

16

Revista Mexicana
de Análisis Político
y Administración Pública

remap

EL INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN DE
LA ZONA METROPOLITANA DE GUADALAJARA COMO
INSTRUMENTO DE UNA GOBERNANZA EFECTIVA.

Pablo Pineda Ortega

El Instituto Metropolitano de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara como instrumento de una gobernanza efectiva.

The Metropolitan Planning Institute of the Metropolitan Zone of Guadalajara as an instrument of effective governance

Pablo Pineda Ortega

Resumen.

El ensayo analiza desde la perspectiva de la Gobernanza cuál ha sido la lógica que explica la constitución de los órganos de coordinación en el área metropolitana de Guadalajara, AMG, deteniéndose particularmente en su órgano técnico, el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara. Después de hacer una revisión del concepto Gobernanza que sustenta teóricamente el artículo, se presenta la información sociodemográfica básica del área de análisis. Hecho lo anterior se sintetiza el modelo de coordinación metropolitana a partir de lo cual se estudia con cierta profundidad el instituto. De este se analiza el avance en su operación y se concluye que el alcance de sus metas no está garantizado, y que para ello se deben mantener, desde la perspectiva de la Gobernanza, los alientos y estímulos entre los actores involucrados en su operación.

Abstract.

The essay analyses from the perspective of the Governance what has been the logic that explains the establishment of the coordinating bodies in the metropolitan area of Guadalajara, AMG, stopping particularly in its technical body, the Metropolitan Institute of Planning of the Guadalajara Metropolitan Area. After a review of the concept Governance that theoretically underpins the article, the basic sociodemographic information of the analysis area is presented. Once the above is done, the model of metropolitan coordination is synthesized from which the institute is studied with some depth. Here we study its operation and conclude that the scope of its goals is not guaranteed, and that from the perspective of Governance, the encouragements among the actors involved in its operation must be maintained.

Introducción.

En prácticamente todo el planeta se vive un proceso concentrador de la población en las grandes urbes, que se explica no sólo porque en ellas se ofrecen las mejores opciones de desarrollo laboral, sino también porque ahí se encuentran alternativas verdaderamente integrales de realización personal y familiar, con innumerables espacios de recreación, culturales y deportivas, así como la posibilidad de extender los contactos y las relaciones en todos los planos de la vida en sociedad y disponer de la infraestructura necesaria para ello.

125

En los países subdesarrollados y particularmente en los latinoamericanos no sólo no se tienen a plenitud tales bondades en sus zonas urbanas sino que además las mismas no están exentas de serios inconvenientes dada la inveterada insuficiencia de recursos públicos para la provisión de una infraestructura urbana eficiente, así como la prestación de servicios públicos de calidad, y a donde particularmente los de la seguridad pública y la movilidad se han visto fuertemente deteriorados.

En el caso de México se enfrenta adicionalmente el problema de que establecidas las delimitaciones territoriales de sus municipios, el acelerado crecimiento urbano rebasa sus respectivas jurisdicciones e impone con ello nuevos problemas de gobernanza dada la prohibición constitucional de que haya instancias públicas de gestión entre los municipios y los estados a los que ellos pertenecen. Ante este escenario y debido a los viejos desalientos para una sólida coordinación intermunicipal, nuestras manchas urbanas dibujan accidentados espacios de muy desigual desarrollo, insuficientemente comunicados y con una planeación del crecimiento que de manera permanente se está alterando. Entre las más ostensibles consecuencias de ello se encuentran el deterioro ambiental con un sensible agotamiento del abasto del agua y elevada contaminación, y la muy desigual provisión de infraestructura urbana que sólo agudiza la ya de por sí muy desigual distribución del ingreso y la riqueza entre sus habitantes al tiempo que disminuye la calidad de vida.

Esta circunstancia no es –no puede ser– una fatalidad para nuestras comunidades, y en ese sentido se han ideado a lo largo del país mecanismos diversos e innovadores de coordinación entre municipios y la autoridad estatal que buscan atender esta problemática. De manera particular en este artículo nos detenemos en el estudio de los mecanismos de coordinación establecidos para la que es la segunda más grande mancha urbana en el país, el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y de manera central en su órgano técnico, el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN).

En este sentido el problema de investigación gira en torno a las insuficiencias en la coordinación de las áreas metropolitanas en el país y de manera señalada la del AMG, así como de la solución propuesta para esta última. Por ello, nuestra pregunta de investigación se plantea el cómo se están resolviendo estas carencias en consideración del marco institucional previsto en nuestras leyes y en base a la importancia que se le ha reconocido a este problema por las autoridades involucradas. Se trata pues de una investigación con un componente descriptivo pero que también busca explicar, sobre la base de la amplia discusión en torno a la Gobernabilidad, cuáles son los alcances del modelo propuesto y porqué este pueda resultar el adecuado para la asunción de acuerdos entre los actores involucrados en torno a un problema tan complejo.

Para este propósito y dado que el mayor desafío para la adecuada coordinación entre autoridades de diferentes órdenes así como con la participación de la sociedad civil es un asunto de verdadera gobernanza, en el siguiente apartado, el segundo, analizamos este concepto y lo insertamos en la discusión metropolitana. En el tercer apartado, el más breve de todos, presentamos una muy apretada fotografía del AMG caracterizando de manera sintética a los municipios que la integran y destacando así la amplia diversidad que existe entre ellos, lo que también se refleja en sus distintas capacidades institucionales y su disposición para alcanzar acuerdos.

Sólo después de la anterior discusión nos detenemos en el tercer apartado en el análisis del modelo de coordinación diseñado para Jalisco, revisando con cierto detalle las disposiciones legales que le dan origen y discutiendo las interrelaciones de carácter político que se dieron entre los principales actores involucrados para dar origen a tal modelo. En el cuarto apartado desarrollamos con cierta amplitud qué sea el IMEPLAN, y nos detenemos en su agenda y en los principales avances que ya ella presenta. Finalmente en la última sección concluimos con una reflexión en torno a este importante instituto y evaluamos cuál sea el balance de su desempeño.

Gobernanza y Coordinación de las acciones públicas, las etapas para su alcance a nivel metropolitano.

El concepto *Gobernanza* ha mantenido una connotación ambigua y cambiante en los últimos lustros, y como tal ha sido entendido de manera diferenciada en distintos planos, momentos y perspectivas teóricas, lo que lo ha ubicado aún con un enfoque puramente descriptivo y como tal ha sido utilizado como un instrumento analítico plausible, o bien ha sido entendido en un sentido prescriptivo, normativo, y como tal ha operado más como un ideario o un referente a alcanzar (Hufty, 2006:35 y ss).

Para avanzar en la comprensión del concepto, en principio, conviene retomar la definición de *gobernabilidad* de Kaufmann (2010:4) –que más abajo diferenciamos de *gobernanza*– para quien esta noción abarca en términos generales las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esta concepción incluye tres componentes: a. el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados; b. la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas, y c. el respeto de los ciudadanos y el Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales¹.

Con un enfoque similar al de Kaufmann y con una perspectiva maximalista de la Democracia, el Índice de Desarrollo Democrático (IDD), (2016:7) de Polilat considera al desarrollo democrático a partir de cuatro dimensiones, a saber: a. Democracia de los Ciudadanos, “que mide el clima de respeto de derechos y libertades en cada país”; b. Democracia de las Instituciones, “que evalúa el comportamiento de las instituciones y del sistema político en relación con los principios republicanos”; c. Democracia Social, “que analiza la gestión de gobierno en la generación de mejores condiciones para el desarrollo humano”, y por último, d. Democracia Económica, “que determina la evolución de la gestión de la economía en beneficio de la sociedad de los individuos”.

En el marco de esta discusión, Aguilar (2007:2) diferencia en un gobierno dos tipos de legitimidad: la de carácter institucional por un lado y la relativa a su actuación. Con respecto a la primera él refiere el hecho de que un gobierno haya alcanzado el poder y lo ejerza en base a la ley y a través de un proceso democrático imparcial y

1
2002:1)

Los tres componentes del primer momento Mariñez los identifica con lo que propiamente se entiende por Régimen Político (Mariño,

transparente; en ese sentido esta legitimidad se corresponde al primer momento de Kaufmann y a las dos primeras dimensiones del IDD². La legitimidad de la actuación por su parte se refiere a la eficacia y eficiencia con que se ejerce el poder para la atención de las demandas y necesidades sociales, con lo que la misma se puede asociar al segundo momento de Kaufmann y a las dos últimas dimensiones del IDD.

De manera particular, la distinción de Aguilar se inserta en el contexto del conocido Informe a la Comisión Trilateral sobre Gobernabilidad de las Democracias de los años setenta³, a donde se afirmaba que los problemas de gobernabilidad de las economías desarrolladas provenían en gran medida de la creciente asunción de responsabilidades de sus estados nacionales para la atención de las demandas sociales, que dadas sus ingentes limitaciones fiscales no podían solventar (De la Garza, 2010:23). En ese sentido el concepto Gobernabilidad aparece como una categoría analítica centrada en el aparato público y en las condiciones y capacidades que lo hacen eficiente, pero en un contexto de crecientes demandas amparadas en el viejo Estado de Bienestar que, dadas sus limitaciones presupuestales, este ya no puede atender a plenitud; lo anterior se habría de reflejar de manera principal pero no única en crisis fiscales de distinta intensidad en tales economías.

Se trataba pues de problemas de legitimidad en la asunción y atención plena de tales demandas, pero no de una legitimidad institucional dada la naturaleza democrática de sus regímenes y de la eficiencia de sus instituciones electorales. En el caso latinoamericano, sin embargo, el problema de la legitimidad institucional ha sido un problema endémico, si bien se ha ido atendiendo de manera razonable y a diferentes ritmos entre sus países, pero a donde no han estado ausentes escenarios de desencuentros y retrocesos en ella⁴. De manera específica, México sigue avanzando hacia la llamada normalidad democrática, sin que tampoco aquí estén ausentes conflictos que en ciertos momentos la cuestionen.

Ahora bien, cuando se refiere el concepto *gobernabilidad* en el sentido de la citada Comisión Trilateral, se aprecia que tiene una connotación insuficiente pues él constriñe la atención de las necesidades sociales de naturaleza pública a la sola acción gubernamental, sin considerar el muy importante papel que pudieran jugar otros agentes, como se enuncia aún de manera parcial en las definiciones de Kaufmann y del IDD. Es en ese sentido en que habría que entender la diferencia entre los conceptos de *gobernabilidad* y *gobernanza* pues, en efecto, en este último ya se considera la complementariedad que para la ejecución de acciones públicas juegan los diversos actores sociales y económicos, ajenos e independientes del aparato público:

... en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad (Aguilar, 2007:8).

En esta visión de la *gobernanza* entonces se recoge la circunstancia del mundo contemporáneo a donde, a diferencia de lo que se vivía con el viejo Estado interventor y omnipresente de un mundo no globalizado, se requiere establecer alianzas estratégicas del Estado con los actores no gubernamentales. Estos acuerdos incluyen el alcance de compromisos de corte social con agentes de la sociedad civil organizada para la mejor atención de sus demandas, como arreglos de distinta naturaleza con los agentes económicos para elevar las condiciones de competitividad y promover la inversión y la generación de empleo y crecimiento. Como lo plantea el mismo autor, en un entorno global e inter dependiente “se exigen formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público privada, gubernamental social: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales” (ibid).

En este orden de ideas bien se puede entender por Gobernanza “el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales” (ibid: 9).

Más aún, dada la complejidad del entramado institucional en las sociedades contemporáneas, así como la diversidad de sus actores y los variados esquemas de relación, en el concepto de gobernanza de Hufty no se asume necesariamente que el actor Estado juegue un papel preponderante, y que inclusive él esté siempre presente en un proceso de organización y dirección social; en este orden de ideas, el autor señala que:

2 En el caso del IDD existen, además de estas cuatro dimensiones, los llamados “Atributos de la Democracia Formal”, que corresponden a las condiciones de base para considerar democrático a un país y que se identifican con procesos electorales libres y equitativos; en ese sentido y para propósitos de esta reflexión, tales condiciones las asociamos a las primeras dos dimensiones.

3 La Comisión Trilateral fue una organización privada creada por Rockefeller en 1973 con el propósito de promover la cooperación de las tres regiones del mundo de mayor desarrollo, Norteamérica, Europa y Japón. “El interés de este informe radicaba en la evaluación de la capacidad de los gobiernos para controlar eficazmente las estructuras políticas y económicas que habían emergido en los llamados ‘Estados benefactores’. Su preocupación más significativa consistía en ofrecer un diagnóstico de la gobernabilidad de las sociedades en las que los bienes y servicios proporcionados por el Estado a diversos grupos sociales representaban una “sobrecarga” insostenible a mediano plazo debido al creciente déficit fiscal que implicaban” Valdez, citado por De la Garza, 2010:23.

4 En este sentido no sobra citar la apreciación de Aguilar sin que se haga mención de su señalado tono optimista: “El sujeto gobierno ha dejado de ser el problema, al reunir las características consideradas esenciales y correctas: elegido libremente entre opciones políticas en competencia, controlado por otros poderes públicos, sujeto al escrutinio ciudadano, sometido al imperio de las leyes...” (2007:2)

Nos referimos a la gobernanza como los procesos de acción colectiva que organizan las dinámicas de actores y normas sociales, con los cuales una sociedad determina su conducta. La conducta de una sociedad se refiere a la manera de tomar y ejecutar decisiones referidas al conjunto social, y a los arreglos de los actores entre sí. Estos procesos comprenden a la vez los actores, las acciones colectivas y las normas, tanto formales como informales (Hufty, 2006:38).

En el mismo sentido, señala nuestro autor, la gobernanza se integra de:

los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos y las reglas del juego (informales y formales), con las cuales una sociedad determina sus conductas, toma y ejecuta sus decisiones (Hufty, 2006:36).

Sobre esta base y a partir de los variados escenarios de encuentros entre los actores públicos, de la sociedad civil y del sector productivo -y dada la amplitud de esquemas de cooperación y ejecución de acciones conjuntas posibles- Aguilar propone una delimitación conceptual del fenómeno, misma que abarca los siguientes componentes (Aguilar, 2007:9-11):

1. Implica un proceso social mediante el cual se define el sentido de dirección a través del cual los actores plantean sus objetivos de cooperación.
2. Se trata de un proceso de dirección estructurado y estable en términos institucionales y técnicos, esto es, fincado en un sistema de valores, por un lado, pero en el cual para el alcance de sus metas se requiere de “normas causales de producción, que derivan de la ciencia, tecnología y gerencia” (9), por el otro.
3. Como proceso de dirección que implica una acción colectiva requiere de una instancia de gobierno que coadyuve al alcance de la cooperación y la eficiencia.
4. Se trata de un proceso de dirección que proviene de la interlocución entre grupos y que por ello no es necesariamente racional, incluyente y pacífico, si bien a la dirección del mismo le corresponde corregir los errores y desencuentros que se generen.
5. Se trata de un proceso que opera bajo una estructura en la que intervienen sociedad y gobierno y a donde el peso de ambos es cambiante, si bien el segundo ejerce una mayor función directiva. De manera particular, este peso puede irse modificando en función del grado de organización que alcance la sociedad⁵.
6. Se trata de una circunstancia a donde la definición del sentido de dirección no lo impone el gobierno, sino que es producto de la “deliberación conjunta... entre el gobierno y las organizaciones”.
7. La gobernanza “explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema” (11), lo que da pie al concepto de “gobernanza por redes”.
8. Si bien el concepto de gobernanza rompe con el viejo esquema de mandato y control vertical del gobierno, no implica un esquema de autorregulación signado por una especie de mano invisible en la lógica económica o por lazos morales de solidaridad.

128

De todo lo anterior se desprende que necesariamente la Gobernanza supone un nivel variado de coordinación que deberá alcanzarse entre los actores involucrados; en este sentido y desde la Teoría de las Organizaciones, Navarro (2013:32) identifica las razones que alientan y explican dicha coordinación e identifica a los autores que las refieren⁶:

1. Reducción de la Incertidumbre (Schoorman).
2. Persecución de objetivos comunes (Schemerhorn).
3. Requerimientos legales (Bardach).
4. Problemas multidimensionales (Madoery), y
5. Estructuras jurisdiccionales fragmentadas (Westley).

De manera específica, Repetto precisa qué se entienda por coordinación y destaca sus principales componentes:

Entiendo por “coordinar” el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo... un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí (Repetto, s/f:2)

5 Consideréase así que conforme se elevan las capacidades organizativas de la sociedad también se incrementa su presencia ante el actor gobierno: “La correlación cambia cuando la sociedad posee ya en modo suficiente capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales y productivas, así como capacidades políticas de deliberación y entendimiento y capacidades morales de autorregulación mediante confianza y cooperación (“capital social”), de modo que ya no acepta tener un rol pasivo o gubernamentalmente subordinado en la definición de los asuntos públicos...” (10).

6 En las siguientes reflexiones se retoma el desarrollo del autor en Pineda (2018) pp 98 y ss.

De este modo, la coordinación implica el que se definan ciertas reglas -cierta arquitectura institucional- en base a lo cual los agentes gubernamentales, particulares y de la sociedad en general, encuentran razones suficientes para participar en un proyecto común. Específicamente, del proceso mismo que conduce a la coordinación se derivan, al decir de nuestro autor, los siguientes componentes:

- Fijación de prioridades.
- Asignación acordada de responsabilidades, y ello se acompaña de sus respectivos “premios” y “castigos”.
- La decisión de qué y cuántos recursos habrán de movilizarse, y finalmente
- La implementación de acciones que aproximen de manera importante a los objetivos planteados.

Repetto destaca que los factores clave para hacer cumplir los compromisos asumidos consisten en tener plena claridad en los acuerdos sustantivos sobre los cuáles se decide el arreglo, así como la capacidad de producir sistemas de incentivos que alienten la coordinación de esfuerzo. Una vez más, la gobernanza implica el alcance de entendimientos y acuerdos, lo que se vuelve factible cuando existen los incentivos -las motivaciones fincadas en la obtención creíble de “premios” y “castigos” a partir de la conducta propia- adecuados entre todos los agentes. Ahora bien, cuáles suelen ser las etapas -lógicas y cronológicas- que conducen al escenario de gobernanza en el campo de interés de este ensayo -el metropolitano- a partir tales acuerdos, aún parciales pero de cada vez mayor envergadura, se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Figura 1. Etapas en la Colaboración Intergubernamental.

Toma de decisiones independiente	Acuerdos de colaboración. Intercambio de Información	Planeación Conjunta. Diseño conjunto de Proyectos. Ejecución y financiamiento conjunto de proyectos	Integración institucional (Agencias)	Integración de territorios y sus gobiernos
Más colaboración				
<i>Etapa 0</i>	<i>Etapa 1</i>	<i>Etapa 2</i>	<i>Etapa 3</i>	<i>Etapa 4</i>

Fuente: IMCO, 2015:21.

Como se puede apreciar, en la etapa Cero simplemente no existe ningún grado de vinculación, en tanto que en la Uno ya se alcanzan primeros y a veces sólo provisionales acuerdos de colaboración. La segunda etapa es aún más completa pues en ella ya existe planeación conjunta, así como diseño, ejecución y financiamiento compartido de proyectos. La integración institucional con agencias *ad hoc* es la tercera etapa y es justamente el caso que aquí analizamos, en tanto que la cuarta etapa es simplemente imposible en el marco constitucional mexicano, y nada indica que éste se vaya a modificar para alcanzar esta circunstancia.

De esta discusión se concluye que no obstante la importancia de la Gobernabilidad como fenómeno que abona a la legitimación de ambos, el alcance y el ejercicio del poder, en un mundo más complejo y con una presencia protagónica de los actores sociales, se debe transitar de la gobernabilidad a la Gobernanza, esto es, a un escenario a donde el ejercicio legítimo del gobierno implica la participación de los agentes sociales y los actores económicos que necesariamente se verán afectados por las decisiones públicas. Esta circunstancia requiere, a tono con Repetto, el definir y establecer los incentivos que motiven a los agentes a alcanzar acuerdos creíbles de las responsabilidades que a cada uno le competen. Estos acuerdos abonan para que, como él mismo señala, se dé un aprovechamiento de sinergias que permitan optimizar el desempeño público para el alcance de metas de naturaleza social.

El Área Metropolitana de Guadalajara, AMG.

En el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM) se establece que el AMG es ya “un sistema de ciudades, una metrópoli en la que confluyen dinámicas urbanas, semiurbanas y rurales” (2018: 5) y si bien es cierto que existe esta confluencia territorial en un esquema accidentado de continuidad, no es claro que ello implique un verdadero “sistema”, al menos no en el sentido integral de la palabra; no lo es en primer lugar porque esta gran mancha urbana no ha logrado desarrollar una interconexión estructural razonablemente sólida, y en segundo lugar porque un verdadero sistema implica una mínima división de funciones o vocacionamientos con claras interconexiones y complementariedades que en el AMG siguen -al menos parcialmente- ausentes.

El área se integra, más bien, de una diversidad de espacios vinculados físicamente de manera pobre y caprichosa por vías de comunicación deficientes debido a un crecimiento accidentado, producto mayormente de

flujos migratorios sostenidos que sin embargo no logran insertarse de manera funcional e integral al tejido social y menos aún al aparato productivo. Este crecimiento ha sido enfrentado en parte –sólo en parte- mediante una mínima planeación que, en el mejor de los casos, ha mostrado un claro componente reactivo y que por ello no cuenta con una perspectiva de corte estratégico. De este modo, el vocacionamiento industrial, urbano y comercial no atiende una lógica de desarrollo integral lo que además se dificulta por la clara fragmentación asociada a la delimitación territorial de los municipios.

Ante esta circunstancia la fuerza del crecimiento urbano desbordado sobre los otrora espacios rurales, mayormente fincado en una lógica mercantil, ha impedido que el esfuerzo municipal –parcial e insuficiente- de proveer la infraestructura social mínima a las viejas colonias en marginación, no sólo no logre atenderlas a plenitud, sino que se sigan acumulando nuevos asentamiento producto de ese crecimiento urbano irregular. Si ya de suyo esta circunstancia se constituye en un verdadero lastre para la atención de los derechos sociales de estas comunidades, la situación se ve agravada por el desigual desarrollo urbano existente entre nuestros municipios conurbados.

En la tabla 1 aparecen los datos básicos del AMG, que es después de la del valle de México la más extensa en el país, y a donde destaca la muy dispersa densidad demográfica existente en ella teniendo el caso extremo de mayor concentración en Guadalajara con una densidad de 9,669 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que en el extremo contrario se encuentra Zapotlanejo con sólo 106, y con un promedio de 4,584 habitantes por kilómetro cuadrado.

De manera sobresaliente destaca la también desigual tasa media de crecimiento anual en los últimos años en nuestros municipios, a donde se tienen los casos de Tlajomulco, El Salto y Juanacatlán con tasas superiores al 6%, pero a donde en realidad sólo preocupan los dos primeros pues el tercero, como se ve, tiene una población muy menor; se trata mayormente de los flujos migratorios que buscan un espacio más digno y adecuado para habitar, pero que los hechos muestran que en modo alguno se ha alcanzado esta meta. Particularmente Tlajomulco, que ya alcanza una población muy cercana a las de Tlaquepaque y Tonalá, viene creciendo a tasas que no permiten la mínima provisión de servicios de infraestructura social básica a sus nuevos pobladores, pero que además enfrenta los problemas de movilidad más graves. Nótese en ese sentido que un porcentaje importante de su población tiene que trasladarse a otros municipios para llegar a su centro de trabajo; si bien Tonalá y Tlaquepaque también presentan un valor muy alto en este rubro, su cercanía a dichos centros es en promedio mayor.

Tabla 1 El Área Metropolitana de Guadalajara en 2015

Municipio	Población	Superficie	Habt/km2	% trabaja en mpios centrales	Tasa de crec.medio anual 2010-15
Guadalajara	1,460,148	151.4	9,669	12.8	-0.5
Zapopan	1,332,272	1,163	1,145	17.7	1.5
S.P. Tlaquepaque	664,193	110.4	6,038	43.9	1.9
Tonalá	536,111	166.1	3,229	49.6	2.4
Tlajomulco de Z.	549,442	714	769	45.0	6.0
El Salto	183,437	87.9	2,084	31.0	6.1
Ixtlahuacacán de M.	53,045	202.4	263	44.5	5.5
Juanacatlán	17,955	138.3	130	48.9	6.6
Zapotlanejo	68,519	643	106	3.4	1.6
Total AMG	4,865,122	2,734	1,779		1.6

Nota: la última columna corresponde a la población entre 15 y 70 años que trabaja en los municipios centrales de la misma zona metropolitana sin considerar al propio municipio.

Fuente: elaboración propia con información de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/guadalajara> e INEGI.

Ante este escenario, la creación de un marco institucional *ad hoc* para contribuir a atender los inconvenientes asociados a la fragmentación municipal –la creación de un espacio de gobernanza- era así una demanda cuya atención no podía posponerse, y cuyos logros y falencias sólo se podrán apreciar paulatinamente en los años por venir. Este marco, que se describe en el siguiente apartado, no es sin embargo la primera iniciativa de constitución de instancias de coordinación metropolitana en esta zona (sobre los esfuerzos previos no nos podemos detener aquí) pero sí es sin duda el más ambicioso e integral.

El modelo de coordinación metropolitana en Jalisco.

En el apartado anterior se da cuenta de las dimensiones de la mancha urbana de Guadalajara, constituida como ya se vio de nueve municipios adyacentes que integran una conurbación con fuertes vínculos de carácter socioeconómico, demográfico y cultural. Dado que la Constitución federal prohíbe la existencia de instancias de gobierno intermedias entre estados y municipios, en cada experiencia estatal y con referentes nacionales así como recogiendo la experiencia internacional, se han diseñado variados modelos de coordinación para la promoción conjunta del desarrollo en este tipo de zonas, mismos que quedan plasmados en las leyes respectivas. En el caso particular de Jalisco la Constitución estatal establece la posibilidad de que los municipios puedan coordinarse para la atención conjunta de sus responsabilidades en su artículo 81:

...Los Municipios, previo acuerdo entre los ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

Por su parte, el art. 81 bis señala que “Cuando se trate de municipios pertenecientes a una misma área metropolitana, éstos se coordinarán... de acuerdo con las bases generales que en materia de coordinación metropolitana expida el Congreso del Estado”. Para este propósito se establecen tres instancias de participación, a saber: Una instancia de coordinación política, integrada por los presidentes municipales del área metropolitana; una instancia técnica, “constituido como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio”, el Instituto Metropolitano de Planeación (f. II), y por último “una instancia consultiva y de participación ciudadana... por cada una de las áreas metropolitanas, que podrá participar en las tareas de evaluación y seguimiento” (f. III).

Adicionalmente, el art. 87 del mismo ordenamiento señala que cuando dos o más municipios formen parte de un mismo centro de población debido al crecimiento urbano y la continuidad física, el Congreso estatal podrá declararlo área metropolitana. En este escenario “el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos respectivos... convendrán para planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos”.

Por su parte, la Ley de Coordinación Metropolitana (LCM) establece en su capítulo II el procedimiento para la declaratoria de un área y una región metropolitana⁷, y en lo sustantivo, los efectos de ello son: su reconocimiento oficial; la autorización para que el Ejecutivo estatal destine, en conjunto con los municipios, “recursos... para la organización y funcionamiento de la instancia de planeación metropolitana...” (art. 15), así como la autorización al mismo Ejecutivo para participar en conjunto con los municipios “en la planeación, programación, financiamiento y ejecución de obras... y servicios públicos acordados en las instancias de coordinación...” (ibid).

Para la operación de las acciones de coordinación se deberá celebrar un Convenio de Coordinación Metropolitana, mismo que contendrá un capítulo de obligaciones a donde estarán las acordadas de manera conjunta e individual por cada parte. El convenio también incluirá las funciones y servicios públicos materia de coordinación, así como “el grado y alcance de la intervención de las instancias de coordinación metropolitana en las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, revisión y evaluación de las funciones y servicios públicos” (a. 19). Adicionalmente, en él se establecerán las fórmulas y montos de las aportaciones de cada una de las partes en las acciones de coordinación y las bases para la integración del Fideicomiso Metropolitano para el desarrollo de los proyectos metropolitanos, entre otros importantes puntos (art. 19).

La misma ley establece en su artículo 26 cuáles sean las instancias de coordinación a donde se incluyen, a tono con la disposición constitucional citada, a la Junta de Coordinación Metropolitana integrada –para el caso del AMG- por los nueve alcaldes y el gobernador del estado, al IMEPLAN, así como al Consejo Ciudadano Metropolitano; el mismo artículo contempla la posibilidad de que intervengan otras instancias y sobre esa base se ha adicionado el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitano. Existen por su parte dos decretos del AMG de los años 2009 y 2012 que incluyen nuestros municipios, mismos que signaron el referido Convenio de Coordinación. En este sentido considérese lo dicho en el PDM:

... dada la naturaleza de la coordinación metropolitana, que se prolonga en el diseño de funciones y servicios públicos municipales, serán los Convenios de Coordinación los instrumentos fundamentales para materializar la planeación en actos administrativos y de gobierno, indicando oficinas responsables, bases fiscales-presupuestales y financieras. Regulación, control y sanción (13).

7 Se entiende por área metropolitana al centro de población asentado en el territorio de dos o más municipios y con cuando menos cincuenta mil habitantes y declarado con ese carácter; se entiende por región metropolitana al espacio integrado por un área metropolitana y uno o más centros de población con tendencias de crecimiento que los acerquen (art. 3, LCM).

Como se ve, de las instancias de coordinación la de mayor importancia tanto por su capacidad decisoria como por la representación que ostenta lo es la Junta de Coordinación, cuyas atribuciones se contemplan en el artículo 28 de dicha ley. Esta importante instancia, sin embargo, opera y ejecuta sus decisiones en materia de coordinación metropolitana con el apoyo técnico del IMEPLAN, mismo que se constituye así en una figura clave para la definición de las modalidades, dimensiones y alcance de la planeación metropolitana; nótese así que la ley le atribuye como su objeto el de “coordinar la planeación del área o región metropolitana correspondiente y apoyar técnicamente a la Junta de Coordinación Metropolitana” (art. 30)

Considérese por último cómo el instituto concibe la interrelación existente entre todas estas instancias así como la importancia de cada una, asumiendo que se trata de una situación en proceso de transformación, dada la naturaleza dinámica de las funciones involucradas:

La gestión metropolitana actual funciona a través de una “situación de acción” intergubernamental a partir de una diversidad institucional claramente definida: a) El IMEPLAN diseña las políticas metropolitanas; b) el Consejo Ciudadano expresa la voz ciudadana y los problemas públicos; c) el Consejo Consultivo de Planeación atiende las claves de la administración para hacer posibles y probables las políticas metropolitanas; y d) la Junta de Coordinación Metropolitana, que valida, aprueba y prescribe acciones de gobierno en escala metropolitana (IMEPLAN, 2016:16).

Como se ve, se dispone de todo un entramado institucional para la coordinación metropolitana en el estado a donde las bases legales provienen de la constitución y de esta derivan las leyes reglamentarias pertinentes que dan origen a las referidas instancias; en consideración a este entramado se puede hacer un breve balance de las fortalezas y debilidades del modelo. De entre las primeras se destacan tres: entre las instancias contempladas existe una clara delimitación de responsabilidades que no da espacios a lagunas legales que dificulten su operación; a tono con la Constitución nacional, se respeta la inexistencia de instancias intermedias entre el estado y el municipio, al tiempo que en el órgano político del modelo, la Junta de Coordinación Metropolitana, se le da un espacio de participación a todos los municipios que eventualmente se vean afectados por las decisiones tomadas, por último, el mecanismo de toma de decisiones es el consensual en la citada Junta lo que elimina (o al menos dificulta) la imposición de acciones por el gobierno estatal. Dos son probablemente las mayores debilidades del modelo: la profusión de instancias, a donde el Consejo Consultivo abona poco a la operatividad del modelo y además encarece su operación, así como la ausencia de instrumentos claros que permitan considerar en lo general –no sólo en temas específicos como la provisión de agua, por ejemplo- los lineamientos de la planeación establecidos en cada uno de los Planes Municipales de Desarrollo.

Hecha la anterior descripción del marco institucional que nos ocupa, vale una breve reflexión de carácter sociológico a donde se retoman los elementos de gobernanza ya discutidos en torno a las condiciones políticas que hicieron posible este escenario. Como lo ha señalado Arellano (Arellano, 2016:35-37), para el cambio institucional que hizo posible dicho marco se debe diferenciar la vertiente municipal de la de corte legislativo, y a donde esta última resultó más efectiva pues en el Congreso estatal se creó la Comisión de Asuntos Metropolitanos. Esta comisión daría origen a las tres principales expresiones legales referidas: la reforma constitucional correspondiente, la citada Ley de Coordinación y la declaratoria del AMG; este logro se explica, a tono con Repetto, porque no obstante la integración plural de dicha comisión sus miembros encontraron fuertes incentivos para su coordinación en aras de posicionarse mejor ante la ciudadanía así como de posicionar a sus respectivos partidos. También y a diferencia del plano municipal, dado que la ejecución de las acciones de coordinación no le competen al Congreso, no existían desalientos fuertes para alcanzar acuerdos que les implicaran comprometer recursos propios, como sí era el caso para los funcionarios municipales.

En la vertiente municipal no se había podido avanzar al mismo ritmo, en lo sustantivo, porque los estímulos que privilegiaban al conflicto sobre la cooperación entre los actores locales habían prevalecido, ello debido a que los problemas de la paulatina conurbación aunque visibles no habían llegado a la llamada *Agenda Abierta* de las políticas públicas metropolitanas, esto es, los grandes problemas en este campo (hacinamiento, movilidad deficiente, crecimiento urbano desordenado, inseguridad, etc.) continuaban siendo percibidos sólo en el marco del municipio. No obstante ello, esfuerzos de cooperación parciales ya existían como en el caso de la provisión del agua mediante el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), así como con el Fondo Metropolitano para el financiamiento de obras de infraestructura a partir de 1997.

Para Arellano (2016: 85) las dificultades que se mantuvieron presentes durante el proceso de negociación para aprobar las reformas que dan origen al marco institucional que nos ocupa tienen su base en la pluralidad partidista de la vida política en Jalisco, estado a donde el viejo sistema de partido hegemónico llegó a su fin más pronto que en el orden federal, esto es, en 1994 con la llegada del PAN al poder⁸. En el nuevo escenario también complejizó la

negociación el hecho de que se vivía un proceso de descentralización política nacional que acarrea incertidumbre en la correlación de fuerzas locales pues ya no había una clara alineación a dictados federales. De hecho, durante el proceso de instrumentación –todavía parcial- de este marco, había un claro diferendo entre las dos autoridades de mayor relevancia, por un lado el gobernador del PRI, Aristóteles Sandoval, y por otro el presidente del municipio más importante del AMG, Guadalajara, Enrique Alfaro del partido Movimiento Ciudadano, mismo que se haría gobernador en el 2018 y que en 2010-2014 siendo diputado había impulsado fuertemente el proceso de metropolización.

Al final del día la creciente preocupación ciudadana (liderada por la “Asamblea por la Gobernanza Metropolitana”) por los graves problemas que sí deberían enfrentarse desde una perspectiva metropolitana, tales como la inseguridad y la movilidad, abonaron a la concreción de las instancias metropolitanas, en particular la Junta de Coordinación Metropolitana y el IMEPLAN.

El Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara, IMEPLAN, avances de operación.

Como se desprende del apartado anterior, la profusión de instancias y atribuciones creadas para el alcance de la coordinación en esta mancha urbana no es menor, y por razones de espacio no nos detenemos en el análisis de cada una de ellas. Más bien, y en consideración al hecho de que una buena política pública abarca tanto la decisión de carácter técnico que establece un eslabonamiento causal de medios a fines por un lado, y la decisión política de los actores involucrados para emprender las acciones conducentes y un contexto que lo posibilita, por otro, aquí analizamos aún de manera general la operación del IMEPLAN, en el entendido de que a su seno se toman las decisiones de carácter técnico, y que son por ello las que le otorgan solidez a las acciones de coordinación, mismas que se vuelven posible por la voluntad política de los actores clave involucrados.

El análisis se centra en tres aspectos clave para la coordinación metropolitana: el marco general de operación del instituto; el estudio -muy apretado- del documento más emblemático que el mismo ha generado y que deberá convertirse en el eje rector de las acciones de coordinación, el Programa de Desarrollo Metropolitano, PDM, y por último, se presenta una breve evaluación del avance de las acciones emprendidas. En su conjunto, estos tres apartados nos ayudan a entender si el cúmulo de iniciativas en torno a la coordinación realmente ha generado frutos de relevancia o si sólo ha quedado en el plano de la retórica, manteniendo en este caso una clara desconexión de las políticas públicas entre nuestros municipios.

a. Marco general de operación del IMEPLAN.

El instituto tiene como titular a un Director General y su estructura se integra de tres unidades, la Unidad de Administración y Finanzas a donde queda adscrita una Coordinación Jurídica; la Unidad de Concertación Social, y la Unidad de Planeación y Programación. Esta última, sin duda la de mayor relevancia, cuenta por un lado con una Coordinación de Planeación Urbana (con un Líder de Proyecto), y por otro con un número de Líderes de Proyectos responsables de la generación de la mayor parte de los productos –y por ahora avances de los mismos- en los que está involucrado el instituto.

En su programa anual las responsabilidades del IMEPLAN están definidas como macro-procesos, mismas que están contempladas en su Estatuto Orgánico y son el elaborar y proponer instrumentos de planeación y programación metropolitana, contemplándose como tales (art. 119): el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, el Programa de Desarrollo Metropolitano y sus proyectos específicos, el Mapa de Riesgo Metropolitano y el Sistema de Información Metropolitano, así como los demás instrumentos de esta naturaleza que acuerden los municipios y el gobierno estatal.

La mecánica definida en el Código Urbano (art. 106) para la elaboración y aprobación de planes y programas implica las siguientes tres etapas:

- El IMEPLAN elabora los proyectos de programas y planes, manteniendo comunicación permanente con los municipios.
- Los proyectos son enviados a la Junta de Coordinación para su consulta pública y su envío a la instancia municipal de Participación Ciudadana (la Comisión respectiva del Cabildo).
- Acordados los planes y programas los integrantes de la Junta de Coordinación los dan a conocer a los ayuntamientos respectivos y, si son aprobados por todos ellos, se envían a publicación.

En la siguiente tabla se precisa en qué etapa y con qué carácter intervienen las distintas instancias participantes en los procesos contemplados para los planes y programas responsabilidad del instituto. Como se ve y a tono con lo dicho arriba, el IMEPLAN juega un papel de primera importancia en las fases de Propuesta, Vigilancia y Control, e interviene de manera indirecta en las de Consulta y Ejecución, en tanto que la Junta de Coordinación desempeña un papel central en los momentos de Consulta y la Autorización. Ya se dijo que le compete a los cabildos la aprobación y ejecución coordinada de las acciones, y considerando la naturaleza concurrente de las acciones acordadas, las autoridades de los otros órdenes de gobierno aparecen en la última columna, mayormente en las etapas de la ejecución y el control.

Tabla 2. Elementos del proceso de formulación, aprobación e implementación de los instrumentos de planeación metropolitana

Fases/ Unidades	Junta de Coordinación Metropolitana	IMEPLAN	Consejo Ciudadano Metropolitano	Consejo Consultivo de Planeación	Cabildos/ Ayuntamientos	Autoridades concurrentes
Propuesta		£	μ	μ		
Consulta	£	μ	μ	£	μ	μ
Autorización	£					
Aprobación					£	
Ejecución		μ		£	£	μ
Vigilancia	μ	£	£	μ	μ	
Control	μ	£				μ

£ Acción Directa
μ Acción Indirecta o en el marco de la Coordinación.

Fuente: Fundamento y motivación del Programa Anual de Trabajo del IMEPLAN, 2016: 14

Hay que señalar por último que la firma del Convenio de Coordinación Metropolitana para nuestra AMG se realizó en febrero del 2014, en ese momento con los 8 presidentes municipales y el representante del gobernador, y no es sino hasta agosto del año siguiente en el que se integra el municipio de Zapotlanejo

b. El Programa de Desarrollo Metropolitano.

134

Dada la complejidad y las etapas implicadas en la generación de los variados productos del instituto, el avance es desigual y paulatino; de manera particular, del emblemático PDM se tienen definidos tres momentos (IMEPLAN, 2016:29 y 48): el del PDM 1.0 correspondiente a la elaboración del documento base (presentado en abril del 2016), el del PDM 2.0 que refiere la memoria del proceso y la construcción del instrumento⁹ (de mayo a agosto del 2016), y el del PDM 3.0, correspondiente al documento para la Consulta Pública. Al momento de escribir estas líneas (mayo del 2018) sólo se encuentran disponibles las versiones PDM1.0 y PDM 2.0, razón por la cual esta sección se centra en la última.

En la parte introductoria del mismo se afirma que el proceso para su diseño “implica la institucionalización formal de un esquema de gobernanza multinivel” (10), y más adelante se dice que es “a partir de los convenios, acuerdos e instrumentos de coordinación, como se aglutinarán las acciones de la denominada Gobernanza Metropolitana” (13). Con las vaguedades que ello implica, sin embargo, en el capítulo 3 del documento se da cuenta del proceso metodológico para su redacción, mismo que retoma el modelo del Marco Lógico, a donde se destaca que este abarcó una revisión documental extensa a partir de lo cual se emprendió -se afirma en el documento- un proceso participativo de la sociedad y expertos mediante tres mecanismos: talleres barriales, foros temáticos con expertos y participación mediante un foro virtual.

Al final del día y sobre la base de que, en general, los grandes temas o dimensiones de la planeación ya se encuentran definidos¹⁰, en la siguiente tabla estos aparecen en la primera fila, luego de lo cual a los mismos se alinean de manera vertical los ejes de los planes estatal, nacional y regional de desarrollo, así como los del documento “Guadalajara Metrópolis Próspera” elaborado por ONU-Hábitat. Finalmente, en la

9 En el programa se afirma que esta versión comprende la “integración de herramientas cuantitativas (información estadística), integración de la planeación participativa (trabajo cualitativo) y la aplicación de los fundamentos del marco lógico (48).

10 Siempre habrá una entendible polémica en torno a qué temas generales realmente deban estar y cuales no en los campos de la planeación pública; aquí no nos metemos en esa discusión y sólo recogemos los que el propio programa cita en p. 51.

última fila de la tabla se agregan, también alineados, los ejes definidos en nuestro programa y cuya temática y preocupaciones fueron recogidas, al decir de este documento, en los foros temáticos que operaron en 40 mesas de trabajo con una participación de 282 especialistas (PDM: 64). En el mismo programa se señala que al mismo se le complementa el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, “que plantea la estrategia territorial de esa ciudad que queremos” (p. 7).

Tabla 3 Temas o Ejes estratégicos.

	Político	Económico	Social	Educativo	Internacional	Ambiental	Administración
PND	México en Paz	México Próspero	México Incluyente	México con Educación de Calidad	México Globalizado		
PED	Estado de Derecho	Economía Próspera	Equidad de Oportunidades	Educación de Calidad		Territorio y medio ambiente Sustentable	Transversal. Gestión pública, Igualdad de Género e Innovación
Plan Regional	Dimensión Garantía de derechos y libertades	Dimensión de Economía próspera e incluyente	Dimensión de Equidad de Oportunidades			Dimensión de entorno y vida sustentable	Dimensión de Instituciones Confiables y Efectivas
ONU-Hábitat	Gobernanza y legislación	Productividad e Infraestructura	Calidad de Vida, equidad e inclusión social			Sustentabilidad ambiental	
PDM	Ciudad Segura y Cohesionada	Ciudad Equitativa y Líder	Ciudad Digna y Participativa	Ciudad Bella, Culta y Recreativa		Ciudad Sustentable	Ciudad Funcional y Honesta.

La tabla recoge la obligación legal de alinear los instrumentos de planeación de los tres órdenes de gobierno y nótese que nuestro programa de análisis además de los 5 ejes estratégicos incluye 4 ejes transversales ; a continuación nos detenemos a vuelo de pájaro en la temática de todos estos ejes.

La exposición de cada uno de ellos en el programa es la misma, esto es, se inicia con una Introducción, se desarrolla un Diagnóstico luego del cual va un Apartado Estratégico y finalmente se describe la Visión para el mismo. Sobre esa base a continuación presentamos en una tabla para cada eje la parte más relevante de su “Visión” y su principal objetivo, así como los grandes temas que aborda su diagnóstico.

Ejes Estratégicos.

Eje Ciudad Segura y Cohesionada.	
<i>Visión</i>	<i>Objetivo</i>
<p>En la Ciudad... los habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara viven libres del crimen, de la violencia y la agresión. Se construye comunidad desde las localidades, fomentando la cultura de la paz.</p> <p>Los habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara viven libres del temor y la miseria, se desarrollan plenamente en los espacios, forman vínculos sociales y culturas. El desarrollo humano es un objetivo tangible, una aspiración legítima de todos que se practica día a día (112).</p>	<p>Generar condiciones sociales, de protección pública y de mitigación de riesgos que permitan propiciar la seguridad humana. Al depender esta última de múltiples factores, su logro no puede depender de un solo eje, pero el presente busca contribuir a la misma en términos de su papel en la seguridad pública, en la mitigación de riesgos ambientales y socio antrópicos, así como en desarrollo de tareas de fortalecimiento de la cohesión social (110).</p>
<p>Temas principales: Seguridad humana; Seguridad ciudadana y pública; Seguridad espacial y cohesión social; Inclusión social; Seguridad humana como respuesta a la segregación y la exclusión; capital social en las centralidades metropolitanas; Gestión integral del riesgo; Prevención y mitigación.</p>	

Fuente: elaboración propia con información del PDM

Eje Ciudad Equitativa y Líder.	
<i>Visión</i>	<i>Objetivo</i>
La Ciudad... es un espacio que se distingue por haber logrado una alta calidad de vida de sus habitantes. Ello no se circunscribe, pero comprende una actividad económica dinámica y sustentable cuyos frutos se distribuyen equitativamente, pues... sin equidad no hay desarrollo (128).	El fin de este objetivo es el de propiciar un desarrollo económico local que genere un crecimiento sólido, equitativamente distribuido y ambientalmente sustentable (126).
Temas principales: Crecimiento débil y errático; alta y creciente concentración del ingreso; alto dominio en el mercado de pocas unidades económicas; formalidad e informalidad; productividad y competitividad	

Fuente: elaboración propia con información del PDM

Eje Ciudad Digna y Participativa.	
<i>Visión</i>	<i>Objetivo</i>
La Ciudad... es la imagen de un lugar en el cual las condiciones de vida a través del ejercicio efectivo de derechos sociales permiten la satisfacción de aquellos aspectos más valorados socialmente. La dignidad requiere no únicamente de igualdad de oportunidades... Por ello se requiere pensar especialmente en la igualdad de condiciones y resultados a través de la universalidad y progresividad de los derechos sociales para evitar que las oportunidades bajo esquemas de calidad tan distintas refuercen las desigualdades existentes (150).	Desarrollar las condiciones sociales que permitan a toda la población el reconocimiento de su dignidad. Ello implica el ejercicio efectivo de sus derechos sociales, la mejora en su calidad de vida y una activa y libre participación ciudadana. Para ello se requiere como premisa que satisfagan sus derechos más elementales: la alimentación, el acceso a la salud y a la educación y el contar con una vivienda decorosa que disponga de todos los servicios básicos (147).
Temas principales: Educación; Salud; Vivienda; Alimentación; Discriminación; Participación ciudadana; el cuidado de la ciudad.	

Fuente: elaboración propia con información del PDM

Eje Ciudad Bella, Culta y Recreativa.	
<i>Visión</i>	<i>Objetivo</i>
En la ciudad... se respeta y conserva el patrimonio edificado histórico, artístico y natural; asimismo, se vive una vida tradicional de barrio de escala humana. El paisaje urbano está compuesto por el patrimonio edificado y el natural, ambos son relevantes y contribuyen en gran medida a consolidar la identidad cultural metropolitana de sus habitantes. En la Ciudad... las calles son limpias, cómodas y seguras y cuentan con la infraestructura necesaria para proporcionar a sus habitantes el disfrute de la misma (183).	El sentido de este eje es el de la construcción y reconstrucción de tejido social metropolitano a partir de los recursos con que todos contamos. En particular, se busca una apropiación creciente del espacio público por parte de la ciudadanía. Para ello se requiere una intensificación en el aprovechamiento y cuidado del patrimonio cultural en todas sus formas... la multiplicación de las prácticas culturales... la ampliación de la cobertura y mejora en la distribución y acceso en los espacios culturales, recreativos y deportivos; la educación promotora de la identidad cultural y el pleno ejercicio de los espacios culturales y deportivos (181-2).
Temas principales: Patrimonio cultural; patrimonio edificado; patrimonio inmaterial; patrimonio natural; prácticas culturales y recreativas; hábitos de consumo culturales; producción cultural, industrias culturales y recreativas; espacios culturales y recreativos; el espacio público inmediato; equipamiento cultural; educación y cultura; participación ciudadana y derechos culturales.	

Fuente: elaboración propia con información del PDM

Eje Ciudad Sustentable	
<i>Visión</i>	<i>Objetivo</i>
La ciudad cuenta con conocimiento, tecnología e instituciones de gestión participativa que permiten que su aprovechamiento de recursos, así como su generación y tratamiento de residuos, emisiones y efluentes tenga el menor impacto posible sobre la salud humana y los ecosistemas, para que estos puedan ofrecer servicios que se reconocen indispensables para el desarrollo y bienestar de las personas en el territorio (253).	Planteamos líneas de acción para la mejora del acceso, disponibilidad y calidad del agua; la protección y mejora de las áreas verdes metropolitanas; el manejo adecuado de los residuos sólidos; la construcción de posibilidades de movilidad ágil, segura, cómoda, asequible y en general eficientes y dignas para toda la población; así como el impulso de prácticas cotidianas orientadas a la mejora en la calidad del aire (250).
Temas principales: Diversidad de ecosistemas; ecosistemas intraurbanos; ecosistemas periurbanos y regionales; agrosistemas; gestión integral del agua; abastecimiento de agua; contaminación de los cuerpos de agua; gestión del agua de lluvia e inundaciones; residuos sólidos urbanos; movilidad urbana; calidad del aire.	

Fuente: elaboración propia con información del PDM

Ejes Transversales.

Los llamados Ejes Transversales también se presentan con la misma estructura, esto es, Introducción, Diagnóstico, Apartado Estratégico y Visión. Tales ejes son los siguientes y dadas las limitaciones de espacio sólo se acompañan de la temática que abordan.

Ciudad Funcional y Honesta.

Temas principales.

Prestación de servicios públicos municipales; coordinación interinstitucional e intermunicipal; planeación, programación, presupuestación y evaluación; transparencia y rendición de cuentas; participación ciudadana y funcionamiento de la ciudad.

Derechos humanos.

Temas principales.

Elementos clave para abordar el ejercicio de los derechos humanos; el ejercicio de los derechos humanos en el AMG;

Trabajo Decente y Empleo Digno.

Temas principales.

Desocupación y comportamiento económico; la ocupación y sus condiciones;

De esta sintética presentación de la estructura del PMD desprendemos tres importantes reflexiones. En primer lugar, existe un esfuerzo sistemático de definición y ordenación de las áreas o ejes de necesaria coordinación metropolitana, y eso debería contribuir a la implementación de acciones focalizadas y puntuales para darle sentido de unidad y dirección a la gestión metropolitana.

La delimitación de los ejes estratégicos recoge la temática convencional referida para los gobiernos locales – metropolitanos o no-, si bien contiene un desglose mayor; nótese así que mientras las Norma Internacional ISO 18091, la única Norma para gobiernos locales desarrollada en ISO, contempla 4 grandes cuadrantes para los siguientes puntos: Desarrollo (D) Ambiental Sostenible, con 8 campos; D. Institucional con 12; D. Económico Sostenible con 8 y D. Social Incluyente con 11. Estos cuadrantes coinciden en efecto con nuestros ejes estratégicos, el de D Ambiental con el Eje Ciudad Sustentable; el de D. Institucional abarca ambos ejes, el de Ciudad Segura y Cohesionada y el de Ciudad Funcional y Honesta, en tanto que el de D Económico se corresponde con el Eje Ciudad Equitativa y Líder. Únicamente el eje Ciudad Bella, Culta y Recreativa no se corresponde con tales cuadrantes si bien es claro que su temática está incluida mayormente en el Cuadrante D. Social de la Norma ISO, salvo aquellos aspectos de promoción cultural de claro matiz económico que, como tales, van el cuadrante D. Económico de tal Norma.

Finalmente, estos campos no son otros sino los contemplados en la legislación de Jalisco en la materia y nótese así que el ya referido art. 102 del Código Urbano contempla como mínimo las siguientes áreas en las que deberán definirse metas y objetivos en materia metropolitana: estructura socioeconómica; ordenamiento territorial; medio ambiente; servicios públicos; infraestructura urbana; movilidad urbana; mapa de riesgos y patrimonio histórico. En el mismo sentido, el art. 20 de la Ley de Coordinación Metropolitana señala que son materias de interés metropolitano: la planeación del desarrollo sustentable; la infraestructura metropolitana, y la prestación de servicios públicos municipales en coordinación metropolitana.

c. Avance de las principales acciones emprendidas.

El PMD reporta en la siguiente tabla cuál sea el avance en la constitución de las agencias de relevancia para la coordinación metropolitana según la agenda definida para ella.

Tabla 4. Avance en la constitución de agencias metropolitanas.

Agenda metropolitana	Agencias metropolitanas propuestas	Estado
I Seguridad Ciudadana	De Seguridad	En Creación
II Recuperación de Espacios Públicos		
III de Movilidad	De Movilidad	Mesas de Trabajo
IV Modelo de vivienda DOTS		

V Gestión del Medio Ambiente	De Urgencias Médicas	Mesas de Trabajo
a. Gestión integral del Agua.		
b. Gestión Integral de Residuos.	De Gestión del Agua	Proyectada
c. Cambio Climático y Resiliencia		
VI Proyectos estratégicos de inversión para el Desarrollo	De Parques y espacios públicos	Proyectada
a. Marca Ciudad	Cooperación internacional para el Desarrollo	Proyectada
b. Cartera de Inversiones		
c. Coop. Internacional para el Desarrollo	De Medio Ambiente	Mesas de Trabajo
VII Sistema de Información y Gestión Metropolitana (SIG METRO)	De Gestión de Residuos Sólidos	Mesas de Trabajo
VIII Atención a Emergencias y Contingencias		

Fuente: PDM: 271

Por su parte en la página del Instituto al momento de escribirse estas líneas se reporta el siguiente avance en la constitución de los organismos metropolitanos¹¹, y considérese que este avance va de menor a mayor en el siguiente orden: Proyección, Mesa de Trabajo, Instalación y por último, Funcionamiento Autónomo):

Agencia Metropolitana (AM) de Seguridad, Funcionamiento Autónomo.

Consejo de Mejora Regulatoria, Instalación.

Urgencias Médicas, Mesa de Trabajo.

AM de Gestión de Residuos Sólidos, Mesa de Trabajo.

AM de la Movilidad, Mesa de Trabajo.

AM del Medio Ambiente, Mesa de Trabajo.

AM de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Proyección.

En el mismo sentido, en el Programa Anual diseñado para todas las instancias de coordinación para el 2016 (el más reciente que se reporta) se presentan acciones y avances para diversos macro procesos, y de los cuales se listan los más relevantes: Macro Proceso (MP) del Programa de Desarrollo Metropolitano, sobre el que ya nos detuvimos; MP del Plan de Ordenamiento Territorial; MP del Sistema de Información; MP del Programa Anual de Inversión, y MP del Atlas de Riesgos.

138

Ahora bien, no obstante haberse reportado el variado nivel de avance para las agencias referidas, lo cierto es que en la página del instituto no se puede acceder a su revisión y eso da cuenta de las insuficiencias administrativas y de transparencia en la operación del mismo; en el mismo sentido y a pesar de que el PDM afirma que su diseño deriva, entre otras fuentes, de una batería amplia de indicadores obtenidos para cada municipio, esta tampoco está disponible.

Los desafíos del IMEPLAN, a manera de Conclusión.

El Plan Estatal de Desarrollo de la administración que recién concluyó pero que estaba vigente al momento de diseñarse el PDM contempla entre sus ejes el denominado “Estado de Derecho”, a donde se identifica a la gobernabilidad como “la capacidad de una red de autoridades estatales y actores de la sociedad civil para generar acuerdos...”, con lo que se busca “mejorar la estabilidad y funcionalidad del sistema político mediante el equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la iniciativa privada” (PDM: 257). Esta concepción recoge los componentes de Aguilar citados en el primer apartado del ensayo, en tanto que la referida capacidad para generar acuerdos supone en primer lugar un “proceso social mediante el cual se define el sentido de dirección”, y a donde hay un “proceso de dirección estructurado y estable en términos institucionales y técnicos” que, ya se dijo, se finca en un sistema de valores, pero en el que para el alcance de sus metas se requiere de “normas causales de producción, que derivan de la ciencia, tecnología y gerencia”.

De manera específica, la acción colectiva que aquí se estudia es aquella orientada a darle un sentido integrador a la enorme AMG a través de la creación de una instancia *ad hoc*, que no es otra que el IMEPLAN; en

¹¹ Para ellos se ha definido la figura jurídica de “organismo público descentralizado intermunicipal”, si bien se les denomina Agencias Metropolitanas.

este sentido y a tono con Aguilar, la necesidad de esta instancia de coordinación se explica por la búsqueda de la cooperación y la eficiencia para la promoción de un desarrollo integral en la zona. Sin embargo, la creación del instituto sólo ha sido posible porque como lo plantea Repetto, se han generado los suficientes incentivos para la coordinación entre los actores involucrados, no obstante las diferencias en sus intereses personales e institucionales, incentivos que no están en modo alguno consolidados, y que por ello nada garantiza su permanencia.

En este orden de ideas, constituida ya esta importante instancia y establecidas sus responsabilidades, medios de financiación y áreas de intervención, el reto ahora es que se alcancen de manera eficiente sus objetivos, para lo cual se requiere que no sólo se mantengan sino que se fortalezcan los multicitados incentivos para su buena operación. En este sentido, el PDM señala que la muy débil coordinación se explicaba por la “carencia de visión compartida y la insuficiencia de atribuciones en órganos de coordinación metropolitana” (272), a donde lo primero se debe en parte a la perspectiva limitada de los municipios, y por otro a la ausencia de visiones de largo plazo. Por lo que va a la insuficiencia de atribuciones de los órganos existentes, afirma el PMD, “se debe en gran medida a los intereses y diferencias políticas y partidistas que tienen las autoridades en turno” (272). Se trata como se ve de un entorno de limitados incentivos para la cooperación, que se logró revertir por circunstancias tales como la permisibilidad de la reelección inmediata de los munícipes, la sostenida competencia democrática y el creciente reconocimiento de los riesgos de mantener la fragmentación de políticas públicas en un entorno urbano accidentada e irregularmente integrado.

En este sentido y como lo reconoce el propio IMEPLAN (2016), el gran objetivo de la coordinación metropolitana ahora es transitar de la planeación a la gestión, esto es, conseguir que de las orientaciones de política ya definidas se pase a la formulación de “instrumentos concretos de acción”. Con esto en efecto se habrá avanzado en el alcance de una gobernanza multinivel y con un claro sentido de dirección, que rompa con los viejos esquemas de trazado vertical de políticas y que recoja ahora un esquema de interlocución entre actores en un esquema de clara horizontalidad.

No obstante este logro, el modelo de coordinación implicado no está exento de riesgos pues sin duda y aunque no se aprecie con claridad, prevalecen aún intereses facciosos, visiones cortoplacistas, insuficiencias presupuestales y disputas de poder entre los actores participantes, y sería ingenuo suponer que esto habría desaparecido por la simple oficialización del instituto. Al final del día, el avance de este esquema de gobernanza multinivel y plural estará sujeto a la permanencia de los incentivos adecuados entre los agentes, la viabilidad de las metas propuestas y a la participación de la sociedad civil a través de sus distintas expresiones. De manera particular, esta participación deberá convertirse en un verdadero agente catalizador del proyecto en su conjunto, pero lo cierto es que ella hasta ahora ha tenido una limitada presencia, misma que se explica por el aún insuficiente esfuerzo por parte del propio instituto, pero también y eso no se puede subestimar, por las debilidades del marco más amplio de coordinación revisado en el punto 3. El verdadero desafío entonces se encuentra en mantener activos los órganos ahí revisados, y particularmente el Consejo Ciudadano Metropolitano.

Sin embargo, el riesgo de que este sea cooptado se mantiene y se mantiene asimismo una sensible apatía de la sociedad en su conjunto para conocer e involucrarse sobre los grandes temas metropolitanos que a todas luces le atañen. Si en realidad se quiere avanzar en un modelo de gobernanza eficiente, se deben socializar con buen tino los avances aquí descritos y alertar también sobre los riesgos que implica el reducir los incentivos que han hecho posible lo hasta ahora alcanzado pues, es claro, el establecimiento de órganos *ad hoc* como los aquí descritos con un presupuesto insuficiente no es garantía para mantener la idea de dirección en el sentido referido por Aguilar, ni los incentivos para la coordinación citados por Repetto. De manera adicional, la incertidumbre política que acompaña los procesos electorales ha obrado a contracorriente para garantizar la continuidad de acciones de nuestro modelo de gobernanza metropolitana, por lo que también se requiere blindar la operación del modelo pero sin que esto implique el convertirlo en una instancia ajena a los intereses de la sociedad a la que busca servir.

Bibliografía.

Aguilar, Luis F. 2007. “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana.

Arellano Ríos, Alberto. 2016. “La coordinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y trazos institucionales” Ed. El Colegio de Jalisco y UAM, México.

Arias Roberto y Alberto Arellano, 2013. El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana. En Arellano A. y Ortiz, I. (coords.), Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco. Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara-Cucosta (pp. 27-59).

Hufty, Marc, et al. Gobernanza en Salud, un aporte conceptual y analítico para la investigación. En Cad. Saúde Pública, Río de Janeiro, 22 Sup: S35-S45, 2006.

De la Garza. 2010. “El concepto de Gobernanza”, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf> (consulta: 20.03.2018).

Kaufmann, Daniel et al. 2010. Governance Matters VIII. Policy Research Working Paper 4978. The World Bank.

Mariñez Navarro, Fredy. 2002. Gobernabilidad y reforma política en México, en “VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal”, 2002.

Mayorga, Fernando y Eduardo Córdova. 2007. Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado

Navarro Alejandro. 2013. La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat. UNAM: México.

Pineda, Pablo. 2017. La Agenda Metropolitana en los municipios grandes de México, en “Gobernanza metropolitana y federalismo en México”, coordinado por Roberto de la Mora.

Pineda, Pablo. 2016. La Agenda Metropolitana en los municipios grandes de México.

Pineda, Pablo. 2018. La Hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México. INAP. México.

Polilat y Fundación Konrad Adenauer (2016), el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina

Repetto, Fabián. (s/f). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En Biblioteca Virtual TOP.

Documentos Institucionales y Legales.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2015) Índice de Competitividad Urbana 2014. ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México. México

Instituto Metropolitano de Planeación (2016). Programa Anual de Trabajo 2016 de las instancias de Coordinación Metropolitana.

Instituto Metropolitano de Planeación. Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2042, versiones 2.0.

Instituto Metropolitano de Planeación. Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara 2042, versiones 3.0.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). Delimitación de Zonas Metropolitanas de México, 2015.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016), “Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos”. Nueva York, EU

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Jalisco

Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco

Código Urbano del Estado de Jalisco.

Pablo Pineda Ortega

Profesor Titular en la Universidad de Guadalajara, Doctor en Ciencias Sociales y Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Principales líneas de investigación: Políticas Públicas en el orden nacional y subnacional, con especial énfasis en las Políticas Social y de Promoción Económica, así como análisis del Desarrollo Institucional en México y Latinoamérica. El autor fue Primer Lugar del Premio Nacional de Administración Pública edición 2017 del Instituto del mismo nombre, con la obra “La Hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México”.

Correo electrónico: ppinedao@yahoo.com.mx