

Organismos de coordinación en la Zona Metropolitana de Guadalajara. El caso de la seguridad pública.

Desigualdades y descentralización.

Proceso de producción de conocimiento: Avance de investigación en curso.

Grupo de trabajo número 7. Desarrollo territorial desigual.

José Benjamín Chapa García

Palabras Claves: Metropolis, Guadalajara, seguridad.

Resúmen:

La importancia económica, social y política de las metrópolis en México establece nuevas exigencias a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Es indispensable establecer nuevas formas de articulación intergubernamental que permitan la conformación de una instancia de coordinación, sin embargo los ejemplos en nuestro país son escasos. En este estudio se revisan varias experiencias en la Zona Metropolitana de Guadalajara, y se enfatiza en el caso de organismos de seguridad pública.

Introducción.

En los últimos años, la mayor parte del crecimiento poblacional y económico del mundo se ha presentado en las zonas urbanas. Más concretamente en las metrópolis, las que de manera inicial definiremos como un conjunto de ciudades que se extienden más allá de un municipio, hasta fusionarse. Estos conglomerados presentan un desarrollo y aumento en importancia que se da en un contexto de un incremento de los flujos económicos, financieros, culturales y de comunicación a nivel mundial. Estos aspectos presentan a los gobiernos y administradores locales nuevos desafíos: los problemas que se originan en las metrópolis rebasan el territorio municipal, pero las instituciones y organismos encargadas de atenderlos se restringen, en su mayoría, a un área específica. Es por ello relevante, estudiar la situación de organismos que no se restringen a un solo municipio, es decir con capacidad jurídica y operativa de actuar en la metrópoli, y los consecuentes conflictos de transterritorialidad y dificultades político administrativas.

En América Latina existen casos relevantes como el de Porto Alegre, donde la innovación institucional metropolitana se ha estado trabajando desde la década de los noventa. Aunado a esto, ha habido un proceso de participación de representantes de la comunidad en la toma de decisiones (Freire, 2001: xl).

Un elemento importante a considerar, y que se puede deducir de estos casos, es que la gobernabilidad y gestión eficiente de las metrópolis depende de varios factores, entre los que destacan: la coordinación de todas las administraciones participantes, la sinergia de diferentes niveles de gobierno, la participación de la sociedad civil organizada y de las adecuaciones al marco legal e institucional (Griffin, 2001; Freire, 2001).

En México los casos concretos para atender situaciones que rebasan los límites municipales son pocos. Además, los controles al proceso de urbanización han sido débiles, lo cual se ha correspondido con organismos, instituciones y políticas públicas frágiles y con pocas posibilidades para atender los problemas metropolitanos (Sánchez, 2007: 43).

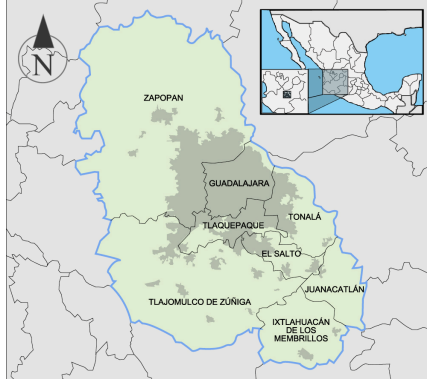
La falta de marcos legales sólidos, de políticas públicas y de organismos adecuados ha influido en la persistencia de diversos problemas tales como (Sánchez, 2007: 43-44):

- La centralización del crecimiento demográfico y económico en zonas metropolitanas (zm).

- La concentración en la toma de decisiones y administración de los conflictos, más que su solución.
- La ausencia de ciudadanos en la toma de decisiones, o en el diseño de políticas públicas de largo plazo.
- La carencia de políticas públicas que integren permanentemente la planeación estratégica y la gestión de servicios públicos en metrópolis y zonas conurbadas.
- La falta de independencia de los gobiernos locales respecto de los gobiernos federal y estatal presenta distintas problemáticas en lo político, en lo económico y en lo social.
- La constante baja en la calidad de los servicios, debido a la falta de presupuesto o a la corrupción.

Esto nos lleva a preguntarnos cuáles son las posibilidades de acción de los organismos intermunicipales en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)¹, y cuáles han sido las experiencias para solucionar problemas como los servicios de infraestructura básica, la seguridad pública, la planeación del territorio, la contaminación, la movilidad, situaciones que rebasan claramente los ámbitos municipales, sobre todo cuando se comparte una misma área urbana.

Mapa 1
Zona Metropolitana de Guadalajara



A pesar del número limitado de ejemplos de coordinación en México, en el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara podemos hablar experiencias en ámbitos tan distintos como el de la seguridad pública, el transporte colectivo, el ordenamiento territorial y los servicios de agua potable y alcantarillado. En este trabajo nos enfocaremos en el tema de la coordinación para la seguridad pública.

La cuestión metropolitana.

Hablar de metrópoli o zonas metropolitanas, no tiene necesariamente una conexión directa con el tamaño de las ciudades: “Si nos remitimos a su definición tenemos que el vocablo ‘metrópoli’ proviene de las raíces *mater*, madre, y *polis*, ciudad” (Moreno, 2006:2). Esto quiere decir que el fenómeno metropolitano implica las conexiones entre una ciudad central y su influencia a otras poblaciones adyacentes. Diversos autores coinciden en que una zm surge cuando una ciudad rebasa sus límites territoriales y político-administrativos, para constituir un área urbana ubicada en dos o más municipios (Unikel, 1978; Garza, 2000; Moreno, 2006; Sobrino, 2003).

Sin embargo, la metropolización no es un asunto meramente físico (unión de manchas urbanas). Más allá de lo material, se debe poner énfasis en lo social; una de las principales características de las metrópolis, “es la heterogeneidad global y la homogeneidad particular. Heterogeneidad por la diversidad de actividades y grupos sociales que en ella se encuentran y homogeneidad por la

¹ La ZMG, está integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, El Salto e Ixtlahuacán de los Membrillos (SEDESOL, 2004).

localización de esas actividades y población en territorios diferenciados conformados por unidades relativamente homogéneas” (Pírez, 2001).

Al ser las metrópolis un fenómeno social, son diversas las contradicciones que se dan en el ámbito metropolitano, de las cuales pueden destacarse dos:

- a) La transterritorialidad de los problemas urbanos metropolitanos. Es decir, las dificultades y necesidades superan cada una de las entidades básicas de gobierno y gestión administrativa. Al mismo tiempo las dificultades pueden ir más allá de los límites de la metrópoli, propiamente dicha, y afectar otras entidades no comprendidas en la zona metropolitana.
- b) La polarización causada por la desconexión entre el ámbito territorial donde se presentan las necesidades y el ámbito territorial de donde toman los recursos para satisfacerlas. Esta contradicción ocasiona una diferenciación social del espacio que se presenta como consumidor de recursos y el productor, donde la toma de decisiones y el aprovechamiento de los beneficios es desigual (Pírez, 2001:5).

Las contradicciones, anteriormente señaladas, muestran la necesidad de plantear distintas formas de coordinación que trascienden las jurisdicciones locales. Es decir, las acciones orientadas a la solución de problemas exigen que el tratamiento sea con una visión metropolitana social y políticamente consensada (Moreno, 2006: 5; Iracheta, 2006:25).

La problemática de la transterritorialidad requiere de políticas y organismos que vayan más allá de las áreas municipales específicas. Sin embargo, lo que en realidad ocurre, en la mayoría de las ocasiones, es que no existe coordinación alguna, sino una fuerte fragmentación de las instancias de gestión, estatales y municipales, mientras que los problemas no reconocen límites administrativos. La existencia de problemáticas comunes, pero con una desconexión entre las entidades de gestión puede hacer que las metrópolis que no atienden sus problemas con una visión amplia se muestren como ingobernables (Moreno, 2006: 8; Rodríguez y Oviedo, 2001).

La transterritorialidad debería incidir en el establecimiento de instancias de coordinación, e incluso a plantear la existencia de gobiernos de alcance metropolitano. Ahora bien, ¿qué tipo de alternativa es viable? Las posibilidades son diversas y van desde la modificación de las demarcaciones político-administrativas, el diseño de instancias de coordinación intergubernamental, y la fundación de organismos específicos para la resolución de problemas comunes, o para la prestación de servicios públicos, “hasta la conformación de nuevos ámbitos de gobierno con atribuciones específicas para la gestión y planeación metropolitana, que cuentan además con representantes populares, fuentes de ingresos propias y órganos ejecutivos para construir y dotar de infraestructura y servicios básicos a la metrópoli” (Moreno, 2006: 8).

Administración y coordinación metropolitana en México.

La importancia económica, social y política de las metrópolis en México establece nuevas exigencias a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Es indispensable establecer diferentes formas de articulación intergubernamental que permitan nuevas instancias (de gobierno o de vinculación), las cuales se ubicarían entre los estados y los municipios (Moreno, 2006: 20; Orihuela, 2000:678; Lezama, 2006:101).

Independientemente de si es o no la solución a la problemática metropolitana, el establecimiento de una instancia administrativa por encima de los municipios, pero por debajo de los gobiernos estatales, lo cierto es que la normatividad jurídica mexicana no permite la creación propiamente de gobiernos metropolitanos, sólo se permite la conformación de comisiones, instituciones y organismos metropolitanos de enlace. El artículo 115 constitucional, fracción VI, y el artículo 20 de la Ley General

de Asentamientos Humanos, hablan de la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación en los casos en que distintos centros urbanos unidos, pero ubicados en diferentes territorios municipales, así lo determinen (Moreno, 2006: 20).

Sí existen experiencias de coordinación metropolitana en México, pero una revisión rápida nos permite concluir que son muy pocos los casos que han ido más allá del simple establecimiento de documentos para la planeación del desarrollo metropolitano, o para atender asuntos coyunturalmente específicos, aunque esto no significa necesariamente que se comprometa operación de políticas, acciones o inversiones conjuntas congruentes con los planes surgidos de este proceso de concertación entre las entidades y los municipios participantes (Moreno, 2006: 21).

Seguridad pública metropolitana y los problemas para su establecimiento.

En los últimos treinta años han existido al menos tres intentos para el establecimiento de una policía metropolitana en la ZMG, los procedimientos para su implementación y los resultados obtenidos han sido muy diversos. En este apartado los revisaremos.

La primera experiencia, la Policía Intermunicipal Metropolitana.

El primer ejemplo de una policía metropolitana data de febrero de 1984, fue entonces cuando los presidentes municipales de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, así como el Congreso del Estado, firmaron un acuerdo para conformar un organismo que se llamó Dirección Intermunicipal de Seguridad Pública Metropolitana, la cual tenía a su cargo la Policía Intermunicipal Metropolitana (PIM) (El informador, 13/04/1989; Vallarta, 1995. Informe). La PIM se estableció mediante un convenio que tendría una vigencia inicial de cinco años, y concluiría el 31 de diciembre de 1988. Antes de su vencimiento, los ayuntamientos participantes iniciaron un proceso complejo de negociación para establecer prórrogas² (aunque por tiempos mucho más cortos). El proyecto estuvo vigente durante tres administraciones: Guillermo Vallarta Plata (1983-1985), Eugenio Ruíz Orozco (1986-1988) y Gabriel Covarrubias Ibarra (1989-1992). A pesar de que durante esos tres periodos todos los presidentes municipales eran priistas, no siempre estuvieron de acuerdo sobre la forma de administrar la PIM, aunado a esto habría que tomar en cuenta las ideas contrarias de los regidores y diputados de oposición (PAN) y la participación del Gobierno del Estado.

Públicamente las diferencias principales giraron en torno a tres aspectos: línea de mando (quién es el Director de la PIM y a quién le entregaría cuentas), cobertura y jurisdicción (cuántos policías corresponden a cada uno de los municipios participantes y en qué áreas) (El informador, 16/03/1989).

Sin embargo, otros aspectos, no menos importante, sobre el que también hubo controversia fue lo relativo al presupuesto (cuánto dinero debe aportar cada uno de los municipios y cuánto el gobierno del estado) y, relacionado con el anterior, la capacitación desigual de los elementos operativos (lo cual requería aplicación de recursos extras). Principalmente en el ayuntamiento de Guadalajara se consideraba que las aportaciones de éste eran demasiado altas y se requería mayor equilibrio, según el presidente municipal de Guadalajara, Gabriel Covarrubias Ibarra (1989-1992), “un presupuesto medianamente aceptable para la Policía en Guadalajara sería de 36,000 millones de pesos al año, equivalentes a 3,000 millones mensuales o 100 millones de pesos diarios. Lo que ahora aportamos [Guadalajara] es 16,000 millones de pesos anuales” (Covarrubias, citado en El informador, 16/03/1989).

Aunque las aportaciones de Guadalajara eran las mayores, en realidad correspondían al porcentaje originalmente convenido. Covarrubias consideraba que tanto las aportaciones de los otros

² La primera de las prórrogas fue aprobada en noviembre de 1988 y la segunda en abril de 1989 (El informador, 13/04/1989), por lo que en la práctica el convenio continuo vigente hasta diciembre de 1989. A partir de enero de 1990 las policías de los cuatro ayuntamientos regresaron a ser solamente municipales.

municipios como del Gobierno del Estado deberían incrementarse, sí estaba a favor de la continuidad del proyecto, pero no de las condiciones en que se aplicaba. Tan estaba a favor con el convenio que presionaba de distintas formas a los demás presidentes:

“Estaremos a la expectativa de las propuestas de los demás Ayuntamientos y de la posición del Gobierno del Estado. Debe tomarse en cuenta que si optan por salirse del convenio, Guadalajara requerirá del 80% de patrullas, de equipamiento y de edificios o locales. Debemos actuar con cabeza y con prudencia. No es cuestión de vanidad; por lo mismo la decisión final no será precipitada, y el acuerdo será transparente, sólido y benéfico para la ciudadanía” (Covarrubias, citado en El Informador, 16/03/1989).

Finalmente no hubo acuerdo y el 31 de diciembre de 1989 dejó de existir la PIM; el 1 de enero de 1990 los cuerpos policiacos volvieron a ser de competencia municipal siendo presidentes de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, Gabriel Covarrubias Ibarra, Carlos Rivera Aceves, Alfredo Barba Hernández y Vidal Maestro Murguía, respectivamente, el gobernador era Guillermo Cosío Vidaurri (1989-1992). Todos ellos de extracción priista.

Este proyecto duró seis años en los que se experimentó con una nueva forma de administrativa de la policía en el centro del estado. Las diferencias, principalmente, surgieron entre todos los actores, sin embargo fue fundamental para su desaparición la participación del nuevo gobernador, Cosío Vidaurri, quien consideraba que las policías deberían ser de competencia municipal, lo cual estaría, para él, más de acuerdo con el artículo 115 constitucional. En realidad el proyecto de este gobernador fue desarticular la PIM y colocar militares en los puestos de dirección de distintas corporaciones policiacas (Regalado, 2012: 65). Esta situación deja ver la vulnerabilidad de los municipios ante las presiones de los gobiernos estatales y que los proyectos metropolitanos no pueden llevarse a cabo sin su apoyo.

El segundo intento de formar una policía metropolitana.

A partir de 2007, con el inicio de nuevas administraciones, empezó a mencionarse la posibilidad de una policía metropolitana. Los nuevos alcaldes de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga³, todos panistas, (no se consideraron en las pláticas los municipios de Juanacatlán e Ixtlahuacan de los Membrillos) empezaron a reunirse para tomar acuerdos. Es importante resaltar que varios de ellos establecieron como un compromiso de campaña la formación de este cuerpo (El Informador, 12/01/2007). La idea era aprovechar los recursos de los seis ayuntamientos para “mejorar la seguridad pública”. Al principio algunos de los alcaldes eran muy optimistas, Joel Díaz, de El Salto, dijo que “aún no se sabe para cuándo podrán estar coordinados los elementos policiacos, pero podrá ser pronto, muy pronto” (Díaz, citado en La Jornada, 12/01/2007). Se programaron distintas mesas de trabajo entre los alcaldes y entre los responsables de seguridad pública de cada uno de los seis municipios.

Sin embargo pronto surgieron las diferencias, para el alcalde de Guadalajara “la visión final que tenemos, es llegar a una policía metropolitana. Sin embargo, consideramos que en este momento no están dadas las condiciones como para dar ese paso”. Los argumentos eran, nuevamente, similares a los del ejercicio anterior: recursos económicos, línea de mando, jurisdicción y capacitación, aunque ahora también se agregó el elemento de la “imagen” (Petersen, citado en El Informador, 12/01/2007; La Jornada, 13/01/2007).

Si bien en el ejemplo de los años 80, los regidores y diputados panistas mostraron oposición a la existencia de una policía metropolitana, en este intento que se llevó a cabo en 1997, eran los priistas los

³ Alfonso Petersen Farah, Juan Sánchez Aldana, Hernán Cortés, Jorge Vizcarra, Joel González y Antonio Tatengo, respectivamente.

que señalaban inconvenientes, en particular el diputado Juvenal Esparza afirmó: “Los alcaldes deben sentar las bases jurídicas antes de llevar a cabo más reuniones de este consejo, para que no cometan errores y evitar que sean sujetos de juicio político en caso de que se excedan en sus funciones”. De acuerdo con este legislador, primero se deberían “definir qué facultades pretenden darle a este organismo, de entrada deben ser cuidadosos porque son necesarias modificaciones a la Constitución Política de México”. Una novedad, en esta ocasión, es que se veía en los proyectos de impulsar instituciones metropolitanas, la intención de buscar beneficios políticos: “Es un asunto delicado, y se tiene que aclarar de manera muy específica, que no se convierta en un organismo impulsor de proyectos políticos futuros” (Esparza, citado en La Jornada, 13/01/2007).

En pocos días el proyecto de una policía metropolitana fue desechado y su resolución se veía como posible sólo al paso de varios años:

“Hemos concluido que no están las condiciones dadas en este momento, no hay las mismas situaciones de capacitación, de armamento, de equipamiento. No hay una equidad salarial y es por eso que hemos considerado que necesitamos ir paso por paso; ojalá en dos, cinco o quizá diez años, poder tener una policía metropolitana” (Petersen, citado en Milenio, 26/04/2007).

De un gran proyecto de policía metropolitana, al final de año se quedó solamente en un acuerdo de colaboración y coordinación casi exclusivamente para los casos de comunicación en caso de persecución en los seis municipios: “el personal operativo de Seguridad Pública que esté realizando la persecución obtendrá el apoyo de las autoridades de Seguridad Pública del municipio a donde el infractor se hubiese trasladado”, se dice en el convenio (Milenio, 07/12/2007). Es decir, los resultados finales siguieron siendo de fragmentación con algún grado de comunicación.

Los problemas para implementar una policía metropolitana fueron muy similares a los que se presentaron en los 80, sin embargo se agrega un elemento importante: la sospecha de que los impulsores de lo metropolitano estén más interesados en sus propios beneficios políticos que en la resolución de problemas de la ciudad. De cualquier manera, es palpable la ausencia, en las discusiones de las experiencias de los 80 y del 97, de los ciudadanos: no existió ningún tipo de consulta ciudadana ni siquiera encuestas o estudios de opinión que hicieran saber qué consideraba la población de este proyecto

El último intento, las administraciones 2010-2012.

Las condiciones de seguridad pública se fueron agravando en todos los órdenes y en todo el país durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). Este simple hecho debería mover a la búsqueda de nuevas estrategias para combatir el delito, sin embargo los resultados en este sentido fueron, nuevamente, escasos.

En este periodo se discutieron diversas opciones de vinculación en el tema de seguridad pública pero los resultados concretos fueron muy diferentes a lo originalmente planteado. Antes de revisar esas experiencias, conviene mencionar algunas novedades en el contexto metropolitano: Por primera vez se integran a la discusión de los asuntos metropolitanos (específicamente al de seguridad pública) los ocho municipios que comprenden la ZMG, y Aunque la mayor parte de los ayuntamientos eran gobernados por el PRI, por primera vez un partido de izquierda logra llegar a una presidencia en el centro de Jalisco: Enrique Alfaro en Tlajomulco de Zúñiga (PRD-Movimiento ciudadano), lo cual rompe la hegemonía priista y panista en el centro del estado.

La diferente filiación partidista y la divergencia de proyectos, dificultaron los acuerdos entre los principales actores políticos en la ZMG. Enrique Alfaro tenía como proyecto principal el establecimiento de un mando único metropolitano; Miguel Castro (Tlaquepaque), proponía un centro

de información estratégica y Aristóteles Sandoval (Guadalajara) y Héctor Vielma (Zapopan), la simple coordinación operativa. Revisemos con más detalle estas propuestas.

El proyecto de una policía metropolitana con un mando único.

El alcalde de Tlajomulco, Enrique Alfaro Ramírez impulsó, desde el inicio de su administración, el proyecto de una policía metropolitana con un mando único. En distintos foros mencionaba la conveniencia de esta forma de llevar a cabo la seguridad pública y los buenos resultados obtenidos en otras partes del mundo. Con mensajes vía los medios de comunicación o con cartas directas al resto de los presidentes municipales de la ZMG, Alfaro reclamó a los alcaldes la lentitud para iniciar los trabajos para la conformación de un cuerpo único. Consideraba que no se tomaba con suficiente seriedad la situación, lamentaba que se hiciera “de la improvisación y la ocurrencia los fundamentos de la política metropolitana”, con lo que se “abona a la descomposición de nuestra ciudad” (Alfaro, citado en Milenio 22/01/2010).

Desde que era diputado local por el PRD, Enrique Alfaro se abocó a trabajar en promover la coordinación metropolitana en distintos aspectos (servicios, seguridad, vialidad, medio ambiente). Ya como presidente municipal presionaba para que se avanzara en el tema de la policía metropolitana: “Vamos a encontrar un acuerdo esta misma semana y vamos a establecer un esquema de coordinación efectivo en los municipios metropolitanos” (Alfaro, citado en Milenio, 02/06/2010). Su insistencia en el tema, y la posibilidad (hasta entonces sólo posibilidad) de que fuera un fuerte contendiente para la gubernatura de Jalisco, propiciaron que el resto de los alcaldes metropolitanos (priistas) le dieran largas al proyecto. Consideraban que lo suyo era sólo “protagonismo” electoral (Castro, citado en Milenio, 24/01/2010).

El proyecto de una coordinación operativa.

Una propuesta que se encontraba en el sentido opuesto al de una policía metropolitana, con mando único, fue la de los presidentes de Zapopan, Héctor Vielma Ordóñez, y de Guadalajara, Aristóteles Sandoval. Para el primero de estos funcionarios, “La política de seguridad de la zona metropolitana será coordinada y se mantendrá la unificación de patrullas y otras acciones que permitan la coordinación entre policías municipales”, sin embargo, “La Policía de Zapopan mantiene su independencia”, es decir se trabajaría en aspectos estrictamente operativos y de forma, pero no en las líneas de mando (Vielma, citado en Milenio, 20/01/2010).

Por su parte, Aristóteles Sandoval, afirmó que continuarían los mandos autónomos, y solamente se establecerían acuerdos operativos. Sobre todo en casos de comisión de delitos en flagrancia, persecuciones, el establecimiento de una frecuencia de radio única, unificación de imagen de las patrullas y uniformes y homologación de reglamentos. Asimismo planteó la posibilidad de realizar compras y licitaciones conjuntas (Milenio, 02/06/2010). Sin embargo, todo lo relativo a la viabilidad de mandos únicos (cualquiera que fuera la modalidad) era tema vetado. Esta situación provocó ciertas fricciones, principalmente entre los presidentes de Tlajomulco y Guadalajara, quienes tenían las posiciones más encontradas.

La tercera opción, el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana.

Después de meses de discusión entre posiciones encontradas (mando único estatal, mando único metropolitano o coordinación operativa), en junio de 2010 los ocho alcaldes de la ZMG se deciden por una posición intermedia: avanzar en la conformación de un organismo público descentralizado denominado inicialmente como Centro Metropolitano de Coordinación Estratégica y Seguridad Ciudadana (posteriormente llamado Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana). Este proyecto fue impulsado principalmente por el alcalde de Tlaquepaque, Miguel Castro (La Jornada, 04/06/2010).

Castro afirmaba: “Entendemos plenamente que la delincuencia se mueve desde una perspectiva metropolitana y de la misma forma los gobiernos locales estamos enfrentándola [...] Éste no es un asunto de espejos intercambiables para el 2012, esto tiene que ver con una responsabilidad social” (Milenio, 04/06/2010). Este último aspecto, mencionado por Castro, apunta a negar la posibilidad de que este programa estuviera vinculado a proyectos electorales para el 2012.

Esta tercera opción logró el consenso que las otras dos propuestas no habían conseguido: para Enrique Alfaro, la idea de un mando único metropolitano quedó “superado para dar prioridad a la idea de la coordinación” (Alfaro, en La Jornada, 04/06/2010). Para este alcalde: “Desde la creación del SIAPA, no se había anunciado la creación de un organismo público intermunicipal de coordinación metropolitana” (Milenio, 04/06/2010).

Jorge Aristóteles Sandoval, también estuvo de acuerdo, y defendía la capacidad jurídica lo de los ayuntamientos de la ZMG para realizar acuerdos de este tipo, al margen del Congreso del Estado y del Ejecutivo estatal, consideraba que el artículo 115 de la Constitución Política de México permitía la creación de acuerdos intermunicipales (La Jornada, 04/06/2010).

El resto de los alcaldes también estuvieron de acuerdo y veían en este plan la posibilidad de fortalecer los cuerpos policíacos en los ayuntamientos más pequeños y con menos presupuesto.

En agosto de 2010, después de varias de reuniones de los ocho alcaldes y de los responsables de seguridad pública, se firmó finalmente el convenio por parte de los ediles Aristóteles Sandoval Díaz, de Guadalajara; Héctor Vielma Ordóñez, de Zapopan; Miguel Castro Reynoso, de Tlaquepaque; Antonio Mateos Nuño, de Tonalá; Enrique Alfaro Ramírez, de Tlajomulco; Gerardo González Díaz, del El Salto; Carlos Méndez Gutiérrez, de Ixtlahuacan y Lucio Carrera García, de Juanacatlán (Milenio, 08/08/2010; La Jornada, 09/09/2010).

Se establecieron plazos y procedimientos para la aprobación en todos los cabildos, la definición de la sede y la gestión de recursos (de acuerdo a los primeros cálculos se requeriría una inversión inicial de 80 y 120 millones de pesos) (El Informador, 09/09/2010; La Jornada, 09/09/2010).

Nuevamente, un ausente de este Sistema fue la ciudadanía; no se contempló la participación dentro del Consejo de representantes de la sociedad civil, ni de algún órgano consultivo con habitantes de la ZMG (La Jornada, 09/09/2010). Aristóteles Sandoval afirmó: “Se consulta a la ciudadanía pero el consejo toma las decisiones”, y agregó que la inclusión de la ciudadanía podría venir en un segundo momento (Sandoval, citado en La Jornada, 09/09/2010).

Después de las presentaciones y reuniones sobre el Sistema Metropolitano (agosto y septiembre de 2012), el proyecto quedó en receso, el resurgimiento de las diferencias entre los presidentes municipales y la injerencia del Gobierno del Estado fueron los principales motivos.

Sin embargo, doce meses de discusiones, fricciones, enfrentamientos verbales y, finalmente, un acuerdo para la conformación de Sistema Metropolitano de Seguridad, no sirvieron de nada ya que en enero de 2011 los ocho alcaldes de la ZMG decidieron olvidar todo y adherirse al Centro de Información y Comunicación (Ceinco) (Milenio, 19/01/2011), dependencia de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Jalisco, que tiene como objetivo

“facilitar el acceso del ciudadano a los servicios de emergencia a través de un teléfono único, el 066. Los roles y responsabilidades están claramente establecidos: CEINCO es un mecanismo de enlace entre la ciudadanía y las corporaciones de seguridad y estas corporaciones responden a las emergencias con sus recursos e infraestructura al presentarse al lugar de los hechos para auxiliar a la población” (Comunicación Social, Jalisco, 2010).

Con esta decisión también se canceló la creación del Centro de Información Estratégica de Seguridad Ciudadana (C-4). Esta decisión se tomó después de que los ocho alcaldes se reunieron con el

secretario de Gobierno, Fernando Guzmán, y el titular de la secretaría de Seguridad Pública, Luis Carlos Nájera (Milenio, 19/01/2011).

Bajo este nuevo esquema, el presupuesto que originalmente los municipios destinarían al Sistema Metropolitano, ahora sería transferido al CEINCO, Base Palomar o 066: “para no duplicar esfuerzos y fortalecerlo”, de acuerdo con lo declarado por Héctor Vielma (Vielma, citado en Milenio, 19/01/2011).

Finalmente toda la discusión acerca de lo más conveniente para la ZMG (mandos únicos o coordinación operativa) se redujo a un asunto de técnico: a la modernización de sistemas de comunicación, y a la inversión en equipo (La Jornada, 25/01/2011).

Con estos resultados, vemos nuevamente la fragilidad de los municipios frente a instancias de gobierno superiores, lo cual redundará en el mantenimiento de la fragmentación con subordinación.

Comentarios finales.

La coordinación metropolitana es un asunto importante y necesario, así lo demuestran el nivel y complejidad de los problemas que ahí se presentan. Existen experiencias que muestran la posibilidad de atender problemas que rebasan un territorio específico (transterritorialidad): los casos que se han dado en diferentes países europeos y latinoamericanos lo demuestran: la acción conjunta de gobiernos municipales puede llegar a incidir en mejores niveles de bienestar para los ciudadanos, en comparación con los gobiernos de ciudades que trabajan en forma independiente o fragmentada.

La realidad metropolitana en México está creciendo en importancia y complejidad, no obstante ni los actores sociales y políticos, ni el marco legal constitucional, ni los organismos municipales o metropolitanos responden adecuadamente a esta realidad, las respuestas son más bien fragmentadas.

En la implementación de un modelo de coordinación metropolitana, se tienen que considerar las dimensiones políticas y sociales de cada zm. De cualquier manera, sea cual sea la forma de interrelación, se requerirán adecuaciones entre los distintos ayuntamientos participantes, así como entre diferentes niveles de gobierno. Estos ajustes implican una cierta cesión de atribuciones y recursos. Sin embargo los casos analizados parecen ir en contrasentido de las tendencias que se presentan a nivel mundial.

En el caso concreto de una policía metropolitana para la ZMG, podemos anotar los siguientes problemas:

- Existe una clara ausencia de la ciudadanía en las discusiones de todos los ejemplos revisados.
- Hay carencia de políticas públicas de largo plazo acerca del tema de la seguridad. Los proyectos son apresurados y cambian con facilidad.
- La fragmentación es una constante, independientemente de quién gobierne predominantemente (PRI o PAN).
- Existen fuertes resistencias a ceder atribuciones y presupuesto, sin embargo esta situación, paradójicamente, ha permitido que los proyectos surgidos desde la ZMG sigan subordinados a instancias de gobierno superiores: Los proyectos metropolitanos propios son fácilmente olvidados o son dejados de lado frente a las presiones de otras instancias de gobierno.
- La participación de actores pertenecientes a partidos diferentes a los hegemónicos trae consigo la sospecha y las reticencias a participar.
- Un elemento clave para las presiones por parte del Gobierno del Estado es el asunto financiero.
-

Bibliografía.

Freire, Milla (2001), “Introducción”. En Milla, Freire y Richard Stren (Eds.) *Los retos del gobierno urbano*. Banco Mundial Alfaomega. Colombia.

- Garza, Gustavo (Coord.) (2000), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, México.
- Garza, Gustavo (2000b), “La megaciudad de México”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, México.
- Garza, Gustavo (2007), “La urbanización metropolitana en México, normatividad y características socio-económicas”. *Papeles de población*, abril-junio, número 52. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, Estado de México. México. Pp. 78-108.
- Griffin, Angela (2001), “La promoción de ciudades sustentables”. En Milla, Freire y Richard Stren (Eds.) *Los retos del gobierno urbano*. Banco Mundial Alfaomega. Colombia.
- Iracheta, Alfonso X (2006), “Gobernar la Mega Metrópoli Mexicana”, *Compromiso Metropolitano*, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México, México.
- Iracheta, Alfonso X (2004), “Quién paga qué en la Zona Metropolitana del Valle de México: la difícil relación entre el Distrito Federal y el Estado de México”. En Wario, Esteban *et al.*, *Desafío metropolitano*, UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal II Legislatura, México.
- Lezama, José Luis (2006), *Medio ambiente, sociedad y gobierno; la cuestión institucional*, El Colegio de México, México.
- Moreno, Salvador (2006), *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados, LX legislatura. Septiembre 2006.
- Moreno, Salvador y Gustavo Meixueiro (Coords.) (2007), *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados, LX legislatura. Septiembre 2006.
- Orihuela, Isela (2000), “Administración pública en los municipios metropolitanos mexiquenses”, en Garza, Gustavo (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, México, 2000.
- Pérez, Pedro (2001), *Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina*, Homo Sapiens, Buenos Aires, Argentina.
- Regalado, Jorge (2012). *Guadalajara: sociedad gobierno e inseguridad*. Universidad de Guadalajara. México.
- Rodríguez, Alfredo y Enrique Oviedo (2001), “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Chile.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2004), *Delimitación de Zonas Metropolitanas de México*, Sedesol, Conapo, INEGI, Hábitat, México, 2004.
- Sánchez, Alfredo (2007), “¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones de las zonas metropolitanas de México en 2020”. En Cieslik, Thomas (Comp.) *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones de las zonas metropolitanas de México en 2020*. Fridrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. México.
- Sobrino, Jaime (2003), “Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, México.
- Unikel, Luis y Crescencio Ruiz Chiapeto (1978), *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México.
- Vallarta, Guillermo (2005). *Tercer informe de gobierno*. Ayuntamiento de Guadalajara. México.
- Wario, Esteban, *et al.* (2004), *Desafío metropolitano*, UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal II Legislatura, México, 2004.
- Wario, Esteban (2004), “Guadalajara, medio siglo de gestión metropolitana”. En Wario, Esteban *et al.* *Desafío metropolitano*, UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal II Legislatura, México.

Fuentes hemerográficas y digitales.

- Comunicación social del Gobierno del Estado de Jalisco (2010). CEINCO-066 celebra 15 años de operación. Obtenido el 25 de enero de 2011 de: <http://noticiasdelgobiernodejalisco.blogspot.mx/2010/11/ceinco-066-celebra-quince-anos-de.html>
- El Informador (16/03/1989). El problema de seguridad es metropolitano: GCI. Pp.1c-2-c. Obtenida el 14 de octubre de 2010 de, <http://hemeroteca.informador.com.mx/>
- El Informador (13/04/1989). Prorrogan convenio de la Policía Intermunicipal. Pp.1-c y 5-c. Obtenida el 15 de enero de 2011 de <http://hemeroteca.informador.com.mx/>
- El Informador (12/01/2007). Descartan policía metropolitana en corto plazo. Pp.1b. Obtenido el 18 de octubre de 2010 de, <http://hemeroteca.informador.com.mx/>
- El Informador (09/09/2010). Alcaldes crean sistema de seguridad. Pp.- 1-a. Obtenido el 15 de Noviembre de 2010 de, <http://hemeroteca.informador.com.mx/>
- La Jornada (12/01/2007). Alcaldes dan primer paso para la creación de la policía metropolitana. Obtenido el 16 de diciembre de 2010 de, <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/01/12/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- La Jornada (13/01/2007). El proyecto de metropolizar la policía no debe caer en intromisión con el ejecutivo. Obtenido el 14 de diciembre de 2010 de, <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/01/13/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- La Jornada (04/06/2010). Crearán alcaldes Centro Metropolitano de Coordinación Estratégica. Obtenido el 27 Marzo de 2011 de, <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2010/06/04/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- La Jornada (09/09/2010). Al fin se firmó el convenio que conforma el Consejo Metropolitano de Seguridad. Obtenido el 26 de Febrero de 2011 de, <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2010/09/09/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- La Jornada (25/01/2011). En el tema de la seguridad, alcaldes se imponen la consigna *hechos, no palabras*. Obtenido el 25 de enero de 2011 de, <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2011/01/25/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- Milenio (26/04/2007). Descartan policía única en la ZMG. Obtenido el 10 de Marzo de 2011 de, <http://impreso.milenio.com/node/7052460>
- Milenio (07/12/2007). Avalan convenio de colaboración policiaca para la ZMG. Obtenido el 15 de febrero de 2011 de, <http://impreso.milenio.com/node/7157462>
- Milenio (20/01/2010). Vielma desapueba mando único para la metropolización policial. Obtenido el 01 de Noviembre de 2010 de, <http://impreso.milenio.com/node/8706279>
- Milenio (22/01/2010). Enrique Alfaro critica falta de coordinación. Obtenido el 05 de Noviembre de 2010 de, <http://impreso.milenio.com/node/8707166>
- Milenio (24/01/2010). Tres alcaldes dicen que sí hay avances en “metropolización”. Obtenido el 6 de noviembre de 2010 de, <http://impreso.milenio.com/node/8708144>
- Milenio (02/06/2010). Crearan instancia única de seguridad. Obtenido el 21 d febrero de 2011 de, <http://impreso.milenio.com/node/8777449>
- Milenio (04/06/2010). Esperan apoyo de municipios grandes. Obtenido el 5 de noviembre de 2010 de, <http://impreso.milenio.com/node/8778517>
- Milenio (08/08/2010). *Firman 8 alcaldes de Jalisco Convenio Metropolitano de Seguridad* (2010, Agosto 8). Obtenido el 19 de noviembre de 2010 de, <http://www.milenio.com/node/525798>
- Milenio (19/01/2011). *Alcaldes posponen el C-4 y le apuestan al Ceinco*. Obtenido el 20 de enero de 2011, de <http://www.milenio.com/node/625684>