

## LA CONDICIÓN POLÍTICA DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN GUADALAJARA, MÉXICO

ALBERTO ARELLANO RÍOS

El Colegio de Jalisco  
aarellano@coljal.edu.mx.

Este artículo hace un análisis político de la coordinación metropolitana en México al estudiar el área metropolitana de Guadalajara, Jalisco. El texto se concentra en la condición política, la agenda y el entorno político-institucional de la coordinación intergubernamental en materia metropolitana. El estudio de caso es significativo toda vez que esta área urbana posee una amplia tradición en la planeación y gestión metropolitana. Sin embargo, desde 1995 a la fecha (2014) esta aglomeración metropolitana, además de estar fragmentada en demasía institucionalmente y tener un complejo entramado de actores e instituciones en la arena política que no solo hacen difícil la coordinación, muestra destellos de innovación que terminan por ceder ante las condiciones políticas. De este modo, y de una manera más particular, se analiza la formulación de la Ley de Coordinación Metropolitana y la designación del primer director del Instituto Metropolitano de Planeación.

*Palabras clave: análisis político, coordinación metropolitana y área metropolitana de Guadalajara.*

## THE POLITICAL STATUS OF METROPOLITAN COORDINATION IN GUADALAJARA, MEXICO

This paper makes an analysis of the metropolitan political coordination in Mexico. It's to study the metropolitan area of Guadalajara, Jalisco. The text focuses on the political, the agenda and the political and institutional environment of intergovernmental coordination in metropolitan area. The

case study is significant given that this urban area boasts a long tradition in metropolitan planning and management. However, from 1995 to date (2014) this metropolitan area, as well as being institutionally fragmented too much and have a complex network of actors and institutions in the political arena that not only make it difficult to coordinate, showing flashes of innovation that ultimately yield to political conditions. Thus, and more particularly, the formulation of Metropolitan Coordination Act and the appointment of the first director of the Metropolitan Planning Institute discusses.

*Keywords: political analysis, metropolitan coordination, Guadalajara metropolitan area.*

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

¿Qué factores político-institucionales impiden y/o facilitan la coordinación intergubernamental en las zonas metropolitanas de México?, es la pregunta que articula este documento. Para la consecución de tal fin, este trabajo realiza un análisis político de la coordinación intergubernamental en el área metropolitana de Guadalajara, México, en el periodo que abarca de 2010 a 2014. Se realiza un estudio de caso significativo de un problema general, en la medida que esta área urbana del país expresa con claridad los incentivos y barreras para lograr la coordinación y que es un espacio urbano muy fragmentado y con un complejo conjunto de actores e instituciones implicados en el tema de la coordinación metropolitana.

De ahí que en este espacio en concreto se expresen los problemas que enfrenta el sistema federal mexicano en materia de las zonas metropolitanas. Esto es así porque con mayor claridad esta área urbana, constituida por ocho municipios entre ellos la capital del estado y donde se asientan poco más de 4.5 millones de habitantes, tiene, a diferencia de otras metrópolis mexicanas, una amplia tradición en materia de planeación e instauración de algunos mecanismos de gestión metropolitana. Sin embargo, desde la segunda mitad de la década de 1990, los diversos gobiernos, estatales y municipales, no han podido resolver el

---

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de una investigación más amplia donde se analizan los mecanismos de coordinación metropolitana en el ámbito subnacional. Agradezco a Ziaira Rivera por sus labores de asistencia para la elaboración de este documento.

núcleo duro de su agenda pública: a) el crecimiento desordenado y caótico; b) el transporte público y la movilidad; c) la inseguridad pública; y d) los problemas en la gestión y abastecimiento del agua.

En el contexto anterior, y a la luz de otros procesos macro, en Jalisco se aprobó en 2011 la Ley de Coordinación Metropolitana que crea diversos organismos para institucionalizar y hacer más sólida la coordinación metropolitana. Uno de los organismos contemplados es el Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan). Las expectativas en torno a dicho organismo han sido amplias, pero el hecho es que hasta el año 2014 apenas se formalizó y nombró a su primer director.

Lo antes mencionado refleja que el contexto político-institucional es el que verdaderamente podía dar luces y explicaciones concretas y claras al lugar común al que llegan perspectivas funcionales y económicas en el estudio de la gestión metropolitana: la “falta de voluntad política”, la ausencia de planeación, la “incapacidad institucional” u otro tipo de respuestas. Ante estas de conclusiones, este documento realiza un análisis político de la coordinación metropolitana. El artículo valora y sitúa la condición política en el tema de la coordinación metropolitana, es decir, se centra en las relaciones y condicionantes políticas de los actores e instituciones implicadas.

El texto se estructura en tres apartados. En el primero se hacen sucintas consideraciones analíticas del concepto de condición política, las agendas implicadas y el entramado político-institucional de la coordinación intergubernamental. Esto constituye la base y el marco para el análisis político. En el segundo apartado se contextualiza el fenómeno metropolitano y la coordinación intergubernamental en el área metropolitana de Guadalajara. Hecho lo anterior sigue la tercera parte que es la más extensa. En ella se analiza la condición política de la coordinación metropolitana en el caso de estudio a partir de delinear el contexto político-institucional de la misma y la designación del primer titular del Imeplan como la coyuntura de un conflicto central en el tema de la coordinación metropolitana.

## 1. UN ANÁLISIS POLÍTICO DE LA POLÍTICA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA

En el siguiente apartado se entiende por “análisis político de la política”, siguiendo a Moodie (1996: 60), la consideración de que el gobierno, y la acción

gubernamental en términos generales, es el sentido que tienen o adquieren las relaciones de fuerza y lucha por el poder, es decir, la arena de la política, el premio de la política y el residuo de la política. Hay de este modo un espacio donde diferentes actores e instituciones coinciden en situaciones conflictivas y/o cooperativas, que en conjunto instituyen la “condición política” (Moodie, 1996: 63). De esta manera, la condición política en términos más específicos:

[...] puede entenderse mejor haciendo referencia a tres elementos. El primero es qué se necesita (por ejemplo, debe adoptarse una política o elegirse un dirigente) si una unidad social va a tratar un problema o adaptarse a una situación nueva o cambiada. El segundo es que existe un desacuerdo en cuanto a lo que debe ser esa política o elección, desacuerdo que se hace más marcado porque se sabe que forzará tanto a los que oponen como a los que están en su favor. El tercero es que tanto la política como el dirigente elegido y los procesos de selección de una diversidad de posibilidades deben ser tales que permitan que la unidad o grupo sobreviva como una unidad (Moodie, 1996: 63).

Consecuentemente, en esta consideración hay un maridaje entre la ciencia política y el enfoque de políticas públicas a partir de una premisa nodal, la cual señala que en el estudio de cómo se definen los problemas públicos por parte de un conjunto de actores e instituciones, el análisis se sitúa en un nivel mesoregional (véase Parsons, 2007: 115-138).<sup>2</sup> En esta tesitura, un análisis político de la política supone, por

<sup>2</sup> Este nivel de análisis comprende las etapas de “decidirse o decidir”, el reconocimiento del problema y formulación de alternativas, el reconocimiento público, la inclusión de las problemáticas en la agenda y presentación de demandas, así como la iniciación e información. En este nivel de análisis, el enfoque de las políticas públicas está centrado en el análisis de problemas y se ocupa de cómo se forman y enmarcan los problemas, y cómo se convierten (o no) en temas o problemáticas dentro de la agenda de las políticas públicas. También se preocupa por la génesis de una política pública, el reconocimiento de un problema. Lo que subyace en gran parte del análisis del establecimiento de la agenda y la definición del problema es la controversia en torno a la idea de la existencia de un mundo objetivo y cognoscible. La cuestión acerca de cuándo un tema se convierte en un problema político o de políticas públicas confronta la idea de lo objetivo con la naturaleza subjetiva de la realidad, de tal modo que se pueden identificar las siguientes perspectivas teóricas: a) el enfoque positivista, b) el estudio de los enfoques sociológicos ante los problemas sociales, c) el interaccionismo simbólico, d) el enfoque de la historia natural ante los problemas sociales, y e) el enfoque de problemas y movimientos sociales (véase Parsons, 2007: 115-138).

un lado, una sociedad plural y participativa en la agenda pública; y por el otro, instituciones expertas, especializadas y profesionales en la atención de asuntos públicos. Esto presupone un enfoque democrático, en donde hay un Estado con capacidad institucional y sintonía con la sociedad civil (Pineda, 2013: 74). Esto es particularmente notorio a partir de finales del siglo XX (1990 en adelante) ya que un complejo grupo de actores e instituciones hacen de la formulación de la agenda y del proceso decisorio un entramado muy complicado.

Aunque cabe precisar que en el presente documento no se realizará un análisis de cómo se formula la agenda en un contexto determinado, a partir de lo que dicen una teoría o propuestas de alguno o diferentes expertos, para el caso de estudio, y comprendiendo el contexto mexicano, es necesario considerar al menos dos tipos de agenda que convergen en el tema de la coordinación metropolitana. Primero está la *agenda institucional*, que corresponde a los derechos de las personas y a las responsabilidades institucionales definidas expresamente en el marco jurídico vigente. De este modo, la agenda institucional constituye el cuerpo central de los asuntos públicos elevados al escenario formal (Guillén, 2012: 69). Esto es importante considerarlo dado que la coordinación metropolitana adquiere mayor relevancia debido a la diferenciación de ámbitos de gobierno, así como de sus competencias y atribuciones en el sistema federal. Luego está la *agenda abierta de necesidades*, que eventualmente puede coincidir con la agenda institucional en su contenido o en su fase de instrumentación, posiblemente confluyendo en instancias, procedimientos o recursos de las instituciones del Estado. En esta agenda, aunque no necesariamente está inscrita en algún marco normativo, su temática es muy diversa y se caracteriza por la iniciativa que la propia sociedad asume para atender sus necesidades colectivas (Guillén, 2012: 69).

Pero en el caso de la coordinación metropolitana, y ante la importancia que ha adquirido el fenómeno de las zonas metropolitanas en México (véase Conapo-Sedesol-Inegi, 2010 y 2007), diversos actores e instituciones y han hecho que se intente hacer más gobernables estos espacios urbanos que se integran al menos por dos municipios.

Hay de este modo una importante convergencia entre la *agenda institucional* y la *agenda abierta de necesidades* en el tema de la coordinación metropolitana. Este “issue” es de suma importancia, tal y como se verá en el análisis del caso a estudiar.

Pero estructural e institucionalmente, y relacionado con el sistema federal dada la importancia que tiene el municipio en nuestro sistema de organización política al menos formalmente, la convergencia de ambas agendas radica en que hay materias “exclusivas y concurrentes” entre los diferentes ámbitos de gobierno. Se puede decir con claridad que el tema urbano es una competencia exclusiva de los municipios y aquí, quizá, es donde radica el problema de fondo, pues los ayuntamientos tienen como atribución el cambio de uso de suelo.

En las demás temáticas, federación, estados y municipios tienen facultades concurrentes, por lo que el diseño de políticas públicas en principio abogan por la coordinación intergubernamental. Al menos, y con claridad, en los siguientes temas de políticas públicas: planeación del desarrollo económico; planeación urbana, ordenamiento territorial y asentamientos humanos; medio ambiente; seguridad pública; promoción y regulación de la vivienda; y política social (véase Guillén, 2012: 78-90). Y a primera vista, el entramado institucional considera que el problema metropolitano atañe en primera instancia a la cuestión del municipio.

Por otro lado, los procesos de descentralización y democratización han hecho que el sistema federal se ponga en práctica y las relaciones intergubernamentales sean más complejas y coloquen en el debate político y académico la cuestión de hacer cambios sustanciales. Así, la discusión que se da entre los defensores del municipio libre y los que buscan la instauración de gobiernos metropolitanos y regionales ha provocado que se discuta el sistema federal. No obstante, y pese a que el problema tiene múltiples y complejas aristas, el consenso dice que hay un problema de diseño institucional. Esto nos obligaría a hacer una travesía del diseño y los cambios institucionales en materia municipal encaminada a la cuestión metropolitana, pero más que hacerlo se debe hacer énfasis en que el sistema federal mexicano hasta ahora solo permite la coordinación y el asociacionismo intermunicipal (véase Arellano, 2013a).

De tal modo que en México, y en materia de desarrollo urbano e instituciones de carácter metropolitano, hay desfases o contradicciones. El mecanismo institucional que les permite hacerlas gobernables es, para bien o para mal, el asociacionismo y la coordinación intermunicipal. Y en este diseño institucional igual se debe analizar las prácticas, incentivos y relaciones políticas que den cuenta del conflicto y la cooperación en materia de coordinación metropolitana. De ahí que este artículo

realice un análisis político y dé cuenta de las coyunturas políticas, la lucha por el liderazgo y la partidización del tema de la coordinación metropolitana.

Es cierto que se instituyen relaciones intergubernamentales complejas, pero este texto hace análisis político al colocar en su justa dimensión la propuesta teórica y política de la “gobernanza”, la cual es más discursiva que real, al menos en Jalisco. El contexto conflictivo, y no tanto la armoniosa cooperación entre los actores e instituciones implicados en la coordinación metropolitana, ha situado los alcances y limitaciones de esta propuesta teórica y de política pública.<sup>3</sup> El análisis político de la política pública en el tema de la coordinación metropolitana en Guadalajara, México, que se pretende realizar debe ser más cercano a propuestas neo-institucionales como la de March y Olsen (1997) o Knigh (1992), o bien como lo que prescriben modelos analíticos como el de campo de Bourdieu (2000, 1993 y 1989) y Otto Maduro (1980). Tales propuestas, con sus diferentes raíces epistemológicas o teóricas, en el plano metodológico se centran en darle coherencia lógica al conflicto como el elemento central de la condición política. Y si se da la cooperación entre actores e instituciones, ésta es más resultado de una relación entre fuerzas de tipo estratégico y cálculos específicos que de un imperativo *a priori* de armonía y cooperación.

Esbozadas algunas consideraciones analíticas para el estudio de la coordinación metropolitana, sigue ahora contextualizar la política de coordinación metropolitana en la segunda área urbana del país.

## 2. EL FENÓMENO URBANO Y LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN GUADALAJARA, MÉXICO

En el ámbito de la planeación, y en la segunda área urbana del país que se le conoce en el ámbito de la planeación como “zona metropolitana de Guadalajara” (Conapo, Sedesol e Inegi, 2010 y 2007), o bien, y como resultado de la Ley de Coordinación Metropolitana, jurídicamente como “área metropolitana de

<sup>3</sup> Para una introducción al concepto de gobernanza véase a Aguilar (2010, 2006 y 2003), y para una respuesta crítica a Natera (2004) y Truco (2012), en tanto que en el tema de la gobernanza urbana a Frey (2008).

Guadalajara”,<sup>4</sup> hay, a diferencia de otras zonas urbanas del país, una amplia tradición. Sin embargo, la situación enunciativa de si es área o zona metropolitana no es menor ya que condiciona un debate muy interesante, pero el artículo no se centrará en tal inquietud, sino apenas en señalar que la discusión, además de implicar una precisión conceptual desde el ámbito académico ya dirigida a la cuestión formal y de accionar del Estado, condiciona cómo se formula y entiende el problema (véase Arellano, 2014b).

En la historia urbana del área metropolitana de Guadalajara hay tres momentos (véase Arias y Arellano, 2013: 29-38; y Arias, 2010: 27). El primero va de 1950 a 1980. En este periodo la ciudad vivió sus mejores momentos de desarrollo económico y crecimiento urbano como resultado de una planeación o mayor control (Arias, 2010: 27). Cabe precisar que en el entorno político e incluso académico hay una añoranza por la situación pasada, pero es necesario recordar que la situación era la de una sociedad menos compleja y bajo el control de un sistema de partido hegemónico. Luego siguió el segundo momento que va de 1980 a 1999, el cual fue una fase de transición donde se transformaron las condiciones urbanas y se suscitaron grandes cambios sociales que trajeron múltiples problemas urbanos y económicos (Arias y Arellano, 2013: 29-38). En términos de diseño urbano se transitó de un modelo de fraccionamiento abierto a uno de fraccionamiento cerrado (véase Núñez y Álvarez, 2009). Y finalmente, en la tercera fase que se da a partir del año 2000 hasta la fecha (2014), es cuando en el área metropolitana de Guadalajara se ha conformado un enorme, complejo, discontinuo y conflictivo espacio metropolitano (véase Arias y Arellano, 2013: 29-38; y Arias, 2010: 27).

El resultado concreto es que la zona o área metropolitana de Guadalajara se integra por ocho municipios: Guadalajara, la capital del estado, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán. En el área urbana habitaban 4.434.252 personas en 2010.

En el contexto anterior, la promulgación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, así como la instauración de su Instituto Metropolitano

---

<sup>4</sup> Véase Declaratoria del “Área Metropolitana de Guadalajara”, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos, aprobada el 27 de julio de 2009 y publicada en el periódico oficial del estado de Jalisco el 26 de diciembre de 2009.



de Planeación (Imeplan) y la designación del primer director, si bien han sido resultado de un entorno en donde hay consenso sobre la urgencia de que haya una visión metropolitana vía la coordinación intergubernamental, las condiciones políticas dicen que no ha sido una empresa fácil. Pero en la historia de la gestión metropolitana de esta área hay una tradición por instituir mecanismos de coordinación, de tal modo que el área metropolitana de Guadalajara se precia de tener una trayectoria institucional sólida en la materia y en el escenario nacional.

En la travesía de la coordinación metropolitana, la historia dice que en el área metropolitana de Guadalajara, y en comparación con otras áreas urbanas del país, hay mayor solidez institucional en la materia; aunque vistos los problemas desde el ámbito local y la situación presente, pareciera que no se avanza como debería ser. El problema es que ahora el contexto político-institucional y las relaciones intergubernamentales son más complejas que antes. De este modo, el tema metropolitano en tanto fenómeno es parte de la agenda abierta de necesidades, pero la agenda institucional solo lo contempla en el ámbito de la coordinación intergubernamental o el asociacionismo intermunicipal.

En una línea histórica, en 1947 el Congreso de Jalisco había promulgado una “Ley para el mejoramiento urbano de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala”. Quizá fue el primer instrumento que vislumbraba la cuestión metropolitana al limitarse a la promoción de obras de colaboración. Incipientemente, ya se vislumbraba el proceso de conurbación. En 1967 se creó la Comisión de Coordinación Urbana del Valle de Atemajac, la cual, aunque no tuvo carácter legal, fue el primer intento de coordinación intermunicipal en Jalisco. Para 1978, el Congreso de Jalisco emitió la declaración de conurbación y ese mismo año se conformó la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara.<sup>5</sup>

En 1978 se creó el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (Siapa), en sustitución del Patronato de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Guadalajara (constituido a su vez en 1952).<sup>6</sup> A inicios de la década del 80 la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara elaboró

---

<sup>5</sup> Esta instancia fue presidida por el secretario general de gobierno y se integraba por 19 presidentes municipales.

<sup>6</sup> Un análisis pormenorizado y detallado de su desarrollo institucional se encuentra en Francisco Jalomo (2013), y sobre los problemas políticos que recientemente enfrentó lo hace Anahí Gómez (2013).

y aprobó en el Plan Regional Urbano de Guadalajara y el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (Cabrales, 2010: 85). Estos fueron los primeros instrumentos de planeación con los cuales esta área metropolitana se ha erguido como una tradición en materia de planeación. No obstante, la realidad viene a señalar que la planeación es más indicativa que ejecutiva y que el problema no es de planeación sino de gestión (véase Arias y Arellano, 2013: 36-38).<sup>7</sup>

Para 1989 se creó el Consejo Metropolitano de Guadalajara como un órgano de concertación social y gubernamental, integrado por los ocho municipios conurbados y varias dependencias estatales y federales. Pero es a partir de 1995 cuando con claridad inicia una nueva fase de coordinación metropolitana. Previamente, en 1993 la Ley de Desarrollo Urbano definió al Consejo Metropolitano como un organismo de coordinación administrativa y como una instancia de sanción jurídica de los planes urbanos intermunicipales. Para 1997 comenzó a operar el Fondo Metropolitano para el financiamiento de obras de infraestructura de gran magnitud, aunque fue hasta el año 2000 cuando funcionó a partir de los acuerdos tomados en el seno del Consejo Metropolitano.

Pero institucionalmente, en el área metropolitana de Guadalajara dos organismos son los que han demostrado ser sólidos y tener cierta estabilidad. Éstos son el Siapa y el Consejo Metropolitano de Guadalajara. Su solidez y estabilidad institucional se debe a un marco normativo y/o una práctica política. Si bien es cierto que inicialmente ambos responden a una cooperación intermunicipal inducida verticalmente por el gobierno de Jalisco, ha habido algunos cambios significativos, debido a que el contexto es otro (véase Arellano, 2013b). Por ejemplo, ya no impera el sistema de partido hegemónico, y como resultado del fenómeno de la alternancia y la pluralización política así como de algunos cambios constitucionales y procesos de descentralización y federalización, las relaciones intergubernamentales en el ámbito metropolitano de Guadalajara se han complejizado. En este marco, el mecanismo de la cooperación y la asociación intermunicipal repercutió en las instituciones metropolitanas existentes y permitió que se formularan relaciones más horizontales (Arellano, 2013b: 93-94).

---

<sup>7</sup> En ese mismo año, 1980, nace el Sistema de Transporte de la Zona Metropolitana. Luego, en 1983 entró en operación la Dirección Intermunicipal de Seguridad Pública, aunque solo por un lapso de tres años. Estas acciones son de carácter metropolitano, sin embargo, no fueron tan trascendentales como las demás.

En el caso del Consejo Metropolitano se suscitó que en el marco normativo, aunque en la categoría de un acuerdo entre las partes, su solidez está en el plano de las prácticas e incentivos políticos. Formalmente tiene atribuciones para la planeación, el desarrollo urbano, la vialidad y cuestiones ambientales, pero para la gestión metropolitana, el Consejo tiene una función nodal: decidir y determinar la obra pública. Es cierto que al no contar con instrumentos jurídicos más sólidos se han puesto en riesgo varios recursos por cuestiones de coyuntura política, partidización o lucha por el liderazgo, pero hasta antes del diseño de las nuevas instituciones metropolitanas, el Consejo Metropolitano era el espacio político donde se decidían y acordaban las grandes obras de infraestructura metropolitana (Arellano, 2013b: 94).

En tanto que en el caso del Siapa, este organismo se readecuó a la cooperación y coordinación intermunicipal en el marco del asociacionismo municipal (véase Jalomo, 2013; Gómez, 2013; y Arellano, 2013b: 94). Los cambios básicos fueron que en el nuevo entramado respetó que el organismo siguiera siendo un organismos público descentralizado, con autonomía patrimonio y recursos propios, pero además lo dotó de facultades fiscales para cobrar adeudos. Con esto se trató de resarcir el principal problema que ha tenido esta institución: el financiero. Al ser un organismo en el que los municipios tenían facultad sobre él, el Ejecutivo estatal fue hecho a un lado y si alguna de sus dependencias eran contempladas en su Consejo de Administración, participaban con sólo derecho a voz (Arellano, 2013b: 94).<sup>8</sup>

Pero ahora, y siendo materia de análisis de este texto, al inicio de la segunda década del siglo XXI, se diseñaron tres instituciones como resultado de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. La primera es una institución política que recaería en la Junta de Coordinación Metropolitana; la segunda sería una institución técnica que sería el Instituto de Planeación Metropolitana; y finalmente una institución que atendería la demanda de participación ciudadana: el Consejo Ciudadano Metropolitano.

Aunque ya se ha hecho un estudio institucional, ya sea como estudio de caso o contrastándolo con otros mecanismos de diseño institucional metropolitano en

---

<sup>8</sup> No obstante, recientemente se revaloró el regreso del Ejecutivo estatal al organismo, ante los múltiples problemas institucionales y financieros.

el ámbito subnacional (Arellano, 2014, 2013a y 2013b; Arias y Arellano, 2013), las siguientes páginas se centrarán más en el estudio de la condición política de la coordinación metropolitana en Jalisco. Es decir, en la noción o idea de que hay una política metropolitana, conflictos y desacuerdos, así como una diversidad de actores e instituciones (Moodie, 1996: 63).

Pero no está de más recordar el diseño institucional de la coordinación metropolitana. *En términos generales*, las instituciones formuladas en la Ley de Coordinación Metropolitana, promulgada en enero de 2011, se integran por tres instancias: una política, una técnica y otra ciudadana. El diseño de la coordinación metropolitana pensando en Jalisco y para esta área urbana en particular, descansa en tres organismos: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano (Arellano, 2013b: 89-93).

La Junta de Coordinación Metropolitana se integra por los presidentes municipales del área metropolitana de Guadalajara. En términos generales y formales, se encargan de elaborar y ejecutar, entre otras cosas, la Agenda Metropolitana; coordinar y vigilar la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, el Programa de Desarrollo Metropolitano y proyectos que se desprendan, el Mapa de Riesgo Metropolitano, instrumentos de planeación y programación; aprobar y publicar la convocatoria para seleccionar integrantes del Consejo Ciudadano Metropolitano; constituir el Fideicomiso Metropolitano (el fondo de recursos); aprobar el Programa Anual de Inversión para proyectos metropolitanos, entre otras atribuciones (Arellano, 2013b: 91).

El Instituto Metropolitano de Planeación es el órgano técnico encabezado por un director nombrado por la Junta de Coordinación Metropolitana y a su vez secretario técnico en las reuniones de ésta. Se encarga de elaborar y proponer a la Junta de Coordinación el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano, el Programa de Desarrollo Metropolitano y proyectos que se desprendan, el Mapa de Riesgo Metropolitano, los instrumentos de planeación; evaluar los instrumentos de planeación metropolitana; elaborar documentos técnicos encomendados por la Junta de Coordinación; ejecutar acuerdos y resoluciones de la Junta de Coordinación, entre otras atribuciones (Arellano, 2013b: 91).

Finalmente, el Consejo Ciudadano Metropolitano es el órgano de participación ciudadana. Tiene como atribuciones elaborar opiniones, realizar consultas, hacer propuestas y recomendaciones a los municipios y a la Junta o al Instituto Metropolitano de Planeación; señalar anomalías y vigilar el funcionamiento de las instancias de coordinación, entre otras competencias (Arellano, 2013: 93).

No obstante, tal como se ha dicho, lo que interesa en este documento es hacer un análisis político de la política de coordinación metropolitana (Moodie, 1996: 63), o para ser precisos de la “descoordinación” o “insuficiente coordinación metropolitana” a partir de una noción de política metropolitana, y desacuerdo entre una diversidad de actores e instituciones.

### 3. LA CONDICIÓN POLÍTICA DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA

En este apartado se realizará el análisis político de la condición política de la coordinación metropolitana, es decir, se ubicarán a los actores e instituciones correlacionadas. También, la forma y el modo en que se formularon las agendas “institucional” y “abierta”, así como el proceso de implementación de acciones y decisiones tomadas. Para comprender la condición política de la coordinación metropolitana, el análisis es procesual y diacrónico en la formulación e implementación de la Ley de Coordinación Metropolitana, y nos centraremos en el conflicto que implicó la designación de su primer director. El acento en estas cuestiones radica en que la formulación e implementación de esta ley, y a la luz de las agendas institucionales y abiertas, no pueden comprenderse si no se desenmaraña la red de relaciones instituidas entre diversos actores e instituciones. En particular, entre el gobernador, los presidentes municipales y los diferentes actores de organismos ciudadanos, todo en función de ritmos políticos más específicos. En este sentido, se hilvanará lógicamente la condición política que explican los verdaderos alcances y limitaciones de la coordinación metropolitana no solo en Jalisco sino en buena parte del país.

### *El contexto político-institucional*

Cabe decir que Enrique Alfaro Ramírez junto con Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, gobernador de Jalisco para el 2013-2019, son los políticos centrales que explican el impulso y las trabas que el tema metropolitano ha tenido en la historia reciente. Estos políticos en relación con otros grupos y facciones al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Movimiento Ciudadano (PMC) en diferentes posiciones, y en relación con otros actores e instituciones de la arena de lo metropolitano, nos obligan a tratar de esclarecerla. Por el momento conviene decir que en la urgencia de una coordinación metropolitana, e incluso de una gobernanza metropolitana, se encuentra presente en lo políticamente correcto, tanto entre las autoridades del área metropolitana de Guadalajara como entre los actores sociales, pero lo difícil es su puesta en práctica.<sup>9</sup>

Ya se ha señalado que Guadalajara ha tenido una tradición en materia de coordinación metropolitana, no solo hubo una tradición de considerar la visión metropolitana y diseñar mecanismos e instancias de planeación, sino que en su momento fueron realmente eficaces. Pero se debe decir con énfasis que desde que aconteció la alternancia partidista y en el ámbito nacional un proceso de descentralización, se hicieron las relaciones intergubernamentales más complejas en el sistema federal. El estancamiento que sienten que se vive en el área metropolitana desde la década de 1990, muchos lo atribuyen a la ineficacia de la democracia electoral: tener gobiernos legítimos vía el voto, pero pésimos desempeño gubernamental. De este modo, desde la década de 1990 el área metropolitana de Guadalajara, no ha podido resolver el núcleo duro de su agenda pública: el crecimiento urbano desordenado y caótico, el transporte público y la movilidad, la inseguridad pública, y los problemas en la gestión del agua.

De tal manera, en el área metropolitana de Guadalajara hay un consenso sobre cuáles son los problemas centrales de su agenda. Sin embargo, ésta tiene al menos dos décadas de existencia y aún no se han resuelto los problemas en los que todos coinciden. El fracaso se atribuye a la incapacidad de los gobiernos locales, tanto estatales como municipales, para coordinarse y encontrar soluciones. Curiosamente,

---

<sup>9</sup> Véase por ejemplo *El Informador*, 18/11/ 2010; *La Jornada de Jalisco*: 10/05/2012, 16/05/2012, 27/05/2012, 28/05/2012 y 21/09/2012.

la incapacidad se intensificó cuando las dinámicas electorales hicieron efectiva y real la alternancia, además porque el electorado tapatío cruza estratégicamente el voto, añadiendo a la fragmentación formal-institucional, una fragmentación política entre fuerzas y grupos políticos (véase Arellano, 2014c). Al respecto, es cierto que hay problemas de diseño institucional, como la no reelección de los presidentes municipales, entre otros, pero en el caso del área metropolitana se ilustra que la variable partidista no garantiza que haya coordinación metropolitana.

Ya Roberto Arias (2013a: 113-142; y 2013b) lo había expresado cuando en el tema de la coordinación metropolitana, en la formulación de una agenda metropolitana e instrumentación de soluciones hubo una vertiente municipal (2004-2006 y 2007-2009) y otra legislativa. En ambas, la idea de crear un Instituto Metropolitano de Planeación ocupaba un lugar central. Al respecto, cabe decir que la primera fue impulsada por los presidentes municipales del área metropolitana donde se firmó un acuerdo para resolver los problemas de esta área urbana; en tanto que la segunda, la cual se suscitó en el Congreso de Jalisco, dio como resultado la creación de la Ley de Coordinación Metropolitana (Arias, 2013b: 15-20).

Durante dicho período, hubo dos momentos en los que la visión y coordinación metropolitana fueron factibles de desarrollarse realmente a partir del monopartidismo (1995-1997 y 2007-2009). No obstante, el PAN impidió dicha posibilidad cuando teniendo el control del gobierno del Estado y de los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga, no quiso avanzar en dicha dirección. Para el resto del período, hay matices en los que se debería estar atento a las coyunturas políticas y ritmos electorales. Si bien un partido ha tenido mayoría en las alcaldías del área metropolitana de Guadalajara, la existencia de otro actor de distinta filiación partidista y ocupando una posición central, ha hecho que la coordinación por igual no se lleve a cabo. Este es el caso de los periodos 2010-2012 y 2012-2015, cuando el PRI tenía el control de la mayoría de las alcaldías pero no el de la gubernatura o de una presidencia municipal, respectivamente (véase cuadro 1). Al final, la dinámica entre los grupos y facciones al interior de los partidos y los gobiernos, y siguiendo sus redes e interacciones, explicarán de mejor manera los problemas para lograr la coordinación metropolitana.

## Posiciones partidistas en los gobiernos estatales y municipales del área metropolitana de Guadalajara, 1995-2015\*

Gobierno	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2012-2015
Estatal	PAN		PAN		PAN		PRI
Guadalajara	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI	PRI
Zapopan	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI
Tlaquepaque	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI
Tonalá	PAN	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI
Tlajomulco de Zúñiga	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN	PRD-PT	PMC
El Salto	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI	PRI	PRI

Fuente: Elaboración propia. \* Se excluyen los municipios de Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos porque, además de ser los municipios en términos económicos y sociodemográficos más pequeños, su participación y posición en la condición política metropolitana es menor. Incluso podría excluirse al municipio de El Salto, ya que su peso es económico y sociodemográfico en el área urbana, pero no político.

Situados entre 2010 y 2014, y teniendo en cuenta los condicionantes político-institucionales (cuadro 1), es posible nombrar a los actores gubernamentales que en su interacción explicarían por qué la formulación e implementación de lo que mandata la Ley de Coordinación Metropolitana ha sido complicado (cuadro 2).

### Los actores políticos de la arena metropolitana (2010-2015)

Gobierno	2010-2012	2012-2015
Estatal	Emilio González (PAN)	Aristóteles Sandoval (PRI)
Guadalajara	Aristóteles Sandoval (PRI)	Ramiro Hernández (PRI)
Zapopan	Héctor Vielma (PRI)	Héctor Robles (PRI)
Tlaquepaque	Miguel Castro (PRI)	Alfredo Barba Mariscal (PRI)
Tonalá	Antonio Mateos (PRI)	Jorge Arana (PRI)
Tlajomulco de Zúñiga*	Enrique Alfaro (PRD-PT)	Miguel del Toro (PMC)
El Salto	Gerardo González (PRI)	Joel González (PRI)

Fuente: Elaboración propia. \* El Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga está controlado por el mismo grupo político independientemente del partido. El liderazgo lo tiene Enrique Alfaro, quien después de haber perdido las elecciones de 2012 para gobernador aspira a contender por la presidencia municipal de Guadalajara. La historia reciente dice que quien ocupa el puesto de gobernador de Jalisco, previamente fue alcalde de la capital tapatía. Han sido los casos de Francisco Ramírez, Emilio González y Aristóteles Sandoval.



Para iniciar, se debe reiterar que si el diseño y la promulgación de la ley fue tortuosa, más lo será su implementación. Incluso una versión previa fue vetada. Dicha ley fue frenada por el gobernador Emilio González Márquez. El gobernador la vetó frente a la LVIII Legislatura local, donde en su momento Enrique Alfaro Ramírez fue diputado local y presidente de la Comisión de Asuntos Metropolitanos. En ese entonces, el gobernador argumentaba que resultaba inconsistente y contradictoria en la integración de las áreas metropolitanas; que el procedimiento de coordinación debía ser común para todas las áreas metropolitanas, no exclusivo para Guadalajara; y proponía crear dos regímenes distintos de agrupación: uno para Guadalajara y otro para el resto de posibles zonas metropolitanas al interior del estado. Con la finalidad de no cometer los mismos errores, las comisiones de Puntos Constitucionales, Desarrollo Urbano y Asuntos Metropolitanos que dictaminaron la Ley, realizaron posteriormente un foro de consultas con autoridades municipales y expertos en la materia. Posteriormente Enrique Alfaro, ahora como presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga, demandaba que se tomaran las observaciones hechas.

Después del proceso de consulta del 14 de enero de 2011, el Pleno del Congreso local aprobó la Ley de Coordinación Metropolitana. La confianza en el instrumento jurídico era amplia, las bases ya se habían sentado y el proceso estaba muy claro y definido en la ley. En este marco, los primeros actos políticos y mediáticos estuvieron en puerta y algunos presidentes municipales firmaron un “acuerdo para la gobernanza metropolitana”. En esa ocasión los alcaldes se fijaron un plazo de 120 días para la creación de los tres organismos contemplados por la ley: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano. Era julio de 2011 y la realidad conminó a que el proceso no sería nada fácil. Un claro indicio de que sería así fue la ausencia, aunque mandaron representantes, de los presidentes municipales de Guadalajara, Zapopan y Tonalá, Aristóteles Sandoval, Héctor Vielma y Antonio Mateos, respectivamente; así como la presencia del secretario general del gobierno de Jalisco, Fernando Guzmán (*El Informador*, 10/07/2011).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Una explicación de este desaire se debe a que estaban en puerta los procesos internos del PRI para la selección de candidatos de cara a las elecciones locales de 2012. Desde entonces se percibía que las diferencias entre los grupos políticos internos del PRI afectarían la coordinación aun cuando la ley marcaba un derrotero muy claro. El grupo priísta arraigado en Tlaquepaque,

La organización ciudadana Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, a grupo colectivo central en el diseño y formulación de la Ley de Coordinación Metropolitana, lamentó la ausencia de algunos de los alcaldes, pero el daño y el mensaje político estaba dado. Junto al asunto político, estaba el tema financiero del acuerdo metropolitano. Si bien los presidentes municipales hicieron algunos acuerdos, fórmulas, montos, condiciones de ejecución, tiempos y otros aspectos relativos a las aportaciones en recursos financieros, este fue un problema constante para que el proyecto se cristalizara. De igual modo, no bastaba con la firma de los presidentes municipales, pues el acuerdo tendría que pasar por la ratificación de los ayuntamientos respectivos. Así se fue dando la ratificación y a cuenta gotas la entrega de los recursos acordados.<sup>11</sup>

Lo anterior era necesario porque los ocho ayuntamientos tendrían que aprobar el documento que contendría el estatuto orgánico que regularía la vida interna del Instituto Metropolitano de Planeación. Varios eran los pasos formales que se tenían que cumplir y sobre la marcha iban surgiendo; por un lado, las condiciones políticas de posición e intereses daban cuenta de que un buen diseño institucional no bastaba cuando persistencias e inercias a soltar el poder estaban presentes; por el otro lado, había un problema financiero. Otro aspecto era que el asunto metropolitano formalmente le competía y daba preponderancia a los municipios que requerían del apoyo del gobierno del estado.<sup>12</sup>

Uno de los escollos no franqueados, a casi dos años de aprobada la Ley de Coordinación Metropolitana y a poco más de un año de firmado el acuerdo entre algunos presidentes municipales, fue que el Congreso del estado no había emitido la declaración de validez y creación del Área Metropolitana de Guadalajara que

---

liderado por Miguel Castro Reynoso y Alfredo Barba Mariscal, encabeza políticamente el tema de la coordinación.

<sup>11</sup> Por ejemplo, hasta junio de 2012 el ayuntamiento tapatío destinó tres millones 307 mil 200 pesos para el funcionamiento del órgano técnico, el cual requería de un total de 8 millones de pesos que debían completar otros municipios del área metropolitana. Véase *El Informador*, 06/06/2012.

<sup>12</sup> Los municipios además emitieron un oficio para que el gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, autorizara el aprovechamiento del 1% de las aportaciones que hacen los ayuntamientos al Fondo Metropolitano (alrededor de 400 millones de pesos), como presupuesto inicial del Imeplan, de manera particular para su equipamiento y los pagos al personal. Véase *El Informador*, 29/08/2011 y 17/11/2011.

turnó como iniciativa el Poder Ejecutivo. Este requisito formal era fundamental para que todo lo demás tuviese sustento legal.

Hecha la declaración de área metropolitana, uno de los acuerdos entre los presidentes municipales fue crear un grupo técnico-transitorio, el cual se encargara de darle forma a las labores del ente técnico, en áreas como planeación, infraestructura, servicios públicos y medio ambiente, y sentar las bases orgánicas de la Junta de Coordinación, del Instituto de Planeación y del Consejo Ciudadano (*La Jornada de Jalisco*, 4/02/2012). Ese equipo se integró por Alberto Orozco Ochoa, Alfredo Hidalgo Rasmussen, Roberto Arias, Mario Silva y Francisco Borja, debido a su reconocimiento como expertos en planeación, movilidad, políticas públicas, derecho y urbanismo.<sup>13</sup>

Tras la elección de 2012 y siendo otras las condiciones políticas, el alcalde de Tlaquepaque, Miguel Castro Reynoso, quien presidía los trabajos para la creación del Imeplan, entregó la estafeta al presidente municipal de Guadalajara.<sup>14</sup> Tiempo después, cuando se instaló la junta de Coordinación Metropolitana en agosto de 2012-2015 y ahora con los alcaldes electos para el 2012-2015 (ver cuadro 2), el principal pendiente seguía siendo la creación del Implan. El ahora nuevo presidente municipal de Tlaquepaque, Alberto Barba Mariscal, encabezaría la Junta de Coordinación Metropolitana. Se debe resaltar que el grupo o facción del PRI, que pertenecía desde un inicio, estuvo interesado en el tema de lo metropolitano. Este hecho quizá explique por qué desde la gubernatura no hubo ese apoyo inicial y fuerte a la coordinación metropolitana.

---

<sup>13</sup> Alberto Orozco Ochoa fue designado el coordinador del equipo, y a la larga el primer director del Imeplan contaba con una maestría en planeación urbana y era experto en políticas sobre obra pública y transporte. Un dato a considerar es ser nieto del exgobernador Alberto Orozco Romero Alfonso José Borja Arias es un abogado con diferentes diplomados en derecho. En tanto, a su vez, Alfredo Hidalgo Rasmussen es arquitecto y especialista en diferentes temas urbanos y sociales. Fue presidente de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana y funcionario en el Ayuntamiento de Zapopan con Héctor Robles Peiro. Por su parte, Roberto Arias de la Mora es profesor-investigador del Colegio de Jalisco, consultor y columnista del periódico *Milenio de Jalisco*, así como exfuncionario público y consultor. Finalmente, Mario Ramón Silva Rodríguez es experto en el diseño de proyectos y programas para el desarrollo sustentable, activista y dirigente del Colectivo Ecológico de Jalisco.

<sup>14</sup> En este intervalo de tiempo, el alcalde de la capital jalisciense fue Francisco Ayón López, quien sustituyó a Aristóteles Sandoval, quien estaba a la espera de tomar cargo como gobernador.

El proceso preelectoral y electoral de 2012 (marzo-julio), la toma de posesión de los nuevos alcaldes y hasta el periodo del primer informe del gobierno de los presidentes municipales del área metropolitana de Guadalajara (diciembre de 2012), sólo habían demostrado una cuestión: que no había preocupación real por la coordinación metropolitana, pues hasta agosto de 2013 la creación del Imeplan y del Consejo Ciudadano Metropolitano aún no se concretizaba (véase *La Jornada de Jalisco*, 19/09/2013).<sup>15</sup>

La creación del tan ansiado organismo comenzó a tener forma cuando por fin se publicó el estatuto del Instituto de Planeación en el Periódico Oficial de Jalisco (*La Jornada de Jalisco*, 19/02/2014). Como ha quedado asentado, la Ley de Coordinación Metropolitana entró en vigor en 2011, pero se retrasó la operación de dos de tres instancias que ordena esta legislación por una serie de condicionantes políticos e incentivos derivados del diseño institucional que obstaculizan la cooperación. Esto explica que el Imeplan haya tardado en entrar en operaciones. Pero también el problema fue de tipo financiero.

Al problema político que se verá más adelante se sumaba el de los recursos económicos. El Imeplan arrastraba deudas por parte de los municipios de Zapopan y Tonalá de su primera etapa. Desde que se firmó el convenio de coordinación en enero de 2012 a la fecha, de los 8 millones de pesos que los presidentes municipales acordaron que se aportarían para la etapa transitoria, solo había recibido 5 millones 88 mil pesos (*Milenio de Jalisco*, 20/02/2014).

Pero en estos avisos tenues de instaurar y formalizar una mayor coordinación metropolitana, desde luego, la primera instancia que parecía hacerlo con esta intención era la Junta de Coordinación Metropolitana. Por sus características y funciones institucionales era natural que se constituyera al estar integrada por

---

<sup>15</sup> Esto pese a que públicamente, en diciembre de 2012, los alcaldes metropolitanos habían definido siete ejes de trabajo metropolitano: 1. Recuperar la tranquilidad y la seguridad colectiva; 2. Una movilidad segura, digna y eficiente; 3. Agua potable suficiente y tratamiento adecuado de aguas residuales; 4. Un sistema metropolitano de áreas verdes, espacios públicos y recreativos asegurando el carácter público. 5. Medio ambiente sano para contribuir a un aire de calidad, completar el manejo adecuado de los residuos sólidos (recolección, transferencia, tratamiento y disposición final) y un combate decidido a la contaminación; 6. Completar a la brevedad la instauración del Instituto Metropolitano de Planeación y el Consejo Ciudadano Metropolitano; y 7. La coordinación de criterios de concientización y accesibilidad universal en toda la ciudad, en edificios públicos y obra pública. Lo trascendental, en términos de opinión pública, es que se comprometieron a crear el Imeplan en enero de 2013. Véase *La Jornada de Jalisco*, 6/12/2012.

los ocho presidentes municipales y el gobernador. El reproche, en todo caso, fue que simplemente el trabajo y la voluntad política no derivaban en acciones claras y concretas para hacer frente a los problemas metropolitanos y cumplir con lo que estipulaba la Ley de Coordinación Metropolitana. Sin embargo, con la publicación del estatuto se dictaron los plazos para que operara el Imeplan y el Consejo Ciudadano. De inmediato se estipuló que el Imeplan tendría como primeros trabajos la creación de cinco acciones metropolitanas y tendría un presupuesto de 12 millones de pesos aportados por los ocho municipios que integran el área metropolitana (*La Jornada de Jalisco*, 19/02/2014).<sup>16</sup>

Al final, el problema de fondo que impide que se transite a una mayor coordinación metropolitana y permita una mayor planeación y hacer gobernables las áreas o zonas metropolitanas en México, es una atribución en el artículo 115 constitucional, que consiste en el cambio de uso de suelo. Y la verdad, esta es una atribución que difícilmente querrían los ayuntamientos dejar.

Las expectativas en cuanto a los alcances de la Ley de Coordinación Metropolitana y el Imeplan fueron amplias, pero en una ocasión Roberto Arias aseguró que, a lo mucho, ayudarían a homogeneizar planes urbanos. Pero siendo más concluyentes, y en sentido pesimista, ya se advertía que el diseño de la coordinación metropolitana respondía a un asunto de gobernabilidad más que de gobernanza. Se denunciaba la preeminencia que tenía el Imeplan en la opinión pública, descuidando las otras dos instancias de la coordinación metropolitana. Así se advertía que esto traería como consecuencia limitaciones de tipo político- institucional. La primera sería la importancia que tendría la Junta de Coordinación Metropolitana como órgano político, al darle a la autoridad municipal un papel central con respecto a las funciones de ordenación del territorio y planeación del desarrollo urbano, donde seguirían imperando decisiones discrecionales, abusos de autoridad y omisiones en el

<sup>16</sup> Los primeros trabajos del Imeplan fueron la creación de instrumentos de planeación metropolitana, conformados por el Plan de Ordenamiento Territorial, el Programa de Desarrollo, el Mapa de Riesgo y el Sistema de Información. Luego de diseñados, éstos serían presentados a la Junta de Coordinación y, una vez autorizados, enviados para su discusión, y en su caso aprobación, a los ayuntamientos y al Ejecutivo de Jalisco. Según el acuerdo, al que incumplía con la aportación se le descontaría el recurso de sus aportaciones estatales. El municipio que más aportará será Guadalajara con 4'592,650.55 pesos; Zapopan con 3'358,386.64 pesos; Tlaquepaque con 1'535,300.55 pesos; Tonalá con 1'043,017.95 pesos; Tlajomulco con 800,602.71 pesos; El Salto con 456,541.75 pesos; Ixtlahuacán de los Membrillos con 95,619.65 pesos; y Juanacatlán con 37,881.20 pesos. Véase *La Jornada Jalisco*, 19/02/2014.

cumplimiento de responsabilidades públicas. Consecuentemente, al ser este órgano más importante, las otras dos instancias que acompañan al Instituto Metropolitano verían quebrantadas sus aspiraciones de una gobernanza metropolitana (véase Arias y Arellano, 2013). La experiencia demostró que fue así.

### *La designación del primer titular del Imeplan*

Así como entre los presidentes municipales la creación del Imeplan fue un asunto que demostró que la coordinación metropolitana efectiva y real era más discurso, entre los actores sociales que formaron parte del proceso ciudadano al colocar el tema metropolitano en la agenda abierta, y con ello decir que había un entorno para la “gobernanza metropolitana”, la designación del primer director sería el asunto que haría caer el espíritu cooperativo y todo este discurso político y académico, para situar en el centro de la condición política al conflicto. Los párrafos siguientes tienen como intención darle secuencia lógica a este factor que se convirtió, y en relación con las demás instancias contempladas y el contexto político-institucional, en el condicionante político de la coordinación metropolitana.

El factor de conflicto surgió, cuando los presidentes municipales del periodo 2010-2012 prometieron al sector social organizado, particularmente a la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, que ellos serían quiénes propondrían a los mejores candidatos para dirigir al Imeplan. Después de las propuestas, la promesa fue que la Junta de Coordinación Metropolitana tomaría la determinación final.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> La Asamblea por la Gobernanza Metropolitana era un grupo de asociaciones civiles que promovían, con la noción de “gobernanza”, dicha forma de cogestión y resolución de los asuntos públicos con una participación preponderante de la sociedad. Entre las 21 agrupaciones académicas, empresariales y cívicas que la integraban estaban Coparmex, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), Ciudad para Todos, Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) y Colectivo Ecologista de Jalisco. Y entre los actores sociales estaban Luis Fernando Álvarez, Gerardo González Herrera, Mario Silva, Roberto Arias, David Gómez, Alejandro Mendo Arnulfo Villaseñor, entre otros. Estos actores de la sociedad civil tienen de alguna manera y vínculos con las fuerzas políticas gracias a sus trayectorias profesionales en la función pública, la opinión pública el mundo académico. De ahí que el colectivo fuera visto por más de alguno y como un colectivo donde convergían diversos grupos de interés en la formulación de la agenda, pero a la hora de implementar la política y distribuir los recursos relucieron las diferencias.

Pero cuando se reunió la siguiente Junta de Coordinación Metropolitana, y a avanzados los trabajos técnicos para la creación del Imeplan, los presidentes municipales en su primera reunión definieron no solo su agenda de trabajo sino que la designación de quien presidiría al Imeplan ya tomaba un “tinte político” hacia el conflicto (*El Informador*, 5/12/2012). El presidente municipal de Tlaquepaque, Alfredo Barba Mariscal, sería el artífice de esta intención, al ser éste el grupo priísta asentado en Tlaquepaque a quien abanderaba el asunto de la coordinación metropolitana.<sup>18</sup>

De este modo, la designación del primer titular del Imeplan se estaba tornando un asunto político en el sentido negativo del término. Los presidentes municipales descartaban en el corto plazo la designación del primer director (*El Informador*, 3/02/2012). Por lo tanto, así pasaron tres años desde su concepción hasta cuando nació formalmente el Imeplan (*El Informador*, 13/02/2014). En el entorno político se afirmaba que sería el gobernador el que definiría quién estaría al frente del nuevo instituto, desde luego con el consentimiento de los alcaldes.

Como se verá, el jaloneo político ya se estaba dando desde antes y cuando formalmente se creó el Imeplan el asunto de su director ya era un escollo fragoso (*El Informador*, 19/02/2013). La instauración del Imeplan implicó la aprobación de 12 millones de pesos de presupuesto. Sin embargo, aunque extraoficialmente ya estaba pactada en la firma del acuerdo y en el presupuesto, la designación del titular se postergó y al final solo se aprobó el inicio del proceso de selección, pues, a decir de algunos presidentes municipales, era necesario darle transparencia al proceso.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> La facción del PRI asentada en Tlaquepaque tiene sus raíces sociales en la CROC (Confederación Revolucionaria Obrera Campesina). El jefe político es Alfredo “Güero” Barba, mentor de Miguel Castro y padre de Alfredo Barba Mariscal.

<sup>19</sup> Lo que causó mayor debate, en una reunión que fue muy cordial entre los alcaldes de la metrópoli, fue el momento en que se votó por el director del instituto. Por un lado, el alcalde Héctor Robles Peiro solicitó que tanto el presidente municipal de Tlaquepaque, Alfredo Barba, como el secretario técnico de la junta, Alberto Orozco Ochoa, busquen a las organizaciones civiles para que se involucren en las decisiones que tomará dicho organismo. El alcalde de Tlajomulco, Ismael del Toro, lo secundó. En tanto, el presidente municipal de Guadalajara, Ramiro Hernández, pidió que el perfil sea “eminente técnico” y descartó que por el nacimiento de este organismo se vaya a detener el proceso de actualización de los planes parciales de desarrollo en el municipio. Mientras tanto, el alcalde de Tonalá, Jorge Arana Arana, celebró la creación del instituto ya que era el «municipio que más lo necesitaba». Véase *El Informador*, 19/02/2013.

Así, el proceso de designación del primer titular aconteció entre tirones y una tensa calma, además de que se rumoraba que el secretario técnico de la comisión técnica en la Junta Metropolitana, Alberto Orozco Ochoa, no solo quería ser el primer director sino que ya tenía el apoyo político de los presidentes municipales. El conflicto tuvo varias aristas. Pero lo más notorio fue, por un lado, tener el respaldo de quienes tomaron la decisión y, por el otro, el rechazo de la sociedad civil organizada de la que formó parte.

De este modo, la armonía previa entre los diversos actores sociales cuando impulsaron el tema metropolitano en la noción de la gobernanza, quedó erosionada debido a los condicionantes políticos que propiciaron su desgaste. El hecho de que los presidentes municipales no se pusieran de acuerdo en los ritmos y tiempos estipulados por la ley y lo que demandaba la opinión pública, hicieron que el proceso no solo fuera en demasía lento, sino que provocaron que las relaciones entre los actores de la sociedad civil se deterioran. De tal manera que en momentos el Imeplan parecía un organismo que no vería la luz ni en el mediano plazo, esto provocó que algunos se desalentaran y por este hecho quien encabezó los trabajos técnicos, Alberto Orozco, se erigió como el candidato natural para ser el primer director.<sup>20</sup>

En la designación del director del Imeplan se observó que los colectivos ciudadanos que en su momento lideraron y demandaron la creación de un modelo de gobernanza para la coordinación metropolitana, posteriormente se manifestaron inconformes con la manera en que fue constituido el Imeplan. Así se expresaron diversas organizaciones ciudadanas como Jalisco Cómo Vamos, GDL en bici, Ciudad Para Todos, Colectivo Ecologista, Parlamento de Colonias, entre otras, quienes elaboraron una propuesta de mecanismo alternativo para elegir al director del Imeplan (*El Informador*, 3/03/2014; y *La Jornada de Jalisco*, 4/03/2014).

Previo a la designación formal del titular, Jorge Fernández Acosta, integrante de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana, lo calificó de ser un proceso

---

<sup>20</sup> El secretario afirmó contar con las credenciales técnicas y con la preparación en los temas referentes al instituto para ser el director. Y ante las críticas recibidas por parte de varias asociaciones civiles a su inminente designación, Orozco Ochoa señaló que promovió los foros para que se revisaran las propuestas de los estatutos y no tuvo resonancia de la sociedad y las autoridades. Enfático, dijo que desde febrero de 2012 no recibió una sola propuesta formal o informal de parte de muchos o todos los integrantes de la asamblea o de alguna asociación civil. Véase *El Informador*, 19/02/2014.



antidemocrático y corporativista que no fue consensuado con la sociedad civil (*El Informador*, 3/03/2014). A su vez, Jesús Soto Morfín, de la organización cívica “Plataforma Metropolitana para la Sustentabilidad”, señaló que el Imeplan carecía de respaldo, certeza y legitimidad (*El Informador*, 3/03/2014). Por su parte, Luis Fernando Álvarez Villalobos, académico de la Universidad de Guadalajara e integrante de la Asamblea para la Gobernanza, denunció que la estructura gubernamental, lejos de hacer eficiente la coordinación metropolitana, venía a complicarla aún más (*El Informador*, 3/03/2014). En tanto que Mario Silva, del Colectivo Ecologista de Jalisco y en su momento integrante de la comisión técnica, se pronunciaba para que antes de que se designara al director, se socializaran los estatutos con los grupos de ciudadanos, empresarios y técnicos. Hacía un reproche y cuestionamiento a la gestión de la coordinación técnica (*El Informador*, 3/03/2014).<sup>21</sup>

Finalmente, un actor más enfático fue Héctor Castañón, de la “Red Guadalajara de Todos”, quien dijo que si los alcaldes eligen sin una consulta pública, el Imeplan corre el riesgo de convertirse en otro más de esos organismos controlados por los intereses de los partidos que lejos de contribuir, limita el alcance de los objetivos metropolitanos (*El Informador*, 3/03/2014).

En la designación de Alberto Orozco como director del Imeplan, desde un inicio dos alcaldes le daban su apoyo. Eran Alfredo Barba, presidente municipal de Tlaquepaque, y Jorge Arana, presidente municipal de Tonalá. Sin embargo, el alcalde de Zapopan, Héctor Robles, e Ismael del Toro, de Tlajomulco, se opusieron a que esto se hiciera sin consultar a los ciudadanos que acompañaron el proceso de creación del instituto. El resto de los alcaldes no se posicionaron al respecto. Y aunque la elección se aplazó unos días, Alberto Orozco fue designado director del Imeplan. Durante la cuarta sesión de la Junta Metropolitana, el presidente Alfredo Barba Mariscal enumeró a los seis candidatos para presidir el Imeplan de manera que los alcaldes de la ciudad votaran por el perfil de su elección. Sin

<sup>21</sup> Principalmente con la Asamblea por la gobernanza (integrada por especialistas, académicos y constructores), la Red Guadalajara de todos (conformada por empresarios) y la Plataforma metropolitana para la sustentabilidad (integrada por 10 asociaciones especialistas en temas de movilidad).

disensos finalmente, y por unanimidad, se optó por Alberto Orozco Ochoa (*El Informador*, 05/03/2014).<sup>22</sup>

La designación formal igual fue muy criticada. Se percibió coloquialmente como “planchada”, al no ser parte de un proceso abierto para la discusión. El presidente del observatorio ciudadano “Jalisco Cómo Vamos”, Augusto Chacón Benavides, fue de esa percepción (*El Informador*, 5/03/2014).

Ya tomada la decisión y después de que algunos alcaldes al principio se oponían posteriormente argumentaban que el perfil del director del Imeplan era el adecuado. Este fue el caso del presidente municipal de Zapopan, Héctor Robles (*El Informador*, 5/03/2014). Tomada la decisión, la parte gubernamental pedía un voto de confianza al director designado (*El Informador*, 6/03/2014).<sup>23</sup>

Estos avances podrían verse como un vaso medio lleno o medio vacío, además de la oposición o cuestionamiento de la designación de su primer director. Por eso, la coordinación metropolitana nacía trunca, pues no se había constituido el Consejo Ciudadano Metropolitano (*La Jornada de Jalisco*, 18/02/2014). El asunto del Consejo fue retomado tardíamente y no ocupó el lugar central que tuvo el Imeplan (*La Jornada de Jalisco*, 5/04/2014), pese a que desde esta instancia pudo aspirarse a la gobernanza metropolitana el Consejo se instaló en junio de 2014 (*El Respetable*, 25/06/2014). Desde luego, para los actores políticos esta instancia no despertaba el mínimo interés, los actores sociales implicados en la formulación de la Ley de Coordinación, situaron en la posición que formalmente tiene el Consejo Ciudadano.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Alberto Orozco tenía claramente la preferencia y apoyo político de Alfredo Barba. Cabe reiterar que Tlaquepaque ha encabezado políticamente el tema de la coordinación metropolitana entre los alcaldes de esta área urbana, además de liderar uno de los grupos fuertes al interior del PRI de Jalisco. En la designación del director igual se perfilaron los nombres de Roberto Arias y Alfredo Hidalgo, director de proyectos estratégicos de Zapopan. Los candidatos que participaron fueron José de Jesús Pliego Martínez, Ana Lucía González Ibarra, José Carlos González Ibarra, Roberto Arias de la Mora y Mario Ramón Silva Rodríguez.

<sup>23</sup> Además de los presidentes municipales, había otras voces de apoyo. Por ejemplo, el subsecretario de Planeación del Gobierno del Estado, David Gómez Álvarez, anteriormente integrante de la Asamblea por la Gobernanza Metropolitana y presidente de “Jalisco Cómo Vamos”, quién celebró que por fin, y después de una década, se tenía el Instituto Metropolitano de Planeación. Además había otros actores en la opinión pública como el periodista Diego Petersen y el presidente de Coparmex-Jalisco, Óscar Benavides.

<sup>24</sup> La convocatoria fue publicada el 15 de abril de 2014 en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Cabe recordar que el Consejo deberá quedar integrado por dos representantes principales y dos

## CONCLUSIONES

Institucionalmente, la coordinación y el asociacionismo intermunicipal son los únicos mecanismos en México para hacer gobernables las zonas metropolitanas. Sin embargo, la coordinación metropolitana está limitada por la valoración de la autonomía municipal en los asuntos urbanos. En la atribución del cambio de uso de suelo radica el incentivo que impide que los ayuntamientos cooperen y se coordinen. Esto es así porque no quieren poder y dicha atribución es el origen del caos y desorden urbano.

Ya adentrados en el caso de estudio, y al haber analizado la condición política de la coordinación metropolitana, la intención analítica partió por colocar los elementos políticos e institucionales que dan cuenta de la situación del problema. En el caso del área metropolitana de Guadalajara, su gobernabilidad está condicionada a mínimos mecanismos de cooperación que en el contexto nacional se ven como loables. Esto es así porque en el área metropolitana de Guadalajara hay una amplia tradición de considerar la visión metropolitana y mecanismos de gestión, sin embargo están rebasados y otros se encuentran en fase de formulación e implementación.

En esta área urbana hay una fragmentación político-administrativa que hace complicada la gestión metropolitana, debido a que las relaciones

---

suplentes de cada uno de los ocho municipios del área metropolitana de Guadalajara. Al final, el Consejo Ciudadano Metropolitano se integró y en Guadalajara por los consejeros titulares y Vicente Alfonso Gómez Contreras y Federico González Martínez. Su respectivo suplente es Erick González Santos. En Zapopan los consejeros titulares son Carlos Romero Sánchez y Carlos Enrique Martínez Gutiérrez. Los suplentes son José Antonio Cortez Arellano y Sergio Fernando Valdez Angulo. En Tlaquepaque los consejeros titulares son Carlos Gauna Ruiz de León y Alejandro Mendo Gutiérrez. Solo hay suplente, Verónica Osorio Gándara, ya que el otro se declaró desierto por no haber candidato. En Tonalá los consejeros titulares son Ismeráí Arisbeth Rosales y Miriam Arcelia Silva Martínez. Los suplentes son Salvador Mendoza Aguayo y Lucía Cecilia González Arteaga. En Tlajomulco de Zúñiga los consejeros titulares son Juan Marcos Sánchez Nava y Ricardo Alcocer Vallarta. Los consejeros suplentes son Francisco Raúl Hernández Angulo e Ignacio González Hernández. En Juanacatlán los consejeros titulares son Jorge Abraham Alcalá Sánchez y José Mora Vaca. Los consejeros suplentes son Pablo Larios de La Torre y Salvador Cervantes Álvarez. En tanto que en Ixtlahuacán de Los Membrillos los consejeros titulares son Gabriel Casillas Moreno y Margarita Hernández Basulto; y sus respectivos suplentes son Francisco Solís Muñoz y Xóchitl Segura Pérez. Véase *El Respetable*, 25 de junio de 2014. Cabe señalar que Erick González y Alejandro Mendo son dos expertos académicos y líderes de opinión en materia urbana. El primero del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) de la Universidad de Guadalajara, y el segundo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

intergubernamentales y la interacción política son complejas desde la década de 1990, cuando acontecieron los procesos de democratización y descentralización, pero en el tema metropolitano se notan avances, estancamientos y situaciones en los que se impulsa de nueva cuenta el tema metropolitano como un “issue” de políticas. La dificultad que se presenta en este espacio urbano radica en que conviven ocho municipios y el gobierno del Estado, así como un conglomerado numeroso y complejo de actores e instituciones políticas, sociales y económicas. En la arena metropolitana hubo una muestra de esta constelación y de cómo convergen las agendas institucionales y abiertas, y cómo éstas se formulan.

También se dejan de lado discursos e intenciones normativas para encontrar elementos o razones por las que realmente se adopta la política metropolitana, los desacuerdos y acuerdos, así como los grupos implicados para tratar de observar la dimensión y situación del problema. De este modo, la creación de la Ley de Coordinación Metropolitana y la instauración del Imeplan, si bien fueron un avance en la medida que participaron grupos sociales, al mismo tiempo se estancaron, en la medida que responden a un modelo en el que quedan supeditados a la voluntad de los presidentes municipales. El modelo de la coordinación metropolitana responde a la gobernabilidad metropolitana y no a la gobernanza metropolitana como se enarbola y busca con afán. No obstante, que los alcaldes tengan estos espacios e instrumentos ya son una muestra de que formalmente están obligados a cumplir con la ley.

El reto es que los grupos cívicos y sociales sigan atentos e interesados en participar y se desprendan de discursos y perspectivas que pueden ser engañosas al ignorar o descuidar la condición política de las políticas públicas: la gobernanza, por ejemplo. Se debe ver con claridad que los actores políticos se resistirán a democratizar las decisiones y las acciones públicas. Es cierto que desde una perspectiva institucional las relaciones intergubernamentales se han complejizado, además de que se debe estar atentos a los ritmos de la política y los problemas de diseño institucional del sistema federal, pero también se debe acentuar que la sociedad civil de esta área urbana participa de manera activa.

Con mayor realce, su participación en la arena de las políticas públicas debe ser vista como la participación de un gran bloque homogéneo, armónico y cooperativo, más que como un conjunto de actores e instituciones en los que también se da la

confrontación, la división y una lucha política. La designación del primer director fue una muestra de ello. Al final, es más saludable y útil para el trabajo académico ver que hay una constelación de grupos sociales que se interesan en participar en la formulación de la agenda y las políticas públicas metropolitanas. Se muestra así no solo a una sociedad más abierta y acorde con el canon democrático, sino que el reto para el análisis político es darle lógica a la interacción y observar los verdaderos alcances y limitaciones del diseño e implementación de una política pública.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis (2003). "La nueva gobernación". *Acta Republicana*, no. 2, pp. 9-22.
- Arellano Ríos, Alberto (2014a). "La gestión metropolitana en los países federales de América Latina". *Revista Análisis Público*, Año 3, n° 3, pp. 13-36.
- Arellano Ríos, Alberto (2014b). "La definición jurídica del fenómeno metropolitano", *Opinión Jurídica*, vol.13, n° 26, pp. 91-108.
- Arellano Ríos, Alberto (2014c). (Coordinador), *Jalisco en su transición política*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arellano Ríos, Alberto (2013a). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, México: UNAM-IIJ-El Colegio de Jalisco.
- Arellano Ríos, Alberto (2013b). "Las instituciones metropolitanas de Guadalajara". En, Roberto Arias de la Mora (coordinador), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, Zapopan, El Colegio de Jalisco.
- Arias de la Mora, Roberto (2013a). *Democracia y gestión pública municipal*, México: INAP-El Colegio de Jalisco.
- Arias de la Mora (2013b). "Estudio introductorio", Roberto Arias de la Mora (coordinador), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*, Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Arias de la Mora, Roberto y Alberto Arellano Ríos (2013). "El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana". En Alberto Arellano Ríos e Ismael Ortiz Barba (coordinadores). *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco*, Puerto Vallarta, Universidad de Guadalajara-CU Costa.

- Arias, Patricia (2010). “De ciudad a metrópoli. La sustentabilidad social en dos momentos de la historia urbana de Guadalajara”. En Octavio Urquidez (coord.), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Bourdieu, Pierre (2000). *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Editorial Desclée de Brouwer. Bourdieu, Pierre (1993). “Espíritus del Estado: génesis y estructura del campo burocrático”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 96-97, pp. 49-62.
- Bourdieu, Pierre (1989). “La représentation politique. Éléments pour una théorie du champ politique”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 36, n° 36-37, pp. 3-24.
- Cabrales, Luis Felipe (2010). “El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara”. En Octavio Urquidez (coordinador), *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*, Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Gómez Fuentes, Anahí Copitzky (2013). “La gestión del agua en la zona metropolitana de Guadalajara”. En Roberto Arias de la Mora (coordinador), *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Guillén López, Tonatiuh (2012). “Asuntos públicos y sistema federal en México. Responsabilidades entre los órdenes de gobierno”. En José María Ramos García y Tonatiuh Guillén López (coordinadores), *Gobernanza por resultados en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Frey, Klaus (2008). “Development, good governance and local democracy”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, n° 2, pp. 39-73.
- Jalomo Aguirre, Francisco (2013). “La metrópoli de Guadalajara y la política del agua: acciones pasadas y condiciones actuales”. En Alberto Arellano Ríos (coordinador), *Políticas y territorio. Una valoración de la acción gubernamental*, Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Knigh, Jack (1992). *Institutions and Social Conflicts*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Maduro, Otto (1980). *Religión y conflicto social*, México. Centro de Estudios Ecuménicos y Centro de Reflexión Teológica.
- March, James G. y Johan P Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. La base organizativa de la Política. México, Fondo de Cultura Económica.
- Moodie, Grame C. (1996). “La política trata del gobierno”. En, Adrián Leftwich (comp.). *¿Qué es la política? La actividad y su estudio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz Gaviria, Gustavo Adolfo (2012). “Ideas, intereses e instituciones en el análisis de la política ambiental colombiana”. *Letras Verdes. Revista del Programa de Estudios socioambientales*, n°12, pp. 3-24.

- Natera, Antonio (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Núñez Miranda, Beatriz y Dolores Álvarez Contreras (2009). “El desarrollo sustentable y los nuevos esquemas habitacionales”. *Estudios Jaliscienses*, núm. 75, pp. 21-31.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, Flacso-México y Miño y Dávila.
- Pineda Pablos, Nicolás (2013). “El concepto de política pública. Alcances y limitaciones”. En Nicolás Pineda Pablos (coordinador), *Modelos para el análisis de políticas públicas*. Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Trucco, Ignacio (2012). “Gobernanza y escalas como metáforas de lo social. Una indagación crítica de sus fundamentos”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 12, n° 19, pp. 99-138.
- SEDESOL-CONAPO-INEGI (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2005*. México, Secretaría de Desarrollo Social Consejo Nacional de Población Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- SEDESOL-CONAPO-INEGI (2010). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*. México, Secretaría de Desarrollo Social Consejo Nacional de Población Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

