pautas de actuación gubernamental formal, explicando un nivel más profundo donde se encuentran las relaciones informales que se dan entre personas, es por ello que se da gran importancia al elemento humano. A su vez, se identifica que el establecimiento de las relaciones entre empleados públicos supone un continuo contacto e intercambio de información y puntos de vista, considerando que cualquier empleado es, al menos potencialmente, es un participante de los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. Por último, se rescata su vinculación con las políticas públicas pues en ellas se reflejan las intenciones, acciones y resultados de los actores que interactúan en las fases de formulación, implementación y evaluación de las políticas (Rodríguez, 2013:56).

Otra característica propia de las RIG y que es de mucha ayuda para explicar la toma de decisiones de la JCM, es que no necesariamente nos referimos a las relaciones establecidas por las normas o el sistema jurídico, que son importantes, pero que no alcanzan a cubrir elementos básicos de la interacción de las RIG pues tal como plasma Wright “no existe relación entre gobiernos, únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno”

(Agranoff, 1993: 92). Es por esta razón que es necesario tomar en cuenta elementos no jurídicos como el conflicto, el intercambio de recursos o los valores de los actores involucrados, tratándose de un enfoque legal y más allá de lo legal en donde los elementos de carácter político pueden determinar la forma en la que se llevan a cabo las RIG. Estos elementos políticos van desde la ideología, las motivaciones o los recursos con que cuentan los actores, la debilidad de enfoques normativos, hasta la organización del sistema de partidos (Grimaldo y Rangel, 2003).

Describiendo más a fondo esta contraparte básica de las RIG nos encontramos con los hallazgos del estudio del Instituto de Investigaciones Parlamentarias en el que se reconoce la relevancia de la arena política en la que los funcionarios y gobernantes se desempeñan, pues se hace vital la interacción gubernamental dado que la tarea de gobernar requiere de recursos jurídicos, políticos, financieros, administrativos y organizacionales. En este estudio se señala que el recurso político se logra a partir de interacciones y acciones (o inacciones) de las personas o actores participantes de las RIG y el producto de dicha relación es la generación de decisiones que dan vida a las políticas públicas, haciendo énfasis en que el tema central que determina la relación, interacción, negociación y cooperación es el de los recursos fiscales, que en el caso mexicano, tienen una fuerte centralización (Clara, Ramírez, Martínez y De la Rosa, 2018).

Es momento de delinear cuales son los elementos a considerar para el desarrollo de la capacidad de intercambio o coordinación efectiva. Hernández (2006) resalta la existencia de elementos como: la negociación política permanente y a largo plazo, la concatenación de las diversas capacidades jurídicas, las relaciones interpersonales de los funcionarios participantes, los mecanismos de comunicación, los sistemas de convenios, la voluntad política y los esquemas de evaluación deben ser considerados como los ingredientes que hacen posible la efectividad de las RIG. Por su parte Zapata rescata los postulados de Wright que expone los elementos que condicionan la forma de relacionarse y menciona los siguientes:

1. Número y variedad de las unidades gubernamentales;
2. Número y variedad de funcionarios públicos que intervienen;
3. Intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios;
4. Importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios y;
5. La política financiera (Zapata, 2013: 327).

En el estudio de Zapata sobre las RIG, la autora expone tres tipos de modelos a través de los cuales pueden ser analizadas estas relaciones: autoridad superpuesta (negociación), autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) y autoridad coordinada (autonomía). Esta última refleja el

modelo de la JCM debido a que se caracteriza por una separación clara de los límites entre los diferentes niveles de gobierno; mismos que son considerados como independientes y responden con autonomía en la lógica de la JCM (Zapata, 2013).

La JCM es una instancia que lleva a cabo el modelo de autoridad coordinada y al mismo tiempo, según la clasificación que propone Arandia, es una relación de gobiernos horizontal bajo canales de relacionamiento formales e informales. Para este autor los canales formales funcionan como:

Diversos mecanismos y procedimientos que definen la forma en que se configuran los procesos de toma de decisiones. Sean estas conjuntas o que no se institucionalizan a través de normas legales de orden general y reglamentos internos específicos, que regulan el funcionamiento de los diferentes órganos políticos y de administración del Estado (Zapata, 2013:331).

A su vez expone que los canales no formales “se materializan en la coordinación informal entre los representantes y responsables de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos” (Zapata, 2013: 331). Por lo que toma gran relevancia la consideración del entorno político de los integrantes de cualquier instancia gubernamental que ponga en práctica las RIG.

Respecto a la aplicación de las RIG, Méndez destaca que existen al menos dos dimensiones en las cuales se puede aplicar esta teoría. La primera se puede aplicar en las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno de forma vertical; la segunda dimensión precisa que dichas relaciones se pueden dar de forma horizontal, lo que implica el vínculo entre órdenes del mismo nivel (Méndez, 1997: 128).

Dentro del marco de las RIG se identifica que existen aspectos políticos que nos ayudan a comprender de mejor manera las relaciones entre personas. Entre las contribuciones de Agranoff se considera que las RIG suelen reflejar la agenda política, pues es ahí donde se expresan los intereses de los actores involucrados. A su vez, se destaca que dentro de la dinámica política intergubernamental se pueden presentar un grado de discrecionalidad en las actuaciones de los gobiernos y al mismo tiempo se generan mecanismos de contacto que pueden facilitar la interacción entre actores (Agranoff, 1992: 194).

Por último, se destacan las características de las estructuras de implantación que servirán para generar el análisis empírico. Es importante entender que la estructura de toda organización

gubernamental estará sujeta a elementos internos y externos que intervienen de ella, por lo que hay que considerar que:

- Los actores tienen motivaciones y objetivos propios;
- Las acciones siempre estarán basadas en los principios y objetivos de un programa;
- Hay un alto grado de discrecionalidad;
- Multiestructuras implantadas; y
- Hay una clara distribución de roles (Agranoff, 1992: 202-203)

1.3.3. *Las relaciones intergubernamentales en escenarios metropolitanos de México*

Para Hernández (2006) las RIG son comprendidas como la capacidad de los gobiernos en el ejercicio de la administración que puede volverse compleja o flexible, dependiendo del uso y aplicación de facultades. Desafortunadamente el autor identifica que en México no se ha generado un interés por estudiar el tema, incluso, menciona que su aplicación en los gobiernos es escasa. Pero entre los estudios que han abordado el fenómeno metropolitano desde el marco de análisis de las RIG, tenemos algunas contribuciones importantes a considerar, por lo que en este apartado se describen algunos de sus hallazgos.

En la arena metropolitana, como parte de los trabajos a desarrollar en la coordinación entre gobiernos, debemos considerar que existen factores que influyen en las RIG y que de no ser tomados en cuenta, se corre el riesgo de fallar en la cooperación y coordinación. Los factores identificados por Cameron son: demográficos y geográficos, sociales y culturales, históricos, constitucionales, políticos y circunstanciales (Cameron, 2001: 126). Dichos factores se comportan de forma distinta de región en región, en el caso de México, con sistema democrático, uno de los factores que toma mayor relevancia es el factor político, pues es en esta arena donde es posible expresar la preferencia y afinidad de intereses por algún proyecto político. Esperando de esta manera que las decisiones de los actores políticos vayan de acuerdo a las propuestas y prioridades individuales y que al mismo tiempo, en un escenario favorable, se esté considerando el desarrollar la capacidad de consenso y acuerdos, con los que se cubran tanto las necesidades individuales, como los retos de la actuación y desarrollo conjunto, proceso al que debemos llamar adaptación.

Un objetivo importante que se persiguen las RIG y que es útil en la arena metropolitana, es considerar las bondades de la coordinación intergubernamental como clave para la hechura de

políticas públicas y el buen funcionamiento del sistema federal. Por ello, Cejudo destaca los aspectos positivos de la coordinación, pues a través de ella se puede:

- Lograr la disminución de redundancias en procesos y tareas administrativas, generando ahorro;
- Identificar a tiempo los vacíos en las cadenas de funciones;
- Disminuir el riesgo de incoherencia en la acción gubernamental;
- Crear sinergias significativas en el quehacer de todos; y
- Tejer las redes de política pública necesaria para que funcione la federación (Cejudo, 2008: 36).

Entre los elementos para el estudio de las RIG, considerando el sistema federal en el que se desarrollan las metrópolis en México, Cabrero y García identifican los diversos procesos por los que transitan los gobiernos al incorporar mecanismos de gestión metropolitana, y que señalan como procesos obligados; teniendo las siguientes implicaciones:

- 1) La descentralización y su impacto en los gobiernos locales, donde hay más responsabilidades para el municipio pero hay bajo apoyo financiero, técnico e inadecuado acondicionamiento institucional.
- 2) El problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación existentes en el caso mexicano, donde los marcos legales de las entidades federativas homologuen e incluyan la participación de todos los órdenes de gobierno.
- 3) El papel de los gobiernos locales como agentes de desarrollo con vida propia, donde el ámbito local cree sus propias alternativas y logre trazar su propio desarrollo.
- 4) La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma, nueva arquitectura institucional y creación de instrumentos para la conciliación de intereses.
- 5) Los alcances y orientación de las reformas fiscales que inciden en las relaciones RIG, falta crear un modelo de coordinación hacendaria que incluya incentivos para la participación y que dé seguimiento a la operación y evaluación del gasto.
- 6) Los fenómenos de federalización nacionales y los de municipalización impulsados en los gobiernos subnacionales, aprovechar el aprendizaje y buenas prácticas para mejorar el proceso de gestión y coordinación.
- 7) Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios, recuperar las experiencias de desarrollo integral y dar respuesta al reto de infraestructura y desarrollo.
- 8) Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados en diferentes esferas de gobierno, análisis de gobiernos divididos, traslapados, yuxtapuestos y mezclados (Cabrero y García, 2001: 16).

Los anteriores procesos reflejan la ruta compleja por la que transitan las ciudades y más en específico las ZM y su convivencia obligada con los tres órdenes de gobierno para resolver los asuntos públicos. De esta gama de procesos el de mayor relevancia para este estudio es el último, el cual aborda las condiciones políticas que existen entre los gobiernos y que generan desencuentros y limitaciones en los procesos de toma de decisión y de implementación de acuerdos intermunicipales.

Las RIG en la práctica institucional y empírica resultan ser un gran reto para todos sus participantes, incluso en algunas ocasiones las experiencias no logran tener un resultado favorable, los factores que explican el fracaso de las RIG están principalmente ligados al grado y calidad de vínculos e intercambios entre actores gubernamentales tanto en el plano horizontal como vertical. Pero, no todos los participantes de las RIG cuentan con las mismas condiciones para fortalecer y garantizar la coordinación y cooperación, en el caso del sistema federal, los gobiernos locales tienen menores ventajas frente a los estados y la federación (Sánchez, 2015) lo que representa una gran asimetría dentro de los esquemas metropolitanos, donde los municipios son los principales afectados de la falta de acuerdos intergubernamentales.

CAPITULO 2. APORTACIONES Y ABORDAJES DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA, TOMA DE DECISIONES Y CONDICIÓN POLÍTICA

El desarrollo metropolitano en México ha enfrentado diversos escenarios a lo largo del tiempo. A través de dichos escenarios se crearon y propusieron estructuras institucionales, jurídicas y políticas, que han servido en algunos casos como impulso; y en otro momento, como limitación para hacer frente a los problemas de agregación y crecimiento urbano. Por ello, es importante revisar los distintos estudios e investigaciones que dan cuenta de esta trayectoria metropolitana, la cual ha estado en constante cambio y puede ayudarnos a entender el funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitanas a lo largo del tiempo.

Las políticas públicas metropolitanas en México han tenido una trayectoria importante las últimas décadas, a través de este trabajo se han logrado visibilizar distintos modelos y propuestas para abordar el fenómeno metropolitano. Este capítulo busca dar cuenta de algunas de las situaciones y particularidades que ha tenido que sortear el desarrollo metropolitano y que son relevantes a la hora de analizar el ¿cómo? y el ¿por qué? del funcionamiento de las instituciones, instancias y estructuras metropolitanas. Además, se describen algunos modelos de toma de decisiones, con el fin de abordar la propuesta del modelo de racionalidad limitada y definir sus implicaciones dentro del entramado metropolitano. Por último, se incluyen distintas aportaciones sobre los elementos, recursos y condicionantes políticos que han identificado diversos autores con el fin de mostrar las expresiones de la condición política que servirá para desarrollar el apartado del estudio de caso.

2.1 PRINCIPALES DEBATES Y ESTUDIOS SOBRE LA ESTRUCTURA Y MECANISMO DE COORDINACIÓN METROPOLITANA.

Para conocer las contribuciones y enfoques del ámbito metropolitano es necesario hacer una revisión puntual de los principales debates y posturas. Debido a esto, en la revisión de la literatura generada se identificaron cinco categorías que atienden a la naturaleza de cada planteamiento, teniendo como resultado la exploración de las complejidades institucionales, financieras y políticas, en donde se exponen las principales características del reto que representa la coordinación metropolitana efectiva. Por otra parte, se desarrolla un apartado sobre las consecuencias y beneficios metropolitanos en donde se describen algunos aspectos que deben ser atendidos, así como las fortalezas que hay detrás del fenómeno metropolitano. A su vez, se identificaron las causas que obstaculizan la coordinación

metropolitana y que datan de condiciones jurídicas, organizacionales e incluso históricas. Además, se recogen algunas experiencias en México y Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) con el fin de aprender sobre las consideraciones diversas de los proyectos aplicados. Por último, se incluye el planteamiento de la gobernanza metropolitana, ya que esta representa la ruta de trabajo a la que es necesario transitar.

2.1.1 Complejidades institucionales, financieras y políticas

Conocer las condiciones en las que opera el desarrollo metropolitano es relevante para identificar y considerar las trayectorias, logrando con ello el mejoramiento en la generación y aplicación de las políticas públicas metropolitanas, haciendo de las experiencias y hallazgos claves para la cooperación y coordinación metropolitana, tal como se muestra a continuación:

Entre los estudios revisados, se desprende que uno de los principales obstáculos para lograr la cooperación, es el tamaño del grupo en el que recae la toma de decisiones, ya que se identifica el factor de la resistencia al cambio institucional. Carrera y Martínez identifican a través del estudio cualitativo y bajo el enfoque de desarrollo, colaboración y alianzas, que la complejidad institucional emerge de lo que denominan como problema de acción colectiva, donde explican que “el problema se produce cuando los miembros de un grupo son incapaces de actuar de manera conjunta para asegurar que el resultado deseado, el cual, beneficiaría a todo el grupo, se logre con todo su potencial” (Carrera y Martínez, 2018: 13). Además, dicha acción colectiva es un factor determinante, ya que entre más integrantes se involucren en el problema, más difícil es tomar medidas de exclusión para aquellos integrantes que no estén dispuestos a cooperar, teniendo en cuenta que al no contar con reglas y responsabilidades definidas, los integrantes de cualquier comité, comisión o junta metropolitana, correrán el riesgo de no lograr los objetivos esperados.

Arias de la Mora bajo un enfoque de análisis de políticas públicas, estudió el caso de las Áreas Metropolitanas (AM) del Estado de Jalisco, encontrando como hallazgo que la complejidad de la coordinación o colaboración metropolitana emana de la incertidumbre para alcanzar acuerdos políticos permanentes, pues estos son la base del mecanismo de interacción institucional y gubernamental. Por lo que el autor expone que bajo los marcos institucionales existentes una de las vías para hacer posible la coordinación en las metrópolis de México, es la de incentivar la voluntad política, misma que hasta ahora no ha sido estimulada ni alentada, más bien existe:

(...) falta de voluntad política, que se traduce en la ausencia de interés derivada de la falta de incentivos. La única forma de vencer las diversas voluntades políticas ya sea personal o de grupo, será generando incentivos que ofrezcan un escenario más atractivo al mantener el estado de las cosas (Arias, 2013: 13).

Caracterizando de esta manera a las instancias metropolitanas, como la JCM, por la generación de acuerdos temporales que dependen de dicha voluntad política.

Otra limitante para la atención y tratamiento de los problemas metropolitanos lo podemos ver en el estudio cualitativo de corte histórico y con enfoque de análisis político de las RIG. En él se destaca que uno de los principales problemas para los gobiernos locales en México, es la falta de mecanismos de financiamiento para la coordinación intergubernamental y por ende metropolitana. Este hecho acentúa la resistencia municipal de ceder o colaborar en la gestión metropolitana debido a que el diseño institucional contempla facultades exclusivas y concurrentes, dejando al municipio en un dilema entre “perder” su autonomía y libertad, o atender de forma deficiente los problemas públicos transterritoriales característicos de las AM. Estos problemas requieren de una colaboración horizontal y vertical de las RIG, ya que dichos problemas no pueden ser atendidos de forma unilateral. Destacando como un elemento central la negociación, la cual funge como principal mecanismo de interacción entre los gobiernos involucrados, teniendo como objetivo lograr una coordinación intergubernamental que sincronice y unifique las acciones de los gobiernos involucrados.

En otro estudio realizado bajo el enfoque de gobernanza metropolitana, se planteó que el principal problema de la coordinación metropolitana es la falta de incentivos jurídicos, institucionales y financieros, los cuales constituyen la principal limitación para que exista la cooperación entre las autoridades miembros y actores clave de una metrópoli. Entre los elementos expuestos, destaca el análisis cualitativo y cuantitativo, sobre el elemento financiero, que visto desde la perspectiva institucional, constituye el motor que da vida al funcionamiento de la coordinación metropolitana. El caso mexicano, dicho elemento se materializa a través del Fondo Metropolitano creado en 2005, el cual es el recurso financiero para dar respuesta y atención al fenómeno metropolitano. Hasta 2017, este fondo no tenía identificado el impacto en el fortalecimiento de las 74 Zonas Metropolitanas (ZM) del país. Dicho fondo ha servido como aportación subsidiaria de la ciudad central, o como recurso extra de los gobiernos estatales. Teniendo en cuenta que históricamente se ha destinado hasta el 70% de los recursos a las zonas de la Ciudad de México y del Estado de México, 15% se destinó a Jalisco, 4% a Nuevo León, 4% a Guanajuato 4% a Puebla y Querétaro, y el 1% restante es distribuido equitativamente entre las 56 ZM faltantes (Díaz, 2018: 144). Este panorama nos demuestra la

deficiente distribución de una de las fuentes de financiamiento más importante de las ZM en México, haciendo más compleja la formalización de un esquema metropolitano que está sujeto sólo a las voluntades de sus miembros.

La complejidad política por su parte, se relaciona con el entramado político que ha demostrado ser un factor decisivo que hace de la toma de decisiones una exposición cíclica de problemas complejos, debido a ello, se identifican a los gobiernos, entes o instancias metropolitanas como organizaciones complejas a las que Cohen, March y Olsen denominan como Anarquía organizada, donde a través del análisis del comportamiento que tiene la organización se identifican las coincidencias con las tres características específicas del concepto, las preferencias problemáticas, la tecnología poco clara y la participación fluida (Cohen, March, y Olsen, 2011: 249). Situaciones que se presentan en la práctica del asociacionismo metropolitano, ya que dichas conformaciones enfrentan la yuxtaposición de intereses de los miembros de los municipios así como de los estados, quienes no están dispuestos a ceder los beneficios y privilegios ya logrados desde su ámbito individual.

Otro de los mayores frenos y contrapesos de la materialización de la coordinación metropolitana tiene su origen en el sistema federal o federalismo mexicano, el cual según Miguel Carbonell es entendido como “el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que, por esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-política” (Carbonell, 2014: 67). Debido a esto se deben considerar los elementos existentes y ausentes que impiden la conformación de esquemas de coordinación más efectivos.

El federalismo en México ha estado caracterizado por “una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales” (Cabrero y García, 2003: 3). Por ello, cobra relevancia la construcción de nuevas instancias que ejerzan contrapeso y que logren emplear los mecanismos de coordinación metropolitana tanto del sector público como del sector privado.

Las experiencias metropolitanas en México, bajo el enfoque de gestión y coordinación gubernamental, han arrojado un panorama poco alentador, ya que las limitaciones del marco constitucional de los modelos de coordinación metropolitana, recaen básicamente en la voluntad de sus integrantes, por lo que Moreno menciona, que existe la necesidad de contar con nuevas estructuras institucionales para articular la acción institucional pública actual, y de esta forma estar en

condiciones de hacer frente al reto metropolitano. Sin embargo, a partir de los hallazgos del estudio cualitativo de la normatividad metropolitana realizado por el mismo autor, se demostró que existen grandes vacíos en el ordenamiento jurídico de las entidades del país, limitando la posibilidad de contar con estructuras de coordinación metropolitanas. Hecho que dificulta la gobernabilidad a las AM's, las cuales solo cuentan con el respaldo del artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en donde sólo se menciona la figura de la asociación o coordinación a voluntad de los municipios (Moreno, 2006: 34).

En lo que respecta al federalismo en las AM, Arellano realizó un análisis político de la política de la coordinación metropolitana de corte cualitativo y deductivo, en el que se menciona que existen dos elementos de análisis en la fase de agenda. Por una parte, está la participación de la sociedad en la agenda pública, y por otra se tiene a las instituciones y gobernantes expertos en asuntos públicos. Estos actores son quienes empujan la agenda institucional y la agenda de necesidades, en donde la convergencia de ambas genera complejidad debido a que en ellas hay materias exclusivas y concurrentes que implican RIG, involucrando la participación de otros órdenes de gobierno que no tienen las mismas motivaciones para atender los problemas metropolitanos (Arellano, 2016: 75). Identificando que el problema central de las AM es un déficit de diseño institucional.

Ramírez expone que a pesar de que las ZM son el elemento de mayor jerarquía en el Sistema Urbano Nacional, dado que representa el espacio puente más inmediato entre la dimensión regional y el resto del mundo (Ramírez, 2009: 70), no se ha logrado legislar lo suficiente en favor de estos territorios, teniendo como resultado graves efectos en la gobernabilidad de dichas áreas. Esta situación se presenta a consecuencia de los marcos de actuación institucional de los municipios en materia de desarrollo urbano, que requieren de nuevas perspectivas y adecuaciones, para lograr de esta forma operar bajo instrumentos de planeación, coordinación y administración metropolitana que desarrollen mecanismos de gestión social e institucional que incidan positivamente en el ordenamiento y gobernabilidad (Ramírez, 2009: 72).

Entre los principales problemas que enfrenta la administración intermunicipal metropolitana se encuentra la asimetría entre actores públicos y sus programas, la asincronía de agendas prioritarias entre lo metropolitano, lo estatal y lo nacional, la diferenciación de temporalidad de los gobiernos locales, los presupuestos diferenciados, la agudización de problemas públicos transterritoriales y la

falta de armonización de competencias que faciliten la coordinación de los tres órdenes de gobierno (Ramírez,2009: 73).

Se expone también, que producto de la falta de desarrollo de las bases normativas e institucionales metropolitanas, se producen afectaciones sociales de exclusión y segregación socioeconómica, generando bolsas de pobreza. Esta situación adversa ha servido como impulso para trabajar en las fortalezas metropolitanas, las cuales incluyen restauración de la capacidad de participación política y de respuesta ciudadana en la resolución de sus propios problemas (Ramírez, 2009: 74).

Para autores como Rosique (2009), los retos para alcanzar la eficiencia de las instituciones metropolitanas y el funcionar inteligente de sus organizaciones, se encuentra en legislar con una perspectiva integral que fortalezca el régimen institucional de cada región metropolitana, con el fin de mejorar la gobernabilidad en grandes ciudades urbanas, las cuales se enfrentan a una serie de obstáculos derivados de la multiplicación de los espacios de poder, la transformación de los espacios de representación y el aumento de conflictividad entre actores y redes de actores (Rosique, 2009: 174).

Por su parte, Jouve y Lefevre plantean que el problema común de la mayoría de las ciudades urbanas versa en la: “falta de legitimación de las instituciones y de los recursos políticos (presupuesto, preparación técnica y administrativa, capacidades normativas), que agregue las demandas de los actores colectivos e individuales y les ofrezca respuesta mediante políticas públicas adecuadas sobre territorios pertinentes” (Jouve y Lefevre, 2004: 9) haciendo más compleja la atención de los problemas públicos, yendo así en detrimento de la deliberación intergubernamental en el ámbito urbano.

Iracheta a través de un estudio cualitativo acerca de la gobernabilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México, identifica las limitaciones que inhiben el desarrollo económico de una zona metropolitana, las cuales pueden derivar de la escasez de recursos naturales, la contaminación ambiental, la concentración demográfica, el centralismo político y la falta de coordinación entre los ámbitos de poder responsables de gobernar y administrar (Iracheta, 2003: 2020).

En un estudio comparativo de las metrópolis del mundo, Borja muestra que existen algunos tipos de ciudadanos en las metrópolis, entre los que se encuentran los que residen, duermen, pagan impuestos y votan; los que trabajan, comercializan o estudian y los usuarios intermitentes o eventuales

(Borja, 2004: 34). Lo que hace de las áreas conurbadas espacios de múltiples actividades que no sólo se utilizan por quienes tienen su domicilio en ellas, sino que alojan el intercambio dinámico de actores que requieren de esta respuesta conjunta de los gobiernos competentes.

Las formas urbanas de la ciudad actual se caracterizan por tener en su interior dimensiones contradictorias: la concentración y la dispersión, la integración y la fragmentación y la privatización de la vida urbana. Consecuencias directas del proceso de metropolización, pues derivan de la falta de atención a los problemas de cooperación y coordinación de políticas locales que garanticen la calidad de vida de sus habitantes (Borja, 2004: 38).

Por último, en el estudio cualitativo sobre el inventario de la normatividad de la coordinación metropolitana en México, se identificó el nivel de desarrollo de los marcos jurídicos de las metrópolis de cada entidad federativa incluyendo el Distrito Federal. El autor verificó las diferencias y similitudes de tres componentes, a) conceptualización del fenómeno metropolitano; b) la existencia de una ley específica de lo metropolitano; y c) posibilidad de crear instancias metropolitanas. Como hallazgo se observa en el tema de la conceptualización hay un atraso importante, ya que sólo 14 de las 32 entidades federativas analizadas definieron lo metropolitano en su ley. A su vez, sólo 9 de 32 entidades habían legislado en materia metropolitana, lo que significa que existe un vacío legal en más del 50% de las ZM. Por último, considerando los nueve marcos jurídicos donde sí se contemplan leyes o reglamentos, únicamente cinco entidades han instalado alguna figura o instancia metropolitana (Rodríguez, 2014: 11).

2.1.2 *Consecuencias y beneficios metropolitanos*

Como acabamos de ver, en la categoría anterior se expusieron las complejidades que enfrenta la coordinación metropolitana, como resultado de estas se manifiestan las consecuencias de la conformación metropolitana, así como los beneficios de pertenecer a esta condición territorial.

De la resistencia a conformar una coordinación metropolitana, en algunos casos se genera lo que Orellana establece a través del estudio de caso del Área Metropolitana de Santiago de Chile y bajo el enfoque de gobiernos metropolitanos; y es que él concibe la metrópoli como una *fractal city*⁷.

⁷ La forma de las ciudades es compleja, porque es el resultado de un proceso dinámico de agregación y transformación, producto de multitud de decisiones aleatorias, erráticas y casuales, a lo largo de periodos muy dilatados de tiempo. Las ciudades, como uno de los artefactos humanos más sofisticados, tienen ya más de cuatro mil años, y sus formas están hechas de infinitas combinaciones de elementos básicos, formalmente muy simples en el origen, que por iteración variable, acaban convirtiéndose en muy complicadas y complejas (Zarza, 1996)

Fenómeno analizado a través de los esquemas cualitativos y cuantitativos de carácter secundario, en el que se demostró que en las áreas metropolitanas existe una disparidad significativa de perfiles socioterritoriales entre municipios, aludiendo a la existencia de un proceso de metro-polarización en donde:

(...) se agudizan las desigualdades en la ciudad a partir del fenómeno de crecimiento suburbano. A su vez, esta condición genera la ambivalencia, de que por un lado engendran las desigualdades, pero por el otro la población más desfavorecida por el sistema encuentra oportunidades” (Orellana 2009: 112).

Mencionando además, que los efectos de la globalización y expansión de las áreas urbanas ha generado en el “espacio metropolitano, mayores ventajas para invertir, producir, recrearse y residir pero que al mismo tiempo se integra de una sociedad con individuos que no disfrutaban de la misma calidad de servicios en su ámbito local“ (Orellana, 2009: 112).

González y Larralde en su estudio sobre las dimensiones morfológicas de la ciudad, y a través de un ejercicio cuantitativo del estudio de las 59 ZM que existían en 2010, identificaron que para entender que existen debilidades y potencialidades en la metrópoli es necesario conocer el proceso de metropolización, el cual es definido como:

(...) proceso que responde a la necesidad de concentración de recursos de todo tipo en unas pocas ciudades, que deben ser competitivas a nivel internacional. El crecimiento interno de las aglomeraciones, por extensión y densificación, da paso a un crecimiento externo, es decir, por absorción, de ciudades y pueblos cada vez más alejados de su zona de funcionamiento (González y Larralde, 2019: 12).

De dicho proceso los autores señalan que se desprenden condiciones como: 1) el crecimiento de un espacio periférico dilatado; 2) la discontinuidad del asentamiento; 3) la policentralidad; y 4) el alto grado de movilidad de personas, bienes e información. Retos que deben ser abordados desde un nivel más allá de lo local, y que hacen necesaria la organización y cooperación del resto de los órdenes de gobierno. Además, los autores señalan la preocupación debido a la existen países en los que se han abordado modelos alternativos de orden metropolitano, donde se ha simplificado al extremo la ciudad, proponiendo modelos como el de ciudad compacta, en el que México aún no termina de definir su implementación y beneficio, pues la falta de evidencia empírica hace más compleja su aplicación.

El desafío metropolitano ha estado limitado por la fragmentación de los gobiernos y la incapacidad de la toma de decisiones con visión integral, desencadenando con ello múltiples consecuencias. Las cuales son expuestas por Rosenbaum y Rodríguez, quienes a través de su estudio

cualitativo, examinan las estructuras del gobierno local de varias áreas metropolitanas, a través de un análisis político de los impactos sobre la gobernabilidad en la metrópoli, y destacan como algunos de los problemas más complejos van desde:

(...) viviendas deficitarias hasta el acceso limitado a los servicios básicos, la inseguridad de la posesión de sus tierras, hasta el acceso inadecuado a los transportes públicos y su mala calidad, la contaminación ambiental, el crimen, la violencia, y como resultado de la crisis fiscal y económica de la última década se agrega mayor marginación, desigualdad social y segregación (Rosenbaum y Rodríguez, 2011: 4).

Teniendo como resultado la urgencia de generar cooperación entre los distintos órdenes de gobierno, mismos que pese a tener un mandato de enfoque territorial, enfrentan problemas que rebasan cualquier jurisdicción.

Otra situación a la que se enfrenta el modelo de la coordinación metropolitana, es la de definir su campo de acción, el cual Arellano señala en las conclusiones de su análisis político del AMG que dicho modelo

(...) responde a la gobernabilidad metropolitana y no a la gobernanza metropolitana como se enarbola y busca con afán. No obstante, el hecho de que los alcaldes tengan estos espacios e instrumentos ya son una muestra de que formalmente están obligados a cumplir con la ley (Arellano, 2016: 103).

Sin embargo, en la experiencia de las AM mexicanas no se ha logrado el resultado esperado, ya que a pesar de que los problemas públicos transterritoriales son de gran importancia, han estado contenidos más no solucionados, debido a que el problema de nuestras figuras o instrumentos formales de coordinación metropolitana está basado en la incapacidad de gestión pues los actores institucionales no han logrado generar incentivos para mantener una cooperación y así estar en condiciones de contar con una coordinación efectiva. A través de los hallazgos de este autor se identifica que en el caso de las AM de México el problema de la gestión metropolitana es de índole político, ya que parte de las RIG puesto que implica la toma de decisiones (Arellano, 2018: 48).

Por su parte Kunz y González aportan desde el estudio cualitativo aplicado al caso de México, y tocando a su vez el AMG y a través del enfoque de conflicto, que en la gobernabilidad metropolitana el principal problema no es ni de gestión, ni político, ni jurídico, ya que éstos mecanismos por sí solos no garantizarían romper con la tradición de la fragmentación. Ellos identifican como elemento de análisis el entramado institucional y de cooperación refiriendo que:

“el problema en México es la dificultad de alinear los intereses en torno a un proceso de desarrollo territorial común por parte de una serie de gobiernos municipales con sus propias estrategias y con necesidades y contextos específicos, y sobre todo de agendas particulares de los individuos” (Kunz y González, 2015: 367).

Por ello, proponen los autores la integración y formalización de esquemas de mayor alcance en donde la gobernanza metropolitana sea posible, esto es posibilitado por nuevos marcos normativos, así como uno institucional renovado, sólido y certero.

Podemos concluir con la aportación que hace De Alba mediante el enfoque de fragmentación institucional, basado en un estudio de caso de México, en donde expone la evolución y avance que ha tenido la gestión gubernamental metropolitana en el país, identificando que durante décadas no han sido generadas políticas públicas de largo plazo, por lo que los déficits y problemas se han acumulado. Además, identifica las características de la intervención pública metropolitana del país, que son: la falta de voluntad política, el interés de la reproducción del capital entendido como la no redistribución y la procuración por mantener el esquema actual, la incapacidad del Estado para cubrir los servicios metropolitanos, limitando el conocimiento e información para enfrentar los problemas de forma integral, y por último, el abandono institucional debido a intereses y diferencias políticas, en el que solo se considera a la fuerza electoral de quienes integran su límite jurisdiccional (De Alba, 2006: 120).

El desarrollo metropolitano como respuesta a los problemas urbanos se ha vuelto una necesidad global. Para Pérez existen claras razones por las que esta tarea debe ser apoyada, él identifica que los problemas que enfrentan las metrópolis no pueden ser atendidos a través de la intervención local individual o de programas de otros órdenes de gobierno que no contemplen la cooperación y coordinación, pues los problemas van más allá de las jurisdicciones trazadas. Otra razón por la que es necesario el desarrollo metropolitano parte de la situación fiscal-presupuestaria de los gobiernos pertenecientes a las metrópolis, pues que en ellos recae la prestación de servicios públicos, acción que se vuelve costosa y compleja, generando la duplicidad de gastos y la ineficiencia en su prestación. Por último, el autor refuerza el argumento de fortalecer a las metrópolis, por lo que se propone la equivalencia fiscal, que busca mejorar los esquemas de servicios autocontenidos, para que todos los beneficiarios de servicios paguen la parte correspondiente y no quede a cargo sólo de algún orden de gobierno (Pérez, 2009: 53).

2.1.3 *Causas y elementos que obstaculizan la gestión y coordinación metropolitana*

Para un gobierno local o municipal el ser parte de un territorio compartido es por sí sólo un asunto complejo, la consideración de una gestión conjunta representa para muchos un camino arriesgado, las causas de ello se encuentran en los persistentes problemas institucionales que caracterizan al sistema de gobierno federal.

Según los estudiosos del tema Borja (2004) y González (2009), la resistencia al cambio en la gestión metropolitana se da por diversas razones; entre ellas se encuentra la resistencia a la institucionalización que según Borja se debe a dos fuentes:

- a) A la cesión de competencias desde el nivel superior y hasta el nivel inferior de gobierno.
- b) Rechazo de nuevos gobiernos por ser estructuras demasiado alejadas de la ciudadanía (Orellana, 2009: 103).

Esta explicación subraya, que el problema medular de la gestión metropolitana parte de la lucha por conservar las atribuciones exclusivas del municipio, que permite mejorar los usos de suelo y proveer los servicios públicos, además hace énfasis en la poca credibilidad y confianza que se tiene en las estructuras de gobierno, las cuales son percibidas como lejanas e impersonales, donde existe la impunidad y el uso irresponsable de los recursos públicos. Entonces, para pasar a un tipo de gobierno metropolitano se deben romper las barreras de lo que Soja denomina proceso de metropolarización, el cual “trata de una sociedad con individuos que no disfrutan de la misma calidad de servicios en su ámbito local, haciendo que los distintos y diversos intereses de cada uno entren en conflicto, escalando en el ámbito metropolitano” (Orellana, 2009: 104). Estos procesos desencadenan desigualdades, marginación y segregación, problemas que se busca disminuir a partir de modelos de coordinación metropolitana que unen su fortaleza regional.

Otras de las razones por las que no se avanza a la gobernabilidad metropolitana son:

- 1) Reclamos históricos de una entidad a otra.
- 2) Relaciones asimétricas entre entidades.
- 3) Temor de pérdida de soberanía política y de control administrativo.
- 4) El temor a un arreglo desfavorable (González, 2004:65).

Son entonces las RIG y las fallas institucionales las principales causas por las que no avanza la gestión metropolitana, desencadenando lo que Garrocho y Sobrino señalan como problemas derivados de la falta de accesibilidad de servicios públicos y la incorrecta utilización de

determinados servicios sociales, Acciones que afectan sustancialmente los niveles de bienestar de los residentes más vulnerables (Garrocho y Sobrino , 1995: 71).

Para Pérez el principal obstáculo que enfrentan las AM es: “la heterogeneidad global y la homogeneidad particular. Heterogeneidad por la diversidad de actividades y grupos sociales que en ella se encuentran y homogeneidad por la localización de esas actividades y población en territorios diferenciados conformados por unidades relativamente homogéneas” (Pérez, 2004). El proceso de integración de las partes de un AM y el tratamiento de sus consecuencias compartidas ha sido lento y muy discutido, aplazando el momento de atender, prevenir y revertir los problemas que ya aquejan a la población.

Por su parte, Jordi Borja advierte que la gobernabilidad de los territorios urbanoregionales como lo son las AM se convierte en un difícil desafío debido a:

- a) La multidimensionalidad del territorio urbano-regional (centros, periferias, red incompleta de geometría variable de ciudades medias y pequeñas, urbanización difusa, enclaves y hábitat marginal, etc.).
- b) Las potentes dinámicas privadas de ocupación de suelo.
- c) La nueva complejidad de la sociedad urbana y la diversidad de sus demandas y de sus comportamientos.
- d) La fragmentación de los poderes locales.
- e) La fuerza económica y a veces legal de las iniciativas privadas o de entes públicos sectoriales a la hora de definir o modificar grandes proyectos sectoriales (Borja, 2007: 43).

Estos desafíos se agudizan por la fragmentación de los gobiernos, así como por la incapacidad de los integrantes a la hora de tomar decisiones con visión integral, desencadenando múltiples consecuencias que se manifiestan en la proliferación de problemas transterritoriales que trae consigo el fenómeno metropolitano.

Partiendo de estos obstáculos que enfrentan las metrópolis para lograr operar un gobierno conjunto es que se describen las fortalezas y debilidades que tienen un gobierno metropolitano, el cual debe contemplar, que pese a los retos de gobernabilidad, la participación coordinada y organizada es posible.

Tabla 1.-

Fortalezas y debilidades en la gestión metropolitana.

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> ✓ . El encuentro formal de los gobiernos que convergen entre sí. ✓ . Contar con instancias metropolitanas ✓ . Programas metropolitanos aplicados ✓ . Obtener resultados de investigación ✓ . Comisiones creadas ✓ . Acumulación de experiencias exitosas 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ . La ausencia de consenso institucional sobre la delimitación territorial única. ✗ . Distintas visiones sobre la problemática compartida en su jurisdicción. ✗ . No se respetan los acuerdos que ellos mismos celebraron. ✗ . Diferencias en las jurisdicciones ricas y pobres. ✗ . Ausencia de liderazgo político que proponga y desarrolle nuevos planes y proyectos metropolitanos.

Fuente: elaboración propia con base en Borja (2004: 23).

Por último, otro de los grandes obstáculos que enfrentan las AM en México para resolver sus problemas es el sistema federal, pues en la constitución existe una incipiente mención de las AM, además no se contempla la figura de gobiernos metropolitanos, dejando a las entidades federativas un margen de maniobra muy limitado.

2.1.4 Experiencias de coordinación metropolitana en México y el AMG

Para el caso de México, los problemas metropolitanos no son distintos al resto de América Latina, sin embargo, el marco jurídico que faculta la asociación entre municipios en los que se depositan múltiples gobiernos que convergen en el territorio metropolitano, han sido un elemento determinante en la forma de abordar el fenómeno metropolitano del país. Resultado de lo anterior, se han identificado los principales problemas transterritoriales de las metrópolis mexicanas, siendo los siguientes:

- Explotación de fuentes escasas de agua potable.
- Evacuación de aguas negras con amplio impacto regional y ambiental.
- Recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y peligrosos.
- Prevención y control de la contaminación ambiental.
- Diseño, inversión, mantenimiento, regulación y gestión de vialidades continuas
- Inseguridad.
- Desarrollo de zonas habitacionales que impactan a la metrópoli, a su mercado inmobiliario y a la capacidad de sus servicios.
- Distinta normatividad para trámites administrativos entre entidades contiguas. (Moreno, 2006:

Estos problemas forman parte activa de las agendas metropolitanas del país, que en menor o mayor medida se corresponden de una región a otra, sin embargo, los tratamientos emprendidos no han logrado permear en su solución efectiva (Ugalde, 2007). La principal razón de esta falta de

atención a los problemas metropolitanos del país la presenta Arellano. Este autor menciona que la participación de los múltiples actores institucionales no han logrado generar incentivos para mantener una cooperación y de esta forma contar con una coordinación efectiva (Arellano, 2016).

Arellano realiza un balance desde el enfoque de políticas públicas y describe en una ruta histórica, cómo es que en México, al igual que en el AMG se ha llevado por tradición histórica la formulación e implementación de políticas mediante planes de desarrollo en temas metropolitanos. Entre los temas más destacados de la agenda que el autor identifica se encuentran las cuencas, polos de desarrollo, el impulso a las ciudades medias y regionalización, esfuerzos por fortalecer la vinculación, pero que distan mucho de ser políticas públicas metropolitanas, son más bien acciones focalizadas pero desarticuladas de lo que debería ser la coordinación intergubernamental, que el propio autor identifica como la fuente del problema en las metrópolis de México y en especial la de Guadalajara (Arellano, 2018: 45). Aunado a lo anterior, Arellano en otro de sus trabajos y bajo un enfoque de análisis político señala, que desde la década de 1990 la AMG no ha podido resolver el núcleo duro de su agenda pública, compuesta por el crecimiento urbano desordenado y caótico, el problema del transporte público y movilidad, la inseguridad pública, los problemas en la gestión del agua y la marginación y pobreza (Arellano, 2016: 75). Esta situación persiste debido a la incapacidad de los municipios por coordinarse de manera efectiva, ya que deben enfrentar las limitaciones jurídicas e institucionales, pero principalmente las emanadas de la condición política de los actores en cuestión.

Para las autoridades gubernamentales no ha sido fácil decidir el rumbo de las políticas metropolitanas de la AMG, porque los problemas no son recientes, incluso existen desde antes de identificarlos como parte del fenómeno metropolitano. Tal como lo abordan Arias y Arellano cuando señalan, que el marco normativo de la planeación urbana de la AMG, opera como tradición administrativa y marco legal, más no como instrumento regulador que contenga y de reversa a la realidad caótica que vive la metrópoli. (Arias y Arellano, 2013).

Para el caso de la AMG, los problemas derivados de la escasa planeación van desde la gestión del espacio público hasta la consideración de nuevos modelos de seguridad, movilidad, salud y medio ambiente. Temas como estos superan a los gobiernos municipales y se instalan entre ellos, sin embargo y a pesar de las consecuencias tangibles en la AMG, los intereses políticos, y económicos de los integrantes de la JCM han hecho más compleja la toma de decisiones, siendo

éstos percibidos por sus habitantes como incapaces o incompetentes al no resolver los problemas locales (García, 2019).

Desde la perspectiva sociohistórica de Arias y bajo un enfoque de coordinación y gestión metropolitana, se realizó el estudio de las áreas metropolitanas del estado de Jalisco, en el que se manifiesta que “Jalisco se revela como un auténtico laboratorio de transformaciones institucionales en respuesta al cúmulo de desafíos sociales, económicos y políticos que acompañan a los fenómenos de urbanización en la entidad” (Arias, 2013: 7), por lo que la verificación de los resultados de dicho avance debe ser materia obligada, debido a que los resultados buenos y malos obedecen a la dinámica de los actores que han participado en éste campo político metropolitano, ya que aunque a nivel constitucional no existe una figura sólida y una ruta clara de cómo deben abordarse los problemas metropolitanos, desde el asociacionismo intermunicipal existen alternativas viables para su atención.

En el estudio del AMG Arellano y Arias, a la luz de la evidencia empírica, identifican por medio del análisis cualitativo dos limitaciones institucionales para la coordinación metropolitana:

La primera tiene que ver con la constatación del sentido descentralizado del proceso de gestión pública y la segunda corresponde al énfasis gubernamentalista del proceso de conducción de la política de coordinación, mismo que reduce de manera significativa las posibilidades de incidencia de otros actores interesados y motivados en el desarrollo de la metrópoli (Arellano y Arias, 2013: 56).

Dichas limitaciones están presentes en el desarrollo de los esquemas de coordinación en México, pero puntualmente los autores identifican que en el caso del AMG, la problemática que enfrentan las instancias metropolitanas, más allá del Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN), es la falta de incidencia o alcances de las instancias política y ciudadana del modelo metropolitano vigente.

En el estudio de caso abordado por Wario a través de un análisis diacrónico, rescata los hechos y contribuciones más importantes de la experiencia de Guadalajara en materia de coordinación metropolitana, destacando que esta ciudad pertenece a las 70 urbes más importantes del planeta y es la cabeza del sistema urbano de occidente, el cual está integrado por más de 100 ciudades. En su desarrollo institucional se destaca la conformación del Consejo de la Zona Metropolitana, el cual se formó en 1989 y fue el encargado de desarrollar trabajos intermunicipales a través de dependencias y subcomisiones. Una de las mayores contribuciones del consejo fue crear su propio fondo metropolitano, mismo que tuvo actividades desde 1997 hasta 2007, a través de este fondo se realizó

una inversión de 1,883 millones de pesos en obras de vialidad, saneamiento y colectores. Derivado de esta experiencia, el autor concluye que pese a las limitaciones que presenta el marco jurídico, administrativo y fiscal, es posible la coordinación y concertación municipal, formular agendas comunes, crear instancias de planeación y generar la integración de fondos conjuntos (Wario, 2009: 115).

Por su parte, Sesín y Ramírez en el estudio de caso de Puebla-Tlaxcala, exponen las complejidades que atraviesan las áreas conurbadas que trascienden límites estatales, en este caso el ordenamiento territorial y el uso de suelo es el punto de partida que obligó a ambos estados a buscar alternativas de coordinación. Logrando a través de comisiones generar acuerdos sobre los desarrollos poblacionales, sin embargo, dicha estructura puede resultar endeble, ya que está basada en la voluntad de los 31 municipios y las dos entidades federativas involucradas. Este estudio ayuda a visibilizar, que los instrumentos de gestión metropolitana pueden mitigar algunos problemas, pero no pueden quedarse ahí, pues además se requieren respaldos jurídicos e institucionales que brinden certeza y establezcan estructuras sólidas para desarrollar agendas y planeación de mediano y largo plazo (Sesín y Ramírez, 2009: 91-98).

En otro estudio cualitativo y desarrollado por Wario, se da cuenta de la trayectoria institucional y política de medio siglo de gestión metropolitana en Guadalajara. El autor señala que esta región ha logrado mantener distintas instancias de desarrollo urbano. Incluso se destaca, que ha logrado un gran trabajo pese a la existencia de una involución en las políticas a nivel federal, hecho que afectó el desarrollo local y estatal. Entre los fenómenos que ha tenido que sortear el desarrollo metropolitano en la ciudad de Guadalajara, destaca el crecimiento exponencial de la población en la ciudad central, la cual en el año 2000 fue considerada como el municipio más poblado del país. A su vez, se describe la trayectoria que han tenido municipios como Zapopan, Tlaquepaque, y Tonalá, que iniciaron como localidades conurbadas del primer anillo metropolitano y que forman parte del área metropolitana actual. Como conclusión, este estudio rescata que desde 1940 Guadalajara ha trabajado en el desarrollo de esquemas de colaboración, coordinación y cooperación para mejorar la prestación y cobertura de algunos servicios, siendo considerada como una de las ciudades pioneras en la generación de planeación, contribuyendo de forma significativa en el mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad y a su vez generando alternativas de organización política (Wario, 2004: 96).

2.1.5 *Gobernanza Metropolitana*

La gobernanza es un concepto bastante amplio. Rodríguez rescata el significado del concepto aislado como: el proceso de toma de decisiones y el proceso en el que las decisiones son implementadas o no, centrandó su atención en los actores y estructuras formales e informales que se involucran de dicha toma de decisiones y su proceso de implementación (Rodríguez, 2013: 160). Los actores involucrados en los procesos de gobernanza pueden ser públicos y privados, y están encargados de definir es espacio común de interacción que busca desarrollar modelos de responsabilidad y legitimación de las decisiones (Rodríguez, 2013).

Ramírez, en su estudio *Instituciones y gobernanza metropolitana*, introduce un concepto muy interesante, arquitectura institucional, el cual es definido como “la medida en la que los municipios consiguen crear instituciones, es decir, reglas claras para la toma de decisiones y la adopción de políticas públicas de interés regional” (Ramírez de la Cruz, 2012: 514). A su vez, de acuerdo con Oakerson citado en Ramírez la “arquitectura institucional es una base institucional que hace posible una amplia participación funcional en las decisiones de impacto regional” (Ramírez de la Cruz: 514). Lo que significa poner claras las reglas para participar sin poner en riesgo la autonomía y libertad que caracteriza a los municipios. Sin embargo, éste fenómeno aun no sucede, debido a las barreras anteriormente expuestas, ya que al no tener un marco jurídico y personalidad financiera, la voluntad de los gobiernos se vuelve endeble, incluso hueca, pues como lo menciona Iracheta en la evaluación al Fondo Metropolitano 2017 de Jalisco (Iracheta, 2018), existe una evidente desvinculación de los órganos metropolitanos existentes, debido a que cada figura realiza acciones desarticuladas, como el consejo metropolitano y la JCM.

A su vez, Iracheta propone que la gobernanza en área metropolitana debe ser entendida como una red compleja de gobiernos locales que comparten un terreno en el marco de arreglos institucionales que permiten responder a la pregunta ¿De qué forma podrá México transitar del desarrollo urbano a la gobernanza metropolitana? Según el autor, como primer punto es necesaria la creación de nuevas instituciones públicas, que aunque ya se cuenta con instancias metropolitanas “autónomas”, los contrapesos de dichas instituciones son nulos, lo que las hace propensas a perder la objetividad y tomar las decisiones que mejor beneficien a quien domina el poder de dicha instancia. Como segundo lugar se da la recomendación de formalizar el cumplimiento de los acuerdos y la toma de decisiones a base de obligaciones y sanciones que puedan asegurar el logro de políticas

metropolitanas. Como último elemento, señala la necesidad de contar con una visión metropolitana más amplia, en donde todas las instituciones y niveles de gobierno involucrados sepan cuál es su importancia y labor de forma específica, no como una definición genérica, sino mejor dicho, como un entendimiento de la condición metropolitana que enfrentan. De esa forma los gobiernos municipales podrían estar en condiciones de integrar una perspectiva a largo plazo y a su vez contar con marcos normativos, administrativos, financieros y todo lo necesario para acercarnos a la gobernanza metropolitana (Iracheta, 2016: 27).

Una contribución importante que hace Rodríguez desde la teoría de las RIG es que la creación y fomento de coordinación son esenciales para lograr legitimar el proceso de descentralización y el fortalecimiento de la gobernanza en el país, pues en ellas se refleja la participación y toma de decisiones desde los actores que viven, padecen y conocen las problemáticas a enfrentar. A su vez, Borja y Castells identifican que el aumento de metropolización demanda por igual generar mayores condiciones para la descentralización y democratización (Rodríguez, 2005) (Borja y Castells, 1997: 297).

En el estudio cualitativo sobre el caso mexicano, Ramírez destaca que las ciudades metropolitanas constituyen un espacio de fragmentación político-administrativo, en donde se pueden crear al menos tres tipos de respuestas metropolitanas, las cuales el autor identifica como: agencias metropolitanas de gobierno, la formación de estructuras formales de gobernanza, y la creación de instituciones informales y formales de gobernanza metropolitana (Ramírez, 2012: 492). Por otra parte, destaca que existe ausencia de perspectiva regional y metropolitana, lo que agudiza la fragmentación y genera una desigualdad en la distribución de recursos y de planeación, haciendo necesaria la colaboración de los tres órdenes de gobierno para cualquiera que sea la solución abordada. Sin embargo, en la práctica, los municipios han adoptado medidas de desarrollo y gasto individual, pues buscan atender las preferencias de los ciudadanos que habitan su municipio, ya que de ello depende su aceptación o fortaleza política, lo que es considerado como un efecto positivo, porque al fomentar la competencia, se mejora la prestación de servicios individuales.

Como resultado de este análisis, se aborda el desarrollo del nuevo regionalismo y gobernanza metropolitana, que busca crear estructuras de decisión y redes plurales horizontales, que se adapten a las características específicas de la región, basadas en una forma de gobierno colegiada, consensuada y con fundamento en la consulta. Por ello, los actores participan de la cooperación interjurisdiccional

y de esta forma, lograr arreglos institucionales que fomenten el profesionalismo y formación de administradores con visión amplia y con poca injerencia en la arena política (Ramírez, 2012: 492-500).

Como recuento de los debates analizados se integra una matriz de los temas abordados que muestra los distintos elementos que contribuyen al entendimiento de la coordinación metropolitana y sus implicaciones:

Tabla 2.- Compilación de contribuciones de los estudios metropolitanos 2003-2019

Tema	Autor	Principal contribución
Complejidades institucionales, financieras y políticas	Carrera y Martínez (2018)	Identifica un problema de acción colectiva, que genera una parálisis en la toma de decisiones de grupos grandes
	Arias (2011)	Instituciones frágiles generan incertidumbre para alcanzar acuerdos políticos permanentes.
	Díaz (2018)	Falta de mecanismos de financiamiento para las políticas públicas metropolitanas y mal distribución del FM
	Moreno, 2006 y Ramírez (2009)	Escaso desarrollo de marco jurídico y crisis de gobernabilidad urbana
	Cabrero y García (2003)	El federalismo como limitación en el desarrollo local y metropolitano
	Arellano (2016)	Atribuciones exclusivas y concurrentes como punto de convergencia que revela problemas en el diseño institucional
	Ramírez (2009)	Principales problemas de la intermunicipalidad: asincronía de agendas, la diferenciación de temporalidad de los gobiernos y presupuestos diferenciados.
	Rosique (2009)	El reto para alcanzar la eficiencia de las instituciones metropolitanas es legislar con una perspectiva integral
	Jouve y Lefevre (2004)	El problema común de las ciudades urbanas deriva de la falta de legitimación de las instituciones
	Iracheta (2003)	La falta de coordinación entre los gobiernos inhibe el desarrollo económico de las zonas metropolitanas
	Borja (2004)	Aborda la ciudad como espacio de múltiples funciones, rotación constante y dimensiones contradictorias lo que hace de los espacios conurbados un área compleja de gobernar.
	Rodríguez (2014)	Diferencias en el desarrollo normativo metropolitano de las entidades federativas
Consecuencias y beneficios metropolitanos	Orellana (2009)	Condiciones de ambivalencia que por un lado se ha generado la desigualdad y por otro ventajas para invertir y producir
	González y Larralde (2019)	El crecimiento urbano trae consigo espacio periférico dilatado, discontinuidad del asentamiento, policentralidad y alta movilidad.
	Rosenbaum y Rodríguez (2011)	El desafío metropolitano acarrea problemas de vivienda deficitaria, inseguridad, contaminación y desigualdad social
	Arellano (2018)	El problema de la gestión metropolitana es de índole político
	Kunz y González (2015)	El problema en México es la dificultad de alinear los intereses en torno a un proceso de desarrollo territorial.
	De Alba (2006)	Las características de la intervención pública metropolitana se caracteriza por: falta de voluntad política, la falta de distribución de recursos y el abandono institucional.
	Borja, 2004 y González (2009)	Razones por las que se da la resistencia al cambio en la gestión metropolitana.

Causas y elementos que obstaculizan la gestión y coordinación.	Orellana (2009)	Proceso de metropolarización que desencadena la desigualdad en territorios compartidos que derivan de una mala gestión pública
	Garrocho y Sobrino (1995)	Problemas derivados de la falta de accesibilidad de servicios públicos y la incorrecta utilización de determinados servicios sociales
	Pírez (2004)	El principal obstáculo de las área metropolitanas es la heterogeneidad global y la homogeneidad particular
	Borja (2007)	Desafíos de la gobernabilidad territorial y fortaleza y debilidades en la gestión metropolitana
Experiencias metropolitanas en México y el AMG	Moreno (2006)	Principales problemas transterritoriales que enfrentan las ciudades de México
	Ugalde (2007)	Falta de atención a los problemas de la agenda metropolitana en el país
	Arellano (2018)	Identificación de temas prioritarios en agendas metropolitanas del país que han representado un buen esfuerzo pero han estado desarticulados
	Arellano (2018)	El AMG no ha podido resolver el núcleo duro de su agenda pública
	Arias y Arellano (2013)	El marco normativo de la planeación urbana del AMG opera como tradición administrativa.
	García (2019)	La JCM percibida por sus habitantes como incapaces e incompetentes al resolver los problemas locales.
	Arias (2013)	Jalisco como laboratorio de transformación institucional
	Wario (2009)	Conformación del Consejo de la Zona Metropolitana como buena práctica que posiciona a Jalisco en el desarrollo metropolitano
Gobernanza Metropolitana	Sesín y Ramírez (2009)	Las complejidades de las áreas conurbadas el caso Puebla Tlaxcala
	Rodríguez (2013)	Importancia de la integración de actores sociales y privados a la vida pública y a la toma de decisiones.
	Ramírez de la Cruz (2012)	Arquitectura institucional como base para ampliar la participación funcional en las decisiones
	Iracheta (2018)	Desvinculación de los órganos metropolitanos existentes lo que provoca que la participación disminuya
	Iracheta (2016)	Falta de una visión metropolitana lo que genera un bajo índice de participación
	Ramírez (2012)	Ausencia de perspectiva regional y metropolitana

Fuente: elaboración propia de elementos del estado de la cuestión de las obras expuestas y consultadas.

2.2 LA TOMA DE DECISIONES GUBERNAMENTALES EN LA ARENA METROPOLITANA

En una organización la toma de decisiones es un acto permanente, vital y necesario. A diario las organizaciones se enfrentan a este reto, algunas veces con decisiones simples, administrativas o de sistema que ameritan poco tiempo y que están relacionadas principalmente con las rutinas de la organización, pero por otro lado, se encuentran las decisiones estratégicas o sustantivas que pueden determinar el rumbo o la definición de políticas importantes, y en las cuales nos basaremos para el desarrollo de éste análisis.

Los componentes básicos de las organizaciones según Mintzberg (1991) nos sirven para identificar a los actores en torno a la toma de decisiones de la JCM y se categorizan de la siguiente manera:

- Cumbre estratégica o administración superior en donde se encuentran las personas encargadas de la responsabilidad general de la organización. (Miembros de la JCM)
- Núcleo operativo, está compuesto de personas que realizan trabajos medulares o básicos de la organización. (IMEPLAN y CC)
- Línea media, (áreas municipales y estatales de gestión, vinculación metropolitana)
- Tecno estructura, asesorías o staff (Consejo consultivo)
- Staff de apoyo, personal que proporciona servicios indirectos al resto de la organización
- Ideología, cultura de la organización, valores dominantes (Mintzberg, 1991: 34).

Este grupo de actores existen en cada una de las organizaciones, para el caso de las instituciones gubernamentales y de las instancias metropolitanas haremos énfasis en las primeras dos categorías, la cumbre estratégica y el núcleo operativo. En el primero se concentran los actores políticos que determinan las decisiones de mayor peso para la metrópoli y que está compuesto por la JCM; en la segunda categoría está la parte técnica y ciudadana de las instancias, las cuales ayudan en el desarrollo de acuerdos y decisiones, pero no recae en ellos la toma de decisiones.

Primero es importante definir qué entenderemos por toma de decisiones; si bien este trabajo está enfocado en una instancia política de coordinación metropolitana de Guadalajara, entender un contexto general nos ayuda a operacionalizar nuestra variable. Para el modelo de bote de basura desarrollado por March, Olsen y Cohen una decisión es el resultado o la interpretación de una o varias posturas relativamente independientes de una organización (Cohen, March, y Olsen, 2011). La toma de decisiones según Herbert Simón es sinónimo de administración y constituye el elemento dinámico que activa y mantiene a la administración (Herbert, 1972). Por último, según Blank, decidir es una elección que se hace entre varias alternativas disponibles, este proceso consta de pasos que se deben seguir para elegir una alternativa. Estas decisiones pueden variar por orden de importancia y siempre estarán presentes en la organización y en sus integrantes, pues dan dirección y sentido a su trabajo (Blank, 1990).

Entre las disciplinas que ayudan a entender las decisiones debemos considerar los aportes de la psicología conductista y cognitiva, pues esta se focaliza en los procesos motivacionales que operan en la decisión individual, considerando en todo momento que los individuos están

condicionados por la información, su interpretación, los compromisos y creencias que los rodea (Sulmont, 2015).

Existen una serie de modelos de toma de decisión, para fines de este estudio se abordará el modelo de racionalidad limitada, pero a forma de ilustración describiremos brevemente los siguientes:

1. El modelo de racionalidad económica.
2. Modelo de Kepner Tregoe
3. Modelo de Mintzberg, Raisinghani y Theoret.
4. El modelo de racionalidad limitada.

El modelo de racionalidad económica de Steer está basado en dos suposiciones; la primera es que se asume que las personas poseen racionalidad económica a través de la cual tratan de maximizar los logros; la segunda asume que dicha maximización se da de forma ordenada y lógica. Postulando así, que las personas pueden identificar todas las alternativas y conocen las consecuencias de cada una de ellas, asumiendo de esta manera que las personas tienen toda la información necesaria y el poder de procesarla (citado en Blank, 1990). Este modelo a su vez es abordado desde el enfoque de Lindblom, quien a través del método racional exhaustivo expone que los administradores y tomadores de decisiones pueden optar por la identificación de todas las opciones disponibles, compararlas y elegir la que mejores valores tenga, lo que implica mucho tiempo, mucha información y mucho análisis (Lindblom, 1996). Otros autores que podríamos identificar dentro de esta corriente serían a Taylor y Fayol quienes como fundadores de la teoría clásica de la administración basaron sus aportaciones en el desarrollo de procesos y técnicas que garantizaran que cada decisión y tarea se realizar en el menor tiempo y de la mejor manera, haciendo de la toma de decisiones una guía para maximizar los beneficios y la eficiencia de la organización (Taylor y Fayol, 1968).

El modelo Kepner nos dice según Blank, que obliga al gerente a ser más específico acerca de lo que esperan lograr de una decisión, evaluando con ello cada alternativa, lo que significa que bajo este modelo las alternativas propuestas son sometidas a una evaluación que consta de siete pasos, enunciar la decisión, determinar los objetivos de la decisión, clasificar los objetivos, ponderar los objetivos deseados, evaluar objetivos contra objetivos obligatorios, evaluar alternativas contra objetivos deseados y conocer y atender las consecuencias de la elección (Blank, 1990).

Por su parte, el modelo de Mintzberg, Raisinghani y Theoret describen un modelo para tomar decisiones estratégicas a nivel de alta gerencia que incluye tres fases: en la primera se identifica en la toma de decisiones estratégica en donde hay un reconocimiento de la decisión y la del diagnóstico; en la segunda fase está el desarrollo de soluciones a un problema o crisis, por lo que hay dos técnicas aplicadas aquí, la búsqueda y el diseño; y la última fase es la de selección, donde se elige la mejor alternativa. Este modelo describe cómo se toman las decisiones de alta gerencia más no como deberían ser la toma de decisiones, por lo que se le considera un modelo descriptivo (Blank, 1990).

Por último, tenemos el modelo de racionalidad limitada de Simón que es la base para el análisis de éste estudio. Este modelo expone que las decisiones en una organización al ser tomadas por seres humanos, quienes por naturaleza no cuentan con todas las alternativas disponibles, ni con toda la información necesaria, acotan sus decisiones a los alcances de la mejor opción disponible, asegurando que sea la más acercada a los objetivos que se tenían planeados (Herbert, 1972). Otros de los autores base de este enfoque son Cohen, March y Olsen, quienes a través del modelo de bote de basura abordan la elección organizacional y plantean que las organizaciones siempre están generando soluciones, sin embargo no siempre se pueden aplicar, teniendo así soluciones listas para viejos y nuevos problemas, para el caso de la toma de decisiones en políticas públicas, siempre se basa en las posibilidades del contexto, los medios y los alcances que demande la decisión de ese momento (Cohen , March, y Olsen, 2011). Y por último, otra contribución a este modelo son las aportaciones de Lindblom, quien a través del método incremental expone que las decisiones de política pública pueden aplicarse para salir el paso sin generar cambios radicales, atendiendo los problemas de las formas ya conocidas, atendiendo con ello los efectos evidentes, dejando de lado causas que genera este y sus demás efectos (Lindblom, 1996).

Para entender el proceso de toma de decisiones desde este enfoque de racionalidad limitada y a través del marco de las RIG, es esencial tener en claro el concepto de Capacidad Gubernamental, la cual radica, según Agranoff, en “prever y ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura” (1997: 151).

La capacidad gubernamental es entonces un atributo que facilita el desarrollo de las actividades del gobierno y contribuye en el cumplimiento de sus objetivos, su instrumentación, y según Ramos dicha capacidad:

(...) está sujeta a condicionantes externos e internos, los primeros están asociados al marco jurídico, el federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales. En cambio, los condicionantes internos, se refieren a las capacidades de conducción, consenso y articulación con los distintos actores; la estructura administrativa, instrumentos técnicos, finanzas públicas y a eficacia de la gestión; y la reglamentación interna (Ramos, 2002: 174).

Bajo este contexto, la capacidad gubernamental de las asociaciones metropolitanas frente a las problemáticas regionales se vuelve una tarea compleja. Debido a que tanto los condicionantes externos como los internos se manifiestan de forma preponderante en la arena metropolitana, pues al no tener un desarrollo institucional sólido y estar sujeto a acuerdos voluntarios, el asociacionismo o intermunicipalidad pueden carecer de capacidad gubernamental de forma conjunta, empero, en su condición de miembro o de actor individual, puede ejercer influencia sobre las decisiones al contar con capacidad gubernamental en su área de gobierno.

Existen también contradicciones interinstitucionales dentro del proceso de toma de decisiones, ya que se habla de que todos los individuos convergen entre la opción racional que trae consigo la maximización del egoísmo individual, y la opción pública, la cual busca maximizar el bien común (Rosique, 2009: 182), generando así, una tensión y conflicto permanente a la hora de decidir de forma conjunta el tratamiento de territorios con múltiples actores capaces de ejercer poder.

Complementando el estudio de cómo y por qué se toman las decisiones, es importante mencionar el modelo explicativo para la toma de decisiones de Graham Allison. (Lindblom, 1996). El modelo que este autor propone está situado en la contingencia organizacional y la racionalidad limitada, la cual considera sólo las opciones disponibles y preestablecidas con información incompleta. Por último, Allison identifica el modelo político que tiene su énfasis en el juego de poder entre los actores, sus maniobras y coaliciones (Allison, 2007).

Dado que los modelos son compatibles y no excluyentes, el abordaje de este estudio se basa en lo ya expuesto sobre el modelo de racionalidad limitada y además se auxilia del modelo político, pues la toma de decisiones del objeto de estudio se representa de mejor manera a través de su planteamiento y ayuda a entender de mejor manera la dinámica de la coordinación metropolitana.

Teniendo claro lo anterior se estipula la relación causal entre la condición política y la toma de decisiones, la cual a primera vista parece un tema puramente de análisis político propio de la ciencia política, sin embargo como lo menciona Casar y Maldonado el análisis y rol de las instituciones formales e informales de la mano con las políticas públicas pueden explicar el comportamiento individual y la acción colectiva, porque estos se consideran procesos elementales para entender el debate de la toma de decisiones (Casar y Maldonado, 2008: 2).

Por lo que es importante recalcar que las decisiones en política pública ocurren bajo esquemas de interacción entre actores y agentes, por lo que como lo aborda Asensio, son vitales las relaciones formales e informales que posibiliten la maximización y alcance de eficacia y eficiencia, a ésta relación le denomina competitividad sistémica (Asensio, 2009: 95-110).

2.3 ELEMENTOS POLÍTICOS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES: CONDICIÓN POLÍTICA

Un elemento básico para el desarrollo del estudio es definir claramente, que vamos a entender como condición política, ya que se busca conocer su influencia en la toma de decisiones 2012-2020, misma que emana de las relaciones y redes de política de la JCM. Como primer acercamiento al concepto de condición política tomaremos lo que Moodie plantea, entendiendo que la condición política desde la ciencia política existe en razón de tres supuestos: “1) la decisión de la acción común, que significa si una unidad social va a tratar el problema o se adaptará a una situación nueva o cambiada; 2) existencia de desacuerdo que se hace marcado porque se sabe que forzará tanto a los que se oponen como a los que están a favor; 3) que tanto la política como el dirigente elegido y los procesos de selección, hay una diversidad de posibilidades que deben ser tales, que permitan que la unidad o equipo sobreviva como tal” (Moodie, 1996: 63). Esta apreciación se basa en los posibles escenarios en donde se expresa la condición política, la cual forma parte del proceso de toma de decisiones de cualquier organización gubernamental, y aún más cuando se trata de analizar la política pública en su fase de agenda.

Por consiguiente, es importante aclarar que la condición política se estudiará en el marco de lo que Leftwich distingue como la Política de la política, entendiendo a esta última como el campo de estudio en la disciplina académica, diferenciando así a la Política, como la actividad universal de comprensión amplia que constituye el modo particular de resolver los problemas

(Leftwich,1996: 14). Acercándonos a la comprensión de la *realpolitik* donde las acciones de los actores se explican a partir de sus intereses, por la negociación y por el conflicto (March y Olsen, 1984).

Para poder operacionalizar la condición política, que está detrás del proceso de toma de decisiones, y poder generar indicadores para medir su influencia sobre las decisiones de la JCM, debemos profundizar en los elementos o aspectos políticos que proponen algunos autores, de los cuales se seleccionarán para el desarrollo de este estudio.

Comencemos con los elementos de carácter político que pueden determinar la forma como se desarrollan las RIG, los cuales según Grimaldo y Rangel son:

- Las ideologías, que muchas veces, determinan el nivel de discrecionalidad que se les otorga a los niveles subnacionales, así como la rigidez-flexibilidad de los mecanismos de contacto y el grado de control que tiene el nivel central.
- Motivaciones y recursos con que cuentan los distintos actores.
- Debilidad de enfoques principalmente normativos, que no toman en consideración las relaciones cotidianas que se producen entre los actores de un determinado espacio de políticas.
- La organización del sistema de partidos (Grimaldo y Rangel, 2003).

Entre los elementos que acompañan la configuración de las organizaciones gubernamentales y que pueden ayudar en el abordaje de la condición política, se encuentra la consideración de múltiples variables que pueden intervenir en cualquier organización y que para Coutinho deben ser consideradas las siguientes: el surgimiento de nuevas cuestiones, la necesidad de dar señales simbólicas, la ideología de los decisores públicos, el contexto, el interés de los actores y la negociación política (Coutinho, 2020:21). Elementos que serán útiles para explicar el comportamiento de los actores que encarnan las RIG de la arena metropolitana.

Por su parte, Ramírez identifica la existencia de dos niveles en los que actúa la importancia política de las ciudades metropolitanas, el primero “emana del hecho de que para regular, gobernar y administrar los múltiples problemas que surgen de ellas, actúan los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en mayor grado que en municipios no conurbados” y el segundo nivel corresponde al “rol específico de liderazgo que en este tipo de ciudades desempeñan en el sistema político” (Ramírez, 1999).

Otra contribución importante para operacionalizar la condición política se encuentra en el estudio de Jioignant, quien expone las formas y expresiones de capital político en donde convergen los distintos actores involucrados en la toma de decisiones y que considero importante resaltar. El campo político es descrito como el lugar donde confluyen las distintas especies de recursos sobre los que se funda la competencia de quienes se involucran en política, llevándonos a que la base de todo capital acumulable por los actores es predominantemente político. Por ello, a través de las contribuciones de Bourdieu (1981) se distinguen tres tipos de capital personal que pueden ser utilizados por los actores. El primero es el capital de notoriedad, el cual contempla la popularidad del individuo, que dota a los demás de un conocimiento previo sobre su persona; el segundo es el capital de corte heroico o profético, que deriva de una acción inaugural, la cual está basada en acciones sobresalientes en momentos precisos de crisis o coyunturas públicas que se relaciona con lo que Weber señalaba como carisma; y por último, está el capital delegado de autoridad política, que constituye un poder heredado y controlado por una institución o transferido de modo condicional (Jioignant, 2012).

A su vez Repetto nos muestra los cuatro aspectos relevantes de la vida pública, que son: lo político, lo económico, lo administrativo y lo ideológico. Estos son descritos como los recursos o capacidades con los cuales se debe contar para lograr una participación activa y autónoma en proceso de formación de una política pública. Para hacer énfasis en los cuatro aspectos se presenta a continuación lo que el autor está considerando en cada uno de ellos:

- Recursos políticos (apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar);
- Recursos económicos (presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental);
- Recursos administrativos (mandato legal; organización; información; expertis técnica; capacidad para descifrar el contexto);
- Recursos ideológicos (ideas; valores; prestigio moral; concepciones del mundo) (Repetto, 2005: 79).

Entre los hallazgos de este autor se desprende la hipótesis de que estos recursos pueden incidir como capacidad política acotada de un actor individual o colectivo en el poder de negociar o para ejercer acciones de veto en ámbitos de coordinación, los cuales son concebidos como redes políticas muy complejas. Otra advertencia que nos hace Repetto, es que la coordinación, entendida como la interacción política en el espacio público, ligada a la articulación de intereses, no suele darse de forma aislada o individualizada, lo que indica que para maximizar la posibilidad de

dominación o uso de poder en el campo político, se forman coaliciones de agregación múltiple que generan sinergias importantes, dando lugar a lo que él denomina como capacidades políticas agregadas (Repetto, 2005: 46).

Otra aportación importante en la descripción de recursos políticos de los que pueden apoyarse los actores miembros de una organización para incidir en la política pública y la toma de decisiones se encuentra en el marco de las coaliciones promotoras de Sabatier y Weible. Las coaliciones promotoras son el punto de encuentro entre los individuos o participantes de la organización, para este caso puede aplicar para la junta, núcleo o mesa de toma de decisiones en donde los integrantes buscarán aliarse con personas que tengan las mismas creencias, intereses o valores sobre las políticas, en este caso se tomará este concepto para describir el comportamiento dominante de grupos al interior de JCM. En dicha coalición existen tipos de recursos de los que puede hacerse valer para posicionarse dentro de la toma de decisiones, ya que resultan relevantes para influir en las políticas públicas. A continuación se presentan dichos recursos:

- Autoridad legal formal para la toma de decisiones sobre políticas. Esta tiene como característica principal que la integración de una coalición dominante es la que tiene más miembros en posiciones de autoridad formal que el resto de los participantes.
- Opinión pública. Que contempla que el actor o coalición dominante se muestra fuerte en las encuestas de opinión.
- Información. Que señala la superioridad de quien cuenta con la información de primera mano sobre la gravedad y causas de un problema, pudiendo generar usos estratégicos de la información y con ello debatir y convencer a la hora de tomar decisiones.
- Grupos movilizables. Este recurso parte de la idea de que los miembros o participantes tienen la posibilidad de utilizar miembros del público que comparten sus creencias para involucrarlos en actividades políticas que generen presión o influencia en la opinión pública.
- Recursos financieros. Entendiendo que miembro o coalición con más recursos financieros puede proveer fondos para la investigación y organización de grupos expertos para producir información, publicitar sus posiciones políticas y con ello fortalecer su capital social.
- Liderazgo hábil. Que contempla la utilización de recursos de forma eficiente que atraiga a más participantes a una visión específica (Sabatier y Weible, 2010: 217).

Por su parte Coutinho nos expone que la maquinaria del gobierno tiene un componente político, en donde la creación de una organización gubernamental puede ser producto de negociaciones entre actores políticos y sociales (Coutinho, 2020: 119). Identificando entonces que la JCM, puede ser considerada desde este enfoque como una plataforma gubernamental, producto de los intereses de los actores involucrados, a través de la cual se busca incidir en las políticas públicas de los gobiernos en coalición, donde la coordinación y cooperación de vuelven un medio esencial para los acuerdos.

Las RIG como una red de políticas nos pueden ayudar a “identificar a los protagonistas del proceso político y conocer el motivo de sus acciones” (Espejel, 2015: 55) por lo que comprender este proceso de intercambio en la red de manera estructural, permite entender el proceso político en tu totalidad. De forma ilustrativa se describen las tipologías de redes de política de forma tal que podamos utilizar estos conceptos para identificar las formas de organización y características compartidas en las redes generadas por la JCM. Marsh y Rhodes proponen dos conceptos que diferencia a los tipos de redes, las cerradas (comunidades políticas) y las abiertas (redes de asuntos) (Marsh y Rhodes, 1992).

Las redes cerradas son concebidas como espacios restringidos de deliberación donde convergen participantes estables bajo condiciones de igualdad, su interacción esta normada por reglas, procedimientos y normas que facilitan el establecimiento de políticas públicas, el interés que los une es de tipo económico-profesional pues se considera que el interés metropolitano es producto de un ejercicio tecnocrático derivado de acuerdos de tomados de una élite política y un cuerpo técnico especializado (Moya, 2015: 63). Para el caso de las redes abiertas de asuntos, carecen de estructuras formales, la participación y flujo de actores varía en razón del tema, por lo que es proclive al conflicto, disponen de recursos limitados, no hay control sobre las políticas, sólo se involucran de a asuntos de interés colectivo, logrando evidenciar necesidades, pero careciendo de alcances sustantivos (Moya, 2015: 64). Para describir de mejor manera las diferencias entre ambos tipos de redes se presenta en la tabla 3, donde se pueden distinguir tres dimensiones y ocho elementos que retoma Moya basado en Marsh y Rhodes.

Tabla 3. Tipología de Redes de Política (*policy networks*)

DIMENSIÓN		COMUNIDAD DE POLÍTICA	REDES DE ASUNTOS
Membresía	Número de participantes	Limitado, algunos grupos conscientemente excluidos.	Muchos.
	Tipo de intereses	Dominio de intereses económico-profesionales.	Amplio rango de intereses afectados.
Integración	Frecuencia de la interacción.	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia.	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad.
	Continuidad.	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo.	Acceso fluctuante.
	Consenso.	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente.

Recursos	Distribución de recursos dentro de la red.	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
	Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Distribución variable y capacidad para regular a los miembros.

Fuente: Moya 2015 basado en el modelo de Marsh y Rhodes 1992.

CAPÍTULO 3. INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS METROPOLITANAS EN MÉXICO

Las políticas públicas en el estado más simple son entendidas como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. El ciclo que siguen las políticas públicas para atender los problemas inician con la definición de prioridades y del problema en sí, posterior a ello se diseña la política que quiere ser implementada. Este proceso exige un análisis racional, informado y comprometido en el que se contemplan los medios efectivamente disponibles para su implementación y de esta forma implementar la solución para lograr los resultados que se esperan de la intervención (Merino, 2014).

Las políticas públicas en México han sido una herramienta favorable para atender los diversos problemas públicos en forma de regulación, distribución o redistribución. Para los asuntos metropolitanos se han logrado concretar diversas políticas que han ayudado a mejorar los esquemas de desarrollo y coordinación metropolitana, muestra de ello es que se creó el Fondo Metropolitano, instrumento que sirve para distribuir recursos de origen federal a las Zonas Metropolitanas (ZM) que se han desarrollado bajo esquema urbano.

Otra figura importante que emana de esta política, es el mandato de creación de los consejos de desarrollo metropolitano que buscan fortalecer la cooperación y coordinación de los tres órdenes de gobierno para poder definir el destino de los recursos metropolitanos de esta política. Estas acciones han propiciado el fomentar la participación de municipios, estados y las instancias federales competentes, dejando fuera a otros sectores, por lo que la aplicación de dichas políticas ha tenido efectos mínimos en términos de gobernanza metropolitana, misma que ha buscado ser subsanada con la creación de otros mecanismos institucionales como lo son las instancias de coordinación metropolitana.

Para Iracheta, la forma de gobernar las ZM se ha vuelto una tarea compleja y no sólo por la atención de los múltiples problemas a los que se debe enfrentar la metrópolis, sino porque no se le ha dado la suficiente importancia al territorio y al ambiente, visto desde la óptica del desarrollo del espacio actual, pero también futuro. Para tal situación, el autor identifica dos implicaciones que pueden mejorar las condiciones en las que se abordan las políticas públicas metropolitanas. La primera tiene que ver con lograr politizar el territorio y el ambiente y de esta forma involucrar en el debate público al sector público y privado, la otra implicación es territorializar la política pública, lo

que conlleva reconocer que el territorio y el ambiente son asuntos centrales, y que toda acción social y pública debe medirse previamente por el impacto que va a tener en estos ámbitos (Iracheta, 2006: 136). Dichas recomendaciones para mejorar la implementación de las políticas públicas han guiado el desarrollo de algunas ZM, mismas que se han tenido que adaptar al marco normativo federal, el cual ha dejado abiertas algunas opciones institucionales para colaborar y coordinarse, pero por otra parte, ha restringido su consolidación, como veremos en los siguientes apartados.

3.1 MARCO NORMATIVO FEDERAL DE LAS ZM EN MÉXICO

México se ha caracterizado por desarrollar amplios marcos normativos, en los que se fortalece el federalismo, la descentralización y el desarrollo de cada orden de gobierno a través de facultades exclusivas que señalan con claridad los campos de acción, pero, a su vez existen las facultades concurrentes, las cuales han sido causa de un complejo debate y forcejeo constante. Por un parte, las facultades concurrentes representan un factor de coordinación obligada que encarna una disputa de funciones que pueden ser aprovechada por algún orden de gobierno, pero, cuando se trata de materias complejas, como las metropolitanas, parece más complicado hacer que todos los órdenes participen, pues quien tiene el problema, no tiene los recursos (municipios) y quien tiene los recursos, no está interesado en atender el problema (los estados y la federación). Es por esta razón que veremos a continuación algunas características del marco normativo general, que rige a los estados y que hace posible la conformación de estructuras de cooperación y coordinación metropolitana.

Para Garza, la situación que ha tenido que atravesar México en el desarrollo y conformación de ZM, ha sido una travesía difícil, ya que este autor señala que el marco normativo tiene muchas deficiencias, incluso en los inicios del siglo XXI la normatividad de las metrópolis mexicanas aún se caracterizaba por tener un conjunto de problemas para su interpretación, pues los distintos instrumentos traen consigo incongruencias y contradicciones (Garza, 2006).

La razón por la que el marco normativo se ha mantenido de forma desordenada e inconexa tiene explicación en tres circunstancias:

- “1) la legislación y los planes urbanos no incorporan adecuadamente las características y determinantes de la expansión de las ciudades;
- 2) existe una gran disfuncionalidad entre la normatividad y los planes con las acciones específicas de los sectores populares e inmobiliarios

3) los gobiernos municipales, en términos generales, no han tenido la capacidad técnica, financiera y política para enfrentar razonablemente las funciones urbanas que les otorga el artículo 115” (Garza, 2006: 54-55).

Otro de los obstáculos del marco normativo que han tenido que librar los gobiernos involucrados de la gestión metropolitana, como ya se mencionó, ha sido el de atender a las funciones y atribuciones concurrentes, ya que el confluir más de un orden de gobierno en un mismo espacio, se crea un doble reto que parte de lo complejo que es abordar el fenómeno metropolitano. Iniciando con el reconocimiento de la necesidad de poner en práctica las relaciones intergubernamentales (RIG) bajo un enfoque de coordinación, que representa una práctica que mejora los canales de comunicación y alineación de intereses. Pero, por otra parte, se agudizan las limitaciones de cada actor, ya que al no estar contempladas las contribuciones que cada orden debe asumir, la creación de políticas y de acuerdos metropolitanos quedan sujetas a condicionantes no normativos ni institucionales, hecho que obstaculiza la formulación de soluciones puesto que cada quien participa desde una perspectiva distinta.

Las funciones concurrentes parten del entendido de la Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la cual desde 1983 consideró a las ciudades metropolitanas como continuidad demográfica abriendo así el paso a la aplicación de la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que menciona, que “la federación, las entidades y los municipios en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros” (CPEIM, 2021). A su vez, se identifica que dentro de las facultades del Congreso de la Unión contenidas en el artículo 73 de la CPEUM existen dos mecanismos de actuación de autoridades; la coordinación de acciones intergubernamentales y la concurrencia, esta última establecida para materias como asentamientos humanos, la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico (Kunz y González, 2019: 467), además en la LGAHOTDU se amplían las materias integrando así el interés metropolitano como una materia a atender.

Otro de los apartados del marco jurídico que es contemplado como mecanismo de gestión metropolitana, es la figura de la asociación entre municipios, la que como antes se abordó alude al asociacionismo o intermunicipalidad que logra mejorar los esquemas de coordinación y que busca involucrar de forma horizontal a los municipios miembros de la metrópoli. Por ello, es importante

revisar las acciones que desde las acciones jurídicas han propiciado y fortalecido las condiciones del ámbito local y que hacen posible el desarrollo y atención del fenómeno metropolitano.

3.1.1 Reformas constitucionales para el fortalecimiento municipal

El fortalecimiento de las capacidades locales y la apertura para reconocer al municipio como una autoridad, definir sus competencias, sus alcances y separar su actuar de la estructura estatal fue producto de una serie de reformas que comenzaron en los años 80 y que culminaron en la reforma de 1999 (Arellano y Rivera, 2011).

La primer reforma se generó en 1983, sentó las bases de la autonomía local, ya que otorgó a los ayuntamientos facultades para expedir los marcos jurídicos municipales que incluían la creación de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas específicas, todo ello armonizado con las legislaturas estatales. Además, se estableció la facultad de que los municipios pertenecientes a un mismo estado se pudieran asociar para la eficaz prestación de servicios públicos. Se logró ratificar la libertad municipal en términos de administración financiera y hacendaria, se definió que el desarrollo urbano fuera competencia municipal y se delinearon los servicios públicos que debía prestar el municipio. Esta serie de cambios tuvo como objetivo reforzar la libertad política del municipio, así como su autonomía administrativa y económica (Guillen y Ziccardi, 2004: 26-29).

Para 1987 se siguió con la inercia de mejorar la estructura local al promover una reforma, que contempló la separación de elementos contenidos en el artículo 115 concernientes a los asuntos del gobierno de las entidades, su relación con la federación y su forma administrar el personal, vertiéndolas en el artículo 116, dejando sí al 115 como un artículo exclusivamente municipal (Guillén y Ziccardi, 2004, 2004, 28-29).

Para 1995 se incluyó como parte de las facultades municipales el acceso al procedimiento de controversias constitucionales, que vale la pena mencionar, pues son los municipios quienes más controversias han interpuesto debido a que es el orden de gobierno que mayormente se enfrenta a la invasión de competencias por parte de otros ámbitos de gobierno, teniendo que entre el año 1995 y 2009 los municipios interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia más del 60% de las controversias, de ellas al menos el 54% fue admitida, lo que a palabras de Sánchez pone en relieve y da claridad al argumento del atropello de competencias del que es víctima el municipio (Sánchez, 2015). No obstante es el municipio es la estructura de gobierno con mayor aplicación del

procedimiento de controversia constitucional⁸, esta práctica no es promovida por todos, pues se identifica que mayormente es promovida por municipios con cierto nivel de desarrollo económico y por lo general tienen una afiliación partidista distinta a la del gobernador, lo que viene a reflejar la tensión y roces entre estados y municipios (Sánchez, 2015: 109).

Por último, mediante la reforma de 1999 se logró que el artículo 115 fortaleciera aún más la figura local, al otorgar al municipio el carácter de órgano de gobierno con funciones más allá de lo administrativo, ya que lo dotó de competencias exclusivas, que sólo los ayuntamientos podrían transferir, fortaleciendo aspectos como la seguridad pública en el municipio y generando las bases para mejorar los esquemas de autonomía (Guillen y Ziccardi, 2004, 26-29).

Esta serie de reformas mejoró y fortaleció al municipio, sin embargo, sigue siendo el municipio el menos favorecido para consolidar tanto asociaciones como las RIG al tener una fuerte dependencia económica de la federación así como las limitaciones que representa el depender de los congresos estatales a la hora de legislar en materia de coordinación. Por ello, Carrera en una revisión de los marcos jurídicos de cada entidad federativa sostiene que el marco jurídico incluso del Estado de México, es claramente insuficiente para apoyar y promover el asociacionismo municipal, lo que constituye uno de los principales problemas en el desarrollo y promoción de estas prácticas, advirtiendo a su vez que cada caso deberá ser considerado a partir de sus características culturales, sociales y políticas, pues se considera de poca utilidad la aplicación de modelos estandarizados (Carrera, 2005: 88).

3.1.2 Los avances del marco normativo de la asociación y coordinación municipal

Algo que ha caracterizado al marco legal del país, así como a la estructura del federalismo, ha sido la marcada incongruencia entre lo que se planea o estipula en los instrumentos jurídicos como leyes, reglamentos y códigos y lo que se ejecuta, tal ha sido el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos, que “sugería de jure una planeación urbana descentralizada y federalista, pero por su parte los planes y programas, operaban de facto bajo una visión centralista y de control territorial” (Moya, 2015: 26).

⁸ Es un juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que surjan entre poderes federales, poderes de los estados, órganos de gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), o entre los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal (Zamudio, 1992).

Desde 1976 existió una de las primeras figuras jurídicas para abordar los problemas regionales y de desarrollo urbano, creado por acuerdo presidencial el Convenio Único de Coordinación tuvo como finalidad coordinar las relaciones entre el Ejecutivo Federal con los gobernadores de cada Estado en materia de acciones sobre problemas regionales, por medio del fortalecimiento de las finanzas estatales y su participación en planeación y desarrollo (Moya, 2015: 27).

Como parte de los cambios y reformas generadas y en respuesta a la crisis económica del país, se comenzó el proceso de descentralización, con el que comenzó con la transferencia de atribuciones a los ámbitos subnacionales, lo que representó mayor desahogo de responsabilidades al municipio en materia de planeación (Moya, 2015). Entre los avances que ha logrado el trabajo legislativo federal en favor de la atención al fenómeno metropolitano, Moya (2015) identifica al menos tres momentos clave que reflejan el interés por abordar el tema.

El primero tiene que ver con la publicación de la definición técnico-interinstitucionales de zona metropolitana elaborada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en ella se detalla la característica principal para denominarse como zona metropolitana, que contempla el número de habitantes, la vinculación territorial de municipios y el grado de integración económica (Moya, 2015).

El segundo momento es la creación del Fondo Metropolitano (FM), que en 2005 es establecido por la federación y que es considerado como el instrumento de políticas para la atención de las ZM. Este fondo forma parte del Ramo 23 y entre 2006 y 2012 se destinaron poco más de 39 mil millones de pesos (Moya, 2015: 35).

Por último, el tercer momento está caracterizado por la publicación de las reglas de operación del fondo metropolitano, las cuales estipularon que el empleo de los recursos debía estar pensado en razón de ciertos objetivos, que servirían para impulsar: la competitividad económica, la viabilidad y disminución de riesgos por fenómenos naturales ambientales, la consolidación urbana y la conformación de un consejo para el desarrollo metropolitano, que es considerado el primer órgano de coordinación que reúne a los miembros de las zonas en cuestión (Moya, 2015: 36).

El reconocimiento del fenómeno metropolitano en México ha sido un proceso lento y en cierta medida reactivo, que no obstante ha tenido algunos avances, ya que se le dio mayor peso

dentro de la agenda federal y sus programas sectoriales, sin embargo, este avance no se tradujo en la formulación de políticas públicas que dieran pie a la construcción de un andamiaje institucional que estableciera las reglas del juego para la coordinación metropolitana (Moya, 2015: 29). Por lo que los municipios han promovido la asociación, aun estando sujetos a las propuestas de sus congresos estatales, a través de las cuales las entidades federativas pueden dar vida a la coordinación metropolitana y con ello crear y consolidar la arquitectura institucional de las metrópolis.

Partiendo desde el marco jurídico constitucional que tuvo como principal objetivo fortalecer las capacidades del municipio, en las entidades federativas se han realizado esfuerzos para consolidar la intermunicipalidad así como la coordinación metropolitana. Dicha tarea ha recaído en la visión y propuesta de los congresos estatales, quienes han sido los responsables de la creación, discusión y definición de leyes, códigos y disposiciones en materia intermunicipal y metropolitana, por lo que dichas acciones impactan en el tipo de coordinación que podrán promover los municipios interesados, manteniendo fuera la participación y visión de los municipios en el diseño de dichos mecanismos de cooperación.

A partir de las reformas y el fortalecimiento de funciones del municipio, se creó la posibilidad de asociación, práctica que ha sido llevada a cabo en el país por más de la quinta parte de los 2, 467 municipios. Del registro que muestra Santin (2002) para el año 2000 “al menos 527 municipios contaban con acuerdo de asociación y de este total sólo 43 corresponden a zonas urbanas equivalente a un 8%, mientras que 438 correspondieron a zonas semi urbanas, semi rurales y rurales, es decir, el 92%” (Santin, 2002: 154). Este panorama mostró que la necesidad de asociación puede ir más allá de la integración física y de proximidad espacial entre municipios, más bien puede ir en razón de generar la búsqueda por fines comunes, proporcionar un servicio o resolver problemas conjuntos (Rodríguez y Tuirán, 2005).

Las asociaciones se han tenido que enfrentar barreras que en algunos casos pueden dificultar su funcionamiento, ya que lograr mantener un acuerdo para lograr obtener beneficios mutuos o múltiples puede representar una amenaza para algunos. Entre las situaciones que pueden generarse están: la posibilidad de que algún municipio tome ventaja de los esfuerzos cooperativos, la heterogeneidad que existe en términos, económicos, sociales e institucionales entre los municipios,

o la falta de cumplimiento de acuerdos de parte de algún integrante (Rodríguez y Tuirán, 2005: 396).

Para lograr que las asociaciones municipales puedan trascender a los embates políticos, se han realizado esfuerzos para institucionalizar las buenas prácticas, la vía más utilizada ha sido la de integrar un marco jurídico específico, la creación de instituciones y la gestión de recursos financieros, empero estos esfuerzos son insuficientes si no se realizan acciones sustantivas para vincular a los tres órdenes de gobierno. Carrera recomienda, que para lograr mantener la estabilidad de las asociaciones se debe “integrar de manera efectiva a los municipios asociados en la planeación del desarrollo regional y que a través de esta participación llevar a cabo la asignación de financiamiento y así articular las Intermunicipalidades” (Carrera, 2005: 89-90), al mismo tiempo que las entidades federativas logren apoyar a los municipios con incentivos fiscales, asesoría legal y asistencia técnica. Además advierte, que es indispensable incorporar la participación de la ciudadanía en la operación y evaluación de proyectos con el fin de dotar de legitimidad y garantizar con ello la continuidad de las prácticas (Carrera, 2005).

En el camino para la trascendencia y fortalecimiento de las instituciones, producto de la asociación municipal o de la coordinación metropolitana, Arias identifica desde un enfoque de gestión pública y entendiendo que las instituciones son andamiajes normativos, que su “estabilidad no se puede explicar sólo por la base jurídica, sino por el comportamiento político, que puede permitir su desarrollo y estabilidad en el tiempo” (Arias, 2013: 87). Pero, en el caso de que la institución sólo contara con la condición política, de poco serviría para su desarrollo. Por lo que el autor expone la necesidad de 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” (Arias, 2013: 87) por lo que ambas condiciones se hacen importantes y dependientes una de la otra.

Las limitaciones que puede presentar el marco legal de la coordinación metropolitana parte desde el no reconocimiento de la unidad físico-espacial, económica y urbana de la naturaleza metropolitana, la falta de mecanismos para sancionar e integrar el carácter de obligatorio el cumplimiento de los acuerdos, políticas y decisiones metropolitanas, hasta la ausencia de incentivos de carácter presupuestal (Moya, 2015: 32).

Comprendiendo que existen suficientes limitaciones y deficiencias del marco normativo que rige a las acciones metropolitanas es que los gobiernos han tenido que incorporar más elementos para dar dirección a las políticas metropolitanas, uno de estos elementos ha sido la incorporación de los sectores privados y sociales en la toma de decisiones, éste último encarnado en las organizaciones tanto de la sociedad civil, como de la participación ciudadana general. Los gobiernos se han dado a la tarea de incorporar algunos mecanismos de participación en aras de construir una ciudadanía metropolitana, la cual veremos a continuación con el fin de conocer su grado de desarrollo e incidencia en la arena metropolitana.

3.1.3 Gobernanza metropolitana: la participación ciudadana como instrumento de legitimación de las decisiones metropolitanas.

El trabajo de la coordinación metropolitana en México, así como las diversas formas de organización, han sido un trabajo de alta necesidad, pero de bajo interés social, pues las actividades, políticas y programas operados en este ámbito han registrado bajos niveles de participación. En este apartado expondremos las causas desde el enfoque de responsabilidad tanto ciudadana como gubernamental, ya que la construcción de la ciudadanía metropolitana, al igual que la gobernanza metropolitana, parte de una corresponsabilidad claramente identificada (Guillen *et al*, 2009).

Una de las principales razones por las que se tiene registro de una baja participación ciudadana en la toma de decisiones metropolitanas, es lo que expone Iracheta al mencionar que las comisiones y consejos metropolitanos que se han creado, han tenido figuras simbólicas de participación, pues estas no han rebasado el nivel de consulta y de opinión, incluso en los esquemas de coordinación en los que contemplan la conformación de cuerpos o instancias ciudadanas las decisiones que se han operado en el ámbito metropolitano han sido tomadas exclusivamente por los entes gubernamentales (Iracheta, 2009: 86).

Las causas que llevan a los ciudadanos a la falta de interés por participar en las decisiones metropolitanas, pueden ir en razón de al menos dos condicionantes, primero la falta de legitimidad de su estructura y segundo la nula identidad metropolitana.

La primer razón de la baja participación deriva del carácter simbólico o meritorio de las estructuras metropolitanas, consecuencia del frágil marco normativo e institucional, porque la constitución prohíbe que exista alguna autoridad intermedia entre el municipio y el estado, por lo que sus miembros no cuentan con el respaldo formal, reduciendo su nivel de legitimidad, incluso

en el caso de las instancias políticas integradas por los presidentes municipales y estatales, ya que su trabajo se percibe poco relevante en la vida social, pues su participación es más una acción política que una acción gubernamental.

La segunda razón tiene que ver con la forma en que los ciudadanos viven las metrópolis, puesto que ser miembro de una zona metropolitana ha generado beneficios y desventajas para todos; la inseguridad, la contaminación, el empleo, la multiculturalidad, el acceso a la educación superior, el derecho a la ciudad, la diversidad de servicios, el tráfico y las largas horas de traslado, son solo algunas de las expresiones metropolitanas (Orellana, 2009). Se sabe que más del 70% de las personas en el mundo viven en zonas urbanas, las ciudades crecen día con día y las manchas urbanas siguen expandiéndose (ONU, 2017). Sin embargo, los ciudadanos, en el caso mexicano, no han incorporado a sus demandas sociales, la coordinación y cooperación de los gobiernos integrantes de las metrópolis, ya que al no contar con esquemas formales y de reconocimiento federal, su actuación y funcionamiento pasan inadvertidos, exigiendo intervenciones únicamente a los gobiernos municipales y en algunos casos estatales con los cuales el ciudadano se siente identificado.

Para profundizar más sobre la razón por la que existe tan baja participación de parte de la ciudadanía, tenemos que abordar la labor y fomento gubernamental, pues es éste quien también tiene un peso determinante en la creación de espacios y apertura de procesos. Para Ramírez, el ejercicio de la ciudadanía metropolitana representa un componente clave para la gobernabilidad democrática, acción que poco ha sido promovida, pues este autor identifica que existe un desfase entre las instituciones metropolitanas y la marcha de sus respectivas sociedades locales (Ramírez, 1999: 205). Siguiendo a este autor, se menciona que la baja participación ciudadana es explicada también por la falta de innovación de las instituciones metropolitanas, así como de su escasa representación y promoción de en el marco normativo como lo es la LGAHOTDU o la propia constitución, lo que revela que la integración política de las instancias metropolitanas con la sociedad es casi inexistente (Ramírez, 1999: 205).

Al fortalecer al aparato gubernamental y que éste a su vez pueda contribuir en la apertura de los gobiernos hacia las demandas sociales, Morlino describe una serie de factores que hacen explícita la apertura de los gobiernos hacia las demandas sociales:

(...) en primer lugar, depende de cómo se compongan los altos niveles de la burocracia, qué valores predominan en el seno de la comunidad política, y qué tan plural sea la clase política que toma las

decisiones; en segundo lugar, el marco normativo para la toma de decisiones, las habilidades y competencias de los responsables de diseñar políticas eficientes, y una correlación entre las demandas de la sociedad civil y el cambio organizacional de la estructura administrativa; en tercer lugar, la relación de las autoridades políticas con las estructuras administrativas, máxime porque la relación no siempre es simétrica ya que a veces un mismo agente cumple los dos roles (Morlino, 1985).

Esta serie de elementos prepara tanto a la clase política como a las estructuras administrativas para mejorar los canales y puentes de interacción con la ciudadanía, de manera tal que la participación de los ciudadanos sea efectiva y pueda cumplir con una participación que realmente pueda afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas (Guillen, Sáenz, Baddi y Castillo, 2009).

Otra perspectiva que es importante tomar en cuenta es la de la sociedad civil organizada, como el caso del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), quien en conjunto con la Red Nacional de Ciclismo Urbano (BiciRed), analizó las contribuciones del Fondo Metropolitano al tema de la movilidad sustentable, identificando con ello que “existe una escasa capacidad técnica e institucional en las entidades responsables de la asignación y aplicación de los recursos, así como la ausencia de mecanismos eficientes de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil” (Orozco y Palmerin, 2011:3). Demostrando con ello inconformidad en la poca apertura de parte de los gobiernos y de los instrumentos de política públicas para incluir a la sociedad civil, así como de la poca respuesta ante sus demandas de participación dentro de los Consejos para el Desarrollo Metropolitano en la toma de decisiones y el poco interés en considerar propuestas como “Urge \$ para la bici” o mejorar los esquemas de destino y operación de recursos del Fondo Metropolitano.

Podríamos señalar entonces que la ciudadanía metropolitana es un proceso que aún no se ha consolidado en los esquemas de coordinación y gestión metropolitana, ya que tanto las instancias metropolitanas como los gobiernos, no han desarrollado mecanismos e incentivos que promuevan por una parte el interés social, y por otra la adopción de propuestas de la sociedad civil. A su vez, la sociedad civil ha desarrollado pocas redes de participación metropolitana integrada, pues los colectivos o asociaciones existentes participan abordando su actuación por materia de incidencia, medio ambiente, movilidad, protección de ríos y lagos etc. que integra organizaciones afines pero que no promueve la creación de una ciudadanía metropolitana. Identificando así que los responsables de la integración y desarrollo de la ciudadanía metropolitana son tanto la ciudadanía como los gobiernos,

pero éstos últimos deberán generar mayor apertura ante la demandas ciudadanas y con ello presentar y dar a conocer las estructuras que operan la estratégica de coordinación metropolitana en México.

A continuación se analiza el fondo de financiamiento que ha dado vida a la política pública metropolitana en nuestro país, pues en él se ha depositado la estructura de operación, participación y creación de bancos de proyectos que han tenido que realizar las ZM participantes, trabajo que presenta una tendencia de inversión que no ha sido congruente con las necesidades vertidas en las agendas metropolitanas.

3.2 EL FONDO METROPOLITANO COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO FEDERAL

Los fondos de origen federal han logrado convertirse el instrumento de políticas públicas más efectivo para nuestro país, a través de ellos se ha logrado distribuir y redistribuir los recursos financieros necesarios para operar las estrategias trazadas por los gobiernos en turno, sin embargo no todos los fondos han cumplido con los objetivos trazados, incluso de identifican algunas fallas en su funcionamiento. El caso del Fondo Metropolitano (FM) que fue creado en 2006 como un fideicomiso derivado del ramo 23; surgió con la intención de potenciar el desarrollo de éstas zonas pero recibió algunas críticas, pues su distribución no tenía clara su metodología. En su primera edición dicho fondo sólo fue destinado al Valle de México, en los años posteriores fue creciendo su cobertura hasta llegar a las ZM con mayor población, de tal forma que representa su análisis y a continuación se expone.

3.2.1 Forma de operación del FM

El Fondo Metropolitano, es un instrumento creado para fortalecer a las ZM del país, a lo largo de su implementación se le ha considerado parcialmente como un pilar de la política regional-metropolitana para algunas ZM. Su diseño está basado en un modelo de intervención territorial alternativo al modelo central-jerárquico teniendo así una estructura orientada a la descentralización. Su operación promueve las relaciones intergubernamentales al mezclar varios gobiernos dentro de la toma de decisiones, hecho que se refleja en el aprovechamiento y desarrollo del territorio. Este fondo ha tenido una trayectoria incremental, logrando llegar año con año a más ZM, incluso es considerado como un medio para dispersar los sitios de poder, pues al fortalecer nuevas estructuras se logran integrar más actores en la toma de decisiones, aunque a su vez se reconoce que dicho impulso no ha sabido ser bien timoneado (Moya, 2015: 36-38).

La distribución y aprobación de los recursos bajo los que ha operado el FM han generado diversos efectos y resultados, tanto positivos como negativos. Su manejo se ha caracterizado por ser producto de la negociación o de acuerdos bajo gestiones políticas y no ha estado guiado por criterios poblacionales o indicadores metropolitanos (Orozco y Palmerin, 2011), ya que no hay ningún marco jurídico o técnico que haya justificado la inclusión o exclusión de algunas zonas generando así desigualdad y discrecionalidad en la distribución de los recursos del fondo. Además, existe un notorio desequilibrio en los montos asignados (Moya, 2015: 40), hecho que ha sido identificado como un obstáculo en la planeación y destino de los recursos, que por si fuera poco, no están en razón de las problemáticas del fenómeno metropolitano (Orozco y Palmerin, 2011: 44).

Las ZM han atravesado por un proceso de reconocimiento y desarrollo, su crecimiento y agregación urbana las han hecho espacios complejos, ya que prevalece en ellas la ausencia de autoridad jerárquica y, por ende, las decisiones de política pública se tienen que negociar entre una gran gama de gobiernos y grupos de interés (Moya, 2015). Decisiones que no siempre favorecen a las agendas metropolitanas de mayor urgencia, incluso se ha llegado a afirmar que estos recursos han sido utilizados y dirigidos por las entidades federativas en turno y por la ciudad central para atender sus propios intereses (Díaz, 2018: 146).

Otro elemento que ha sido analizado y que representa una anomalía en el ejercicio de los recursos y que va más allá del andamiaje de distribución y asignación del fondo, es el destino del recurso, pues cada zona metropolitana elige los proyectos que financiará. En el estudio realizado por Orozco y Palmerin se incluyen los resultados de la evaluación externa al fondo en donde se identificó que de entre 2006- y 2009 el 54% de los proyectos fueron destinados a obras en beneficio del automóvil, siguiendo por importancia el sector hídrico y el transporte público con el 30% (SHCP, 2011), lo que identifica la tendencia a la intervención vial para el transporte privado, tema que no es considerado como parte de la agenda metropolitana.

Entre los múltiples obstáculos que debe librar el fondo metropolitano que van desde la distribución, asignación de montos, hasta el destino de los recursos se suma un elemento más, la falta de los actores sociales y privados en la toma de decisiones de proyectos. Este hecho ha sido criticado y señalado como un elemento que agudiza la falta de visión integral metropolitana, pues “la poca o nula participación de la ciudadanía en toma de decisiones tiene como resultado el planteamiento de soluciones desde la perspectiva del que no vive la problemática local” (Orozco y

Palmerin, 2011: 42). Teniendo así que dicha fuente de financiamiento no cuenta con la perspectiva de quienes deben lidiar con las consecuencias de la inacción gubernamental.

A su vez, esta falta de reglas claras de distribución ha generado un efecto positivo, pues el fondo ha logrado ser un incentivo económico favorable para la práctica y fortalecimiento de las RIG, debido a que los actores se ven en la necesidad de cabildear y acordar con distintos órdenes de gobierno, abriendo espacios en favor de la coordinación metropolitana (Moya, 2015: 44).

Los atributos con los que cuenta el FM son identificados de la siguiente manera:

1. promueve procesos de negociación formales e informales dando origen a un marco de implementación urbano-regional de tipo policéntrico, más que uno de tipo monocéntrico fundamentado única y exclusivamente por un marco legal y/o Programa General centralizado;
2. favorece la descentralización de la toma de decisiones a través de los CODEM fomentando la coordinación intergubernamental entre distintos niveles de gobierno, y
3. origina, a partir de fondos concursables, la creación de redes mixtas para la realización de grandes proyectos de infraestructura que, en cierta medida, suplirán la carencia de una instancia gubernamental *ex profeso* para la agregación de preferencias ciudadanas a escala metropolitana (Moya, 2015).

Lo anterior nos permite afirmar que el FM fomenta y promueve las RIG dentro de las ZM, pero estas relaciones no han logrado trascender la gestión política, dirigiendo los recursos de fondo a problemáticas que no son consideradas como las de mayor urgencia, generando un bajo resultado en la mitigación del fenómeno metropolitano. No obstante, en algunas entidades federativas se ha logrado transitar a la creación de mejores esquemas de coordinación con el fin de no sólo depender del fondo metropolitano, y aunque este efecto no ha sido reflejado en todos los territorios, las zonas con mayor desarrollo en este sentido han sido principalmente el Valle de México y Guadalajara quienes han adoptado prácticas más allá del recurso financiero del fondo. En estas entidades se han desarrollado esquemas que fortalecen la intervención metropolitana y la cooperación de los distintos órdenes de gobierno, Para este estudio se aborda el fondo metropolitano y las instancias de Guadalajara con el fin de conocer la estructura que ha regido al entramado metropolitano hasta la actualidad.

3.2.2 *El Fondo de Financiamiento Metropolitano de Guadalajara, alcances y limitaciones*

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) se caracteriza no sólo por ser una ciudad de producción y desarrollo económico, en ella se aloja un sistema urbano complejo que estratégicamente realiza funciones y destaca como el motor del occidente, incluso de la propia

economía nacional, esto debido a la importancia de sus mercados, el peso de sus instituciones y el despunte en el ámbito global (Lara, 2020). Su actividad principal está ligada a los sectores de servicios e industriales y de alta especialización en sectores de las tecnologías de la información, industria automotriz, textiles y calzado (Moya, 2015: 87). Hecho que ha generado una derrama económica importante para Jalisco y para México, pues los niveles de producción y servicios han hecho posible la atracción de grandes inversiones, producto de esta condición favorable los municipios integrantes de la metrópolis acordaron generar estrategias de fortalecimiento metropolitano, creando así el Fondo de Financiamiento Metropolitano de Guadalajara (FFM).

En el marco de los logros del Consejo Metropolitano de Guadalajara (CMG) y bajo la gestión gubernamental de Alberto Cárdenas Jiménez, se creó en 1997 el FFM, instrumento de lógica cooperativa e intermunicipal que se fue formalizando a lo largo de su implementación y que fue operado por el CMG de 1997 a 2007 y por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de Guadalajara (CODEM) del 2008 al 2012. Los municipios por iniciativa propia y en conjunto con el gobernador firmaron un convenio de colaboración en 2001 y crearon un esquema de financiamiento que funcionaba bajo la integración de una cartera de proyectos, el cálculo de recursos y aportaciones al FFM y la aprobación y administración de recursos (Moya, 2015: 101). Incluso después de se creara el FM en 2006 y que desde 2008 la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) recibiera recursos de la federación, el FFM representó un incentivo de coordinación que favoreció hasta el año 2012 el fortalecimiento de las RIG, pero esto no quiere decir que las negociaciones y acuerdos estuvieran exentos de politización y forcejeos, propios de esta relación formal-informal de las RIG. Este fondo implicó administrar recursos locales y estatales bajo esquemas de participación voluntaria que carecía de lineamientos a la hora de regular la asignación y distribución del recurso, dejando un margen amplio de autonomía de los participantes.

En el análisis y saldo sobre los resultados del trabajo del CODEM al administrar tanto el FM como el FFM de 2008 a 2011, se identificó que más del 90% de los proyectos aprobados y financiados por ambos recursos fueron destinados a proyectos de infraestructura vial que en su mayoría benefician al transporte privado, por lo que se considera que “los proyectos y obras de infraestructura financiadas, pueden calificarse como poco innovadores y de bajo impacto social metropolitano, las cuales resultaron estar orientadas básicamente al fortalecimiento de redes de trabajo clientelares” (Moya, 2015: 148). Este argumento se fortalece con el estudio de Orozco y Palmerín, quienes al analizar el uso de los recursos del FM de Guadalajara, identificaron que entre

2008 y 2010, 31 de los 33 proyectos ejecutados por la zona estuvieron destinados al mantenimiento y creación de infraestructura del automóvil, destinando así el 94% de los recursos a este rubro (Orozco y Palmerín, 2011: 29-31), dejando en claro que ese es el fin que lo integrantes de la metrópoli le ha buscado dar al recurso obtenido.

Otro elemento que se observa y que destaca Moya en el análisis sobre el ejercicio de los recursos del FM y del FFM con fines metropolitanos es, que la distribución de recursos invertidos del entre 2008 y 2011 tuvo una concentración territorial de la siguiente manera: Tlaquepaque 25%, Guadalajara 22% Zapopan 21%, Tonalá 12%, Tlajomulco de Zúñiga 8%, el Salto 2% dejando fuera a Ixtlahuacán de los Membrillos (Moya, 2015: 128). Estas cifras junto con el tipo de obras realizadas, revelan que el destino de los recursos que año con año fueron recibidos por los fondos metropolitanos obedecieron a proyectos de conectividad vial que apuntan a “redes de trabajo tradicionales y de tipo clientelar que, básicamente, se da entre el sector encargado de las políticas de desarrollo urbano y el sector empresarial” (Moya, 2015: 129).

Entre las áreas de oportunidad que tuvo esta etapa de desarrollo metropolitano (1989-2012), donde la ZMG se dedicó a planear, desarrollar y fortalecer la colaboración metropolitana de los tres órdenes de gobierno, se identificó que las acciones y decisiones trazadas tuvieron un carácter de participación meramente público dejando fuera a otros participantes importantes. La falta de integrantes sociales y privados, actores ajenos al poder público, representó una de las mayores fallas, ya que al no contar con la supervisión y acompañamiento en la implementación de estas políticas, los trabajos realizados respondieron más a atender necesidades focalizadas, por ello, su trabajo tuvo un bajo impacto social pero alta rentabilidad política (Moya, 2015).

Hay que señalar que en los años posteriores desapareció el FMM y se ejerció únicamente el FM, hecho que coincidió con la creación de las instancias de coordinación metropolitana (2012-2014), las cuales paradójicamente y pese a considerarse como un acierto para Jalisco en donde se “abrió la posibilidad de inducir una agenda temática más plural y direccionar los procesos de la política pública metropolitana” (Moya, 2015: 129), han tenido poca vinculación con la definición de los proyectos del fondo, mismo que siguió a cargo del CODEM, figura que más adelante analizaremos. Esto ha desencadenado en algunos casos, que en ocasiones por la falta de proyectos se han tenido que reintegrar recurso a la federación (*El Informador*, 18/04/2019). Aunado a lo anterior, en los resultados de la Evaluación de Procesos al Fondo Metropolitano del Estado de

Jalisco se observa que a pesar de que el Fondo opera desde antes de la creación de las instancias de coordinación metropolitana, específicamente la Junta de Coordinación Metropolitana (JCM), no ha participado de la planeación de dicho recurso, incluso dentro de las principales observaciones de la evaluación se menciona que “el proceso de planeación del Fondo se vería fortalecido si las instancias de planeación y participación de escala metropolitana fueran incluidas como parte del proceso de planeación del Fondo”. Dicha recomendación deriva de un importante hallazgo que a la letra menciona:

El proceso global de planeación se observa desarticulado, en donde los mecanismos institucionales de planeación metropolitana de mediano plazo que dieron pauta a la cartera de proyectos del Fondo, han perdido visibilidad; en donde no se aprovechan algunos de los recursos disponibles, potencialmente separando la planeación metropolitana de las decisiones de inversión y, por lo tanto, limitando la visión integral y de largo plazo del desarrollo metropolitano (Iracheta, 2018: 37).

Esta realidad tan contrastante que tiene la AMG entre ser un pilar económico y no lograr tomar acuerdos relevantes en la aplicación de proyectos de mejora en el territorio, nos da algunas pistas sobre quienes han sido los encargados de dar dirección a la política metropolitana en Guadalajara, porque al conocer las motivaciones detrás de la toma de decisiones, podemos entender que los problemas públicos atendidos no necesariamente son transterritoriales. A su vez, se identifica la importancia que tiene el CODEM dentro del desarrollo y ejercicio del FM, el cual representa uno de los pilares más fuertes de la política metropolitana de respaldo federal, dejando entre ver que puede existir una duplicidad de funciones entre la JCM y el CODEM, este último, presidido por el Gobernador en turno.

3.3 CONSEJO PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO DE LAS ZONAS MEXICANAS.

En México la atención al fenómeno metropolitano ha traído consigo distintos resultados y logros, entre ellos se encuentra la creación del esquema de colaboración metropolitano denominado CODEM. Este consejo fue creado a través de la política pública metropolitana, que se operó por medio del FM, esquema de financiamiento que proveyó de forma ininterrumpida de 2006 a 2020 recursos a las ZM del país y sirvió como instrumento para emprender proyectos de impacto metropolitano.

3.3.1 *Características y funciones del CODEM*

El CODEM fue el órgano técnico jerárquico encargado de operar los recursos del FM, creado en 2006 (Arellano, 2016), su trabajo se realizó con apoyo de un comité técnico del fideicomiso así como del subcomité técnico de evaluación de proyectos. Esta instancia es creada en las ZM de las distintas entidades federativas para cumplir con las Reglas de Operación (ROP) del FM y de esta forma acceder al financiamiento de proyectos (Iracheta 2014). Los CODEM hechos para operar el FM se consideraron “entidades no formales, en el entendido de que no forman parte constitutiva de los andamiajes jurídico-normativos de la administración pública de los estados y la federación” (Moya, 2015: 76).

La creación del CODEM estuvo basada e inspirada en la buena práctica realizada por la ZMG, la cual desde 1989 tuvo a bien operar el Consejo Metropolitano de Guadalajara (CMG), donde los municipios a la par del gobernador generaron un espacio de discusión de asuntos de interés metropolitano y que años más tarde administró el FFM de Guadalajara, proyecto base para la creación del FM federal (Moya, 2015: 146). El CODEM fue uno de los requisitos imperantes para poder operar los recursos del FM y las ZM a las que se les asignó recurso provenientes de este fondo debían contar con esta figura, misma que fue adoptada por algunas entidades federativas como una práctica permanente, pero en algunos otros casos, la experiencia en su implementación no tuvo mayor efecto.

Los CODEM eran los encargados de proponer los proyectos que participarían por la aprobación federal, en ellos se alojaba una gran estructura amplia que era presidida por el representante de la entidad federativa en turno. Sus integrantes eran el gobernador, ocho secretarías estatales, gobierno, finanzas, planeación y desarrollo, desarrollo metropolitano, movilidad, bienestar, medio ambiente y obras públicas, el Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo y dos secretarías federales, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Lineamientos del FM, 2020). Como podemos observar, los CODEM se constituyeron como un instrumento para fortalecer las RIG de la federación y las entidades federativas en algunos casos, como en el de Guadalajara, donde se generó una excepción al incluir en su conformación a los municipios (Moya, 2015: 145).

Entre los resultados que obtuvo la creación de esta figura, destaca lo que Moya presenta en su análisis de la política pública metropolitana, en donde se afirma que:

(...) el reparto de los recursos federales propició una asimetría en la distribución del poder, empoderando al gobierno estatal, mismo que ha reflejado su hegemonía a través del control de la representación institucional del CODEM, otorgándole ventaja por encima de los gobiernos municipales en la formación de la agenda y en la toma de decisiones de los proyectos” (Moya 2015: 117).

Por lo anterior podemos decir, que el CODEM sirvió como escenario para facilitar la vinculación entre la federación y las entidades federativas, lo que limita su intervención a la planeación y programación de los recursos del FM, dejando al margen la coordinación metropolitana que años más tarde se desarrollaría en las ZM, al adoptar esquemas como en el caso de Jalisco, a través de leyes exclusivas que normaran un esquema formal de instancias metropolitanas. A continuación se aborda el Consejo Metropolitano de Guadalajara, el cual ha tenido una doble figura a lado de la JCM, a su vez es importante analizar los logros que generó a base de acuerdos en escenarios menos formales que los de la coordinación actual.

3.3.2 El Consejo Metropolitano de Guadalajara: ejemplo de coordinación y práctica de las RIG.

El municipio de Guadalajara ha sido considerado una de las ciudades de mayor importancia a nivel nacional debido a su pronto desarrollo industrial, hecho que detonó la integración de población rural y que dio inicio a los procesos de metropolización, mismos que en la historia urbana la ciudad 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 se dio a partir del año 2000, cuando se conformó un complejo enorme, discontinuo y conflictivo espacio metropolitano (Arias, 2010: 27).

Este panorama general nos muestra que la transformación de la metrópoli lleva bastantes décadas desarrollándose, tiempo en el que se han generado experiencias de asociación y cooperación Bernal corrobora esta afirmación, al decir que la cooperación intermunicipal de Jalisco está claramente identificada y tiene sus orígenes en tres esquemas: el primero corresponde a una cooperación inducida o vertical, que es producto de la instrumentación de políticas gubernamentales; como ejemplo está el caso del Sistema Intermunicipal de Agua Potable (SIAPA), el Consejo Metropolitano de Guadalajara, y la policía intermunicipal que se mantuvo en actividades de 1983 a 1989; el segundo esquema contempla una cooperación horizontal, que alude a las

iniciativas que promueven los municipios del Jalisco para asociarse y que para el año 2012 se tenía registro de al menos 30 asociaciones, en donde destacan la temática de medio ambiente y servicios públicos; el tercer esquema sigue un modelo de centro periferia, que es el modelo que se mantuvo en Guadalajara hasta 2012 (Sánchez, 2011). En medio de este proceso, los municipios integrantes de la conurbación de Guadalajara realizaron esfuerzos para atender los temas compartidos y propios de las metrópolis, desarrollando así distintas acciones de cooperación, asociación y coordinación, entre las que destaca la conformación del Consejo Metropolitano de Guadalajara (CMG), más tarde nombrado CODEM Guadalajara, instancia que es importante analizar, pues es el órgano antecesor de la JCM.

El CMG se constituyó en 1989 como un órgano de coordinación y concertación administrativo (Arias, 2013) y se configuró bajo un esquema de coordinación inducida o vertical (Sánchez,), ya que su creación fue producto, por una parte, a iniciativa propia de la asociación entre los municipios y bajo un acuerdo intermunicipal de la entonces ZMG (Arias, 2013), y por otra, desde el 2005 la conformación de dicho consejo se convirtió en una obligación para todas las áreas metropolitanas que operaran recursos del FM. Incluso este esquema de coordinación fungió como el modelo a replicar por el gobierno federal (Moya, 2015).

El CMG inició sus actividades desde 1989 y su función nodal en la gestión metropolitana versó en ser un espacio de negociación para coordinar y decidir la obra pública metropolitana (Arias, 2013: 89). Para poder desempeñar dichas funciones, el CMG desarrolló la capacidad de alojar a los tres órdenes de gobierno y “negociar los fondos metropolitanos; la inversión en infraestructura que hace el gobierno de Jalisco y los ayuntamientos; los fondos de inversión de las entidades federativas y modernización de los municipios” (Arias, 2013: 90). Por ello se considera que el CMG respondió, “por un lado, a procesos de negociación intermunicipal no jerárquicos y, por otro lado, a una dinámica de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo estatal, el congreso local, y los ocho presidentes municipales” (Moya, 2015: 102).

En el caso de la AMG es relevante destacar, que a pesar de la creación de la Ley de Coordinación Metropolitana (LCM) en 2011, la figura del CODEM no fue sucedida por la JCM, debido a que destaca la diferencia en su manera de conformarse, misma que favorece al titular del Gobierno del Estado en turno, ya que la misma ley señala que:

La presidencia de la Junta es rotativa entre todos los presidentes municipales, por periodos de seis meses, en orden alfabético de los nombres de los municipios integrantes, excepto cuando se trate de sesiones relativas al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, en las cuales la presidencia recaerá en el Gobierno del Estado (LCM, 2021, Capítulo II, Art.27, fracción 4)

Con estos elementos podemos observar una de las fallas en el diseño institucional de la coordinación metropolitana de Guadalajara, ya que por una parte se cuenta con instancias encargadas de llevar a cabo las decisiones y discutir sobre los temas de la agenda metropolitana, pero por otra se operan los únicos recursos con los que cuenta la metrópoli, dejando de lado la congruencia e impacto en las decisiones transterritoriales, y ni que decir sobre la participación de actores no gubernamentales dentro de estos procesos. Tal parece que la JCM no cuenta con la importante herramienta que representa el Fondo Metropolitano, necesario para operar la agenda metropolitana. A continuación se presenta la estructura bajo la que ha operado la vigente coordinación metropolitana a través de los elementos jurídicos e institucionales que han dado dirección a la política metropolitana de Jalisco, pero en específico de Guadalajara.

3.4 ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Al AMG le antecede una vasta experiencia en el desarrollo institucional de asociaciones intermunicipales, el trabajo desarrollado por el congreso del Estado, los gobernadores en turno y los municipios colindantes han hecho de Jalisco un laboratorio de planeación y generación de esquemas de colaboración diversos, logros y avances que se observaron en los apartados anteriores. Teniendo estos antecedentes el AMG, se ha posicionado como una de las metrópolis pioneras en implementar y mantener en funciones el esquema de coordinación metropolitana en el país. En este apartado se describirá el andamiaje normativo e institucional que rige al AMG y que aloja en su estructura a la JCM, objeto de estudio que se analiza y que representa el órgano máximo de toma de decisiones de dicha estructura.

3.4.1 Marco normativo de la coordinación del Área Metropolitana de Guadalajara

La LCM de Jalisco es el eje de actuación metropolitana que rige a las instancias política, técnica y ciudadana de la metrópoli tapatía. Dicho instrumento fue aprobado por unanimidad en enero del año 2011, los procesos de propuesta, discusión, modificación y consenso detrás de esta ley se deben

a varios intentos que prepararon el camino para lograr no solo su aprobación si no su consolidación. La realización de diversos esfuerzos y momentos coyunturales fueron la clave para posicionar el tema y lograr aprobar los instrumentos necesarios para echar a andar la estructura metropolitana, misma que años antes bajo una serie de jaloneos evidenciaron las diferencias políticas del entonces Gobernador Emilio González Márquez y el grupo político de Enrique Alfaro, entonces presidente de la Comisión de Asuntos Metropolitanos.

Posterior a las reformas constitucionales del artículo 115 donde se dio el reconocimiento al municipio como orden de gobierno, la corriente política que imperó en la primer década del siglo XXI se caracterizó por ser de corte municipalista (Arias, 2013). Este hecho evidenció que a pesar de los avances en el marco legal que fortalecía las capacidades locales, la situación que enfrentaban los municipios conurbados de la ZMG demandaba la creación de estructuras que delinearan el tipo de coordinación al que se aspiraba y la perspectiva de como participarían los municipios.

Arias identifica que antes de la aprobación de la LCM hubo al menos dos intentos por posicionar la agenda metropolitana de corte municipalista. La primera sucedió en el trienio de 2004-2006, en donde los municipios del primer anillo urbano (Fausto, 2012) más la participación del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, se ocuparon en promover un convenio intermunicipal para crear un instituto de planeación, convenio que no logró concretarse ya que los ayuntamientos de Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque y Tonalá no lo aprobaron. El segundo intento fue consecutivo y se dio en entre 2007 y 2009, en donde se buscó celebrar un convenio de asociación a través del cual se buscaba redimensionar, diseñar, concebir y ejecutar actos de gobierno vinculados entre los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá Tlajomulco de Zúñiga y el Salto, este segundo momento tampoco llegó a cumplir con sus objetivos iniciales, sin embargo sirvió para colocar el tema metropolitano en la esfera legislativa (Arias, 2013: 97).

Siguiendo a Arias, después de los intentos fallidos de los municipios para vincularse, el tema fue abordado desde el ámbito legislativo, adoptando así la agenda metropolitana de la que derivó la creación de la comisión de asuntos metropolitanos, que en 2008 logró la aprobación del decreto en el que se da la declaratoria del AMG, en la cual se buscó abrir la ruta para dotar de mayor estructura a los esquemas de coordinación metropolitana, elementos que fueron integrados en la LCM. Este paso hizo posible que los gobiernos involucrados de la coordinación metropolitana

estuvieran bajo marcos normativos y políticos de mayor formalidad y alcance, sumando con ello al fortalecimiento de las estructuras de asociación municipal (Arias, 2013).

La LCM fue considerada como un instrumento novedoso; aunque el entonces gobernador Emilio González Márquez vetara en su momento la ley argumentando que:

(...) ésta era inconsistente y contradictoria en la integración de las áreas metropolitanas; que el procedimiento de coordinación debía ser común para todas las áreas metropolitanas no exclusivas para Guadalajara, y que se proponía crear dos regímenes distintos de agrupación; uno para Guadalajara y otro para el resto de áreas metropolitanas del estado (Arias, 2013: 95).

Las comisiones legislativas de Puntos Constitucionales, Desarrollo Urbano y Asuntos Metropolitanos, promoventes de la ley, realizaron foros de consulta con autoridades municipales y expertos en la materia, logrando con ello revestir a la ley de legitimidad y aprobación de los municipios. Este trabajo legislativo se constituiría como la base para diseñar los criterios de conformación y selección del entramado institucional en la metrópoli, y con ello poner en marcha los procesos metropolitanos que darían vida a las primeras instancias metropolitanas (Islas, 2018).

Entre las partes más importantes que contienen la LCM se describen en la Tabla 4, donde podemos observar que es un instrumento que detalla paso a paso la forma en la que cualquier área que considere cumplir con los requisitos pueda configurarse como área metropolitana. En sus apartados se integra una ruta detallada sobre los actores que participan del proceso de propuesta, aprobación, conformación y operación de todo el Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDM) las instancias que contempla dicho sistema son tres y tienen un sentido, político, técnico y ciudadano, además se consideran órganos auxiliares al consejo consultivo, las mesas de gestión y las agencias metropolitanas. Llama la atención bajo qué categoría o de qué forma se están considerando los Organismos Públicos Descentralizados, como la Policía Metropolitana, que no están mencionados dentro de ningún órgano ni instancia.

Tabla 4.- Estructura de contenidos de la LCM de Jalisco

Título y capítulo	Contenido	Implicaciones
Título primero. Cap. Único	Objeto, principios y conceptos de la LCM	Normar el alcance de la LCM dentro del desarrollo metropolitano de Jalisco, donde se destaca su carácter de regulador en la constitución de áreas y regiones metropolitanas así como del funcionamiento de las instancias que regirán la coordinación metropolitana.

Título segundo. Cap. I	Descripción de etapas para constituir un área metropolitana y sus instancias.	Pasos que deben cumplirse para instalar el régimen de coordinación metropolitana bajo la construcción de su marco normativo e institucional.
Título segundo. Cap. II	Requisitos para lograr la declaratoria de área metropolitana.	Describe las evidencias que deben presentar en la solicitud, los actores que las pueden promover, las funciones de cada instrumento y los efectos de la declaratoria.
Título segundo. Cap. III	Convenio de Coordinación Metropolitana	Partes, contenido, validez, vigencia, modificación del convenio, así como las materias que están contempladas en el actuar metropolitano.
Título segundo. Cap. IV	Constitución de las instancias de coordinación metropolitana.	Naturaleza y contenido del estatuto que debe crearse. Aprobación y publicación del estatuto donde se detallan los pasos de su creación y turno entre municipios, las instancias que se constituirán.
Título segundo. Cap. V	Reconocimiento de las ZM federales	Se describen las consideraciones federales de considerar a una zona metropolitana y su correspondencia con la declaratoria en Jalisco como área metropolitana, ya sea al interior del estado o de forma interestatal.
Título tercero	Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano	Se identifica al sistema como el articulador de las instancias y acciones que se realicen en cualquier área metropolitana constituida bajo la estructura de la LCM de Jalisco.
Título cuarto. Cap. I,II,III, IV,V, VI y VII	Instancias y órganos auxiliares de coordinación.	Objetivo, atribuciones y funcionamiento de las instancias política, técnica y ciudadana denominadas Junta de Coordinación Metropolitana, Instituto de Planeación y Gestión de Desarrollo y Consejo Ciudadano Metropolitano, así como de los órganos auxiliares, el consejo consultivo, las mesas de gestión metropolitana y las agencias metropolitanas del área correspondiente.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Metropolitana actualizada a enero de 2021.

El paso posterior a la aprobación y publicación de la LCM, como lo detalla la ley, fue la firma del convenio de coordinación metropolitana. Compromiso que fue aceptado por los municipios miembros del AMG, que para el 2012 se componía de los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. Este instrumento dio vida a las instancias metropolitanas que entre 2012 y 2014 se fueron instalando, estas instancias se rigieron bajo el estatuto orgánico de las instancias de coordinación metropolitana del AMG, otro instrumento importante para normar la estructura y funcionalidad de cada instancia. Debemos considerar que estas acciones son parte de las expresiones propias de las RIG, mismas que como lo menciona Rosas, pueden materializarse en mecanismos legales de colaboración acordada pactada o convenida (Rosas, 2016). Por ello a continuación se incluyen a detalle cada una de las instancias que constituyen los pilares de la coordinación metropolitana y que participan en las decisiones de las mismas

3.4.2 *Marco institucional del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano de Guadalajara (SIDM).*

Una vez aprobado el marco legal, el primer paso del AMG fue firmar el convenio para la creación del Instituto Metropolitano, proceso donde a su vez, se instaló la JCM, instancia política que en coordinación con la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana propusieron a los primeros integrantes de Instituto Metropolitano (Arias, 2013: 99). Sin embargo, fue la JCM la primera instancia en ser instalada, misma que en 2012 celebró la primera sesión ordinaria, y no fue sino hasta el 2014 que se materializó la creación del Instituto de Planeación Metropolitana (IMEPLAN) y a su vez el Consejo Ciudadano Metropolitano. A continuación se presenta la estructura de cada una de las instancias del SIDM, con el fin de conocer sus principales características y saber de qué forma está estipulada su participación en la toma de decisiones.

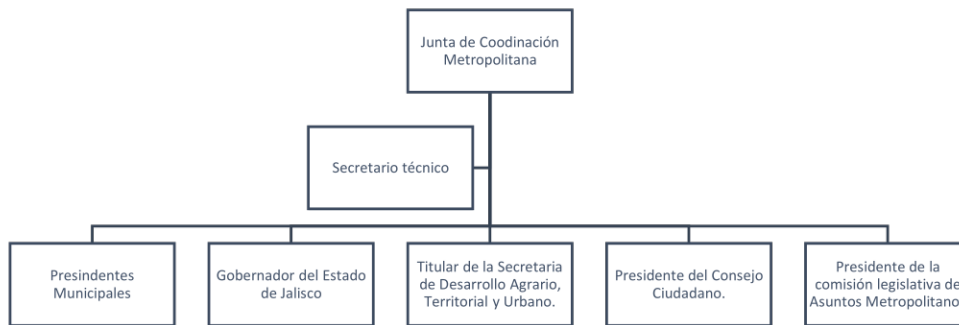
3.4.2.1 Junta de Coordinación Metropolitana de Guadalajara: características jurídico-institucionales

La AMG es la segunda metrópoli de mayor importancia a nivel nacional. En ella viven 5'243,392 personas pertenecientes a los municipios de: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, El Salto, Zapotlanejo, Ixtlahuacán de los Membrillos, y Juanacatlán.

Como se observa la conurbación de la AMG está integrada por un gran número de población y de municipios, estos últimos, conscientes de las complejidades de la metrópoli y de forma voluntaria, pertenecen desde 2012 a la JCM, una de las tres instancias base del SIDM. Dicha instancia desempeña sus funciones de forma intermunicipal. La JCM se integra de diversos actores y órdenes de gobierno, tal como se muestra en la Figura 1, y su actuar debe ser entendido como:

“el órgano máximo de coordinación política, integrado por los presidentes de los municipios que conforman el área metropolitana correspondiente, el Gobernador del Estado, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en su caso, y el presidente del Consejo Ciudadano en turno y el presidente de la comisión legislativa de Gestión Metropolitana del Poder Legislativo del Estado, o a quien este designe de entre los diputados integrantes de la comisión. Este último con derecho a voz exclusivamente, a su vez la JCM tiene un Secretario Técnico que realiza funciones de carácter ejecutivo y es el director del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo correspondiente” (LCM, 2021).

Figura 1. Composición de la Junta de Coordinación Metropolitana de Guadalajara.



Elaboración propia con base en la Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco

La JCM tiene como objetivo “ser la instancia para la toma de acuerdos en los asuntos metropolitanos”. Hecho que es importante estudiar, pues la gobernabilidad de los asuntos metropolitanos depende de que ésta instancia genere acuerdos y ponga en marcha políticas metropolitanas que atiendan los problemas públicos transterritoriales que no han podido ser resueltos desde los gobiernos municipales.

La organización de la JCM se lleva a cabo a través de una presidencia de la Junta que es rotativa entre todos los presidentes municipales por periodos de seis meses, excepto cuando se trate de sesiones relativas al CODEM. Los integrantes de la junta podrán comparecer, en lo que respecta a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano a través del representante que la misma designe (LCM, 2011).

Las atribuciones de la junta están vertidas en el artículo 28 de la Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco (LCM) a la letra mencionan que corresponde a la JCM:

I. Definir, elaborar, aprobar, así como coordinar y vigilar la ejecución de la agenda metropolitana;⁹y II. Autorizar, enviar para su aprobación a los ayuntamientos correspondientes, así como coordinar y vigilar la ejecución de los instrumentos de planeación y programación derivados de las áreas sujetas a coordinación metropolitana, en los términos del convenio respectivo; los

⁹ Dentro de estas atribuciones se detallan las siguientes acciones que son insumo para analizar a la JCM, tales como: a) La Agenda Metropolitana deberá ser evaluada, actualizada o modificada a propuesta del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del área metropolitana que corresponda o por la Junta de Coordinación Metropolitana por lo menos cada que se realice su instalación derivado del cambio de administración. b) La actualización, corrección o modificación de la Agenda Metropolitana, se realizará por iniciativa del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del área metropolitana que corresponda o de la Junta de Coordinación Metropolitana, derivada de la evaluación y seguimiento de los instrumentos de planeación metropolitana, o de las buenas prácticas en materia metropolitana, para ulterior aprobación por parte de la Junta de Coordinación Metropolitana.

instrumentos, planes y programas para la gestión del desarrollo metropolitano urbano, en los términos de la legislación aplicable, que son las más representativas y de mayor interés para éste estudio. A su vez la JCM debe gestionar los asuntos de su interés ante las instancias federales, estatales o municipales correspondientes; elaborar el proyecto y proponer para su aprobación a los ayuntamientos correspondientes y al Poder Ejecutivo del Estado la constitución y, en su caso, modificación, del Fideicomiso Metropolitano como fondo único de administración de los recursos financieros del área metropolitana; diseñar, autorizar y enviar para su aprobación a los ayuntamientos correspondientes, los mecanismos e instrumentos tendientes a conjuntar en el Fideicomiso Metropolitano los fondos federales y estatales que correspondan al área metropolitana respectiva, cuando la normativa aplicable lo permita; validar los proyectos, normas técnicas y demás productos que surjan en las Mesas de Gestión Metropolitanas, para su posterior envío a los plenos de los Ayuntamientos y por último, revisar y en su caso validar, la cartera de proyectos emitida por el Banco. Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco,(LCM)(2011).

El funcionamiento de la JCM, según el artículo 29 de la LCM, requiere de la asistencia de más de la mitad de sus integrantes para sesionar válidamente. “Las sesiones son públicas, además la Junta debe sesionar cuando menos una vez al mes. Los Acuerdos de la Junta se tomarán por unanimidad de sus integrantes”. Entre las características importantes a destacar de la celebración de sesiones de la junta consiste en que el municipio que presida la junta deberá siempre estar presente en las sesiones y no podrá ser suplido el o la alcalde municipal por ningún otro funcionarios, por ello se identifica que durante los seis meses que dura la presidencia de la junta existe mayor abordaje de los temas que interesan al municipio que preside.

3.4.2.2 Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo Metropolitano (IMEPLAN)

Por su parte el IMEPLAN es la instancia técnica, este es un organismo público descentralizado intermunicipal con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica. Dicho instituto tiene como objetivo elaborar y coordinar la planeación del área o región metropolitana correspondiente, así como la gestión del desarrollo metropolitano (artículo 30, numeral 1 de la LCM). El trabajo que lleva a cabo el instituto se lleva a través de un director que es designado por la JCM, de entre las propuestas que presenten sus integrantes, dura en su cargo cuatro años y puede ser reelecto hasta por dos periodos subsecuentes más (artículo 30, numeral 3 de la LCM).

El IMEPLAN tiene conferidas muchas atribuciones, entre las más destacadas están: a) Elaborar y proponer a la Junta, para su consideración, autorización y posterior envío a los ayuntamientos para su aprobación: el programa de Desarrollo Metropolitano, el Plan de

Ordenamiento Territorial Metropolitano y el Atlas Metropolitano de Riesgos y los demás instrumentos de planeación y programación; b) Evaluar los instrumentos de planeación metropolitana; y c) Ejecutar los acuerdos y resoluciones de la Junta, en el ámbito de su competencia. Esta última atribución ha sido la bisagra del trabajo que se ha realizado en la JCM y que se analizará en lo particular más adelante, en ella se refleja la influencia y relación del IMEPLAN a la JCM y sus resoluciones, por lo que conocer la forma de trabajo y el proceso de toma de decisiones de la JCM nos puede dar pistas de los trabajos que ha tenido que ejecutar el IMEPLAN.

Por último, es importante mencionar que la estructura del IMEPLAN y sus funciones también están regidas por el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana (EOICM), en donde de forma precisa señala que entre las atribuciones del instituto se encuentra “mantener comunicación permanente con las dependencias municipales, estatales y delegaciones federales correspondientes, y a través del Consejo Consultivo, para garantizar la representación técnica de los tres ámbitos de gobierno relacionados con las materias metropolitanas” (EOICM, 2014). Esta atribución expresa la función nodal que cumple el IMEPLAN, porque su trabajo representa el eje de articulación horizontal y vertical que hace posible la participación, intercambio y retroalimentación entre los participantes del SIDM.

3.4.2.3 Consejo Ciudadano Metropolitano

Integrar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones ha sido un gran reto para los órganos de gobierno, ésta acción es una expresión de la gobernanza y del enfoque de políticas públicas, pues representa un esfuerzo por mejorar la definición de los problemas públicos, perfilar sus soluciones y a su vez dar mayor legitimidad a las políticas públicas gubernamentales (Aguilar, 2010). Para el caso del SIDM la instancia de participación social es el Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM), que es un “órgano consultivo intermunicipal, de participación ciudadana y carácter honorífico, integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el área o región metropolitana” (artículo 32 de la LCM). Su objetivo es “realizar y participar en el seguimiento y evaluación de asuntos y materias metropolitanas, así como elaborar, emitir, recibir, discutir, organizar y canalizar propuestas desde la sociedad civil, según lo establecido en la ley” (artículo 77 del EOICM).

El CCM tiene como atribuciones principales: a) 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; b) denunciar las anomalías detectadas y presentar propuestas para el mejor funcionamiento de las instancias; y c) recibir propuestas e inquietudes de la sociedad civil en materia de coordinación metropolitana. Estas atribuciones muestran que el CCM es la instancia que canaliza las expresiones ciudadanas respecto a los temas y asuntos metropolitanos, los consejeros pertenecen a los municipios miembros al AMG. El CCM celebra sesiones internas y además quien preside el mismo participa de las sesiones de la JCM, este puede presentar ante la junta los asuntos que hayan sido canalizados en sus sesiones internas. A su vez estudia, analiza y retroalimenta al IMEPLAN respecto de los instrumentos de planeación, por lo que las funciones del CCM involucran al resto de las instancias, incluso a las instancias auxiliares como el Consejo Consultivo, en las que el CCM forma parte de la integración del mismo.

Por último, es importante mencionar que el CCM es una instancia del SIDM que no todos los diseños institucionales de coordinación metropolitana tienen, y que el caso de Jalisco es uno de los más destacados a nivel nacional, ya que su diseño considera una participación más horizontal de los ejecutivos miembros del AMG (Arellano, 2014: 64), y a su vez delimita y reconoce con mayor claridad instancias de índole política, técnica y de participación. Por lo que su estructura refleja un esfuerzo por considerar un equilibrio favorable para posibilitar la participación no sólo del sector público, sino también del sector social y privado.

3.4.2.4 Órganos Auxiliares de Coordinación

Entre las figuras emanadas del SIDM existen tres plataformas de apoyo, discusión y deliberación, estas se depositan en el consejo consultivo de desarrollo metropolitano, las mesas de gestión y las agencias metropolitanas. Para el caso del consejo consultivo, es una figura eventual que se constituye cuando existe algún tema que requiere de consulta pública, por lo que podemos decir, es el brazo ejecutor de una de las atribuciones del CCM y que da fe de la opinión ciudadana.

En el caso de las mesas de gestión, son los espacios de discusión de los temas de la agenda metropolitana que analizan y proponen la creación de instrumentos, planes y proyectos que con suficiente discusión y consenso. Las mesas pueden ser de dos tipos, metropolitanas o de coordinación. Las primeras mesas representan los temas de agenda de prioridades compartidas en

donde todos los municipios deben participar. Las segundas son las mesas de temas específicos que buscan un objetivo particular y donde los municipios participan voluntariamente a partir de su interés. Ambas mesas buscan ejercer acciones sustantivas, pero en el caso de las mesas metropolitanas, cuando hay suficiente maduración, llegan a convertirse en Agencias Metropolitanas.

Las Agencias se presentan como una instancia encargada de establecer los objetivos y estrategias para llevar a cabo las acciones producto de la discusión de temas de la agenda metropolitana y se consolidan como organismos públicos descentralizados que atienden temas específicos y que en su operación están subordinadas al IMEPLAN pese a tener personalidad jurídica y patrimonio propio.

3.4.2.5 Forma de financiamiento del SIDM

Las instancias del SIDM tienen naturalezas distintas. En el caso de política y de participación su carácter es honorífico y sus gastos no son destinados al pago de servicios personales. Para el caso del IMEPLAN, el presupuesto que sostiene al personal, la contratación de servicios profesionales y los estudios técnicos requeridos para su operación proviene de recursos públicos que ha tenido una evolución en la forma de financiamiento. Destacando que en 2014, cuando se instalaron todas las instancias y en sesión ordinaria, la JCM aprobó un acuerdo bajo el cual se obligó a los municipios a dar su aportación para el funcionamiento de las instancias, incluso sin su consentimiento y aprobación, pues con tal de asegurar que dicho recurso se entregará, se modificó la cláusula del Convenio de Coordinación Metropolitana estipulando que “se prueba el afectar como garantía de pago de la aportación municipal para el financiamiento del IMEPLAN, las participaciones que le corresponda recibir al municipio de los ingresos estatales y federales”(Actas de sesión, 2014). Este acuerdo preveía un escenario que no tardó en manifestarse, donde algunos municipios como Zapopan y Tonalá comenzaron a atrasarse en sus pagos o casos como El Salto e Ixtlahuacán que se declararon sin capacidad económica, hecho que se presentó en la etapa transitoria del IMEPLAN.

Entre los elementos que caracterizaron la primera etapa del SIDM entre 2012 y 2015 destaca que los municipios fueron la única fuente de financiamiento del IMEPLAN, el gobierno del estado se mantuvo al margen, pero para finales del 2015 los miembros de la JCM aprobaron solicitar al

Congreso que el gobierno del estado fuera quien financiara al IMEPLAN, por lo que desde el año 2016 la fuente de financiamiento del IMEPLAN fue un subsidio otorgado por el gobierno del Estado a través de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP).

El monto del presupuesto que ha estado destinado para el SIDM se ha ido incrementando con el paso de los años, podemos observar en la tabla 5 que los presupuestos manejados entre 2014 y 2018 se mantuvieron a la baja, en cambio desde 2019 se identifica un incremento considerable, resaltando que ese es el primer año de asignación de recursos del gobernador Enrique Alfaro, actor que desde 2008 ha trabajado por posicionar el tema metropolitano en Jalisco.

Tabla 5.- Montos y fuente de financiamiento del IMEPLAN 2014-2020

Año	Monto	Fuente de financiamiento
2014	\$7'933,239.73	Participaciones municipales
2015	\$10'937,840.36	Participaciones municipales
2016	\$25'000,000.00	Subsidio otorgado por el Gobierno del Estado de Jalisco a través de la SIOP
2017	\$20'000,000.00	Subsidio otorgado por el Gobierno del Estado de Jalisco a través de la SIOP
2018	\$20'000,000.00	Subsidio otorgado por el Gobierno del Estado de Jalisco a través de la SIOP
2019	\$108'778,931.00	Subsidio otorgado por el Gobierno del Estado de Jalisco a través de la SIOP
2020	\$60'000,000.00	Subsidio otorgado por el Gobierno del Estado de Jalisco a través de la SIOP

Fuente: elaboración propia con base en la solicitud de información con folio 00743021 al IMEPLAN.

CAPÍTULO 4. CONDICIONES, ESTRUCTURAS Y REDES DE POLÍTICA DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

Este capítulo aborda el estudio cualitativo de la JCM a través del cual se busca describir el entramado estructural de la JCM. Conocer las condiciones en las que los actores han desarrollado su trabajo nos ayuda a identificar elementos de apoyo que han condicionado su participación dentro de la arena metropolitana.

Como primer elemento se aborda la condición política de los integrantes de la JCM, la cual puede limitar o impulsar a los municipios a la hora de tomar decisiones y hacer valer su voz. Dicha condición es entendida como la acumulación de factores financieros (presupuesto), políticos (fortaleza de alianzas con el partido dominante horizontal y vertical), demográficos y económicos (población y competitividad). Factores que se analizan considerando a cada uno de los municipios integrantes de la JCM con el fin de identificar si la acumulación de los factores favorece a su municipio de entre el resto de territorios representados en la JCM.

El segundo elemento es la inevitable y muy esperada generación del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDM). Dicho sistema pudo materializarse gracias a la conformación y participación de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana (AGM) misma que se identifica como ente impulsor que colocó al tema metropolitano en la agenda gubernamental como una prioridad impostergable.

Para el tercer elemento se abordan las redes de política, las cuales sirven para conocer las características institucionales en su expresión formal e informal tanto de la JCM, así como de algunas estructuras auxiliares donde la toma de decisiones puede estar presente. A su vez, se aborda la agenda metropolitana, la cual contiene elementos de la agenda gubernamental y política, en donde se vierten las prioridades de los integrantes de la junta y de esta forma saber quiénes han participado de su conformación y definición.

4.1 CONDICIÓN POLÍTICA ESTRUCTURAL DE LOS MUNICIPIOS INTEGRANTES DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA 2012- 2020

Los aspectos políticos de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) son abordados desde un marco integral de análisis, en él se identifica que elementos como la estructura económica y la

fortaleza política de los actores son dimensiones políticas relevantes a la hora de tomar decisiones (Agranoff, 1992). A su vez, considerar los elementos que caracterizan al fenómeno metropolitano de Hernández y Campos (2012), abordados en el capítulo conceptual, se vuelven importantes pues las condiciones demográficas, económicas, de ubicación espacial y de organización político administrativa, forman parte de las características de mayor peso dentro de las RIG.

Para este estudio, la condición política estructural¹⁰ de los municipios integrantes de la JCM se aborda a partir de los factores políticos, financieros, demográficos y económicos. Estos factores pueden hacerse valer dentro de la plataforma de toma de decisiones y hacer que la asociación de municipios frente a otros órdenes de gobierno sea muy relevante a la hora de decidir. Por lo anterior, éste apartado se desarrolla desde una perspectiva estructural con el fin de identificar la condición política que guarda cada municipio miembro de la JCM.

Para abordar el factor político se analizó la fortaleza política en la que se consideró la configuración de partidos de cada administración en sentido vertical y horizontal. Para analizar el factor financiero se observó el presupuesto que ejerció cada municipio y con ello conocer el nivel de dependencia financiera de los fondos federales y estatales. Por su parte los factores demográficos y económicos se abordaron mediante el volumen de población y el porcentaje de PIB con el que el municipio contribuyo a la Zona Metropolitana (ZM).

Pero, antes de entrar en el desarrollo particular de las condiciones políticas, es importante considerar que los municipios del AMG no son iguales, existen grandes diferencias que pueden ayudar a explicar el comportamiento de los representantes de los municipios. Si bien existen diversas formas de clasificar a los municipios metropolitanos, una de las propuestas oficiales es la que emitió la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en donde se considera la existencia de municipios centrales, exteriores y de política urbana. Dicha propuesta es retomada por Rosiles (2019) y la aborda bajo la clasificación de centrales, secundarios y menores, conceptos que se utilizarán para identificar a los tipos de municipios metropolitanos del AMG.

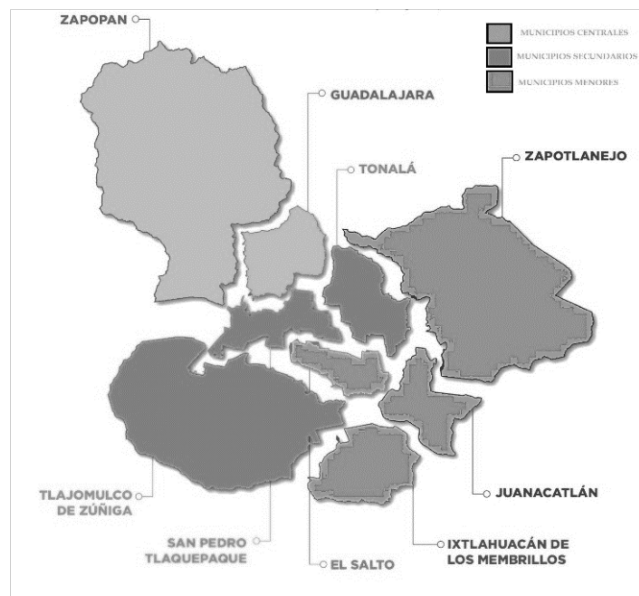
¹⁰ Esta condición política implica los elementos formales de la estructura que acompañan a los actores independientemente de sus motivaciones, acciones e inacciones, refiriéndose a las condiciones que rodean al municipio o espacio geoespacial, dichas condiciones forman parte del desarrollo que ha alcanzado la alcaldía que corresponda y pueden determinar las formas de interacción política en mesas de decisión como la JCM.

Los municipios centrales, como su nombre lo dice, son aquellos donde se localiza la ciudad central que da origen a la zona o área metropolitana (Sedesol, Conapo e Inegi, 2012). Para el caso de los municipios integrantes de la JCM esa ciudad es Guadalajara, sin embargo, y yendo más allá de esta definición Zapopan también comparte esta categoría. El motivo parte de que dicha ciudad se muestra afín a la ciudad central en población, territorio, presupuesto y algunos indicadores financieros, pero principalmente por su desarrollo económico, empresarial y competitividad metropolitana, equiparándose e incluso yendo a la alza en algunos rubros respecto a Guadalajara (Torres, 2017:71-75).

Para los municipios secundarios sus características parten de ser municipios contiguos a los centrales, son de carácter predominantemente urbano y mantienen un alto grado de interacción funcional con ellos (Sedesol, Conapo e Inegi, 2012). En esta categoría se identificó que Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y San Pedro Tlaquepaque comparten dichas características.

La última clasificación que se aborda es la de municipios menores, los cuales son municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana que están reconocidos como parte de la zona o área metropolitana (Sedesol, Conapo e Inegi, 2012). Aquí se identifica a municipios como El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los membrillos y Zapotlanejo tal como se muestra en la figura 2.

Figura 2.- Clasificación de municipios metropolitanos del AMG.



Fuente: elaboración del IMEPLAN y adaptación propia

4.1.1 Fortaleza política de los municipios miembros de la JCM

Al abordar el factor político debemos tener en cuenta la compatibilidad de partido, la cual nos ayuda a identificar el grado de fuerza política que tiene el municipio y que puede ser capitalizada por los alcaldes y alcaldesas miembro de la JCM. Recordemos que entre los aspectos políticos que Agranoff aborda en el estudio de las RIG, se encuentra la configuración del sistema de partidos y su manifestación, la cual es de gran trascendencia a la hora de generar mayorías y de lograr negociaciones (Agranoff, 1992: 200).

Por lo anterior, en este apartado se presenta un análisis de la configuración horizontal y vertical de las coincidencias de partido, mismas que se identifican como una fortaleza para construir coaliciones promotoras que gracias a la autoridad legal formal (Sabatier y Weible, 2010) es posible ejercer los recursos políticos (Repetto, 2005).

La configuración política horizontal contempla las coincidencias intergubernamentales entre los municipios pertenecientes al AMG. La primera etapa política de la JCM comprende el periodo 2012-2015, tiempo en donde aún no se daba la integración de Zapotlanejo, por lo que la configuración política sólo contemplaba a ocho municipios. Dicha etapa se caracterizó por contar con una mayoría de municipios dominada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ya que siete municipios, incluida la capital del estado, estuvieron gobernados por ese partido lo que representó fortaleza política para dichos municipios, misma que se muestran en la tabla 6, dejando solo a Tlajomulco de Zúñiga bajo la dirigencia del Partido Movimiento Ciudadano (MC) municipio secundario en donde el liderazgo de la nueva corriente política nació.

A su vez, para la configuración vertical del mismo periodo, se observó que la coincidencia de los municipios con el ejecutivo federal y estatal no tuvo variaciones respecto a la configuración horizontal, pues se contaba con una fortaleza política casi homogénea, ya que la alineación con el PRI fue coincidente en los tres órdenes de gobierno. Una vez teniendo ambas configuraciones se observa que los municipios de dicho periodo contaron con un escenario político homogéneo en el que la fortaleza política del PRI estuvo presente ya que siete de los ocho municipios contaron con una fortaleza política alta.

Para la segunda administración de la JCM 2015-2018 ocurrió un cambio significativo en la configuración horizontal del AMG. En estas elecciones intermedias el partido MC pasó de tener una alcaldía a colocar seis ejecutivos municipales en donde se incluyeron a ambos municipios centrales a

dos municipios secundarios y dos menores. Por lo que la configuración horizontal presentó una fortaleza política nueva en la que el partido MC tomó el liderazgo y dejó al PRI en desventaja. Para la configuración vertical el panorama de fortalezas siguió a cargo del PRI dado que el ejecutivo federal y estatal no tuvieron cambio. Por lo que en este periodo el encuentro de la configuración horizontal y vertical generó un efecto de pesos y contrapesos, dando fortalezas intermedias para todos los miembros de la JCM.

Para el periodo 2018-2021 la configuración política cambió, en el sentido horizontal presentó aún mayor fortalecimiento político en favor del partido MC, dado que ocho de los nueve municipios incluidos los centrales, secundarios y casi todos los menores, quedaron a cargo de ese partido y además tres de ellos fueron producto de la reelección municipal. Por lo que en esta ocasión sólo Ixtlahuacán de los Membrillos logró representar al PRI. En la configuración vertical, el ejecutivo federal cambió al Partido Morena, a nivel estatal el ejecutivo se sumó a la fortaleza del partido MC, teniendo como resultado una configuración vertical media que cruzada con la configuración horizontal alta da un escenario de fortaleza política alta para la generación de acuerdos, tal como se muestra en la tabla 6.

Tabla 6.- Fortaleza política horizontal y vertical de los municipios miembros de la JCM

Configuración política	Horizontal											
	Periodo	Orden de Gobierno	Partido gobernante									Fortaleza política horizontal
Vertical	2012-2015	Ejecutivo Federal	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	7/8 PRI
		Ejecutivo Estatal	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
		Municipal	Guadalajara	Zapopan	Tlaquepaque	Tonalá	Tlajomulco	El Salto	Juanacatlán	Ixtlahuacán	Zapotlanejo	
			PRI	PRI	PRI	PRI	MC	PRI	PRI	PRI	NA	
	Fortaleza política vertical	Alta	Alta	Alta	Alta	Baja	Alta	Alta	Alta	NA	Fortaleza política de la JCM	
	Fortaleza política	Alta	Alta	Alta	Alta	Baja	Alta	Alta	Alta	NA	Alta	
	2015-2018	Ejecutivo Federal	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	Fortaleza política horizontal
		Ejecutivo Estatal	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
		Municipal	Guadalajara	Zapopan	Tlaquepaque	Tonalá	Tlajomulco	El Salto	Juanacatlán	Ixtlahuacán	Zapotlanejo	
			MC	MC	MC	PRI	MC	PRI	MC	PRI	MC	
	Fortaleza política vertical	Baja	Baja	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Fortaleza política de la JCM	
	Fortaleza política	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	
2018-2021	Ejecutivo Federal	MORENA	MORENA	MORENA	MORENA	MORENA	MORENA	MORENA	MORENA	MORENA	Fortaleza política horizontal	
	Ejecutivo Estatal	MC	MC	MC	MC	MC	MC	MC	MC	MC		
	Municipal	Guadalajara	Zapopan	Tlaquepaque	Tonalá	Tlajomulco	El Salto	Juanacatlán	Ixtlahuacán	Zapotlanejo		
		MC	MC	MC	MC	MC	MC	MC	PRI	MC		
Fortaleza política vertical	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Baja	Media	Fortaleza política de la JCM		

Fortaleza política	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Baja	Alta	Alta
--------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Elaboración propia con base en los resultados electorales de las elecciones 2012, 2015 y 2018 del IEPC y del INE.

4.1.2 *Fortaleza financiera por municipio*

El factor financiero es observado a través del nivel de dependencia u autonomía financiera que puede tener el municipio participante. Este factor toma relevancia ya que se debe recordar que el convenio de colaboración que da vida a la JCM está dado por la voluntad municipal y puede ser abandonado en cualquier momento, haciendo que en caso de contar con ésta fortaleza individual, pueda ser utilizada como herramienta de negociación para que sea considerada la voz y condiciones del municipio en cuestión.

Para identificar el nivel de fortaleza financiera se analizaron los presupuestos manejados por cada municipio, tomando al año 2019 como base, pues el presupuesto por municipio no ha tenido cambios significativos en los últimos siete años, por lo que la tendencia por municipio se mantiene. En el análisis se distingue entre recursos propios, recursos federales y recursos estatales, con la finalidad de conocer los porcentajes que maneja cada municipio y considerar como fortaleza alta el escenario donde los recursos propios son mayores al promedio nacional.

En el estudio realizado por un Laboratorio de Políticas Públicas se identificó que entre 2006 y 2019 el promedio nacional de ingresos propios por municipio fue de entre el 25 y el 29 por ciento (Ethos, 2019), cifra que es tomada como base para analizar la tabla 7. De los resultados que arrojó este análisis se destaca que el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Zapopan, Guadalajara y El Salto tienen una fortaleza financiera alta, pues su nivel de ingresos propios es mayor al promedio nacional. Por su parte Zapotlanejo, Juanacatlán y Tlaquepaque se encuentran dentro del promedio nacional de recaudación por lo que se considera una fortaleza financiera media. Por último, los municipios de Tonalá e Ixtlahuacán de los Membrillos presentaron una fortaleza baja dado que se encuentran por debajo del promedio nacional de ingresos propios por municipio.

Tabla 7.- Fortaleza financiera de la estructura económica por municipio

Municipio	Total de Presupuesto	Porcentaje proveniente de ingresos federales y estatales	Porcentaje de Ingresos de gestión propia	Porcentaje de ingresos propios	Fortaleza financiera
Guadalajara	\$9,208,437,438.00	\$ 5,179,570,500.00	\$ 4,028,866,938.00	43.75	Alta
Zapopan	\$7,186,008,650.00	\$ 3,973,007,076.00	\$ 3,213,001,574.00	44.71	Alta
Tlaquepaque	\$2,481,245,991.04	\$ 1,751,036,954.44	\$ 730,209,036.60	29.43	Media
Tonalá	\$1,404,741,941.00	\$ 1,059,461,097.00	\$ 345,280,844.00	24.58	Baja
Tlajomulco de Zúñiga	\$3,026,214,013.89	\$ 1,445,414,883.89	\$ 1,580,799,130.00	52.24	Alta

El Salto	\$644,108,332.00	\$ 370,691,931.00	\$ 273,416,401.00	42.45	Alta
Juanacatlán	\$63,783,318.00	\$ 44,641,358.00	\$ 19,141,960.00	30.01	Media
Ixtlahuacán de los Membrillos	\$141,420,390.00	\$ 113,206,553.96	\$ 28,213,836.04	19.95	Baja
Zapotlanejo	\$305,376,433.00	\$ 209,202,373.00	\$ 96,174,060.00	31.49	Media

Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos y ley de ingresos de los municipios (2019).

4.1.3 *Fortaleza demográfica y nivel de competitividad*

Para poder expresar los elementos demográficos y el económico-competitivo se consideró el tamaño de la población y el porcentaje de participación del Producto Interno Bruto (PIB) por municipio. Dichos factores se considera pueden dar mayor peso económico y ser utilizados como ventaja en favor del municipio que las posea, dando mayor margen al momento de la negociación de acuerdos (Nava, Cernas y Becerril, 2017). En escenarios como la JCM, donde la coordinación se da de forma voluntaria, no es favorable tener al territorio fragmentado en términos de asociación y coordinación. Por ello, los municipios con mayor población y generación del PIB se identifican con mayor fortaleza demográfica y económica, pues sus representados, así como sus aportaciones a la ciudad son mayores.

Entre los resultados de este aspecto, depositados en la Tabla 8, tenemos que Guadalajara y Zapopan, municipios centrales, tienen una fortaleza alta tanto en lo demográfico como en lo competitivo ya que en sus territorios se aloja más del 54 por ciento de los habitantes de la metrópoli y contribuyen con el 62 por ciento del PIB de la AMG. En el caso de San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y Tonalá la población que alojan representa una fortaleza media pues en ellos habita el 38 por ciento de los habitantes, teniendo territorios por arriba del medio millón de habitantes. En términos competitivos San Pedro Tlaquepaque y Tlajomulco de Zúñiga se equiparan con El Salto, pues en estos tres municipios se concentra el 34 por ciento del PIB del área, considerando que en ellos existe una fortaleza económica media. Por último, en términos de competitividad y producción económica los municipios de Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Tonalá y Zapotlanejo, cuentan con una fortaleza económica baja pues sólo contribuyen con el 4 por ciento del PIB del AMG y en el caso de Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo, alojan al 3% de la población, haciendo de éstos últimos municipios, espacios con baja fortaleza demográfica.

Tabla 8.- Fortaleza demográfica y económica por municipio

Municipio	Población	Fortaleza demográfica	Participación por municipio o en el PIB de la ZM	Fortaleza económica
Guadalajara	1,385,629	Alta	35%	Alta
Zapopan	1,476,491	Alta	27%	Alta
San Pedro Tlaquepaque	687,127	Media	11%	Media
Tonalá	569,913	Media	2%	Baja
Tlajomulco de Zúñiga	727,750	Media	10%	Media
El Salto	232,852	Baja	13%	Media
Juanacatlán	30,855	Baja	0%	Baja
Ixtlahuacán de los Membrillos	67,969	Baja	1%	Baja
Zapotlanejo	64,806	Baja	1%	Baja

Fuente: elaboración propia con base en el Censo del INEGI (2020).

4.1.4 Condición política por municipio integrante de la JCM

Una vez expuestos los elementos anteriores, se realizó una sistematización y cruce de los elementos políticos que pueden influir en la toma de decisiones de la JCM. Esta sistematización sólo aborda a los municipios miembros de la JCM debido a que son los actores centrales de la coordinación intermunicipal y además, su ubicación geopolítica hace de estos territorios el espacio donde lo metropolitano se materializa, pues es ahí donde los dirigentes enfrentan los retos y necesidades de las personas y su entorno. Por anterior, es que el Gobierno del Estado, el IMEPLAN, el Consejo Ciudadano Metropolitano y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, también miembros de la JCM, no son abordados aquí, puesto que cuentan con una configuración distinta que les da peso y condiciones particulares que más adelante se abordan.

En la tabla 9 se muestra la condición política que cada municipio ha desarrollado y acumulado, misma que buscamos saber si tiene coincidencias en los roles que se juegan en la JCM. El resultado de la tabla incluye los cuatro elementos desarrollados y fue analizada por cada municipio, dando un panorama de los municipios con mayor acumulación de elementos de condición política.

Entre los resultados que se obtuvieron de este panorama general se pone en claro que la condición política estructural de los municipios miembro de la JCM es distinta de municipio a municipio, pero, a su vez, se observa que la tendencia de cada municipio a lo largo de cada administración se mantiene como se aprecia en la tabla 9. De entrada se muestra que los municipios centrales de Guadalajara y Zapopan detentan elementos políticos, financieros demográficos y económicos altos, posicionándose como los municipios con mayor acumulación de factores que los hace tener una condición política alta.

Tabla 9.- Elementos de la condición política por municipio miembro de la JCM 2012-2021

Municipio	Periodo	Fortaleza				Suma
		Política	Financiera	Demográfica	Económica	
Guadalajara	2012-2015	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	4
	2015-2018	Media (.5)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	3.5
	2018-2021	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	4
Zapopan	2012-2015	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	4
	2015-2018	Media (.5)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	3.5
	2018-2021	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (1)	4
Tlaquepaque	2012-2015	Alta (1)	Media (.5)	Media (.5)	Media (.5)	2.5
	2015-2018	Media (.5)	Media (.5)	Media (.5)	Media (.5)	2
	2018-2021	Alta (1)	Media (.5)	Media (.5)	Media (.5)	2.5
Tonalá	2012-2015	Alta (1)	Baja (0)	Media (.5)	Baja (0)	1.5
	2015-2018	Media (.5)	Baja (0)	Media (.5)	Baja (0)	1
	2018-2021	Alta (1)	Baja (0)	Media (.5)	Baja (0)	1.5
Tlajomulco de Zúñiga	2012-2015	Baja (0)	Alta (1)	Media (.5)	Media (.5)	2
	2015-2018	Media (.5)	Alta (1)	Media (.5)	Media (.5)	2.5
	2018-2021	Alta (1)	Alta (1)	Media (.5)	Media (.5)	3
El Salto	2012-2015	Alta (1)	Alta (1)	Baja (0)	Media (.5)	2.5
	2015-2018	Media (.5)	Alta (1)	Baja (0)	Media (.5)	2
	2018-2021	Alta (1)	Alta (1)	Baja (0)	Media (.5)	2.5
Juanacatlán	2012-2015	Alta (1)	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	1.5
	2015-2018	Media (.5)	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	1
	2018-2021	Alta (1)	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	1.5
Ixtlahuacán de los Membrillos	2012-2015	Alta (1)	Baja (0)	Baja (0)	Baja (0)	1
	2015-2018	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	Baja (0)	.5
	2018-2021	Baja (0)	Baja (0)	Baja (0)	Baja (0)	0
Zapotlanejo	2012-2015	N/A	N/A		N/A	
	2015-2018	Media (.5)	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	1
	2018-2021	Alta (1)	Media (.5)	Baja (0)	Baja (0)	1.5

Fuente: elaboración propia con base en los datos aspectos políticos sistematizados en la investigación.

Por su parte San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto se posicionan en un nivel medio de condición política frente al resto de municipios, puesto que mantienen niveles medios y altos en los elementos expuestos, excepto en términos de fortaleza demográfica, elemento donde el municipio de El Salto aún se mantiene a la baja. Dicha condición puede dar ventajas de negociación que más adelante se analizará si ha sido utilizada.

Para el caso de Tonalá, Juanacatlán, Zapotlanejo e Ixtlahuacán de los Membrillos presentan una condición política baja, pues en varios los elementos no cuentan con fortaleza. Este grupo de municipios se colocan en un nivel bajo de condición política, porque tienen menos posibilidades de ejercer una negociación favorable dada sus desventajas económicas y financieras para el caso de Tonalá e Ixtlahuacán de los Membrillos y demográficas en el caso de Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo.

Por último, en el caso de Ixtlahuacán de los Membrillos se identificó como el municipio con peores condiciones pues no cuenta con elementos para generar negociación dentro de la JCM, además de que éste municipio se ha caracterizado por no tener compatibilidad de partido dentro del tiempo en el que ha trabajado la JCM.

4.2 ASAMBLEA POR LA GOBERNANZA METROPOLITANA: LA PLATAFORMA QUE IMPULSÓ LA COORDINACIÓN METROPOLITANA

Una vez observada la condición política de las estructuras por municipio, es importante conocer las condiciones socio-políticas en las que la coordinación metropolitana se instauró y logró materializarse, por ese motivo se analiza la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana (AGM), la cual surge en 2011 como una iniciativa de diversos colectivos en donde la participación de académicos, empresarios, ciudadanos, activistas y colegios de profesionistas dio vida a la estructura jurídica e institucional del SIDM. Espacio que nació con el objetivo de hacer visible la necesidad de que el gobierno avanzara en el tema metropolitano y a su vez se trabajara por materializar los las estructuras institucionales del SIDM.

4.2.1 *Inicio y misión de la AGM*

Los argumentos que utilizó la AGM para su creación estuvieron basados en el trabajo de reforma y creación del marco normativo que se realizó entre 2008 y 2011 para crear las bases del entramado metropolitano. En éste periodo el entonces diputado y presidente de la Comisión de Asuntos metropolitanos Enrique Alfaro, junto con los miembros de la Comisión Especial de la Reforma Integral para la Competitividad y el Desarrollo del Estado de Jalisco, impulsó la propuesta para lograr la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara que comprendía la integración de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los membrillos. Dicha declaratoria fue aprobada en diciembre de 2009 y requirió de una reforma constitucional.

Para 2009 fue presentada la primera propuesta de Ley de Coordinación Metropolitana (LCM), misma que fue observada por el entonces gobernador Emilio González Márquez¹¹, lo que detuvo el

11 Entre las observaciones emitidas por el ejecutivo estatal estuvo “Inconsistente y contradictorio en lo que se refiere a la integración y ordenamiento de las regiones, áreas metropolitanas o zonas conurbadas y se crea un régimen exclusivo para el Área Metropolitana de Guadalajara, sin prever su aplicación a otras regiones, áreas o zonas conurbadas metropolitanas”(Decreto 23082, 2009)

proceso de aprobación (Arellano, 2014b: 105). Después, en 2010 a través de la nueva legislatura, se reinició al proceso legislativo donde los diputados de la bancada del Partido Revolución Democrática (PRD) liderada por Raúl Vargas y Olga Gómez Flores que presidían la Comisión de Asuntos Metropolitanos, presentaron una propuesta para ocupar el cargo de titular al órgano técnico de asuntos metropolitanos, quedando al frente de dicho órgano el Arquitecto Horacio Villaseñor. A éste actor le fue encomendada la tarea de realizar la Ley de Coordinación Metropolitana, misma que fue promovida a mediados de 2010¹² por los diputados de la fracción parlamentaria del PRI¹³, siendo aprobada y publicada el 13 de enero de 2011¹⁴ por el propio Emilio González.

Estos hechos prepararon el camino para materializar las instituciones del régimen metropolitano, sin embargo, el tema pareció enfriarse, por ello en 2011 se constituyó la AGM con el propósito hacer valer la LCM y dar vida a las instancias metropolitanas.

4.2.2 Trabajos y logros de la AGM

Una vez lograda la aprobación de la ley, la AGM tuvo los primeros acercamientos con los municipios y con el Gobierno del Estado. Al respecto Roberto Arias, uno de los integrantes de dicha asamblea, manifiesta:

Nos acercamos para ver qué estaba sucediendo y plantearles nuestras inquietudes y decirles tal cual que ya había condiciones para que ellos establecieran un convenio, que es la vía por la cual la legislación posibilita la creación de instancias de coordinación, siempre es el convenio, y entonces nosotros lo que simplemente decíamos, ¿qué necesitan? y ofrecimos tal cual nuestros servicios profesionales de asesoría

12 Para lograr dicha aprobación y no tener la negativa del gobierno estatal, como en el intento anterior, el titular del Órgano Técnico de Asuntos Metropolitanos (OTAM) de Jalisco en la legislatura LIX, Horacio Villaseñor, trabajó en una estrategia, ya que entendía la complejidad política del tema y no podían darse el lujo de aplazar más dicho instrumento. Por ello, Horacio menciona: “yo muy interesado en cumplir con mi misión se me ocurre hacer un trabajo discreto, bajo la mesa, de aliados, yo no sé de política pero esa vez sí me salió bien, y entonces me reúno discretamente con el coordinador de los diputados del PRI, porque lo primero que les dije yo a los del PRD fue, si sacan ustedes la iniciativa no la van a pasar, la van a botar, en este momento es mayoría PRI y si me están pidiendo que mi misión es sacar la ley, yo les digo cómo la sacamos, pero hay que dejar las pasiones y los corazones en otro lado” (Entrevista a Horacio Villaseñor, 2021)

13 Entre los integrantes del grupo parlamentario del PRI se encontraba Marco Antonio Barba Mariscal quien presentó la iniciativa de ley y Luis Armando Córdova Díaz, ambos miembros del grupo priísta de San Pedro Tlaquepaque que buscó acaparar el tema metropolitano y pugnar por las posiciones políticas que más adelante se describen.

14 “Pese a tener las condiciones, el contexto político no estaba muy de aquellas, porque precisamente uno de los temas por los cuales se observó la ley de coordinación que se aprobó inicial, fue el tema del financiamiento metropolitano, la nueva ley lo que hacía prácticamente era crear un nuevo mecanismo de financiamiento, un fideicomiso. Que de alguna manera le amarraba las manos al gobernador respecto al uso discrecional del presupuesto y que es el riesgo que observó Emilio, que no iba a tener precisamente la discrecionalidad en el manejo presupuestal en una coyuntura importante, porque estaba Guadalajara preparándose para los Juegos Panamericanos, entonces nunca hubo una voluntad realmente de avanzar la coordinación y menos si eso suponía amarrarle las manos al gobernador, por eso es que gana tiempo con esta observación de la ley” (Entrevista a Roberto Arias, 2021).

gratuita, para decirles, oigan, si no saben cómo, ahí les va cómo, incluso se integraron diversas comisiones de trabajo que abordaron aspectos fundamentales (Arias, 2011).

Como primer logro de la AGM, a mediados de 2011, los entonces ocho municipios integrantes del AMG firmaron y aprobaron por cabildo el convenio de colaboración del AMG (Blog ITESO, 2011), logrando abrir la puerta hacia la creación e instalación de las instancias metropolitanas mismas que buscaron tomar forma a partir de la propuesta que la AGM comenzó a trabajar.

La tesis que representó el trabajo de la AGM buscaba la articulación de los sectores productivo, privado, académico, gubernamental y social, todo bajo los principios de la gobernanza metropolitana, en donde se buscó integrar a más actores en la toma de decisiones. Por éste hecho las propuestas trabajadas por la asamblea buscaban integrar la visión de todos los sectores y perseguía un espíritu estratégico a la hora de diseñar las instancias metropolitanas.

Para mediados de 2012 los trabajos de la AGM estaban propuestos pero la respuesta del gobierno en turno parecía lenta y con poco interés de que el tema avanzara. Para finales de 2012 Emilio González invitó a la AGM a casa Jalisco, donde se les abrió un espacio para generar las propuestas técnicas, en este esquema de trabajo se crearon comisiones para generar los instrumentos jurídicos, técnicos y administrativos que darían vida a la coordinación metropolitana que hoy se conoce (Entrevista a Roberto Arias, 2021). Aunque se reconoce que muchas propuestas fueron integradas, algunas otras fueron dejadas de lado, como el caso de la integración de actores más allá de los gubernamentales, pues se buscaba transitar a la gobernanza metropolitana, propuesta que se diluyó con la creación de un consejo ciudadano dentro de la estructura metropolitana que tiene un alcance muy reducido y que no refleja el espíritu de la propuesta de la AGM. A mediados de 2013 la asamblea se disolvió puesto que su tarea central había concluido, abriendo paso al desarrollo de trabajos de la Comisión por la Gobernanza Metropolitana, grupo técnico transitorio el cual se debía encargar de las bases orgánicas de la JCM, del instituto de planeación y del consejo ciudadano (Arellano, 2014b: 107).

Dicha comisión fue creada en 2013 bajo el acuerdo de los municipios, sus integrantes fueron Alberto Orozco Ochoa, Alfredo Hidalgo Rasmussen, Roberto Arias, Mario Silva y Francisco Borja (Arellano, 2014b: 107). Los trabajos realizados constituyeron la base de algunos instrumentos que dieron vida a las atribuciones, funciones y estructura normativa de las instancias metropolitanas. Y

aunque no todos los trabajos lograron formar parte de este entramado normativo e institucional, entre los productos más importantes de la comisión estuvo el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana, documento que fijó las directrices de todas las instancias y que fue criticada ya que su elaboración estuvo a cargo del actor que años más tarde sería elegido como el primer director de la instancia técnica¹⁵.

El trabajo que logró realizar la AGM, así como las condiciones previas y posteriores a la formalización del SIDM, constituyen por una parte el reconocimiento de inquietudes y propuestas de actores sociales, académicos y privados, quienes posicionaron una agenda pública que pocas veces logra una participación tan trascendente, y por otro lado, fue la bisagra que hizo posible el desarrollo metropolitano a partir de actores, grupos y coyunturas políticas, que de forma estratégica han moldeado el tema metropolitano en Guadalajara.

Como podemos apreciar, tanto en términos de las relaciones intergubernamentales generadas entre los actores involucrados, como de la coyuntura que representó el trabajo de la AGM, la configuración del régimen metropolitano en Guadalajara despertó el interés de diversos grupos. Dicho interés se manifestó desde la propuesta, diseño y conformación de las instancias metropolitanas, buscando posicionarse al menos a través de dos fuerzas políticas importantes. Por una parte la fuerza del grupo del PRI comenzó su participación a través de actores afines grupo político de San Pedro Tlaquepaque liderado por la familia Barba,¹⁶ prosiguió con la participación del primer director del IMEPLAN y cerró con el trabajo del Gobierno Estatal mediante la participación del gobernador Aristóteles Sandoval. Por otra parte, mientras Jalisco veía la caída del Partido Acción Nacional, Enrique Alfaro buscó y desarrolló una nueva fuerza política, y aunque este actor en sus inicios participó bajo el respaldo del PRD, años más tarde y ya encaminado el tema metropolitano, logró abrir la veta política por medio del partido MC, plataforma que le permitió trabajar para que la AMG fuera dirigida en su mayoría por alcaldes y alcaldesas naranjas al menos desde 2015 hasta la fecha.

15 La participación de Alberto Orozco en la creación de instrumentos metropolitanos no fue bien vista por la opinión pública, pues al momento de saber que éste actor quedaba a cargo, primero de forma provisional y después de manera formal como el director del IMEPLAN, las críticas apuntaban a considerar que el SIDM iniciaba bajo una línea política, la del PRI, pues éste actor tenía una relación cercana con los grupos priistas y muy en particular con el grupo de Tlaquepaque (El Informador, 2014) . Por su parte Horacio Villaseñor, quien inició el andamiaje normativo, observó la falta de ética en la forma en que las cosas estaban dándose dentro de la coordinación metropolitana, ya que se apreciaba que ser juez y parte era una muestra de la poca ética del propio actor (Entrevista a Horacio Villaseñor, 2021).

¹⁶ Partido que estaba atravesando una crisis presupuestal, dados los resultados negativos de la elección intermedia de 2009, condición que colocó políticamente en una posición privilegiada y de poder al grupo priista.

A continuación se presentan las redes de política que se crearon a través de las instancia política de la JCM, entramado institucional que resultó del trabajo llevado por la AGM y operado bajo los lineamientos de la LCM y del estatuto orgánico que dan la pauta de cómo son consideradas las estructuras institucionales donde se toman las decisiones.

4.3 ESTRUCTURA DE REDES DE POLÍTICAS GENERADAS POR LA JCM

Como se abordó en el segundo capítulo, las redes de políticas son un concepto que nos ayuda a identificar a los actores protagonistas y a develar los intereses que persiguen dentro de una red, espacio o en este caso junta metropolitana (Espejel, 2015). Estas redes de política representan las condiciones institucionales con las que cuentan las plataformas de decisión, condiciones estructurales que se pueden sumar a las condiciones políticas y sociopolíticas que vimos en los apartados anteriores y que sirven para describir éste andamiaje metropolitano.

Para abordar la estructura institucional de la JCM es importante resaltar que la coordinación metropolitana busca alcanzar niveles favorables de consenso para atender los problemas metropolitanos, por ello, la creación de redes de política es un proceso elemental para su funcionamiento. Por lo anterior, se identificaron las características que guardan las estructuras de redes de política de la JCM, las mesas de gestión y coordinación metropolitana y la agencia metropolitana de seguridad. Entre los hallazgos se identifican elementos de su funcionamiento formal e informal que están dados por redes cerradas de comunidad política (formales) y redes abiertas o de asuntos (informales) (Marsh y Rhodes, 1992).

4.3.1 *Red de políticas de la JCM*

La primera red que se aborda y de la cual se desprende el resto de redes del SIDM, es la JCM. Esta red central de política se caracteriza por ser una comunidad de política cerrada puesto que a luz de sus características orgánicas comparte todas las dimensiones establecidas por Marsh y Rhodes. Sin embargo, producto de los elementos identificados se podría considerar que además del plano formal, converge el informal, el cual no se expresa en las actas, el estatuto ni la ley, pero es percibido por los participantes. Por lo anterior se analizaron los resultados de redes de política que contempla las dimensiones de membresía, integración y recursos, de su análisis de obtuvieron las siguientes consideraciones:

4.3.1.1 Membresía: participantes e intereses de la JCM

Esquema formal; los actores que participan de la JCM son delimitados adecuadamente ya que forman parte de manera oficial de zonas metropolitanas y además comparten intereses económicos y profesionales de manera voluntaria. Dicha afirmación se puede constatar con la firma del convenio de colaboración metropolitana, celebrada en 2014. Además, sus intereses por abordar el tema metropolitano parten de la adopción de la agenda metropolitana, hecho reafirmado a través de la participación constante de los integrantes de la junta en las sesiones. Pues el registro de participación de los municipios es en promedio del 95%, para el Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM) es de más del 80%, el Gobierno del Estado con 100% y la participación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) refleja un 81% (MSEDmetro, 2021), haciendo posible la celebración de sesiones de la junta.

Esquema informal; los municipios miembros del AMG que firmaron el convenio de colaboración en 2014, son identificados por no tener problemas comunes, reconociendo que existe una imprecisión en la integración de algunos municipios considerados en la declaratoria del AMG celebrada en 2009 (Entrevista a Horacio Villaseñor, 2021). La agenda metropolitana que ha llevado la JCM sufrió su última modificación en 2015, no ha sido evaluada por la junta y carece de una metodología para su elaboración y actualización (Entrevista a Mario Silva, 2021) por lo que su contenido puede no contemplar las problemáticas comunes. El número de participantes no siempre es el mismo, municipios como Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo y El Salto asisten a las sesiones de la junta, pero su asistencia y participación en las discusiones y deliberación de las mesas de gestión es baja, lo que hace que la participación de dichos integrantes sea desinformada y corra mayor riesgo de no ser aprobada por los cabildos de esos municipios.

4.3.1.2 Integración: interacción, continuidad y consenso de la JCM

Esquema formal; La frecuencia de la interacción es alta y de calidad, los valores y resultados persisten con el tiempo dado que la coordinación metropolitana trabaja en beneficio de sus integrantes, todos aceptan la legitimidad de los resultados a través de la adopción del consenso y unanimidad a la hora de decidir (Control de acuerdos, 2021).

Esquema Informal; se observa que los acuerdos y temas tratados en las sesiones ordinarias y extraordinarias de la JCM en su mayoría corresponden a temas administrativos y rutinarios. Los

temas con implicaciones de política pública son menores y dependen de la aprobación de los cabildos municipales (LCMJ, 2021, art. 27) que pueden o no aprobar instrumentos o temas turnados (Solicitud de información 00743021, 2021). Si bien ningún municipio ha intentado suspender o terminar el convenio de colaboración, los cambios de fortaleza política de los integrantes de la JCM han impactado en la forma de participación de los municipios o miembros. Como ejemplo está la participación del municipio de Ixtlahuacán de los Membrillos, que no ha mostrado interés por proponer y participar de la JCM. La legitimidad de los resultados se ha mantenido estable, pero es bien sabido por los participantes que resultados como: la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano que se creó en tiempo record, fue producto de la promesa del entonces alcalde municipal Enrique Alfaro (*Diario NTR*, 18/10/2016) o la creación de la agencia metropolitana de seguridad y la policía metropolitana, ambos impulsados por interés particular del mismo actor, fueron resultado de un acuerdo político (Entrevista a funcionario 2, 2021).

4.3.1.3 Recursos: distribución y ejercicio de la JCM

Estructura formal; los recursos que dispone la JCM son destinados de forma colegiada a los procesos de creación técnica y de servicios profesionales a través del Instituto de Gestión y Planeación Metropolitana (IMEPLAN). Esa instancia es la única facultada para ejercer recurso propio y cuenta con un presupuesto (LCMJ, 2021, art.30). Los instrumentos y estructuras propuestas responden a las necesidades metropolitanas de todos los integrantes y son adoptados y aplicados por todos.

Estructura informal; la JCM no ejerce presupuesto, el ejercicio del Fondo Metropolitano se le confiere al Consejo para el Desarrollo Metropolitano que comparte la composición de sus miembros, pero es presidida por el Gobierno del Estado y ejecutada por las secretarías del mismo, dejando a los municipios al margen de las decisiones de intervención en infraestructura, mismos que responden a los intereses del proyecto político de la entidad federativa (Díaz, 2018). Como ejemplo está la línea 3 del tren de Guadalajara que pese a considerarse un proyecto de impacto metropolitano reducido y de alto costo, fue impulsado por el entonces gobernador Aristóteles Sandoval y el presidente de la república Enrique Peña Nieto, poniendo en práctica las relaciones intergubernamentales políticas en su máxima expresión, las cuales fueron posibles gracias a las condiciones políticas por las que atravesaba el país, pues la nueva corriente del PRI con una imagen

nueva y perfiles jóvenes buscaba posicionar su sello con proyectos de gran envergadura como éste, pero lo que olvidaron y mandaron a segundo plano, fue la búsqueda del mayor beneficio común, pues de los 221 mil pasajeros diarios que se proyectaron para 2017 (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2013), el alcance en 2021 apenas ha rebasado los 50 mil usuarios (*El Informador*, 10/06/2021).

Como podemos apreciar las dimensiones de redes de políticas ayudan a describir los aspectos formales e informales que van más allá de los marcos de actuación. Si bien la JCM está descrita en un marco formal, la flexibilidad y posibilidad de interpretación es amplia, dejando entre ver que la aparente red cerrada, se comportan más como una red abierta de asuntos. Elementos políticos como la coincidencia política, la autoridad legal formal y las ideologías se instalan como condicionantes en su forma de participación y arrojan resultados distintos.

4.3.2 Estructura de las mesas de gestión

Para el caso de las mesas de gestión, que se dividen en metropolitanas y de coordinación, se identificó que existe una diferencia formal en su dinámica y conformación. La relevancia por analizar estas mesas, radica por una parte, en que éstas son creadas a propuesta y acuerdo de la JCM, y por otra que su dinámica y función interna es intervenida por actores técnicos que forman parte de la estructura organizacional de los municipios integrantes de la JCM y que pueden expresar lógicas distintas o replicar las conductas políticas de participación.

Por lo anterior, y dado que las mesas son consideradas como “un espacio de debate previo a la discusión de los acuerdos de la JCM” y se le “reconoce como un espacio para la construcción común de soluciones, políticas públicas e indicadores en torno a las materias metropolitanas” (Entrevista a Marío Silva, 2021). Se realizó un análisis del funcionamiento de las mesas en donde se consideran las propuestas y discusiones técnicas llevadas por las estructuras a través de las dimensiones de red de política, que si bien no llegan a constituir un espacio político como la JCM, su dinámica y funcionamiento nos ayudan a entender las lógicas de poder entre los municipios y el IMEPLAN, de su análisis se identifican las siguientes características:

Tabla 10.- Estructura y funcionamiento de las mesas de gestión

Dimensión	Mesa de Coordinación (temas prioritarios para la JCM)	Mesa Metropolitana (basado en el art. 34 y 35 de la LGAHOTDU)
Miembros formal	Red abierta con participación de los integrantes de la JCM por tema de interés y posibilidad de invitación a actores externos que aporten opiniones técnicas. El interés reflejado en estas mesas es el de abordar temas particulares y específicos que pueden o no estar presentes en la mayoría de los municipios.	Red condicionada en donde todos los municipios deben participar en las mesas instaladas como materias obligadas. Aunque también existe la posibilidad de invitar a actores externos, este hecho es menos frecuente. El interés que motiva estas mesas es el de atender la agenda metropolitana lo que constituye un enfoque de intereses comunes.
Miembros informal	Participación por grupos que responde a los miembros que cuentan con las posibilidades de participación y que verdaderamente identifican problemas comunes. Los temas aquí abordados son una forma de subsidiar la agenda metropolitana, misma que no ha sido actualizada.	Participación asimétrica, ya que a pesar de que las materias abordadas corresponden a la agenda metropolitana, el trabajo y desarrollo de capacidades de los municipios miembro del AMG no están al mismo nivel. Hecho que pone en desventaja la participación de los municipios con menores fortalezas financieras, políticas, demográficas y económicas.
Integración formal	Los contactos entre los participantes fluctúan en frecuencia e intensidad. Presentan una continuidad limitada ya que las mesas tienen un propósito y una vez cumplido se cierra la mesa (caso SIPPINA). Acuerdos bajo el esquema de negociación y propuesta de quienes integran cada una de las mesas.	La frecuencia de interacción es permanente y progresiva. Su continuidad es permanente. Su trabajo se lleva bajo el consenso y la legitimidad de resultados la respalda el acompañamiento del IMEPLAN.
Integración informal	La interacción de los participantes no es constante y ha servido para posicionar la agenda política de los miembros de la JCM. Los temas abordados no han podido ser agotados y corresponden a materias no sólo intermunicipales, sino estatales.	La frecuencia de interacción es alta pero presenta ausencia de ciertos municipios. Los consensos se logran pero no garantizan la comunicación horizontal al interior de los municipios entre la administración pública municipal y los miembros del cabildo, lo que reduce la posibilidad de creación y adopción de instrumentos.
Recursos formal	Recursos limitados y distribución variable a partir de las mesas propuestas y sus participantes.	Relación de intercambio donde todos los participantes pueden hacer uso de los recursos disponibles.
Recursos informal	Recursos escasos y no compartidos.	Disposición limitada en el intercambio de recursos de los municipios con mayores fortalezas.

Fuente: elaboración propia con base en elementos del Módulo de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Metropolitano (MSEDmetro) (2021)

Como podemos apreciar, estas mesas tienen un diseño claro y esquemas de operación por materias. Para las mesas de coordinación se consideró desde su integración la posibilidad de ser un espacio abierto donde los municipios trabajaran bajo intereses comunes. Actualmente hay 10 mesas

de coordinación, los avances de las mismas se plasman como buenos, aunque hay mesas como Interoperabilidad de los Sistemas, Marca Ciudad y Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) que han llevado a cabo pocas actividades y han contado con una baja participación, en el caso de la última mesa, desde 2020 se dictaminó su cierre. Estas mesas abordan temas diversos y muestran ritmos de trabajo distintos, las mesas de Igualdad Sustantiva y Mejora Regulatoria son las más desarrolladas con un gran número de acuerdos y un interés común pues agrupan a la mayoría de municipios y registran porcentajes de participación por arriba del 95% en promedio.

En las mesas metropolitanas, están abordados seis temas, por orden de creación está Movilidad, Medio Ambiente, Protección Civil y Bomberos, Construcción y Seguridad Estructural, Gestión del Suelo y Ordenamiento Metropolitano y Gestión Integral de Agua. Entre los elementos identificados, salta a la vista que Ixtlahuacán y Juanacatlán registran niveles bajos de participación, además se observa que temas importantes como la gestión del suelo y el agua hayan durado tanto en crearse. Por lo que estas mesas se asemejan a una red de política cerrada, pues se presentan en forma de comunidad política, donde su organización y desarrollo está a cargo de los integrantes del AMG y de sus aportaciones técnicas.

De forma general el trabajo realizado por las mesas de ha sido identificado en dos vías, por una parte, es percibido como un espacio positivo de buena intención, incluso con apertura y buen trato, pero, por otra parte, se identifica que en dichos espacios se hacen presentes las asimetrías de capacidades técnicas y administrativas de los municipios, motivo por el que no participan los municipios menores, pues se observa que cuentan con pocas posibilidades de desplazarse y tener una representatividad. A su vez, se percibe que a través del IMEPLAN, quien participa de las mesas, se lleva la dirección o línea¹⁷, bajo la cual se ha buscado fortalecer al instituto. Dicho fortalecimiento parece buscar la centralización de atribuciones municipales, por lo que el trabajo del IMEPLAN llega a estar confundido, pues su actuar parece oscilar entre lo intermunicipal y lo

¹⁷ Como resultado de la entrevistas realizadas algunos actores señalaron que en algunas decisiones de las mesas o de la propia junta estaban preestablecidas y que los planteamientos no necesariamente reflejaban los problemas y necesidades de los municipios como sucedió con algunas agencias metropolitanas donde se observó que “hay trajes a la medida para estructuras ya pensadas” (Entrevista a Luis Hernández, 2021). Incluso se percibe que existe una línea que trae el IMEPLAN, que no necesariamente es producto de las necesidades municipales pues “en cuestión administrativa debe ser más humilde, hay apertura, pero también hay una dirección que ellos traen” (Entrevista a Omar Rosas, 2021).

supramunicipal, incluso se han puesto en las mesas propuestas sin soporte técnico ni fundamento jurídico constitucional, como por ejemplo destinar 2% de las licencias de construcción municipal al IMEPLAN¹⁸.

4.3.3 Agencia Metropolitana de Seguridad, red de negociación política

En el caso de la Agencia Metropolitana de Seguridad (AMS), su instalación en 2016 marcó un esquema de negociación y acuerdo que reveló el alcance de las fuerzas políticas dentro de la JCM. A través de ésta red se accionaron los mecanismos formales e informales de los actores con mayores pesos políticos, quienes en su momento pudieron definir el consenso o disenso dentro de ésta arena. La forma en que se ha comportado esta red ha tenido las siguientes particularidades:

- Participación: Si bien todos los integrantes de la JCM formaron parte de la agencia, fueron los alcaldes del partido Movimiento Ciudadano (MC) liderados por Enrique Alfaro, quienes impulsaron la creación de la AMS. Por medio de su creación se buscó generar un modelo de atención a los altos niveles de inseguridad y a su vez dar respuesta al modelo de seguridad que se percibía rebasado (*Tlajomulco Noticias*, 01/10/2016)
- Dirección: Marco Valerio como titular de la agencia formaba parte del proyecto político de Enrique Alfaro, pues antes de dirigir la agencia fungió como coordinador de regidores de MC en Guadalajara.
- Dinámica interna: sus sesiones no fueron públicas, la frecuencia de participación era alta pero se generó poca información pública sobre los productos alcanzados. Los valores y la continuidad no se mantuvieron en el tiempo ya que en 2018, se quedó acéfala la agencia y un año después se convirtió en la Policía Metropolitana (*El Informador*, 20/09/2019). Los consensos estuvieron presentes, puesto que la relevancia de ellos no fue más allá de actos administrativos y procedimentales.
- Presupuesto: la AMS consideró un presupuesto suministrado por los integrantes de la JCM, con dicho recurso se buscaron realizar las políticas públicas en materia de seguridad en

¹⁸ Ejemplos como éste revelan que si bien el IMEPLAN ha servido como un ente de acompañamiento y desarrollo técnico, existen ejemplos que dejan entrever que el trabajo intermunicipal ha quedado al margen y que la aspiración del trabajo supramunicipal se presenta y que son percibidas por los municipios como una amenaza y que “están jalando para su molino o están creando su estructura” (Entrevista a Omar Rosas, 2021).

beneficio de la metrópoli. Sin embargo, el suministro del recuso no fue como se esperaba, entre los problemas que se presentaron fue el incumplimiento presupuestal de las aportaciones del municipio de Guadalajara y San Pedro Tlaquepaque (Gutiérrez, 2019). El recurso que ejerció la AMS en 22 meses de operación ascendió a 34 millones de pesos de los cuales el 50% se destinó a salarios (*El Occidental*, 19/11/2018). No se observó resultados en beneficio de los miembros de la JCM por lo que hubo nula resistencia en su disolución.

Por lo anterior, podemos identificar que la AMS se situó bajo la red de negociación no consolidada ya que no tuvo los resultados esperados. La propuesta de creación de la agencia se dio inicialmente con el objetivo y empuje contundente de los alcaldes del partido MC quienes públicamente salieron a posicionarse por la aparente resistencia del entonces gobernador Aristóteles Sandoval y del resto de alcaldes afines al mismo partido (*Tlajomulco Noticias*, 01/10/2016). Sin embargo, durante las funciones de la AMS existieron diversos problemas que vieron mermados los resultados de la agencia, incluso existió incumplimiento de aportaciones presupuestales de los propios municipios del partido MC, identificando esta actitud como desinterés en los trabajos y desarrollo de la agencia (Gutiérrez, 2019).

A pesar de dichos resultados, su figura de Organismo Público Descentralizado del AMS alojó al nuevo modelo de Policía Metropolitana, instancia que tampoco ha logrado atender al problema público de la inseguridad pero que está en vías de demostrar resultados (Osorio, 2020).

4.4 AGENDA METROPOLITANA, CONTENIDOS Y CONFORMACIÓN

Como parte del ciclo de las políticas públicas la determinación de agenda es un proceso importante en el que se define qué problemas serán atendidos y cuáles serán las medidas necesarias para generar las soluciones más oportunas. Pero, para que un problema llegue a la agenda y logre el consenso sobre su tratamiento, debe ser analizado e identificado como un problema prioritario por los actores que toman las decisiones, pues de no estar de acuerdo, el problema queda postergado indefinidamente.

Entonces, ¿cómo distinguimos cuando un tema de agenda logrará o tiene mayores posibilidades de ser atendido?, para esto, primero se necesita tener en cuenta que existen tipos de agenda y cada una tiene un peso distinto. Casar y Maldonado identifican tres tipos de agenda, la

primera es la agenda pública, entendida como conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados. El segundo tipo es la agenda política, la cual está constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición tienen capacidad de impulsarla. Y por último, la agenda gubernamental, que es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato (Casar y Maldonado, 2008: 4). Para fines de éste apartado únicamente se analiza la agenda gubernamental y la agenda política, pues la agenda pública ya fue abordada a través del análisis de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana y aunque en un principio el movimiento tuvo fuerza, su disolución dejó en claro que la participación de la sociedad se impulsaría a través del Consejo Ciudadano Metropolitano, acción que no ha tenido avances significativos en la toma de decisiones. Por lo anterior, a partir de la agenda política y gubernamental se busca identificar el proceso de toma de decisiones y a luz de éste análisis conocer si los elementos de la condición política determinan el sentido de las decisiones.

Para la determinación de agenda como primer paso se deben definir los problemas públicos por atender. Esto implica tener en cuenta que los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la vida cotidiana, son los temas de trascendencia común que al ser incluidos o desechados de la agenda tiene consecuencias profundas, tal como lo explica Aguilar, la agenda tienen la capacidad de afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social (Aguilar 1993: 78). Pero, la realidad de cualquier gobierno es que la integración de la agenda tiene muchas implicaciones políticas, pues no hay sólo una agenda y no sólo hay un canal para acceder a ella (Casar y Maldonado, 2008). Por ello, debemos considerar lo que Aguilar advierte al mencionar “hay problemas que piden atención y no la reciben por falta de soluciones u oportunidades, y de la misma manera, hay siempre soluciones flotando en el aire, en busca de problemas por resolver” (Aguilar, 1993: 82).

Partiendo de lo anterior es que se analiza la agenda metropolitana de Guadalajara, con el fin de conocer qué tipo de agenda ha dominado las acciones de la JCM y a qué intereses responde su construcción, avance, integración y actualización. Este ejercicio identifica aspectos de la agenda política y gubernamental, las cuales responden a la arena política que es el enfoque que aborda éste estudio.

4.4.1 Agenda gubernamental de la JCM

La agenda metropolitana es el eje rector de la JCM. Su contenido debe reflejar las problemáticas a solucionar y los retos por abordar del AMG en su carácter metropolitano y desde la intervención intermunicipal. Por ello, son los municipios los actores de mayor injerencia y a quienes más impacta su contenido y determinación. La agenda gubernamental que es llevada actualmente por la junta, presenta una lista de temas, por lo que se realizó un sondeo a los municipios acerca de su conocimiento, dominio e interés particular sobre la agenda actual de la JCM. Los hallazgos que se presentan parten de los resultados de las solicitudes de información 1.1 Agenda Metropolitana (Anexo 1).

Derivado de la pregunta ¿Cuál es la agenda oficial metropolitana que actualmente lleva en el desarrollo de las sesiones de la JCM?, se obtuvo como resultado que existe un alto grado de identificación de la agenda metropolitana vigente, misma que los municipios remitieron bajo el enlace de la información del IMEPLAN (Tabla 11). Lo que llama la atención es que la agenda metropolitana corresponde a la aprobada en el año 2013 y sólo tenga una actualización realizada.

Tabla 11.- Agenda Metropolitana de Guadalajara

	Temas de la agenda metropolitana
1	Seguridad ciudadana
2	Recuperación de espacios públicos
3	Movilidad
4	Modelo de vivienda DOTS
5	Gestión del medio ambiente (gestión integral del agua, de residuos y cambio climático y resiliencia)
6	Proyectos estratégicos de inversión para el desarrollo (marca ciudad, cartera de inversiones y cooperación internacional para el desarrollo)
7	Sistema integral de gestión metropolitana (SIGMETRO)
8	Atención a emergencias y contingencias.

Fuente: elaboración propia con base en el sitio web del IMEPLAN apartado de Gobernanza.

De las preguntas ¿De entre los temas de la agenda oficial metropolitana, cuáles son los temas que su municipio propuso e impulsó? y ¿Cuáles mesas de gestión metropolitana han sido creadas a propuesta de su municipio?, se obtuvieron dos resultados significativos. El primero parte de que en la mayoría de los casos los municipios expresaron los problemas o temas prioritarios por medio de las propuestas de mesas de coordinación y no en la agenda oficial metropolitana. Teniendo como respuesta que Guadalajara destacó el Plan de Acción Climática así como las mesas de coordinación de seguridad estructural e igualdad sustantiva; San Pedro Tlaquepaque mencionó

la mesa de coordinación de igualdad sustantiva y la política contra la trata de personas; Tonalá resaltó la instalación de los juzgados cívicos; Tlajomulco de Zúñiga identificó el modelo de viviendas DOTS y su respectiva mesa; Zapopan dijo que la movilidad y la cultura; y por último, Juanacatlán, El Salto, Zapotlanejo e Ixtlahuacán de los Membrillos no mencionaron algún tema en específico.

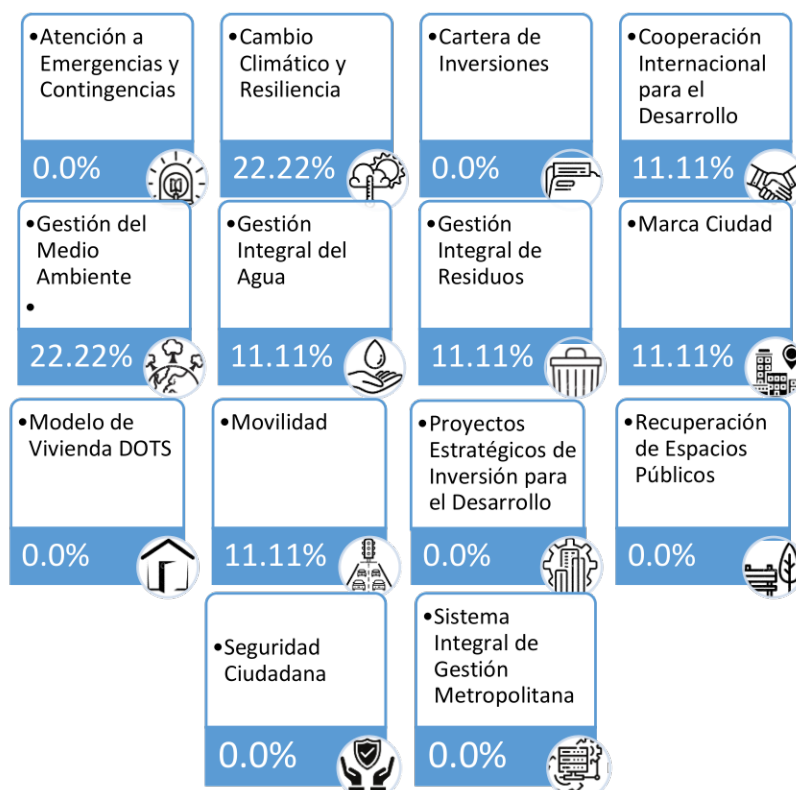
Otro de los resultados que saltan a la vista es que los municipios menores no han propuesto la creación de mesas de coordinación, observando así, que al no proponer ni impulsar temas, la participación de estos municipios disminuye pues se percibe que hay una baja identificación de problemas y soluciones comunes.

Ejemplo de lo anterior es el caso de la movilidad, el enfoque metropolitano que se ha trabajado dentro de la mancha urbana ha sido el de generar una movilidad conectada y sustentable que combine distintas formas de transporte, esta visión ha puesto en marcha proyectos de ciclovías, el programa Mi Bici, las rutas de camión eléctrico, la mejora en las paradas de camión, etc. A pesar de que en el caso de Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo y Juanacatlán la movilidad también es un gran tema, el enfoque es completamente distinto, pues parte desde la desigualdad de contar con tarifas no homologadas del transporte público, vías no conectadas y ninguna propuesta para integrar a éstas centralidades al resto del AMG, evidenciando que las políticas no consideran soluciones para todos los integrantes de la JCM.¹⁹

Otro de los temas que se abordaron en las solicitudes de información fue la evaluación a la agenda metropolitana, misma que es una atribución y obligación de la JCM, y que representa el proceso de identificación y valoración de prioridades. Por lo anterior, se les preguntó a los municipios ¿conoce si existen evaluaciones realizadas a la Agenda Metropolitana? y ¿ha participado de la evaluación de la Agenda Metropolitana?, a lo que todos los municipios refirieron al sitio de internet Módulo de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Metropolitano (MSEDmetro) de reciente creación. En él, se pudo apreciar una valoración de porcentaje de avance por tema de la agenda como se muestra a continuación:

¹⁹ Para actores como Armando Aburto, consejero ciudadano del tercer consejo 2018-2021 los temas que se expusieron dentro de ésta instancia y que se trataron como urgentes para varios municipios, fue el tema de la movilidad, la cual se considera injusta y pone en desventaja a los ciudadanos de municipios como Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo y Juanacatlán, quienes deben tomar rutas federales en donde el costo del camión va de los \$32 a los \$44 pesos cuando dentro del resto del AMG se paga sólo \$9.50.

Tabla 12- Avances de la Agenda Metropolitana 2015-2021



Fuente: elaboración propia con base en el Módulo de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Metropolitano (MSEDmetro)-

Como se observa, el avance de la agenda no es muy sustantivo, los porcentajes que ahí se manifiestan son muy bajos, pero lo que más salta a la vista es que la mitad de los temas no han tenido avance, aunado a que no se encuentra publicado ningún documento que respalde la evaluación o sustento del avance. Una vez observado éste resultado y producto de las entrevistas realizadas, se le preguntó al director del IMEPLAN Mario Silva sobre su construcción y base metodológica a lo que refirió “el sitio aún se encuentra en construcción, algunos avances aún no están reflejados ahí”. Al cierre de éste estudio la información publicada seguía en los mismos porcentajes.

Otro elemento a destacar sobre la agenda es que la última actualización fue en noviembre de 2015 por lo que se observa incumplimiento en su actualización, pues en la Ley de Coordinación Metropolitana (LCM), señala la obligación de que al menos una vez cada cambio de administración deberá actualizarse, observando que los integrantes de la JCM en el periodo 2018-2021, no realizaron ninguna actualización o modificación a la misma, incluso teniendo cambio de gobierno estatal.

Por último, y con el objetivo de conocer el grado de cumplimiento de los acuerdos metropolitanos enviados a los cabildos municipales y derivados de la agenda metropolitana. Se les preguntó a los municipios acerca de los asuntos metropolitanos turnados a sus ayuntamientos en los últimos ocho años. La pregunta que se les hizo fue ¿cuántos y cuáles son los turnos a comisión que han sido enviados al ayuntamiento de su municipio por parte del IMEPLAN y de la JCM?, a lo que la mayoría de los municipios contestaron con insuficiencia de información. Algunos municipios destacaron los trabajos del último año o de la última administración, sólo Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga integraron información suficiente y mayormente completa, a través de la cual podemos conocer que al menos de 2014 a 2020, el IMEPLAN y la JCM turnaron 41 asuntos metropolitanos a los municipios, de los cuales, en promedio sólo el 25% han tenido una resolución aprobatoria, por lo que el resto se considera pueden estar en análisis, turno a comisión, detenidos o rechazados.

A pesar de que se observa un bajo nivel de aprobación de turnos se nota un incremento sustantivo en la generación de los mismos en los últimos años. Entre 2014 y 2017 la JCM se turnaron 16 asuntos, de los cuales destaca el Plan de Ordenamiento Territorial como el único instrumento técnico, la aprobación del convenio de coordinación metropolitana, el convenio para crear la agencia de seguridad y la actualización de la agenda metropolitana. Entre 2018 y 2020, se turnaron 25 asuntos, de los cuales destacan diez propuestas de instrumentos técnicos, tres firmas de convenio que dieron vida a la agencia metropolitana de bosques urbanos, a la de infraestructura para la movilidad, así como la creación del Organismo Público Descentralizado nombrado policía metropolitana.

4.4.2 Agenda política de la JCM

La agenda política de la JCM ha tenido un trabajo destacado y álgido, aunque en muchos temas se entrelaza con la agenda gubernamental, en este apartado se esbozan los temas identificados como parte de la agenda política, con el fin de observar el comportamiento de los actores que la han impulsado y los resultados que se han obtenido.

Por lo anterior, se plasma en la Tabla 13 los temas más destacados, el municipio, institución u orden de gobierno de dónde surgió la propuesta y el actor que ha impulsado estos temas tanto en la arena metropolitana como en la municipal o estatal, obteniendo los siguientes resultados:

Tabla 13.- Agenda política de la Junta de Coordinación Metropolitana

Tema	Procedencia	Actor o actores
Seguridad pública	Municipal	Enrique Alfaro Ramírez y los alcaldes de MC.
Movilidad	Estatad, intermunicipal y municipal	Enrique Alfaro, Mario Silva y Pablo Lemus
Medio Ambiente	Intermunicipal y municipal	Mario Silva e Ismael del Toro
Gestión de recursos	Intermunicipal	Mario Silva
Atención a grupos vulnerables	Municipal	María Elena Limón e Ismael del Toro

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y las solicitudes de información.

Como podemos apreciar los temas son pocos, pero han logrado tener gran notoriedad dentro de la JCM, incluso podemos decir que éste es el núcleo duro de la agenda metropolitana sobre la cual giran las políticas y gestión metropolitana. A continuación se da un abordaje breve sobre la importancia, los actores y los avances de los temas de la agenda política.

Para el caso de la seguridad pública, el tema fue abordado desde el año 2016 y logró instalar la primera agencia metropolitana, su cobijo y propuesta estuvieron a cargo de Enrique Alfaro, líder moral en Jalisco del partido MC y quien en ese periodo presidía el gobierno municipal de Guadalajara. La creación de la agencia de seguridad logró materializarse a pesar de que el convenio de creación carecía de solidez técnica. Lo cual hizo necesaria la generación de un acuerdo político, tal como lo confirma el funcionario 2 “el gobierno del Estado tenía un punto de vista muy distinto al de los alcaldes metropolitanos de MC, casi irreconciliable, pero al final terminaron reconciliándose por las bondades de la política” (Entrevista a funcionario 2, 2021).

La agencia operó durante dos años y su tarea principal fue generar las políticas públicas en la materia, sin embargo, su dirigente Marco Valerio, miembro de proyecto político de Enrique Alfaro, no logró generar los resultados esperados (*Líder informativo, 10/12/2018*). Para 2019 se puso de nueva cuenta el tema en la JCM y ésta vez buscó dar el paso y crear el OPD Policía Metropolitana, el cual ha corrido con la misma suerte que la agencia, un complicado inicio y escasez de resultados. Lo anterior nos revela que a pesar de que el tema ha sido impulsado y apoyado por los municipios metropolitanos del partido MC y en su momento por el gobernador, los objetivos no han sido alcanzados. Y aunque la voluntad política se ha materializado, la falta de recursos y las propuestas técnicas inviables, han cobrado mayor peso a la hora de los resultados.

Para el tema de movilidad, se tienen identificados tres actores, Enrique Alfaro, Mario Silva y Pablo Lemus. Este tema ha estado impulsado desde el año 2015 con la creación de la primera mesa metropolitana de movilidad, siendo la mesa con mayor antigüedad, en contraste con la mesa

de Gestión del Suelo y Ordenamiento Metropolitano que se creó hasta 2018 después de aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet). A través del trabajo realizado se ha buscado integrar un esquema de movilidad urbana, privilegiando el transporte público y la movilidad no motorizada. Proyectos como Mi Bici, la creación de ciclovías, la creación de la Agencia Metropolitana de Servicios para la Infraestructura para la Movilidad y las atribuciones del Instituto de Movilidad y Transporte de Jalisco vertidas en el IMEPLAN, han sido algunas de las acciones emprendidas a través de la JCM que revelan la importancia que se le ha dado al tema.

Como se puede apreciar, la movilidad ha estado fortalecido desde el inicio de los trabajos de la JCM, los avances en ésta agenda han estado respaldados por Enrique Alfaro y Pablo Lemus, alcalde de Zapopan, actores políticos que se han pronunciado en favor del tema y no pierden la oportunidad de impulsar la agenda desde la función que estén realizando. A su vez, se destaca el liderazgo del Director del IMEPLAN, Mario Silva, un actor primordialmente técnico, quien perteneció al Colectivo Ecologista Jalisco durante más de 20 años, con experiencia en movilidad sustentable y que además trabajó en el proyecto de gobierno de Enrique Alfaro en 2015 como director de movilidad. Éste último actor a partir de su acceso a la arena metropolitana, ha trabajado en posicionar esquemas de movilidad urbana y de mejora del medio ambiente y cambio climático. Este tema no ha resultado ser tan álgido y polémico como el de seguridad, por ello ha logrado tener avances significativos, sin embargo, la transferencias de atribuciones del instituto estatal de movilidad al IMEPLAN ha colocado a la instancia en un nivel poco explorado que parece ir más allá de la intermunicipalidad.

Para el caso de la gestión de recursos, éste tema se ha trabajado de forma interna, no se ha establecido alguna mesa metropolitana o de coordinación. Pese a esto, el tema ha logrado salir a través del IMEPLAN y de su director, Mario Silva, quien en 2018 figuró como uno de los actores más interesados en hacer efectiva la reforma a la LCM. A través de dicha reforma el instituto dejó de ser sólo de planeación y se le sumó la gestión, con lo que se buscó integrar más recursos a la metrópolis, todo basado en la integración de nuevas atribuciones que dan mayor control de las decisiones para el IMEPLAN. El instituto diseñó el dictamen de impacto metropolitano y el banco de proyectos, instrumentos base para la gestión de recursos federales. Sin embargo y pese al trabajo realizado, en 2020 se eliminó el Fondo Metropolitano, hecho que ha dejado al IMEPLAN al margen de la cooperación internacional, como otra posibilidad de gestionar recursos.

Por último, un tema que ha sido posicionado por María Elena Limón y secundado por Ismael del Toro es el de la agenda de atención a los grupos vulnerables. Partiendo que desde 2015 los alcaldes metropolitanos de MC lanzaron una batería de programas sociales a fondo perdido, dirigidos a la atención de mujeres, adultos mayores, jóvenes, niñas, niños y adolescentes. Los trabajos de esta agenda se han ido fortaleciendo a nivel metropolitano por medio de instrumentos y trabajos técnicos. Dentro de los resultados alcanzados e impulsados por la alcaldesa de Tlaquepaque, destaca la creación de la mesa de igualdad sustantiva y la participación proactiva en la creación del Plan Estratégico para una Metrópoli Amigable con las Personas Mayores. Además, Tlaquepaque ha dado impulso efectivo a la incorporación del tema de igualdad en documentos como el Plan integral de Movilidad Urbana Sustentable y ha participado de cerca en las mesas de trabajo de diversidad sexual y en la mesa de atención a migrantes. Por su parte, Ismael del Toro buscó generar más elementos para la mesa de igualdad sustantiva y ha propuesto mejoras en su operación, sin embargo, a diferencia del resto de temas de la agenda política, estos actores no han trabajado en conjunto para posicionar la agenda.

El desarrollo de trabajos de la JCM, a través de la agenda metropolitana, ha logrado integrar a actores sociales, gubernamentales y políticos, lo que genera relaciones, acuerdos y posicionamientos, lo que representa el eje del SIDM. Y aunque la agenda política pueden eclipsar por momentos a los temas de la agenda gubernamental, eso no significa que las agendas puedan ir por separado, ya que para la JCM ésta herramienta da guía y retroalimenta los procesos, pues al ser tan dinámica la JCM, cada grupo de actores nuevos que participa tiene la oportunidad de potenciar, colocar o proponer temas distintos.

El trabajo presentado en este capítulo describió la estructura en la que los actores han tenido que sortear los vaivenes metropolitanos, pero, para hacer uso de la teoría de las RIG en todo su potencial, debemos ir más allá de estos elementos, redes y agendas, de tal manera que podamos esbozar la dinámica, motivaciones y condiciones en las que ha desarrollado su trabajo la JCM. Por ello, damos paso al capítulo donde la Política de la política es rastreada por medio de los actores, las relaciones y coyunturas políticas en las que ha estado inmersa la JCM.

CAPÍTULO 5. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, ACTORES Y TOMA DE DECISIONES DENTRO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

La coordinación y colaboración intergubernamental de la Junta de Coordinación Metropolitana (JCM), se ha desarrollado en un espacio político, plural y altamente competitivo (Moya, 2015). La Política de la política de Leftwich, impregna el trabajo realizado por la junta y es abordado a través del análisis de las relaciones intergubernamentales (horizontales y verticales) y de los roles de los actores que integran la JCM.

Por su parte análisis de la toma de decisiones de la JCM y la condición política de sus miembros se abordan a través de la teoría de Relaciones Intergubernamentales (RIG), la cual está basada en el elemento humano y ayuda a delinear las relaciones formales e informales, las cuales se abordan en ésta aproximación para conocer el funcionamiento de la JCM como instancia política. Por ello, se toma la premisa de lo que expone Rosas al mencionar que “tanto las relaciones humanas, como las actitudes de participación o los grados de compromiso, son variables condicionantes en el proceso de realización de las RIG’s” tanto en su forma horizontal (entre municipios) como vertical (entre los tres órdenes de gobierno) (Rosas, 2016: 137).

A su vez, para conocer las prioridades que se han considerado dentro de la JCM y saber las motivaciones que han estado presentes en la toma de decisiones, se analizan algunos puntos de conflicto, como lo son la designación del titular de la Oficina de Resiliencia y la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad, momentos donde se manifiesta lo que Rosas advierte al reconocer que “la presencia de múltiples gobiernos con objetivos distintos conduce naturalmente a conflictos intergubernamentales” (Rosas, 2016: 129). Con este análisis se busca conocer el grado de influencia que ha tenido la condición política en las decisiones y la coordinación metropolitana. Dicho análisis se realizó a luz del trabajo hemerográfico, documental y de campo, este último logrado a través de la aplicación de las entrevistas semiestructuradas a actores participantes del periodo 2012-2020.

5.1 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG) GENERADAS EN LA JCM

En este apartado se utiliza la teoría de las RIG para describir las relaciones de los gobiernos e instancias miembros de la JCM en sentido vertical y horizontal. El primer sentido contempla las relaciones entre el orden municipal, el estatal y el federal, por su parte el sentido horizontal contempla

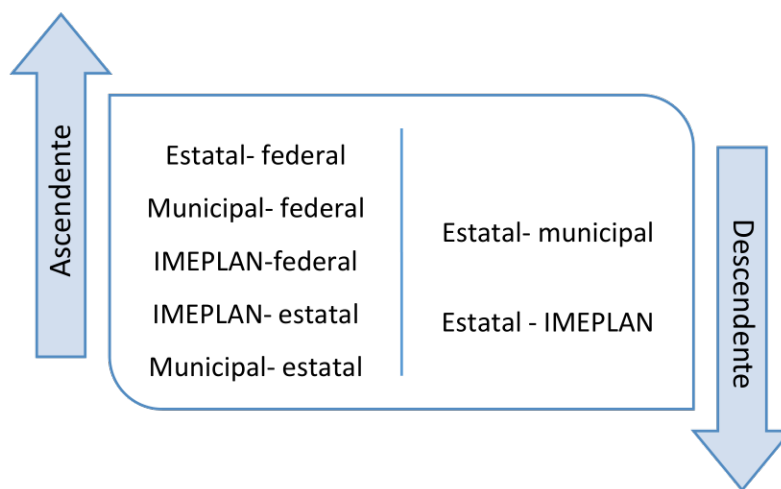
la vinculación del orden municipal con sus pares y las relaciones intermunicipales, espacio donde se refleja la interacción entre gobiernos iguales (municipio-municipio) y en este caso, también se incluye las relaciones con el Instituto de Planeación y Gestión de Desarrollo Metropolitano de Guadalajara (IMEPLAN) instancia técnica del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDM).

Para presentar los resultados de este apartado, en el caso de las RIG en sentido vertical, se plasma la percepción de flujos ascendentes y descendentes. Para analizar las RIG horizontales se contemplaron a los municipios integrantes de la JCM y al IMEPLAN que han participado del intercambio e interacción directa, sus implicaciones y resultados. Todo este trabajo con el fin de identificar las percepciones y comportamiento de los integrantes de la JCM y de esta forma comprender las condiciones bajo las cuales se ha llevado a cabo la toma de decisiones de la coordinación intergubernamental de la JCM.

5.1.1 Las RIG de la JCM en sentido vertical

Las relaciones verticales identificadas a través del trabajo de campo se presentan en dos formas, las ascendentes y las descendentes. Para ilustrar dichas relaciones se realizó una figura que indica los flujos (figura 3) en donde podemos apreciar la cascada de interacciones que parten del sentido ascendente de lo municipal a lo federal. Y en su sentido descendente se cuenta con la relación estatal-municipal y el único faltante es la percepción federal de la cual no se obtuvieron datos.

Figura 3. RIG verticales en sentido ascendente y descendente



Fuente: elaboración propia con base en información de las entrevistas semiestructuradas.

5.1.1.1 Relación del municipio y el Gobierno del Estado

La primera relación ascendente es la percepción que hay de los municipios frente al Gobierno del Estado. Para esta relación se identifican dos momentos, el periodo 2012-2018 y el 2018-2020 donde los cambios del ejecutivo estatal se conjuntaron con coyunturas importantes para distinguir dichos periodos.

En el primer periodo se percibió un bajo interés de parte del gobernador Aristóteles Sandoval por atender los asuntos metropolitanos, ya que tal como lo aborda Herrera, Kunz y Villaseñor (2017: 113) su presencia en las sesiones de la JCM fue nula entre 2012 y 2014, y entre 2015 y 2017 asistió únicamente a una tercera parte de las sesiones y en el resto participó algún representante que no siempre cumplía con lo estipulado en el estatuto²⁰, hecho que contradice al respaldo normativo del artículo 12 y 18 del Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana (EOICM) que señala que en las sesiones de la JCM debe estar presente el Gobernador o un representante en los términos previstos por la ley, misma que no se cumplía por lo que en algunos momentos “los procesos de suplencias y la interpretación para llevar las sesiones son arbitrarias hasta cierto punto” (Entrevista a Luis Hernández, 2021). Esta situación fue interpretada como una actitud de desdén hacia los protocolos y mecanismos legales de actuación (Herrera, Kunz y Villaseñor 2017: 113), por lo que la actitud del entonces gobernador fue leída por los municipios como si la JCM fuera un asunto de poca relevancia pues “a medida que delegas es en la medida que no lo atiendes” (Entrevista a Sandra Vizcaíno, 2021)

La representación del Gobierno del Estado a partir de 2015 tuvo mayor interacción con la junta dados los cambios en las alcaldías municipales. Esta nueva fase del Gobernador Aristóteles Sandoval se identificó como buena, pues al participar de los trabajos de la JCM se daba mayor vida al régimen metropolitano y a la vez se ponía a prueba la plataforma política con un escenario plural que buscaba soluciones a los problemas comunes. Este hecho ocurrió debido a que:

A final de cuentas el peso de los municipios era naranja, entonces, o nos pelaba o nos lo comíamos, porque tenía que subirse al tren, porque los presidentes municipales utilizaron de alguna forma esa plataforma para hacer presión política y para decir que estaban unidos y para decir que iban a caminar con él y sin él (Entrevista a Sandra Vizcaíno, 2021).

²⁰ El estatuto establece en su artículo 12: “en casos de fuerza mayor, podrán comparecer mediante el Secretario General de Gobierno u otro Secretario en el caso del Gobierno del Estado, y el síndico en el caso de los municipios del Área, quienes tendrán los mismos derechos y obligaciones que el titular”. En las sesiones analizadas por Herrera, Kunz y Villaseñor (2017) se identificó que 37% de las actas analizadas no contaron con un representante válido.

Durante este periodo el gobernador tuvo una mayor participación en la JCM y en específico con algunos presidentes municipales²¹, asumiendo su rol dentro de la arena política que constituyó la JCM en ese momento. A su vez, Aristóteles designó como su representante legal en la titular de la Subsecretaría de Planeación estatal Carolina Toro, quien fue percibida como un actor conciliador que generó un ambiente de participación, intercambio y vinculación positiva (Entrevista a Mario Silva, 2021). En esta segunda mitad del periodo los municipios integrantes de la JCM percibieron a la instancia política como “desmantelada” por lo que el trabajo demandó el establecimiento de la agenda y de un esquema de trabajo, en donde los asuntos de la JCM fueran atendidos directamente por los titulares. Logrando de ésta manera detonar los trabajos de todas las instancias metropolitanas, tanto la junta, el IMEPLAN, como el propio Consejo Ciudadano Metropolitano. Esta última instancia observó poca disposición de parte del gobernador para dar voz a la instancia metropolitana, pues el propio Aristóteles llegó a externar solidaridad frente a las causas del consejo, pero la “realidad era que nunca nos pelaban ni nos mandaban llamar” (Entrevista a Erika Zavala, 2021).

En el segundo periodo 2018-2020, que estuvo a cargo de Enrique Alfaro como gobernador, se identificó una diferencia en el modelo que siguió la coordinación metropolitana. Entre los elementos que contribuyeron a contar con un escenario distinto están al menos tres coyunturas importantes. Primero, se contó con un director del IMEPLAN de reciente cambio, quien a diferencia del perfil político de Ricardo Gutiérrez, demostró habilidades técnicas que dieron un enfoque diferente al trabajo del SIDM. Segundo, las nuevas condiciones que trajo consigo la armonización y reforma de la Ley de Coordinación Metropolitana (LCM) en razón de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHDUT) hizo cambios sustantivos en las reglas de la dinámica metropolitana, la gestión de recursos y la conformación de materias metropolitanas. Y por último, la sincronización del proyecto de partido MC dentro del AMG y el gobierno estatal, configuración que generó expectativas sobre los alcances del desarrollo metropolitano que tanto impulso dió Enrique Alfaro.

El gobernador inició este periodo con fuerza, logrando en 2019 la creación de dos agencias metropolitanas, Bosques Urbanos e Infraestructura para la Movilidad, además, en medio de un proceso complejo se transformó la AMS en el Organismo Público Descentralizado (OPD) de la Policía Metropolitana. Por ello, los municipios lo han identificado como el actor principal que

²¹ “Y tuvo que sentarse a negociar también con los presidentes municipales, en aquel momento Alfaro en Guadalajara y Pablo en Zapopan, entonces eso también les dio mucha fuerza” (Entrevista a Sandra Vizcaíno, 2021)

posiciona la agenda política de la junta. Pero, también hay quienes observaron que la participación de éste actor se aflojó un poco cuando él ya era gobernador,²² notando una diferencia respecto a cuando estuvo a cargo de la alcaldía de Guadalajara.

5.1.1.2 Relación del IMEPLAN con el Gobierno del Estado

En la segunda relación tenemos la visión que tiene el IMEPLAN de la participación generada por el gobierno estatal en la JCM. En el caso del periodo 2012-2018 se identificó que la participación del gobernador Aristóteles Sandoval fue buena ya que en la primera parte de su periodo de gestión se aprobó la creación del IMEPLAN²³ y fortalecieron las finanzas del mismo. El rol que tuvo el gobernador en la segunda parte de su periodo 2015-2018 ubicó su actuación bajo los principios de cooperación y negociación. Pues el escenario político cambió, enfrentando una nueva configuración política en el AMG, ya que seis de nueve municipios, incluida la capital del estado, fueron gobernados por el partido MC, colocando a éste partido como la nueva fuerza política de la metrópoli, haciendo necesaria la apertura al dialogo y las deliberaciones dentro de la JCM.

Aunque en este periodo se contó con más participación del gobernador, el actor estatal con mayor participación fue Carolina Toro, con quien se trabajó de forma fluida y en algunos momentos se le identificó como contrapeso de los temas propuestos en la JCM, ya que ella incentivaba el debate en asuntos de relevancia de la JCM (Entrevista a Myrna Llamas, 2021), en donde se pudieron emitir opiniones técnicas y se llegaron a señalar las omisiones o fallas de algunos instrumentos.

Para el segundo periodo 2018-2020, el IMEPLAN percibió un apoyo completo y directo desde la llegada de Enrique Alfaro. A quién identificaron como el actor clave²⁴ que hizo posible que la

²² El comportamiento de los actores de la JCM ha estado determinada por el rol que han fungido y por los intereses a perseguir, para Enrique Alfaro en 2015-2018 la JCM sirvió como plataforma de contrapeso político y la capitalizó con mucha habilidad, pero, al colocarse como el dirigente del Estado dejó de ser necesario su uso, decidiendo y avanzando los procesos a través de otras plataformas. Hecho que se percibió por los municipios “quizás las propias dinámicas de ser gobernador le merman tiempos, entonces ahí sí baja mucho el ritmo y refrendar los municipios, implicaba ir generando intereses de los propios municipios que van acotando la participación de forma integral”(Entrevista a Sandra Vizcaino, 2021)

²³ “Es clave que hemos tenido gobernadores con vocación metropolitana, sin duda alguna hay que hacerle un reconocimiento a Aristóteles Sandoval que desde las posibilidades con el marco jurídico vigente, se logra instalar el IMEPLAN y se recibe un apoyo importante de esa administración en lo estatal. Otras personalidades como Carolina Toro como Subsecretaria de Planeación me parece que le dio un viraje bien interesante a fortalecer institucionalmente al instituto, en su contabilidad gubernamental, en sus programas operativos anuales, en cosas que parecían menores, pero nadie sabíamos cómo parir un ente metropolitano en un nivel de concurrencia” (Entrevista a Mario Silva, 2021)

²⁴ “Si nos vamos a la máxima de política pública de que una política pública existe si tiene dinero, pues el que él haya invertido recursos para fortalecer al instituto, pero también a las agencias metropolitanas, ha sido Enrique Alfaro. Realmente es un gobernador que le entiende por haber sido autor de la iniciativa, por ser dos veces alcalde de dos

estructura del IMEPLAN se fortaleciera en financiamiento, facultades y recursos humanos. Reconociéndolo como un gobernador con vocación metropolitana, quien impulsó las bases de la coordinación metropolitana del AMG.

Otro elemento que se identificó es que Enrique Alfaro ha permitido al IMEPLAN trabajar de forma autónoma y fluida, dándose a la tarea de que los alcaldes metropolitanos afines a su proyecto político conocieran sobre la importancia de los temas y con ello lograr consensos de forma más tersa. En algunos casos se han presentado desacuerdos, pero bajo el liderazgo del gobernador los municipios han aceptado generar los acuerdos políticos necesarios.

Un dato importante que identifica el IMEPLAN, es que en éste periodo se observó mayor ausencia de los alcaldes municipales en las sesiones de la JCM, incluso el propio gobernador ha estado ausente en muchas sesiones, como por ejemplo en la sesión del 14 de diciembre de 2020 donde se presentó el Plan de Acción Climática Metropolitana, dejando a cargo de su participación a Hugo Luna como su representante.

5.1.1.3 Relación del Municipio y el Gobierno Federal

La tercera relación ascendente es la del municipio-federación, en este caso la percepción de los municipios miembros de la JCM también contempla dos periodos. El primero desarrollado entre 2012 y 2018, que se caracterizó por mantener una relación indirecta positiva con las autoridades federales, incluso a pesar de que éste orden de gobierno no estaba considerado como parte formal de la JCM. La vinculación federal percibida por los municipios se dio a partir de coyunturas como: la gestión de recursos del Fondo Metropolitano (FM), el acompañamiento técnico de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Para el segundo periodo 2018-2020 las condiciones de participación del Gobierno Federal cambiaron, a pesar de que producto de la reforma y modificación de la LCM, la SEDATU se integró como miembro permanente de la JCM, los municipios han identificado una interacción baja. Entre los motivos de éste comportamiento se contempla la eliminación del FM y se observa que las vinculaciones con las secretarías se han caracterizado por un escaso acompañamiento a los municipios

municipios clave de la metrópoli, además de que el POTmet sale con su liderazgo político en su momento” (Entrevista a Mario Silva, 2021)

miembros del AMG, hecho que se presume puede estar relacionado con la reducción de personal y presupuesto que las propias secretarías han experimentado (Entrevista a Ernesto Naranjo, 2021).

5.1.1.4 Relación IMEPLAN con el Gobierno Federal

La relación que ha sostenido el IMEPLAN con el gobierno federal inició formalmente en 2017 a través de la integración de la SEDATU a la JCM. Previo a ese periodo el gobierno federal no tenía una interacción constante dentro de la JCM. Pero, una vez integrada la SEDATU, el IMEPLAN logró establecer una colaboración técnica que tuvo como resultado la adopción y réplica nacional de la metodología de impacto metropolitano creada por el IMEPLAN, instrumento que sirve como base para la integración del banco de proyectos metropolitanos. Este ejercicio refrendó que Jalisco es un referente de la planeación urbana a nivel nacional.

5.1.1.5 Relación del Gobierno del Estado con el Gobierno Federal

En este caso la relación entre ellos fue identificada como buena, la presencia federal se sostuvo a través de la SEDATU y se caracterizó por acompañar y facilitar el trabajo metropolitano. Recordando que el Gobierno del Estado preside el Consejo para el Desarrollo Metropolitano (CODEM), la relación de ambos ordenes ya estaba consolidada, hecho que ha hecho estrecha y permanente la relación con la SEDATU, pues a través de esta secretaría se acompañaban los procesos de gestión del FM.

5.1.1.6 Relación Gobierno Estatal y los municipios

Por su parte las relaciones intergubernamentales verticales descendentes se registraron únicamente en dos vías, estatal-municipal y estatal- IMEPLAN. La primera relación reflejó un trabajo bueno, aunque con una evolución muy clara sobre el involucramiento de los municipios en las instancias del régimen metropolitano. En el periodo 2012-2015 la perspectiva estatal identificó que los municipios participaron poco, pues en ese periodo la JCM era la única instancia instalada desde su inicio, atravesando por el proceso de creación y configuración del resto de instancias, las cuales se materializaron hasta 2014. Los municipios que más interés mostraron en ese momento fue San Pedro Tlaquepaque con la designación del director del IMEPLAN Alberto Orozco Ochoa (Torres, 2017) y Tlajomulco de Zúñiga con la encomienda para avanzar en la coordinación metropolitana como parte de los objetivos de un “Gobierno en Movimiento”, lema del partido MC (Tlajomulco Noticias, 2012). Éste último municipio gobernado por Ismael del Toro sucesor de Enrique Alfaro.

Para el periodo 2015-2018, se observó que los municipios colaboraron de forma constante y con una buena disposición frente a lo metropolitano. Además, se identificó el liderazgo del entonces alcalde de Guadalajara, Enrique Alfaro como líder de la fuerza política del partido MC, logrando generar un espacio de reconocimiento y negociación con el Gobierno del Estado. En este periodo se lograron consensos debido a que las dos fuerzas políticas llegaron a acuerdos, fuerzas a cargo del gobernador Aristóteles Sandoval y Enrique Alfaro, llevando a buen término los asuntos metropolitanos, los cuales lograron insertarse en la agenda política y gubernamental (Entrevista a funcionario 2, 2021).

Por último, el periodo 2018-2020 se caracterizó por el fortalecimiento y vinculación del Gobierno del Estado, las instancias del SIDM y los municipios. Los alcaldes y actores de éste periodo se caracterizaron por contar con experiencia en los temas metropolitanos dados los antecedentes de sus carreras políticas y como resultado de la reelección en los casos de Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo. La participación del Gobierno Estatal en la JCM estuvo a cargo del Jefe de gabinete Hugo Luna quien ha asistido a la mayoría de las sesiones y quien ha fungido como mano derecha del gobernador.

5.1.1.7 Relación del Gobierno del Estado y el IMEPLAN

En lo que respecta a esta relación se identifican dos etapas muy distintas y marcadas, el año 2014 no se contempla en estas etapas ya que bajo la dirigencia de Alberto Orozco, el gobierno estatal se mantuvo al margen y no participó activamente de la JCM (Herrera Kunz y Villaseñor, 2017) salvo para la creación de las instancias y la designación del primer director que logró resultados poco significativos y salió de la instancia técnica por acuerdo político entre Enrique Alfaro y Aristóteles Sandoval (*Marcatextos*, 0/10/2015).

La primera etapa es de 2015 - 2017 en donde el IMEPLAN estuvo a cargo de Ricardo Gutiérrez Padilla, en este periodo el Gobierno del Estado observó dificultad en la toma de acuerdos, confrontación y oposición a cualquier tema, por lo que se percibió que el director empujó una agenda politizada de temas polémicos, el perfil de éste director fue político lo que se percibió como poco conciliador²⁵.

²⁵ “Para lograr una coordinación metropolitana tienes que tener un perfil de coordinador, si quieres llegar a coordinar alcaldes siendo muy protagonista, ¡te mueres! nadie puede ser más protagonista que un alcalde y una alcaldesa o un

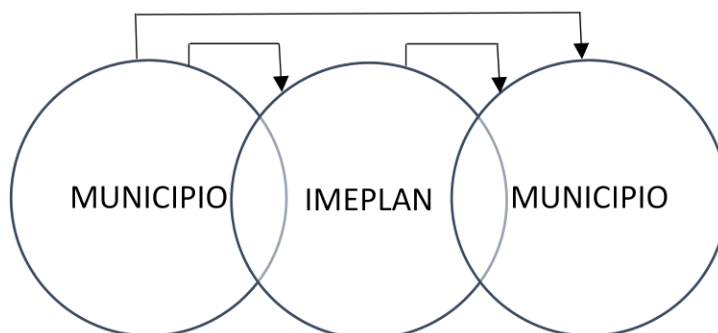
Para 2018-2020 la percepción cambió, en esta etapa el IMEPLAN renovó y repensó su diseño, hecho que fue bien visto por el Gobierno Estatal, quien reconoció como sobresaliente el trabajo del director Mario Silva. Entre los atributos que el orden estatal identificó del cambio de titular de la instancia técnica, fue lo oportuno del perfil técnico, aunado al conocimiento y dominio de la materia metropolitana. El carácter conciliador ayudó en la generación de consensos y la celebración de acuerdos, haciendo énfasis en que se ha logrado tener una agenda fluida. Este hecho hizo que el trabajo en la JCM se lograra llevar de forma más tersa ya que el director en turno logró establecer un vínculo conciliador, flexible y abierto con todos los miembros de la junta.

5.1.2 RIG horizontales de la JCM

La conformación de la JCM considera la participación de nueve municipios, a su vez el secretario técnico que es el director del IMEPLAN, OPD intermunicipal que auxilia en las tareas a la JCM. Cabe hacer mención que el Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM) a través de su presidente, participa de la JCM y forma parte del proceso horizontal, sin embargo, el trabajo de ésta instancia consultiva no se identifica como relevante en la toma de decisiones de la JCM, motivo por el cual no se describe esta relación intergubernamental.

En las relaciones horizontales que genera la JCM se encuentra la percepción del municipio a municipio, municipio IMEPLAN e IMEPLAN municipios tal como se muestra en la figura 3. Aunque el IMEPLAN no está considerado dentro de ningún orden de gobierno, su carácter intermunicipal lo equipara en la escala municipal, por ello su análisis se lleva desde y hacia los municipios.

Figura 3. RIG horizontales de la JCM



Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a los actores de la JCM

governador, si quieres tener el espacio metropolitano para brillar, cuando tienes nueve machos alfa y hembras alfa y tienes al gobernador sentado en la mesa, es difícil sacar una agenda así” (Entrevista a funcionario 2, 2021).

5.1.2.1 Relación entre municipios

Las RIG horizontales entre municipio y municipio tuvieron hallazgos interesantes respecto a la forma de percibir sus interacciones. De una forma coincidente los municipios reconocen que existen grandes diferencias entre los nueve municipios integrantes de la JCM.

Los municipios centrales como lo vimos en el capítulo anterior son Guadalajara y Zapopan, ambos municipios fueron percibidos por el resto de municipios como centrales en la determinación y actuación política de la metrópoli, siendo éstos los participantes con mayor influencia sobre la agenda metropolitana, puesto que se observa que el poder de financiamiento, el acompañamiento técnico y las estructuras institucionales están muy por arriba de las capacidades del resto de municipios.

Para los municipios secundarios de Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y San Pedro Tlaquepaque que como se abordó, comparten un desarrollo urbano con poco planeación, presupuestos intermedios, y marcos normativos básicos, la situación ha sido favorecedora. A pesar de que dichas condiciones ponen a estos municipios en desventaja, ésta debilidad se ha convertido en una oportunidad, pues el pertenecer a una mesa intermunicipal con interacciones horizontales y verticales ha servido de impulso para generar intercambio y trabajo colectivo, representando para ellos la oportunidad de aprender de las prácticas del resto de los municipios y trabajar en el desarrollo de instrumentos que den mayor desarrollo a sus localidades. A palabras del Director de Protección, Sustentabilidad y Cambio Climático de Tlajomulco de Zúñiga, es la coordinación metropolitana un “espacio importante que permite ventilar problemas comunes y sus soluciones” generando lo que él denomina como “camaradería”, acción que favorece el desarrollo de los municipios, generando un aprendizaje colectivo (Entrevista a Enrique Naranjo, 2021). A su vez, San Pedro Tlaquepaque por medio de su Director de Control de la Edificación, Omar Rosas considera que a pesar de no tener el nivel que manejan los municipios centrales, se ha logrado mantener el ritmo de trabajo y se han desarrollado capacidades y trabajo en el ámbito metropolitano²⁶ (Entrevista a Omar Rosas, 2021).

²⁶ “De Tlaquepaque estaríamos hablando de un municipio, en cuanto a infraestructura, en cuanto a capacitación, en cuanto a recursos como materiales como humanos, medio, no es un secreto pero Guadalajara y Zapopan tienen “n” número de recursos tanto humanos como materiales, ya Tlajomulco, Tlaquepaque y Tonalá, los otros municipios están muy por debajo” (Hernández, 2021)

Para los municipios menores de El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los membrillos y Zapotlanejo, el resto de actores perciben a estos municipios como débiles y con pocas capacidades institucionales. Su participación es baja puesto que se identifica que los temas tratados por las instancias de política llámese JCM, agencia o mesa de gestión, no abordan los temas de interés para ellos, puesto que se diferencian en desarrollo y problemáticas. Además, estos municipios se enfrentan a muchas desventajas como la distancia, la estructura organizacional reducida, la falta de recursos financieros y materiales que impiden llevar el ritmo de los acuerdos de la JCM²⁷.

5.1.2.2 Relación de los municipios con el IMEPLAN

La relación horizontal municipio-IMEPLAN ha estado caracterizada por su cercanía e interacción permanente. Los municipios por una parte observan que el instituto ha generado un protagonismo virtuoso, pues se le reconoce por hacer un buen trabajo y acompañar en la generación de instrumentos de planeación urbana. Además, en los periodos de rotación de la presidencia de la junta se ha logrado que el instituto escuche las propuestas municipales y las incorpore a las mesas de gestión.

Por un lado, reconocen que el fortalecimiento que ha tenido el instituto, a lo largo de los años, se ha percibido en dos sentidos. En sentido positivo, ya que a través de su fortalecimiento se ha logrado notoriedad metropolitana nacional e internacional, colocando a Jalisco como un bastión del desarrollo metropolitano que es reconocido por sus buenas prácticas, considerado que el IMEPLAN “a través de los años se ha consolidado como la piedra angular de la coordinación metropolitana y la joya de la corona en cuanto a organismos e instituciones de este tipo en el país” (Galarza, 2021).

Pero, por otro lado y en sentido negativo, los municipios identifican que el fortalecimiento del IMEPLAN va más allá de lo intermunicipal. Generando dudas y reacciones de los municipios, pues se identifica que en momentos parece ejercer una doble función, los municipios por su parte

²⁷ Ejemplo de esta condición se encuentra el caso de Acatlán de Juárez, municipio que desde 2019 forma parte del AMG pero que no ha dado el paso para incorporarse al régimen metropolitano, pues al parecer del Director Jurídico del IMEPLAN, Alejandra Hernández, al municipio “además de que le tocaría entrar y reconocer no sólo la existencia de una junta de coordinación, IMEPLAN, de un consejo ciudadano, reconocer lo que ya existe en cuestiones de planeación y desarrollo, también implicaría que reconociera normas técnicas e integrarlas, son procesos administrativos y jurídicos que sí les impactan bastante y más cuando son municipios que quizá no tienen en ese punto el nivel que requieren para subirse al ritmo de lo que ya lleva la coordinación, porque tú no puedes esperar a un municipio, el municipio debe subirse y a veces nos ha tocado entender esa parte con Acatlán, no podemos jalarlo porque si no es su momento no es su momento” (Entrevista a Alejandra Hernández, 2021)

cuentan con estructuras organizacionales de planeación y gestión del territorio y el IMEPLAN cuenta con un gran equipo enfocado a la misma materia, faltando a los principios de la coordinación de Cejudo (2008), el ahorro y la no duplicidad de funciones. A su vez, producto de la afinidad del director del IMEPLAN Mario Silva con el gobernador Enrique Alfaro, se observa que la vocación del IMEPLAN ha abordado de manera preferente algunos temas, de los cuales, el propio director es protagonista, tal es el caso de la infraestructura de movilidad ciclista, las funciones de movilidad atribuidas al IMEPLAN, la gestión y cooperación internacional y el medio ambiente. Por último, se observa que el IMEPLAN se ha fortalecido, pero no ha velado por fortalecer a los municipios menores, los cuales carecen de asesoría y acompañamiento técnico que les hace más complicado el desarrollo de capacidades institucionales para atender el tema metropolitano.

5.1.2.3 Relación del IMEPLAN con los municipios

La última relación horizontal es la del IMEPLAN-municipio, en la cual se tiene una visión positiva de la respuesta de parte de todos los integrantes del AMG, incluso de Ixtlahuacán de los Membrillos, municipio que presenta los niveles más bajos de participación y ha declinado la posibilidad de presidir la JCM. Desde la dirección del IMEPLAN se interpreta que todos los municipios son igualmente importantes a palabras del propio Mario Silva “es como tener 10 jefes, no hay distinción, todos son igual de importantes y esenciales para el desarrollo metropolitano” (Entrevista a Mario Silva). A su vez, el IMEPLAN ha percibido una respuesta distinta en términos de asistencia de titulares, en la administración 2015 y 2018, donde los presidentes y presidentas asistían personalmente y mostraban mayor interacción, en éste último periodo 2018-2020 se identifica una baja participación de los titulares, lo que puede representar desinterés en la agenda metropolitana o dominio sobre la misma.

5.2 IDENTIFICACIÓN DE ROLES Y ACTORES QUE IMPACTARON EN LA JCM

Si bien ya abordamos las relaciones intergubernamentales, es hora de identificar roles y características de actores de la JCM. Recordemos que como lo planteó Agranoff (1993) dentro de las características de las estructuras implantadas contamos con la distribución de roles en donde cada actor puede contar con recursos y perseguir objetivos distintos. Por ello, se describen los roles de los participantes más destacados de la JCM, con el fin de contar con un mapa de actores que ayuden a explicar el sentido de las decisiones de la coordinación metropolitana de Guadalajara.

Los actores dentro de las relaciones intergubernamentales representan el centro de la interacción gubernamental. Por ello, conocer los roles que cada actor juega es trascendental para descifrar la dinámica interna y explicar las lógicas de comportamiento en lo individual y en grupo. Para este apartado se organizó el análisis de actores en dos grupos, por una parte los miembros de la fuerza política del PRI y por otra la fuerza política del MC. En ambos casos se contempló la participación de alcaldes, gobernadores y directores del IMEPLAN afines a cada grupo, lógica que se analiza a través de su participación donde podemos palpar los intereses y motivaciones, con el fin de conocer su posición dentro de la arena política metropolitana.

5.2.1 Fuerza política del PRI y su participación en la configuración y desarrollo metropolitano

La primera fuerza política que se aborda es la del PRI, partido que mantuvo la hegemonía política de México durante el siglo XX y que producto de la alternancia política que vivió el país y es especial Jalisco, que entre 1994 y 2012 estuvo dirigido por gobernadores del Partido Acción Nacional, tuvo que generar una nueva propuesta política. Para la elección de 2012 la nueva generación de gobernadores logró regresarle al PRI la fuerza y presencia política perdida (Infobae, 2020). Para el AMG no fue distinto, pues siete de los entonces ocho municipios miembros del área quedaron al mando de éste partido. Éste panorama acompañó los primeros trabajos del régimen metropolitano en Guadalajara y su comportamiento es analizado en tres posiciones, las municipales, las estatales y las metropolitanas, tal como se desarrolla a continuación.

5.2.1.1 Fuerza política del PRI a nivel municipal

Como primera incursión, es importante señalar que los municipios del PRI mostraron desde 2011 afinidad al tema metropolitano. Dicha afinidad se expresó a través del apoyo de los alcaldes de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque. De éste último municipio generando una participación proactiva en la primera etapa del SIDM.

Los trabajos que prepararon el camino para hacer posible la conformación de la JCM (primera instancia en instalarse), se reconoce, fueron impulsados en un primer momento a través de la disposición que Aristóteles Sandoval (Guadalajara), Miguel Castro (San Pedro Tlaquepaque) y Héctor Vielma (Zapopan) (Torres, 2017:190), quienes se mostraron afines a los proyectos de escala metropolitana al momento de ser presidentes municipales en la administración 2010-2012.

Una vez transcurrido el tiempo, Héctor Vielma adoptó un esquema de trabajo que lo separó del proceso de conformación metropolitana horizontal y se centró en la pugna por posicionar el proyecto de movilidad de tranvías con el que rivalizó ante el Gobierno de Estado y el alcalde tapatío (Torres, 2017: 141). Para Aristóteles Sandoval las prioridades cambiaron y al poner la mira y ganar el puesto ejecutivo del Gobierno Estatal, dejó de lado su participación en la etapa de conformación metropolitana, pues este actor adoptó sus propias lógicas, mismas que más adelante se vería en la necesidad de compaginar con las metropolitanas. Por su parte Miguel Castro, trabajó en conjunto con Marco Antonio Barba Mariscal, quien fuera diputado y presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano de la LIX legislatura, para posteriormente entregar la estafeta a Alfredo Barba Mariscal como presidente municipal, posicionando a San Pedro Tlaquepaque como el municipio con mayor interacción, interés y propuesta en la primera fase de conformación de instancias metropolitanas (Arellano, 2014b:106).

Producto de lo anterior, para la administración 2012-2015, la participación de los alcaldes priistas estuvo liderada por Alfredo Barba “Fredy”, quien fue el primer alcalde que presidió la JCM. Fredy en conjunto con Héctor Robles, entonces alcalde de Zapopan, y con el respaldo del resto de alcaldes metropolitanos, que en ese periodo eran mayoría, trabajó para posicionar a Alberto Orozco Ochoa como el primer director del IMEPLAN, quien por unanimidad logró ser elegido en 2014 como el primer titular de la instancia técnica (Meléndez, 2014).

Aunque la JCM se instaló en 2012, a lo largo de la administración 2012-2015 ningún otro presidente municipal mostró interés por promover alguna temática desde la JCM. En este periodo los procesos a destacar son la instalación del IMEPLAN y del CCM, ya que se hizo posible sin tener resistencia política.

Para la administración 2015-2018 los municipios metropolitanos pertenecientes al PRI fueron minoría y aunque para éste segundo momento el Gobierno Estatal mostró mayor interés por participar de las sesiones y decisiones, el liderazgo de los presidentes municipales no se sintió dentro de la JCM. Tonalá, El Salto e Ixtlahuacán mostraron disciplina y respondían al liderazgo de Aristóteles Sandoval y a la entonces representante del gobernador, Carolina Toro. Para actores como Myrna Llamas, funcionaria del IMEPLAN, el comportamiento de los alcaldes priista era muy “curioso” ya que observaba como “ellos se reunían, entre ellos mismos, antes de que empezara la junta, llegaban se reunían en un salón, todos se esperaban y como que platicaban, qué vamos a hacer, quién va a decir

qué, salían y entonces cada quién ya sabía cuál era su papel en la junta” (Entrevista a Myrna Llamas, 2021).

En el periodo 2018-2021 la fuerza política del PRI se vio debilitada al mínimo, pues el Gobierno del Estado se volvió naranja, dejando sólo una alcaldía priista, Ixtlahuacán de los Membrillos, municipio menor y de poco peso político y económico, dicho triunfo fue producto de la reelección de su alcalde Eduardo Cervantes. Éste actor ha mostrado poco interés en participar de la JCM y del resto de instancias, pues a lo largo de 6 años ha decidido no asumir la presidencia de la JCM, espacio para que cada municipio plantee sus necesidades y preocupaciones metropolitanas. A su vez, el alcalde y su equipo han tenido bajos índices de participación tanto de las sesiones, como en las mesas de gestión.

En este periodo el grupo político del PRI terminó por diluir su presencia, dejando el espacio libre a la fuerza política del MC, quien no sólo dominó con la mayoría de municipios metropolitanos, también contaron con el respaldo del gobernador. Como se muestra en la tabla 14, se da cuenta de las participaciones que tuvieron los alcaldes priistas a lo largo de la trayectoria de la JCM, las cuales son pocas.

Tabla 14.- Análisis de la participación de los alcaldes del PRI 2012-2020 en temas metropolitanos

Nombre del Actor	Municipio de procedencia	Administración	Reelecto	Participación relevante en la JCM
Alfredo Barba Mariscal	Tlaquepaque	2012-2015	No	Primer municipio que presidió la JCM y participó de la designación del primer director del IMEPLAN
Héctor Robles Peiro	Zapopan	2012-2015	No	Participó de la designación del primer director dl IMEPLAN
Ramiro Hernández García	Guadalajara	2012-2015	No	Ninguna
Jorge Arana Arana	Tonalá	2012-2015	No	Ninguna
Joel González Díaz	El Salto	2012-2015	No	Ninguna
Sergio Ramón Quintero	Ixtlahuacán de los membrillos	2012-2015	No	Ninguna
José Pastor Martínez	Juanacatlán	2012-2015	No	Ninguna
Sergio Armando Chávez	Tonalá	2015-2018	No	Ninguna
Marcos Godínez Montes	El Salto	2015-2018	No	Ninguna
Eduardo Cervantes Aguilar	Ixtlahuacán de los membrillos	2015-2018 2018-2021	Sí	Ninguna

Fuente: elaboración propia con base en la información de las entrevistas y de Torres (2017).

5.2.1.2 Fuerza política del PRI a nivel estatal

Por su parte el trabajo que mostró esta fuerza política a través del Gobierno del Estado en el periodo 2012-2018 fue liderada por Aristóteles Sandoval actor relevante en el desarrollo metropolitano. De quien se identificó un rol esencial a la hora de realizar las negociaciones y a través de su trabajo se hizo sentir el peso político de éste grupo.

Aristóteles Sandoval llegó a la gubernatura de Jalisco con la nueva propuesta del PRI, el apoyo de partido era prometedor ya que el 2012 las elecciones dieron como resultado la coincidencia de proyecto con el ejecutivo federal y con la mayoría de alcaldes de la AMG. A la par del arribo del gobernador el tema metropolitano tuvo presión social y académica, cómo se vio en el capítulo anterior, la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana se hizo presente y colocó el tema metropolitano en la agenda pública. Pese a que en los primeros tres años Aristóteles Sandoval no participó activamente de la JCM, una vez integrada la administración 2015-2018 el ejecutivo estatal participó del tema por las siguientes razones:

- Razón política: la relevancia del partido MC, la cual comenzó desde las elecciones de 2012 donde a pesar de que Aristóteles le ganó a Enrique Alfaro la gubernatura, el margen de diferencia fue pequeño y la división de los ciudadanos no pareció diluirse. A su vez, en 2015 la mayoría de alcaldes de la AMG incluida la capital del estado se volvieron naranjas. Demostrando que el respaldo y aceptación del partido MC a través del liderazgo de Alfaro constituían un contrapeso en la arena metropolitana.
- En el sexenio de Aristóteles los feminicidios, la desaparición de mujeres y hombres, las olas de violencia y la creciente delincuencia organizada hicieron evidente la necesidad de buscar nuevos modelos de seguridad, como el que ofrecía la Agencia Metropolitana de Seguridad (AMS), propuesta impulsada desde la JCM (UdeG Noticias, 2018).
- La nueva LGAHOTDU exigió a las entidades federativas realizar cambios en materia metropolitana, misma que modificó la forma de operar los recursos del Fondo Metropolitano. Los cuales debían ser gestionados bajo propuestas concretas con metodologías rigurosas, modelo originado en Jalisco a través de la instancia técnica, por lo que el IMEPLAN se volvió pieza clave para la gestión de recursos, hecho que hizo necesaria la participación del gobernador en la JCM y no sólo en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano (CODEM).

Por lo anterior podemos decir que el rol que tuvo Aristóteles Sandoval dentro de la JCM fue de colaboración política y cooperación diplomática. Pues el costo político que implicaba romper con los

trabajos metropolitanos afectaría directamente su gestión y lo hubiera podido colocar en una desventaja política.

5.2.1.3 Fuerza política del PRI a nivel metropolitano

Para el caso de los actores posicionados por parte el grupo político del PRI dentro del régimen metropolitano, está el caso de Alberto Orozco Ochoa quien en 2014 fue nombrado como secretario técnico provisional de la JCM, luego de ser integrante de la Comisión por la Coordinación Metropolitana donde participó del diseño y estructura del Estatuto Orgánico de las instancias y posterior Director del IMEPLAN.

A este actor se le identificó como un perfil político y con habilidades técnicas limitadas. La elección de éste director estuvo caracterizada por la premura, el descontento de la sociedad civil organizada y la falta de análisis por perfil. En la terna de donde fue elegido, se encontraban otros cinco perfiles: José de Jesús Pliego Martínez, Ana Lucía González Ibarra, José Carlos González Ibarra, Roberto Arias de la Mora y Mario Ramón Silva Rodríguez (El Informador, 2014).

El trabajo de éste director frente al IMEPLAN fue breve y no logró un avance significativo para las materias metropolitanas. Incluso, algunos actores identificaron el abandono y falta de objetivos del IMEPLAN en el periodo 2014-2015, aunado a que éste personaje fue señalado como operador del proyecto político del PRI y gozó de poca legitimidad tal como se abordó en el capítulo anterior. Pues como ya se mencionó él fue quien participó de la elaboración del estatuto orgánico de las instancias de coordinación metropolitana, hecho que no fue bien visto por la opinión pública por considerarlo como una acción poco ética. El rol que tuvo este actor dentro del desarrollo metropolitano se interpreta como un medio para dar vida a las estructuras metropolitanas de Guadalajara, hecho que sentó las bases institucionales de las instancias metropolitanas. A su vez, éste caso refleja el efecto político de las mayorías (en ese periodo del PRI), que lograron colocar a éste actor pese a no contar con legitimidad y no ser el mejor perfil para el puesto.

5.2.2 Fuerza política del partido MC y su participación en la configuración y desarrollo metropolitano

Para el partido MC su posicionamiento político en los últimos ocho años tuvo como plataforma de empuje la arena metropolitana. Pese a ser un partido de reciente renovación en Jalisco, ya que

mediados de 2011 dicho partido se dio a conocer como Movimiento Ciudadano, dado que una década antes había sido creado bajo el nombre de Convergencia, su poder y fuerza se han hecho presentes en las últimas elecciones. La presencia de éste partido, en el caso de Jalisco, se dio a través del liderazgo de Enrique Alfaro, quien junto a un grupo de amigos y con la buena relación con Dante Delgado (fundador del partido) lanzó una propuesta nueva que dio resultados muy favorecedores en Jalisco.

5.2.2.1 Fuerza política del MC a nivel municipal

Como vimos en apartados anteriores, las bases jurídicas y el posicionamiento de lo metropolitano en la agenda política, estuvo a cargo de Enrique Alfaro, quien desde la administración 2012-2015 (periodo donde estuvo fuera de algún puesto de gobierno) colocó el tema dentro del AMG, haciendo de lo metropolitano un compromiso de la ciudad. Como se puede observar en la tabla 15, el único presidente por el partido MC en la primera administración municipal fue Ismael del Toro, a quien se le identifica como mano derecha de Alfaro y quien adoptó una estrategia de trabajo por la coordinación metropolitana (*Boletines Tlajomulco, 01/10/2012*).

Tabla 15.- Análisis de la participación de los alcaldes del MC 2012-2020 en temas metropolitanos

Nombre del Actor	Municipio de procedencia	Administración	Reelect	Participación relevante en la JCM
Ismael del Toro Castro	Tlajomulco de Zúñiga y Guadalajara	2012-2015 y 2018-2021	No	Impulso de agenda de cambio climático y atención a grupos vulnerables
Enrique Alfaro Ramírez	Guadalajara	2015-2018	No	Impulsor de la agenda de seguridad
Pablo Lemus	Zapopan	2015-2018 y 2018-2021	Sí	Impulsor de la agenda de movilidad
Alberto Uribe	Tlajomulco Zúñiga	2015-2018	No	Impulsor de la agenda de vivienda
María Elena Limón	Tlaquepaque	2015-2018 y 2018-2021	Sí	Impulsora de la agenda de igualdad sustantiva y erradicación de violencia y grupos vulnerables
Héctor Álvarez Contreras	Zapotlanejo	2015-2018 y 2018-2021	Sí	Aceptó presidir por primera vez la JCM
Refugio Velázquez Vallín	Juanacatlán	2015-2018	No	Ninguna
Salvador Zamora Zamora	Tlajomulco Zúñiga	2018-2021	No	Impulsó la agenda de vivienda y medio ambiente
Juan Antonio González	Tonalá	2018-2021	No	Impulsó el tema de justicia cívica
Ricardo Zaid Santillán	El Salto	2018-2021	No	Presidió por primera vez la JCM
Adriana Cortes González	Juanacatlán	2018-2021	No	Presidir por primera vez la JCM

Fuente: elaboración propia con base en la información del IEPC proceso electoral, 2012, 2015, 2018.

Para el periodo 2015-2018 el grupo MC se manifestó con fuerza, al colocar a seis de los nueve alcaldes y alcaldesa en la metrópoli. Guadalajara, ciudad capital, estuvo a cargo de Enrique Alfaro; Zapopan, villa maicera, considerado como uno de los municipios que más recauda a nivel nacional a cargo de Pablo Lemus; el respaldo de María Elena Limón por San Pedro Tlaquepaque, primer mujer que llegó a la alcaldía de un municipio metropolitano; además de contar con Tlajomulco de Zúñiga, bastión emecista bajo la dirigencia de Alberto Uribe, quien fuera amigo y miembro cercano del equipo de

Alfaro; y por último, Héctor Álvarez en Zapotlanejo y Refugio Velázquez en Juanacatlán. Con este grupo la fuerza política del MC llegó a dar vida a la JCM y a todas las instancias metropolitanas.

Entre los resultados inmediatos de la presencia del MC y que se materializaron a inicios de este periodo, está la salida de Alberto Orozco, quien fue suplido por Ricardo Gutiérrez Padilla, fungiendo como el nuevo director del IMEPLAN desde 2015. Además, en este periodo los alcaldes de MC participaron activamente de la junta metropolitana en donde el sentido de sus decisiones siempre fue unánime.

Para el periodo 2018-2020 el partido MC logró ir más allá del control del AMG y colocó un gobernador, mayoría en el congreso local y presencia en el Congreso de la Unión. Para los alcaldes de MC la continuidad metropolitana fue sencilla gracias a la experiencia obtenida en encomiendas anteriores o como resultado de la reelección. En su mayoría los alcaldes ya contaban con alguna vinculación metropolitana, de los ocho alcaldes emecistas, destaca que Salvador Zamora había dirigido la Comisión de Asuntos Metropolitanos en el congreso local, Ismael del Toro, que si bien no fue reelecto, ya había presidido otro municipio metropolitano y había participado de la JCM. María Elena Limón, Pablo Lemus y Héctor Álvarez capitalizaron su experiencia metropolitana pues lograron su reelección. Estos hechos le sumaron fuerza al posicionamiento del partido frente la JCM, aunado al respaldo de Enrique Alfaro, fungiendo en este periodo como gobernador.

Si bien el rol de los alcaldes de esta administración se identifica como facilitadores del desarrollo de la agenda metropolitana y demostrar vocación metropolitana²⁸, también en ese periodo afloraron diferencias dentro del propio partido, caso específico la creación de la policía metropolitana, proceso que será abordado a detalle más adelante y que identifica que a diferencia del PRI, la disciplina de sus miembros no tiene el mismo comportamiento.

5.2.2.2 Fuerza política del MC a través de Enrique Alfaro

²⁸ “Esta generación de presidentes y presidentas municipales, particularmente con aquellos que se reeligieron y con los que tenían una vinculación con el tema metropolitano, aunque fuera su primera ocasión, el caso de San Pedro Tlaquepaque, el caso de Zapopan, el caso de Zapotlanejo, el caso de Ixtlahuacán de los Membrillos, Salvador Zamora en Tlajomulco que fue presidente de la Comisión de Asuntos Metropolitanos en el congreso local y en el congreso federal, Enrique Alfaro en el 2015 que le tocó ser autor de esta reforma constitucional. Es decir, había muchas personas, la propia presidenta María Elena Limón, que su permanencia o su llegada fue clave para que el funcionariado tuviera una vocación metropolitana y nos ayudó a hacer esta transición, porque fue mucho más sencillo poder darle formalización a las mesas a partir de que hay presidentes y presidentas municipales que tienen ya un seguimiento de los asuntos. Hay práctica metropolitana, es lo que trato de decir, y eso creo que es un efecto colateral de la reelección y la posibilidad de que haya continuidad en la formación de equipos técnicos en los municipios” (Entrevista a Mario Silva, 2021)

En el caso de Enrique Alfaro, su iniciativa de participar del tema metropolitano estuvo impulsada a través de su interés personal que manifestó desde 2008 y que más tarde transmitiría al grupo emecista. La formación académica de este actor lo hace afin a la vocación metropolitana, pues el urbanismo y el posicionamiento político, fueron una gran combinación que dio como resultado el impulso y creación de un espacio de discusión y trabajo intergubernamental, haciendo de la JCM, una plataforma de pesos y contrapesos para el Gobierno Estatal. Éste nuevo espacio de poder logró ser capitalizada por el partido MC, quien a través del trabajo de Enrique Alfaro y los alcaldes metropolitanos, sentó las bases del régimen metropolitano en Jalisco.

El papel que ha tenido el líder moral del partido MC se distingue en dos momentos bajo distintos roles, el primero de 2008 a 2018 y segundo de 2018 a 2020. En su primer rol, Enrique Alfaro mediante su participación en el congreso local promovió la declaratoria de AMG y diseñó una ley metropolitana, que en aquel entonces fue observada para después ser retomada, bajo el respaldo del PRD. Posterior a ello, con respaldo del grupo de MC, posicionó el tema metropolitano y se aseguró de que las bases quedaran dadas para que en 2015 la JCM tuviera listo el andamiaje institucional y normativo del AMG. En este tiempo Enrique Alfaro posicionó la agenda política metropolitana, la cual se volvió una extensión de su poder municipal. Ya que ser alcalde de Guadalajara representa un gran peso en las decisiones políticas del Estado, pero, esto no alcanza para generar un contrapeso. Sin embargo, consolidar y dirigir una mayoría dentro de un cuerpo colegiado de la JCM, le sirvió a este actor para conformar una plataforma de contrapeso. Éste hecho le dio impulso político a su carrera y lo perfiló como gobernador.

Para 2018-2020 las condiciones cambiaron, Enrique Alfaro consiguió llegar a la gubernatura y los municipios del AMG refrendaron mayoría. La JCM experimentó un trabajo menos protagónico y se dejó en manos del IMEPLAN el desarrollo de instrumentos metropolitanos. La participación de Enrique (como titular) en las sesiones de la JCM fue disminuyendo y a la par la de los alcaldes y alcaldesas. Por lo que la plataforma que constituyó dentro de la JCM, ya no era necesaria, pues Alfaro al contar con el control del Gobierno del Estado dejó de hacer uso de ése espacio para posicionar su agenda política.

Lo anterior dio como resultado que Enrique Alfaro en el ámbito metropolitano, haya tenido un rol de dominación política y coordinación metropolitana, pues cuando ha sido necesario ha utilizado a la JCM como una extensión de su agenda política. Como ejemplo está el caso del IMEPLAN,

instancia que ha sido fortalecida económicamente, en infraestructura, en el incremento de miembros y que ha estado los últimos 5 años dirigida por actores afines al proyecto del partido MC.

5.2.2.3 Fuerza política del partido MC a nivel metropolitano

Para 2015 posterior a los resultados electorales se llevó a cabo el primer acuerdo político del partido MC y del entonces gobernador del Estado Aristóteles Sandoval. Dicho acuerdo consistió en remover a Alberto Orozco del IMEPLAN y colocar a un hombre de confianza del partido MC, el perfil seleccionado fue Ricardo Gutiérrez, asesor político y ex vicerrector de la UdeG, quien participó de la campaña de Enrique Alfaro y demostró su afinidad política desde 2014 (*Marcatextos, 16/10/2015*).

Ricardo Gutiérrez Padilla llegó al IMEPLAN con compromisos específicos, sacar el Plan de Ordenamiento Territorial y el Programa de Desarrollo Metropolitano. Más adelante coordinó los trabajos y formó parte de la creación de la primera agencia metropolitana. Las tareas fueron realizadas y la dinámica del instituto tomó gran relevancia en la esfera pública y política.

La personalidad de Ricardo Gutiérrez estuvo identificada como protagónica y con un perfil político, puesto que los actores no pertenecientes al proyecto del partido MC lo percibieron como poco conciliador. Pero, por otro lado, el trabajo que éste director realizó fue acompañado y respaldado por los alcaldes de MC, quienes consideraban adecuada y necesaria la presencia de un actor gerencial y con las habilidades de negociación.

La estancia de Gutiérrez no duró lo previsto, en 2017 renunció al cargo argumentando conflicto de intereses, pues se decía que buscaba ocupar la rectoría en la Universidad de Guadalajara. Su salida coincidió con la polémica selección del jefe de la oficina de resiliencia, proceso que suscitó un desencuentro político que más adelante se detalla. El rol de éste actor fue dinamizar los procesos metropolitanos y con ello fortalecer la notoriedad pública y política de las instancias metropolitanas. A su vez, se identificó que a través del trabajo de Ricardo Gutiérrez la vocación metropolitana de los alcaldes y alcaldesas fue desarrollada y transmitida, pues la plataforma de la JCM fue identificada como importante y trascendente en las decisiones de la ciudad (*Entrevista a Sandra Vizcaíno, 2021*).

Una vez fuera Gutiérrez, el IMEPLAN comenzó a ser dirigido por Mario Ramón Silva, actor clave en el desarrollo técnico de la JCM y de las mesas y agencias metropolitanas. Este actor ha estado presente desde los inicios del régimen metropolitano desde otras funciones, a su perfil técnico se le suma su trayectoria de activista, pues participó como secretario técnico del Observatorio Ciudadano

de Movilidad y Transporte Público del Estado de Jalisco, y desde 1996 hasta 2015 fue integrante del Colectivo Ecologista Jalisco AC. En 2012 participó de la Comisión por la Coordinación Metropolitana para integrar las bases metropolitanas, en 2014 formó parte de la terna para ocupar el cargo de director del IMEPLAN en la cual perdió y en 2015 se unió al gobierno municipal de Guadalajara en el área de movilidad.

Para 2017, a través de un acuerdo político entre las dos fuerzas políticas se dio la llegada de Mario a la instancia técnica. En general su arribo fue considerado como un acierto y se percibió como un ajuste necesario para conciliar los asuntos de la junta, pues su antecesor llegó a generar un ambiente tenso.

Mario Silva a lo largo de su estancia en el IMEPLAN ha trabajado con sentido de causa, junto con un equipo de más de 60 personas ha logrado el desarrollo de instrumentos, herramientas y políticas que han colocado a la instancia entre las mejores prácticas nacionales en planeación metropolitana. Éste actor es el primer director en completar el ciclo de cuatro años frente al IMEPLAN. Su labor se ha caracterizado por la conciliación, el trabajo técnico y la búsqueda por el fortalecimiento de la institución.

Los trabajos de este director han contado con el respaldo político, económico y técnico del gobernador y de la mayoría de los alcaldes de MC que forman parte de la JCM. Pese a tener algunas consideraciones sobre la extralimitación de algunas atribuciones del IMEPLAN y sobre la línea dictada por el gobernador, los miembros de la JCM han logrado trabajar de forma armónica con éste personaje. El rol que se identifica es el de garantizar la consolidación del SIDM y con ello asegurar que los instrumentos y estructuras metropolitanas prevalezcan en el tiempo.

Una vez revisados los actores más destacados en la toma de decisiones de la JCM, se presentan de manera sintética dos de los momentos más controversiales que ha tenido la JCM donde el aras de buscar consenso en la toma de decisiones, se suscitaron encuentros y desencuentros en donde las fuerzas políticas de los actores se hicieron presentes. Tal es el caso del Proyecto de Convocatoria de Jefe(a) de la Oficina de Resiliencia Chief Resilience Officer (CRO) y el Proyecto de Adenda al Convenio Específico de Coordinación y Asociación Metropolitana para la Creación del OPD Policía Metropolitana de Guadalajara, procesos en los que hubo un mayor ejercicio de deliberación, negociación y exposición de posicionamientos, elementos que nos sirven para analizar la toma de decisiones y a su vez conocer la influencia de la condición política.

5.3 FORMACIÓN DE LA TOMA DE DECISIONES METROPOLITANA EN LA JCM

Con el fin de contribuir con un esfuerzo intelectual para describir el proceso de toma de decisiones de la JCM, se aborda un breve análisis político que puede referirse, según Pérez a dos enfoques:

El primero se refiere a la toma de decisiones incluyendo las relaciones interjurisdiccionales, y la trama de los actores relevantes ¿Quiénes y cómo se toman las decisiones, qué relaciones las sustentan? El segundo hace referencia a los problemas que no pueden ser resueltos dentro de las fronteras políticas locales y con intereses económicos que trascienden esas fronteras políticas, los actores políticos y económicos pueden ser capaces de unirse, en un régimen de gobierno (Pérez, 2007: 13)

El primer enfoque analizado parte de la dinámica formal, la cual se lleva a través de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la JCM y se plasma en las actas de sesión. El segundo enfoque parte de la dinámica informal, en la cual se analiza además de la versión que manifiestan las actas de sesión, se abordan los puntos de conflicto y las decisiones en donde el peso político y los intereses de algunos actores fueron manifestados.

5.3.1 Puntos de conflicto metropolitano, el caso de la Oficina de Resiliencia

A mediados del año 2016 Guadalajara fue elegida entre mil ciudades que participaron en la convocatoria como una de las 100 Ciudades Resilientes de la Fundación Rockefeller. Tras un proceso de selección quedaron definidas las ciudades que formarían parte del programa, de ellas, 17 pertenecen a América Latina y 4 están en México, incluida Guadalajara. El primer acercamiento de la fundación puso a disposición del AMG asesorías técnicas, logísticas y financieras para implementar las políticas y programas, la oportunidad de acceder a la plataforma de socios y aliados del ámbito público y privado que ayudan al desarrollo de estrategias, así como formar parte de la red global de ciudades resilientes (*Diario NTR*, 22/01/2017).

La recepción de la noticia fue favorable por parte del AMG, incluso la metrópoli se comprometió a reducir la contaminación ambiental, la mejora en la gestión de los recursos hídricos y de los sistemas de transporte público. Asuntos que se manifestaron como una de las prioridades del municipio de Guadalajara. Una vez avanzados los trabajos de colaboración, y a pesar de que la Fundación Rockefeller a inicios del año 2017 pidió al IMEPLAN se nombrara al gerente o jefe de resiliencia, fue hasta el mes de julio que se lanzó la convocatoria nacional. El perfil buscado por la fundación contemplaba que de profesión la persona contara con estudios relacionados con el urbanismo, además de contar con un amplio conocimiento del AMG, el manejo de datos y

capacidad de análisis. Adicionalmente, como requisito para participar en la convocatoria, se pidió que la persona no hubiera participado o contendido por un cargo público en los últimos 5 años, requisitos que redujeron el volumen de posibles participantes (*Diario NTR*, 25/01/2017).

Para mediados de agosto 2017 se contabilizaron 25 solicitudes, dando inicio al proceso de selección. Los días de aplicación de entrevistas y filtros, tanto la prensa como los propios candidatos señalaron la existencia de irregularidades en el proceso, pues se observaba que la información no llegaba a tiempo para todos y se consideró existieron omisiones de forma y poca claridad para justificar la eliminación de 20 de los 25 participantes (*Milenio*, 29/01/2017). Una vez reducido el grupo a 5 finalistas, la JCM se sentó a deliberar, al finalizar el mes de agosto se anunció que ya se tenía una resolución final. La JCM en un acto público y con la voz del entonces nuevo director Mario Silva, consideró como una amenaza contar con una oficina a cargo de un solo jefe, se argumentó que era necesario crear un área a cargo de un equipo amplio. Las críticas y observaciones de académicos, medios de comunicación y de los propios contendientes no esperaron y se calificó de simulación y poca seriedad a la JCM y al propio IMEPLAN.

Este conflicto fue abordado en las entrevistas a los actores que participaron del proceso, en donde la idea principal sobre el desacuerdo fue identificado como predominantemente político. El proceso de selección, los perfiles participantes, los fines y objetivos por alcanzar, se consideraron como adecuados. El proyecto representaba una oportunidad para generar proyección internacional y atender el tema del medio ambiente y el cambio climático bajo el acompañamiento técnico e intercambio de buenas prácticas. Pero, el momento en el que el proyecto llegó a la ciudad no favoreció el consenso de los miembros de la JCM.

Recordemos que en 2017 las condiciones políticas de la JCM se caracterizaron por la polarización. La configuración política estaba fragmentada, había mayoría de municipios metropolitanos del partido MC y a su vez el gobernador Aristóteles Sandoval y tres municipios más pertenecían al PRI. El director del IMEPLAN era Ricardo Gutiérrez a quien se le identificó por realizar un trabajo destacado pero protagónico que no a todos los miembros de la JCM agradaba, este actor trabajó bajo el respaldo de Enrique Alfaro respecto materializar las propuestas de campaña del mismo y a su vez fortalecer la agenda metropolitana del AMG.

Por lo anterior, el escenario de consensos requería de un acuerdo político de las dos fuerzas. Para ese entonces la experiencia de la JCM frente a temas de gran envergadura ya había demostrado

que los consensos entre las fuerzas políticas eran posibles, tal como se manifestó en la aprobación del POTmet en 2016 y la creación de la agencia metropolitana de seguridad que representaron un esfuerzo de deliberación y acuerdos metropolitanos. Sin embargo, para la oficina de resiliencia las condiciones y determinaciones de la JCM no lograron llegar a buen término por dos motivos, uno técnico y otro político.

Antes de describir los motivos, vale la pena rescatar la declaración oficial de la negativa a la conformación de la oficina que se publicó en 2017. Y que fue declarada por el IMEPLAN, a través de una solicitud de información donde se preguntó ¿por qué no se creó la oficina de resiliencia?, a lo que se obtuvo como respuesta:

Los integrantes de la JCM identificaron que la necesidad del desarrollo, construcción e implementación de la estrategia de resiliencia para el AMG, no podía recaer en una sola persona como se ha visto en otras ciudades, razón por la cual se concluyó el proceso el 22 de agosto de 2017 sin la elección de un candidato para ocupar el puesto (Respuesta 3 a solicitudes de información, 2021).

Como se aprecia el argumento público estuvo basado en un hecho que parecía loable, no poner en riesgo el desarrollo y construcción de la política de resiliencia. Pero, en los hechos la condición política de los miembros de la JMC afloró y se manifestó a través de las siguientes motivaciones:

- En lo técnico, el Director del IMEPLAN, Mario Silva, quien llegó justo en medio del conflicto. Mencionó que si bien el proyecto ofrecía una cifra atractiva, lo que no se consideraba es que el millón de dólares del que se pondría a disposición de la oficina de resiliencia, sólo se podría emplear para desarrollar estudios técnicos y para cubrir los honorarios del titular de dicha oficina. Dejando en manos de los miembros de la JCM, el financiamiento de la estructura organizacional que podría ejecutar las funciones de dicha oficina. Motivo por el cual, la viabilidad financiera formaba parte de las consideraciones que se presumió podría haber contribuido para la negativa. A su vez, se mencionó que el caso del AMG era único para la fundación, ya que el resto de ciudades participantes no estaban situadas como conurbación o agrupamiento de área metropolitana, por lo que el grado de complejidad que representaba el nombrar a un jefe tenía mayores tensiones de parte de los miembros.
- En lo político, los actores coinciden al resaltar que ésta situación ocurrió por incompatibilidad entre Aristóteles Sandoval y Enrique Alfaro acerca del perfil a

seleccionar, aunado a que desde el inicio hubo incompatibilidad en el mecanismo de convocatoria, el cual fue por concurso y no por designación directa como el grupo del PRI buscaba. Para este proceso los municipios metropolitanos participaron de forma activa, hecho que se tradujo en la propuesta de diversos perfiles, todos respaldados por algún miembro de la JCM. Dicho interés hizo aún más compleja la selección, sin embargo, días antes de concluir el proceso la contienda que inició con 25 perfiles, se redujo a 3, terna en la que no se encontraba el perfil del Gobierno del Estado, que buscaba que Alberto Orozco Ochoa, anterior director del IMEPLAN, fuera el jefe de la oficina de resiliencia. Pero, el proceso de selección evidenció que dicho perfil no se encontraba entre los mejores evaluados, por tal motivo se generó el disenso.

5.3.2 La conformación de la Policía Metropolitana

La Agencia Metropolitana de Seguridad (AMS) nació en medio de un fuerte jaloneo político que logró poner a prueba la condición política de los miembros de la JCM. El trabajo que desarrolló dicha agencia estuvo caracterizado por su bajo impacto a pesar de la alta expectativa inicial. La designación de Marco Valerio Pérez Gollaz estuvo influenciada por Enrique Alfaro. El objetivo de ésta agencia era el de crear políticas públicas para mejorar las condiciones de seguridad y su carácter era de coordinar acciones de los municipios miembro de la JCM.

Las expectativas sobre la AMS no duraron en diluirse. En 2017 los trabajos de la agencia estuvieron enfocados en generar un diseño e integración de estrategias a partir de propuestas de incorporación tecnológica, perspectiva de género y análisis académico de seguridad. Además, se inició un laboratorio de políticas públicas que buscaba producir estrategias en el tema. Sin embargo, el saldo de estos proyectos tuvo un efecto mínimo y no constituyó una alternativa de coordinación.

Para 2018 la AMS fue objeto de fuertes críticas, ya que a más de un año de su instalación, seguía sin generar políticas públicas que involucraran a los municipios o que tuvieran efecto sobre ellos. El extitular Marco Valerio argumentó que hizo falta presupuesto y que eso mermó el alcance de los trabajos. Por lo que la promesa de que la AMS fuera una pieza clave para las estrategias de seguridad del Estado fracasó.

A inicios de 2019 la AMS experimentó un periodo de pausa, mismo que terminó en julio del mismo año donde la JCM propuso la firma del convenio para la creación del OPD Policía Metropolitana, organismo que pretendía suceder a la AMS. En ese mes los alcaldes metropolitanos de MC y el gobernador del mismo partido, experimentaron su primer desencuentro político interno, mismo que estuvo protagonizado por María Elena Limón, Enrique Alfaro y Pablo Lemus.

La negativa de María Elena Limón por realizar la firma del convenio, evidenció que el instrumento propuesto había sido poco discutido y que municipios como Tlaquepaque y Zapopan no estaban de acuerdo con algunas disposiciones que en él se planteaban. Días antes a la firma del convenio, los presidentes María Elena Limón y Pablo Lemus en las sesiones previas de la JCM (ejercicio de deliberación interno) manifestaron estar en desacuerdo con algunos elementos del convenio, principalmente por las condiciones del financiamiento, la falta de un plan de trabajo, la ausencia de una estructura de mando clara, la cesión del cuerpo policial y la transferencia de recursos materiales y financieros, consideraciones que se argumentó, ponían en riesgo la autonomía de los municipios. Por tal motivo, ambos presidentes propusieron generar contrapropuestas, para Pablo Lemus el cambio y acuerdo del convenio se pactó inmediatamente, para María Elena Limón no fue así, ella pidió se analizara más a fondo el convenio, petición que no fue escuchada por la JCM que el 26 de julio de 2019 firmó el convenio sin la presencia de Tlaquepaque.

La versión del gobernador Enrique Alfaro, sobre la ausencia de la alcaldesa de Tlaquepaque, fue que él desconocía el motivo por el que no se había presentado a la firma y rechazó que los subsidios federales que reciben los municipios estuvieran en riesgo. Por su parte María Elena Limón declaró “El proceso como se ha llevado la policía metropolitana carece de transparencia, claridad y certeza”, además publicó un pliego de puntos que definieron el posicionamiento del municipio en donde se planteaba “que la coordinación de los gobiernos para la seguridad pública metropolitana se convierta en un instrumento ciudadano de seguridad, lo cual no requiere la conformación de una OPD, sino un modelo claro y voluntad política”, “No vamos a tomar decisiones en materia de seguridad, sin escuchar a policías y mandos de las corporaciones. Su experiencia y su opinión son valiosas en el diseño de un modelo que busca integrar a todas las policías metropolitanas” (Twitter @MaElenaLimon, 2019).

La ausencia de Tlaquepaque, que al inicio parecía cosa menor para el gobernador, terminó generando ruido suficiente al punto que el convenio firmado quedó cancelado y sin efecto (*El*

Informador, 20/08/2019). Para el mes de agosto la propuesta de convenio tomó otra ruta, entre las propuestas estaba la transformación de la AMS a policía metropolitana, la agencia pasaría a ser el apéndice técnico y por lo tanto no habría necesidad de crear un nuevo OPD, por lo que el modelo sufría un cambio sustantivo, además de que se aseguraba que el municipio no perdería a su cuerpo operativo. Dichas modificaciones se derivaron del diálogo que Enrique Alfaro buscó tener con María Elena Limón, pues la alcaldesa junto con un cuerpo de asesores jurídicos, académicos y técnicos trabajó en una contrapropuesta para mejorar las condiciones del municipio, logrando que de nueva cuenta se circulara el convenio de adenda de la AMS donde los trabajos de los municipios en materia de seguridad contarán con un esquema compartido sin arriesgar su autonomía.

Para septiembre de 2019 la policía metropolitana inició sus funciones, la promesa de funcionamiento estuvo basada en el financiamiento federal de más de 500 millones de pesos, recursos que no llegaron al AMG. Este argumento se utilizó para justificar la inacción de la policía metropolitana, la cual terminó siendo un cuerpo de 63 elementos de diversos municipios que forman parte de un grupo de élite que en sus propias palabras “se la pasan encerrados, no hemos hecho ningún servicio de alto impacto y nadie nos quiere apoyar” (*El Debate*, 02/07/2020).

Por lo que podemos observar, los conflictos de la JCM han estado protagonizados tanto en escenarios de pluralidad política, como en donde hay gobiernos del mismo proyecto político. El avance de los temas de agenda política han logrado aprobaciones, pero eso no ha garantizado su desarrollo y alcance de resultados. Las condiciones políticas de cada municipio pueden ser capitalizadas por el actor a la hora de tomar decisiones, incluso yendo más allá de un grupo de respaldo político.

CONCLUSIONES

Esta investigación concluye que en la coordinación metropolitana, a partir del caso de estudio, está influenciada por la condición política en dos vías; por un lado, la toma de decisiones es catalizada y facilitada por acuerdos entre distintos órdenes de gobierno y por el otro, hay una disparidad que acentúa las asimetrías entre los integrantes federales, estatales y municipales. De ahí que las RIG estén en función del grado de influencia económica o política de quienes participan e integran los órganos metropolitanos donde se toman las decisiones.

Una vez revisada la primera parte de éste estudio donde se abordó la estructura conceptual, normativa, teórica y el desarrollo de estudios previos, podemos afirmar que a pesar de que en México no existe la posibilidad de crear un gobierno metropolitano, propuestas como la Junta de Coordinación Metropolitana (JCM) se adaptan a la normatividad y, a su vez, hacen frente a los efectos del fenómeno metropolitano, mismo que al haber sido escasamente atendido en el pasado, demanda con urgencia la generación de estructuras que reviertan la incapacidad de los gobiernos para atender de forma articulada los retos de la ciudad.

Por su parte, la revisión empírica revela que en la trayectoria de la JCM se han presentado diversos aprendizajes que acompañaron a los actores en las distintas etapas de la instancia. En la etapa inicial de 2012 a 2015, el proceso de diseño y creación de las instancias del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDM) puso a prueba la capacidad de organización de la junta, y aunque fue lento, la encomienda despertó el interés de grupos internos que impulsaron el andamiaje institucional del régimen metropolitano. Posterior a ello, se experimentó el proceso de desarrollo de 2015 a 2018, donde la participación paso de ser protocolaria a ser deliberativa, en esta etapa se observó mayor interés y propuesta, los grupos políticos mostraron su capacidad de influencia política, pese a ello, los productos propuestos y generados no tuvieron los resultados esperados. Finalmente, se identificó que la junta se encuentra en una etapa de ajuste, 2018-2021, en la cual el liderazgo político se mostró menos flexible y dejó en manos de la instancia técnica la dirigencia de trabajos de la junta, lo que generó de nueva cuenta, participaciones protocolarias en donde los titulares de la junta delegan su responsabilidad y trabajan en complemento con los proyectos del gobierno estatal.

Por lo anterior y a través de las distintas etapas de integración, desarrollo y ajuste de la dinámica política de la JCM, se confirma que la condición política de los integrantes de la junta influye en la toma de decisiones, y fortalece las RIG, pues logra el involucramiento de actores que, de no formar

parte de la JCM, tendrían menos probabilidades de generar dicha colaboración. Pero, al mismo tiempo, en términos de RIG, se agudizan las asimetrías de los miembros que cuentan con menor acumulación de condiciones políticas, económicas, financieras y de competitividad, lo que deja a los municipios menores y de baja condición política fuera de la posibilidad de influir a la hora de tomar decisiones.

Para presentar los argumentos que sustentan la afirmación de que la condición política de los integrantes de la JCM influye en la toma de decisiones y fortalece las RIG, se presentan los siguientes hallazgos:

- 1) La JCM logró a lo largo de su trayectoria, contar en la mayoría de sus sesiones con la asistencia de los representantes de los tres órdenes de gobierno y de las instancias metropolitanas, factor que favorece la celebración de sesiones.
- 2) La participación de los miembros de la JCM ha mejorado a lo largo del tiempo y se identifica que en escenarios de pluralidad política existe mayor interés e intercambio de ideas a la hora de decidir. Ejemplo de ello, está el periodo 2015-2018 en donde la fuerza del PRI y del partido MC se manifestó a manera de grupos con posicionamientos igualmente importantes, pues la necesidad de consenso favoreció el acuerdo y negociación.
- 3) La JCM puede y ha sido usada como plataforma de contrapeso político, cuando existen diferentes partidos entre la mayoría de municipios metropolitanos y el Gobierno del Estado, lo que incentiva el diálogo entre éstos órdenes de gobierno.
- 4) A través de la dirigencia, propuesta y aprobación de la JCM se han desarrollado estructuras técnicas y normativas, que han sido producto del trabajo compartido, en el cual se unifican visiones, mecanismos y políticas metropolitanas, que no sólo tienen un impacto municipal, sino que trascienden a la escala gubernamental.
- 5) La JCM ha mantenido sus funciones de forma ininterrumpida y a lo largo de los años ha incluido a más miembros con voz y voto, lo que demuestra una mayor apertura.
- 6) Tanto para los municipios centrales y secundarios, como para el gobierno estatal y las instancias metropolitanas, el intercambio de buenas prácticas ha mejorado las condiciones de su propio desarrollo y se identifica que los trabajos presentados ante la JCM mejoran la comunicación, en algunas materias, entre gobiernos que interactúan.
- 7) Aunque la JCM se instaló en el año 2012, dicha estructura es producto del desarrollo y práctica metropolitana anterior, la cual ha mejorado y se ha formalizado a lo largo del tiempo, por lo

que el fortalecimiento de las RIG a través de la junta reforzó el trabajo generado en la metrópoli.

Por su parte, la afirmación de que la condición política de los integrantes de la JCM influye en la toma de decisiones como factor de disparidad que acentúa las asimetrías entre los integrantes de la JCM que cuentan con menor acumulación de condiciones políticas, económicas, financieras y de competitividad, se presentan los siguientes hallazgos:

- 1) Los municipios entre sí, identifican que existe una desventaja de condiciones para los municipios con menor condición política que, en caso de los municipios menores, hace casi imposible la participación constante y el desarrollo institucional y normativo. La distancia, su geolocalización, el reducido recurso financiero, humano y material parecieran las causas más obvias, pero detrás de esas limitaciones estructurales se observa que los temas metropolitanos que se atienden en la junta, mesa o agencia metropolitana no representan las lógicas de esos municipios, lo que se percibe por los municipios, como centralización del trabajo de las instancias metropolitanas.
- 2) Como condición expresa en la ley, las decisiones de la junta deben ser aprobadas por consenso. Este hecho ha colocado a los municipios con menor condición política en escenarios de imposición, pues a pesar de que su participación en las mesas de gestión metropolitana es baja, los productos aprobados por la junta son llevados a los ayuntamientos sin contar con la oportunidad de aplicar observaciones, mejoras, adiciones o nuevos enfoques, ya que se argumenta que dicho proceso se lleva dentro de las instancias metropolitanas, por lo que la centralización del proceso reduce la posibilidad de participación a éstos municipios.
- 3) La condición política de la estructura de los municipios menores es directamente proporcional a la participación mostrada en la JCM y en el resto de las instancias auxiliares. No contar con una evaluación y metodología clara para la actualización de la agenda metropolitana ha mantenido temas genéricos que no aterrizan propuestas integradoras. En 2019 se creó la agencia de bosques urbanos y Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapotlanejo, El Salto, Juanacatlán y Zapotlanejo, en 2021 no cuentan con dichos bosques.

Comportamiento político

Producto del desarrollo de las entrevistas semiestructuradas, se pudo observar que el trabajo realizado dentro de la JCM ha mostrado tener una influencia dominante de parte del partido MC, ejercida por su líder regional, Enrique Alfaro. Desde su creación, el tema metropolitano ha estado posicionado por éste actor y su grupo político. Sus múltiples trabajos han demostrado que sus representantes políticos cuentan con vocación metropolitana, lo que permea a tu vez al grupo de funcionarios que conforma a las instancias metropolitanas, quienes también responde al mismo grupo político. Del hecho anterior se desprenden dos implicaciones; por una parte se observa que algunas propuestas y decisiones que promueven las instancias metropolitanas, que pueden o no tener validez técnica, obedecen a los intereses de Enrique Alfaro y de algunos miembros cercanos, por lo que la imparcialidad y objetividad no se garantiza; y por otra parte se percibe que ésta práctica constituye un riesgo para la consolidación del SIDM, pues la falta de mecanismos de control debilita a la institución y hace más lenta su institucionalización.

A su vez, se identifica que el posicionamiento del partido MC en los asuntos metropolitanos, estuvo revestido de alta legitimidad política, pues éste partido, en sus inicios, se apoyó de asociaciones y asambleas ciudadanas que agruparon a distintos perfiles de participación. Tal como sucedió con la Asamblea para la Gobernanza Metropolitana, que si bien no consideró exclusivamente miembros afines al recién creado partido MC, sí estuvo dirigida para empujar el tema que dio vida al posicionamiento político de Enrique Alfaro, el cual integró como eje la participación ciudadana que buscó desmarcarse de la idea de partido político, concepto que en ese momento sufría una crisis en la representación política.

El comportamiento de los integrantes del partido MC dentro de la JCM, ha mostrado que algunos miembros del grupo político no necesariamente mantienen un comportamiento disciplinado, lo que beneficia la deliberación de los temas y hace posible que aunque no se cuente con otra fuerza política en ciertos periodos, el sentido de las decisiones no sólo este en función de un solo posicionamiento. Tal como ocurrió con María Elena Limón, que estando al frente de un municipio secundario como lo es San Pedro Tlaquepaque, logró posicionarse frente al tema de la policía metropolitana, revelando la fragilidad de los acuerdos metropolitanos cuando el consenso no es alcanzado.

Por su parte el PRI a lo largo de su incursión metropolitana, mostró que la fortaleza de éste partido se presentó a través de la disciplina de participación. Misma que se hizo presente de forma clara en las sesiones de la JCM, en donde su sentido de participación, se manifestó por bloque, en donde hizo valer su peso político.

Implicaciones en la política pública

Los hallazgos y resultados obtenidos a través del estudio de una institución o instancia como la JCM, ayudan a mostrar que la definición y diseño de políticas públicas metropolitanas, invariablemente está sujeta a las condiciones políticas, económicas, financieras y normativas de los actores participantes, pero también, a sus intereses. Lo anterior, se presenta debido a que las materias metropolitanas convergen en lo urbano, donde lo municipal se traslapa principalmente con lo metropolitano y lo Estatal, pues es ahí donde hay una amplia gama de temas y a su vez se enfrentan las limitaciones de las materias concurrentes y exclusivas.

La definición en México sobre las posibilidades de asociación intermunicipal y los alcances de la actuación urbana, ponen al Gobierno del Estado y a los municipios a trabajar sobre procesos en los que aún no se distingue la línea divisoria, pero que por medio de convenios y espacios de trabajo, como la JCM, se logra generar un trabajo coordinado. Este trabajo le ha servido a Jalisco para posicionarse en el desarrollo de estructuras metropolitanas, lo que ha sido reconocido por otras entidades federativas como buena práctica, sin perder de vista que éste modelo aún se encuentra en la etapa de ajuste y consolidación.

La JCM a lo largo de las tres administraciones municipales y del cambio de gobernador, demostró que la toma de decisiones adoptada por sus miembros refleja de manera coincidente las expresiones de la racionalidad limitada. Lo anterior se constata por medio del avance de la agenda metropolitana, misma que presenta un avance poco significativo en las materias metropolitanas, pero que se ha complementado con los temas propuestos por los municipios miembro, temas que se han puesto en marcha a través de las mesas de coordinación, las cuales reflejan las necesidades e intereses individuales y que en la mayoría de casos son complemento del actuar municipal.

Las otras conclusiones

Como se expuso en el primer capítulo, en México se observa que el fenómeno metropolitano ha generado diversas respuestas gubernamentales que van desde la legislación, el fortalecimiento y

creación de marcos normativos e institucionales, hasta la creación de políticas públicas para financiar, regular y articular instancias que atiendan los problemas transterritoriales que acarrearán las áreas metropolitanas.

Por su parte, los estudios desarrollados en la materia de coordinación metropolitana mostraron cómo el fenómeno metropolitano se vuelve un problema metropolitano al momento en que los gobiernos se vuelven incapaces de generar esta cooperación y coordinación, agudizando con ello el desarrollo de los espacios metropolitanos que demandan políticas públicas intergubernamentales. A su vez, a través del marco teórico de las Relaciones Intergubernamentales, se expuso la importancia del elemento humano dentro de las decisiones gubernamentales, cobrando aún mayor relevancia en esquemas como la JCM, donde la materia metropolitana por momentos se escapa del deber y se limita a la voluntad de sus integrantes.

En el tercer capítulo se mostró que los instrumentos de la política pública metropolitana federal, inspirados en la práctica regional de Jalisco, respaldados principalmente por el Fondo Metropolitano y el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, han demostrado ser importantes para las entidades, pero aun así son insuficientes. En Jalisco, desde una década antes y por propuesta regional, se operaron éstos instrumentos, sin embargo su impacto no ha pasado de fortalecer los proyectos estatales y de atender necesidades clientelares que distan mucho del desarrollo metropolitano. Por su parte, la propuesta del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano descansa en una estructura amplia que suma el componente político, técnico y social, mismo que en su conjunto ha mantenido a Jalisco como un referente en la planeación urbana nacional.

En el cuarto capítulo, se abordaron las condiciones de estructura municipal de los miembros de la JCM, observando que a partir de la categoría de municipios centrales, secundarios y menores se confirma que los municipios con baja condición política, que tienen menor desarrollo económico, coincidencia política, financiamiento propio y desarrollo de competitividad y población, son los municipios con menor participación e influencia de las decisiones metropolitanas. Además se observa que el comportamiento de las redes de política dificulta la participación de los actores con menor condición política y además beneficia la centralización del proceso metropolitano, haciendo que los actores dominantes coloquen su agenda política por sobre la agenda gubernamental y pública.

Por su parte, el quinto capítulo a través de las entrevistas realizadas reveló la importancia de los roles de los actores que han transitado en la JCM. La identificación de liderazgos, la forma en la que se relacionan los actores y los intereses que persiguen, han mostrado cómo las RIG se manifiestan, se desarrollan y cambian. Por medio del análisis de los momentos de toma de decisión se pudo observar que los escenarios de pluralidad enriquecen el debate metropolitano, incluso cuando la mayoría de miembros están de acuerdo, la búsqueda del consenso ha puesto a prueba la necesidad de la junta por mantener la coordinación, teniendo como resultado la generación de mayores espacio de dialogo, tal como lo requirió el caso de la policía metropolitana.

Si bien se logró un acercamiento interesante a las relaciones intergubernamentales y los actores de la JCM, las condiciones de tiempo y coyuntura de crisis de salud y económica limitaron el acercamiento a las relaciones informales de los actores de la JCM que se buscaba reflejar. Por lo que el marco teórico de las RIG se quedó cortó en el desahogo de la recolección de datos, que aunque partió de una muestra grande, no llegó a centro de los procesos alternos que guardan mayores elementos de negociación, comportamiento político y social de los actores que incluso formalmente no figuran en los documentos, las actas o los mandatos gubernamentales, pero que participan de las decisiones de la metrópoli.

La agenda de investigación que se desprende de este estudio parte de explorar los escenarios de pluralidad y conocer qué elementos incentivan de mejora manera la participación de los actores políticos miembros de la arena metropolitana. Además, abre la posibilidad de dar seguimiento a los trabajos metropolitanos y conocer en qué medida la colocación de funcionarios afines al proyecto político dominante de la instancia metropolitana, favorece el desarrollo de trabajos y la generación de acuerdos. Y por último, se hace importante analizar si la JCM que fungió como plataforma de contrapeso político en el AMG en 2016, puede volver a generar éste efecto sin contar con un liderazgo fuerte como el de Enrique Alfaro, quien a su vez pone a pensar sobre el futuro que le espera al partido MC en las futuras elecciones.

Consideraciones e implicaciones presentes y futuras

Entre la serie de complejidades que enfrentan los gobiernos a la hora de buscar el tratamiento del fenómeno metropolitano, a lo largo de este estudio se pudieron observar consideraciones que al ser atendidas pueden mejorar el escenario metropolitano y entre las situaciones se observó que:

- Hace falta promover la transformación de los espacios de representación que reduzcan las asimetrías entre los actores interesados, pues a pesar de que en una misma área puedan existir disparidades significativas en los perfiles socioterritoriales, se debe trabajar para lograr la alineación de intereses comunes mediante marcos normativos e institucionales sólidos y certeros que no dependan sólo de la voluntad política y que logren evitar el abandono institucional por razones políticas.
- Lo que deja claro que para mejorar el tratamiento de las metrópolis se deben articular las acciones gubernamentales y sociales que permitan crear nuevas perspectivas, las cuales reflejen la ruta de gestión y a su vez aproveche la experiencia y el conocimiento colectivo, con el fin de lograr la adaptación de modelos que delimiten el margen de expresión política y que garanticen la consolidación de agendas comunes y acciones formales que mejoren las condiciones de vida urbana.
- En el caso específico de México podemos identificar que existe una brecha amplia entre el andamiaje normativo e institucional de las distintas entidades federativas, incluso entre las mismas zonas metropolitanas, las cuales han tenido tratamientos distintos, pues su configuración atiende a lógicas y necesidades diferentes, lo que hace evidente que no existen planes y programas federales para dirigir e incidir en la organización y fortalecimiento de estas áreas.
- Para el caso el marco normativo que faculta la creación de las estructuras de asociación municipal, es importante reconocer que en el país se han logrado avances significativos a lo largo del tiempo, la mayor respuesta ha sido de los municipios del ámbito semiurbano y rural, pues son los municipios urbanos quienes presentan mayor resistencia a la coordinación, pues la asimetría entre sus perfiles políticos, económicos y sociales ha contribuido a mantener la fragmentación y dificultar la consolidación del esquema de coordinación metropolitana.
- Por su parte, es vital fortalecer los mecanismos de participación social en los asuntos de la metrópoli que haga posible transitar a la gobernanza metropolitana. Actualmente, el país presenta muy bajos niveles de participación debido a que se aprecia poca oferta de mecanismos para incentivar la co-creación de políticas públicas, además la iniciativa social ha tenido malas experiencias en la recepción de propuestas que se presentan ante los congresos o incluso ante las propias instancias metropolitanas.

Por lo tanto, podemos afirmar que el problema de la gestión metropolitana en México parte de las fallas en el diseño institucional derivado de la fragmentación institucional entre los municipios y los gobiernos estatales y federales. Lo que demanda transitar a instituciones sólidas que fortalezcan la atención del fenómeno metropolitano, y de esta forma se puedan lograr políticas públicas metropolitanas integrales que atiendan problemas comunes y mejoren la calidad de vida de todos los miembros de la ciudad.

REFERENCIAS

- Bolaños, Rodrigo y Franco, Arturo (2021). El impuesto predial: una oportunidad que todos dejan pasar, Ethos: laboratorio de políticas públicas, 01 de febrero de 2021.
- Casar, Maria Amparo y Maldonado, Claudia (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. México: Centro de Investigación y Docencias Económicas, pp. 1-28.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2021) Consultada el 16 de enero de 2021
- Congreso del Estado de Jalisco (2009). Decreto 23082/LVIII/2009
- Congreso del Estado de Jalisco (2011). Decreto 23486/LIX/2010
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2018) Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2015, primera edición.
- Secuencia de acuerdos derivados de las reuniones de la Junta de Coordinación Metropolitana, Control de acuerdos de la Junta de Coordinación Metropolitana 2014-2021.
- Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitanas (18/02/2014) consultado el 10 de marzo de 2021.
- Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) (2021) Actas de sesión de la Junta de Coordinación Metropolitana en drive año 2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019 y 2020 consultado en: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/0B1EtwXfEauwUV0ZuVE1XT2ZrU00?resourcekey=0-PHIw3EE3w2obMaMosojweA>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (Inegi). Encuesta Intercensal 2015. Apartado de población por municipio. México:INEGI.
- Iracheta Canecorta, Alfonso (2018). Evaluación de Procesos del Fondo Metropolitano del Estado de Jalisco 2017. Guadalajara, Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco y Centro EURE de estudios territoriales y políticas públicas, pp. 1-87

Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (2021) Consultada el 23 de febrero de 2021.

Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMEJ) (2021) (Legislatura 13 de enero de 2011, actualizado al 27/02/20) consultada el 21 de marzo de 2021.

Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano (publicado el 31 de enero de 2020) consultado el 8 de marzo de 2021.

ONU-HABITAT. (2017). *Guadalajara Metropolitana Prosperidad urbana: oportunidades y propuestas*. Guadalajara Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco.

OCDE (2001). Executive Summary, en *Citys for Citizen. Improving Metropolitan Governance*, París: OCDE.

Orozco, Mariana y Palmerin Alejandro, (2011). Reporte de la gestión del Fondo Metropolitano. México: Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP).

SHCP (2011) Reglas de operación del Fondo Metropolitano. México: Diario Oficial de la Nación.

Bibliografía

Agranoff, Robert (1992). “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en Mauricio Merino (coord.). *Cambio político y gobernabilidad*. Conacyt -Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.

Agranoff, Robert (1993). Las relaciones intergubernamentales y el estado de las autonomías. *Política y Sociedad*. pp. 87-105.

Agranoff, Robert (1997). “La Relaciones y la gestión intergubernamental”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto, *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universal Textos, pp. 125-170

Aguilar, Luis Fernando (1993). *Los problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

____ (2010). “Introducción”, en Luis F. Aguilar (comp.). *Política pública*. Biblioteca básica de administración pública. México: Siglo XXI editores.

____ (2017). *Gobernanza Metropolitana*. Guadalajara, Jalisco:Universidad de Guadalajara.

Arnau Jaume y Bono Roser (2008). Estudios longitudinales, modelos de diseño y análisis, *Escritor de Psicología* vol. 2, núm. 1, pp. 32-41.

- Allison, Graham (2007). “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Luis F. Aguilar. *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. pp. 119-174.
- Amparán, Aquiles Chihu (1998). La teoría de los campos en Pierre Bourdieu, *Polis*, Universidad Autónoma de México pp. 179-198 consultado el 12 de julio de 2021 en la liga: http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/POLIS/1998/Polis-1998-180.pdf
- Arellano Ríos, Alberto (2014A). La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional, *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral, vol. 14, núm. 23, pp. 33-70.
- _____ (2014B). La condición política de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México. *Estado, gobierno y gestión pública*, núm 23, pp. 89-119.
- _____ (2016). “El entorno político de la Coordinación en el Área Metropolitana de Guadalajara” , en Arellano Ríos, Alberto, *La coordinación metropolitana en el sistema federal: experiencias y trazos institucionales*. Zapopan: El Colegio de Jalisco A.C. pp.75-103.
- _____ (2018). “La coordinación metropolitana en México: un balance desde la política pública”, en Roque Bernal, Omar Ernesto y Calderón García, José David, (coord.). *Problemáticas Urbanas en México. Transformaciones territoriales retos y perspectivas desde el ámbito local*. México: Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo. pp. 35-52.
- Arellano Ríos, Alberto y Árias de la Mora, Roberto (2013). “El Área Metropolitana de Guadalajara: travesía, política y gestión metropolitana”, en Arellano Ríos, Alberto y Ortiz Barba, Ismael *Coordinación y Gestión Metropolitana en Jalisco*. Puerto Vallarta, Jalisco: Universidad de Guadalajara, pp. 27-59.
- Arellano Ríos, Alberto y Rivera Pahuá Yazmín (2011). Asociacionismo municipal y medio ambiente. La junta intermunicipal del río Ayuquila”, Jalisco. *Espacios Públicos*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 14, núm.31, mayo-agosto, pp. 32-56.
- Arias Patricia (2010). 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, pp. 21-46.
- Arias de la Mora, Roberto (coord.) (2013). *Coordinación Metropolitana y Gestión Pública Municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arias de la Mora, Roberto (2013). “La gestión metropolitana en Guadalajara”, en Arellano, Alberto, *La gestión metropolitana casos y experiencias de diseño institucional*, México D.F.: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y El Colegio de Jalisco, pp. 79-109

- Arias de la Mora (2017). “La coordinación metropolitana en el contexto del federalismos mexicano: el caso del Estado de Jalisco” en Carrera Hernández, Ady. P. (coord.) *El municipio ante la crisis del federalismo mexicano*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C, grupo mexicano de redacción, pp. 77-96.
- Asuad Sanén, Normand Eduardo (2000). *Un ensayo sobre planeación metropolitana: El modelo metropolitano los requerimientos metodológicos de análisis y del proceso de planeación*. México, Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Baltar, Fabiola y Gorjup María Tatiana (2012). Muestreo mixto online: una aplicación en poblaciones ocultas, *Intangible Capital*, vol. 8, núm. 1, pp. 123-149.
- Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza y Universidad Textos.
- Bertranou, Julián (2020) “Una nueva intergubernamentalidad en la gestión de la movilidad y el transporte” en Pando, Diego (comp.) *La administración pública en tiempos disruptivos*. Buenos Aires Argentina: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, , pp. 53-62.
- Borja, Jordi (2004). “Informe sobre gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual”. González de Alba, Ligia, Compí, *Desafío Metropolitano*. Estado de México:Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 29-87.
- _____ (2007). Revolución y contrarrevolución en la ciudad Global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. *EURE*, Santiago de Chile, vol.33 núm. 100, pp. 35-50.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus.
- Blank, León (1990). “El proceso de toma de decisiones en las organizaciones”, en Blank, León, *La administración de organizaciones, un enfoque estratégico*. Colombia: Universidad del Valle, pp. 1-28
- Cabrero Mendoza, Enrique y García Del Castillo, Rodolfo (2001). *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, Segundo Congreso IGLOM, *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*, México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México.
- Cameron, David (2001). The Structures of Intergovernmental Relations. *International Social Science Journal*. vol. 53, núm. 167, pp. 121-127.

- Carbonell Sánchez, M. (2014). *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. Estado de México: Miguel Angel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carrera Hernández, Ady. Patricia (coord.) (2005). *Hacia un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales: caso de estudio Valle Santiago*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Carrera Hernández, Ady Patricia y Martínez Tiburcio, María Gabriela (2018). *Elementos de una política pública que promueva eficazmente las intermunicipalidades en el Estado de México*. Estado de México: Instituto Hacendario del Estado de México.
- Cohen, Michael, March, James y Olsen Johan (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y Política Pública*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, vol. XX, núm. 02, julio-diciembre pp. 247-290.
- Coutinho, Maria Eugenia (2020). “Las estructuras importan. La relevancia de la organización estatal para las políticas públicas en tiempos de incertidumbre” (o la “nueva normalidad”), en Pando, Diego (comp.) *La administración pública en tiempos disruptivos*. Buenos Aires Argentina: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública , pp. 117-132.
- De Alba, Felipe (2006). Fragmentación institucional en México: la saturación del espacio político y la acción. *Provincia*. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes de Mérida Venezuela, núm. 16, Julio-septiembre, pp 109-159.
- Díaz Aldret, Ana (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Reforma y democracia*. Estado de México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, núm. 71, junio, pp. 121-154.
- Espejel Mena, Jaime (2015). “Las Relaciones Intergubernamentales: concepto y tendencias”. En Espejel Mena, Jaime (coord.) *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*, México: Fontamara, pp. 17-57.
- Fausto Brito, Adriana, (2012). “El primer anillo suburbano y las colonias originalmente informales en el área metropolitana de Guadalajara”, en Jiménez Huerta, Edith Rosario y Cruz Solís, Heriberto (coords.). Seminario Internacional *Superada la informalidad, nuevos desafíos: políticas para las colonias populares consolidadas*. Universitaria. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
- Fayol , Henri. (1968). *Administración Industrial y General* . México: Herrero Hermanos.

- Fix Zamudio, Héctor (1992). *La Justicia Constitucional, Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917*, en su septuagésimo quinto aniversario, México: Universidad Autónoma de México.
- García, Israel. (19 de junio de 2019). El embrollo de Ismael del Toro y de Pablo Lemus. Guadalajara, Jalisco, México; *A fondo, pensamiento por la libertad*.
- Garrocho ,Carlos y Sobrino, Jaime. (1995). *Sistemas metropolitanos: nuevos enfoques y perspectivas*. México: El colegio mexiquense.
- Garza Villareal, Gustavo (2006). “Características socioeconómicas y gestión de las metrópolis en México”, en Borjas Benavente, Adriana y Bucio Escobedo, Mónica (coord). *Importancia social, económica y territorial de los fenómenos metropolitanos*. México D.F: Centro de estudios sociales y de opinión pública.
- González Arellano, Salomón y Larralde Corona, Adriana Helia (2019). La forma urbana actual de las zonas metropolitanas. *Estudios Demográficos y Urbanos*. Cuajimalpa, México: Universidad Autónoma Metropolitana, vol.34, núm. 1, enero-abril pp.11-42.
- González Herrera, Gerardo, Kunz Bolaños, Ignacio y Villaseñor Manzanedo, Horacio (2017). Legalidad contra legitimidad en la institucionalización del Área Metropolitana de Guadalajara en en Carrera Hernández, Ady. P. (coord.) *El municipio ante la crisis del federalismo mexicano*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A.C, grupo mexicano de redacción.
- González, Ligia (2004). “Agenda de trabajo legislativa metropolitana”, en González, Ligia. (comp.) *Desafío Metropolitano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 11-28.
- González Ligia y Eibenschutz Roberto (2009). “Introducción”, en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia, (coords.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*. México: Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 5-36.
- Guillen Tonatiuh y Ziccardi Alicia (2004). “Introducción: parámetros de la reforma municipal en México”, en Guillen Tonatiuh y Ziccardi Alicia (coords.) *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, México: Universidad Nacional Autónoma de México: Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa.
- Guillén, A., Sáenz, K., Badii, M. H., y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 4(1). [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

- Guzmán Gil, Pedro Daniel y Becerril Sánchez, Teresa (2018). “La gestión metropolitana en el desarrollo urbano de la Zona Metropolitana de Toluca” en Rosales Ortega, Rocío, Mercado Celis, Alejandro, Sánchez Almanza, Adolfo, Amparo Tello, Dagoberto y Venegas Herrera, Carmen, (coords.). *Teoría, impactos externos y políticas públicas para el desarrollo regional*, México: Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores. pp. 706-732.
- Guzmán Gil, Pedro Daniel y Becerril Sánchez, Teresa (2019). El desarrollo de capacidades institucionales ante los retos de la coordinación metropolitana en México: el caso de Toluca, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Urbanos*, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, vol.4, núm. 4, pp. 1-22.
- Guzmán Gil, Pedro Daniel (2019). Gestión y gobernanza en el desarrollo metropolitano de Toluca 2011-2018, Tesis doctoral, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Grimaldo Lorente, Jaime y Rangel Guerrero, Carlos (2003). Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de Gobierno Federal Provincial. *Provincia*, Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes, núm.10, enero- diciembre, pp. 38-52.
- Herbert, Simon (1972). *El comportamiento Administrativo. La toma de decisiones y la organización administrativa*. Madrid: Aguilar.
- Herrera, Luis (15 de 02 de 2020). La simulación de la policía metropolitana. *Reporte Índigo*. Recuperado el 16 de marzo de: <https://www.reporteindigo.com/reportes/la-simulacion-de-la-policia-metropolitana-resultados-seguridad-evaluacion-politicas/>
- Hernández Díaz, Ana María (2006). Relaciones Intergubernamentales. *Espacios públicos*. Toluca, México : Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 9, núm. 18, pp. 36-53.
- Iracheta Canecorta, Alfonso (2003). Gobernabilidad en la Zona Metropolitana del Valle de México. *Papeles de Población*. México: El Colegio Mexiquense, núm. 36, pp. 2011-2039.
- _____ (2006). “Metrópoli y gobernanza”, en Borjas Benavente, Adriana y Bucio Escobedo, Mónica (coords.) *Importancia social, económica y territorial de los fenómenos metropolitanos*. México D.F: Centro de estudios sociales y de opinión pública.
- _____ (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, El Colegio Mexiquense: Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2016). “Estudio Introductorio Metropolización y Gobernanza” en Iracheta, Alfonso. *Metrópolis y gobernanza*. México: Siglo XXI, pp. 13-42.

- Jiognant, Alfredo (2012). *Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político. Revista mexicana de sociología*, vol. 74, núm. 4, pp. 587-618.
- Jouve, Bernard y Christian Lefèvre (2004). *Metrópolis Ingovernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Madrid, España: Ministerio de Administración Pública, INAP.
- Kunz, Ignacio y González, Gerardo (2015). “Gobernanza metropolitana: Más allá del voluntarismo”, en Eibenschutz, Roberto y Ramírez, Blanca. *Repensar la metrópoli II*. México: Universidad Autónoma de México, pp. 365-378
- Kunz, Ignacio y González, Gerardo (2019). ¿Es posible la gobernación metropolitana en México?, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México: Universidad Autónoma de México, núm. 235, pp. 463-494.
- Lara, Josefina (2020). Contradicciones y paradojas del modelo de gestión urbana en el área metropolitana de Guadalajara Jalisco, México. *Cadernos Metrópole*, vol, 22, núm. 47, pp. 41-60.
- Lindblom, Charles (1996). La ciencia de salir del paso, en L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*, México: Miguel Angel Porrúa, pp.201-225.
- March, James y Olsen, Johan (1984). The new institutionalism: organizational factor in political life, *The American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3, pp. 734-749.
- Marsh, David y Rhodes, R.A.W. (1992). “Policy Communities and Issue Networks”, en Marsh, David y Rhodes, R.A.W (eds.). *Beyond Typology*, pp. 249-268.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1992). *La Administración Estatal y Municipal de México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Méndez, José Luis (1997). “Estudio Introductorio”, en Wright, Deil, *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio (2014). “La políticas públicas: orígenes y rasgos principales”, en Merino, Mauricio, *Políticas Públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos*. Gobierno y Políticas Públicas, CIDE, pp. 8-32.
- Mesa, Pablo. (2021). Reflexiones sobre la ciudad de Buenos Aires. El fenómeno metropolitano. *Revista Mestiza*, Universidad Nacional Arturo Jauretche. Consultado el 10 de enero de 2021 en <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/el-fenomeno-metropolitano/#:~:text=Por%20Pablo%20Mesa&text=El%20fen%C3%B3meno%20metropolitan%20no%20es,%2C%20ge%C3%B3grafos%2C%20soci%C3%B3logos%20y%20economistas>.

- Minzberg, Henry (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires: el ateneo.
- Moodie, G (1996) “La política trata del gobierno”, en Leftwich, A., *Qué es la política, la actividad y su estudio*, México DF: Fondo de Cultura Económica (Tezontle), pp. 45-69.
- Moreno Pérez, Salvador (2006). La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. México, núm. 9, septiembre, pp. 1-35.
- Morlino, Leonardo, (1985). *Cómo ambian los regímenes políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Moya Fonseca, Luis Antonio (2015). Implementación e impacto del fondo metropolitano: análisis comparado de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Valle de México. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Orellana, Arturo (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. *EURE*, Santiago de Chile, vol. XXXV, núm. 104, abril, pp. 101-120.
- Paiva, Antonio (2001). Panorama Metropolitano en Latinoamérica: Argumentos para la gestión metropolitana. *Revista Urbana*. Caracas, Venezuela, pp. 59-67.
- Pérez Torres, Daniel E (1999). “El reto de legislar y administrar las zonas metropolitanas y ejemplos internacionales” en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia. (coords.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 69-90.
- Pírez, Pedro (2004). Buenos Aires: la ciudad metropolitana y gobernabilidad. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 20, núm. 3, pp. 423-427.
- _____ (2007). "Para (re) pensar la gestión metropolitana (con sesgo político), en Territorios Metropolitanos, México: Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 1, pp. 7-24.
- Clara Moctezuma, Gerardo, Ramírez Chávez, Mario, Martínez Fisher, María Guadalupe y De la Rosa, Julio (2018). La relevancia de las relaciones intergubernamentales en la planeación y gestión del desarrollo urbano en el Valle de México. *Parlamento Abierto: la voz ciudadana*, VII legislatura de la asamblea legislativa del distrito federal, México: Instituto de Investigaciones Parlamentarias.
- Ramírez de la Cruz, Edgar (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*. México, vol. 27, núm, 2, pp. 491-520.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (1999). Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas. *Espiral*, Guadalajara Jalisco: Universidad de Guadalajara, vol. VI, núm. 16, pp. 187- 125.

- Ramírez, Víctor (2009). “Fortalezas y debilidades del marco legal para la acción metropolitana” en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia, (coords) *El legislativo ante la gestión metropolitana*. Miguel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 69-90.
- Ramos García, José (2002). Gestión Intergubernamental y capacidad estratégica en el desarrollo local y regional fronterizo. *Región y Sociedad*, vol. XIV, núm. 25, pp. 153 – 196
- Repetto, Fabian (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. TOP. Pp. 111-124
- Ríos Checa, Lenin Cuauhtémoc (2006). “Coordinación metropolitana y cambio institucional: el caso del Instituto de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara”. Tesis de maestría. El Colegio de Jalisco.
- Rosas Ferrusca, Francisco Javier (2016). Relaciones intergubernamentales y gobernanza metropolitana: hacia una perspectiva integral. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. *Revista IAPEM*, México, D.F, núm. 94, pp. 125-145.
- Rosique Cañas, José Antonio (2009). “Gestión Metropolitana: la importancia de las instituciones en para el desarrollo de las ciudades en la era de la globalización” en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia, (coords.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*. Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 171-190.
- Rodríguez López, Bladimir (2014). Inventario de la normatividad Estatal en torno a la coordinación metropolitana en Mexico. *Academia. Edu*, México: Universidad de Guadalajara, consultado el 11 de marzo de 2021 en la liga: https://www.academia.edu/6676949/Inventario_de_la_normatividad_Estatal_en_torno_a_la_coordinacion_metropolitana_en_Mexico
- Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique (2001). Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rodríguez Oreggia, Eduardo y Tuirán Guitierrez, Rodolfo (2006). La cooperación intermunicipal en México, barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y política pública*, vol. XV, núm. 2, pp. 392-409.
- Rodríguez R, Claudía Marcela (2013). Las relaciones intergubernamentales (RIG) herramienta fundamental para la descentralización y reforzamiento de la gobernanza. *Gestión y Políticas Públicas*, pp. 157-167.

- Rosenbaum, Allan y Rodríguez, Cristina (2011). Gobierno local y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina. *Contextualizaciones latinoamericanas*. Guadalajara:Universidad de Guadalajara, núm.4, enero-junio, pp. 1-25.
- Rosiles Javier (2020). Fondo Metropolitano: distribución y aplicación en México. *Estudios de Políticas Públicas*. Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, vol. 6, núm. 1, pp. 108-132.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher (2010). “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y aclaraciones”, en Sabatier, Paul, *Teorías de los procesos de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press, pp. 203-238.
- Salinas, Luis Alberto (2017). Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política. *Papeles de Población*, vol. 23, núm. 91, pp. 143-169.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2015). “Las relaciones intergubernamentales en la transición política”, en Espejel Mena, Jaime (coord.) *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*, México, Fortamara, pp. 89-114.
- Sánchez Bernal, Antonio (2011). “Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal de Jalisco”, en García del Castillo Rodolfo y Arsaluz Solano Socorro (coords.) *Gobiernos Municipales: desarrollo, cohesión social y democracia participativa*, México: Grupo editorial Hess, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, pp. 195-214.
- Santín del Río, Leticia (2002). “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional de territorio”, en Santín, Leticia (coord.). *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: Sedesol, Indesol y Flacso, pp. 147-202.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2013) Proyecto de transporte masivo de pasajeros en la modalidad de tren ligero entre los municipios de Zapopan, Guadalajara y Tlaquepaque, Senermex Ingeniería y Sistemas SA de CV y Consultoría de Tránsito y Transportes SC y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Sulmont, Denis (2015). Antología Denis Sulmont, en *Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*. Consultado el 11/02/2021 en la liga <https://leasulmonthaak.wixsite.com/antologiadenis/analisis-organizacional>
- Taylor , Frederick (1968). *Principios de la administración científica* . México: Herrero Hermanos.

Torres Verdín, Arturo Doroteo (2017). Geopolítica y la agenda metropolitana de Zapopan del 2004 al 2015, Tesis de maestría, Zapopan: El Colegio de Jalisco.

Ugalde , Vicente. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios demográfico y urbanos*, vol. 22, núm. 2, pp. 443-460.

Unikel, Luis, Ruiz, Crescencio y Garza, Gustavo (1976). El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras. México: El Colegio de México.

Wario Hernández, Esteban (2004). “Guadalajara, medio siglo de gestión metropolitana”, en González de Alba, Ligia, (comp.) *Desafío Metropolitano*, Estado de México: Universidad Autónoma de México, pp. 29-87.

____ (2009). “Instrumentos y experiencias de coordinación metropolitana en México, el caso de Guadalajara”, en Eibenschutz, Roberto y González, Ligia, (coords.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*. Miguel Ángel Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 103-115.

Wright, Deil. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Colima, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

Zapata Cortés, Olga Lucía. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de Derecho-Estud*, Medellín, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia, vol. LXX, núm. 156, pp. 325-344.

Zarza, Daniel (1996) Una interpretación fractal de la forma de la ciudad. *Cuadernos de investigación urbanística*, Madrid: Instituto Juan de Herrera.

Zerpa de Kirby, Yubeira Beatriz (2016) Lo cualitativo, sus métodos en ciencias sociales. *Sapienza organizacional*, vol. 3, núm. 6, pp. 207-230.

Entrevistas realizadas por la autora: María Isela Vázquez Espinoza

Aburto Hernández, Luis Armando (2021) Jefe de Proyectos del Gobierno Municipal de Acatlán de Juárez, Guadalajara, Jalisco, 18 de mayo, (realizada de forma virtual).

Arias de la Mora, Roberto (2021) Presidente de El Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco, 8 de junio, (realizada de forma virtual).

Hernández Satillán, Alejandra Guadalupe, Titular de la Unidad Jurídica, Zapopan, Jalisco, 01 de junio, (realizada de forma presencial).

Hernández Reveles, Luis (2021) Director de Vinculación Metropolitana del Gobierno Municipal de San Pedro Tlaquepaque, San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, 21 de abril, (realizada de forma presencial).

Llamas Villanueva, Lilia Myrna (2021) Directora de la Unidad Administrativa del IMEPLAN, Zapopan, Jalisco, 31 de mayo, (realizada de forma presencial).

Martínez Mendiola, Cesar Hugo (2021) Secretario General de Tonalá, Tonalá, Jalisco, 10 de mayo, (realizada de forma presencial).

Naranjo Castellanos, Jesús Ernesto (2021) Director General de Protección y Sustentabilidad Ambiental de Tlajomulco de Zúñiga, Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, 27 de abril, (realizada de forma presencial).

Olivares González, Adriana Inés (2021) Profesora Investigadora de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 17 de mayo, (realizada de forma virtual).

Rosas Ríos, Javier Omar (2021) Director de Control de la Edificación de San Pedro Tlaquepaque, San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, 12 de mayo, (realizada de forma presencial).

Silva Rodríguez, Mario Ramón (2021) Director del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara, Zapopan, Jalisco, 31 de mayo, (realizada de forma virtual).

Villaseñor Manzanedo, Horacio (2021) Profesor en la maestría en Gestión de Gobiernos Locales en la Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 28 de mayo, (realizada de forma virtual).

Vizcaíno Meza, Sandra Graciela (2021) Regidora electa de Zapopan, Zapopan, Jalisco, 10 de junio, (realizada de forma presencial).

Zárate Hernández, Miguel (2021) Regidor y presidente de la comisión de asuntos metropolitanos de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, 17 de mayo, (realizada de forma presencial).

Zavala López, Erika Crystal (2021) Directora de educación para la vida de la Secretaría de Educación Jalisco, Guadalajara, Jalisco, 13 de mayo, (realizada de forma virtual).

Hemerografía

Almejo Hernández, Rubén y Campos Sánchez, Mariana (2012) Curso de Delimitación de Zonas Metropolitanas, Consejo Nacional de Población y Secretaría de Gobernación, consultado el 15 de marzo de 2021 en la liga: <http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/Delimitacion%20de%20Zonas%20Metropolitanas%20-%20Campos%20Sanchez%20Marian.pdf>

Cervantes, Nivia (2016) Potmet refleja fallas y la prisa política, El Diario NTR, 18 de octubre de 2016, consultado el 18 de abril de 2021 en la liga: https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=53828

Cerna, Cecilia (2018) Agencia Metropolitana de Seguridad; no falló, no fue suficiente el presupuesto: Marco Valerio, Lider informativo 919, 10 de diciembre de 2021, consultado el 3 de marzo de 2021 en la liga: <https://lider919.com/agencia-metropolitana-de-seguridad-no-fallo-no-fue-suciente-el-presupuesto-marco-valerio>

Chávez Ogazón, Víctor (2018) Desaparece Agencia Metropolitana de Seguridad, El Occidental, 19 de noviembre de 2018, consultado el 22 de marzo de 2021 en la liga: <https://www.eloccidental.com.mx/local/desaparece-agencia-metropolitana-de-seguridad-2687154.html>

Chávez, Víctor (2019) Falta de transparencia, la causa por la que Tlaquepaque no se une a la policía metropolitana, El Occidental, 26 de julio de 2019, consultado el 08 de abril de 2021 en la liga: <https://www.eloccidental.com.mx/local/falta-de-transparencia-la-causa-por-la-que-tlaquepaque-no-se-suma-a-la-policia-metropolitana-3954355.html>

Congreso del Estado de Jalisco (2019) Se transfieren atribuciones del Instituto de movilidad al IMEPLAN, Congreso del Estado de Jalisco, LXII legislatura, 09 de abril de 2019, consultado el 19 de abril de

2021 en la liga: <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/se-transfieren-atribuciones-del-instituto-de-movilidad-al-imeplan>

El Informador (2017) Gutiérrez Padilla salió de IMEPLAN por conflicto de interés: Alfaro, El Informador 21 de junio de 2017, consultado el 12 de abril de 2021 en la liga: <https://www.informador.mx/Jalisco/Gutierrez-Padilla-salio-de-Imeplan-por-conflicto-de-interes-Alfaro-20170621-0041.html>

El Informador. (2017). Jalisco sube al cuarto lugar en competitividad. El Informador, 11 de diciembre de 2021, coconsultado el 19 de octubre de 2019, de <https://www.informador.mx/Jalisco-sube-al-cuarto-lugar-en-competitividad-l201712110004.html>

El Informador (2019) La agencia metropolitana de seguridad se integra al nuevo cuerpo de policía, El Informador, 20 de agosto de 2019, consultado el 13 de mayo de 2021 en la liga: <https://www.informador.mx/jalisco/La-Agencia-Metropolitana-de-Seguridad-se-integra-al-nuevo-cuerpo-de-Policia-20190820-0133.html>

El Informador (2019) Crece competencia para obtener recursos del fondo metropolitano. El Informador, 28 de abril de 2019, consultado el 29 de enero de 2021 en la liga: <https://www.informador.mx/Crece-competencia-para-obtener-recursos-del-Fondo-Metropolitano-l201904280001.html>

El Informador (2021) Pese a reactivación, no despegan viajes de la línea 3 del Tren, El Informador, 10 de junio de 2021, consultado el 15 de junio de 2021 en la liga: <https://www.informador.mx/Pese-a-reactivacion-no-despegan-viajes-de-Linea-3-del-Tren-l202106100001.html>

El respetable (2020) Hugo Luna, 14 de octubre de 2019, consultado el 7 de marzo de 2021 en la liga: <http://elrespetable.com/tag/hugo-luna/>

El Respetable (2020) Marco Valerio, El Respetable, 11 de febrero de 2021 consultado el 16 de marzo de 2021 en la liga: <http://elrespetable.com/tag/marco-valerio/>

García Solís, Georgina (2018) Aristóteles Sandoval reconoce fallas en su estrategia de seguridad, UdGtv, 07 de febrero de 2021, consultado el 24 de abril de 2021 en la liga: <https://udgtv.com/noticias/jalisco/aristoteles-reconoce-fallas-seguridad/>

Gobierno de Tlajomulco (2016) Anuncian alcaldes del AMG creación de agencia metropolitana de seguridad este mes, Noticias Tlajomulco, 01 de octubre de 2016, consultado el 13 de abril de 2021 en la liga: <https://www.tlajomulco.gob.mx/noticias/anuncian-alcaldes-del-amg-la-creacion-de-la-agencia-metropolitana-de-seguridad-este-mes>

Gutiérrez, Elsa Martha (2018) Urgen reformas adicionales para el IMEPLAN en Jalisco, Milenio, 09 de noviembre de 2018, consultado el 21 de abril de 2021 en la liga: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/urgen-reformas-adicionales-para-el-imeplan-en-jalisco>

Gutiérrez, Elsa Martha (2019) Sin acuerdo por adeudos a la Agencia Metropolitana de Seguridad, Milenio, 26 de septiembre de 2019, consultado el 11 de marzo de 2021 en la liga: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/sin-acuerdos-por-adeudos-a-la-agencia-metropolitana-de-seguridad>

Marcatextos (2015) Alberto Orozco Ochoa sale del IMEPLAN, por acuerdo político, Marcatextos 03 de octubre de 2015, consultado el 12 de abril de 2021 en la liga: <http://marcatextos.com/alberto-orozco-ochoa-sale-del-imeplan-por-acuerdo-politico/>

Marcatextos (2015) Enrique Alfaro impone a Ricardo Gutiérrez Padilla en IMEPLAN. Marcatextos, 16 de octubre de 2015, consultado el 19 de abril de 2021 en la liga: <https://marcatextos.com/enrique-alfaro-impone-a-ricardo-gutierrez-padilla-en-imeplan/>

Meléndez, Violeta (2014) Alberto Orozco es el director del IMEPLAN, El Informador, 05 de marzo de 2014 consultado el 15 de abril de 2021 en la liga: <https://www.informador.mx/Jalisco/Alberto-Orozco-es-el-director-del-Imeplan-20140305-0116.html>

Meléndez, Violeta (2017) Buscan director de resiliencia para Guadalajara, El diario NTR, 25 de enero de 2017, consultado en 08 de abril de 2021 en la liga: https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=62652

Ornelas, Víctor Hugo (2017) Agencia Metropolitana de Seguridad, a cargo de Marco Valerio Pérez, Milenio, 27 de enero de 2017, consultado el 22 de marzo de 2021 en la liga: <https://www.milenio.com/estados/agencia-metropolitana-seguridad-cargo-marco-valerio-perez>

Osorio, Enrique (2020) Truena Policía Metropolitana de Jalisco, Agencia reforma: debate, 02 de julio de 2020, consultado el 06 de mayo de 2021 en la liga: <https://www.debate.com.mx/guadalajara/Truena-Policia-Metropolitana-de-Jalisco-20200702-0146.html>

Prensa Jalisco (2016) Nombra gobernador a Carolina Toro Morales como subsecretaria de planeación, Prensa Jalisco, 15 de agosto de 2016, consultado el 19 de abril de 2021 en la liga: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/44037>

Ramírez, Claudia (2020) La foto maldita del “nuevo PRI” y Peña Nieto: los gobernadores que terminaron prófugos, presos y asesinados, Infobae, 18 de diciembre de 2020, consultado el 18 de julio de 2021

en la liga: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/18/la-foto-maldita-del-nuevo-pri-y-pena-nieto-los-gobernadores-que-terminaron-presos-profugos-y-asesinados/>

Ramírez Gallo, Arturo (2015) Termina ciclo de Alberto Orozco, llega Ricardo Gutiérrez a IMEPLAN, Milenio, 15 de octubre de 2015, consultado el 10 de abril de 2021 en la liga: <https://www.milenio.com/estados/termina-ciclo-alberto-orozco-llega-ricardo-gutierrez-imeplan>

Ramírez, León (2021) Qué son la mayoría absoluta, la mayoría calificada y cómo está compuesta la Cámara de Diputados actualmente, Animal Político, 7 de junio de 2021, consultado el 15 de julio de 2021 en la liga: <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/que-es-mayoria-absoluta-simple-amlo/>

Red Arquitectura (2011) Guadalajara ratifica convenio de coordinación metropolitana, ITESO: Universidad Jesuita de Guadalajara, 29 de agosto de 2011, consultado el 15 de marzo de 2021 en la liga: <https://blogs.iteso.mx/arquitectura/tag/asamblea-por-la-gobernanza-metropolitana/>

Rivas Uribe, Rodrigo (2021) Con reforma, buscan obligar a la coordinación metropolitana en Jalisco, El Informador, 10 de marzo 2021, consultado el 16 de abril de 2021 en la liga: <https://www.informador.mx/jalisco/Con-reforma-buscan-obligar-a-la-coordinacion-metropolitana-en-Jalisco--20210310-0078.html>

Saldaña Henry (2017) Realizan la primera Junta de Coordinación Metropolitana, Canal 44; Universidad de Guadalajara, 09 de junio de 2017, consultado el 15 de abril de 2021 en la liga: <https://udgtv.com/noticias/jalisco/realizan-la-primera-junta-coordinacion-metropolitana/>

Serrano Íñiguez, Sonia (2018) Tendrá el AMG que pelear por recursos, El Diario NTR, 26 de enero de 2018, consultado el 08 de abril de 2021 en la liga: https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=91219

Transparencia Tlajomulco (2012) Un Gobierno en Movimiento, encabeza Ismael del Toro en Tlajomulco, Transparencia Tlajomulco, 01 de octubre de 2012, consultado el 12 de abril de 2021 en la liga: <https://transparencia.tlajomulco.gob.mx/prensa/un-gobierno-en-movimiento-encabezar%C3%A1-ismael-del-toro-en-tlajomulco>

Lider Informativo (2018). Agencia Metropolitana de Seguridad; no falló, no fue suficiente el presupuesto: Marco Valerio, nota consultada el 10 de junio de 2021 en <https://lider919.com/agencia-metropolitana-de-seguridad-no-fallo-no-fue-suficiente-el-presupuesto-marco-valerio>

Sitios web

Biblioteca virtual del Congreso del Estado de Jalisco consultado en la liga:
<https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/bibliotecavirtual/leyesestatales.cfm>

Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo Metropolitano (IMEPLAN) consultado en la liga:
<https://www.imeplan.mx/en>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) consultado en la liga: <https://www.inegi.org.mx/>

Módulo de Seguimiento y Evaluación de Desarrollo Metropolitano (MSEDmetro) consultado en la liga:
<https://msedmetro.imeplan.mx/>

Sistema de Información de Procesos (SIP) del Congreso del Estado de Jalisco para consulta de Decretos en: <https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/FBuscar.cfm>

Anexos

Solicitud de transparencia 1. Agenda, evaluación de agenda y turnos a comisión a municipios

Agenda

Siendo un municipio miembro del Área Metropolitana de Guadalajara y por formar parte de la Junta de Coordinación Metropolitana (JCM) es de mi interés saber, ¿Cuál es la agenda oficial metropolitana que actualmente lleva en el desarrollo de las sesiones de la JCM? ¿De entre los temas de la agenda oficial metropolitana, cuáles son los temas que impactan directamente en el desarrollo local-metropolitano del Municipio de Guadalajara?

¿De entre los temas de la agenda oficial metropolitana, cuáles son los temas que su municipio propuso e impulsó?

Mesas de Gestión

El funcionamiento de la coordinación metropolitana y bajo lo dispuesto en la Ley de Coordinación Metropolitana se prevé la creación de Mesas de Gestión, mismas que anteceden la conformación de Agencias Metropolitanas, en el caso de su municipio , ¿cuáles mesas han sido creadas por propuesta propia? y ¿cuáles han sido los principales logros de dichas mesas?

Evaluación de Agenda

Dentro de las atribuciones contenidas en la Ley de Coordinación Metropolitana en el artículo 28, número 1, fracción primera, inciso a) que al pie dice: *a) La Agenda Metropolitana deberá ser evaluada, actualizada o modificada a propuesta del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del área metropolitana que corresponda o por la Junta de Coordinación Metropolitana por lo menos cada que se realice su instalación derivado del cambio de administración.* ¿Conoce si existen evaluaciones realizadas a la Agenda Metropolitana? ¿Ha participado de la evaluación de la Agenda Metropolitana? ¿La Junta de Coordinación Metropolitana de Guadalajara o el Instituto de Planeación y Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) ha turnado a su municipio alguna evaluación realizada a la Agenda Metropolitana? En caso afirmativo ¿Qué contenidos, metodología y principales hallazgos incluye la evaluación realizada?

Seguimiento de acuerdos y turnos a comisión

En el periodo de 2012 a 2020, ¿Cuántos y cuáles son los turnos a comisión que han sido turnados al Ayuntamiento de su municipio por la el Instituto de Planeación y Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN) y la Junta de Coordinación Metropolitana de

Guadalajara? ¿Cuántos de estos turnos están pendientes o sin resolver dentro de las comisiones edilicias del ayuntamiento? ¿Qué resoluciones ha emitido el pleno del ayuntamiento respecto a los asuntos relacionados con la JCM? Señalando claramente si estos son emitidos por alguna comisión edilicia o corresponde a iniciativa directa de algún edil.

Solicitud de transparencia 2. Turnos, presupuesto y oficina de resiliencia al Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN)

Emisión de turnos y acuerdos

¿Cuántas Agencias Metropolitanas han sido propuestas dentro de la JCM, cuántas de ellas han estado detenidas y o siguen en proceso de análisis? Integrar fecha de propuesta inicial. ¿Cuántos acuerdos de la JCM han sido turnados a los ayuntamientos y notificada la resolución al Instituto de Planeación y Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN)?

Presupuesto de egresos y ministraciones

¿Cuál ha sido el presupuesto de egresos del IMEPLAN por año de 2014 a 2020? ¿Cuál ha sido la fuente de financiamiento con que ha operado el IMPLAN y las instancias de Coordinación Metropolitana de 2014 a 2020?

Oficina de Resiliencia

¿Cuándo inicio la discusión para lograr la creación de la oficina de Resiliencia? ¿Por qué no se aprovechó el 1,000,000 de dólares que ofreció la Fundación Rockefeller? ¿Quiénes fueron los perfiles postulantes para concursar para ser jefe de la oficina de Resiliencia? integrar nombre y municipio de procedencia ¿Por qué no se creó la oficina de Resiliencia? ¿Cuál fue la convocatoria emitida para concursar para ser el Jefe de la Oficina de Resiliencia?

Solicitud de transparencia 3. Información sobre el presupuesto a municipios

1. ¿Cuál ha sido el presupuesto final de egresos de 2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019,2020 de su municipio, desagregando en recursos propios, fondos de origen federal y fondos de origen estatal (tanto aportaciones como participaciones)?
2. ¿Cuántos recursos ha recibido del Fondo Metropolitano en los años fiscales 2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019 y 2020? desagregar por año.

3. De los recursos recibidos del Fondo Metropolitano por año fiscal, ¿cuáles han sido las obras realizadas en 2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019 y 2020, el tipo de obra (por ejemplo, infraestructura básica, infraestructura vial, espacios deportivos, etc.) así como las colonias beneficiadas?

Guía 1. Entrevista semiestructurada

Procesos de colaboración y vinculación metropolitana

1. En su experiencia, ¿cómo ha sido el trabajo que se ha realizado con las instancias de coordinación metropolitana, la Junta de Coordinación Metropolitana, el IMEPLAN y el Consejo Ciudadano Metropolitano?
2. ¿Cuál ha sido el proceso bajo el que los municipios han participado de las decisiones de la JCM y del IMEPLAN?
3. En su experiencia, ¿en las mesas de gestión y las agencias metropolitanas se han logrado concretar decisiones que representen la visión colectiva de sus integrantes?
4. En su opinión, ¿las aportaciones y contribuciones de su municipio han sido consideradas por las diversas instancias metropolitanas?
5. ¿Cómo ha beneficiado a su municipio la coordinación metropolitana?

Actores

6. ¿Qué actores han tenido una actuación sobresaliente en la coordinación metropolitana regida por la Junta de Coordinación Metropolitana y el IMEPLAN?
7. El director del IMEPLAN en su calidad de secretario técnico de la JCM, juega un papel fundamental a la hora de crear los instrumentos que dan vida a las políticas metropolitanas, ¿usted considera que el trabajo que desempeña el actual director Mario Silva es imparcial? Sí/No ¿Por qué?
8. ¿Las políticas metropolitanas que se llevan actualmente responden a la agenda de necesidades de todos los miembros de la JCM o solo de algunos actores? ¿Cuáles?
9. ¿Cuáles son los elementos que caracterizan la participación del Gobernador y las secretarías estatales a la hora de tomar acuerdos en la JCM y las determinaciones del IMEPLAN?
10. Entre los municipios integrantes del Área Metropolitana de Guadalajara, considera que las instancias de coordinación metropolitana han garantizado un trato imparcial? Sí/No ¿Por qué?

Seguridad Metropolitana

11. En el tema de seguridad, en el año 2019 se firmó el convenio de colaboración para crear la policía metropolitana, en su experiencia, ¿qué elementos caracterizaron la creación de este Organismo Público Descentralizado?
12. ¿La transición de la Agencia Metropolitana de Seguridad a la actual policía metropolitana ha mejorado las condiciones de coordinación entre los municipios metropolitanos, el gobierno del estado y su municipio en materia de seguridad?

Resiliencia

13. Desde tu punto de vista ¿cuál fue el motivo por el que no se logró conformar la Oficina de Resiliencia?
14. Una de las justificaciones que dieron las instancias política y técnica IMEPLAN y la JCM para no concretar la selección del jefe fue que la responsabilidad debía ser compartida por un equipo de expertos, ¿posterior a este ejercicio su municipio tuvo alguna noticia o invitación para formar parte de otro proyecto similar?
15. Desde su conocimiento ¿sabe si se ha conformado algún proyecto metropolitano que persiga los objetivos de lo que hubiera sido la oficina de resiliencia?