



Título del documento: La institucionalización de la gobernanza en la Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara

*Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.
12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.*

Autor: Gutiérrez Roque, Julio Eduardo.

Email: contacto@gutierrez-mosqueda.com

Twitter: [@_JEGR_](https://twitter.com/_JEGR_)

Resumen/abstract:

El presente trabajo analiza la actual intervención en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) para el desarrollo de un modelo de coordinación metropolitana, a lo largo del estudio se pretende abordar la coordinación intermunicipal como modelo organizacional, los antecedentes en Jalisco del AMG y su modelo de coordinación, partiendo de su diseño institucional con el fin de precisar si el mismo cuenta con el componente de la gobernanza.

El hilo conductor del análisis parte de intentar resolver una cuestión que enfatiza el deber ser de la construcción de modelos de gobernanza a partir de la gestión gubernamental, al considerar que la actual evidencia demuestra que a pesar de existir la cooperación voluntaria de los gobiernos municipales del AMG y del Gobierno del Estado, no se incorpora de manera positiva una “producción social del poder”, al no prever la participación efectiva en la toma de decisiones de actores privados o sin fines de lucro para concebir un cambio efectivo de la gestión urbana que se pretende con el modelo, ya que desde su diseño se advierte una jerarquización de funciones y una interacción vertical y difusa entre los órganos de representación no gubernamental y entre estos y el gobierno.

Palabras clave:

Consejos Ciudadanos, Consejo de Coordinación Metropolitana, Producción Social del Poder, Agencia.

Nota biográfica: Abogado por la Universidad de Guadalajara, cuenta con una especialidad en Derecho Administrativo y Fiscal, paso por las aulas del Colegio de

Jalisco en la Maestría en Políticas Públicas, ha participado e impartido diversos seminarios y diplomados en diversas áreas del derecho, administración pública y políticas públicas.

Contenido

| | |
|--|-----------|
| Introducción..... | 4 |
| El concepto de Metrópoli y la coordinación intermunicipal como modelo organizacional..... | 5 |
| El Umbral de la Coordinación Intermunicipal en el Área Metropolitana de Guadalajara. | 7 |
| La institucionalización de la Gestión Metropolitana. | 10 |
| ¿El modelo de Gobernanza del Área Metropolitana de Guadalajara? | 14 |
| Conclusiones. | 18 |
| Algunas propuestas. | 19 |
| Bibliografía. | 21 |
| Revisión de Ordenamientos Jurídicos..... | 21 |

Introducción.

En el marco de implementación de un recién creado consejo de coordinación intermunicipal en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) que ha sido promovido como un modelo de gobernanza en Jalisco, resulta vital comenzar a vislumbrar la composición de los instrumentos normativos que han permitido de manera progresiva el contar con evidencia para poder realizar una exploración sobre la existencia de premisas de la gobernanza, término que ha sido materia de diversos estudios postulados por Rhodes (1996), Kooiman (1997), Blanco y Gomà (2003) y Prats (2005) sobre la forma de gobernar. A pesar de contar con diversos enfoques y posiciones teóricas a lo largo del estudio será utilizada la apreciación que hace Aguilar (2009) sobre el tema:

“La gobernanza (nueva, moderna) es en sentido propio y estricto un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza a la actual estructura de la sociedad y al proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema, que ha dado pie al concepto o metáfora de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa”, dirigencia asociada, que implica obligadamente la sinergia entre los recursos públicos, privados y sociales para que la sociedad no vaya a la deriva, genere condiciones generales de vida segura y próspera y sus miembros realicen sus proyectos particulares. En suma, es un concepto de dirección descentralizada de la sociedad.” Aguilar (2009:24-25)

A la luz de lo anterior, se pretende seguir el indicio de que tras la incorporación de mecanismos jurídicos que permiten el establecer relaciones intermunicipales en el Estado de Jalisco con la participación de la ciudadanía, los gobiernos del AMG establecieron su acuerdo de coordinación con el objetivo de tomar medidas eficaces en la prestación de los servicios públicos, impulsados por dos grandes factores: a) El déficit en sus finanzas públicas por el que atraviesan que les impide brindar de manera universal, eficaz y eficiente los servicios públicos y b) La presión de la sociedad por contar con servicios públicos que les permita mejorar su calidad de vida.

Pese a tales factores la intención de este estudio exploratorio dista de procurar una solución adecuada a tales problemas y más bien se busca el analizar si la apertura del gobierno en la creación de un modelo de coordinación metropolitana reúne los elementos institucionales necesarios que permita una activa participación en la toma de decisiones de los actores no gubernamentales. A la luz de Rhodes (1997), dicho modelo de gobernanza debería contar con las siguientes características:

“La interdependencia entre las organizaciones;

Interacciones continuas entre todo tipo de actores públicos, semipúblicos y privados dentro de varios ámbitos de la sociedad y en los diferentes niveles;

Interacciones en el juego basadas en la confianza y regulado por las reglas del juego negociado y acordado por los actores involucrados; y

Un importante grado de autonomía con respecto al Estado.”

[Traducción mía] (Citado en Bekkers y Fenger, 2007:15).

Lo anterior permite tener un enfoque que desagregue los elementos más cercanos para vislumbrar un modelo que permita, de manera efectiva, que las interacciones entre los distintos actores funcionen en un marco de codependencia para la toma de decisiones, para lo cual el presente estudio se compone de cinco apartados, donde se aborda en principio la definición de la metrópoli desde su perspectiva político-geográfica, posteriormente se realiza un contexto breve del proceso histórico de conformación del AMG, luego entonces se aborda la exploración del modelo de coordinación metropolitana desde su diseño institucional seguido a la luz de la gobernanza para finalizar con algunos comentarios sobre el tema en desarrollo.

El concepto de Metrópoli y la coordinación intermunicipal como modelo organizacional.

El municipio se puede considerar como el ente básico de la organización del Estado con funciones muy específicas pero, como más adelante se precisará, su evolución ha permitido el concebir modelos de organización que parten de la interacción de dos o más municipios que por su configuración territorial, política y

demográfica se encuentran conurbados¹, dicho de otro modo interactúan como una metrópoli.

Previo a entrar al análisis específico de su modelo de gestión en el marco metropolitano, es imprescindible el abordar dicho concepto desde la perspectiva del fenómeno de metropolización, el cual responde a las relaciones entre una ciudad central y su influencia en localidades de la región adyacente, como también lo señala Bazant (2001) al identificarlo como la conformación que se da entre las zonas urbanas y entre estas y las zonas rurales. Dicho de otro modo, las áreas metropolitanas surgen cuando un centro de población rebasa el límite territorial de un municipio, para conformar un área urbana localizada en dos o más municipios en los cuales no se ubica la ciudad central.

De acuerdo con Suárez y Negrete (1986), el término de zona metropolitana se acuñó y desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo XIX y se utilizaba la mayoría de las veces para referirse a una ciudad ‘grande’ -principalmente por su densidad demográfica impulsada por las actividades económicas- cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenía.

En nuestro país las normas² que emanan de nuestra carta magna consideran la posibilidad de establecer una coordinación intermunicipal en aquellos casos en que se encuentren conurbados, y en función a los factores que identifica Lefèvre (2005) como razones económicas, sociales y políticas que convergen para su conformación como áreas metropolitanas (AM), fenómeno también identificado por Ugalde (2007) como la concentración de personas y actividades económicas, sociales y políticas sobre un territorio determinado.

El abordar un tema afín a las relaciones intergubernamentales implicadas en la gestión pública que los gobiernos de los municipios realizan, obliga a reflexionar sobre la escala del poder público en la toma de decisiones que afecta multilateralmente a los municipios que componen un AM.

Lo anterior, es advertido por Ward (2011) al vislumbrar que el fenómeno metropolitano, en la práctica, se ha concebido como un modelo de organización que

¹ La conurbación es definida por Ugalde (2007) como el efecto que produce la consolidación de centros de población en colindancias de los territorios municipales, para efecto de este estudio se entenderá como la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población, inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban formando una misma unidad poblacional funcional.

² La Ley General de Asentamientos Humanos define a las Zonas Metropolitanas como el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población.

busca la eficiencia a través de la redistribución de un nivel de intervención intermedio entre el municipio y el estado que permita el ejercicio de funciones determinadas en un espacio que trascienda la circunscripción territorial de los municipios, también definido como *arreglos intermunicipales*³ por Lefèvre (2005), siendo el análisis de tales arreglos los objetivos a identificar en el plano de la relaciones que se dan no sólo entre los gobiernos municipales, sino también los diversos actores en la toma de decisiones dentro de un AM.

Las características sociales y políticas del AM ponen en singular complicación práctica el ejercicio de los *arreglos intermunicipales*, sobre todo cuando se supone una legitimidad en la gobernabilidad⁴ y un modelo de gobernanza como posteriormente se precisará.

El Umbral de la Coordinación Intermunicipal en el Área Metropolitana de Guadalajara.

De manera particular en el Estado de Jalisco, durante la década de los setentas, los municipios localizados en los alrededores de su capital sufrieron el efecto de su conurbación, a la luz de las necesidades de una sociedad dinámica, en proceso de expansión demográfica y que llevaba a cabo sus actividades económicas, sociales y culturales sin distingo de las fronteras municipales, requiriendo entonces la atención concurrente de los gobiernos.

En miras de organizar esas relaciones intermunicipales el Congreso del Estado declaró⁵ formalmente la conurbación del municipio de Guadalajara con los municipios de Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá, todos colindantes a él.

Ante la inercia de buscar mecanismos que ayudasen a mejorar las condiciones urbanas de la expansión de los centros de población que continuaban consolidándose entre los municipios en esa misma década se creó el primer organismo público metropolitano denominado Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y

³ Lefèvre (2005) identifica dos modelos de gobierno metropolitano, el primero de ellos denominado "supramunicipal", el cual se produce como un nuevo escalón gubernamental entre el municipio y el estado -modelo metropolitano-, y el segundo lo refiere como intermunicipal, al cual hace alusión como un organismo nuevo que depende de las unidades municipales -arreglo metropolitano-

⁴ Definido por Lefèvre (2005:1) como "*el estado de un territorio en el que es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio*".

⁵ Para su declaración emitió el Decreto número 9781 de fecha 28 de agosto de 1978.

Alcantarillado (SIAPA)⁶, con el propósito de generar y operar la infraestructura necesaria para el abastecimiento y saneamiento del agua potable de uso doméstico, y posteriormente se creó el Plan Regional Urbano de Guadalajara, que buscaba lograr un orden en el proceso de conurbación.

La tendencia de buscar instrumentos de planeación del desarrollo urbano en el AMG continuó en los años ochenta con la emisión del Plan de Ordenamiento Metropolitano, con el objeto de concebir un modelo de política pública en una escala intermunicipal capaz de resolver problemas que afectaban a los municipios en ese entonces, principalmente en el crecimiento de los centros de población y el alza en la demanda de servicios públicos.

En una época más reciente, se han hecho otros esfuerzos por lograr concebir un modelo de gestión pública de los municipios en el ámbito metropolitano, ejemplo de ello fue el intento fallido en el año 2005 de conformar un Instituto Metropolitano de Planeación, el cual no logro emerger y ser operativo por cuestiones eminentemente políticas entre los municipios del AMG y el Gobierno del Estado, como concluye Arellano (citado en Arias Coord. 2013) al referirse a la *voluntad política* que está sujeta a un sistema de incentivos que provocaron el cambio de *opinión* en los arreglos metropolitanos que daban origen a dicho instituto.

Para el año 2008, la Constitución Política del Estado de Jalisco tuvo una reforma en que se incorpora un modelo formal que impulsa la consolidación de las metrópolis, al establecer que los Municipios se podrían coordinar con el objeto de mejorar sus funciones para el desarrollo de las áreas metropolitanas o bien para lograr una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Los lineamientos para que ello ocurra toma en cuenta 3 fases, la primera es la declaración formal por el Congreso del Estado, la segunda fija la obligación de celebrar los convenios de coordinación, previa aprobación por los Ayuntamientos, mientras que la última conjuga la creación de una instancia de coordinación política, representada por los Alcaldes, una instancia técnica, representada por un Organismo Público Descentralizado creado al amparo de los objetivos del convenio de coordinación y una instancia consultiva, representada por ciudadanos con cargo honoríficos y cuyo objeto es evaluar y dar seguimiento a los acuerdos. (Véase cuadro 1).

⁶ Véase a Gómez, A. C. (2013). La gestión del agua en la Zona Metropolitana de Guadalajara. en Roberto Arias (Coord.), *Coordinación Metropolitana y gestión pública municipal*. México: Pandora.

| Cuadro 1 | |
|---|---|
| Fases de la Integración de un Área Metropolitana en Jalisco. | |
| Fase 1 | |
| Declaración de área o región metropolitana: en esta primera parte él es objeto que el Congreso del Estado expida el decreto que establezca la integración del área o región metropolitana correspondiente. | |
| Fase 2 | |
| Celebración de convenios de coordinación metropolitana: el objeto de esta fase es que los ayuntamientos de los municipios respectivos convengan libremente la planeación y regulación conjunta y coordinada. | |
| Fase 3 | |
| Constitución de las instancias de coordinación metropolitana: en esta fase los ayuntamientos de los municipios respectivos constituyan las instancias de coordinación metropolitana, mediante la expedición del estatuto orgánico intermunicipal respectivo. | |
| Instancia de coordinación política | Su función es autodeterminar la personalidad jurídica que regirá el área metropolitana, sin que ello implique la desaparición del órgano de gobierno de cada municipio que lo integre. |
| Instancia técnica | Recae en un organismo público descentralizado con autonomía organizacional, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto será el ejecutar las determinaciones de la instancia de coordinación política. |
| Instancia consultiva | Su función será la de evaluar y dar seguimiento a las determinaciones y su ejecución. |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco.

En el año 2009 el Congreso del Estado de Jalisco declaró⁷ oficialmente la conformación del Área Metropolitana de Guadalajara⁸, siendo el primer decreto de esta índole en el Estado de Jalisco. La AMG se conformó por los municipios de Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, Juancatlán e Ixtlahuacan de los Membrillos.

Tras la conformación del AMG, el 26 de enero de 2012, se firmó el Convenio de Coordinación Metropolitana (CCM) por los ocho Alcaldes que la componían y el Gobernador del Estado, fijándose con ello un “parteaguas” en el ejercicio de la gestión pública de los gobiernos municipales, en particular en lo relativo a la intervención en

⁷ Decreto 2302/LVIII/09 emitido el 9 de diciembre del año 2009.

⁸ El AMG se localiza en la parte central del Estado de Jalisco, los municipios de Guadalajara, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, se consideran como centrales, mientras que los municipios de Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos son catalogados como exteriores, al no formar parte de la *mancha urbana*.

materias relacionadas al ordenamiento territorial y el desarrollo económico, social y cultural, todo ello a una escala metropolitana.

La institucionalización de la Gestión Metropolitana.

En el apartado anterior se abordó el proceso histórico que llevo a la conformación de un modelo de gestión a escala metropolitana, sin embargo, es fundamental el ubicar esa historia propiamente en el plano de los acuerdos tras la conformación del CMM, por lo que previo a entrar en materia es importante el enfocar la atención a qué nos referimos por institucionalización. Meza (2010) da cuenta de una completa definición de las *instituciones* al referir que es “*el conjunto de reglas, normas y procedimiento formales e informales que rigen, moldean, restringen (North 1990) y dan sentido (March y Olsen 2005) a las acciones de los agentes y organizaciones*” (Meza 2010:15), luego entonces la adaptación a institucionalización se puede entender como el proceso seguido para que ese conjunto de reglas, normas y procedimientos tengan lugar en la vida jurídica de los agentes y organizaciones, situación que a la fecha ha sido altamente explorada desde la óptica del diseño institucional, como lo abordan en el ámbito local Sánchez (2005), Ruiz (2005) y Merino (2007).

Para este apartado sirve como estudio previo del caso la clara investigación de Arellano (2013) donde aborda de manera particular el diseño institucional de la gestión metropolitana en el AMG, quedando limitado a la temporal del estudio ya que ha sido a lo largo del año 2014 donde se creó el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara y se conformó el Consejo Ciudadano Metropolitano por lo que se hará especial énfasis en analizar eminentemente dicho marco normativo.

El instrumento jurídico que rige la creación, organización y funcionamiento de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, y establece las bases generales de los instrumentos y mecanismos de planeación y coordinación fue aprobado por los Ayuntamientos que componen el AMG el 14 de enero de 2014 y publicado el 18 de febrero de ese mismo año en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, fecha en que también cobró vigencia como un reglamento intermunicipal para normar a las instancias de coordinación metropolitana y sus proceso

de conformación y operación. La composición de dicho marco normativo se desagrega en cuatro títulos:

En el título primero se integran las disposiciones generales, iniciando con la precisión del objeto de los estatutos que es la creación, organización y funcionamiento de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, así como establecer las bases generales de los instrumentos y mecanismos de planeación y coordinación; el siguiente título define las bases sustantivas de la conformación, organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana; el tercero de los títulos se refiere a los Instrumentos de Planeación Metropolitana y Mecanismos de Coordinación Metropolitana; y el último de los títulos aborda el Servicio Civil de Carrera del Instituto.

Como se ha venido señalando el punto de interés será el generar una interpretación de los preceptos normativos inherentes al Consejo Ciudadano Metropolitano. De acuerdo con el artículo 32 de la Ley de Coordinación Metropolitana como por el artículo 77 del Estatuto Orgánico dicho Consejo 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).

El objeto de dicho Consejo 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. De lo anterior se debe de resaltar que, en esencia, su función se extralimita a 1) Seguimiento de las decisiones que se tomen en materia metropolitana, 2) Evaluar dichas decisiones y 3) Proponer temas de análisis a la Junta de Coordinación Metropolitana.

Continuando con la lectura del Estatuto Orgánico a continuación se apuntan las atribuciones del Consejo, contenidas en el artículo 79 del Estatuto Orgánico:

I. Analizar y discutir temas relacionados con el desarrollo y la coordinación del Área, temas y materias metropolitanas, instrumentos y mecanismos de coordinación, así como de los planes, programas y proyectos específicos de los integrantes de la Junta, del Instituto u otras instancias;

II. Organizar foros y otros mecanismos de consulta ciudadana y concertación social sobre los asuntos descritos en la fracción anterior;

- III. Vigilar y dar seguimiento a las estrategias derivadas de los instrumentos de la coordinación metropolitana junto con sus indicadores de desempeño, así como a las resoluciones y directrices establecidas;*
- IV. Sugerir y proponer a las demás Instancias y los integrantes de la Junta la celebración de estudios y proyectos que considere prioritarios y promuevan la eficacia de la coordinación en los temas y materias metropolitanos;*
- V. Sugerir y proponer a las Instancias y los integrantes de la Junta la celebración de convenios con entidades territoriales, técnicas o sociales, nacionales e internacionales, en temas y materias metropolitanas;*
- VI. Recibir propuestas e inquietudes de la sociedad civil en materia de coordinación metropolitana, y canalizarlas en su seno, o con las dependencias y entidades correspondientes;*
- VII. Solicitar información, a través de su Secretaría Técnica, sobre temas y asuntos metropolitanos que estime de atención prioritaria;*
- VIII. Establecer y organizar las mesas de trabajo que funcionen a su interior;*
- IX. Evaluar su desempeño, y el de sus Consejeros;*
- X. Presentar su informe anual; y*
- XI. Las demás que se desprendan de los reglamentos internos, manuales administrativos y lineamientos vigentes para las Instancias.*

Bajo dicho esquema competencial se advierte que el diseño institucional que brindaron los Ayuntamientos al aprobar el marco normativo intermunicipal implica el desarticular jurídicamente la capacidad de decisión-intervención en la toma de decisiones sobre los fines de la metropolización, dicho de otro modo, el efecto inmediato de catalogar al ente ciudadano como un mero organismo independiente y desvinculado de la Junta de Coordinación Metropolitana implica el minimizar la importancia de la participación social –en sus diferentes modalidades- en la conformación de una agenda pública y en el proceso de políticas públicas para el AMG.

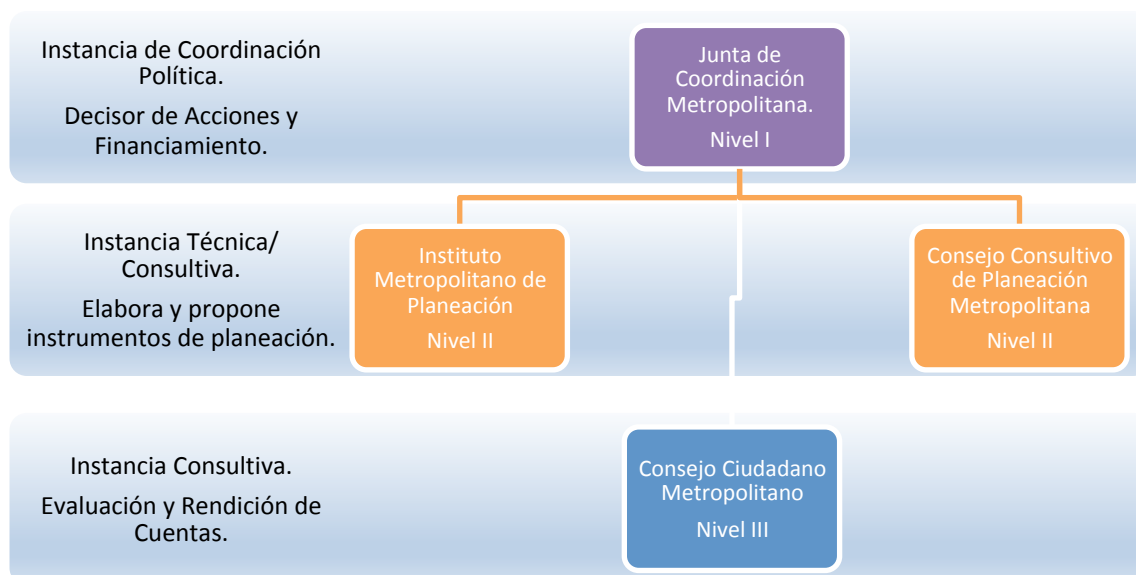
En contraposición a lo anterior, el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana si se ven revestidos de facultades para participar en las diferentes fases de las políticas públicas metropolitanas, como se

desprende de los artículos 30 y 101 del Estatuto Orgánico, respectivamente, que a continuación se transcribe.

Artículo 30. *El Instituto es un organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, financiera y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, que tiene por objeto elaborar y proponer instrumentos de planeación metropolitana, estudios y propuestas, así como mecanismos de coordinación de las Instancias, e intervenir en todas las fases de las políticas de coordinación metropolitana, en el ámbito de sus atribuciones.*

Artículo 101. *El Consejo Consultivo es un órgano colegiado integrado por dependencias de los municipios que conforman el Área, así como por integrantes del Gobierno del Estado, y del Instituto, que apoyará a las instancias en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano, y contribuirá a una adecuada coordinación intergubernamental para armonizar las políticas metropolitanas con las políticas municipales, estatales y federales.*

De lo antes argumentado se puede generar un esquema jerárquico de funciones – capacidad de decisión-, como representación gráfica del diseño institucional del modelo de coordinación gubernamental:



En la representación gráfica⁹ se establecen tres niveles para tratar de explicar la intervención en la toma de decisiones y la gestación de política pública, en un primer nivel se encuentra la Junta de Coordinación Metropolitana posicionado como el máximo decisor, seguido de un segundo nivel donde se posiciona el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana, como entes proponentes-decisores de política pública y, en tercer nivel, el Consejo Ciudadano Metropolitano el cual carece de relación jerárquica y se posiciona de manera individual con respecto a las otras instancias de coordinación, tema que desde el enfoque de la gobernanza será abordado en el siguiente aparato.

¿El modelo de Gobernanza del Área Metropolitana de Guadalajara?

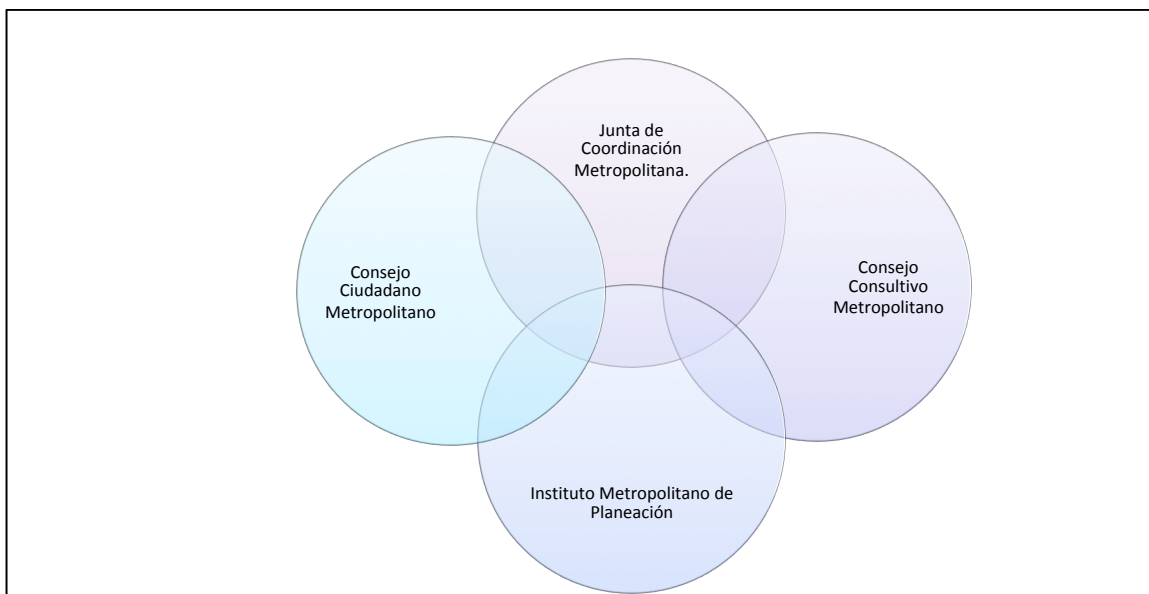
El día 11 de febrero de 2014, fue constituido el régimen de Coordinación Metropolitana, donde se establecen las bases de correlación de actores como el modelo de gobernanza propuesto.

Los fundamentos de gobernanza¹⁰ establecidos por la Junta de Coordinación Metropolitana se basan en el supuesto de intervención de una *diversidad de actores* para la toma de decisiones, donde aglutinan tanto a los gobiernos locales del AMG, al Gobierno del Estado de Jalisco, como a entes de representación técnica, de gestión y ciudadana, como a continuación se describe:

⁹ No obstante a que las decisiones de la Junta de Coordinación Metropolitana están sujetes a la aprobación de los Ayuntamientos que componen el Área Metropolitana de Guadalajara, el foco de atención es el análisis de la correlación en el marco de las instancias generadas por el acuerdo de coordinación metropolitana, por lo que no se consideran en la gráfica.

¹⁰ En el discurso político se manifestó que con la conformación del Consejo Ciudadano Metropolitano se abre la puerta para la inclusión de actores no gubernamentales, al respecto resulta oportuno el traer a colación la ponencia de Alejandro Mendo Gutiérrez, profesor investigador en el Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), quién también fuera integrante de dicho Consejo, expuesta en el marco del el Segundo Seminario Internacional Repensar la Metrópoli II, organizado por el Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, del 7 al 11 de octubre de 2013, México, DF, donde de manera particular apunta que *“los avances multisectoriales que diversos actores sociales y agencias privadas han ganado en la construcción progresiva de mecanismos diseñados para obligar a la coordinación intermunicipal de las administraciones metropolizadas. Así, destaca positivamente la reforma legislativa de la Constitución Política del Estado de Jalisco que sentaría las bases para una política de corte metropolitana. Igualmente relevante resulta la irrupción de una Asamblea por la Gobernanza que —desde la más amplia trinchera ciudadana— movilizó a la opinión pública hasta forzar a autoridades gubernamentales a reaccionar oficialmente frente al tema”* al referirse al modelo en construcción de un *“inédito proceso de gobernanza metropolitana”*

Fundamentos de la Gobernanza en la Zona Metropolitana de Guadalajara.



Fuente: Junta de Coordinación Metropolitana.

Si partimos de la observación de García (2010) donde apunta que los gobiernos de las zonas metropolitanas son meramente relaciones intergubernamentales basadas en redes administrativas y flujos financieros públicos y privados, por lo que la representación ciudadana dista de la dinámica tradicional de elección democrática al depender de modelos –no electos por los ciudadanos- donde su conformación depende los propios gobiernos municipales que componen la metrópoli, nos da pie a considerar el aporte de Canto (2012:337), donde confronta la teoría de que la gobernanza con respecto a la democracia y advierte que *“ningún teórico o proponente de la gobernanza ha logrado demostrar que es posible lograr que la totalidad de los individuos-ciudadanos participen en ella, como no sea a través del voto universal, base normativa de la democracia y no de la gobernanza”*¹¹, sentencias que serán el foco de atención en este apartado.

El modelo de coordinación, como fue advertido en apartados anteriores presume la creación de diversas instancias compuestas por gobierno, técnicos y ciudadanos, sin embargo, el propio modelo implica el subyugar la toma de decisiones de manera específica a la instancia de coordinación política, es decir, al propio gobierno por

¹¹ Rhodes la considera excluyente de actores –desde la perspectiva democrática- versus Koiman que advierte que la misma no se contraponen por los sistemas electorales –desde la perspectiva liberal- Una mejor radiografía de esta discusión se puede ver en Canto, R (2012), Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política, Volumen XXI. Número 2. II Semestre De 2012. Recuperado el 30 de mayo de 2014 de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21n2/v21n2a2.pdf>

encima de la instancia técnica y la ciudadana, como se advierte en el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, donde señala que los acuerdos que se tomen serán aprobados por la Junta de Coordinación Metropolitana, con la respectiva sanción de los Ayuntamientos sujetos al CCM, en tanto que la participación del Instituto de Planeación Metropolitana se constriñe a la consulta técnica y ejecución de los acuerdos y el Consejo Ciudadano Metropolitano a generar meras opiniones sobre los aspectos urbanos y de servicios a escala metropolitana.

En una segunda revisión del citado marco normativo se desprende que a pesar de existir la cooperación voluntaria¹² de los gobiernos municipales del AMG y del Gobierno del Estado, no se incorpora de manera positiva una “*producción social del poder*”¹³, al no prever la participación efectiva en la toma de decisiones de actores privados o sin fines de lucro para concebir un cambio efectivo de la gestión urbana que se pretende con el modelo.

Cabe resaltar que los actores no gubernamentales –como en todo modelo de gobernanza- son imprescindibles partiendo de la observación de Kooiman (2008) al referir que los actores son “*cualquier unidad social que posee agencia o poder de acción. Esto incluye a individuos, asociaciones, líderes, firmas, departamentos y organismos internacionales*” (citado en Canto 2012:335), por lo que de tal advertimiento se desprende que el Consejo Ciudadano Metropolitano -creada por el propio gobierno- es la agencia de representación de asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicos asentados en el AMG, sin embargo, su función no es propiamente de agencia, al verse limitado por el diseño institucional que lo creó.

Otro de los elementos clave es su proceso de conformación, el cual no es abierto a todas las unidades sociales, ya que la designación de los 16 consejeros y sus respectivos suplentes, que lo componen, son elegidos no por sus propias unidades o -a través o como parte- de un proceso democrático, sino por los Ayuntamientos¹⁴ que

¹² Véase a García Vázquez, Nancy (2010) “Política y Gestión metropolitana. Introducción” en Octavio Urquidez (coord.), *La reinención de la metrópoli: Algunas propuestas*, México: El Colegio de Jalisco, 2010, pp. 145-162

¹³ Ídem.

¹⁴ De acuerdo con la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco y el Estatuto Orgánico de las Instancias Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, cada Ayuntamiento por conducto de las Comisiones Edilicias inherentes a la participación ciudadana deben de elegir a dos Consejeros que representen a las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, colegios o asociaciones

componen el AMG, lo que pone de manifiesto que el impulso de los actores dependerá del perfil, interés discrecional y voluntad política de cada gobierno municipal para su designación.

Con el fin de dejar patente de lo anterior, se utilizará como ejemplo el primer proceso de designación de los Conejeros Ciudadanos designados por el Ayuntamiento de Zapopan, como a continuación se describe:

El de Ayuntamiento de Zapopan aprobó el día 09 de abril de 2014, la instrucción a la Comisión Colegiada y Permanente de Participación Ciudadana¹⁵ a fin de que llevara a cabo la selección y designación de las personas que ocuparían el cargo de Consejeros.

En cumplimiento a lo anterior el día 14 de abril de 2014, la Comisión Colegiada y Permanente de Participación Ciudadana ordenó la publicación de la convocatoria pública abierta, misma que fue publicitada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 24 de abril de 2014, con el objeto de establecer las bases para la recepción de candidaturas y el proceso de selección, teniendo la facultad de designación la propia Comisión.

El día 9 de mayo de 2014, la Comisión Colegiada y Permanente de Participación Ciudadana sesionó constituido como Jurado Calificador donde determinó las candidaturas ganadoras, de entre las 6 postulaciones que se recibieron para formar parte del Consejo Ciudadano Metropolitano, donde se denotó la ausencia de *reglas claras del juego* para su designación al no contemplarse de manera específica en la convocatoria el proceso de selección, quedando la decisión sujeta a la suerte, ya que la elección se realizó de manera aleatoria vía sorteo –tómbola- resultando los afortunados ganadores el Ingeniero Carlos Romero Sánchez y el Arquitecto Carlos Enrique Martínez Gutiérrez como titulares, y el Contador Público Antonio Cortés Arellano y el Arquitecto Sergio Fernando Valdez Angulo, como sus respectivos suplentes.

En los procesos subsecuentes (junio, 2016 y junio 2018), el modelo de designación fue el mismo, un proceso aleatorio de entre los postulados.

Como se advierte del proceso, se está ante la desvinculación de una apertura de acción para los actores y sus agencias, al considerar en la conformación del Consejo de

profesionales, organizaciones del sector privado empresarial e instituciones académicas, ante el Consejo Ciudadano Metropolitano.

¹⁵ Integrada por la Regidora María Elizabeth Cruz Macías (PAN), con carácter de Presidenta de la Comisión, y los Regidores Enrique Torres Ibarra (PRI), Juan Carlos García Christeinicke (PRI), Oscar Eduardo Santos Rizo (PRI), Laura Lorena Haro Ramírez (PRI) y Juan Ramón Ramírez Gloria (PAN), con carácter de vocales.

Ciudadano la representación unipersonal, sin reglas claras para su designación y sin una interacción previa entre los candidatos y los entes de representación gubernamental – Ayuntamientos y Junta de Coordinación Metropolitana-

Conclusiones.

El intentar poner en la agenda pública modelos que incentiven la participación de actores ciudadanos deberían lograr evolucionar a un modelo efectivo de gobernanza, donde la participación de las agencias permita la toma de decisiones consensadas y que no se queden a un nivel meramente discursivo de la clase política.

De la revisión normativa del Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara, específicamente en sus artículos 14, 30 y 79, donde se establecen las facultades y atribuciones de la Junta de Coordinación Metropolitana, Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano, no se desprende una incidencia de todos los actores en la toma de decisiones que presumen los modelos de gobernanza, sino más bien establece un modelo jerárquico con una tendencia a la descentralización de las funciones gubernamentales de los gobiernos locales donde se transfieren las facultades a una agencia externa de quien dependerá la planeación estratégica de la ciudad para atender los problemas metropolitanos y donde la posición del ciudadano logra tener dos facetas, la primera como un actor en la evaluación del desempeño y promotor de la rendición de cuentas, y la otra como cliente con derecho a exigir y recibir servicios públicos ofertados por el modelo, siendo entonces un patrón más apegado la teoría de la Nueva Gestión Pública¹⁶ que a un modelo que permita concebir la gobernanza como principio rector.

A cuatro años de conformación del modelo en el AMG, la evidencia con que se cuenta permite confirmar la ausencia de un patrón institucional que promueva la gobernanza, ya que desde su diseño se advierte una jerarquización de funciones y una interacción vertical y difusa entre los órganos de representación no gubernamental y entre estos y el gobierno.

¹⁶ Para una mejor radiografía de las bases administrativas y organizacionales que implica el modelo de la Nueva Gestión Pública se recomienda el estudio de Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy*, USA, California University Press.

Como se advirtió, el *bastión* social de la coordinación metropolitana se extralimitó a un universo general de representación y no a la generación de espacios para agentes que representen en mayor medida los intereses de la colectividad o, por lo menos, de sus unidades sociales.

En ese sentido, muy probablemente la Junta de Coordinación Metropolitana, los Presidentes Municipales y el Gobernador del Estado, se enfrentarán a corrientes de pensamiento y presiones sociales que busquen tener agencia para la toma de decisiones sobre el objeto por el cual fue creado y, sobre todo, de las implicaciones en materia de financiación a la que se verán obligados, lo cual puede ser materia de un posterior análisis.

Algunas propuestas.

No debe de pasar inadvertido que la capacidad institucional fue impuesta por el Congreso del Estado de Jalisco en la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco y que, desde la lugar del ciudadano, hizo falta capacidad de agencia o *cabildeo* para lograr el posicionarse como tomador de decisiones, hombro a hombro con la Junta de Coordinación Metropolitana, por lo que a continuación se apunta una propuesta de reforma a la Ley de Coordinación que puede ser impulsada por la sociedad civil a través de mecanismos de participación ciudadana como el *referéndum derogatorio*¹⁷.
Propuesta de reforma:

Artículo 27. Naturaleza e integración de la Junta.

1. La Junta es un órgano intermunicipal de coordinación política, integrado por los presidentes municipales correspondientes, el Gobernador del Estado y el presidente del Consejo Ciudadano Metropolitano.

[...]

Artículo 32. Naturaleza e integración del Consejo.

[...]

¹⁷ La Constitución Política del Estado de Jalisco y el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco contemplan ésta figura de la participación ciudadana, en virtud de la cual es posible la modificación, total o parcial, de leyes que expida el Congreso, que sean trascendentales para el orden público o interés social, con excepción de las de carácter contributivo y de las leyes orgánicas de los poderes del Estado, para un mejor contexto sobre el tema se recomienda revisar la página web del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco: <http://www.iepcjalisco.org.mx>

5. El Consejo tiene un presidente que es electo de entre los propios integrantes, por periodos de seis meses, sin que pueda reelegirse para el periodo inmediato. En la presidencia del Consejo recaerá la representación de este ante la Junta.

Artículo 33. Atribuciones del Consejo.

[...]

II. Formar parte, por conducto de su presidente, en la Junta con las atribuciones establecidas en el artículo 28 de esta Ley, salvo aquellas reservadas a los presidentes municipales y al Gobernador del Estado.

[...]

Adicionalmente resulta igual de importante el establecer reglas claras para la asignación de los cargos de Consejero Ciudadano y que no dependan de un proceso ambiguo y discrecional diseñado por cada municipio, por lo que el homogeneizar el proceso de selección e incorporar un modelo que permita el impulso –recomendación- de los actores de la sociedad sería en gran medida un aliciente en promover una producción social del poder efectiva.

De hacerse efectiva la propuesta traería como consecuencia que el Consejo Ciudadano Metropolitano obtenga un espacio en la Junta de Coordinación Metropolitana, siendo el integrante número 10 y con lo cual se garantizaría, por un lado, el tener la capacidad institucional de formar parte de las discusiones sobre la planeación metropolitana como un actor más en la toma de decisiones; y por otro, el poder garantizar que los temas relacionados con el desarrollo y la coordinación del AMG, temas y materias metropolitanas, instrumentos y mecanismos de coordinación, así como de los planes, programas y proyectos específicos emanados de los actores no gubernamentales produzcan eco en la toma de decisiones constituyéndose así como un verdadero agente y resolviendo en cierta medida el paradigma de la gobernanza en el modelo gestión metropolitana.

Bibliografía.

- Aguilar, L. F. (2009). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Recuperado el día 02 de abril de 2014 de <http://www.la.fnst.org/index.php/biblioteca-de-la-libertad/biblioteca-de-la-libertad-en-america-latina/item/46-gobernanza-el-nuevo-proceso-de-gobernar>
- Arellano, A. (2013). *La Gestión Metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: Universidad Autónoma de México, El Colegio de Jalisco.
- Arias, R (Coord.) (2013). *Coordinación Metropolitana y gestión pública municipal*. México: Pandora.
- Bazant, J. (2001). *Periferias urbanas*. México: Trillas.
- Bekkers, V. y Fenger, M. (2007). *The Governance Concept in Public Administration*, en Victor Bekkers, Geske Dijkstra, Arthur Edwards and Menno Fenger, *Governance and the democratic deficit: assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Gran Bretaña: Ashgate Publishing Limited.
- Canto, R (2012), *Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política*, Volumen XXI. Número 2. II Semestre De 2012. Recuperado el 30 de mayo de 2014 de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v21n2/v21n2a2.pdf>
- Castelán, M. A. (1997). *El Fenómeno Urbano: Enfoques Teóricos*. México: Siglo XXI.
- Lefèvre, C. (2005). *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. En Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Güel (eds.). *Gobernar las metrópolis*. USA.
- Ruiz, M. V. (2005). *El municipio y su diseño institucional*, en Salvador Valencia Carmona, *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, UNAM-Jurídicas. Recuperado el 10 de marzo de 2014 de <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1736>
- Ugalde, V. (2007). *Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas en México. Estudios Demográficos*. Vol. 22, Núm. 2, mayo-agosto.
- Urquidez, O. (Coord.) (2010) *La reinención de la metrópoli: Algunas propuestas*. México: El Colegio de Jalisco.
- Ward, P. (2011). *Repensando el espacio geopolítico metropolitano en México ¿cómo lograr un verdadero gobierno y una gobernabilidad para todos?.* En Guénola Capron y Elisée Reclus. *La geografía contemporánea*. México: Trillas.

Revisión de Ordenamientos Jurídicos.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917)
- Constitución Política del Estado de Jalisco. (1917)
- Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. (2011)
- Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara (2014)