



IMPLEMENTANDO  
LA NUEVA  
AGENDA URBANA

# Capacidades institucionales para la gobernanza

en las zonas metropolitanas de Ocotlán,  
Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta, Jalisco:



ESTUDIO DESDE LAS AUTORIDADES  
MUNICIPALES, 2017

ONU  HABITAT  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



# **Capacidades institucionales para la gobernanza**

en las zonas metropolitanas de Ocotlán,  
Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta, Jalisco



01.

# Proyecto

Acuerdo de Contribución entre el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) y el Gobierno Constitucional del Estado de Jalisco, México

**ONU HABITAT**  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



**Derechos reservados 2017**  
© Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat



**HS Number:**  
HS/065/18S



**Autor**  
Alfonso Hernández Valdez

**Coordinación de Proyecto**  
Efrén Osorio

## ***Capacidades institucionales para la gobernanza en las zonas metropolitanas de Ocotlán, Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta***

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin el consentimiento por escrito del titular de los derechos.

### **Maimunah Mohd Sharif**

Directora Ejecutiva de ONU-Habitat

### **Elkin Velásquez**

Director Regional de ONU-Habitat para América Latina y el Caribe

### **Pablo Vaggione**

Coordinador de la Oficina de ONU-Habitat para México y Cuba

### **Jorge Aristóteles Sandoval Díaz**

Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco

### **Coordinación de Proyecto**

Efrén Osorio

Samie Raichs

### **Asesoría Técnica Especializada**

Alfonso Hernández Valdez

### **Asesoría Técnica para el trabajo de campo**

Francisco Javier Guerrero Anaya

### **Equipo técnico de apoyo:**

Héctor Bayona

### **Edición de contenidos:**

Carlos Ulloa

### **Exención de responsabilidad:**

Las designaciones empleadas y la presentación del material en el presente informe no implican la expresión de ninguna manera de la Secretaría de las Naciones Unidas con referencia al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o relativas a la delimitación de sus fronteras o límites, o en lo que hace a sus sistemas económicos o grado de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones del presente informe no necesariamente reflejan el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos o de su Consejo de Administración.

El estudio se produce con datos oficiales proporcionados por los gobiernos e información adicional obtenida por el Observatorio Urbano Global. Es importante reconocer que los datos pueden variar de acuerdo con la definición y fuentes. ONU-Habitat controla en lo posible los datos presentados, sin embargo, la responsabilidad por la exactitud de la información recae en los proveedores originales de los datos. Se invita a las ciudades y a los países a actualizar los datos pertinentes.



# Agradecimientos

---

ONU-Hábitat hace un reconocimiento especial a todo el personal de los gobiernos municipales de las zonas metropolitanas de Ocotlán (Poncitlán, Ocotlán y Jamay), Ciudad Guzmán (Zapotlán el Grande, Zapotiltic y Gómez Farías) y Puerto Vallarta (Bahía de Banderas y Puerto Vallarta) por su disposición, apertura y claridad en sus contribuciones al presente estudio; gracias a sus aportaciones esta publicación es posible.

Se agradece la colaboración y apoyo del equipo consultor que participó desde un inicio en la gestación y elaboración de este estudio: Francisco Javier Guerrero Anaya y Nora María Samayoa Aguilar. Igualmente se da un agradecimiento especial al personal de ONU-Habitat encargado de la supervisión del proyecto, en especial a Efrén Osorio Lara y Samie Raichs Tovany.



# Prólogo

Pablo Vaggione  
Coordinador de la oficina de ONU-Habitat  
para México y Cuba

La planeación y gestión de las zonas metropolitanas son aspectos clave en la agenda de desarrollo de México. En las 74 zonas metropolitanas vive el 62.8% de la población nacional y en su territorio se genera alrededor del 76% del Producto Interno Bruto (PIB). Pero, más allá de las estadísticas, la realidad diaria de las zonas metropolitanas refleja un complejo sistema de flujos económicos y sociales entre diferentes jurisdicciones que, aunque gobernadas por distintas administraciones, están fuertemente interconectadas espacial y funcionalmente.

Las agendas globales ofrecen el marco sobre el que han de girar políticas y planes de desarrollo. En concreto, tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como la Nueva Agenda Urbana (NAU), plantean la necesidad de fortalecer el Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana para promover el desarrollo y la prosperidad de las personas.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible -que incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)- otorga al desarrollo territorial y urbano un carácter de solución transversal. Ya que dos de cada tres metas de los ODS tienen un carácter territorial y local, la NAU está considerada un acelerador de los Objetivos. Las agendas globales nos indican que éstos sólo se pueden lograr con un compromiso decidido basado en las alianzas y la cooperación, lo que es especialmente importante para que las zonas metropolitanas de México se puedan erigir en un motor para el bienestar de sus 75 millones de habitantes.

Las 74 zonas metropolitanas de México están integradas por 417 municipios y aunque los gobiernos locales son conscientes de que los desafíos que enfrentan esas áreas no se resuelven trabajando aisladamente, sino desde un plano supramunicipal, avanzar hacia una institucionalidad de facto que tome decisiones en conjunto no es una tarea sencilla.

Las metrópolis requieren estrategias espaciales coherentes y sincronizadas a escala supramunicipal, inversiones basadas en el análisis de datos homogéneos, un marco regulatorio aplicado uniformemente, un sistema de evaluación y rendición de cuentas metropolitano, e intervenciones sectoriales efectivas para el funcionamiento de los servicios públicos en conjunto.

Estas decisiones transformadoras exigen voluntad política de innovar, líderes con altura de miras y sistemas de gobernanza que puedan generar corresponsabilidad entre todos los actores de una aglomeración urbana de grandes dimensiones. Si bien las soluciones específicas podrán variar de un lugar a otro, está ampliamente aceptado que la disponibilidad de recursos financieros es un factor clave del éxito de la gestión de estas áreas.

El presente estudio de ONU-Habitat realizado para Ocotlán, Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta, tres zonas metropolitanas del estado de Jalisco, pretende reforzar el conocimiento de tomadores de decisiones, especialistas y ciudadanos sobre uno de los elementos clave que permiten a aglomeraciones alcanzar todo su potencial: la gobernanza a escala metropolitana.



# Resumen Ejecutivo

El factor común de la gestión de las zonas urbanas con mejores resultados para sus habitantes en distintas partes del mundo ha sido la apuesta por la metropolitanización. Ésta no es solo una alternativa más de política pública, sino que se ha convertido en el centro de las decisiones sociales y políticas para gobernar los territorios donde se encuentran los conglomerados urbanos. Por ello la gobernanza, como proceso de toma de decisiones que involucra a distintos actores sociales además del gobierno, se vuelve esencial para llevar a cabo una gestión metropolitana sólida en aquellas zonas urbanas cuya característica principal es la existencia de distintos gobiernos y organismos sociales y ciudadanos que comparten un territorio común, pero donde las decisiones se toman de manera separada.

En este libro se realiza un diagnóstico de las capacidades institucionales de los municipios que integran las zonas metropolitanas de Ocotlán, Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta, con el objetivo de proponer recomendaciones de política pública basadas en evidencia que busquen mejorar la administración de las metrópolis y la provisión de servicios públicos a escala metropolitana. El diagnóstico se lleva a cabo en relación con dos ámbitos principales de gestión para la gobernanza metropolitana. Por un lado, el análisis de la capacidad de gestión en materia de rendición y cuentas y ejercicio del gasto (planeación / programación, presupuestación y evaluación) de los municipios, y por el otro, la gestión de tres servicios públicos municipales: ordenamiento territorial y medio ambiente, equipamiento

y mantenimiento del espacio público (centrado en limpieza de calles, parques y jardines), y recolección y disposición final de residuos sólidos.

El diagnóstico de capacidades que se realiza parte de la siguiente pregunta general para las zonas metropolitanas incluidas en este estudio: ¿qué capacidades institucionales existen (o se tienen que desarrollar) para implantar la gobernanza metropolitana en materia de rendición de cuentas y gasto y la provisión de los servicios públicos bajo análisis? En el contexto de una metrópoli, la gobernanza va más allá de los actores públicos que integran a cada municipio en lo individual. De ahí que analizar las capacidades institucionales tanto al interior de los municipios como en el conjunto de cada zona metropolitana resulte de particular interés para comprender la potencialidad de la metropolitanización en los gobiernos locales de Jalisco.

En general, los municipios de las tres zonas metropolitanas presentaron capacidades institucionales adecuadas para la gestión relacionada con el ejercicio del gasto y la rendición de cuentas. Ello representó un hallazgo interesante ya que en ocasiones se tiene la percepción de que los municipios presentan atrasos infranqueables para realizar actividades de planeación, programación, presupuestación y evaluación en materia de recursos públicos, por un lado, y de monitoreo, supervisión y transparencia de las acciones de gobierno, por el otro. Y si bien es cierto que no todos los municipios presentaron grados homogéneos en este tipo de actividades, lo que puede afirmarse es que en todos ellos se encontró personal con capacidad para llevar a cabo procesos y rutinas en la mayoría de las tareas de gestión municipales.

A partir de estos hallazgos, la principal recomendación es formalizar las instancias de metropolitanización que se encuentran pendientes en las tres zonas metropolitanas. Para ello resultaría fundamental el liderazgo que pudiera ejercer el Gobierno del Estado como un aglutinador de esfuerzos compartidos entre los entes de gobierno municipal y la sociedad civil, de manera tal que se formalicen los mecanismos de diálogo y las instituciones necesarias para implantar la gobernanza metropolitana en las zonas de Ocotlán, Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta.

Por otro lado, en los municipios de las tres zonas metropolitanas existe una opinión favorable entre los alcaldes acerca de metropolitanizar al menos uno de los tres

servicios públicos bajo estudio. Ello evidencia el potencial que existe para la metropolitanización en Jalisco y las oportunidades para realizarla de manera ordenada. En general los alcaldes consideran relevante formalizar el proceso de metropolitanización a través de instituciones que le den sustento y a partir de las cuales se planteen los problemas comunes de los municipios que integran cada zona. Tanto en la zona metropolitana de Ocotlán como en la de Ciudad Guzmán existen planes para crear institutos metropolitanos; en el caso de Puerto Vallarta el que existe no ha funcionado. En este proceso consideran igualmente que se debe dejar a los municipios la iniciativa de diseño y consolidación de las instituciones metropolitanas, y en ello el papel de los estados debe ser como coadyuvante y no de dependencia hacia éstos.

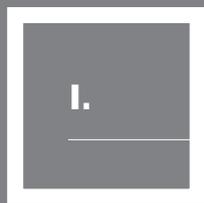
En cuanto a la situación general de la prestación de los servicios públicos municipales, existen diferencias tanto entre los municipios que integran cada zona metropolitana como entre éstas. Un elemento común, sin embargo, lo constituye la necesidad de contar con mayores recursos técnicos, humanos y financieros para la prestación de todos los servicios bajo estudio, especialmente en las zonas metropolitanas de Ocotlán y Ciudad Guzmán. En este sentido, una conclusión final que fue enfatizada por los distintos servidores públicos que ofrecieron sus puntos de vista para la realización de este estudio es que toda gestión metropolitana debe disponer de los recursos financieros que la vuelvan operativa tanto para institucionalizarla como para facilitar los procesos de participación social que caracterizan a la gobernanza.



# Contenido

---

- 14.** Introducción
- 17.** Marco de referencia y método para el estudio de las capacidades institucionales en el contexto de la gobernanza metropolitana
- 34.** Capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana en la Zona Metropolitana de Ocotlán
- 46.** Capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana en la Zona Metropolitana de Ciudad Guzmán
- 58.** Capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana en la Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta
- 68.** Conclusiones y recomendaciones para la metropolitanización en los gobiernos locales de Jalisco
- 72.** Fuentes de información
- 76.** Anexos
-



# Introducción

Capacidades institucionales para la gobernanza en las zonas metropolitanas de Ocotlán, Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta, Jalisco: estudio desde las autoridades municipales, 2017

Debido a las escasas aproximaciones que se han realizado a los conglomerados urbanos de Ocotlán, Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta desde un enfoque metropolitano, ONUHabitat, en el contexto de su Acuerdo de Contribución con el Gobierno del Estado de Jalisco, decidió realizar un proyecto de análisis de las capacidades institucionales de estas tres zonas metropolitanas, con el objetivo de proponer recomendaciones de política pública basadas en evidencia que buscaran mejorar la administración de las metrópolis y la provisión de servicios públicos a escala metropolitana.

En el marco de dicho proyecto se estableció como prioridad la realización de un diagnóstico de las capacidades institucionales de los municipios que integran cada una

de estas zonas metropolitanas en relación con dos ámbitos principales de gestión para la gobernanza metropolitana. Por un lado, el análisis de la capacidad de gestión en materia de rendición y cuentas y ejercicio del gasto (planeación / programación, presupuestación y evaluación) de los municipios, y por el otro, la gestión de tres servicios públicos municipales: ordenamiento territorial y medio ambiente, equipamiento y mantenimiento del espacio público (centrado en limpieza de calles, parques y jardines), y recolección y disposición final de residuos sólidos.

El presente libro da cuenta de los hallazgos relacionados con las capacidades institucionales en estos dos ámbitos clave para la gobernanza de las zonas metropolitanas de Ocotlán, Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta.

Ello se encuentra alineado con las agendas globales de desarrollo más recientes. En efecto, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que contiene los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establece a las ciudades como una de las fuentes de mayor innovación y progreso económico, y considera las capacidades de planeación y de gestión participativas junto con las de urbanización inclusiva y sostenible como parte de las metas para lograr el desarrollo de los asentamientos humanos, entre ellos las ciudades de carácter metropolitano (véase en especial el objetivo 11 de los ODS). En el mismo sentido la Nueva Agenda Urbana (NAU), aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada durante el mes de octubre de 2016 en Quito, Ecuador, establece los vínculos entre urbanización y desarrollo, y para ello apuesta por ciudades más inclusivas y conectadas a través de la planeación, el diseño urbano, la gobernanza y la legislación y economía urbanas (consúltese la liga <http://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>).

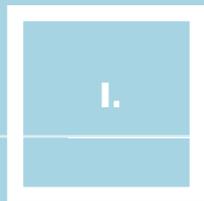
En relación con el ámbito de **la rendición de cuentas y el ejercicio del gasto**, ambos aspectos se consideran fundamentales para la gobernanza metropolitana. Un manejo adecuado de todas las etapas relativas al gasto municipal resulta prioritario para que un ayuntamiento gestione de manera eficiente sus programas y proyectos, mismos que formarían el soporte principal para emprender cualquier tipo de proyecto metropolitano a futuro. A su vez, contar con capacidades sólidas de rendición de cuentas permite a los gobiernos no solo ser más transparentes sino fundamentar de mejor manera la toma de decisiones y posibilitar mecanismos de participación ciudadana, los cuales son elementos constitutivos de la gobernanza.

Por su parte, **la provisión de servicios públicos municipales** es una de las tareas centrales del gobierno municipal y representa un factor de relevancia para establecer un contacto permanente con la ciudadanía. Asimismo, las evaluaciones ciudadanas del alcalde o de los ayuntamientos se ven, en buena medida, determinadas por el grado de satisfacción con el cual los habitantes del municipio califican y valoran los servicios públicos que reciben. Al mismo tiempo, el crecimiento urbano de muchas ciudades impone una demanda cada vez mayor a los gobiernos municipales para proveer servicios públicos de calidad y eficientes en costo, lo cual abre la puerta a los procesos de metropolitanización. En efecto, una de las razones

principales para pensar en una gestión metropolitana dentro de un conjunto de municipios tiene que ver con una provisión de servicios públicos cada vez más eficiente y con una perspectiva ordenada de crecimiento.

En este sentido, el diagnóstico de capacidades que se lleva a cabo parte de la siguiente pregunta general para las zonas metropolitanas incluidas en este estudio: ¿qué capacidades institucionales existen (o se tienen que desarrollar) para implantar la gobernanza metropolitana en materia de rendición de cuentas y gasto y la provisión de los servicios públicos bajo análisis? La gobernanza se entiende como un proceso de gobernación que trasciende el aparato de gobierno, reconociendo a otros actores en dicho proceso tales como la iniciativa privada, los intereses económicos y sectoriales y los grupos organizados de la sociedad civil. Y donde las reglas bajo las cuales participan todos ellos están compuestas por un conjunto formal y otro informal de instituciones (Meza et al. 2016, 26; Aguilar 2006, 90). En el contexto de una metrópoli, la gobernanza va más allá de los actores públicos que integran a cada municipio en lo individual (Osorio 2014, 15). De ahí que analizar las capacidades institucionales tanto al interior de los municipios como en el conjunto de cada zona metropolitana resulte de particular interés para comprender la potencialidad de la metropolitanización en los gobiernos locales de Jalisco.

Además de la introducción, el libro cuenta con cinco capítulos. En el primero se presenta el marco de referencia y el método para el estudio de las capacidades institucionales en el contexto de la gobernanza metropolitana. En los siguientes tres capítulos se muestran los hallazgos centrales del proyecto en relación con las capacidades institucionales para la rendición de cuentas y el gasto y para la provisión de los servicios públicos en los municipios de las zonas metropolitanas de Ocotlán, Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta (esta última de forma interestatal con el municipio de Bahía de Banderas del estado de Nayarit), respectivamente. El quinto y último capítulo contiene las conclusiones y recomendaciones del estudio. Finalmente, el libro cuenta con dos anexos que resumen en buena medida los resultados de todo el proyecto. En el primero de ellos se presentan matrices comparativas de las zonas metropolitanas en materia de capacidades institucionales para la metropolitanización relativa a los temas de rendición de cuentas y gasto, mientras que en el segundo se muestran para la metropolitanización de los servicios públicos municipales.



# Capítulo 1

Marco de referencia y método para el estudio de las capacidades institucionales en el contexto de la gobernanza metropolitana

## 1.1. Marco de referencia

El marco de referencia del proyecto se basa en dos conceptos clave: **desarrollo de capacidades y gobernanza metropolitana**. Ambos resultan indispensables para establecer las capacidades con que cuentan los municipios de las distintas zonas metropolitanas de Jalisco para poder avanzar en la metropolitanización de servicios públicos municipales y la gestión que ello implica, bajo un enfoque de gobernanza. El presente capítulo ahonda en ambos conceptos y los entrelaza con el objetivo de establecer una metodología donde se establezcan los límites de uno en relación con el otro, así como sus aportes conjuntos.

### Desarrollo de capacidades

El concepto de capacidades en el ámbito de la gestión pública se discute con frecuencia en el contexto de las instituciones, y de ahí que resulte común utilizar el término de *capacidades institucionales*. Si bien existen múltiples acepciones, la capacidad institucional normalmente se refiere a la disponibilidad de ciertos recursos tanto de la organización como de las personas que en ella se encuentran para lograr un conjunto de objetivos dentro del ámbito público (aunque también puede referirse a otros ámbitos como el privado) (USAID 2016, 5-6). De acuerdo con Enrique Cabrero, existen diversos factores que contribuyen a la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos subnacionales. Entre ellos podemos destacar el intercambio horizontal de información al interior de los gobiernos locales, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, un marco regulatorio apropiado de las instituciones presupuestales, cierta flexibilidad para que emerjan estructuras organizativas que atiendan nuevas responsabilidades de política pública y un perfil profesional y de liderazgo de los funcionarios públicos (Cabrero 2004, 755-757).

Una concepción que resulta particularmente útil para el análisis de capacidades institucionales dentro del contexto de los gobiernos locales es la que utiliza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De acuerdo con este organismo, el enfoque debe centrarse en el *desarrollo de capacidades* (y no tanto en el de construcción de capacidades) en virtud de su mayor alcance y en el hecho de que en todos los contextos “siempre existen algunas

capacidades” ya desarrolladas (UNDP 2008a, 5). Así, el desarrollo de capacidades (DC) es “el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo” (UNDP 2008a, 4). A partir de esta definición se entiende que el desarrollo de capacidades puede existir a tres niveles: personas, organizaciones y sociedad (o como lo llama el PNUD, “entorno favorable”). En este último nivel las capacidades son “las políticas, las relaciones de poder y las normas sociales” y operan en diferentes partes de la sociedad. Por su parte, el nivel de capacidades a nivel organizacional comprende “las políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos que permiten a las organizaciones funcionar y cumplir su mandato y a las personas aunar sus capacidades individuales para trabajar en conjunto en pro de sus metas”. Y las capacidades a nivel individual significan “las competencias, experiencia y conocimientos de cada persona” (UNDP 2008a, 5-6).

Por otro lado, el desarrollo de capacidades se realiza como un proceso que consta de cinco pasos: 1) hacer que los interesados participen en el DC; 2) diagnosticar activos y necesidades en materia de capacidades; 3) formular una respuesta para el DC; 4) implementar la respuesta para el DC; 5) evaluar el DC (UNDP 2008a, 8). Estos cinco pasos coinciden con lo que el PNUD conceptualiza como “capacidades funcionales” (ver enseguida).

El paso que más interesa en el contexto del presente estudio es el segundo, ya que se relaciona con el diagnóstico de capacidades. El PNUD preparó una nota de práctica solo para ese paso (UNDP 2008b). Los ejes del diagnóstico giran en torno a cuatro aspectos: los puntos de entrada (que son cualquiera de los tres niveles antes mencionados, aunque el PNUD sólo aborda los niveles organizacional y de entorno favorable), los problemas centrales, las capacidades funcionales y las capacidades técnicas.

El **punto de entrada** más relevante para el diagnóstico de las capacidades de los gobiernos municipales—y para el presente estudio— es el organizacional, ya que es el que aborda el conjunto de competencias que requiere la gestión municipal para alcanzar sus objetivos de desarrollo y, en el caso que nos ocupa, de metropolitanización.

Por su parte, **los problemas centrales** para el desarrollo

de capacidades son las “cuatro áreas o campos donde se producen más cambios en términos de capacidades”, es decir, son los que impulsan el cambio en las capacidades (UNDP 2008a, 12). Se refieren a los arreglos institucionales, el liderazgo, el conocimiento y la rendición de cuentas (UNDP 2008a, 12). Los arreglos institucionales se refieren a “las políticas, procedimientos y procesos que utilizan los países para legislar, planificar y gestionar la ejecución del desarrollo y el estado de derecho, medir los cambios y supervisar otras funciones del Estado” (UNDP 2008b, 12). El liderazgo es “la capacidad para influir, inspirar y motivar a las personas, organizaciones y sociedades para que logre—y superen—sus objetivos”. El conocimiento se refiere “a la creación, absorción y difusión de información y experticia para encontrar soluciones eficaces para el desarrollo”. Normalmente el conocimiento está a nivel de las personas, pero también se puede “estimular a nivel de las organizaciones” (UNDP 2008b, 13). Finalmente, la rendición de cuentas existe “cuando dos partes cumplen un conjunto de normas y procedimientos que regulan sus interacciones y se basan en un acuerdo o entendimiento mutuos de sus funciones y responsabilidades recíprocas”. Es importante porque permite que las organizaciones “se puedan monitorear, aprender, auto-evaluar y ajustar su comportamiento en las interacciones con las personas ante quienes deben rendir cuentas (clientes, ciudadanos, asociados), brinda legitimidad a la toma de decisiones, aumenta la transparencia y ayuda a reducir la influencia de los intereses creados” (UNDP 2008b, 14).

Por otro lado, **las capacidades funcionales** tienen que ver con “las capacidades de gestión necesarias para formular, implementar y revisar políticas, estrategias, programas y proyectos” para “lograr que las cosas se hagan” (UNDP 2008a, 13), y que es justamente lo que se necesita para echar a andar una política de gobernanza metropolitana. Hay cinco capacidades funcionales: 1) para hacer que los actores involucrados participen; 2) para diagnosticar una situación y definir una visión y un mandato; 3) para formular políticas y estrategias; 4) para presupuestar, gestionar e implementar; y 5) para evaluar (UNDP 2008a, 13-14). Para realizar el diagnóstico de capacidades se deben “recopilar datos e información sobre las capacidades deseadas y existentes mediante el uso de diferentes medios, incluyendo auto-diagnósticos, entrevistas y grupos de discusión” (UNDP 2008a, 14).

Finalmente, **las capacidades técnicas** “son las que están asociadas a áreas particulares de experticia y práctica de sectores o temas específicos” y, como tales, “están estrechamente relacionadas al sector u organización en cuestión” (UNDP 2008a, 14). Entre éstas se encuentran las elecciones o el cambio climático, pero en esta categoría podría entrar igualmente la metropolitana como tal.

## Gobernanza metropolitana

El concepto de gobernanza es de cuño relativamente reciente. Según Luis Aguilar (2006, 82), al parecer surgió por primera vez de un reporte del Banco Mundial publicado en 1989, y a partir de la década de los noventa se ha fortalecido tanto en las discusiones académicas como en las de tipo social, económico y político. De acuerdo con este autor, la gobernanza es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia—fundamentales y coyunturales—y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar 2006, 90). Existe cierto consenso (académico y dentro del ámbito de la política) en que los actores sociales que participan en la definición de objetivos y la coordinación de acciones se encuentran tanto en el gobierno como en un espectro amplio de organizaciones sociales, incluyendo las de la sociedad civil y del sector privado o empresariales (Serna de la Garza 2010, 36). En este hecho radica gran parte de la utilización (conceptual y real) del término: *gobernar* ya no es un asunto solo del gobierno sino que se constituye en un ejercicio donde además de este participan otros actores sociales, si bien es cierto que con distinto peso e influencia en la toma de decisiones.

Además de esta dimensión *participativa*, el concepto de gobernanza también ha adquirido una dimensión reglamentaria o *institucional*, en el sentido de que la interacción entre los actores sociales que participan en las decisiones y la coordinación de los actos de *gobernación* (por no ser solo de gobierno) se da bajo ciertas reglas, no siempre formales, pero cuya existencia estructura la manera en que dichos actores se relacionan. Como afirman Meza *et al.* (2016, 26), la gobernanza tiene como denominador común que “las reglas bajo las que la gran gama de actores participa, está compuesta por un conjunto formal y otro informal de instituciones. Con esto

se reconoce que el poder y la capacidad de persuasión de los actores se obtiene no exclusivamente por el manto oficial o la posición que ostenten sino por su capacidad de movilización y por tipo de recursos que puedan ofrecer para orientar los designios de la sociedad”.

En virtud de que la gobernanza alude a procesos de gobernación llevados a cabo por diversos actores sociales, su aplicación se extiende a distintos ámbitos territoriales donde se ejercen acciones de gobierno, entre ellos el metropolitano. En este sentido, ONU-Habitat define a la gobernanza metropolitana como un conjunto de instituciones, reglas y acciones que delinear políticas y condiciones para la vida y la economía de una región metropolitana (Andersson 2015, 11). Según este mismo organismo, a la gobernanza metropolitana hay que verla bajo el enfoque de un trípode: la institucionalidad metropolitana, la planeación metropolitana y el financiamiento metropolitano. Todos ellos girando en torno a un eje de observancia y monitoreo social (UN-Habitat 2015). Así,

- La institucionalidad metropolitana se refiere a la existencia de reglas y regulaciones de planeación adecuadas, como un prerrequisito para el diseño, producción y gestión de asentamientos humanos eficientes y equitativos.
- La planeación metropolitana está asociada a la planeación y diseño urbanos: “La calidad de la planeación y diseño urbanos tiene un impacto determinante en el valor generado por los asentamientos humanos a través de espacios públicos, calles y áreas construidas de manera eficiente y equitativa”.
- El financiamiento metropolitano tiene que ver con sistemas financieros municipales eficientes y transparentes, los cuales resultan clave para la inversión, mantenimiento y gestión de la ciudad. Su función debería ser la redistribución de beneficios generada por el desarrollo urbano endógeno (UN-Habitat 2015, 7).

Como puede apreciarse, en esta definición de gobernanza metropolitana prevalece la dimensión institucional, aunque la noción participativa del concepto queda clara en los principios de la buena gobernanza urbana que establece ONU Habitat y que son: sustentabilidad, equidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas e involucramiento cívico y ciudadanía (participación ciudadana) (Andersson 2015, 12). Asimismo, este organismo

también ha propuesto un conjunto de preguntas útiles para iniciar el diálogo sobre arreglos de gobernanza en un área metropolitana en particular, mismas que abordaremos en la siguiente sección de este capítulo (véase Andersson 2015, 58-59).

## 1.2. Método

La propuesta de método del estudio se divide en dos apartados. Por un lado se encuentra el método para investigar el estado que guardan las capacidades institucionales de las zonas metropolitanas de Jalisco, con especial atención a la rendición de cuentas, la planeación, la presupuestación y la evaluación (ciclo del gasto). Por el otro se incluye el método para analizar el estado de la gestión de los servicios públicos en las zonas metropolitanas, en particular el ordenamiento territorial y medio ambiente, el equipamiento y mantenimiento del espacio público (calles, parques y jardines), y la recolección y disposición final de residuos sólidos. En el primer caso se analizan tanto las capacidades funcionales como técnicas a nivel de las organizaciones (como punto de entrada) que propone el PNUD (UNDP 2008a), descritas en la sección anterior de este capítulo. En el segundo caso, los servicios públicos municipales se analizan a través de dos ejes. El primero es un abordaje general, centrado en la opinión de los alcaldes sobre los procesos de metropolitanización. Y el segundo es una aproximación de las capacidades municipales a partir de diagnósticos tanto de la situación general de cada servicio como de las capacidades de modo más específico. La siguiente figura ilustra de manera esquemática el método propuesto para analizar las capacidades institucionales en los municipios de las zonas metropolitanas bajo estudio.

Figura 1. Método para analizar las capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana.



Cabe mencionar que el instrumento utilizado para realizar los diagnósticos de las capacidades institucionales con que cuentan los municipios para abordar los retos de la gobernanza metropolitana está basado en entrevistas semiestructuradas a los actores clave de cada municipio, desde el alcalde hasta los funcionarios públicos municipales responsables de la provisión de servicios públicos y de la gestión administrativa. Este enfoque se deriva no solo de las particularidades de la metodología propuesta para analizar el desarrollo de capacidades en el entorno municipal (misma que se aborda en la siguiente sección). También se considera como un elemento novedoso en materia de análisis de capacidades, ya que pone en voz de los actores centrales su percepción sobre las condiciones y los retos que implica un proceso que, al menos en estos municipios de Jalisco, es en muchos sentidos incipiente y novedoso: la metropolización de las ciudades medias de cara a una gestión más eficiente de la provisión de los servicios públicos.

En este sentido, tanto el instrumento de análisis centrado en entrevistas como la información recabada en campo es de corte cualitativo. Y si bien las entrevistas cuentan con un valor científico en sí mismas (Piovani 2007), el tipo de datos recabados y por ende los resultados del proceso de análisis e investigación se enfocan en la perspectiva de los actores, “para conocer cómo ellos interpretan sus experiencias en sus propios términos” (Piovani 2007, 220). Esto es importante resaltarlo. Como se verá más adelante, el análisis de las capacidades funcionales y técnicas que propone el PNUD consiste en una serie de preguntas cuya respuesta podría, de antemano, sistematizarse de distintos modos, desde una clasificación a través de puntos en función de la existencia de distintas evidencias<sup>1</sup> hasta un ahondamiento en la interpretación de respuestas por parte de los entrevistados. El énfasis de este estudio se inclina más hacia esta última aseveración. Sin negar el gran valor que tendría un análisis sistemático y cuantitativo a través de índices contruidos a partir de puntajes

<sup>1</sup> El propio PNUD sugiere varias técnicas para analizar las capacidades funcionales y técnicas a partir de una clasificación cuantitativa basada en valoraciones de distintos tipos de evidencias. Véase UNDP (2008c, 13).

relacionados con la recaudación de evidencias documentales, el presente estudio se decantó por escuchar primero las voces de los implicados. Es decir, por tratar de entender los matices y el contexto en el que se toman las decisiones, así como los asuntos que preocupan a los funcionarios públicos, aspectos que en no pocas ocasiones se dejan de lado en los diagnósticos de capacidades.

## Capacidades institucionales para la rendición de cuentas y el ciclo del gasto

El diagnóstico de capacidades parte de la siguiente pregunta: ¿qué capacidades institucionales existen (o se tienen que desarrollar) para implantar la gobernanza metropolitana en materia de rendición de cuentas y gasto? Concretamente, en:

- Rendición de cuentas (RC).
- Planeación (y programación)
- Presupuestación
- Evaluación

¿A qué capacidades nos referimos? La propuesta es que sean las capacidades funcionales y técnicas que ya se han descrito y que menciona el PNUD (UNDP 2008a) a nivel de las organizaciones (como punto de entrada).<sup>2</sup> El supuesto es que la gobernanza metropolitana sólo se hará realidad en la medida en que dentro de cada municipio que integraría una zona metropolitana existan las condiciones para desarrollar las capacidades en materia de rendición de cuentas y ejercicio del gasto.

El propósito de incluir ambos tipos de capacidades es que apunten a distintos aspectos del desarrollo de capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana. En el caso de las capacidades funcionales, lo que se busca es conocer las capacidades de gestión al interior de cada municipio, en lo individual, en materia de rendición de cuentas y gasto. Es una aproximación más fina a las capacidades internas en el ámbito municipal. Por su parte, las

capacidades técnicas tienen un propósito integral y se refieren al estudio de las capacidades que tendrían los municipios, en conjunto, para abordar la metropolitización. Desde luego que ambos tipos de capacidades son necesarios para el logro de objetivos en un área de política pública. En última instancia y como apunta el PNUD, “las capacidades funcionales sirven de sostén o apoyo a las capacidades técnicas necesarias en un determinado sector o contexto temático” (UNDP 2008a, 29).

Por otro lado, y con el objetivo de alinear el diagnóstico de capacidades institucionales a los requerimientos de la gobernanza metropolitana, la propuesta metodológica plantea realizar el análisis de las capacidades funcionales en relación con las dimensiones del trípode de la gobernanza metropolitana propuesto por ONU-Habitat. Este aspecto se desarrolla a partir del cruce de dichas dimensiones con los distintos tipos de capacidades funcionales que plantea el PNUD (UNDP 2018a), como se muestra en el siguiente apartado de este capítulo. En un apartado por separado se muestra a su vez un conjunto de preguntas que aproximan el estudio de las capacidades técnicas para la metropolitización de los municipios que integran cada zona metropolitana.

### a) Capacidades funcionales para la gobernanza metropolitana

De manera previa al abordaje de las capacidades para la gobernanza metropolitana, se requiere conocer las capacidades funcionales con las que cuentan los municipios en materia de arreglos institucionales, planeación, financiamiento y evaluación, de manera individual. A continuación se presenta un cuadro con preguntas para orientar el diagnóstico de las capacidades funcionales existentes en los municipios que integrarían cada zona metropolitana, tomando en cuenta las dimensiones que caracterizan a la gobernanza metropolitana. Estas preguntas fueron tomadas de la metodología desarrollada por el PNUD para la realización de los diagnósticos de capacidades (UNDP 2008c).

<sup>2</sup> En este sentido, no se haría referencia a los problemas centrales para el desarrollo de capacidades que menciona el PNUD como parte del diagnóstico de capacidades, porque éstos tienen que ver con los catalizadores de capacidades, y en el caso del presente estudio lo que se busca es impulsar en primera instancia la gobernanza metropolitana.

Preguntas para el diagnóstico de las capacidades funcionales por dimensión de la gobernanza metropolitana

Dimensiones de la gobernanza metropolitana (trípode)	Capacidades funcionales				
	Participación de actores involucrados	Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato	Formular políticas y estrategias para la operación	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar*
<p><b>Institucionalidad metropolitana</b> (incluye rendición de cuentas): existencia de reglas y regulaciones de planeación adecuadas, como un prerrequisito para el diseño, producción y gestión de asentamientos humanos eficientes y equitativos (Andersson 2015)</p>	<p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar políticas, regulaciones y mecanismos que aseguren la participación de los actores involucrados?</p> <p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar mecanismos de rendición de cuentas que aseguren la participación de los actores involucrados?</p>	<p>¿Los municipios tienen la capacidad para enmarcar, gestionar e interpretar un análisis integral del marco legal y de políticas públicas?</p> <p>¿Los municipios tienen la capacidad de crear una visión de políticas, regulaciones y mecanismos justos y equitativos?</p> <p>¿Los municipios tienen la capacidad para enmarcar, gestionar e interpretar un análisis integral del entorno de los mecanismos de RC?</p> <p>¿Los municipios tienen la capacidad de crear una visión de mecanismos robustos de RC?</p>	<p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar políticas, regulaciones y mecanismos que provean un referente consistente para la operación?</p> <p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar y gestionar mecanismos de RC que aseguren la formulación de políticas y estrategias claras y transparentes?</p>	<p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar políticas, regulaciones y mecanismos que soporten un acercamiento integral hacia la presupuestación y la implementación?</p> <p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar, gestionar y hacer cumplir mecanismos de RC relacionados con programas de presupuesto, administración e implementación?</p>	<p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar políticas, regulaciones y mecanismos para el monitoreo y la evaluación?</p> <p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar y gestionar mecanismos de RC para el monitoreo y la evaluación?</p>
<p><b>Planeación metropolitana</b> (incluye programación): la calidad de la planeación y diseño urbanos tiene un impacto determinante en el valor generado por los asentamientos humanos a través de espacios públicos, calles y áreas construidas de manera eficiente y equitativa (Andersson 2015)</p>	<p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar planes y programas que aseguren la participación de los actores involucrados?</p>	<p>¿Los municipios tienen la capacidad para enmarcar, gestionar e interpretar un análisis integral de los planes y programas?</p> <p>¿Los municipios tienen la capacidad de crear una visión para la planeación y la programación?</p>	<p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar planes y programas que provean un referente consistente para la operación?</p>	<p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar planes y programas que soporten un acercamiento integral hacia la presupuestación y la implementación?</p>	<p>¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar planes y programas para el monitoreo y la evaluación?</p>

Dimensiones de la gobernanza metropolitana (trípode)	Capacidades funcionales				
	Participación de actores involucrados	Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato	Formular políticas y estrategias para la operación	Presupuestar, gestionar e implementar	Evaluar*
<b>Financiamiento metropolitano</b> (incluye el tema de presupuestación): tiene que ver con sistemas financieros municipales eficientes y transparentes, los cuales resultan clave para la inversión, mantenimiento y gestión de la ciudad (Andersson 2015)	¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar presupuestos que aseguren la participación de los actores involucrados?	¿Los municipios tienen la capacidad para enmarcar, gestionar e interpretar un análisis integral del presupuesto? ¿Los municipios tienen la capacidad de crear una visión para el desarrollo del presupuesto?	¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar un presupuesto que provea un referente consistente para la operación?	¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar un presupuesto que soporte un acercamiento integral hacia la implementación?	¿Los municipios tienen la capacidad para desarrollar un presupuesto para el monitoreo y la evaluación?

Fuente: UNDP (2008c) y adaptaciones realizadas por el autor.

\* Esta capacidad cubriría la dimensión de observancia y monitoreo social que se especifica en la metodología trípode de la gobernanza metropolitana.

## b) Capacidades técnicas para la gobernanza metropolitana

A continuación se presentan preguntas para orientar el diagnóstico de las capacidades técnicas existentes en los municipios en materia de gobernanza metropolitana.

### Preguntas para el diagnóstico de las capacidades técnicas por dimensión de la gobernanza metropolitana

Dimensiones de la gobernanza metropolitana (trípode)	Preguntas*
<p><b>Institucionalidad metropolitana:</b> existencia de reglas y regulaciones de planeación adecuadas, como un prerrequisito para el diseño, producción y gestión de asentamientos humanos eficientes y equitativos (Andersson 2015).</p> <p>Institucionalidad metropolitana se refiere al proceso de trabajo político y continuo que define y da forma a la agenda metropolitana (Meza <i>et al.</i> 2016).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Qué instituciones públicas y privadas, formales e informales, existen (o tendrían posibilidad de surgir) en el ámbito metropolitano? (Junta, Instituto, Consejo Ciudadano, etc.).</li> <li>▪ ¿Cuáles son las instancias de deliberación y decisión política para la gobernanza metropolitana (GM)? Si no existen, ¿qué instancias podrían funcionar para deliberar y tomar decisiones en el ámbito metropolitano?</li> <li>▪ ¿Existe algún acuerdo institucional ad-hoc en materia de GM (p. ej. con el Estado o con otros municipios)?</li> <li>▪ ¿Cuál es el marco legal que se utiliza para la GM?</li> <li>▪ ¿Existe reglamentación local sobre la GM?</li> </ul>
<p><b>Planeación metropolitana:</b> La calidad de la planeación y diseño urbanos tiene un impacto determinante en el valor generado por los asentamientos humanos a través de espacios públicos, calles y áreas construidas de manera eficiente y equitativa (Andersson 2015).</p> <p>Las intenciones y acuerdos pasan de la agenda política a la agenda de la acción metropolitana, lo que implica un proceso de planeación metropolitana (Meza <i>et al.</i> 2016).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Quiénes participan en la planeación municipal? ¿Quiénes participan (o podrían participar) en la planeación metropolitana?</li> <li>▪ ¿Hay alguna instancia técnica para traducir visiones y demandas políticamente concertadas y acordadas en el ámbito metropolitano?</li> <li>▪ ¿Qué capacidad de incidencia (atribuciones) tiene esta institución en las demás instituciones o en la gobernanza metropolitana en general?</li> <li>▪ ¿Existe un programa municipal de desarrollo urbano? ¿Existe un programa de desarrollo metropolitano?</li> <li>▪ ¿Existe un plan de ordenamiento territorial metropolitano?</li> <li>▪ ¿Existe el plan de desarrollo urbano del municipio? ¿Existen planes parciales de desarrollo urbano?</li> </ul>
<p><b>Financiamiento metropolitano:</b> tiene que ver con sistemas financieros municipales eficientes y transparentes, los cuales resultan clave para la inversión, mantenimiento y gestión de la ciudad (Andersson 2015).</p> <p>Por un lado cada proyecto que pasa por el ciclo de instituciones metropolitanas requerirá recursos para ser ejecutado; por otro, el mismo ciclo de la gobernanza metropolitana requerirá tener un financiamiento propio y continuo (Meza <i>et al.</i> 2016).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿El municipio utiliza/capta (o piensa utilizar/captar) recursos provenientes del fondo metropolitano para llevar a cabo proyectos metropolitanos?</li> <li>▪ ¿El municipio participa en algún proyecto metropolitano? Si es el caso, ¿con qué recursos se financia (propios, fondo metropolitano)?</li> <li>▪ ¿Existe coordinación entre municipios para la adecuada administración de los recursos?</li> <li>▪ ¿Existen esquemas de financiamiento además del fondo metropolitano?</li> <li>▪ En caso de existir, ¿cuál es el ciclo presupuestal de un proyecto metropolitano? ¿Qué mecanismos existen para brindar mayor rendición de cuentas en este rubro?</li> </ul>

Dimensiones de la gobernanza metropolitana (trípode)	Preguntas*
<p><b>Observancia / monitoreo social:</b> consiste en idear mecanismos que permitan hacer un monitoreo constante a las actividades de los organismos metropolitanos, con el objetivo de mejorar el proceso de rendición de cuentas de éstos (Meza <i>et al.</i> 2016, 28).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Se cuenta con la estructura organizacional y la capacidad humana para desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación?</li> <li>▪ ¿Existen socios internos y/o externos que se puedan apropiar de un sistema de M&amp;E?</li> <li>▪ ¿Existe la capacidad para crear planes propios de desarrollo de un sistema de M&amp;E?</li> <li>▪ ¿Se cuenta con el personal capacitado para desarrollar indicadores y recolectar información periódica que alimente un sistema de M&amp;E?</li> <li>▪ ¿Se cuenta con el soporte tecnológico adecuado para desarrollar un sistema de M&amp;E?</li> <li>▪ ¿Existe el compromiso para desarrollar criterios que permitan la aplicación de evaluaciones estandarizadas externas? (Meza <i>et al.</i> 2016)</li> </ul>

\* Una parte de estas preguntas fueron tomadas de Meza *et al.* (2016).

### Capacidades institucionales para la provisión de servicios públicos municipales

El diagnóstico de las capacidades institucionales con que cuentan los municipios para metropolitanizar los servicios públicos bajo estudio (ordenamiento territorial y medio ambiente, equipamiento y mantenimiento del espacio público—calles, parques y jardines—y recolección y disposición final de residuos sólidos) se divide en dos. En un primer momento se plantea una aproximación general acerca de las visiones y capacidades para dicha metropolitanización en cada zona metropolitana, y el método propuesto se basa en entrevistas semiestructuradas a los alcaldes de cada municipio. En segunda instancia se realiza un acercamiento más a fondo de las capacidades institucionales existentes para llevar a cabo la provisión de servicios públicos bajo un enfoque de gobernanza metropolitana. Dicho acercamiento parte de la siguiente pregunta: ¿qué capacidades institucionales existen (o se tienen que desarrollar) para promover la gobernanza metropolitana en la provisión de los servicios públicos urbanos bajo análisis? En función de ella se han propuesto varias preguntas dirigidas a los actores responsables de los servicios públicos de cada uno de los municipios que integran las tres zonas metropolitanas. En los incisos “c” y “d” que se presentan a continuación se detallan ambos tipos de acercamiento.

### c) Abordaje general para iniciar el diálogo en materia de servicios públicos metropolitanos

Siguiendo a Andersson (2015, 58-59), se plantean las siguientes preguntas básicas para iniciar el diálogo acerca de los arreglos institucionales necesarios para un área metropolitana:

- Entre los municipios, ¿existen problemas similares que necesitan o podrían abordarse efectivamente de manera conjunta?
- Para los municipios, ¿qué oportunidades existirían de ser más fuertes (p. ej. financieramente), o más efectivos o eficientes, actuando juntos?
- ¿Podrían las autoridades municipales ahorrar recursos públicos (ganar en eficiencia) a través de la gestión de la provisión conjunta de algún servicio público, en lugar de hacerlo individualmente (por ejemplo, a través de economías de escala, coordinación, etc.)?
- ¿Podría una agencia metropolitana abordar los problemas y oportunidades detectados? En caso afirmativo, ¿dicha agencia podría establecerse y ser dirigida por los municipios? En caso negativo, ¿por qué no (cuáles son las restricciones)? ¿Crearla requeriría un proceso legislativo o regulatorio prolongado? Si es así, ¿vale la pena?
- ¿Podría una agencia de mayor nivel—p. ej. del gobierno estatal—abordar de mejor manera los problemas y oportunidades detectados?

Como se comenta más arriba, estas preguntas están dirigidas a los alcaldes de los municipios, y la esencia de sus respuestas se presenta en el capítulo de cada zona metropolitana.<sup>3</sup>

#### **d) Capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana de los servicios públicos municipales**

Como se ha mencionado, el diagnóstico de las capacidades institucionales con que cuentan los municipios en materia de metropolitanización parte de la siguiente pregunta: ¿qué capacidades institucionales existen (o se tienen que desarrollar) para promover la gobernanza metropolitana en la provisión de servicios públicos urbanos? Concretamente en:

- Ordenamiento territorial y medio ambiente.
- Calles, parques y jardines (equipamiento y mantenimiento del espacio público).
- Recolección y disposición final de los residuos sólidos.

El diagnóstico de las capacidades institucionales para la provisión de estos tres servicios públicos urbanos se realiza a partir de las siguientes variables de análisis:

- Diagnóstico de la situación general de la prestación de los servicios públicos:
  - Tipología
  - Número de servicios
  - Nivel de cobertura territorial y demográfica
  - Esquema de financiamiento
  - Nivel de desarrollo tecnológico e institucional.
- Diagnóstico de las capacidades de prestación de los servicios públicos:
  - Modelos de gestión identificables
  - Análisis de factores estructuradores de los modelos de gestión de servicios
  - Análisis prospectivo de factores y tendencias relativas a la metropolitanización (a favor/en contra/indiferencia)

- Tipología de servicios potencialmente aptos para la metropolitanización

Ambos diagnósticos se desarrollan a partir de un conjunto específico de preguntas para las distintas variables de capacidades, según el tipo de servicio de que se trate. A continuación se presentan dichas preguntas, divididas por servicio.

<sup>3</sup> En el anexo 2 de este estudio también se muestra de forma condensada el planteamiento de los alcaldes a cada una de estas preguntas.

### Capacidades institucionales para el ordenamiento territorial y medio ambiente

Tipo de diagnóstico	VARIABLES DE CAPACIDADES	PREGUNTAS
Diagnóstico de la situación general de la prestación de los servicios públicos	Tipología	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Qué oficinas participan en el ordenamiento territorial del municipio?</li> <li>▪ ¿Qué oficinas participan en el cuidado del medio ambiente del municipio?</li> <li>▪ ¿Existe alguna división por temas para atender los problemas medioambientales del municipio? ¿Cuál es?</li> </ul>
	Número de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Qué tipo de servicios municipales se ofrecen relacionados con el ordenamiento territorial?</li> <li>▪ ¿Qué tipo de servicios municipales se ofrecen relacionados con el medio ambiente?</li> </ul>
	Nivel de cobertura territorial y demográfica	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Datos a ser obtenidos en campo</li> </ul>
	Esquema de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las oficinas encargadas del ordenamiento territorial y el medio ambiente, ¿reciben recursos que no provengan del presupuesto municipal? De ser el caso, ¿de qué instancias reciben recursos y a cuánto ascienden para este año fiscal?</li> <li>▪ ¿En qué medida la disponibilidad de recursos es suficiente para asegurar la prestación de los servicios?</li> </ul>
	Nivel de desarrollo tecnológico e institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Con qué personal cuentan las oficinas encargadas del ordenamiento territorial y el medio ambiente?</li> <li>▪ ¿Cuántos equipos de cómputo están adscritos a ambas oficinas?</li> <li>▪ ¿Se utiliza algún tipo de software específico para el desarrollo de las funciones de ambas oficinas?</li> <li>▪ ¿Cuáles son los ordenamientos legales que más impactan dentro del desarrollo de las funciones de ambas oficinas?</li> <li>▪ ¿En qué medida los recursos humanos son suficientes y poseen las competencias requeridas para la prestación de los servicios?</li> <li>▪ ¿En qué medida se cuenta con sistemas informáticos, electrónicos o digitales que apoyen y faciliten la operación de los servicios?</li> </ul>

Tipo de diagnóstico	Variables de capacidades	Preguntas
Diagnóstico de las capacidades de prestación de los servicios públicos	Modelos de gestión identificables	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Cuál es la relación jerárquica de las oficinas dentro del organigrama municipal?</li> </ul>
	Factores estructuradores de los modelos de gestión de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Existe algún esquema de servicio municipal de carrera?</li> <li>▪ ¿Existe participación ciudadana o de agentes externos dentro de la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial y medio ambiente? De ser el caso, describir procesos y/o instituciones u órganos colegiados donde participan los agentes externos.</li> <li>▪ ¿En qué medida se dispone de infraestructura física adecuada para la gestión de los servicios?</li> </ul>
	Prospectiva de factores y tendencias relativas a la metropolitización	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Considera usted que los temas o servicios de ordenamiento territorial y medio ambiente son susceptibles de metropolitizarse?</li> <li>▪ ¿Qué tan de acuerdo está usted en que estos servicios se atiendan con un enfoque metropolitano? (Muy de acuerdo, de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo, muy en desacuerdo).</li> <li>▪ ¿Por qué? (en caso de que la respuesta haya sido en desacuerdo o muy en desacuerdo)</li> </ul>
	Tipología de servicios potencialmente aptos para la metropolitización	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Datos a ser obtenidos en campo.</li> </ul>

### Capacidades institucionales para el equipamiento y mantenimiento del espacio público (calles, parques y jardines)

Tipo de diagnóstico	Variabes de capacidades	Preguntas
Diagnóstico de la situación general de la prestación de los servicios públicos	Tipología	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué oficinas participan en la limpieza de calles y la gestión de los parques y jardines?</li> <li>¿Cómo se divide la atención de los servicios en materia de limpieza de calles, por un lado, y parques y jardines, por el otro?</li> </ul>
	Número de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué tipo de servicios municipales se ofrecen relacionados con calles, parques y jardines?</li> </ul>
	Nivel de cobertura territorial y demográfica	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué cobertura tiene el municipio en materia de limpieza de calles? ¿Qué porcentaje de población, aproximadamente, representa esa cobertura?</li> <li>¿Qué cobertura tiene el municipio en materia de atención de parques?</li> <li>¿Conoce la proporción que existe de habitantes por km2 de áreas verdes en el municipio?</li> <li>¿Qué cobertura tiene el municipio en materia de atención de jardines?</li> </ul>
	Esquema de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las oficinas encargadas de la limpieza de calles y la gestión de parques y jardines, ¿reciben recursos que no provengan del presupuesto municipal? De ser el caso, ¿de qué instancias reciben recursos y a cuánto ascienden para este año fiscal?</li> <li>¿En qué medida la disponibilidad de recursos es suficiente para asegurar la prestación de los servicios?</li> </ul>
	Nivel de desarrollo tecnológico e institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>¿Con qué personal cuentan las oficinas encargadas de la limpieza de calles, la atención de parques y la de jardines?</li> <li>¿Cuántos equipos de cómputo están adscritos a las oficinas encargadas de estos tres servicios?</li> <li>¿Se utiliza algún tipo de software específico para el desarrollo de las funciones de estas oficinas?</li> <li>¿Cuáles son los ordenamientos legales que más impactan dentro del desarrollo de las funciones de estas oficinas?</li> <li>¿En qué medida los recursos humanos son suficientes y poseen las competencias requeridas para la prestación de los servicios?</li> <li>¿En qué medida se cuenta con sistemas informáticos, electrónicos o digitales que apoyen y faciliten la operación de los servicios?</li> </ul>

Tipo de diagnóstico	Variables de capacidades	Preguntas
Diagnóstico de las capacidades de prestación de los servicios públicos	Modelos de gestión identificables	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Cuál es la relación jerárquica de las oficinas dentro del organigrama municipal?</li> </ul>
	Factores estructuradores de los modelos de gestión de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Existe algún esquema de servicio municipal de carrera?</li> <li>▪ ¿Existe participación ciudadana o de agentes externos dentro de la toma de decisiones en materia de limpieza de calles y gestión de parques y jardines? De ser el caso, describir procesos y/o instituciones u órganos colegiados donde participan los agentes externos.</li> <li>▪ ¿En qué medida se dispone de infraestructura física adecuada para la gestión de los servicios?</li> </ul>
	Prospectiva de factores y tendencias relativas a la metropolitización	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Considera usted que los temas o servicios de limpieza de calles y gestión de parques y jardines son susceptibles de metropolitizarse?</li> <li>▪ ¿Qué tan de acuerdo está usted en que estos servicios se atiendan con un enfoque metropolitano? (Muy de acuerdo, de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo, muy en desacuerdo).</li> <li>▪ ¿Por qué? (en caso de que la respuesta haya sido en desacuerdo o muy en desacuerdo)</li> </ul>
	Tipología de servicios potencialmente aptos para la metropolitización	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Datos a ser obtenidos en campo.</i></li> </ul>

### Capacidades institucionales para la recolección y disposición final de los residuos sólidos

Tipo de diagnóstico	Variables de capacidades	Preguntas
Diagnóstico de la situación general de la prestación de los servicios públicos	Tipología	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Qué oficinas participan en la recolección y disposición final de la basura</li> <li>▪ ¿Cómo se divide la atención de los servicios en materia de recolección y disposición final de la basura?</li> </ul>
	Número de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Qué tipo de servicios municipales se ofrecen relacionados con la recolección y disposición final de la basura?</li> </ul>
	Nivel de cobertura territorial y demográfica	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Qué cobertura tiene el municipio en materia de recolección y disposición final de la basura? ¿Qué porcentaje de población, aproximadamente, representa esa cobertura?</li> </ul>
	Esquema de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La oficina (o empresa) encargada de la recolección y disposición final de la basura, ¿recibe recursos que no provengan del presupuesto municipal? De ser el caso, ¿de qué instancias reciben recursos y a cuánto ascienden para este año fiscal?</li> <li>▪ ¿En qué medida la disponibilidad de recursos es suficiente para asegurar la prestación de los servicios?</li> </ul>
	Nivel de desarrollo tecnológico e institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Con qué personal cuenta la oficina encargada de la recolección y disposición final de la basura?</li> <li>▪ ¿Cuántos equipos de cómputo están adscritos a la oficina encargada de este servicio?</li> <li>▪ ¿Se utiliza algún tipo de software específico para el desarrollo de las funciones de esta oficina?</li> <li>▪ ¿Cuáles son los ordenamientos legales que más impactan dentro del desarrollo de las funciones de esta oficina?</li> <li>▪ ¿En qué medida los recursos humanos son suficientes y poseen las competencias requeridas para la prestación de los servicios?</li> <li>▪ ¿En qué medida se cuenta con sistemas informáticos, electrónicos o digitales que apoyen y faciliten la operación de los servicios?</li> </ul>

Tipo de diagnóstico	Variables de capacidades	Preguntas
Diagnóstico de las capacidades de prestación de los servicios públicos	Modelos de gestión identificables	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Cuál es la relación jerárquica de la oficina dentro del organigrama municipal?</li> </ul>
	Factores estructuradores de los modelos de gestión de servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Existe algún esquema de servicio municipal de carrera?</li> <li>▪ ¿Existe participación ciudadana o de agentes externos dentro de la toma de decisiones en materia de recolección y disposición final de la basura? De ser el caso, describir procesos y/o instituciones u órganos colegiados donde participan los agentes externos.</li> <li>▪ ¿En qué medida se dispone de infraestructura física adecuada para la gestión de los servicios?</li> </ul>
	Prospectiva de factores y tendencias relativas a la metropolitización	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ¿Considera usted que el servicio de recolección y disposición final de la basura es susceptible de metropolitanzarse? ¿Podría metropolitanzarse todo o solo alguna parte del servicio (por ejemplo, sólo la recolección)?</li> <li>▪ ¿Qué tan de acuerdo está usted en que este servicio (o sólo una parte) se atienda con un enfoque metropolitano? (Muy de acuerdo, de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo, muy en desacuerdo).</li> <li>▪ ¿Por qué? (en caso de que la respuesta haya sido en desacuerdo o muy en desacuerdo)</li> </ul>
	Tipología de servicios potencialmente aptos para la metropolitización	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Datos a ser obtenidos en campo.</li> </ul>

Fuente: Términos de referencia del proyecto de "Acuerdo de contribución entre el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) y el Gobierno Constitucional del Estado de Jalisco", componente II.

En los capítulos siguientes se sistematiza toda la información obtenida en campo de los municipios de las tres zonas metropolitanas, a partir de la aplicación de los instrumentos derivados del método propuesto en este capítulo. Cabe destacar que solo se reportan los hallazgos más importantes a partir de las respuestas a las preguntas contenidas en los cuadros anteriores.





# Capítulo 2

Capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana en la Zona Metropolitana de Ocotlán



La Zona Metropolitana de Ocotlán (ZMO) está conformada por los municipios de Ocotlán, Poncitlán y Jamay. Sin embargo, en los documentos publicados por INEGI desde el año 2000 sólo se menciona a los municipios de Ocotlán y Poncitlán como parte de la metrópoli, y debe destacarse que el Congreso del Estado de Jalisco no ha dado el reconocimiento de región metropolitana a estos tres municipios. La zona cuenta con una extensión de 653 km<sup>2</sup> y se localiza en la región 04 Ciénega de Jalisco, la cual tiene una extensión de 3,205 km<sup>2</sup> (Subseplan 2013b).

Esta zona cuenta con una población total de 164,256 habitantes, 92,967 de ellos en Ocotlán (56.6% del total), 48,408 en Poncitlán (29.5% del total), y 22,881 en Jamay (13.9% del total). Del total de la población metropolitana las mujeres representan 51.0% mientras que la población masculina representa 49.0% (INEGI 2010). Con una población de 77,635 habitantes en 1970, la población de estos municipios prácticamente se ha duplicado desde entonces (INEGI 1970). Por su parte, según las estadísticas de pobreza en la zona metropolitana se evidencia que Poncitlán es el municipio con mayor porcentaje de población en situación de pobreza extrema, con 21.2% de la población en esta categoría; muy diferente a la situación de Jamay y Ocotlán, con 6.5% y 3.8% de su población, respectivamente, en esta condición (IIEG 2015b; 2015c; 2015d).

Por otro lado, la población económicamente activa es de 38.2% para esta zona. Entre ellos, el ingreso corriente total per cápita mensual de Ocotlán es el más alto, con 3,660 pesos, mientras que los de Jamay y Poncitlán se encuentran muy por debajo de esta cifra, con 1,882 y 1,738 pesos, respectivamente. En cuanto a la estructura económica, 51.4% de la población de esta zona está empleada en el sector terciario, 32.8% en el sector secundario y 15.8% en el sector primario (IIEG 2015b; 2015c; 2015d).

## 2.1. Rendición de cuentas y ciclo del gasto

### 2.1.1. Capacidades funcionales

#### 2.1.1.1. Institucionalidad metropolitana

La valoración de la capacidad de una zona metropolitana para institucionalizar prácticas metropolitanas debe iniciar por el diagnóstico de las capacidades existentes en los municipios en materia de arreglos institucionales. Éstos se refieren a las políticas, procedimientos y procesos con que cuentan los ayuntamientos para regular, planear y gestionar las distintas políticas y funciones municipales (UNDP 2008c, 43). Enseguida se muestran los resultados del trabajo de campo referidos al ámbito institucional y divididos por capacidad funcional (en incisos), según el orden mostrado en los cuadros del primer capítulo.<sup>4</sup>

##### a) Participación de actores involucrados

Para que exista un trabajo institucional dentro de cualquier ámbito público se requiere una participación decidida por parte de los actores involucrados en la toma de decisiones. En el caso de los municipios que integran la Zona Metropolitana de Ocotlán se reconoce que el involucramiento de la sociedad civil es factible en el orden municipal. Así, se pudo constatar no solo una opinión favorable con relación a la existencia de capacidades para el desarrollo de políticas y mecanismos que aseguren la participación activa en materia de rendición de cuentas y gasto, sino que también fue posible corroborar dichas opiniones con la existencia de órganos de gobierno y agencias encargadas de promover la participación tanto de gobierno como de sociedad civil. Por ejemplo, los tres municipios cuentan con direcciones enfocadas a fomentar la transparencia dentro del resto de las direcciones municipales con el objetivo de elevar los niveles de confianza de la sociedad en los procesos que llevan a cabo los ayuntamientos. En el mismo sentido, los tres municipios cuentan con la política de cabildo abierto, y en Ocotlán se ha incorporado a los líderes de la sociedad dentro del comité de adquisiciones.

4 Esta misma lógica se sigue para cada dimensión de la gobernanza metropolitana en su relación con las capacidades funcionales, tanto para esta zona como para las zonas metropolitanas de Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta.

## b) Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato

Por otro lado, los tres municipios de la ZMO muestran capacidades adecuadas para establecer un diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato en materia institucional relacionada con las políticas de rendición de cuentas y gasto. En primer lugar, si bien el enfoque de las capacidades en cada uno de los municipios para enmarcar, gestionar e interpretar un análisis integral del marco legal y de políticas públicas cuenta con distintos matices, los funcionarios de los tres municipios manifestaron tener claro que el punto de partida son las necesidades y demandas de la ciudadanía. En el caso de Ocotlán, se reconoció la importancia de fomentar la participación ciudadana y que ésta es un factor clave a superar debido a que en la actualidad existe una brecha significativa en la comunicación entre el ayuntamiento y la ciudadanía. En Poncitlán dichas capacidades se enfocan en el cumplimiento de las reglas de operación de las políticas y programas del gobierno estatal y federal y el reconocimiento de la importancia de los programas orientados a sensibilizar a los servidores públicos con respecto a las demandas de la sociedad local. Y en el caso de Jamay el avance en el desarrollo de los reglamentos es el más significativo en los tres municipios. Se observa también que en los tres casos los municipios se alinean a las exigencias de los cabildos como instancias reglamentarias y legislativas de los gobiernos municipales, y se ha logrado una relación relativamente armónica entre los “legisladores municipales” y los “servidores públicos” del poder ejecutivo local.

En segundo lugar, fue posible identificar que los municipios tienen una visión clara respecto a la relevancia de enmarcar, gestionar e interpretar análisis integrales del entorno de los mecanismos de rendición de cuentas, tanto dentro del ayuntamiento como con la ciudadanía, para fomentar la horizontalidad. Ahora bien, en la actualidad el enfoque de cada municipio es diferente. En el caso de Ocotlán el énfasis está puesto en el impulso de mecanismos de participación ciudadana con una visión crítica para mejorar la operación de los mecanismos de consulta pública con la población; por otra parte, en el municipio se identifica el valor del fortalecimiento de la estructura para la rendición de cuentas ya que algunos funcionarios señalan que no existen mecanismos claros de monitoreo y evaluación del desempeño de las instancias de gobierno.

En Poncitlán la apuesta central es el gobierno abierto y la transparencia, por lo que las acciones llevadas a cabo durante la administración actual contemplan la sensibilización de los funcionarios públicos municipales y una serie de instancias y herramientas como la de planeación urbana a través de la cual se pretende incorporar las capacidades funcionales y alinear la acción pública a las estrategias previstas, con una visión crítica de las regulaciones normativas respecto al ordenamiento territorial. Y el énfasis en Jamay está orientado al cumplimiento de las regulaciones y reglamentaciones en materia de rendición de cuentas y transparencia y al alineamiento de las acciones públicas a la planeación municipal con la colaboración de la dirección de planeación y desarrollo municipal y la contraloría municipal, para finalmente obtener recursos ante la tesorería municipal. En materia de rendición de cuentas se lleva a cabo un seguimiento regular para el cumplimiento de los programas de dirección del gobierno municipal que, si bien se sigue aplicando, las inconsistencias no tienen consecuencias, aun cuando la dirección de planeación y la contraloría municipal las reporten.

Finalmente, los tres municipios tienen claras sus responsabilidades en relación con la rendición de cuentas y están llevando a cabo acciones para robustecerlas; Poncitlán y Jamay están tomando en cuenta las recomendaciones del ITEI, y Jamay está a su vez tomando en cuenta lo que recomienda Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA). Las evaluaciones en materia de transparencia han mejorado y cada municipio cuenta con apartados de transparencia en su sitio web.

En conjunto, se puede afirmar que los tres municipios muestran capacidades adecuadas para tener una visión y realizar análisis integrales de las implicaciones legales para establecer políticas públicas, por un lado, y para establecer una visión y estudiar el entorno de los mecanismos de rendición de cuentas, por el otro.

## c) Formulación de políticas y estrategias para la operación

Por su parte, los tres municipios han llevado a cabo acciones en materia de desarrollo y gestión de mecanismos tanto de operación de programas como de rendición de cuentas; éstas últimas se han centrado en la transparencia y el alineamiento de la acción pública a los planes de desarrollo municipal, mismos que están a su vez alineados

con los ordenamientos de los distintos programas que obtienen recursos federales a través del gobierno estatal. Asimismo, realizan evaluaciones constantes (tanto propias como institucionales), priorizan sus acciones en función de las necesidades manifestadas por la ciudadanía y jerarquizan las acciones de gestión con criterios equitativos.

#### d) Presupuestar, gestionar e implementar

En relación con la capacidad de presupuestar, gestionar e implementar distintas políticas municipales, se observó que los tres municipios cuentan con las facultades y el personal para realizar este tipo de actividades. Sin embargo, el presupuesto de los municipios para obra pública y política social y económica está sometido a las reglas de operación de los programas federales y a los controles de los gobiernos de los estados. Esto limita las posibilidades de realizar un acercamiento integral y la flexibilidad de los mismos para hacer frente a las demandas específicas de los ayuntamientos. Asimismo, se observó que no todos los municipios cuentan con un manejo saludable de las finanzas, ya que las administraciones anteriores contrajeron deudas importantes, como sucede en Ocotlán.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, se reconoce a una serie de direcciones o departamentos con la capacidad suficiente para desarrollar, gestionar y hacer cumplir mecanismos de rendición de cuentas relacionados con programas de presupuesto, administración e implementación. Para el caso de Ocotlán el actor dominante es la tesorería municipal ya que es la encargada de alinear las líneas estratégicas para el desarrollo municipal, la gestión y el cumplimiento de los mecanismos de rendición de cuentas. En Poncitlán los actores más relevantes en materia de rendición de cuentas son la dirección de planeación urbana, la contraloría municipal y la dirección de transparencia, mismas que actúan de forma conjunta para asegurar el alineamiento de la presupuestación, la ejecución y el cumplimiento con los procesos de transparencia y rendición de cuentas. En Jamay la dirección de planeación para el desarrollo municipal y la contraloría municipal son las instancias más relevantes respecto a la rendición de cuentas, ya que a través de ellas se reporta a la presidencia el desempeño de las dependencias y la pertinencia de sus acciones con respecto a la planeación municipal.

#### e) Evaluar

En los tres municipios se considera que existen las capacidades para llevar a cabo políticas y mecanismos para realizar actividades de monitoreo y evaluación sobre el ejercicio de la función pública. De manera destacada, en todos ellos se realizan ejercicios de evaluación donde participan actores externos a los municipios. Así, los tres ayuntamientos han colaborado con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) en distintas actividades de evaluación relacionadas con la agenda de fortalecimiento municipal y la gestión municipal con base en indicadores. En Jamay, por su parte, se ha puesto atención especial en materia de resultados de gestión, al comparar las evaluaciones ciudadanas y las evaluaciones del desempeño interno que coinciden, como una forma de establecer argumentos que retroalimenten el quehacer institucional.

Sin embargo, se encontró que Ocotlán y Poncitlán no han desarrollado capacidades para gestionar mecanismos de rendición de cuentas para el monitoreo y la evaluación. Jamay mostró mayores avances en este sentido, al implantar evaluaciones de usuarios y domiciliarias a través de un despacho externo, así como evaluaciones internas de desempeño que realiza la dirección de planeación y la contraloría, mismas que han encontrado resistencias en algunas dependencias municipales.

#### 2.1.1.2. Planeación metropolitana

La planeación metropolitana resulta clave para el diseño, ordenamiento y crecimiento de una zona metropolitana. Por ello resulta de especial importancia realizar un diagnóstico de los distintos aspectos que fortalecen los procesos de planeación al interior de los municipios que integran la ZMO.

#### a) Participación de actores involucrados

De acuerdo con las entrevistas llevadas a cabo en los tres municipios, éstos cuentan con la capacidad de involucrar a las dependencias municipales y a los sectores de la sociedad civil competentes para llevar a cabo la planeación municipal. Aunque Poncitlán manifestó enfrentar mayores retos en este sentido, derivados de la escasa conciencia por parte de los funcionarios públicos con respecto a la intervención de algunas direcciones en el proceso de

planeación. Como un dato importante, los tres municipios cuentan con experiencias positivas de planeación más allá del municipio, relacionadas con la planeación regional que se realiza dentro de la Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Lago de Chapala (AIPROMADES).

b) Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato

Por otro lado, los tres municipios muestran capacidades para gestionar un análisis integral de los planes y programas municipales. Sin embargo, la interacción entre la planeación y la programación tiene dinámicas particulares en cada municipio. En Ocotlán se complica por la centralidad que se le da a la tesorería dada la aplicación de medidas de austeridad y a la visión de que para lograr un buen gobierno la primera tarea es sanear las finanzas. En Poncitlán el director de desarrollo urbano es quien tiene más clara la visión para articular la planeación con la programación; cuentan también con un área de proyectos que busca identificar programas de los gobiernos federal y estatal para obtener recursos, y se vigila el cumplimiento de las reglas de operación. En Jamay hay una mayor coherencia entre lo planeado y lo programado en la medida en que la dirección de planeación del desarrollo municipal y la contraloría son los responsables de asegurarlo, mientras que la tesorería se asegura a su vez de que cualquier gasto esté previamente autorizado por ambas instancias.

c) Formulación de políticas y estrategias para la operación

Asimismo, en los tres municipios se observó que los planes y programas constituyen referentes importantes para la operación. En el caso de Ocotlán se están llevando a cabo acciones en materia ambiental y de crecimiento urbano, los cuales son limitados por la situación de austeridad. En este sentido, el municipio optó por asegurar la prestación efectiva de los servicios públicos básicos. En Poncitlán se han enfocado en sensibilizar a los servidores públicos, adecuar las reglamentaciones del ordenamiento urbano a las localidades urbano-rurales y tomar en cuenta los factores socioculturales. Asimismo, señalaron que la metropolitanización debe tomar en cuenta las características fisiográficas más relevantes del territorio como las montañas, el lago de Chapala y las cuencas hidrológicas. En el caso de Jamay,

los planes municipales se consolidan como el eje rector de todas las acciones en el ámbito municipal.

d) Presupuestar, gestionar e implementar

Cabe mencionar que Ocotlán y Jamay cuentan con la capacidad de desarrollar una planeación asociada a la presupuestación dentro de cada una de sus direcciones con el objetivo de tener una mayor claridad durante el ejercicio del presupuesto, ya que tienen personal capacitado para ello. Sin embargo, en Poncitlán esto representa un reto en la medida en que la planeación relacionada con el presupuesto se encuentra centralizada.

e) Evaluar

Los tres municipios cuentan con la capacidad para desarrollar programas de monitoreo y evaluación en materia de planeación. Destaca el caso de Jamay, donde se tiene claridad del tipo de mecanismos que se requieren para el monitoreo y la evaluación y los resultados que se esperan de cada uno de ellos. También hay que resaltar que los ejercicios de evaluación realizados por el INAFED a los tres municipios contribuyen a crear una cultura de monitoreo dentro de las dependencias municipales.

### 2.1.1.3. *Financiamiento metropolitano*

Ninguna política de metropolitanización llega a buen puerto si no se cuenta con las capacidades y los mecanismos de financiamiento que conviertan los planes en acciones. En este sentido, a continuación se establecen las capacidades que en materia de financiamiento tienen los municipios que integran la ZMO.

a) Participación de actores involucrados

En materia de capacidades para desarrollar presupuestos que involucren la participación ciudadana, resulta notoria la necesidad de involucrar a actores fuera del gobierno. En efecto, en los tres municipios se da cuenta de cómo se requiere de una mayor participación de personas y organismos durante los procesos de elaboración del presupuesto.

#### b) Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato

Por otro lado, las posturas que existen con relación al presupuesto como un referente integral que enmarque la gestión genera respuestas variadas. En el caso de Ocotlán el asunto ha suscitado un debate entre distintas instancias, ya que mientras los funcionarios de la tesorería piensan que el proceso debe centralizarse, otras dependencias consideran que debe haber mayor autonomía en el ejercicio presupuestal. En el caso de Poncitlán existe una visión que condiciona el ejercicio presupuestal a la capacidad para obtener recursos de los otros órdenes de gobierno y con el consenso del cabildo. Mientras que en Jamay se considera que es un asunto derivado de la aplicación del Plan de Desarrollo Municipal. En cualquier caso no se observa, en ninguno de los municipios, una capacidad clara para gestionar un análisis integral del presupuesto.

Más clara resulta la visión que tienen los municipios con respecto al desarrollo del presupuesto (con la excepción de Poncitlán), especialmente en Ocotlán, donde la tesorería ejerce una influencia importante en relación con los criterios que deben prevalecer en materia presupuestal.

#### c) Formulación de políticas y estrategias para la operación

Se observó que los tres municipios cuentan con capacidades para desarrollar presupuestos que provean un referente para la operación. Ello resultó claro en Ocotlán debido al poder con que cuenta el tesorero para su ejercicio y que obliga a todas las dependencias a someterse a las políticas de austeridad. En el caso de Poncitlán, de primera impresión el referente se encuentra en la presidencia y el cabildo, mientras que en Jamay la tesorería, de una u otra manera, se somete a que los recursos sean autorizados por la dirección de planeación del desarrollo municipal y avalados por la contraloría.

#### d) Presupuestar, gestionar e implementar

Asimismo, los hallazgos en campo dentro de los tres municipios permiten afirmar que cuentan con la capacidad de entrelazar el desarrollo de presupuesto a una estrategia de implementación, aunque en los tres casos por vías distintas. En Jamay se realiza un acercamiento por la vía del monitoreo, mientras que en Poncitlán se apegan al marco jurídico y normativo de los programas

federales y estatales. En el caso de Ocotlán domina el criterio de austeridad, mismo que se ha visto reflejado en todas las respuestas relativas al presupuesto y las finanzas del municipio.

#### e) Evaluar

Finalmente, los tres municipios muestran capacidad para desarrollar presupuestos encaminados al monitoreo y la evaluación en materia de financiamiento. En el caso de Ocotlán se da cuenta de toda una serie de acciones que evidencian este tipo de capacidad dentro del municipio, entre ellas la planeación del levantamiento de una encuesta que evaluaría los avances del gobierno municipal. Mientras que en Poncitlán y Jamay los funcionarios ofrecieron ejemplos claros de cómo se actualiza dicha capacidad en sus municipios. En aquel se establecen reglas de operación de los programas federales donde ya se tienen contemplados mecanismos de monitoreo y evaluación, mientras que en Jamay se destinan recursos para el levantamiento de encuestas de satisfacción bajo la responsabilidad de la contraloría, así como para evaluaciones externas realizadas por despachos profesionales.

### 2.1.2. Capacidades técnicas.

#### 2.1.2.1. Institucionalidad metropolitana

La institucionalidad metropolitana se refiere a la existencia de reglas y regulaciones de planeación adecuadas, como un prerrequisito para el diseño, la producción y la gestión de asentamientos humanos eficientes y equitativos (Andersson 2015). Es decir, se refiere al proceso de trabajo político y continuo que define y da forma a la agenda metropolitana (Meza *et al.* 2016).

En la Zona Metropolitana de Ocotlán existe un Consejo Metropolitano en el cual intervienen los tres municipios y el Gobierno del Estado de Jalisco. A través de éste se establecen acuerdos regulados por la Ley de Coordinación Metropolitana, el Código Urbano del Estado de Jalisco y las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Además del Consejo, los tres municipios consideran relevante establecer un instituto de planeación metropolitana, donde participen funcionarios de gobierno, académicos, organismos empresariales y organizaciones civiles.

Por otro lado, la ZMO ha obtenido recursos del fondo metropolitano federal en los últimos cuatro años, siendo de las pocas zonas de Jalisco en lograrlo. El procedimiento de ejecución del financiamiento de dicho fondo requiere acuerdos entre los presidentes municipales con la mediación del gobierno estatal. En los años recientes la mayoría de los recursos han sido destinados al Parque Metropolitano, ubicado en Ocotlán, al Centro Cultural Metropolitano, ubicado en Poncitlán y al “circuito vial metropolitano libertad” ubicado en Jamay. Dichas obras han sido consideradas como las únicas de cobertura metropolitana y con alcance regional; la última de éstas conecta también al municipio de La Barca. Fuera de este esquema, cada municipio determina cómo destinar su parte del fondo metropolitano, por ejemplo, en un año el municipio de Poncitlán decidió que parte de éste lo invertiría en estudios para la elaboración del plan de desarrollo urbano.

### **2.1.2.2. Planeación metropolitana**

La planeación metropolitana tiene que ver, entre otras cuestiones, con la calidad de la planeación y diseño urbanos. Éstos tienen a su vez un impacto determinante en el valor generado por los asentamientos humanos a través de espacios públicos, calles y áreas construidas de manera eficiente y equitativa (Andersson 2015). Asimismo, las intenciones y acuerdos pasan de la agenda política a la agenda de la acción metropolitana, lo que implica un proceso de planeación metropolitana (Meza *et al.* 2016).

Como se ha observado en párrafos anteriores, los municipios de la ZMO cuentan con capacidades bien implantadas para realizar sus procesos de planeación respectivos, en los cuales participan (o han participado) funcionarios públicos, instituciones académicas, organismos empresariales, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, a través de procesos de consulta pública. En todos ellos, además, existen planes de desarrollo urbano y planes parciales de desarrollo por centro de población.

Sin embargo, en el plano metropolitano las experiencias de planeación conjunta han sido más acotadas debido a que no existe un instituto de planeación metropolitana. Aún así, ha habido experiencias que muestran no solo la disposición para emprender planeaciones regionales, sino capacidades ya desarrolladas para llevarlas a buen término. Por ejemplo, cada año se formulan proyectos

según las reglas de operación establecidas en el fondo metropolitano, avaladas por el Gobierno del Estado y, si es necesario, se contratan despachos especializados para la formulación de las propuestas técnicas requeridas. Asimismo, esta zona cuenta con diversos estudios externos donde se realizan diagnósticos del potencial de desarrollo metropolitano.

### **2.1.2.3. Financiamiento metropolitano**

El financiamiento metropolitano tiene que ver con la eficiencia y transparencia de los sistemas financieros municipales, los cuales resultan clave para la inversión, mantenimiento y gestión de la ciudad (Andersson 2015). Así, cada proyecto que pasa por el ciclo de las instituciones metropolitanas requerirá recursos para ser ejecutado; además de que el mismo ciclo de la gobernanza metropolitana deberá obtener financiamiento propio y continuo (Meza *et al.* 2016).

En el caso concreto de la ZMO se ejecutan recursos del fondo metropolitano desde hace cuatro años, y la coordinación de los recursos se realiza en el seno del Consejo Metropolitano. Como se ha mencionado, de manera reciente los recursos se han utilizado para diversas obras de equipamiento urbano en cada uno de los municipios de la zona. Además del fondo, en esta ZM existe un esquema de financiamiento adicional dentro del organismo público descentralizado AIPROMADES, aunque este es de alcance regional e integra a 16 municipios de la región de la Ciénega y los alrededores del lago de Chapala.

### **2.1.2.4. Observancia / monitoreo social**

La observancia y el monitoreo social consiste en idear mecanismos que permitan hacer un monitoreo constante a las actividades de los organismos metropolitanos, con el objetivo de mejorar el proceso de rendición de cuentas de éstos (Meza *et al.* 2016, 28).

En la actualidad, se reconoce que los municipios de la ZMO cuentan con los recursos y capacidades humanas para realizar actividades de monitoreo y evaluación al interior de sus propios municipios, aunque consideran que el equipo de cómputo y el software que emplean no es suficiente para llevar a cabo estas tareas de manera completa. Sin embargo, en el plano metropolitano existen actividades de rendición de cuentas y evaluación que

se enmarcan en la revisión del ejercicio de los recursos del fondo metropolitano, realizadas a cada municipio en lo particular, pero aún no se cuenta con un proyecto o un sistema de monitoreo que refleje una coordinación inter-municipal en materia de observancia y evaluación metropolitana o de algún proyecto metropolitano. A pesar de ello, se considera que las capacidades de evaluación instaladas en los municipios pueden potenciarse de manera tal que se logren objetivos que tengan que ver con una rendición de cuentas de corte metropolitano, una vez que se cuente con las instituciones (como el instituto de planeación metropolitana) y el financiamiento que se requiere para llevar a cabo un proceso de metropolitanización más allá de lo que existe en la actualidad.

## 2.2. Servicios públicos municipales

### 2.2.1. Abordaje general

Los alcaldes de los municipios que conforman la Zona Metropolitana de Ocotlán coinciden en afirmar que existen diversas *problemáticas* que pueden abordarse conjuntamente de manera más efectiva, entre ellas el manejo del agua potable, la infraestructura para el transporte y las vialidades que conectan a los tres municipios, la seguridad pública y el manejo de residuos sólidos, entre otras. Asimismo, también consideraron que una de las *oportunidades* para ser más fuertes financieramente está en el mejoramiento de los servicios turísticos que se ofrecen en los municipios, sobre todo en el caso de Ocotlán y Jamay. Esta postura común representa un punto crucial para la discusión y eventual desarrollo de los esfuerzos de metropolitanización, ya que esboza la existencia de una visión compartida de los alcaldes de esta zona para resolver problemas de manera integral.

Por otro lado, también coincidieron en que una agencia metropolitana podría contribuir al entendimiento y propuesta de solución de las problemáticas comunes detectadas, así como a impulsar proyectos y políticas que beneficien a los tres municipios. En efecto, los municipios reconocen que las acciones de fortalecimiento municipal deben desarrollarse a través de un organismo metropolitano que tenga mayores capacidades de gestión del

territorio y trabaje de forma simultánea con los ayuntamientos, es decir, generar un organismo capaz de reconocer las problemáticas y fortalezas de los municipios, lo cual no es posible con una agencia metropolitana de carácter estatal, ya que estas figuras por lo general no se acercan de manera apropiada a las problemáticas locales y no siempre generan soluciones pertinentes y efectivas para el territorio.

En suma, la visión a futuro en la Zona Metropolitana de Ocotlán apunta a establecer mecanismos que contribuyan a generar más oportunidades para fomentar el turismo, la construcción de vialidades, equipamiento e infraestructura; y solucionar algunos temas de manejo de los recursos naturales y seguridad en la región, mismos que deben ser coordinados a través de una agencia metropolitana o instituto metropolitano de planeación donde sean los municipios los actores principales, teniendo al gobierno estatal como una instancia de asesoría o de apoyo.

### 2.2.2. Capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana

#### 2.2.2.1. Ordenamiento territorial y medio ambiente

Como se estableció en la metodología de este estudio, el análisis de las capacidades institucionales para la metropolitanización se analiza a partir de diversas preguntas realizadas a los responsables de los servicios públicos en cada municipio, estructuradas en dos tipos de diagnóstico: uno para establecer la situación general de la prestación del servicio, y otro para definir las capacidades de prestación del servicio. A continuación se da cuenta de todo ello.

##### a) Diagnóstico de la situación general

En general, la atención que los tres municipios prestan al territorio y medioambiente se centra en cumplir con la normativa existente y los procedimientos establecidos en ella. En este sentido, las principales acciones que se llevan a cabo tienen que ver con la expedición de licencias, cambios de uso de suelo y trámite de apoyos para la población, los cuales están muy vinculados con el desarrollo urbano. Esta perspectiva ha generado acciones de

conservación del medio ambiente de bajo impacto, las cuales no contribuyen a resolver el importante déficit que existe en el acuífero de La Barca y los bajos índices medioambientales que se presentan en los tres municipios, en especial en Ocotlán.

En cuanto a los recursos para la prestación de servicios, sólo Poncitlán y Jamay han recibido financiamiento externo; sin embargo, se considera que los recursos financieros, humanos y tecnológicos son insuficientes, especialmente en estos dos municipios, aunque en los tres se reconoce que el personal encargado de estas tareas cuenta con las competencias adecuadas para desarrollar su trabajo.

#### b) Diagnóstico de las capacidades de prestación de servicios públicos

Las direcciones orientadas a la conservación del medio ambiente, en la mayoría de los casos, tienen un vínculo muy fuerte con la presidencia municipal y con las direcciones de planeación urbana, y por ello podría decirse que son las que rigen el quehacer en materia de ordenamiento territorial. Asimismo, a través de las direcciones de planeación urbana se articulan espacios de participación de algunos actores clave y de la ciudadanía, por lo que todos los municipios cuentan con la capacidad para llevar a cabo procesos participativos. Esto mismo no sucede con los recursos físicos y tecnológicos ya que no son suficientes ni adecuados, especialmente en los casos de Poncitlán y Jamay.

Como ya se mencionaba, en esta zona metropolitana existe una tendencia a centrarse en el cumplimiento de las normas y reglas establecidas en materia medioambiental y del territorio, lo cual ha favorecido acciones de conservación de bajo impacto. Sin embargo, se considera que la pertenencia de los tres municipios a la AIPROMADES constituye una experiencia valiosa que puede dar la pauta para la metropolitanización de los servicios de ordenamiento territorial y medio ambiente (y financiarlos en conjunto con el fondo metropolitano), aunque a una escala menor que la constituida por dicha Asociación.

Por otro lado, existe una tendencia general a considerar que la metropolitanización de los servicios volvería más eficiente la labor de los municipios; en este aspecto, el ayuntamiento de Ocotlán tiene algunas reservas pues considera que los únicos elementos susceptibles de

metropolitanizarse son los reglamentos, los planes y los ordenamientos territoriales.

### 2.2.2.2. Equipamiento y mantenimiento del espacio público

#### a) Diagnóstico de la situación general

En esta zona metropolitana los municipios de Ocotlán y Jamay cuentan con oficinas separadas para atender la limpieza de calles, por un lado, y la limpieza y mantenimiento de parques y jardines, por el otro. En Poncitlán ambas tareas las realiza la dirección de servicios públicos. Ocotlán es el municipio que presenta la menor cobertura de ambos servicios. En el caso de las calles no se cuenta con recursos para atender la demanda de todo el municipio, y solo 60% de los parques y jardines cuenta con personal de planta para atender la limpieza, poda y mantenimiento de estos espacios (el resto se realiza a través de calendarización). Por su parte, los funcionarios de Poncitlán y Jamay manifestaron que se cuenta con una cobertura cercana a 100% tanto en limpieza de calles como de parques y jardines.

En materia de recursos, sin embargo, solo en Poncitlán se manifestó que son adecuados para la prestación de los servicios. En Jamay se consideran insuficientes y en Ocotlán se comentó que el sistema de prestación de estos servicios es altamente vulnerable debido a la antigüedad de los vehículos y la maquinaria. De manera similar, este municipio manifestó que el personal con que cuenta es insuficiente cuando se toma en cuenta el tamaño del municipio y la cantidad de calles, parques y jardines que deben atenderse.

#### b) Diagnóstico de las capacidades de prestación de servicios públicos

En los municipios que integran esta zona metropolitana hay diferencias con respecto a las relaciones jerárquicas que existen entre las direcciones o departamentos encargados de la limpieza de calles, parques y jardines en el orden municipal; mientras que en Poncitlán la oficina responsable depende directamente de la presidencia municipal, en Ocotlán y Jamay las dependencias correspondientes están en segundo o tercer orden dentro del organigrama. Debido a lo anterior los esquemas de

participación y de colaboración con actores externos presentan también contrastes, siendo Ocotlán el único municipio que no cuenta con mecanismos de participación para la prestación de estos servicios. En este sentido existe una percepción entre los funcionarios de los tres municipios de que no es posible metropolitanizar los servicios, aunque con una salvedad en el caso de Ocotlán, donde se considera que los relativos a la limpieza y mantenimiento de parques, jardines y carreteras podría funcionar.

En suma, el servicio de equipamiento y mantenimiento del espacio público es vulnerable a las diferencias de infraestructura, recursos y percepción que presentan los municipios de esta zona. Asimismo, existe una disparidad importante entre las estructuras municipales encargadas de proveer el servicio y la manera en que involucran a la ciudadanía en esta materia, especialmente en el caso de Ocotlán. Debido a todo lo anterior, se detectó que existe una resistencia importante en torno a la posibilidad de metropolitanizar el servicio por parte de los tres municipios.

### **2.2.2.3. Recolección y disposición final de los residuos sólidos**

#### **a) Diagnóstico de la situación general**

Los servicios de recolección y disposición final de los residuos sólidos de los tres municipios están dirigidos por sus respectivos departamentos de servicios públicos, los cuales dividen la recolección de los mismos en dos: recolección doméstica y recolección en empresas. Para la segunda, se cobra una cuota especial la cual contribuye a generar fondos para realizar la labor de recolección; en el caso de Jamay, además de los recursos internos que se reciben, AIPROMADES ha proporcionado recursos destinados a la adquisición de vehículos de recolección.

En general, la recolección de residuos sólidos cubre al menos 95% del territorio y de la población, y en el caso de Poncitlán la cobertura asciende a 100%. A partir de esto, se observa que la amplia cobertura que existe en la actualidad se ha logrado gracias a que el personal cuenta con las capacidades necesarias para llevar a cabo su labor, aunque en los tres municipios manifestaron que los recursos económicos, tecnológicos y humanos son

insuficientes. En el caso de Jamay la situación es más compleja que en los otros dos municipios, ya que el vertedero ha llegado a su capacidad límite por lo que las autoridades han considerado su clausura.

#### **b) Diagnóstico de las capacidades de prestación de servicios públicos**

En general se observa una amplia cobertura del servicio de recolección de residuos sólidos en los tres municipios, con una división de labores muy similar. Sin embargo, los departamentos de aseo público en los municipios cuentan con niveles de dependencia distintos respecto al organigrama municipal. Además, la infraestructura física con la que cuentan es muy básica y en el caso de Ocotlán y Jamay se requieren algunos instrumentos para mejorar la labor que se realiza (hacerla más eficiente). Asimismo, en la prestación de este servicio no existe ningún esquema de participación ciudadana o de agentes externos dentro de la toma de decisiones; solo en Jamay se comentó que existen campañas de concientización en materia de limpieza.

Respecto a la metropolitanización del servicio los municipios coinciden en que resulta factible solo para la disposición final de los residuos sólidos (con un centro de acopio único), ya que en el caso del sistema de recolección en cada municipio es muy diferente.

Asimismo, la jerarquía en cada una de las direcciones y departamentos es distinta, por lo que, para abordar el servicio de disposición final de los residuos sólidos, es necesario desarrollar capacidades para la toma de decisiones e innovación en las direcciones y departamentos con la finalidad de facilitar la coordinación, así como equilibrar los recursos humanos, financieros y de equipo con los que se cuenta actualmente.

## **2.3. Conclusiones y recomendaciones de la Zona Metropolitana de Ocotlán**

En relación con la Zona Metropolitana de Ocotlán (integrada por Ocotlán, Poncitlán y Jamay) se observan capacidades funcionales adecuadas para la institucionalización

de la gobernanza centrada en la rendición de cuentas y el ciclo del gasto. En efecto, puede decirse que dentro de cada ayuntamiento existen prácticas, reglas y procedimientos que posibilitan un manejo funcional de las actividades relacionadas con la planeación, la formulación de políticas públicas, la presupuestación, la rendición de cuentas y los sistemas de evaluación. Si bien ello no es completamente homogéneo en los tres municipios para todos estos aspectos, en general se puede afirmar, de acuerdo con la evidencia encontrada en campo, que cada ayuntamiento en lo particular cuenta con las personas, las instancias y las rutinas necesarias para el funcionamiento adecuado del ejercicio del gasto y la rendición de cuentas.

No puede decirse lo mismo, sin embargo, en materia de capacidades técnicas para la metropolitanización, es decir, tomando el conjunto de los tres municipios de la zona en cuanto a las capacidades que tienen instaladas para ejercer actividades de corte metropolitano. Si bien en materia de planeación metropolitana existen documentos importantes que establecen las estrategias por donde podría avanzar la metropolitanización, éstos no han sido un referente para la toma de decisiones. La parte institucional, por su parte, no refleja instancias formales de organización que vuelvan posible la metropolitanización en el corto plazo. No se detectó, por ejemplo, la existencia formal de la Junta de Coordinación Metropolitana, la cual es una de las instancias clave para cumplir con lo que establece la Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco, ni tampoco existe un instituto de planeación metropolitana. Ello resta formalidad a la organización de la metrópoli.

Más aún, la ZMO presenta inconsistencias en su conformación, ya que en los documentos oficiales del gobierno federal se considera que la zona está integrada sólo por los municipios de Ocotlán y Poncitlán, y aún no cuenta con el reconocimiento del Congreso del Estado de Jalisco como región metropolitana. En materia de financiamiento metropolitano los tres municipios han ejercido recursos provenientes del fondo metropolitano (lo cual sin duda es un avance), pero los proyectos a los que han sido destinados dichos recursos se han centrado en obras que impactan más al desarrollo de cada uno de los municipios en lo particular que al planteamiento de un desarrollo conjunto de mediano plazo. Además, aún no se cuenta con un sistema de monitoreo que refleje una coordinación intermunicipal en materia de observancia y evaluación metropolitana.

Existe claridad en relación con los problemas y las oportunidades para el desarrollo metropolitano, a saber, el turismo, la conectividad terrestre y la movilidad, pero poco se ha actuado en consecuencia. En este sentido Ocotlán podría ejercer un liderazgo natural (por el tamaño de su economía y posición geográfica) para proponer acciones de corte metropolitano, pero para ello tendrían que superarse diferencias entre los tres ayuntamientos derivadas de sus orígenes políticos. Por otro lado, destaca en esta zona un conjunto de capacidades adecuadas de parte de los tres municipios para la prestación de los tres servicios públicos municipales bajo estudio, aunque existe un déficit de cobertura importante en materia de limpieza y mantenimiento de calles en el municipio de Ocotlán. De hecho este servicio presenta resistencias importantes por parte de los funcionarios públicos para ser metropolitanizado, argumentando principalmente las diferencias de infraestructura y recursos que existen entre los municipios de esta zona. Solo en materia de disposición final de los residuos sólidos hubo una opinión general positiva para iniciar labores de metropolitanización.

A partir de estos hallazgos, la principal recomendación es formalizar las instancias de metropolitanización que se encuentran pendientes, y para ello resultaría fundamental reactivar o poner en marcha la Junta de Coordinación Metropolitana y crear un instituto de planeación metropolitana. En esta labor podría convocarse a las organizaciones de la sociedad civil y al sector empresarial, con el objeto de iniciar un diálogo que ponga en el centro de los intereses el desarrollo de la metrópoli y que establezca los canales formales de comunicación a través de los cuales se pueda ejercer una verdadera gestión de gobernanza metropolitana.





# Capítulo 3

Capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana en la Zona Metropolitana de Ciudad Guzmán



El Área Metropolitana del Sur de Jalisco (o Zona Metropolitana de Ciudad Guzmán, ZMCG) fue declarada como tal el 9 de octubre de 2014 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, donde se señala que está constituida por tres municipios: Gómez Farías, Zapotiltic y Zapotlán el Grande<sup>5</sup>. Cuenta con una extensión de 968 km<sup>2</sup> y forma parte de la región Sur 06 de Jalisco, la cual tiene una extensión de 8,474 km<sup>2</sup> (Subseplan 2013a; IIEG 2015a; 2015f; 2015g).

Esta zona cuenta con una población de 143,737 habitantes, de los cuales 100,534 corresponden a Zapotlán el Grande (69.9% del total), 29,192 a Zapotiltic (20.3% del total) y 14,011 a Gómez Farías (9.8% del total). Del total de la población metropolitana las mujeres representan 51.6% y los hombres 48.4% (INEGI 2010). Con una población de 70,939 habitantes en 1970, la población de estos municipios se ha más que duplicado desde entonces (INEGI 1970). Por su parte, según las estadísticas de pobreza Gómez Farías es el municipio con mayor porcentaje de población en situación de pobreza extrema, con 9.5% de su población en esta categoría, seguidos de Zapotiltic y Zapotlán el Grande, con 3.9 y 1.5%, respectivamente (IIEG 2015a; 2015f; 2015g).

Por otro lado, la población económicamente activa es de 41.7% para esta zona. El ingreso corriente per cápita mensual más alto corresponde a Zapotlán el Grande, con 4,444 pesos, seguido de Zapotiltic con 2,191 pesos y de Gómez Farías con 1,799 pesos. En cuanto a la estructura económica, 64.2% de la población de esta zona está empleada en el sector terciario, 22.0% en el sector secundario y 13.8% en el sector primario (IIEG 2015a; 2015f; 2015g).

## 3.1. Rendición de cuentas y ciclo del gasto

### 3.1.1. Capacidades funcionales

#### 3.1.1.1. Institucionalidad metropolitana

Como ya ha sido mencionado, la valoración de la capacidad de una zona metropolitana para institucionalizar

<sup>5</sup> En este estudio nos referiremos a los municipios de esta área metropolitana como 'Zona Metropolitana de Ciudad Guzmán', con el objeto de guardar una correspondencia de términos con respecto a las otras dos zonas metropolitanas bajo estudio y la terminología que se utiliza a nivel federal, que utiliza la palabra 'zona' en lugar de 'área'.

prácticas metropolitanas inicia con un diagnóstico de las capacidades existentes en los municipios en materia de arreglos institucionales. Éstos se refieren a las políticas, procedimientos y procesos con que cuentan los ayuntamientos para regular, planear y gestionar las distintas políticas y funciones municipales (UNDP 2008c, 43).

#### a) Participación de actores involucrados

En los tres municipios se desarrollan mecanismos para incluir a la población y a las direcciones de los ayuntamientos en la formulación de planes y políticas municipales, aunque en el caso de Gómez Farías se manifestó la necesidad de mejorar dichos mecanismos. En Zapotlán el Grande consideran que la apuesta es por la institucionalización de los procesos de participación ciudadana a partir del fortalecimiento de mecanismos de participación a través de la "triple hélice" (es decir, con el involucramiento de actores gubernamentales, de la sociedad civil organizada y del sector empresarial). Lo conceptualizan como "procesos de socialización" que implica no solo compartir información sino, sobre todo, la participación activa de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones.

Por otro lado, la rendición de cuentas y lo que implica en cuanto a documentación de los procesos de gestión y la integración de indicadores para la rendición de cuentas horizontal, se observa que está presente en los tres gobiernos como parte de sus procesos regulares. La mayor limitación es que la ciudadanía participa de manera limitada y distante. Los municipios que muestran mayor avance al respecto, y que cuentan con una estructura para tal fin, son Zapotiltic y Zapotlán el Grande, mientras Gómez Farías demuestra la mejor de las voluntades y sus argumentos son más de carácter ético que de carácter técnico y de mejora de la gestión en su conjunto.

#### b) Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato

Por su parte, el diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato en materia institucional se analiza a partir de preguntas a través de las cuales se reconocen, por un lado, las capacidades de cada municipio para gestionar un análisis integral del marco legal, de políticas públicas y de los mecanismos de rendición de cuentas, y por el otro, las capacidades para establecer una visión

orientada a poner en marcha regulaciones y mecanismos justos y equitativos así como mecanismos robustos de rendición de cuentas.

En el primer caso este tipo de capacidades se encuentran presentes en los tres municipios. En ellos se trabaja de manera alineada con los ordenamientos legales, se busca actualizar los reglamentos y están sometidos a los criterios de INAFED para mantenerlos al día. En las evaluaciones correspondientes han salido bien evaluados. Por otra parte, los procesos de legislación municipal se realizan con pertinencia y esto permite que las políticas públicas estén alineadas legalmente, así como con la planeación del desarrollo municipal. Se han logrado, en los tres casos, generar relaciones satisfactorias con los cabildos y se tienen claros los procedimientos para tal fin. Esto se complementa con la existencia de mecanismos para fomentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas en los municipios con el fin de elevar los niveles de confianza de la población.

En el segundo caso también se pudo constatar la capacidad de crear visiones institucionales para la elaboración de políticas públicas y de mecanismos de rendición de cuentas. En materia de políticas resulta interesante observar cómo cada municipio visualiza prioridades distintas de desarrollo. En Zapotlán el Grande las asocian a partir de las necesidades expresadas por la ciudadanía, aunque el enfoque central está en el otorgamiento adecuado de los servicios públicos básicos. En Zapotiltic, por su parte, la apuesta es de carácter social y económico, centrándose en la educación, la cultura, la recreación y el desarrollo económico, especialmente en materia turística. Y en Gómez Farías el énfasis está puesto en la atención a los grupos más vulnerables, así como en el otorgamiento de los servicios públicos básicos. En cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas, las visiones son igualmente distintas. En el caso de Zapotlán el Grande se destacó el trabajo que realizan con el presupuesto basado en resultados como una forma para definir con mayor claridad cómo se realizan las adquisiciones y cómo van a impactar en materia de resultados, y a futuro pretenden construir más mecanismos pertinentes para la gobernanza. En el caso de Zapotiltic se da seguimiento a las instancias de gobierno a través de una gestión por indicadores, y a futuro buscan crear mayor ciudadanía a partir de la integración de la sociedad como actor clave para el desarrollo local. Quizá

el caso menos desarrollado es el de Gómez Farías, donde los mecanismos de rendición de cuentas están todavía en un estado incipiente, si bien es cierto que han realizado una apuesta clara por la ciudadanización del gobierno municipal, buscando la mejora del desempeño institucional con vocación de servicio.

#### c) Formulación de políticas y estrategias para la operación

Respecto a la formulación de políticas públicas y estrategias para la operación y la rendición de cuentas, los tres municipios manifestaron contar con capacidades para desarrollar mecanismos que provean referentes tanto para la operación del desarrollo municipal como para asegurar la formulación de estrategias claras y transparentes. En el ayuntamiento de Zapotlán el Grande se utiliza el marco legal y el plan de desarrollo municipal vigente para establecer mecanismos orientados a atender las demandas de la ciudadanía de forma más equilibrada. Asimismo, se están implementando nuevas medidas y mecanismos de rendición de cuentas que llevarán a cabo a través de un organismo de evaluación con el objeto de mejorar la transparencia en el municipio. Sin embargo, se señaló que aún existen algunos aspectos de mejora para instalar una cultura de rendición de cuentas entre la población. De la misma forma, los funcionarios de Zapotiltic están conscientes de la importancia de adecuar las políticas públicas a las demandas de la ciudadanía para generar propuestas que respondan a la problemática actual en el municipio y con ello mejorar los mecanismos de evaluación de los programas, y que a su vez abonen a la rendición de cuentas. Finalmente, en el ayuntamiento de Gómez Farías comentan que la operación del municipio se genera desde la planeación que se realiza en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), donde se priorizan las acciones públicas.

#### d) Presupuestar, gestionar e implementar

En los tres municipios se observaron capacidades para el desarrollo de políticas y mecanismos que promuevan un acercamiento hacia la presupuestación y la implementación, especialmente en Zapotlán el Grande y Zapotiltic, donde han implantado modelos de presupuestación con base en resultados y modelos de gestión basados en indicadores, respectivamente. En ambos casos se reconoce

que este estilo de administración contribuye al desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas relacionados con el presupuesto y con la implementación de programas.

#### e) Evaluar

Por otro lado, se pudo constatar que los tres municipios tienen la capacidad de desarrollar mecanismos para el monitoreo y la evaluación. Por ejemplo, en Zapotiltic y Zapotlán el Grande utilizan la aplicación de encuestas para conocer el nivel de satisfacción de la población respecto a los objetivos logrados por el ayuntamiento. Por su parte, Zapotlán el Grande cuenta con un sistema de monitoreo a través de redes sociales y planea llevar a cabo un proceso de consulta relacionado con la revocación de mandato. Sin embargo, en materia de rendición de cuentas aplicada a la evaluación, los municipios tienen mecanismos menos desarrollados y en proceso de construcción, siendo el caso de Gómez Farías el que presenta menores avances en este sentido debido a la limitación de recursos.

### 3.1.1.2. Planeación metropolitana

Como se comentó en capítulos anteriores, la planeación metropolitana es un elemento clave para el diseño, ordenamiento y crecimiento de una zona metropolitana. Por ello resulta de especial importancia realizar un diagnóstico de los distintos aspectos que fortalecen los procesos de planeación al interior de los municipios que integran la ZMCG.

#### a) Participación de actores involucrados

En el caso de la participación de actores involucrados en los procesos de planeación, los tres municipios muestran capacidades para desarrollar planes y programas que aseguren dicha participación, y todos ellos consideran que la planeación municipal debe partir del involucramiento de la ciudadanía. En el caso de Zapotlán el Grande se ha priorizado la ciudadanización del gobierno implementando algunas medidas para fomentar la participación ciudadana y la evaluación de los programas que se llevan a cabo. Gómez Farías es el municipio con mayores limitaciones para implementar mecanismos de inclusión de la ciudadanía en la formulación y ejecución de los planes y programas, ya que cuenta con poco presupuesto destinado a este rubro.

#### b) Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato

Asimismo, en la ZMCG se tiene claridad para gestionar un análisis integral de la planeación y la programación de sus respectivos municipios. En Zapotlán el Grande y Zapotiltic se han realizado diagnósticos municipales con el fin de reconocer las problemáticas más relevantes que sean el punto de partida para los planes y programas municipales. En el caso de Gómez Farías la estrategia para reconocer las problemáticas se centra en establecer un ayuntamiento más cercano a la población, lo cual, debido al tamaño del municipio y su población, es factible. A pesar de lo anterior este municipio enfrenta algunos problemas debido a las limitaciones presupuestales, mismas que representarían un obstáculo cuando trate de insertarse a la dinámica metropolitana.

Por otro lado, se puede considerar que en los tres municipios existe una visión propia para la planeación y la programación, ya que hay una clara identificación de que la dinámica social y económica de los municipios que integran la metrópoli exige procesos de planeación y programación conjunta; sin embargo, se encuentran en el proceso de diagnóstico. Se identifican con claridad los problemas y oportunidades que se tienen en el ámbito de la metrópoli.

#### c) Formulación de políticas y estrategias para la operación

En cuanto a la capacidad para formular planes y programas que se constituyan en un referente para la operación, todos los funcionarios entrevistados dentro de los tres municipios que integran la ZMCG consideran que sí existen y que en cada uno de ellos los planes y programas han guiado, en buena medida, la operación de los municipios.

#### d) Presupuestar, gestionar e implementar

Igualmente, en materia de capacidades para desarrollar planes y programas que se acerquen a la presupuestación e implementación se pudo constatar que los tres municipios realizan este tipo de funciones. En el caso de Zapotlán el Grande enfatizan que parte de estas capacidades se puede encontrar en la apuesta que han hecho respecto al presupuesto orientado a resultados. En Zapotiltic comentan que la oficialía mayor está realizando un

esfuerzo sistemático para asegurar un proceso de gestión basado en indicadores que incluya la parte de los recursos financieros. Solo en Gómez Farías la situación es un tanto diferente, ya que no se cuenta con el personal capacitado suficiente para desarrollar los planes y programas adecuados en materia de presupuestación e implementación.

#### e) Evaluar

En el tema de evaluación, tanto Zapotlán el Grande como Zapotiltic han contemplado acciones y programas para el monitoreo y la evaluación de los programas que se ejecutan en cada municipio; el primero contempla el monitoreo a través de los indicadores establecidos en sus presupuestos y el segundo evalúa y monitorea cada una de las dependencias tomando en cuenta los indicadores preestablecidos. En el caso de Gómez Farías no se han desarrollado este tipo de capacidades todavía; debido a las limitaciones que enfrentan en torno a la carencia de personal capacitado, las acciones se limitan a cumplir con la normativa y los planes vigentes.

### 3.1.1.3. Financiamiento metropolitano

Una buena política de metropolitanización requiere de las capacidades y los mecanismos de financiamiento que conviertan los planes en acciones. En este sentido, a continuación se establecen las capacidades que en materia de financiamiento tienen los municipios que integran la ZMCG.

#### a) Participación de actores involucrados

En el ámbito municipal, Zapotlán el Grande y Gómez Farías están tomando parte en la implementación de programas que contemplan la inclusión de la población en algunas de las decisiones que se toman en sus municipios. En ambos casos, por ejemplo, se ha instrumentado el presupuesto participativo, cuestión que no ha sucedido en Zapotiltic. Este municipio todavía no ha desarrollado capacidades para desarrollar presupuestos que aseguren la participación ciudadana. Los esfuerzos han estado orientados a establecer otros canales de comunicación entre el ayuntamiento y la sociedad civil, y se han enfocado en escuchar las necesidades de la población pero sin que necesariamente exista un involucramiento de ésta en los procesos de planeación.

#### b) Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato

Por su parte, tanto Zapotlán el Grande como Zapotiltic cuentan con una visión clara de cómo gestionar y hacia dónde orientar el desarrollo, la ejecución y la evaluación de la planeación del presupuesto; esto se debe a que ambos cuentan con los recursos financieros y humanos necesarios para ello y el acompañamiento de INAFED en el desarrollo del plan. Sin embargo, en Gómez Farías no se cuenta con el personal capacitado y los recursos económicos suficientes para desarrollar la planeación del presupuesto, por lo que la visión se limita a alcanzar la cobertura total de los servicios públicos (infraestructura) en el municipio.

#### c) Formulación de políticas y estrategias para la operación

En materia de capacidades para desarrollar un presupuesto que se convierta en un referente para la operación, se observó una situación similar a la que se ha descrito en los párrafos anteriores. Tanto Zapotlán el Grande como Zapotiltic dan cuenta del desarrollo de este tipo de capacidades, en especial a partir de las decisiones recientes de llevar a cabo una presupuestación por resultados y una gestión con indicadores de desempeño, respectivamente. Pero dadas las condiciones de austeridad de Gómez Farías, el desarrollo de estas funciones es todavía una tarea pendiente en el municipio.

#### d) Presupuestar, gestionar e implementar

Por otro lado, en los tres municipios se observan capacidades para desarrollar presupuestos que favorezcan la implementación de programas, aunque por distintas vías. Como se ha dicho, en Zapotlán enfatizan un presupuesto orientado a resultados, mientras que en Zapotiltic lo hacen a través de indicadores. En este aspecto el caso de Gómez Farías resulta interesante, ya que es justamente la austeridad en el uso de los recursos lo que ha exigido a los funcionarios municipales a asegurarse de que el presupuesto y su implementación estén articulados.

#### e) Evaluar

Finalmente, de acuerdo con los planes presupuestales realizados en Zapotlán y Zapotiltic, la evaluación y el

monitoreo de los programas y las acciones que se llevan a cabo cuentan con una partida específica que permite realizar la tarea de forma adecuada. En el caso de Gómez Farías el ayuntamiento no tiene la capacidad financiera y humana para realizar estos procesos, por lo que se requiere de un esfuerzo mayor si se quiere transitar hacia modelos de monitoreo y evaluación metropolitanos.

### **3.1.2. Capacidades técnicas**

#### ***3.1.2.1. Institucionalidad metropolitana***

La Zona Metropolitana de Ciudad Guzmán no cuenta todavía con instituciones metropolitanas formales, tales como un Consejo Metropolitano, una Junta de Gobierno o el acceso reglamentado a fondos de tipo metropolitano. Los funcionarios del municipio de Zapotlán el Grande son quienes han manifestado mayor interés en que esta zona avance hacia procesos de metropolización más formales (i.e. reconocidos en el ámbito federal), ya que en la actualidad solo cuentan con el reconocimiento del Congreso del Estado de Jalisco. En este sentido, solo existe una unidad de metropolización (oficina de desarrollo metropolitano) que sostiene el municipio de Zapotlán el Grande, y se está integrando el expediente para el reconocimiento de la zona metropolitana por el Congreso de la Unión. Se tienen reuniones de trabajo entre los tres municipios a nivel de las autoridades y los funcionarios públicos. Se percibe que las relaciones entre los equipos técnicos ejecutivos son más fluidas que los procesos de gestión política entre las autoridades, sobre todo por la intervención de los gobiernos del Estado y de la federación. Por otro lado, también ha sido aquel municipio el que ha manifestado como muy necesario el hecho de avanzar hacia la creación de un instituto de planeación metropolitana de la zona sur (lo que ellos llaman Implansur). Por su parte, en Gómez Farías han comentado la necesidad incluso de crear la figura de un gerente de la metrópoli con autonomía para la gestión de los servicios públicos metropolitanos.

De cualquier manera, los tres municipios tienen claridad en que la formalización de la metrópoli es un asunto que se requiere dada la problemática común que enfrentan en diferentes aspectos: requerimientos de infraestructura para mejorar la conectividad terrestre, un transporte urbano metropolitano, la gestión de los procesos de

ordenamiento urbano, ecológico y territorial que unifique criterios y normas, el manejo integral y sustentable de los recursos naturales, entre otros.

#### ***3.1.2.2. Planeación metropolitana***

Si bien se cuenta con las capacidades necesarias para realizar procesos de planeación al interior de cada uno de los municipios que integran la ZMCG (todos cuentan, por ejemplo, con planes de desarrollo municipal y planes de desarrollo urbano), han existido pocas oportunidades para llevar a cabo ejercicios de planeación conjunta de corte metropolitano. De ahí la insistencia del municipio de Zapotlán el Grande de crear un Implansur para esta zona, en lo cual han coincidido los otros dos municipios. Zapotlán ha creado además una oficina de desarrollo metropolitano, la cual goza de una buena aceptación entre los funcionarios de Zapotlán el Grande y Gómez Farías. Dicha oficina ha emprendido esfuerzos de planeación metropolitana con el acopio de información y el inicio de algunos diagnósticos de corte metropolitano, los cuales podrían derivar en un posible plan de la metrópoli.

Por otro lado, los tres municipios consideran que existe un claro entendimiento entre los integrantes de los gabinetes para llevar a cabo procesos de planeación conjunta, y que las limitaciones para acelerar la elaboración de planes y programas está, en buena medida, condicionada por el entendimiento político y el avance que se tenga en los procesos legislativos en el orden federal. Sin embargo, en cuanto a los recursos humanos presentes en los municipios se puede decir que cuentan con la capacidad técnica para la elaboración, gestión e interpretación integral de planes y programas en la medida que existe una clara comprensión de sus implicaciones para el desarrollo de los tres municipios.

#### ***3.1.2.3. Financiamiento metropolitano***

Como se ha mencionado, la ZMCG no cuenta con acceso a recursos del fondo metropolitano debido a que el Congreso de la Unión no la ha incluido todavía como una zona metropolitana del país. Ello ha limitado la elaboración de planes y proyectos metropolitanos, aunque actualmente los tres municipios discuten la posibilidad de aportar dos por ciento de sus ingresos municipales respectivos para crear un instituto de planeación metropolitana que lleve a cabo un plan de desarrollo de la metrópoli,

si bien Zapotiltic considera elevada esta cifra. Cabe mencionar que aun cuando no existen esquemas de financiamiento metropolitano, los tres municipios son parte de la Junta Inter-municipal del Río Coahuayana (JIRCO) que contribuye con recursos para la capacitación y aportó dinero (un millón de pesos) para hacer un plan de ordenamiento ecológico en el ámbito regional, mismo que está siendo elaborado por el Centro Universitario del Sur.

Por otro lado, dadas las competencias de los responsables de las haciendas municipales, sobre todo en Zapotlán el Grande, resulta factible desarrollar las capacidades técnicas para elaborar y gestionar un presupuesto metropolitano en el momento en que se cuente con recursos. Para ello, el paso más importante será la creación de un plan metropolitano pertinente con el cual se tenga claridad sobre las acciones y roles que se deben llevar a cabo para hacer frente a las problemáticas comunes de esta zona.

#### **3.1.2.4. Observancia / monitoreo social**

Como se discutió en el apartado de capacidades funcionales de esta zona, Zapotlán el Grande y Zapotiltic cuentan con las capacidades para gestionar actividades de monitoreo y evaluación de procesos y programas dentro de sus respectivos municipios. En el caso de Gómez Farías estas actividades no se desarrollan de manera sistemática debido a que se cuenta con recursos limitados para llevarlas a cabo. Por su parte, las actividades de observancia y monitoreo en el plano metropolitano se han visto limitadas por la falta de planes y programas conjuntos, aunque se considera que existe el potencial para desarrollar estas capacidades a partir de la existencia de la oficina metropolitana que abrió el municipio de Zapotlán el Grande. Para consolidar un esfuerzo en este sentido, los funcionarios municipales comentaron que se requiere contar con un soporte tecnológico adecuado, ya que en este momento las oficinas de los municipios donde se llevan a cabo actividades de monitoreo y evaluación cuentan con equipo de cómputo y software que debe ser actualizado.

## **3.2. Servicios públicos municipales**

### **3.2.1. Abordaje general**

Los alcaldes de los municipios de la Zona Metropolitana de Ciudad Guzmán identifican varias problemáticas comunes que podrían atenderse de mejor forma bajo un esquema metropolitano, entre las que destacan el transporte urbano, el desarrollo de infraestructura para mejorar la movilidad, el ordenamiento territorial, la emisión de reglamentos que fomenten la conservación del medio ambiente, la seguridad pública y la disposición final de los residuos sólidos. Coinciden en comentar que las oportunidades que representa la metropolitanización tienen que ver con una mejor prestación de los servicios públicos, realizada de manera más eficiente y con la cual se puedan ahorrar recursos, en particular en materia de seguridad pública y ecología.

El alcalde de Zapotlán el Grande, además, destacó que la adopción de políticas metropolitanas podría impulsar corredores económicos ligados a la actividad agropecuaria, el turismo, el fomento de una cultura regional y la educación superior. Por su parte, el alcalde de Gómez Farías mostró mayor interés en que los esfuerzos metropolitanos se concentren en un saneamiento integral de la laguna, la cual tiene problemas serios de azolve y contaminación, "además que de manera frecuente se desborda e inunda las carreteras que son la vía de interconexión más adecuada entre Gómez Farías y Ciudad Guzmán".

En este sentido, los tres presidentes municipales se muestran dispuestos a promover la metropolitanización de la región, aunque con diferentes enfoques. Al respecto consideran que es importante trabajar en las capacidades del personal de los ayuntamientos con el objetivo de afianzar los canales de comunicación entre los municipios y facilitar la gobernanza metropolitana. En particular, el alcalde de Gómez Farías identifica que el primer paso debe consistir en fijar las bases y las condiciones de la metropolitanización, para después construir la estructura institucional y luego trabajar en los proyectos conjuntos. El alcalde de Zapotlán el Grande, por su parte, considera importante la constitución de un instituto metropolitano de planeación del sur, Implansur, mientras que el de

Zapotiltic apuesta por la creación de un consejo que integre a las universidades, al sector empresarial, a las organizaciones civiles y a las ciudadanas, tales como las juntas vecinales.

### **3.2.2. Capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana**

#### **3.2.2.1. Ordenamiento territorial y medio ambiente**

##### a) Diagnóstico de la situación general

En Zapotiltic y Gómez Farías existen dependencias diferentes para atender el ordenamiento territorial (direcciones de obras públicas) y del cuidado del medio ambiente (direcciones de ecología), aunque trabajan de manera muy vinculada. En Zapotlán el Grande ambos servicios se encuentran en la coordinación de gestión de la ciudad (CGC), que integra al Coplademun, a la coordinación de medio ambiente y a la de obras públicas. En los tres casos las acciones y servicios que se ofrecen son muy similares: planeación territorial, expedición de licencias y dictámenes (ambientales), programas de educación ambiental, cambios de uso de suelo, entre otros. En el caso de Zapotlán el Grande, la CGC tiene a su cargo la planeación de la metrópoli.

Los recursos con los que cuenta cada una de las dependencias en los municipios provienen de los mismos ayuntamientos, salvo en el caso de Zapotiltic donde se reciben recursos económicos del CEAS y JIRCO para dos programas educativos. A pesar de lo anterior, los recursos económicos, humanos y tecnológicos son insuficientes, sobre todo en el caso de Zapotiltic y Gómez Farías; este municipio no cuenta con equipos de cómputo ni con software específico para realizar tareas relacionadas con el ordenamiento territorial y el monitoreo ambiental. A pesar de ello, en los tres municipios se considera que el personal destinado a la prestación de los servicios cuenta con capacidades técnicas adecuadas, aunque debido a las limitaciones ya mencionadas la cobertura territorial no es la adecuada.

##### b) Diagnóstico de las capacidades de prestación de servicios públicos

De acuerdo con el organigrama de cada municipio, las direcciones involucradas en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente tienen niveles de relación con la presidencia municipal muy diversos. Asimismo, la participación de actores externos al ayuntamiento se da en diferentes niveles ya que en el caso de Zapotlán el Grande y Gómez Farías la ciudadanía colabora a través de instituciones, empresas y grupos claves en el territorio, mientras que en Zapotiltic la participación es directa.

En general se observa un nivel de capacidades adecuado dentro de cada municipio para la prestación de los servicios de ordenamiento territorial y medio ambiente. Un aspecto que llama la atención es la coincidencia con respecto a los efectos positivos que podría traer la metropolitanización de los servicios. Ello resulta de la perspectiva que se tiene en relación con la diversidad de causas que afectan a los ecosistemas de la región, lo cual hace más evidente el abordaje metropolitano sobre estos temas. En este sentido, en los tres municipios se visualiza que la contribución de los ayuntamientos y las organizaciones e instituciones locales es clave para impulsar las acciones de sensibilización que ya se llevan a cabo y, así, ampliar su impacto.

Lo anterior implica que se requiere de un aumento significativo de los fondos con que cuentan los municipios para ampliar y diversificar las acciones que se realizan en los diferentes departamentos o direcciones. Asimismo, es necesario retomar experiencias como la de la Junta Intermunicipal de Gestión Ambiental del Río Coahuayana (JIRCO), la cual se identifica como un referente importante de coordinación regional y de cooperación intergubernamental en el ámbito de los municipios, y que de una u otra manera está marcando la pauta en la gestión ambiental. También se identificó el caso de la participación de Zapotiltic en el Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sur-Sureste (SIMAR).

Finalmente, un aspecto de mejora tiene que ver con el fortalecimiento de las capacidades de los ayuntamientos respecto a los canales de comunicación, tanto al interior de éstos como entre ellos y el resto del territorio regional, con el objetivo de fortalecer la gobernanza intermunicipal y fomentar la participación de la población en las distintas iniciativas y programas que se lleven a cabo en la región.

### 3.2.2.2. Equipamiento y mantenimiento del espacio público

#### a) Diagnóstico de la situación general

Las direcciones encargadas de la limpieza y mantenimiento de las calles, parques y jardines de los tres municipios realizan labores muy similares y están divididas en dos: limpieza de calles, por un lado, y limpieza y mantenimiento de parques y jardines, por el otro. Asimismo, la limpieza de calles se concentra en los centros históricos de las tres cabeceras municipales. En cuanto a la limpieza de parques y jardines, los funcionarios de Zapotiltic y Gómez Farías manifestaron cubrir más del 90% de los espacios, mientras que la cobertura en Zapotlán el Grande solo llega a 70%.

En cuanto a los recursos económicos y tecnológicos, en los tres municipios se reconoce que son insuficientes, particularmente en el caso de Gómez Farías, donde no se tienen ni equipos de cómputo. Esta misma situación se repite con el personal que labora en las direcciones: mientras que en Zapotlán el Grande y Gómez Farías se comentó que se requiere de 10% más de personal, esta cifra llega a entre 30 y 40% para el caso de Zapotiltic. Sin embargo, en todos los municipios se señaló que el personal existente está capacitado y cuenta con las habilidades necesarias para ejercer su labor.

#### b) Diagnóstico de las capacidades de prestación de servicios públicos

Según el organigrama de cada municipio, las oficinas encargadas de la limpieza y el mantenimiento de calles, parques y jardines de los municipios de Zapotiltic y Gómez Farías dependen de la oficialía mayor, mientras que en Zapotlán el Grande existe la coordinación general de servicios públicos, donde se encuentran las coordinaciones de aseo público y de parques y jardines. Por otro lado, los tres municipios han desarrollado mecanismos para fomentar la participación ciudadana, aunque se reconoce que están más enfocados hacia la evaluación de los servicios y no tanto a la toma de decisiones.

Por su parte, los funcionarios de los tres municipios expresaron su acuerdo en que la metropolización de los servicios sería positiva, particularmente en el caso de la limpieza y mantenimiento de parques y jardines, aunque

para ello habría requerimientos por cumplir en materia de recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura. En efecto, el fuerte déficit de recursos y equipo que existe en los tres municipios ha generado una situación de vulnerabilidad en las capacidades institucionales para el equipamiento y mantenimiento del espacio público. Por ello, aunque el personal cuenta con las capacidades y competencias necesarias para realizar su trabajo, el servicio se ha focalizado en áreas como los centros históricos y centros urbanos.

Debido a lo anterior, es necesario fortalecer a los municipios con las herramientas apropiadas y los programas de formación y sensibilización pertinentes para fomentar la participación de la ciudadanía y mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta del personal de las diferentes direcciones y departamentos involucrados en el manejo de este servicio.

### 3.2.2.3. Recolección y disposición final de los residuos sólidos

#### a) Diagnóstico de la situación general

La prestación de este servicio en la ZMCG se realiza con esquemas administrativos diferentes. En Zapotlán el Grande participan la coordinación general de gestión integral de la ciudad y la oficina de aseo público. En Gómez Farías la responsable es la dirección de aseo público, que depende de la oficialía mayor. Y en Zapotiltic el servicio se presta de forma diferenciada. La recolección la realiza la dirección de aseo público, y la disposición final se lleva a cabo a través del Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sur-Sureste (SIMAR), que se encuentra en el municipio de Tuxpan. Por otro lado, destaca el hecho de que los tres municipios cuentan con una cobertura de prestación de los servicios (recolección y disposición final de residuos sólidos) cercana a 100%.

Sin embargo, si bien la cobertura del servicio es adecuada, los funcionarios de los tres municipios coincidieron en afirmar que los recursos económicos, tecnológicos y humanos resultan insuficientes. De manera específica, en Gómez Farías advierten que el depósito donde se disponen los residuos sólidos está ya rebasado y se encuentra en terrenos que no son del municipio, por lo que pronto se requerirán recursos para solventar esta problemática.

No obstante, también se considera que el personal tiene las capacidades necesarias para llevar a cabo su labor de forma satisfactoria.

b) Diagnóstico de las capacidades de prestación de servicios públicos

De acuerdo con los organigramas de cada uno de los municipios, las oficinas encargadas de la recolección y disposición final de los residuos sólidos son diferentes. Como se mencionó, en Zapotlán el Grande se tiene una estructura y funcionamiento más complejo, dependiente de distintas coordinaciones, mientras que Zapotiltic pertenece al SIMAR. Cabe mencionar que los altos niveles de cobertura del servicio (entre 95% y 100%) se deben a las capacidades y habilidades que ha desarrollado el personal de cada municipio, a pesar de que los recursos económicos y el equipo son insuficientes.

Por su parte, existe un acuerdo importante entre Zapotlán el Grande y Gómez Farías respecto a la metropolitanización de la recolección y disposición final de los residuos sólidos, debido a los conflictos actuales por el vertedero que se encuentra en los límites de ambos municipios y la poca capacidad que éste tiene para recibir la cantidad de desechos que se producen en la actualidad. Esta percepción no es la misma en Zapotiltic ya que el municipio forma parte de los procesos que se llevan a cabo en el SIMAR de Tuxpan.

En general se reconoce que para impulsar el abordaje de los asuntos referentes a la recolección y disposición final de residuos sólidos, es necesario resolver los conflictos actuales respecto a la disposición final en Zapotlán el Grande, el municipio que genera más residuos sólidos en la actualidad. Asimismo, es necesario retomar ejemplos de manejo de residuos sólidos, como el del SIMAR, donde se han implementado estrategias que permiten llevar a cabo un buen manejo de los residuos de nueve municipios de la región, entre ellos Zapotiltic. Debido a este hecho, los funcionarios de este municipio no están de acuerdo en que se lleve a cabo un proceso de metropolitanización de los servicios, lo cual sin duda resulta un obstáculo para este proceso en el largo plazo.

### 3.3. Conclusiones y recomendaciones de la Zona Metropolitana de Ciudad Guzmán

Con relación a la Zona Metropolitana de Ciudad Guzmán (integrada por Zapotlán el Grande, Zapotiltic y Gómez Farías) se puede afirmar que en general sus municipios cuentan con las capacidades funcionales para la gestión municipal y la gobernanza en materia de rendición de cuentas y gasto. Sin embargo, debe comentarse que Gómez Farías presenta cierto rezago en comparación a los otros municipios, debido principalmente a la carencia de personal y de recursos suficientes para desarrollar ciertas capacidades en materia de planeación y financiamiento. Con todo, cabe destacar la preparación profesional de muchos de los funcionarios de estos municipios (especialmente de Zapotlán el Grande y Zapotiltic), donde se da una combinación entre cuadros experimentados y jóvenes con vocación de servicio, además de la disposición y voluntad para el trabajo coordinado (esto especialmente en Gómez Farías). En Zapotlán destaca especialmente la gestión de la hacienda municipal y el impulso de un modelo de desarrollo local basado en el conocimiento, mientras que en Zapotiltic y Gómez Farías la participación ciudadana y la implantación del presupuesto participativo se han convertido en una apuesta central de ambos ayuntamientos.

En materia de capacidades técnicas para la metropolitanización, sin embargo, el camino es todavía incipiente. Al igual que sucede con la Zona Metropolitana de Ocotlán, en la de Ciudad Guzmán no existen las instituciones que puedan llevar a buen puerto las estrategias de metropolitanización. Ello se complica aún más si se considera que, a diferencia de las otras zonas metropolitanas de este estudio, la Zona Metropolitana de Ciudad Guzmán sólo ha sido reconocida como tal por parte del Congreso del Estado de Jalisco mas no por el Congreso de la Unión, lo cual impide su acceso a recursos del fondo metropolitano. Por su parte, las actividades de observancia y monitoreo en el plano metropolitano han sido limitadas debido a la falta de planes conjuntos.

No obstante lo anterior, el trabajo de campo permite afirmar la buena disposición que existe por parte de las autoridades municipales para integrar una zona metropolitana funcional. Prueba de ello son las pláticas que se han tenido de manera intermunicipal para integrar lo que sería el Implansur como un órgano autónomo encargado de la planeación de la metrópoli y financiado con dos por ciento de los ingresos municipales, aunque para ello habría que vencer todavía algunas resistencias ofrecidas sobre todo por el municipio de Zapotiltic, que considera elevada esta cifra. De manera adicional, en esta zona en particular se pueden aprovechar las experiencias de cooperación intergubernamental que ya existen a partir de la operación de organismos como la Junta intermunicipal de gestión ambiental del río Coahuayana (JIRCO) y la participación de Zapotiltic en el Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sur-Sureste (SIMAR).

Por su parte, entre los alcaldes existió un consenso respecto a que las oportunidades de metropolitanización se encontraban sobre todo en la movilidad, la seguridad pública, una mayor actividad turística y el impulso de corredores económicos. A su vez, se observaron capacidades sólidas para la provisión de los servicios públicos municipales analizados, aunque una constante en todos los entrevistados fue la declaración de la insuficiencia de recursos económicos, tecnológicos y de personal para poder prestarlos con mayor eficacia. Se manifestó un acuerdo general en que el servicio de limpieza y mantenimiento de parques y jardines podría ser susceptible de metropolitanizarse. No así en el de recolección y disposición final de residuos sólidos, ya que Zapotiltic no está de acuerdo en ello por pertenecer al SIMAR.

A partir de estos hallazgos la principal recomendación es formalizar los mecanismos institucionales para la coordinación metropolitana. Para ello sería de gran relevancia la instalación de una mesa coordinadora donde participen los tres ayuntamientos, convocada por el Gobierno del Estado y a la que también se sumen el sector empresarial de la zona y los organismos de la sociedad civil, incluyendo las universidades y centros tecnológicos. De manera paralela, resultaría muy relevante que los municipios junto con el gobierno estatal emprendieran una labor de cabildeo en

el ámbito federal para lograr que la Zona Metropolitana de Ciudad Guzmán fuese incluida dentro del catálogo ya existente de zonas metropolitanas en el orden nacional. Ello le permitiría contar, en el mediano plazo, con recursos provenientes del fondo metropolitano.





IV.

# Capítulo 4

Capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana en la Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta



La Zona Metropolitana Interestatal Puerto Vallarta-Bahía de Banderas (ZMIPV) está localizada entre la región Costa Sur de Nayarit y la región Costa-Sierra Occidental de Jalisco. Fue declarada como zona metropolitana interestatal el 14 de septiembre de 2012. Ambas regiones tienen una extensión total de 13,223 km<sup>2</sup>, de los cuales 10,541 km<sup>2</sup> pertenecen a la región jalisciense y 2,682 km<sup>2</sup> a la región de Nayarit. Con 1,880 km<sup>2</sup>, la ZMI abarca 14.2% de la superficie de ambas regiones (Ayuntamiento Municipal Bahía de Banderas 2014; Gobierno del Estado de Nayarit 2011; Subseplan 2013c).

Esta zona cuenta con una población de 379,886 habitantes, de los cuales 124,205 corresponden a Bahía de Banderas (32.7% del total) y 255,681 a Puerto Vallarta (67.3% del total). Las mujeres representan 49.6% de la población, mientras que los hombres representan el 50.4% restante (INEGI 2010). Bahía de Banderas fue considerado como municipio a partir de 1990 y en ese año la población de la ZMI ascendía a 151,288 habitantes, lo cual implica que su población ha crecido 2.5 veces desde entonces (INEGI 1990). Por su parte, Puerto Vallarta cuenta con 5.4% de su población en situación de pobreza extrema, mientras que esta cifra es de 4.4% para Bahía de Banderas (IEEG 2015e; Coneval 2010).

Por otro lado, la población económicamente activa es de 45.7% para esta zona. El ingreso corriente per cápita mensual es de 2,862 pesos para Bahía de Banderas y de 2,823 pesos en Puerto Vallarta (INEGI 2010; Coneval 2010). Basados en datos de la estructura económica de Puerto Vallarta, 83.1% de la población está empleada en el sector terciario, 15.5% en el sector secundario y 1.4% en el sector primario (IEEG 2015e).

## 4.1. Rendición de cuentas y ciclo del gasto

### 4.1.1. Capacidades funcionales

#### 4.1.1.1. Institucionalidad metropolitana

Como se mencionó anteriormente, la valoración de la capacidad de una zona metropolitana para institucionalizar prácticas metropolitanas debe iniciar con un

diagnóstico de las capacidades existentes en los municipios en materia de arreglos institucionales. Éstos se refieren a las políticas, procedimientos y procesos con que cuentan los ayuntamientos para regular, planear y gestionar las distintas políticas y funciones municipales (UNDP 2008c, 43).

#### a) Participación de actores involucrados

En materia de participación ciudadana, los dos municipios que integran la ZMIPV tienen la capacidad funcional para desarrollar mecanismos y construir consensos que aseguren la participación de los actores involucrados en la definición de las políticas municipales, la actualización de los reglamentos y el monitoreo y la evaluación de los planes.

Asimismo, en ambos municipios reconocen la importancia de rendir cuentas e involucrar a los actores. En Puerto Vallarta la rendición de cuentas está más orientada a la ciudadanización del gobierno, mientras que en Bahía de Banderas está orientada a asegurar el cumplimiento de los procesos que exigen las instituciones federales, los cuales se llevan a cabo de manera regular y sistemática mediante las reuniones mensuales con los integrantes del Coplademun y la generación de informes detallados con los avances de las acciones públicas

#### b) Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato

En cuanto al diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato en materia institucional se observaron capacidades sólidas en ambos municipios. En primer término, existe una buena gestión del marco legal y las políticas públicas. En ambos municipios el cabildo y las dependencias de los gobiernos estatal y federal reconocen que las leyes y reglamentos contribuyen a potencializar la gestión gubernamental y la participación de determinados actores clave de la sociedad civil y los colegios de profesionistas. En segundo lugar, existen capacidades bien establecidas para crear una visión de políticas y mecanismos justos y equitativos. Se identificó que en el municipio de Puerto Vallarta están trabajando para asegurar la prestación de los servicios públicos básicos y se plantean ser una ciudad que no sólo satisfaga las necesidades de los turistas, sino que la población cuente con una ciudad habitable y que propicie el bienestar de sus

ciudadanos. En Bahía de Banderas también se están llevando a cabo acciones de acuerdo con los ejes de acción para mejorar la calidad de vida de la población. En ambos municipios cuentan con personal profesional capacitado para dar respuesta a las necesidades de la población a partir de la visión a futuro que se ha establecido en el Plan de Desarrollo Municipal, además de aplicar las políticas y regulaciones de manera equitativa, a través del diálogo constructivo con la ciudadanía. Sin embargo, en Bahía de Banderas se evidencia que los parámetros de regulación responden a ordenamientos estatales y federales, más que al contexto municipal.

En tercer lugar, puede decirse que las capacidades para enmarcar y gestionar e interpretar un análisis integral del entorno de los mecanismos de rendición de cuentas son distintos en cada gobierno municipal, ya que en Puerto Vallarta está orientado a asegurar una respuesta efectiva a la demanda ciudadana (para ello cuentan con un tablero de control y un sistema de seguimiento puntual y consistente), mientras que en Bahía de Banderas el marco se alinea a lo estipulado por la Comisión Nacional de Regularización Contable (CONAC).

Finalmente, la visión de Puerto Vallarta para crear instancias con mecanismos robustos de rendición de cuentas ha dado paso a crear algunas instancias como la contraloría social. Además, cuentan con la coordinación de control y seguimiento que tiene la responsabilidad de llevar el tablero de control para dar seguimiento y cumplir con los planes y la atención a las demandas ciudadanas. Por su parte, Bahía de Banderas cuenta con la dirección de contraloría y desarrollo administrativo que tiene las funciones de organización, control y evaluación del desempeño del gobierno municipal y de verificar el cumplimiento del plan de desarrollo municipal, para el cual, la dirección de planeación tiene la responsabilidad de supervisar el ejercicio eficiente y racional de los recursos públicos convenidos.

#### c) Formulación de políticas y estrategias para la operación

En materia de formulación de políticas y estrategias para la operación, ambos municipios cuentan con capacidades para desarrollar políticas y mecanismos que se constituyan en referente para la operación. En el caso de Vallarta, los planes de desarrollo, los de ordenamiento territorial y el atlas de riesgos son referentes obligados

para el diseño e instrumentación de políticas, regulaciones y mecanismos para la operación, con indicadores de desempeño claramente definidos. Además, cuentan con un área de monitoreo y evaluación que asegura el adecuado alineamiento de las acciones. En el caso de Bahía de Banderas, la dirección de planeación se encarga de asegurar el alineamiento de las acciones teniendo los referentes establecidos desde la misión, la visión, los ejes de acción, las políticas, las líneas de acción y los indicadores.

En cuanto a la existencia de capacidades para desarrollar mecanismos de rendición de cuentas que aseguren la formulación de políticas claras y transparentes, los funcionarios de ambos municipios manifestaron contar con ellas. En el caso de Vallarta los mecanismos están más asociados a la información que deben reportar las distintas dependencias a partir de la programación del gasto anual. Mientras que en Bahía de Banderas los mecanismos están asociados a la planeación, habiendo designado responsables para cada línea de acción derivada de su plan municipal.

#### d) Presupuestar, gestionar e implementar

En ambos municipios se pudieron observar capacidades para el desarrollo de políticas y mecanismos que promuevan un acercamiento hacia la presupuestación y la implementación, sobre todo a partir de la existencia de personal capacitado para estas tareas. En materia de gestión y cumplimiento de mecanismos de rendición de cuentas para la presupuestación e implementación, en los dos municipios se cubre el ciclo de gestión para la rendición de cuentas y se siguen procedimientos de carácter integral; en el caso de Vallarta dentro de la dirección de monitoreo y evaluación y en el de Bahía de Banderas a partir de los procesos que indica la CONAC para este fin, y que tienen que ver con la generación de un solo sistema de rendición de cuentas con base en indicadores por programa.

#### e) Evaluar

Por otro lado, se pudo corroborar que ambos municipios cuentan con capacidades para desarrollar mecanismos para el monitoreo y la evaluación. Por ejemplo, en el caso de Puerto Vallarta han creado una instancia específicamente responsable de estas tareas, la dirección de monitoreo y evaluación. Y en Bahía de Banderas

la dirección de planeación, junto con la contraloría, son las encargadas de llevar a cabo la función de monitoreo y evaluación de los programas municipales, además de reunirse mensualmente en el marco del Coplademun, donde se da cuenta de los avances físicos y financieros de las obras públicas. También cuentan con un sistema de monitoreo y evaluación de la aplicación de los recursos públicos para la transparencia y la rendición de cuentas que ha sido reconocido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ocupando el sexto lugar nacional en este rubro.

#### **4.1.1.2. Planeación metropolitana**

Como se comentó más arriba, la planeación metropolitana resulta clave para el diseño, ordenamiento y crecimiento de una zona metropolitana. Por ello resulta de especial importancia realizar un diagnóstico de los distintos aspectos que fortalecen los procesos de planeación al interior de los municipios que integran la ZMIPV.

##### a) Participación de actores involucrados

Con relación a las capacidades para desarrollar planes y programas que involucren a los actores interesados, en los dos municipios cuentan con procesos que garantizan la participación tanto de los funcionarios como de la ciudadanía. En Puerto Vallarta han dividido el municipio en 30 sectores, cada uno con un responsable que es quien se encarga de contactar a los ciudadanos para identificar las problemáticas a atender. En Bahía de Banderas cuentan con varias instancias de participación, como Coplademun, el consejo de desarrollo social, el consejo de desarrollo comunitario, el comité de obra y el consejo consultivo de ecología y desarrollo urbano. Estas instancias tienen por costumbre convocar a ciudadanos para socializar las acciones que se piensa llevar a cabo, y validar en el seno de aquellas los planes a seguir.

##### b) Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato

Por otro lado, ambos municipios han desarrollado capacidades para gestionar análisis integrales de los planes y programas. Además de los procesos de consulta ciudadana para la elaboración de éstos, tanto en Puerto Vallarta como en Bahía de Banderas participan funcionarios de todas las áreas en el diagnóstico, propuesta y

puesta en marcha de los planes y programas. Ello permite que se realice un análisis continuo de las propuestas y las acciones que se llevan a cabo. Asimismo, también se pudo constatar que existe una visión en ambos municipios para la planeación y la programación. Además de los planes de desarrollo municipal, los ayuntamientos de esta zona metropolitana, por el encuadre estratégico que representa la zona turística en la que se encuentran, han establecido una visión conjunta para ciertos programas turísticos que consideran de beneficio mutuo para el desarrollo de sus municipios.

##### c) Formulación de políticas y estrategias para la operación

En ambos municipios pudo constatar que los planes y programas son un referente constante para la operación. En el caso de Puerto Vallarta los funcionarios manifestaron que la planeación y los programas derivados de ésta son parte de su modelo de gestión, mientras que en Bahía de Banderas comentaron que la planeación se realiza a 20 años y constituye un referente cotidiano de la acción pública municipal.

##### d) Presupuestar, gestionar e implementar

Los municipios cuentan con las capacidades e instrumentos adecuados para trasladar las propuestas de sus planes y programas a acciones concretas dentro de los presupuestos. Por ejemplo, Puerto Vallarta cuenta con indicadores que fomentan la articulación entre la presupuestación y la implementación de las acciones contempladas en el Plan. En el caso de Bahía de Banderas la situación es muy similar; la ejecución de los programas es congruente con la presupuestación además de que se tiene claro el papel de cada una de las direcciones con respecto a lo planeado.

##### e) Evaluar

Finalmente, en ambos municipios se pudieron observar capacidades para desarrollar programas para el monitoreo y la evaluación. Como ya se mencionó, en Puerto Vallarta se cuenta con un tablero de control y en Bahía de Banderas estas labores se llevan a cabo con instrumentos establecidos por la CONAC.

### 4.1.1.3. *Financiamiento metropolitano*

Una buena política de metropolitanización requiere de las capacidades y los mecanismos de financiamiento que conviertan los planes en acciones. A continuación se establecen las capacidades que en materia de financiamiento tienen los municipios que integran la ZMIPV.

#### a) Participación de actores involucrados

Ambos municipios de la ZMIPV muestran capacidades para desarrollar presupuestos que aseguren la participación de los actores involucrados. Por ejemplo, Puerto Vallarta ha generado condiciones apropiadas para que la población se involucre en el desarrollo y la ejecución del presupuesto, por lo que buena parte del mismo está destinado al presupuesto participativo. En Bahía de Banderas también se han generado diferentes mecanismos que aseguran la eficiencia del presupuesto con que cuenta el municipio, orientados a la atención de las necesidades de la población mediante votación, sondeo y trabajo con los líderes de la sociedad civil.

#### b) Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato

Por su parte, a través de las entrevistas se pudo corroborar que en ambos municipios existen capacidades para gestionar y realizar análisis integrales del presupuesto. En los dos casos llevan a cabo un seguimiento continuo del presupuesto con que cuentan e identifican con claridad la estructura y el porcentaje que se destina a cada rubro. En el caso de Puerto Vallarta aproximadamente tres cuartas partes del presupuesto se destina a actividades operativas. Sin embargo, en Bahía de Banderas se reconoce de forma clara que dentro del presupuesto municipal existe un importante déficit, ya que no se recibe el total de las aportaciones de los hoteles que existen en la región.

Asimismo, en los dos municipios tienen visiones claras en relación con lo que deben enfrentar para mejorar las condiciones de desarrollo y los presupuestos que se requieren para ello. En Puerto Vallarta los funcionarios están conscientes de la dependencia que tiene el municipio con respecto al dinero proveniente de la federación (más de la tercera parte), pero apuestan a un municipio que en el futuro cuente con mayor desarrollo y seguridad para sus habitantes. En el caso de Bahía de Banderas

resulta primordial llevar a cabo acciones orientadas a mejorar la gestión de recursos ante el gobierno federal con el objetivo de que los impuestos pagados por la industria hotelera regresen al municipio.

#### c) Formulación de políticas y estrategias para la operación

Respecto a la operación, los dos municipios cuentan con capacidades para que ésta se apoye en el presupuesto. En Vallarta existe un monitoreo cercano de parte de la tesorería hacia el gasto ejercido en los programas operativos de cada dependencia; de manera similar, en Bahía de Banderas existen varios puntos de control que permiten realizar una conexión adecuada entre lo que se presupuesta y lo que se gasta en la operación municipal, especialmente a partir de los indicadores de la CONAC.

#### d) Presupuestar, gestionar e implementar

Por otro lado, de acuerdo con las entrevistas realizadas se verificó que los municipios de la ZMIPV cuentan con capacidades para conectar el presupuesto con la implementación. En el caso de Puerto Vallarta esta actividad se facilita a través de la existencia de un tablero de control, mientras que en Bahía de Banderas se realiza de acuerdo con los parámetros y resultados del sistema de indicadores de la CONAC.

#### e) Evaluar

Por último y como se ha comentado más arriba en relación con el tablero de control y los indicadores de CONAC existentes en Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, respectivamente, ambos municipios realizan actividades de monitoreo y evaluación en varias etapas de la gestión pública municipal, mismas que están soportadas en sus respectivos presupuestos municipales.

## 4.1.2. **Capacidades técnicas**

### 4.1.2.1. *Institucionalidad metropolitana*

La Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta cuenta con un Consejo Metropolitano creado en 2010, el cual no ha tenido continuidad debido a las limitaciones

que los mismos ayuntamientos tienen con respecto a la toma de decisiones y la coordinación de programas por encontrarse en dos estados distintos. En efecto, la mayor parte de la coordinación metropolitana se da en el orden estatal de gobierno y los municipios realizan lo que el estado al que pertenecen determina. Como manifestó un funcionario público de Bahía de Banderas, “se requiere modificar el marco legal, para que las entidades federativas permitan a los municipios conformarse entre sí como metrópoli”, y que sean éstos los que manejen y ejerzan los recursos; “se requiere cambiar la norma de operación con una sola instancia o figura jurídica”. Actualmente es la ley federal de planeación del desarrollo la que rige normativamente los trabajos metropolitanos de esta zona. Sin embargo, los ayuntamientos sostienen reuniones periódicas entre sí para homologar acciones que se están llevando a cabo con financiamiento municipal pero que tienen alcance o influencia inter-municipal.

#### **4.1.2.2. Planeación metropolitana**

Los ayuntamientos de esta zona metropolitana tienen las capacidades adecuadas para desarrollar y gestionar planes y programas en sus respectivos municipios. Puerto Vallarta cuenta con planes parciales de desarrollo urbano en diez distritos, así como el reglamento municipal de zonificación y el reglamento de construcción. Y si bien Bahía de Banderas no tiene todavía planes parciales de desarrollo urbano, sí cuenta con un plan de desarrollo urbano y construcción para todo el municipio, mismo que está en actualización. Sin embargo, en el ámbito metropolitano su pertenencia a estados distintos ha dificultado los procesos de planeación conjunta. La zona cuenta con un plan metropolitano, pero no está vigente y no se aplica; fue elaborado por El Colegio de la Frontera Norte durante 2012 y se conoce como el “Programa de ordenamiento de la Zona Metropolitana Interestatal Vallarta Bahía de Banderas”.

De cualquier manera, lo que sí existe es una visión conjunta para la planeación y la programación. Los presidentes municipales, sus cabildos y funcionarios de primer nivel se reúnen periódicamente para identificar problemáticas conjuntas, especialmente en materia turística. Además, están en proceso de crear una comisión intermunicipal para regularizar las normas y procesos de certificación de la gestión administrativa, misma que a su vez podría, en el

futuro, encargarse de homologar códigos, normas y procesos de zonificación.

#### **4.1.2.3. Financiamiento metropolitano**

La ZMIPV recibe recursos del fondo metropolitano desde 2010, pero debido a su carácter interestatal, éstos son manejados y ejercidos por los gobiernos de los estados (Jalisco y Nayarit). De acuerdo con la información proporcionada por el ayuntamiento de Bahía de Banderas, la primera partida fue de 147 millones de pesos, los cuales no se ejercieron por falta de acuerdo entre los gobernadores de los estados y fueron depositados en un fideicomiso perteneciente a la delegación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de Jalisco, la cual ya no existe.

De 2011 a 2016 los fondos se redujeron a 47 millones al año aplicados en la construcción de la avenida Federación, como la única vialidad que conecta a ambos municipios. Actualmente, el ejercicio de los recursos depositados en el fideicomiso requiere que ambos municipios terminen el tramo que les corresponde construir hasta llegar al río Ameca, donde se construirá un puente. Bahía de Banderas ya cumplió, no así Puerto Vallarta ya que el tramo es más largo y el trazo de la avenida cruza zonas habitacionales, situación que implica una fuerte negociación con los residentes. No obstante, los municipios de esta zona cuentan con las capacidades para desarrollar y ejercer un presupuesto metropolitano y financiar proyectos propios en caso de que se requiera un trabajo conjunto para ello.

#### **4.1.2.3. Observancia / monitoreo social**

Los municipios de esta zona han desarrollado programas y cuentan con capacidades (humanas y técnicas) para llevar a cabo el monitoreo y la evaluación de la gestión municipal y de las acciones previstas en sus respectivos planes de desarrollo. Como ya se comentó, en Puerto Vallarta se cuenta con un tablero de control y en Bahía de Banderas estas labores se llevan a cabo con instrumentos establecidos por la CONAC. Ello permite constatar que existe el potencial para, en el futuro, desarrollar capacidades técnicas de monitoreo y observancia. En la actualidad este tipo de labores no se realizan, debido a que los programas metropolitanos no son operados por los municipios, estando a cargo de los gobiernos estatales de Jalisco y Nayarit.

## 4.2. Servicios públicos municipales

### 4.2.1. Abordaje general

Si algo resalta en la opinión de los alcaldes de los municipios de la zona metropolitana interestatal es la visión clara y homogénea que comparten con relación a los problemas que enfrentan. Ambos destacaron prácticamente las mismas problemáticas: la conectividad entre los dos municipios, especialmente en materia de transporte público e infraestructura vial, la seguridad pública y protección civil, la tenencia de la tierra, la regulación del crecimiento de la infraestructura turística y la planeación conjunta del desarrollo. A partir de lo anterior existe una fuerte y clara tendencia a favorecer la metropolitanización de algunos servicios. El alcalde de Puerto Vallarta empezaría por una planeación coordinada de la ZMI, la recolección y disposición de residuos sólidos, la construcción de un rastro metropolitano y el fortalecimiento de cadenas productivas. Mientras que el de Bahía de Banderas menciona, sobre todo, la regulación del desarrollo urbano, “generar los mismos códigos, la zonificación, unir estos códigos, los valores catastrales”, así como la disposición de residuos sólidos. Ambos alcaldes comentan también la importancia de realizar labores coordinadas en materia de promoción turística, aunque coinciden en que este es uno de los aspectos donde han logrado avanzar de manera conjunta.

En suma, en los dos municipios se reconoce que abordar estos servicios de forma metropolitana podría contribuir a hacer más eficiente la labor de los ayuntamientos y aprovechar mejor los recursos con los que se cuenta. Lo anterior implica homologar las leyes de los dos municipios para poder operar los programas y proyectos adecuados a través de un instituto o agencia intermunicipal, ya que la agencia interestatal que existe en la actualidad no ha funcionado, al ser los gobiernos estatales los que ejecutan los recursos, relegando a los municipios a una posición secundaria en materia de toma de decisiones. Por otro lado, los alcaldes de ambos municipios manifestaron tener una identidad común, la cual les permite coordinar acciones conjuntas para mejorar el crecimiento urbano y ofrecer una mejor experiencia al turismo. Dicha voluntad de coordinación ha contribuido a solventar los vacíos que existen en la agencia de coordinación estatal que ya existe en materia metropolitana.

### 4.2.2. Capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana

#### 4.2.2.1. Ordenamiento territorial y medio ambiente

##### a) Diagnóstico de la situación general

En los dos municipios existe una dependencia muy similar encargada del ordenamiento territorial y medio ambiente. Para el caso de Puerto Vallarta es la dirección de planeación urbana y ecología, y en Bahía de Banderas la responsable es la dirección de desarrollo urbano y ecología. Por otro lado, los servicios que proveen son prácticamente los mismos en materia de ordenamiento territorial: regularización de tenencia de la tierra (colonias), planeación para regular el crecimiento urbano, expedición de dictámenes (de habitabilidad), revisión de la aplicación de leyes y reglamentos de construcción, entre otros. En cuanto a los temas medioambientales, los funcionarios de Bahía de Banderas expusieron con claridad los servicios que se ofrecen, como educación ambiental, prevención y atención de emergencias ecológicas, sanciones a la tala clandestina, planeación y ejecución de acciones de mejora del medio ambiente y rehabilitación de ecosistemas.

En cuanto a los recursos humanos, económicos y tecnológicos, y a diferencia de las otras zonas metropolitanas, los ayuntamientos de la ZMI los consideran suficientes y adecuados para llevar a cabo las labores relativas al ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente.

##### b) Diagnóstico de las capacidades de prestación de servicios públicos

Las dependencias encargadas del ordenamiento territorial y el medio ambiente en ambos municipios cuentan con un orden similar en el organigrama de los ayuntamientos, ya que dependen directamente de la presidencia municipal. Asimismo, se observa que el único municipio con mecanismos en los que participan actores externos es Puerto Vallarta, a través del consejo municipal de desarrollo urbano, donde colaboran algunos grupos de expertos, asesores y sectores sociales clave en el municipio.

Por su parte, los dos municipios perciben que los recursos para la prestación de los servicios son suficientes tanto desde el punto de vista técnico del personal como

financieramente hablando. Igualmente, existe disposición de ambos ayuntamientos para avanzar en la metropolitanaización de los servicios que tienen que ver con el ordenamiento territorial y el medio ambiente, aunque la principal preocupación se relaciona con la elaboración conjunta de una normatividad que la vuelva factible. Como comentó un funcionario de Puerto Vallarta, “es la misma bahía, lo único que divide es el río, entonces es importante crear planes en común, para tener un ordenamiento de uso de suelo, empezar a metropolitanizar”. También se reconoce que para preservar el paisaje característico de la región y el resto de los atractivos turísticos, la ZMI debe incorporar estrategias y programas que permitan impulsar a la región como un destino sustentable.

#### **4.2.2.2. Equipamiento y mantenimiento del espacio público**

##### a) Diagnóstico de la situación general

En materia de limpieza y mantenimiento de calles, parques y jardines, ambos municipios dividen administrativamente y realizan las actividades de forma muy similar: aseo público se encarga de la limpieza de las calles y las áreas de parques y jardines realizan las labores de limpieza y mantenimiento de éstos. Asimismo, los niveles de cobertura en ambos tipos de servicios son parecidos para ambos municipios. En el caso de parques y jardines la cobertura es cercana a 100%, aunque los funcionarios de Puerto Vallarta comentaron que resulta difícil mantenerse en dicho estándar debido a que existen más de 700 parques municipales. En el caso de las calles se cuenta con una cobertura de 90% en Vallarta y de 80 a 85% en Bahía de Banderas, si bien en este municipio comentaron que en el caso de las colonias populares la cobertura se reduce a 75%.

En ambos municipios se manifestó que los recursos con los que se cuenta son insuficientes; en el caso de Puerto Vallarta se requiere incrementar el personal un 10%, y el equipo se encuentra en mal estado. Por su parte, en Bahía de Banderas los parques y jardines no cuentan con el mobiliario e infraestructura necesarios para que la población haga uso pleno de ellos. En este municipio han recurrido a que las empresas locales aporten entre 35 y 65% de los recursos económicos que se requieren para la limpieza y mantenimiento de las calles, los parques y los

jardines. No obstante, en los dos municipios se considera que el trabajo que realiza el personal encargado de estas labores es adecuado y de calidad.

##### b) Diagnóstico de las capacidades de prestación de servicios públicos

En ambos municipios las áreas que se encargan de la limpieza y el mantenimiento de las calles, parques y jardines tienen una relación directa con la presidencia municipal. Por otro lado, Bahía de Banderas ha desarrollado algunos mecanismos para involucrar a la ciudadanía en las labores de limpieza de las calles y jardines de las colonias y barrios del municipio. Como comenta un funcionario, “se organizan jornadas de limpieza en varios fraccionamientos y, por lo menos una vez al mes junto con el personal del municipio, realizamos limpieza, con la participación de los mismos vecinos”. Este tipo de esquemas no existen en Puerto Vallarta.

Se observa que la similitud que existe entre las estructuras del área de equipamiento y mantenimiento del espacio público en ambos municipios podría facilitar la coordinación de las acciones desde un enfoque metropolitano. Sin embargo, existen opiniones diferentes acerca de ello. Mientras que los funcionarios responsables del servicio en Puerto Vallarta (aunque no el alcalde) piensan que podría dificultar aún más las labores, en Bahía de Banderas se considera que la metropolitanaización podría hacer más eficiente la prestación de los servicios.

#### **4.2.2.3. Recolección y disposición final de los residuos sólidos**

##### a) Diagnóstico de la situación general

La recolección y disposición final de los residuos sólidos tiene estructuras administrativas distintas. En Puerto Vallarta ambos servicios están concesionados a una empresa privada, la cual realiza la recolección tanto doméstica como a grandes generadores (hoteles y restaurantes), para después llevar a cabo la disposición final en un relleno sanitario. En Bahía de Banderas el área de recolección está dividida en dos: del boulevard hacia la playa está concesionada a una empresa privada (GIRRSA), y de la carretera hacia la sierra se encarga el municipio. Ambos tipos de recolección realizan la disposición final en un relleno sanitario. En este sentido, en Bahía de Banderas

la concesión es parcial y la división de labores es territorial; en el caso de Puerto Vallarta es funcional. Por otro lado, los niveles de cobertura de la recolección y disposición final de los residuos en ambos municipios son cercanos a 90%.

A pesar de que las empresas son las que aportan los recursos, en ambos municipios se considera que son insuficientes ya que cuando se genera alguna contingencia la prestación de servicios se vuelve ineficiente y compleja. Sin embargo, los funcionarios de los dos ayuntamientos consideran que los recursos humanos son suficientes y poseen las competencias requeridas para la prestación de los servicios. En Puerto Vallarta se han generado algunos mecanismos para que la población, en especial las empresas turísticas, contribuyan a separar los residuos sólidos.

#### b) Diagnóstico de las capacidades de prestación de servicios públicos

En ambos municipios las direcciones de servicios públicos supervisan la prestación de estos servicios. Sin embargo, debido a que éstos se encuentran concesionados en distintos grados a empresas privadas, los ayuntamientos no siempre pueden incidir en las acciones que llevan a cabo dichas empresas. Esto es particularmente cierto en Puerto Vallarta, donde existe un constante reclamo por parte de la ciudadanía a causa de la ineficiencia de las empresas concesionarias en la labor de recolección de residuos sólidos. Por otro lado, se considera que la infraestructura física es suficiente y el personal resulta adecuado, pero no deja de persistir la percepción entre los funcionarios de ambos municipios que su margen de maniobra se reduce en cuanto a la toma de decisiones relacionada con los servicios debido a los compromisos establecidos con los concesionarios, especialmente ante situaciones de contingencia o situaciones no previstas.

Quizá por ello en los dos municipios se considera que una posible solución es la metropolitización del servicio, ya que esto podría contribuir a prestarlo no solo de manera más eficiente sino a mejorar las labores durante las contingencias que se presentan, utilizando además un solo relleno sanitario. Sin embargo, para ello se requiere sortear una serie de obstáculos legales derivados de las concesiones y convenios que ya han sido firmados.

En el plano metropolitano, las acciones para mejorar el servicio podrían contemplar tres frentes: el primero tiene que ver con la sensibilización de la población sobre el manejo adecuado de los residuos sólidos en las viviendas y negocios; el segundo tiene que ver con el establecimiento de reglas y normas adecuadas que contribuyan a mejorar y ampliar las labores de las empresas concesionarias; y el tercero se relaciona con el fortalecimiento de los ayuntamientos para facilitar las labores de las empresas durante los periodos de contingencia.

En general, estas acciones y la fuerte tendencia a establecer un relleno sanitario metropolitano requerirían homologar las leyes y reglamentos municipales para permitir una mayor autonomía y toma coordinada de decisiones dentro de esta zona metropolitana en materia de recolección y disposición final de los residuos sólidos.

### 4.3. Conclusiones y recomendaciones de la Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta

En la Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta se cuenta con capacidades funcionales desarrolladas para la organización y la gobernanza municipales en materia de rendición de cuentas y gasto. Sobresalen en ambos municipios los mecanismos de control destinados a la gestión municipal (particularmente en materia presupuestal) y los procesos de rendición de cuentas. Asimismo, en los dos ayuntamientos fue posible observar la existencia de funcionarios con un amplio conocimiento y experiencia en la gestión pública municipal.

En materia de capacidades técnicas para la metropolitización, el principal obstáculo que se presenta en esta zona es su carácter interestatal, ya que si bien es considerada una zona metropolitana desde 2000 y cuenta con recursos del fondo metropolitano desde 2010, en la práctica han sido los gobiernos estatales y no los municipales los que ejercen los recursos. La zona cuenta con un consejo metropolitano creado en 2010, mismo que no ha tenido continuidad debido a las limitaciones que enfrentan los ayuntamientos respecto a la toma de decisiones y la coordinación de programas por encontrarse en dos estados distintos. Así, la mayor parte de la coordinación metropolitana se da en el orden estatal de gobierno.

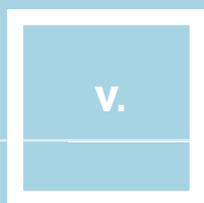
En materia de planeación existe documentación pertinente para el desarrollo de la metrópoli, como el “Convenio de coordinación para planear y regular conjuntamente el desarrollo urbano y regional sustentable en los municipios conurbados de Puerto Vallarta del estado de Jalisco y Bahía de Banderas del estado de Nayarit”, y el “Programa de ordenamiento de la zona metropolitana interestatal Puerto Vallarta - Bahía de Banderas”. Sin embargo y de acuerdo con el punto de vista de los funcionarios de estos dos municipios, al convenio no se le ha dado seguimiento y el programa no ha sido un referente para la toma de decisiones y no se ha actualizado.

Por su parte y en cuanto al financiamiento metropolitano, de manera reciente todos los recursos del fondo se han aplicado en la construcción de la vialidad Federación que une a ambos municipios a uno y otro lado del río Ameca, la cual no ha sido finalizada en el lado de Puerto Vallarta por algunos problemas de asentamientos humanos. En este sentido, poco se ha hecho por emprender otro tipo de proyectos que le den mayor carácter metropolitano a esta zona, sobre todo a partir de diagnósticos que ya se tienen sobre los rubros en los que habría que trabajar, tales como la clasificación homogénea de los usos de suelo (a partir de un código), el mejoramiento de la conectividad terrestre y el transporte público intermunicipal. Destaca el hecho de que si bien ambos municipios cuentan con las capacidades necesarias para llevar a cabo el monitoreo y la evaluación de la gestión municipal y de las acciones previstas en sus respectivos planes de desarrollo, en materia metropolitana ello no se ha ejercido debido a que son actividades realizadas por los estados.

Además de la vocación turística de esta zona, los alcaldes también consideraron que los temas de conservación del medio ambiente, la regularización de la tierra, el establecimiento de códigos urbanos comunes, la seguridad pública y la movilidad y el transporte público eran susceptibles de metropolitanizarse. Además, es en esta zona donde se observan las mayores capacidades y recursos para la prestación de los servicios públicos municipales bajo estudio, si bien en ambos municipios se consideró que los actuales recursos para la limpieza y mantenimiento de calles, parques y jardines resultan insuficientes. En materia de metropolitanización, los funcionarios municipales consideraron que es viable llevarla a cabo en el servicio de ordenamiento territorial y medio ambiente,

aunque la principal preocupación es la elaboración de una normativa conjunta que la vuelva factible. También consideraron importante analizar la metropolitanización del servicio de recolección y disposición de los residuos sólidos, pero ello requiere sortear una serie de obstáculos legales derivados de la existencia de concesiones en el servicio y de convenios ya firmados.

A partir de estos hallazgos, la principal recomendación es emprender un esfuerzo de coordinación intergubernamental entre los estados de Nayarit y Jalisco con los municipios de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas. Para ello se puede instalar una mesa de coordinación (o aprovechar los mecanismos que ya han existido para este efecto) que involucre a los cuatro entes gubernamentales, y convocada, en un inicio, por una entidad federal (como la Secretaría de Turismo) o un organismo de la sociedad civil o empresarial, con el objetivo de acercar los intereses comunes que existen en la zona e iniciar un diálogo que coloque los instrumentos para avanzar en la coordinación metropolitana.



# Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones para la  
metropolitanización en los gobiernos locales de  
Jalisco

La vida metropolitana se ha vuelto una realidad en muchos conglomerados urbanos del país, independientemente de los esquemas existentes a nivel institucional. Sin embargo, son justamente los arreglos institucionales los que pueden facilitar o inhibir que el desarrollo de una metrópoli posibilite las mejores condiciones de vida para sus habitantes. En ciudades grandes como el Área Metropolitana de Guadalajara las autoridades estatales y de los municipios que conforman dicha área se encuentran, la mayoría de las veces, a contracorriente en la gestión de los problemas que se presentan en la urbe. La situación se complica ante la falta de consolidación de los mecanismos institucionales y de planeación y financiamiento existentes en materia de gestión metropolitana.

Esta experiencia puede resultar reveladora para otras ciudades del estado de Jalisco. En los tres casos incluidos en este estudio, las áreas urbanas de Ocotlán, Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta no presentan la extensión de las problemáticas que aquejan al Área Metropolitana de Guadalajara. Pero ello no quiere decir que no existan problemas propios del crecimiento urbano que se ha suscitado en estas ciudades durante los últimos años y que, en algunos casos, son compartidos por todos los municipios de estas zonas. Al mismo tiempo, todas ellas se encuentran ante una oportunidad inmejorable para empezar a trazar un destino metropolitano común, a través del aprovechamiento de capacidades que se encuentran presentes en los municipios de forma individual y que convendría potenciar a una escala mayor.

En este sentido, los principales hallazgos de este estudio dan cuenta de los problemas y oportunidades ante los que se encuentran las zonas metropolitanas de Ocotlán, Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta. Uno de los más reveladores tiene que ver con el hecho de que los municipios de las tres zonas presentaron capacidades institucionales adecuadas para la gestión relacionada con el ejercicio del gasto y la rendición de cuentas (véase el cuadro 1 del anexo 1). Y si bien existen diferencias (algunas importantes) entre municipios con respecto a sus capacidades institucionales y financieras de provisión de servicios públicos municipales dentro de cada zona metropolitana, un factor común en todas ellas tiene que ver con la opinión positiva acerca de las ventajas que conllevaría realizar gestiones metropolitanas para uno o varios de los servicios públicos bajo análisis. En efecto, otro hallazgo importante del

estudio tiene que ver con la apertura existente entre los tomadores de decisión municipales con respecto a las potencialidades de la metropolitanización. Ello se vio de manera muy clara entre los alcaldes (véase el cuadro 3 del anexo 2), pero lo mismo puede decirse de muchos de los funcionarios públicos municipales responsables de la dotación de los distintos servicios.

Esto resulta relevante ya que en ocasiones se tiene la percepción de que los municipios presentan atrasos considerables e infranqueables para realizar actividades de gestión, planeación, programación, presupuestación y evaluación en materia de recursos públicos, por un lado, y de monitoreo, supervisión y transparencia de las acciones de gobierno, por el otro. Y si bien es cierto que no todos los municipios presentaron grados homogéneos de desarrollo en este tipo de actividades, lo que puede afirmarse es que en todos ellos se encontraron personas con capacidad para llevar a cabo procesos y rutinas en la mayoría de las tareas de gestión municipales.

Con esto no se quiere decir, desde luego, que no existan carencias importantes. También se observó la necesidad de cumplir varios requisitos para iniciar y lograr una metropolitanización efectiva. Dos de ellos son de tipo institucional y financiero, ya que en las tres zonas metropolitanas existen pendientes en este sentido que requieren atenderse para iniciar o consolidar las tareas de metropolitanización. El caso que requiere un mayor impulso es el de Ciudad Guzmán; al no estar considerada como zona metropolitana por parte de la federación, no tiene acceso a recursos provenientes del fondo metropolitano. Pero igualmente se requieren acciones dentro de las otras zonas. En el caso de Ocotlán se necesita reactivar la actividad de la planeación metropolitana y echar a andar instancias que todavía no existen, como la Junta de Coordinación Metropolitana. Y en el caso de Puerto Vallarta resulta muy importante que se reactiven las reuniones entre los estados de Nayarit y Jalisco y los municipios de Bahía de Banderas y Puerto Vallarta para diseñar esquemas que posibiliten que estos municipios cuenten con mayor autonomía y capacidad de decisión en materia de gestión metropolitana (véase el cuadro 2 del anexo 1). En efecto, si algo comparten las tres zonas metropolitanas en materia de capacidades técnicas para la gestión metropolitana es el reconocimiento de que ésta no solo requiere de planeación e instituciones, sino también de

recursos financieros que permitan instalar capacidades institucionales y de infraestructura que no están necesariamente presentes en todos los municipios de las tres zonas metropolitanas

Con todo, este marco de capacidades institucionales presenta una oportunidad. Revela que, en mayor o menor medida, al interior de cada municipio existen personas, normas y procesos que podrían adaptarse para llevar a cabo tareas relacionadas con la institucionalización, la planeación, el financiamiento y la evaluación de una gestión de corte metropolitano. Para ello se requerirían esfuerzos en al menos tres sentidos. En primer término, resultaría importante que un ente de gobierno ejerciera un liderazgo que impulsara las acciones de institucionalización y consolidación metropolitanas que están aún pendientes de llevarse a cabo (podría ser un municipio o una entidad del gobierno estatal). En el caso de Puerto Vallarta el reto tendría que abordarse de una manera particular por el hecho de ser una zona metropolitana interestatal. En tal sentido, una agencia federal que asumiera la tarea de continuar con los esfuerzos de metropolitanización o una mesa de coordinación integrada por los gobiernos de Nayarit y Jalisco y los municipios de Bahía de Banderas y Puerto Vallarta, que asumiera dicho rol, podría ser el primer paso para que en el mediano plazo se contara con las instituciones necesarias para una vida metropolitana.

En segundo término, sería relevante visualizar las acciones o los servicios públicos que en cada zona resultan más relevantes para la metropolitanización, y tomarlos como un incentivo que motive las gestiones necesarias para llevarla a cabo. A través del presente estudio se pudo corroborar la viabilidad de ello en algunos de estos servicios. Por ejemplo, en el caso de la Zona Metropolitana de Ocotlán existe acuerdo entre los funcionarios públicos municipales acerca de la posibilidad de metropolitanizar el servicio relativo a la disposición final de los residuos sólidos.

En la Zona Metropolitana de Ciudad Guzmán se constató la viabilidad de una gestión metropolitana relativa al servicio de limpieza y mantenimiento de parques y jardines. Y en la Zona Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta hay consenso entre funcionarios sobre la importancia de establecer una normatividad conjunta que vuelva factible la metropolitanización de distintos servicios relacionados con el ordenamiento territorial y el medio ambiente (véase el cuadro 4 del anexo 2). Además, en

todas las zonas metropolitanas existen servicios adicionales a los incluidos en este estudio que resultan susceptibles de metropolitanizarse, de acuerdo con la opinión de los propios alcaldes. Destaca el tema de la conectividad entre los municipios de todas las zonas, el cual es visto como un asunto metropolitano de relevancia especial por los problemas de movilidad y transporte que ya se perciben en ellas (véase el cuadro 3 del anexo 2).

Finalmente, en el caso de los servicios públicos municipales resultaría importante no solo implantar los planes y las agencias requeridas para una gestión metropolitana, sino disponer de los recursos financieros que la vuelvan operativa dentro del contexto de cada zona. Es verdad que ello depende, en buena medida, del tipo de servicio público que haya sido considerado como más factible para iniciar una gestión metropolitana. Pero independientemente del servicio de que se trate, no se concibe una realidad metropolitana de largo plazo sin recursos o un presupuesto que la sustente en el corto y mediano plazo.





VI.

# Fuentes de información

## Artículos, libros y documentos

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
2. Andersson, Mats (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Bonn y Eschborn, Alemania: GIZ, UN-Habitat.
3. Ayuntamiento Municipal de Bahía de Banderas (2014). Plan de Desarrollo Municipal Bahía de Banderas. Ayuntamiento Municipal de Bahía de Banderas.
4. Cabrero Mendoza, Enrique (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, Vol. 13, No. 3, pp. 753-784.
5. Coneval (2010). Pobreza a nivel municipio 2010. Recuperado a partir de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>
6. Gobierno del Estado de Nayarit (2011). Regiones Nayarit. Tepic: Gobierno del Estado de Nayarit. Recuperado a partir de <http://www.nayarit.gob.mx/estado/regiones.asp>.
7. IIEG (2015a). Gómez Farías. Diagnóstico del municipio. Guadalajara: Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), Gobierno del Estado de Jalisco.
8. IIEG (2015b). Jamay. Diagnóstico del municipio. Guadalajara: Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), Gobierno del Estado de Jalisco.
9. IIEG (2015c). Ocotlán. Diagnóstico del municipio. Guadalajara: Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), Gobierno del Estado de Jalisco.
10. IIEG (2015d). Poncitlán. Diagnóstico del municipio. Guadalajara: Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), Gobierno del Estado de Jalisco.
11. IIEG (2015e). Puerto Vallarta. Diagnóstico del municipio. Guadalajara: Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), Gobierno del Estado de Jalisco.
12. IIEG (2015f). Zapotiltic. Diagnóstico del municipio. Guadalajara: Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), Gobierno del Estado de Jalisco.
13. IIEG (2015g). Zapotlán El Grande. Diagnóstico del municipio. Guadalajara: Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), Gobierno del Estado de Jalisco.
14. INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Recuperado a partir de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>.
15. INEGI (1990). Censo de Población y Vivienda 1990. Recuperado a partir de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>.
16. INEGI (1970). Censo de Población y Vivienda 1970. Recuperado a partir de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>.
17. Meza, Oliver, et al. (2016). *Políticas públicas metropolitanas. Lecciones del ensayo hecho en el Área Metropolitana de Guadalajara*. México: CIDE, ONU-Habitat.
18. Osorio, Efrén (2014). *Guadalajara's pathway towards metropolitan governance: A tale of reforms and institutions*. Berlín: The Hertie School of Governance.
19. Piovani, Juan Ignacio (2007). La entrevista en profundidad, en Marradi, Alberto, Néida Archenti y Juan Ignacio Piovani. *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé Editores.
20. Serna de la Garza, José María (2010). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
21. Subseplan (2013a). Plan de desarrollo de la región Sur 2015-2025. Guadalajara: Subsecretaría de Planeación y Finanzas de Jalisco (Subseplan).
22. Subseplan (2013b). Plan de desarrollo de la región Ciénega 2015-2025. Guadalajara: Subsecretaría de Planeación y Finanzas de Jalisco (Subseplan).
23. Subseplan (2013c). Plan de desarrollo de la región Costa-Sierra Occidental 2015-2025. Guadalajara: Subsecretaría de Planeación y Finanzas de Jalisco (Subseplan).
24. UNDP (2008a). *Nota de práctica del PNUD: Desarrollo de capacidades*. Nueva York: UNDP.
25. UNDP (2008b). *Nota de práctica del PNUD: Diagnóstico de capacidades*. Nueva York: UNDP.

26. UNDP (2008c). *Capacity Assessment Methodology. User's Guide*. Nueva York: UNDP.
27. UN-Habitat (2015). *Urban Solutions*. Nairobi: UN-Habitat.
28. USAID (2016). Índice de fortaleza de las *capacidades municipales* para la prevención de la violencia. Segunda edición. México: USAID.

Juan Manuel García Pérez

Guillermo López Murillo

#### **Municipio de Zapotlán el Grande, Jalisco:**

Alberto Esquer Gutiérrez

Bernardo Rodríguez Muñoz

Carlos Agustín de la Fuente Gutiérrez

Mariela Álvarez Larios

Óscar Velasco Romero

Alejandro Sánchez Aldana Delgado

Francisco Daniel Vargas Cuevas

Raymundo Flores Alcantar

#### **Municipio de Zapotiltic, Jalisco:**

René Santiago Macías

José Vargas Sedano

Orlando Agustín Legorreta González

José Luis Anguiano Luis Juan

Ramiro Martínez Ramírez

José Feliciano García Magaña

Armida Arellano Santiago

Rubén Victorio Salvador

Raúl García Magaña

#### **Municipio de Gómez Farías, Jalisco:**

Jaime Ríos Arias

Miguel Ángel Álvarez de la Cruz

Rogelio Rafael Feliciano

Luis Salvador Sixto Ignacio

Hipólito Sánchez Gaviño

Andrés Domínguez Bernabé

Antonio Valeriano Ramírez

## **Personas entrevistadas**

#### **Municipio de Ocotlán, Jalisco:**

Paulo Gabriel Hernández Hernández

Magdiel Gómez Muñiz

Gerardo Luna Buenrostro

Miguel Ángel Robles Limón

Jesús Martínez Navarro

#### **Municipio de Poncitlán, Jalisco:**

Juan Carlos Montes Johnston

Jesús Méndez Castellanos

Fernando Vargas Durán

Sandra Nápoles Aguilar

Juan Pablo Torres de la Torre

Eduardo Santillán Durán

Martín Omar González Salgado

#### **Municipio de Jamay, Jalisco:**

Juan Luis Aguilar García

Cesar Celestino Molina Sahagún

Jorge Santana Méndez

Alonzo Gutiérrez Ortega

Arturo López Hernández

Pedro Rivera López

**Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco:**

Arturo Dávalos Peña

Ricardo René Rodríguez Ramírez

Adrián Naranjo Castellanos

Juan Manuel Macedo Ramírez

Oscar Alfredo Montiel Cervantes

Rodolfo Domínguez Monroy

**Municipio de Bahía de Banderas, Nayarit:**

Víctor Reynoso Gallegos

José Carlos Jacob Cortés Ledezma

Gustavo Curiel Flores



vii.

## Anexo 1.

Matrices de comparación de las capacidades institucionales para la metropolización de la rendición de cuentas y el gasto

**Cuadro 1. Capacidades funcionales de las zonas metropolitanas según las dimensiones de la gobernanza metropolitana**

Capacidades funcionales	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
<b>Institucionalidad metropolitana</b>			
Participación de actores involucrados	<p>Los municipios cuentan con las capacidades necesarias para involucrar a la sociedad civil de forma activa en la rendición de cuentas y el gasto público, sobre todo a partir de direcciones y departamentos enfocadas en promover la transparencia.</p>	<p>En los tres municipios se desarrollaron mecanismos para incluir a la población y a las direcciones de los ayuntamientos en la formulación de los planes y políticas municipales. En Gómez Farías se manifestó la necesidad de mejorar dichos mecanismos, mientras que en Zapotlán el Grande se apuesta por institucionalizar los procesos de participación.</p> <p>Los tres municipios cuentan con la capacidad para la rendición de cuentas y lo que implica en cuanto a documentación de los procesos de gestión y la integración de indicadores para la rendición de cuentas horizontal.</p>	<p>Los dos municipios que integran la ZMIPV tienen la capacidad funcional para desarrollar mecanismos y construir consensos que aseguren la participación de los actores involucrados en la definición de las políticas municipales, la actualización de los reglamentos y el monitoreo y la evaluación de los planes.</p>
Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato	<p>Los tres municipios demuestran capacidades para establecer un diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato en materia institucional, relacionado con las políticas de rendición de cuentas y gasto, a partir de las demandas y necesidades de la población.</p> <p>Los tres municipios están alineados a los procesos de transparencia, rendición de cuentas, participación activa de la ciudadanía y evaluaciones constantes, lo que permite priorizar las acciones de forma equitativa.</p> <p>Los municipios tienen, también, una visión clara sobre cómo enmarcar, gestionar e interpretar análisis integrales del entorno de los mecanismos de rendición de cuentas para fomentar horizontalidad, aunque con enfoques diferentes; en Poncitlán se procura sensibilizar a los funcionarios públicos e impulsar la participación en los procesos de planeación, mientras que en Jamay el enfoque está orientado a cumplir con las regulaciones y reglamentaciones en materia de rendición de cuentas, transparencia y planeación municipal.</p>	<p>Los tres municipios cuentan con las capacidades para gestionar un análisis integral del marco legal de las políticas públicas y de los mecanismos de rendición de cuentas, de manera alineada con los ordenamientos legales y en la búsqueda constante para actualizarlos y cumplir con los criterios de INAFED.</p> <p>Asimismo, los tres municipios cuentan con la capacidad de crear visiones institucionales para la elaboración de políticas y de mecanismos de rendición de cuentas, aunque con prioridades distintas.</p>	<p>En cuanto al diagnóstico de la situación y definición de mandato en materia institucional, se observaron capacidades robustas en ambos municipios; existe una buena gestión del marco legal y las políticas públicas, además de capacidades bien establecidas para crear una visión de políticas y mecanismos justos y equitativos.</p> <p>Las capacidades para enmarcar y gestionar e interpretar un análisis integral del entorno de los mecanismos de rendición de cuentas son distintos en cada gobierno municipal; en Puerto Vallarta están orientados a dar una respuesta efectiva a la demanda ciudadana, mientras que en Bahía de Banderas se alinean a lo establecido por la CONAC.</p> <p>Ambos municipios cuentan con instancias con mecanismos robustos de rendición de cuentas, como la contraloría social en Puerto Vallarta y la dirección de contraloría y desarrollo administrativo en Bahía de Banderas.</p>

Capacidades funcionales	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
Formulación de políticas y estrategias para la operación	Los municipios han llevado a cabo acciones en materia de desarrollo y gestión de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y alineamiento de la acción pública a los planes de desarrollo municipal, los cuales están a su vez alineados a los ordenamientos de los programas federales.	Los tres municipios cuentan con las capacidades necesarias para desarrollar mecanismos que provean referentes tanto para la operación del desarrollo municipal como para asegurar la formulación de estrategias claras y transparentes, orientadas a atender las demandas de la ciudadanía.	<p>Ambos municipios cuentan con capacidades para desarrollar políticas y mecanismos que se constituyan en un referente para la operación.</p> <p>En cuanto a la existencia de capacidades para desarrollar mecanismos de rendición de cuentas que aseguren la formulación de políticas claras y transparentes, se reconoció que los dos municipios cuentan con dichas capacidades.</p>
Presupuestar, gestionar e implementar	<p>Los tres municipios cuentan con las facultades y el personal para presupuestar gestionar e implementar distintas políticas municipales; sin embargo, enfrentan dificultades para adecuar el presupuesto a las demandas específicas de los ayuntamientos.</p> <p>Cuentan con direcciones o departamentos para desarrollar, gestionar y hacer cumplir mecanismos de rendición de cuentas.</p>	Se observaron capacidades para el desarrollo de políticas y mecanismos que promuevan un acercamiento hacia la presupuestación y la implementación, sobre todo en Zapotlán el Grande y Zapotiltic, donde han implementado modelos de presupuestación basados en resultados y modelos de gestión basados en indicadores, respectivamente.	<p>Ambos municipios cuentan con capacidades para el desarrollo de políticas y mecanismos que promuevan un acercamiento hacia la presupuestación y la implementación, a partir de la existencia de un equipo de personas capacitado para estas tareas.</p> <p>Igualmente, en los dos municipios se cubre el ciclo de gestión para la adecuada rendición de cuentas y se siguen procedimientos de carácter integral.</p>
Evaluar	En los tres municipios existen capacidades para llevar a cabo políticas y mecanismos para realizar actividades de monitoreo y evaluación sobre el ejercicio de la función pública; Jamay ha demostrado tener mayores avances debido a la capacidad de gestión de los mecanismos de rendición de cuentas.	En los tres municipios se reconoció que se cuenta con la capacidad para desarrollar mecanismos para el monitoreo y la evaluación, aunque Gómez Farías es el municipio que presenta menores avances.	Ambos municipios cuentan con capacidades para desarrollar mecanismos para el monitoreo y la evaluación; en Puerto Vallarta se cuenta con una instancia responsable de estas tareas y en Bahía de Banderas se cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación de la aplicación de los recursos públicos para la transparencia y la rendición de cuentas que ha sido reconocido por la SHCP, ocupando el sexto lugar nacional en este rubro.
Planeación metropolitana			
Participación de actores involucrados	Los tres municipios cuentan con la capacidad de involucrar a las dependencias municipales y a los sectores de la sociedad civil competentes en los procesos de planeación municipal. Existen también antecedentes exitosos de planeación territorial con AIPROMADES.	Los tres municipios muestran capacidades para desarrollar planes y programas que aseguren la participación, la cual debe partir (según lo observado) de las demandas de la ciudadanía.	Los dos municipios tienen procesos que garantizan la participación tanto de los funcionarios como de la ciudadanía. En Puerto Vallarta a través de enlaces ciudadanos y en Bahía de Banderas a través de la participación de diversos consejos.

Capacidades funcionales	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato	Los tres municipios tienen las capacidades necesarias para gestionar un análisis integral de los planes y programas municipales, aunque con dinámicas particulares en cada uno. En Ocotlán y Poncitlán los procesos tienden a ser más centralizados, y en Jamay existe una mayor coordinación al interior del ayuntamiento.	En los tres municipios de la ZMCG se tiene claridad para gestionar un análisis integral de la planeación y la programación de sus respectivos municipios. En Zapotlán el Grande y Zapotiltic se han realizado diagnósticos con el fin de reconocer las problemáticas más relevantes como un punto de partida para los planes y programas municipales.  Asimismo, existe una visión propia para la planeación y la programación ya que se evidencia que las dinámicas sociales y económicas en la ZMCG exigen procesos de planeación y programación conjunta.	En ambos municipios se han desarrollado capacidades para gestionar análisis integrales de los planes y programas; además, se cuenta con procesos de consulta ciudadana para la elaboración de éstos en los que participan funcionarios de todas las áreas en el diagnóstico, propuesta y puesta en marcha. También existe una visión para la planeación y la programación que no se queda únicamente en los planes de desarrollo municipal, sino que se incorporan programas con enfoque en el turismo.
Formulación de políticas y estrategias para la operación	En los tres municipios los planes y programas constituyen referentes importantes para la operación, aunque con distintos matices; en Ocotlán se han centrado en asegurar la prestación efectiva de los servicios públicos básicos; en Poncitlán el enfoque es la sensibilización de los servidores públicos, adecuar las reglamentaciones del ordenamiento urbano y tomar en cuenta los factores socioculturales. En Jamay, la planeación es el eje rector de todas las acciones en el municipio.	Se reconoció que los planes de desarrollo municipal son un importante referente para la operación en cada uno de los municipios.	En ambos municipios se reconoce que los planes y programas son un referente constante para la operación. En el caso de Puerto Vallarta, los programas derivados de la planeación son el modelo de gestión, mientras que en Bahía de Banderas la planeación contempla acciones y programas en el largo plazo (20 años) y constituyen un referente cotidiano de la acción pública.
Presupuestar, gestionar e implementar	Ocotlán y Jamay cuentan con la capacidad de desarrollar una planeación asociada a la presupuestación en las direcciones o departamentos; lo cual, en Poncitlán representa un reto, ya que la planeación relacionada con el presupuesto se encuentra centralizada.	Los tres municipios llevan a cabo funciones para desarrollar planes y programas que se acerquen a la presupuestación e implementación, aunque con diferentes enfoques.  En el caso de Zapotlán el Grande el presupuesto está orientado a resultados, en Zapotiltic se ha procurado asegurar un proceso de gestión basado en indicadores y en Gómez Farías no se cuenta con el personal capacitado para desarrollar los planes y programas adecuados.	Los municipios cuentan con las capacidades e instrumentos adecuados para trasladar las propuestas de sus planes y programas a acciones concretas dentro de los presupuestos.

Capacidades funcionales	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
Evaluar	En los tres municipios se cuenta con las capacidades necesarias para la evaluación y el monitoreo en materia de planeación; el caso más destacado es el de Jamay, donde se tiene claridad respecto a los mecanismos necesarios y los resultados que se requieren para la tarea. Hay que resaltar la cultura de monitoreo que existe en los tres municipios a partir de los ejercicios realizados por el INAFED.	Zapotlán el Grande y Zapotiltic consideran algunas acciones y programas para el monitoreo y la evaluación de los programas que se ejecutan en ambos municipios. En el caso de Gómez Farías, no se han desarrollado estas capacidades debido a la carencia de personal capacitado.	En ambos municipios se pudieron observar capacidades para desarrollar programas para el monitoreo y la evaluación. En Puerto Vallarta se generó un tablero de control que permite dar seguimiento a las acciones y en Bahía de Banderas las labores se llevan a cabo a partir de los instrumentos generados por la CONAC.
<b>Financiamiento metropolitano</b>			
Participación de actores involucrados	En los tres municipios resulta notoria la necesidad de involucrar a los actores fuera del gobierno y de que participen durante los procesos de elaboración de los presupuestos.	Zapotlán el Grande y Gómez Farías están tomando parte en la implementación de programas que contemplan la inclusión de la población en algunas de las decisiones que se toman en sus municipios a través del presupuesto participativo. En el caso de Zapotiltic, se han enfocado a escuchar las necesidades de la población, aunque no necesariamente exista un involucramiento de la misma en los procesos de planeación.	Ambos municipios cuentan con las capacidades necesarias para desarrollar presupuestos que aseguren la participación de los actores involucrados. Puerto Vallarta ha generado condiciones apropiadas para que la población se involucre en el desarrollo y la ejecución del presupuesto, mientras que en Bahía Banderas se crearon mecanismos que aseguran la eficiencia del presupuesto con que cuenta el municipio, orientados a la atención de las necesidades de la población mediante diversos instrumentos.
Diagnóstico de la situación y definición de visión y mandato	El abordaje del presupuesto de forma integral en los municipios es muy complejo ya que existen visiones muy diversas que no permiten generar capacidades claras para gestionar un análisis integral del presupuesto. En donde existe mayor claridad es en la visión que se tiene para el desarrollo e implementación del presupuesto (con la posible excepción de Poncitlán).	Zapotlán el Grande y Zapotiltic cuentan con una visión clara de cómo gestionar y hacia dónde orientar el desarrollo, la ejecución y la evaluación de la planeación del presupuesto, una situación muy diferente a la de Gómez Farías donde no se cuenta con el personal capacitado y los recursos económicos suficientes para desarrollar la planeación del presupuesto.	En ambos municipios existen capacidades para gestionar y realizar análisis integrales del presupuesto, dándose un seguimiento continuo del presupuesto con que cuentan. Igualmente, se identifica con claridad la estructura presupuestal y el porcentaje que se destina a cada rubro.  Ambos municipios tienen visiones claras en relación con lo que deben enfrentar para mejorar las condiciones de desarrollo y los presupuestos que se requieren para ello.

Capacidades funcionales	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
Formulación de políticas y estrategias para la operación	Los tres municipios cuentan con las capacidades necesarias para desarrollar presupuestos que provean un referente para la operación. En Ocotlán dicho referente es la tesorería municipal; en Poncitlán está en la presidencia municipal y el cabildo; y en Jamay es la dirección de planeación para el desarrollo y la contraloría municipal.	En este aspecto, nuevamente Zapotlán el Grande y Zapotiltic dan cuenta del desarrollo de las capacidades necesarias para la formulación de políticas y estrategias para la operación. Sin embargo, en Gómez Farías el desarrollo de estas funciones es una tarea pendiente en el municipio.	Los dos municipios cuentan con capacidades para que la formulación de políticas y estrategias se apoye en el presupuesto. En Puerto Vallarta existe un monitoreo cercano por parte de la tesorería hacia el gasto ejercido en los programas operativos de cada dependencia; mientras que en Bahía de Banderas existen varios puntos de control que permiten realizar una conexión adecuada entre lo que se presupuesta y lo que se gasta en la operación municipal, a partir de lo establecido por la CONAC.
Presupuestar, gestionar e implementar	Los tres municipios cuentan con la capacidad de entrelazar el desarrollo del presupuesto a una estrategia de implementación, aunque por distintas vías.	En los tres municipios se observan capacidades para desarrollar presupuestos que favorezcan la implementación de programas, aunque por distintas vías como se mencionó anteriormente.	Los dos municipios cuentan con capacidades para conectar el presupuesto con la implementación; en Vallarta a través de un tablero de control y en Bahía de Banderas en función del sistema de indicadores de la CONAC.
Evaluar	Los tres municipios muestran capacidad para desarrollar presupuestos encaminados al monitoreo y la evaluación en materia de financiamiento; el caso de Ocotlán es el más sobresaliente.	Zapotlán el Grande y Zapotiltic llevan a cabo la evaluación y el monitoreo de los programas y las acciones que se realizan, y cuentan con una partida específica que permite realizar la tarea de forma adecuada. En el caso de Gómez Farías aún no se cuenta con la capacidad humana y financiera para llevar a cabo dichos procesos.	Ambos municipios realizan actividades de monitoreo y evaluación en varias etapas de la gestión pública municipal, mismas que están soportadas en sus respectivos presupuestos municipales.

**Cuadro 2. Capacidades técnicas de las zonas metropolitanas según las dimensiones de la gobernanza metropolitana**

Dimensiones de la gobernanza metropolitana	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
Institucionalidad metropolitana	<p>Existe un Consejo Metropolitano en el cual intervienen los tres municipios y el Gobierno del Estado de Jalisco, en el cual se establecen acuerdos regulados por la Ley de Coordinación Metropolitana, el Código Urbano del Estado de Jalisco y las Reglas de operación del fondo metropolitano. Además, los tres municipios consideran relevante establecer un instituto de planeación metropolitana, en el que participen los diferentes sectores sociales presentes en los municipios.</p> <p>La ZMO ha obtenido recursos del fondo metropolitano federal en los últimos cuatro años, los cuales han sido destinados a propósitos diversos que no necesariamente se encuadran en un enfoque metropolitano, ya que cada municipio tiene la libertad de decir en qué invierte el monto que se le proporciona.</p> <p>El Congreso del Estado de Jalisco no ha dado el reconocimiento de región metropolitana a los tres municipios de esta zona.</p>	<p>La ZMCG no cuenta con instituciones metropolitanas formales; al respecto, Zapotlán el Grande es el municipio que ha mostrado mayor interés en que se avance hacia un esquema metropolitano, ya que en la actualidad la ZM sólo está reconocida por el Congreso del Estado de Jalisco; debido a ello, se han realizado reuniones de trabajo entre las autoridades y los funcionarios públicos de los tres municipios.</p> <p>Los tres municipios tienen claridad en que la formalización de la metrópoli es un asunto que se requiere dada la problemática común que enfrentan en diferentes aspectos: requerimientos de infraestructura para mejorar la conectividad terrestre, un transporte urbano metropolitano, la gestión de los procesos de ordenamiento urbano, ecológico y territorial que unifique criterios y normas, el manejo integral y sustentable de los recursos naturales, entre otros.</p>	<p>La ZMIPV cuenta con un Consejo Metropolitano creado en 2010 el cual no ha tenido continuidad debido a las limitaciones que enfrentan los ayuntamientos respecto a la toma de decisiones y la coordinación de programas por encontrarse en dos estados distintos. Así, la mayor parte de la coordinación metropolitana se da en el orden estatal de gobierno.</p> <p>Se requiere modificar el marco legal para que los estados permitan a los municipios conformarse como metrópoli. Los ayuntamientos sostienen reuniones continuas para homologar las acciones con financiamiento municipal pero que tienen influencia inter-municipal.</p>
Planeación metropolitana	<p>Los tres municipios cuentan con capacidades bien implantadas para realizar procesos de planeación, en los cuales participan los diferentes sectores presentes en los municipios.</p> <p>Las experiencias de planeación conjunta han sido más acotadas ya que aún no existe un instituto de planeación metropolitana, a pesar de la disposición y las capacidades con que cuentan los municipios al respecto.</p>	<p>Los municipios cuentan con las capacidades necesarias para realizar procesos de planeación al interior de cada uno de los municipios que integran la ZMCG; sin embargo, las oportunidades de planeación conjunta metropolitana son muy pocas.</p> <p>Actualmente, Zapotlán cuenta con una oficina de desarrollo metropolitano, la cual ha emprendido esfuerzos de planeación metropolitana con el acopio de información y el inicio de algunos diagnósticos de corte metropolitano.</p> <p>Existe un claro entendimiento entre los integrantes de los gabinetes para llevar a cabo procesos de planeación conjunta, y se considera que las limitaciones para acelerar la elaboración de planes y programas están condicionadas por el entendimiento político y el avance que se tenga en los procesos legislativos en el ámbito federal.</p>	<p>Se cuenta con capacidades adecuadas para desarrollar y gestionar planes y programas en sus respectivos municipios, y ambos cuentan con diferentes instrumentos de planeación que son aplicados. Sin embargo, pertenecer a estados distintos ha dificultado la planeación conjunta. El único plan metropolitano que existe no está vigente y no se aplica.</p> <p>Con todo, hay una visión conjunta para la planeación y la programación. Se está creando una comisión inter-municipal para regular las normas y procesos de certificación de la gestión administrativa, misma que podría encargarse de homologar códigos, normas y procesos de zonificación.</p>

Dimensiones de la gobernanza metropolitana	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
Financiamiento metropolitano	<p>Se ejecutan recursos del fondo metropolitano desde hace cuatro años, cuya coordinación se realiza en el seno del Consejo Metropolitano de la zona.</p> <p>Son parte del esquema de financiamiento de AIPROMADES, organismo público descentralizado de alcance regional.</p>	<p>No se cuenta con acceso a recursos del fondo metropolitano, y debido a ello los municipios se plantean aportar dos por ciento de sus ingresos para crear un instituto de planeación metropolitana que lleve a cabo un plan de desarrollo metropolitano, si bien en el municipio de Zapotiltic consideran elevada esta cifra.</p> <p>Resulta factible desarrollar las capacidades técnicas para elaborar y gestionar un presupuesto metropolitano en el momento en que se cuente con recursos. Para ello, el paso más importante será la creación de un plan metropolitano pertinente con el cual se tenga claridad sobre las acciones y roles que se deben llevar a cabo para hacer frente a las problemáticas comunes de esta zona.</p>	<p>La ZMIPV recibe recursos del fondo metropolitano desde 2010, los cuales son ejercidos por los gobiernos de los estados, situación que en ocasiones complica la ejecución de dichos recursos. Aún así, los municipios cuentan con capacidades para desarrollar y ejercer un presupuesto metropolitano y financiar proyectos propios en caso de que se requiera un trabajo conjunto para ello.</p>
Observancia / monitoreo social	<p>Los municipios cuentan con los recursos y capacidades humanas para realizar actividades de monitoreo y evaluación al interior de sus propios municipios, aunque consideran que el equipo de cómputo y el software que emplean no es el adecuado para llevar a cabo sus tareas satisfactoriamente.</p> <p>Aún no se cuenta con un sistema de monitoreo que refleje una coordinación inter-municipal en materia de observancia y evaluación metropolitana o de algún proyecto metropolitano.</p>	<p>Zapotlán el Grande y Zapotiltic cuentan con las capacidades necesarias para gestionar actividades de monitoreo y evaluación de los procesos y programas en sus respectivos municipios, situación que es un tanto diferente para Gómez Farías donde no se llevan a cabo de forma periódica. Sin embargo, las actividades de observancia y monitoreo en el plano metropolitano han sido limitadas debido a la falta de planes conjuntos.</p> <p>En todos los municipios se requiere contar con un soporte tecnológico adecuado.</p>	<p>Los dos municipios han desarrollado programas y cuentan con las capacidades necesarias para llevar a cabo el monitoreo y la evaluación de la gestión municipal y de las acciones previstas en sus respectivos planes de desarrollo. En materia metropolitana ello no se ha ejercido, ya que son los estados quienes lo llevan a cabo. Sin embargo, ambos municipios cuentan con el potencial para desarrollar capacidades técnicas de monitoreo y observancia en el futuro.</p>



VIII.

## Anexo 2.

Matrices de comparación de las capacidades institucionales para la metropolización de los servicios públicos municipales

**Cuadro 3. Abordaje general de las capacidades para la metropolitanización**

Pregunta	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
Entre los municipios, ¿existen problemas similares que necesitan o podrían abordarse efectivamente de manera conjunta?	Dentro de los municipios que conforman la zona metropolitana existe una opinión favorable hacia la metropolitanización de algunas de las acciones, programas y servicios con el objetivo de hacer más eficiente la labor que realizan en la actualidad. Algunos de ellos son: agua potable, residuos sólidos, vialidades, ordenamiento territorial, empleo, entre otros.	Existe una postura favorable hacia la metropolitanización de algunos servicios como la conectividad, la recolección y disposición de residuos sólidos, el impulso de los corredores económicos, entre otros. En Zapotiltic se reconoció que la metropolitanización debe fomentarse a través de una visión integral que considere la conservación del medio ambiente y priorice el ordenamiento territorial.	Debido a su localización geográfica, los municipios consideran que la metropolitanización de algunos servicios y programas es una tarea importante que debe considerar servicios como: transporte, conectividad, tenencia de la tierra, seguridad pública, conservación del medio ambiente, planeación, entre otros.
Para los municipios, ¿qué oportunidades existirían de ser más fuertes (p. ej. financiera), o más efectivos o eficientes, actuando juntos?	A nivel general, en los municipios se considera que una de las oportunidades para ser más fuertes es mejorar los servicios turísticos que se ofrecen en los municipios, sobre todo en el caso de Ocotlán y Jamay. Además, en Jamay se señaló que también es importante mejorar la cobertura de los servicios e infraestructura, así como la mejora de los sistemas productivos primarios.	Los municipios identificaron que las oportunidades para fortalecer al municipio deben considerar el ahorro y eficiencia en el gasto público, el mejoramiento de las acciones de conservación del medio ambiente, seguridad pública, obras públicas, mayor actividad turística y algunos servicios.	Según la experiencia positiva que se ha tenido con los programas conjuntos de difusión turística, se considera que es necesario impulsar la colaboración metropolitana en otros ámbitos como el fomento del desarrollo regional, el fortalecimiento de las cadenas productivas, la ampliación de estrategias de mercado, la planeación, la estandarización de procesos (códigos urbanos), entre otros.
¿Podrían las autoridades municipales ahorrar recursos públicos (ganar en eficiencia) a través de la gestión de la provisión conjunta de algún servicio público, en lugar de hacerlo individualmente?	En el ámbito metropolitano, se considera que sí es posible ahorrar recursos mediante la metropolitanización de algunos servicios, sobre todo en la recolección y disposición final de la basura, la seguridad ciudadana, la conservación del medio ambiente y el ordenamiento territorial, entre otros.	Se considera que la metropolitanización podría contribuir a generar algunos ahorros, siempre y cuando los municipios asuman la responsabilidad de los asuntos que les corresponden, de otra forma podría ser contraproducente para todos.	Se considera que los principales ahorros pueden generarse en la construcción de equipamiento urbano con capacidad regional (como el rastro, los rellenos sanitarios) y algunas vías de comunicación comunes.

Pregunta	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
¿Podría una agencia metropolitana abordar los problemas y oportunidades detectados? En caso afirmativo, ¿dicha agencia podría establecerse y ser dirigida por los municipios?	Los municipios consideran que es necesaria una agencia o instituto destinado a operar los servicios y ámbitos que pueden metropolitanizarse; de acuerdo con lo observado, lo más adecuado sería crear un instituto metropolitano de planeación que colabore de forma cercana con los ayuntamientos para generar soluciones coherentes con el territorio.	Se visualiza un instituto metropolitano como un órgano a través del cual pueda participar un equipo multidisciplinario con actores clave de cada municipio y externos.  El ayuntamiento de Gómez Farías considera que antes de integrar y reconocer formalmente el instituto es necesario trabajar en la integración metropolitana de los municipios.	Existe una figura metropolitana: la Comisión Intermunicipal para el Desarrollo Social y Económico de la ZMI de Puerto Vallarta, a través de la cual se han establecido mesas de diálogo en donde los municipios establecen lineamientos comunes para homologar los servicios que ofrecen y mejorar la planeación urbana y el ordenamiento territorial.  A pesar de lo anterior la figura no ha sido reconocida en el ámbito estatal ya que la ZMI está localizada entre dos estados. Al respecto, los municipios consideran que es necesario establecer leyes y reglamentos comunes que les permitan tomar decisiones y ejercer el presupuesto de forma autónoma, sin depender de los gobiernos estatales.
¿Podría una agencia de mayor nivel—p. ej. del gobierno estatal—abordar de mejor manera los problemas y oportunidades detectados?	La creación de una agencia estatal para operar y administrar los servicios metropolitanos no es la opción más adecuada ya que en los municipios se considera que las soluciones que se generan desde las dependencias estatales no son pertinentes.  Por esta razón se considera que las agencias estatales podrían fungir como asesoras.	Se considera que no es adecuado contar con una agencia en el ámbito estatal ya que el equipo metropolitano debe conocer las problemáticas locales a fondo, y en el orden estatal los procesos podrían detenerse o no llevarse a cabo como ha sucedido en otras ocasiones.	Existe una agencia estatal para la zona metropolitana; sin embargo, se considera que no funciona de forma eficiente.

**Cuadro 4. Diagnóstico de las capacidades institucionales para la gobernanza metropolitana de los servicios públicos de las zonas metropolitanas**

Tipo de diagnóstico	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
Ordenamiento territorial y medio ambiente			
Diagnóstico de la situación general de la prestación de servicios públicos	<p>La atención de los tres municipios en torno al territorio y el medio ambiente se centra en cumplir con la normativa existente y los procedimientos establecidos en ella; esto mismo ha generado que las acciones de conservación del medio ambiente sean de bajo impacto.</p> <p>En cuanto a los recursos para la prestación de servicios, sólo Poncitlán y Jamay han recibido financiamiento externo; sin embargo, se considera que los recursos son insuficientes, aunque se reconoce que el personal ha desarrollado una serie de capacidades que le permiten llevar a cabo su labor de forma adecuada.</p>	<p>En Zapotiltic y Gómez Farías existen dependencias diferentes para atender el ordenamiento territorial (direcciones de obras públicas) y del cuidado del medio ambiente (direcciones de ecología), aunque trabajan de manera muy vinculada. En Zapotlán el Grande ambos servicios se encuentran en la coordinación de gestión de la ciudad.</p> <p>Los recursos con que cuentan las dependencias provienen de los mismos ayuntamientos, salvo en el caso de Zapotiltic donde se reciben recursos económicos del CEAS y JIRCO para dos programas educativos.</p> <p>En todos los municipios se reconoce que los recursos económicos, humanos y tecnológicos son insuficientes; a pesar de ello, se considera que el personal tiene las capacidades técnicas adecuadas.</p>	<p>Los dos municipios cuentan con dependencias similares encargadas del ordenamiento territorial y el medio ambiente, cuyos servicios son prácticamente iguales.</p> <p>En cuanto a los recursos humanos tecnológicos y económicos, los funcionarios de ambos municipios consideran que son suficientes y adecuados para llevar a cabo las labores.</p>
Diagnóstico de las capacidades de prestación de los servicios públicos	<p>De acuerdo con los organigramas municipales, las direcciones y departamentos encargados de este servicio tienen un vínculo muy fuerte con la presidencia de cada uno de los municipios respectivos y las direcciones de planeación urbana, por ello son éstas las que rigen el quehacer en materia de ordenamiento territorial.</p> <p>En los tres municipios se cuenta con la capacidad para llevar a cabo procesos participativos en los cuales se involucre a la ciudadanía.</p> <p>Los tres municipios pertenecen a AIPROMADES, lo cual representa una experiencia valiosa que puede dar la pauta para la metropolitanización de los servicios de ordenamiento territorial y medio ambiente, la cual es considerada como una oportunidad para hacer más eficiente la labor de las direcciones.</p>	<p>Las direcciones involucradas tienen relaciones muy diversas con la presidencia de cada municipio y esquemas de participación de actores externos en diferentes niveles.</p> <p>Se observa que el nivel de capacidades dentro de cada municipio para la prestación de estos servicios es el adecuado.</p> <p>Se reconoce que los municipios entienden la importancia de metropolitanizar los servicios ya que ello podría contribuir a impulsar las acciones de sensibilización que ya se llevan a cabo y, así, ampliar su impacto. Esto implica un aumento significativo de los fondos con que cuentan los municipios y retomar experiencias como la de la JIRCO, la cual se identifica como un referente importante de coordinación regional, así como del SIMAR, al cual pertenece Zapotiltic, por su capacidad de gestión ambiental.</p>	<p>Ambas direcciones encargadas de los servicios cuentan con un orden similar en el organigrama de los ayuntamientos. En Puerto Vallarta participa un conjunto de actores externos que asesora a través del consejo municipal de desarrollo urbano.</p> <p>Existe buena disposición para la metropolitanización del servicio, pero la principal preocupación es la elaboración de una normativa conjunta que la vuelva factible. Los funcionarios consideran que es necesario incorporar programas y estrategias que permitan impulsar a la región como un destino sustentable.</p>

Tipo de diagnóstico	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
Calles, parques y jardines (equipamiento y mantenimiento del espacio público)			
<p>Diagnóstico de la situación general de la prestación de servicios públicos</p>	<p>Ocotlán y Jamay cuentan con oficinas separadas: por un lado se realiza la limpieza de calles y por otro la limpieza y mantenimiento de parques y jardines, situación diferente a la de Ocotlán donde ambas tareas las realiza la dirección de servicios públicos.</p> <p>Al respecto, la cobertura en Poncitlán y Jamay es cercana al 100% y en Ocotlán está cerca del 60% ya que no se cuenta con el personal y los recursos suficientes para realizar la labor. En este sentido solo en Poncitlán se manifestó que los recursos son suficientes; el servicio es vulnerable y limitado en Ocotlán y Jamay.</p>	<p>Las direcciones involucradas en estas labores, cuentan con esquemas de acción divididos de forma muy similar: a) limpieza de calles, y b) limpieza y mantenimiento de parques y jardines.</p> <p>La cobertura de la limpieza de calles se concentra en los centros históricos, mientras que en los parques y jardines asciende a 90%, salvo en Zapotlán el Grande donde solo llega a 70%.</p> <p>Los recursos económicos y tecnológicos son insuficientes en los municipios, particularmente en Gómez Farías. En cuanto al personal, se reconoce que también es insuficiente aunque no al mismo nivel que los recursos económicos y tecnológicos, ya que se cuenta con las capacidades técnicas para llevar a cabo los servicios.</p>	<p>Ambos municipios realizan las labores de mantenimiento y limpieza de las calles, parques y jardines de forma muy similar: aseo público se encarga de la limpieza de las calles y las áreas de parques y jardines realizan las labores de limpieza y mantenimiento de éstos.</p> <p>La cobertura del servicio de limpieza y mantenimiento de parques y jardines es cercana a 100% en ambos municipios. En el caso de las calles se cuenta con una cobertura de 90% en Vallarta y de 80 a 85% en Bahía de Banderas</p> <p>Para esta labor se considera que los recursos son insuficientes; en el caso de Puerto Vallarta es necesario incrementar el personal en 10% y el equipo se encuentra en mal estado; en Bahía de Banderas han recurrido a que las empresas locales aporten entre 35 y 65% de los recursos económicos que se requieren para llevar a cabo los servicios relativos a parques y jardines.</p>
<p>Diagnóstico de las capacidades de prestación de los servicios públicos</p>	<p>La prestación del servicio es vulnerable debido a las diferencias de infraestructura, recursos y percepción que presentan los municipios de esta zona.</p> <p>Igualmente, existe una disparidad importante en el interior de las estructuras municipales encargadas de proveer el servicio y la manera en que involucran a la ciudadanía en esta materia, especialmente en el caso de Ocotlán. Debido a esto, existe una resistencia importante en torno a la posibilidad de metropolitanizar el servicio por parte de los tres municipios.</p>	<p>Las oficinas encargadas de esta labor en Zapotiltic y Gómez Farías dependen de la oficialía mayor, mientras que en Zapotlán el Grande los servicios dependen de la coordinación general de servicios públicos.</p> <p>Los tres municipios han desarrollado mecanismos para fomentar la participación ciudadana enfocados a la evaluación de la prestación de los servicios y no tanto a la toma de decisiones.</p> <p>Los funcionarios de los tres municipios están de acuerdo en la metropolitanización de los servicios, particularmente en el caso de la limpieza y mantenimiento de parques y jardines; para ello sería necesario cumplir algunos requerimientos en materia de recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura, debido al déficit existente en recursos y equipo. Aún así, se reconoce que el personal cuenta con las capacidades y competencias para realizar su trabajo.</p>	<p>En ambos municipios, las direcciones encargadas de estos servicios tienen una relación directa con la presidencia municipal, lo que podría facilitar la coordinación de las acciones desde un enfoque metropolitano. Esto, a su vez, haría más eficiente la prestación del servicio. Sin embargo, existen opiniones diferentes acerca de ello. Mientras que los funcionarios responsables del servicio en Puerto Vallarta (aunque no el alcalde) piensan que podría dificultar aún más las labores, en Bahía de Banderas se considera que la metropolitanización podría hacer más eficiente la prestación de los servicios.</p> <p>En el caso de Bahía de Banderas, se han desarrollado algunos mecanismos para involucrar a la ciudadanía en las labores de limpieza de las calles y jardines.</p>

Tipo de diagnóstico	ZM Ocotlán	ZM Ciudad Guzmán	ZMI Puerto Vallarta
<b>Recolección y disposición final de los residuos sólidos</b>			
<p>Diagnóstico de la situación general de la prestación de servicios públicos</p>	<p>Los servicios están dirigidos por sus respectivos departamentos de servicios públicos, los cuales dividen la recolección en dos: recolección doméstica y recolección a empresas; en esta última las empresas aportan una cuota especial que contribuye a generar fondos para realizar la labor de la recolección.</p> <p>En el caso de Jamay, AIPROMADES ha proporcionado recursos para la adquisición de vehículos de recolección.</p> <p>La cobertura es cercana al 100% en los tres municipios y ello se debe principalmente a la capacidad técnica del personal, aun cuando no cuentan con los recursos económicos y tecnológicos suficientes. Es necesario atender el caso del vertedero de Jamay el cual enfrenta algunos problemas debido a que está al límite de su capacidad.</p>	<p>La prestación de este servicio se realiza bajo esquemas administrativos muy diversos: en Zapotlán el Grande participa la coordinación general de gestión integral de la ciudad, en Gómez Farías la dirección de aseo público y en Zapotiltic la disposición final la lleva a cabo el SIMAR, que se localiza en el municipio de Tuxpan.</p> <p>Y si bien la cobertura del servicio en los tres municipios es cercana a 100%, los funcionarios señalaron que los recursos económicos, tecnológicos y humanos son insuficientes.</p> <p>Es necesario atender el vertedero de Gómez Farías, el cual ya está rebasado y se encuentra en terrenos que no son del municipio.</p>	<p>La recolección y disposición final de los residuos tiene estructuras diferentes en ambos municipios, a pesar de que en ambos, el servicio está concesionado parcial o totalmente a empresas privadas; así la división en Bahía de Banderas es territorial, mientras que en Puerto Vallarta es funcional. La cobertura en ambos municipios es cercana a 90%.</p> <p>A pesar de que las empresas son las que aportan los recursos, se considera que estos son insuficientes ya que cuando se genera alguna contingencia la prestación del servicio se vuelve ineficiente y compleja. De cualquier modo, los funcionarios de ambos municipios consideran que los recursos humanos poseen las competencias requeridas para la prestación del servicio.</p> <p>En Puerto Vallarta se han generado algunos mecanismos para que la población, y en especial las empresas turísticas, contribuyan a separar los residuos sólidos.</p>
<p>Diagnóstico de las capacidades de prestación de los servicios públicos</p>	<p>Los niveles de dependencia de los departamentos de aseo público son muy diferentes entre sí respecto al organigrama municipal; debido a esto es necesario desarrollar capacidades para la toma de decisiones y gestión de la innovación en las direcciones y departamentos con la finalidad de facilitar la coordinación.</p> <p>Asimismo, las direcciones cuentan con infraestructura física muy básica y no han desarrollado esquemas de participación ciudadana o de agentes externos dentro de la toma de decisiones, salvo algunos esquemas de concientización dirigida a la ciudadanía en Jamay.</p> <p>Se considera que la metropolitización puede llevarse a cabo únicamente en la disposición final de los residuos sólidos.</p>	<p>Los niveles de cobertura del servicio en los tres municipios son altos debido a las capacidades y habilidades que el personal ha desarrollado, aun cuando los recursos económicos y el equipo son insuficientes.</p> <p>La disposición para metropolitizar el servicio es muy diferente en los municipios. Zapotiltic no está de acuerdo debido a que ya pertenece al SIMAR, el cual es un buen ejemplo del manejo adecuado de residuos sólidos.</p>	<p>Debido a que el servicio está concesionado a empresas privadas los ayuntamientos no pueden incidir en las acciones que llevan a cabo dichas empresas, especialmente ante situaciones no previstas. Por ello, se considera que una posible solución es la metropolitización del servicio, ya que esto podría contribuir a prestarlo de forma más eficiente y a mejorar las labores durante las contingencias. Esto requiere sortear una serie de obstáculos legales derivados de las concesiones y los convenios ya firmados.</p> <p>En el plano metropolitano, las acciones para mejorar el servicio consideran tres frentes: 1) sensibilización de la población, 2) establecimiento de reglas y normas adecuadas, y 3) fortalecimiento de los ayuntamientos para responder durante los periodos de contingencia.</p>

# **Capacidades institucionales para la gobernanza**

en las zonas metropolitanas de Ocotlán,  
Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta, Jalisco





IMPLEMENTANDO  
LA NUEVA  
AGENDA URBANA

## Capacidades institucionales para la gobernanza

en las zonas metropolitanas de Ocotlán,  
Ciudad Guzmán y Puerto Vallarta, Jalisco:

ESTUDIO DESDE LAS AUTORIDADES  
MUNICIPALES, 2017

ONU  HABITAT  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO