

Territorios 52 / Bogotá, 2025, pp. 1-29
ISSN: 0123-8418
ISSNe: 2215-7484

Gestión municipal e intermunicipal de los servicios públicos en Zapopan (México)

Municipal and Inter-municipal Management of Public Services in Zapopan (México)

Gestão municipal e intermunicipal de serviços públicos em Zapopan (México)

Erika Patricia Cárdenas Gómez*

Recibido: 22 de mayo de 2023

Aprobado: 20 de enero de 2024

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.13296>

Para citar este artículo

Cárdenas Gómez, E. P. (2025). Gestión municipal e intermunicipal de los servicios públicos en Zapopan (México). *Territorios*, (52), 1-29. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.13296>

* El Colegio de Jalisco.
Correo electrónico: cardenasepg@yahoo.com.
mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2293-2784>

Palabras clave

Agua potable; recolección de residuos sólidos; políticas públicas; sustentabilidad; Zapopan, México.

Keywords

Drinking water; solid waste collection; public policies; sustainability; Zapopan, Mexico.

Palavras-chave

Água potável; coleta de resíduos sólidos; políticas públicas; sustentabilidade; Zapopan, México.

RESUMEN

Una de las características de América Latina es el rápido crecimiento demográfico y urbano que registra, lo cual genera desafíos a los distintos órdenes de gobiernos. En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar cómo ha sido la gestión de los servicios públicos (agua potable, drenaje y recolección de residuos sólidos) en Zapopan, municipio que cuenta con el mayor número de pobladores de todo Jalisco. Para su estudio, se operativizan dos elementos: la cobertura y la percepción de la calidad. El período de análisis se centra de 1995 a 2021, aunque se presentan algunos datos históricos y se observa que en la gestión de los servicios públicos han estado presentes procesos de descentralización, de cooperación intermunicipal y algunas prácticas de concesión. Se considera que la gestión de los servicios públicos debe hacerse tomando algunos elementos del ciclo de las políticas públicas. El método que se empleó fue el retrospectivo y empírico.

ABSTRACT

A characteristic of Latin America is the rapid demographic and urban growth that it registers, which generates challenges for the different levels of government. In this context, this article aims to analyze how public services (drinking water, drainage and solid waste collection) have been managed in Zapopan, a municipality with the largest number of inhabitants in all of Jalisco. For this study, two elements are operationalized: coverage and perception of quality. The analysis period focuses on 1995 to 2021, although some historical data is presented and it is observed that decentralization processes, inter-municipal cooperation and some concession practices have been present in the management of public services. It is considered that the management of public services should be done taking some elements of the public policy cycle. The method used was retrospective and empirical.

RESUMO

Uma das características da América Latina é seu rápido crescimento demográfico e urbano, o que gera desafios para os diferentes níveis de governo. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar a gestão de serviços públicos (água potável, drenagem e coleta de resíduos sólidos) em Zapopan, o município com a maior população de Jalisco. Para este estudo, dois elementos são operacionalizados: cobertura e percepção de qualidade. O período de análise é de 1995 a 2021, embora alguns dados históricos sejam apresentados e seja observado que, na gestão de serviços públicos, houve processos de descentralização, cooperação intermunicipal e algumas práticas de concessão. Considera-se que a gestão dos serviços públicos deve se basear em alguns elementos do ciclo de políticas públicas. O método utilizado foi o retrospectivo e o empírico.

Introducción

Uno de los aspectos básicos que requieren los seres humanos para gozar de calidad de vida es la dotación eficiente de los servicios públicos. En este contexto, resulta interesante conocer cómo ha sido la gestión de los servicios públicos en Zapopan, uno de los municipios más grandes en términos territoriales y demográficos de Jalisco (México).

Este trabajo representa un estudio de caso, específicamente se trata del análisis de un municipio de un país de América Latina. Esta región con sus particularidades ha estado expuesta a cambios importantes en las últimas décadas, como, por ejemplo: los procesos de descentralización, la apertura económica, la democratización. Sin duda, dicho contexto histórico, económico y político impacta en la unidad de gobierno estudiada. El aporte de este documento es que arroja luces para determinar similitudes o diferencias en otras latitudes.

Para una mejor organización, el texto se divide en cuatro apartados: en el primero, se presenta una breve contextualización del municipio estudiado; en el segundo, se señala la metodología; en el tercero, se esboza en términos generales el marco teórico conceptual; y, en el cuarto, se indica cómo ha sido la cobertura y la percepción de la calidad de la gestión de los servicios públicos seleccionados.

Ubicación y contextualización de Zapopan

Zapopan es uno de los 125 municipios de Jalisco. Este forma parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), la cual es la tercera más importante de México. Algunos entes informan que el municipio estudiado tiene una superficie total de 893,2 km² (89 320 hectáreas) (Inegi, 1960). Mientras que otros establecen que tiene 1017 km² (IIEGJ, 2019, p. 8). Así pues, uno de los temas latentes en México sigue siendo la delimitación de los límites territoriales.

En la figura 1, se puede apreciar la ubicación de Zapopan y la colindancia que tiene con nueve municipios. Su extensión representa el 1,13 % del Estado de Jalisco.

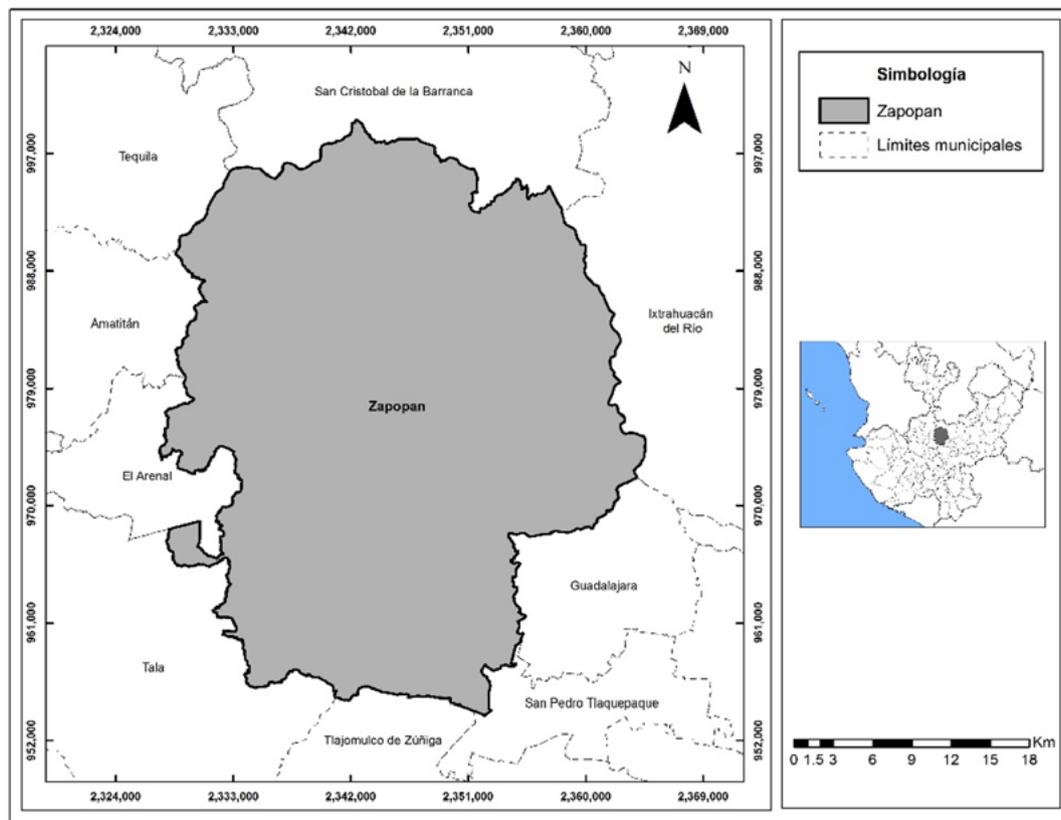
Se debe recalcar que la palabra Zapopan es un vocablo indígena. En náhuatl significa zapotal, es decir, un lugar lleno de plantas de zapotes (Dávila, 1991, s. p.). Esto significa que dicho territorio estuvo habitado antes de la llegada de los españoles (Muriá *et al.*, 2004, p. 17).

La fundación y repoblamiento de Zapopan ocurrió el 8 de diciembre de 1541 a cargo de fray Antonio de Segovia, Miguel de Bolonia y del encomendero Bobadilla, quien trajo indios de Jalostotitlán (Silva, 1991, s. p.).

Después del período colonial, en el municipio estudiado, resaltan varias cuestiones políticas y económicas: 1) en 1731 se llevaba agua de Zapopan a Guadalajara a través del acueducto de Los Colomos

¹ Manuel Portillo (2000) comenta que en el archivo del ayuntamiento existe la primera acta de la constitución del municipio. Sin embargo, no fue firmada por el alcalde ni los municipales porque no sabían leer ni escribir. Ante lo cual uno se pregunta: si esto sucede en el centro, ¿qué pasará en los poblados que constituían el municipio? (pp. 137 y 138).

Figura 1. Ubicación de Zapopan



Fuente: elaborada por Sagrario Paredes Vargas con base en la cartografía geoestadística incluida en el Marco Geoestadístico 2018 (06/2018), apoyada en datos del Inegi.

y galerías filtrantes subterráneas, sin beneficiar a los zapopanos (Torres, 2013); 2) el 1º de enero de 1821 se estableció su primer ayuntamiento;¹ 3) en 1824 fue cabecera de uno de los departamentos de Jalisco (Muriá *et al.*, 2004, pp. 42 y 45); 4) en esos años contaba con poca población y la mayoría de ella se dedicaba a las actividades primarias. Así mismo, había problemas de comunicación. También se

presentaron crisis sanitarias, como la epidemia de cólera en 1833 (Olveda, 2004, pp. 57 y 60).

En cuanto a los servicios públicos, el citado autor menciona: “El problema del agua también se convirtió en una preocupación del ayuntamiento, ya que era el encargado de suministrarla a los habitantes de la cabecera. La que provenía del convento franciscano llegó el momento

en que resultó insuficiente para satisfacer los requerimientos de la población, por lo que en 1876 se construyó un acueducto del rancho La Tuzania a la villa” (Olveda, 2004, p. 97).

Todavía en el siglo XVIII Zapopan se va a caracterizar por ser una villa “muy modesta, y tan solo era conocida por el santuario de la Virgen y el convento de los franciscanos” (Olveda, 2004, p. 58).

Para 1910, en Zapopan la situación empezó a cambiar debido a que ya se destacaba este territorio “como productor de maíz, frijol, trigo, cebada, cacahuete, garbanzo y caña de azúcar” (Aldana, 2004, p. 127). No obstante, en el tema de los servicios públicos era una cuestión deficiente y era un asunto al que las autoridades debían poner atención. Al respecto, se menciona que las casas del centro de Zapopan no contaban con drenaje. El agua era tomada de hidrantes (fuentes públicas localizadas en algunos puntos) por algunos vecinos. Otros moradores tenían pozos en sus casas, mientras que otros la tenían que comprar a los aguadores (Aldana, 2004, p. 128).

Ahora bien, un aspecto que se debe subrayar es que la dinámica económica, demográfica y urbana de Zapopan depende de la relación que guarda con el municipio de Guadalajara, que es la capital del Estado de Jalisco. Ello va a resultar más evidente en 1950 cuando el municipio analizado comenzó a crecer de manera significativa dado que la élite tapatía decidió trasladar sus espacios de

vida a territorio zapopano, también llegaron inmigrantes de bajos recursos económicos del interior de Jalisco y de otros Estados. Con esta acción y otras más se dio origen al proceso de conurbación de Guadalajara.

Respecto a la proporción de servicios públicos, específicamente en el caso de la recolección de basura en el centro de Zapopan a mediados del siglo XX, se menciona que solamente había una persona encargada de recoger la basura de todo el centro de Zapopan. Se hacía en un modesto carrito de madera jalado por una mula. La basura era depositada en El Vigía, propiedad de don Chon González (Arias, 2005, p. 13).

Cuestión en la que coincide Ana María de la O, también ella agrega que se destinaba una esquina de los corrales de las casas de los zapopanos para juntar la basura, sobre todo aquella que no se utilizaba como abono, y después la quemaban. Otras personas, por su parte, la trasladaban al basurero, el cual se ubicaba a un costado de las barrancas de El Profundo (De la O, 1998, p. 127). Con esto se constata lo mencionado por Bernache (2006), que cualquier barranco en las afueras de Guadalajara era utilizado para depositar basura.

Como ya se indicó, antes de 1942 si los zapopanos no contaban con un pozo en sus viviendas, tenían que comprarla o acarrearla desde los hidrantes. Dichos sitios solamente contaban con agua por las tardes o por la madrugada. Esta agua

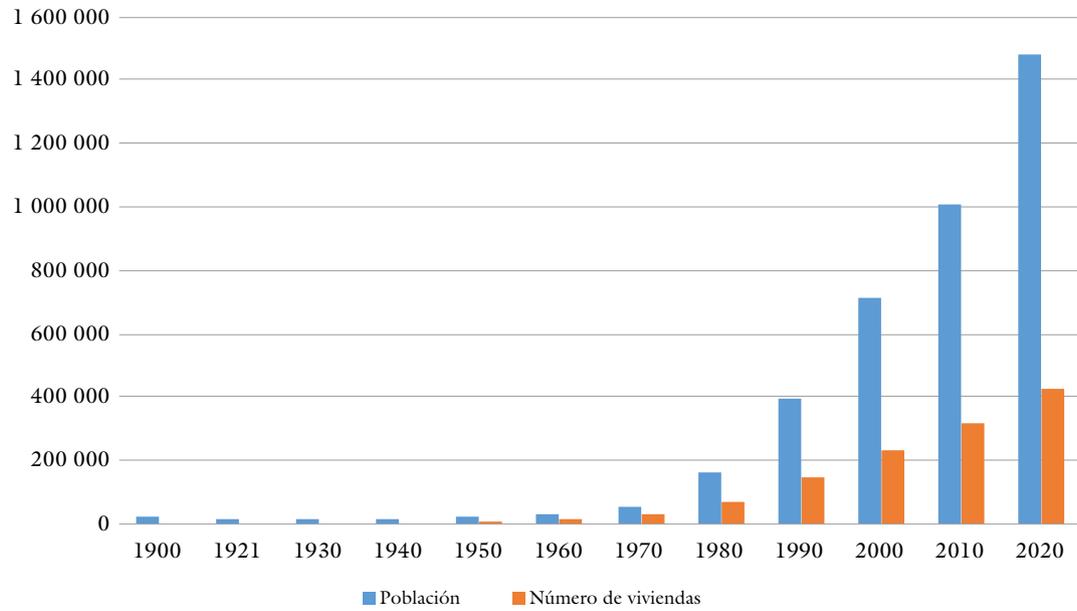
la utilizaban para beber o para cubrir las necesidades básicas de la cocina. Para lavar la ropa se podía ir al arroyo de la Campana. La gente que vivía en la periferia del pueblo y que no tenía fuentes cercanas se abastecía del Potrero de los Padres. Sin embargo, la situación se complicaba para la mayoría de los habitantes en tiempos de estiaje, cuando algunos pozos se secaban (De la O, 1998, p. 96).

Ello va a cambiar cuando se introduce la primera red de agua potable en 1942, pero esta no abarcaba a todo el pueblo. Los encargados de instalarla fueron los hermanos Silva Velarde (Arias, 2005, p. 40). Por su parte, el cronista Salvador

Silva reconoció al ingeniero Carlos Orozco como el comisionado de las obras de introducción del agua potable en Zapopan (1991, s. p.).

Con el paso del tiempo continuó el crecimiento demográfico en Zapopan, como se ilustra en la figura 2. Con ello también aumentaban las presiones para los gobiernos municipales para proporcionar servicios públicos. En la figura 2 se puede apreciar el número de pobladores que se ha registrado en Zapopan. Se observan dos momentos. El primero, que va de 1910 a 1940, en el que se registra una pérdida de pobladores; y el segundo, de 1950 en adelante, en el cual se ilustra el

Figura 2. Número de pobladores y viviendas en Zapopan, 1900-2020



Fuente: elaboración de la autora con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (1900, 1921, 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010, 2020a).

incremento de la población. Así mismo, se ilustra el aumento de viviendas.

Respecto al crecimiento demográfico que se aprecia en Zapopan en la década de los ochenta, se debe sobre todo a los flujos migratorios que ha recibido; específicamente, Martínez (1984) apunta que este ha sido del 11,5 % anual, compuesto de un crecimiento natural del 2,5 % y un 9 % derivado del fenómeno migratorio (p. 82).

Como ya se indicó, en el poblamiento de Zapopan estarán presentes dos procesos: por un lado, se encuentra la llegada de gente pudiente de Guadalajara; y, por el otro, el arribo de inmigrantes de bajos recursos económicos de Zacatecas y Michoacán (Martínez, 1984, p. 82), así como del interior del Estado de Jalisco. Una de las consecuencias del segundo aspecto será el crecimiento urbano anárquico.

Para ejemplificar, en “1985 contaba con tan solo 28 asentamientos irregulares, mientras que en 1990 existían 85. Para el 2007 sumaban 132 asentamientos irregulares” (Lanzagorta, 2007, p. 39). De igual manera, se debe subrayar que la mancha urbana absorbió los campos de Tesis-tán, tierras aptas para el cultivo de maíz (Núñez, 2011, p. 48).

Así pues, en el municipio de Zapopan está presente la segregación socioespacial. Ello se explica por los procesos que han estado inmersos en el poblamiento. Así, por ejemplo, Núñez (2011) menciona que las urbanizaciones residenciales de altos ingresos se debieron a que el mercado

inmobiliario de Guadalajara encontró en Zapopan el lugar idóneo para hacerlo. Pero, al mismo tiempo, recalca que varias de estas construcciones se hicieron privatizando los espacios públicos, tendencia que se extendió a otros municipios (p. 49). Aunque también se debe subrayar que estuvo presente la demanda por habitar en estos espacios.

Lo anterior no difiere mucho de lo ocurrido en América Latina, donde una de sus características es el aumento del crecimiento urbano, el cual se ha debido, sobre todo, al fenómeno migratorio. Al respecto María Hernández (2002) señala que se tiene “un acelerado proceso de urbanización, no acompañado, la mayor parte de las veces, por la provisión de infraestructura, de servicios públicos y de equipamientos básicos. Y consecuentemente con ello, un aumento significativo de población en condiciones de pobreza, con carencias críticas de vivienda y de servicios públicos” (pp. 231 y 232).

En el rubro de servicios públicos en la década de los años setenta, se destacó la activa participación que tuvo el gobierno del Estado en la construcción de nuevas redes de drenaje y alcantarillado. Dicha acción mejoró el abasto de agua potable en la cabecera municipal y en algunas colonias de reciente creación (Aldana, 2004, p. 188). Cuestión en la que coincidió Wario (2004). En este marco llama la atención la administración municipal de Jorge Chavira (1992-1995), porque atendió la dotación de los servicios públicos

² Se debe subrayar que las actividades primarias tienen como característica principal la explotación de recursos naturales, ejemplo de ellas son: la agricultura, la cría de animales, la pesca, la caza. Mientras que las actividades secundarias implican la transformación de bienes, entre ellas se encuentran: la minería, la construcción, la industria manufacturera. Finalmente, las actividades terciarias están encaminadas a la distribución de bienes; las operaciones con información; operaciones con activos; servicios cuyo principal insumo es el conocimiento y la experiencia del personal; servicios relacionados con la recreación, entre otras (Inegi, s. f., pp. 9-11).

en algunas colonias populares (Aldana, 2004, p. 207).

Finalmente, no queda más que subrayar en este apartado que lejos quedó la imagen de Zapopan como villa modesta, pues actualmente es uno de los municipios que más aportan al producto interno bruto (PIB) nacional. Además, en él se alojan escuelas, empresas y hoteles de gran prestigio, los cuales demandan una cobertura eficiente en la provisión de los servicios públicos, pero, también, como ya se indicó, es un municipio de contradicciones.

Además, sus actividades económicas también se han modificado, la mayoría de las personas ya no se emplean en las actividades primarias, sino en las del sector terciario, tal y como se aprecia en la tabla 1.²

En la figura 3 se puede apreciar cómo en el municipio estudiado convergen varios grados de rezago social. En ella se ilustra la clasificación de rezago por AGEB urbana, pero como referencia espacial es posible enlistar las colonias

correspondientes con un muy alto grado, como Brisas de la Primavera, Lomas de la Primavera y alrededores de San Juan de Ocotán. Con un grado de rezago social alto se encuentran Mesa de los Ocotes, Villa de Guadalupe, Lomas del Centinela, entre otras.

Una vez señalado lo anterior, toca el turno de presentar la metodología y el marco teórico-conceptual.

Metodología

Por principio de cuenta se debe advertir que este documento se desprende de una investigación más amplia que analiza la prestación de los servicios públicos en la Zona Metropolitana de Guadalajara y cómo las tecnologías de la información pueden tener un rol importante para su gestión.

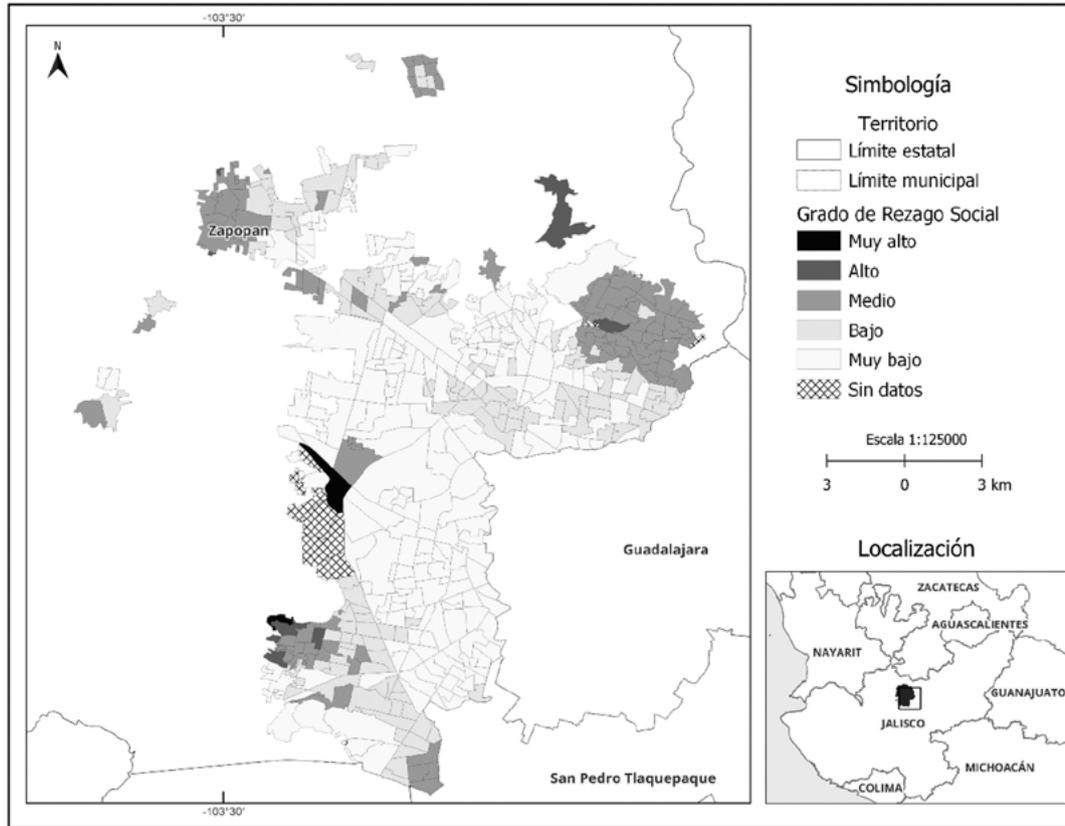
El método que se empleó, para este trabajo en particular, fue el retrospectivo y empírico. Las técnicas utilizadas fueron la revisión bibliográfica, documental y hemerográfica. Los indicadores estudiados

Tabla 1. Porcentaje de población empleada en sectores productivos, Zapopan, 1950-2020

Sector	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Primario	60,23 %	44,51 %	17,03 %	4,87 %	2,61 %	1,50 %	1,16 %	1,21 %
Secundario	20,69 %	27,72 %	37,36 %	28,51 %	35,49 %	32,13 %	26,06 %	23,7 %
Terciario	15,64 %	26,87 %	38,32 %	38,43 %	58,31 %	62,82 %	71,54 %	72,01 %
No especificado	3,44 %	0,88 %	7,27 %	27,68 %	3,57 %	3,53 %	1,25 %	3,09 %

Fuente: elaboración de la autora con base en los censos de Población y Vivienda (1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010, 2020a).

Figura 3. Rezago social en Zapopan



Fuente: elaborada por Marco Alejandro Reyes Márquez con base en la cartografía geoestadística incluida en las estimaciones y bases de datos del Grado de Rezago Social a Nivel AGEB Urbana 2020 dentro del Sistema de Medición de la Pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2020).

fueron: a) número de ocupantes en viviendas de Zapopan que cuentan con agua potable; b) número de ocupantes en viviendas que cuentan con drenaje sanitario conectado a la red pública; c) la forma en cómo se desalojan los residuos sólidos; y d) la percepción de los habitantes mayores de 18 años en cuanto a la calidad en la prestación de agua potable,

drenaje y recolección de basura en los últimos tres años.

Ahora bien, es importante aclarar que el período por evaluar en cada uno de los rubros analizados muestra diferencias, ello por tres cuestiones: la primera, con el paso del tiempo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) ha modificado la forma de reportar la información;

la segunda, dicho organismo no ha informado siempre las mismas secciones; y la tercera, se consideró que en los períodos cortos únicamente era relevante retomar los últimos cuatro años.

Con la finalidad de conocer la postura de los tomadores de decisión del ayuntamiento estudiado, se invitó a los regidores (2018-2021) y a varios funcionarios a participar en una entrevista. No obstante, solamente dos regidores aceptaron. También se realizó una entrevista a un exdirector de servicios públicos municipales (2012-2015). Se buscó hacer una entrevista al director del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), pero no se obtuvo una respuesta favorable.

Así mismo, se trató de saber cuál es la percepción del tema de servicios públicos de algunos presidentes de colonias. Sin embargo, solamente uno de ellos accedió. Se tuvo conversación informal con varios habitantes de Zapopan que no contaron con agua potable en el período que abarcó desde febrero hasta agosto de 2021. De igual manera, se solicitó información al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), tanto al ayuntamiento como al SIAPA.

Marco teórico-conceptual

Se debe advertir que los servicios públicos tienen varias definiciones. Ello de acuerdo a la disciplina encargada de hacer la

enunciación (Mejía, 2001). Fernández (2002) define los servicios públicos como “[...] toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado ya por medio de la administración pública, mediante particulares facultados para ello por autoridad competente en beneficio indiscriminado de toda persona” (pp. 121 y 122).

En México, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed, 2008) los define como “toda prestación concreta que atienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia” (p. 117). De la cita se desprende que existen varias formas de prestar los servicios públicos, ya sea por el gobierno o por concesión.

Varios autores han identificado algunas características que tienen los servicios públicos: generalidad, igualdad, regularidad, continuidad, etc. (Fernández, 2002), cuestión en la que coincide el Inafed (2008), que, igualmente, propone algunos principios (p. 121).

En cuanto al tema de la prestación de los servicios públicos, algunos autores recalcan los cambios que han sufrido con el paso del tiempo, en los que el desarrollo del conocimiento científico y técnico tiene un papel importante (Rozas & Hantke-Domas, 2013, p. 5).

Otros estudiosos de la materia se han dado la tarea de analizar las teorías que abordan los servicios públicos. Fernández (2002) identifica las siguientes:

- a) Teoría propuesta por León Duguit, que considera al servicio público como toda actividad que debe ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes.
- b) Teoría formulada por Gaston Jéze, conforme a la cual el servicio público viene a ser toda actividad de la administración pública.
- c) Teoría promovida por Maurice Hauriou, que entiende al servicio público como una parte de la actividad de la administración pública.
- d) Teorías que conceden escasa o ninguna importancia a la noción de servicio público (p. 97).

En la cita anterior se observa que dos propuestas teóricas recalcan que los servicios públicos son una actividad fundamental de la administración pública, aspecto con el que se coincide ampliamente. Cabe mencionar que algunos ex-presidentes municipales de Zapopan lo

han externado en esos mismos términos (Mora, 1982; Rivera, 1990).

El aporte de este trabajo es considerar que la gestión de los servicios públicos debe estar inserta en el tema de las políticas públicas,³ en el que se tienen que cumplir algunas de sus fases, sobre todo: 1) la formulación de la política, 2) la implementación y 3) la evaluación (Aguilar, 2010, p. 34). De igual manera, es necesario incorporar, en la tarea de proporcionar los servicios públicos, una alta dosis de participación ciudadana.

Además, en el estudio de los servicios públicos se debe profundizar en los aspectos políticos, económicos y sociales de cada administración. Del mismo modo, se recomienda analizar el contexto histórico local, estatal, nacional e internacional. Ello en virtud de la presencia de directrices que marcan la forma de operar. Otro aspecto fundamental son las relaciones intergubernamentales que se tejen entre los diferentes órdenes de gobierno. Recuérdese que las características de la política pública son: “[...] orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política [...]” (Aguilar, 2010, p. 29).

En México, en el artículo 115 constitucional queda establecida como una de las tareas de los municipios la proporción

³ Una política pública se define como “las acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y eficiencia” (Aguilar, 2010, p. 17).

⁴ Para ejemplificar, en el Reglamento de la Administración Pública Municipal, en el artículo 44, fracción 1, se prevé la coordinación general de servicios municipales de Zapopan, que tiene doce agencias (Folio Zapopan 7393720).

de los servicios públicos. Aunque el Inafed (2008) establece tres bases e instrumentos para la prestación de servicios municipales: 1) las bases jurídicas que comprende (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituciones estatales, ley orgánica municipal, bando de policía y buen gobierno, reglamento de servicios); 2) bases programáticas (Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo, Plan Municipal de Desarrollo, programas relacionados en los tres niveles); 3) bases de coordinación (convenios únicos de desarrollo en la prestación de servicios y convenios específicos) (p. 119).⁴

De igual manera, la Carta Magna permite que se asocien los municipios para la prestación de los servicios públicos, ya que ello ayudaría a reducir los costos, pero la tarea es complicada debido a que no existen mecanismos que obliguen a cumplir los acuerdos. Todo queda en la voluntad de los presidentes municipales, los cuales pueden ser de signo partidista diferente con respecto a sus homólogos, como se verá en el caso de Zapopan.

Ahora bien, es importante mencionar que en el interior de las instancias encargadas de la gestión de los servicios públicos se encuentran inmersos estructuras, reglas y actores, los cuales en varias ocasiones manifiestan su protagonismo (Cabrero & García del Castillo, 1999, p. 4), por lo que los escenarios se tornan difíciles a la hora de tomar decisiones.

Aunque también se debe reconocer que no se cumple la proporción de los

servicios públicos por varias razones: a) la escasez de recursos económicos; b) el aumento de población que registran algunos municipios; c) la falta de planeación de la ciudad a largo plazo; d) la poca continuidad que existe en las actividades de gobierno ante los cambios de administración; e) la falta de cooperación entre municipios para crear sinergias; f) la carencia de mecanismos de supervisión o vigilancia en las concesiones, entre otras, cuestiones en las que también coincide García (2016).

Otro de los conceptos clave que guían a esta investigación es el de la sustentabilidad, el cual se presentó en 1987 en el *Informe Brundtland* y se define como la relación armónica existente entre el aspecto económico, social y ambiental (Zarta, 2018, p. 409). Este ha sido usado de manera indistinta por varios actores, al grado que uno de los expertos en materia urbana opina que “[...] la mayor parte de los gobiernos se limitan a esgrimir un discurso en pro del *desarrollo sostenible*, concepto inocuo e impreciso, que no pasa de ser un eslogan utilizado con el propósito de dar la impresión de que existe preocupación política al respecto” (Mattos, 2019, p. 350).

En México, el desarrollo sustentable se encuentra lejos de alcanzarse por el crecimiento urbano desmedido que se ha registrado en los últimos 70 años. Esto se ha debido, entre otras cuestiones, a tres reformas estructurales: 1) la reforma al artículo 27 constitucional (1983), con

la cual se permitió la venta de terrenos ejidales; 2) la reforma al artículo 115 constitucional (1991), en la que el municipio se consagró como el encargado de otorgar los permisos del uso del suelo; y 3) la reforma institucional de los organismos nacionales de vivienda (2001), que obtuvieron financiamiento y tuvieron una dinámica de producción alta (Lara, 2020, p. 50).

Con las acciones anteriormente enunciadas, el mercado ha guiado el crecimiento urbano nacional, mientras que los distintos órdenes de gobierno tienen que invertir grandes sumas de recursos económicos para dotar a los municipios de empleo, vivienda y servicios públicos. Al respecto, una autora enfatiza que la dotación de uno de estos elementos se realiza “hacia lugares cada vez más alejados de la ciudad” (Lara, 2020, p. 45). En la actualidad, también se observa un crecimiento vertical en los núcleos urbanos consolidados de Zapopan, ello por la activa participación que tiene el sector inmobiliario, con el propósito de generar grandes ganancias en el corto plazo. Con este componente también se da una fuerte presión para el entorno y para las autoridades locales.

Algunos autores consideran que uno de los elementos básicos en el cambio de la estructura territorial de las ciudades en expansión son los servicios públicos (Vázquez, 2020, p. 34). Aspecto que ya había reiterado Borja (2004) al puntualizar que “las políticas y los servicios públicos

tienden a consolidar la aglomeración urbana y a darle carácter oficial mediante nuevos entes políticos que se superponen a los municipios [...]” (p. 33).

En este artículo, están presentes cinco de las seis categorías propuestas para el análisis territorial: 1) económica, 2) urbana, 3) social, 4) ambiental y 5) política (Vázquez, 2020). Así pues, el estudio considera que una dimensión “del fenómeno urbano como territorio no es sólo un dato, no tiene una delimitación clara y es de geometría variable” (Borja, 2004, p. 34).

Resultados de la proporción de servicios públicos en Zapopan

Agua potable⁵

Por principio de cuenta se debe enfatizar que con el paso del tiempo ha cambiado la forma en cómo se registran los datos de los censos del Inegi. Y lo que se pudo rescatar de estos fue lo siguiente:

En 1950 se determinó que en Zapopan existían 5647 viviendas, 4528 (80,19 %) poseían agua, mientras que 1119 (19,81 %) no contaban con el servicio (Inegi, 1950).

Para 1960, en Zapopan se registraron 54 562 ocupantes de vivienda, de los cuales 17 734 (32 %) contaban con el servicio de agua y una abrumadora mayoría, el 36 828 (67,49 %), no disponía de ella (Inegi, 1960).

⁵ *El agua potable como servicio público se define como “la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona” (Fernández, 2002, p. 215).*

⁶ Cabe señalar que el 6 de junio de 2000 el Congreso de Jalisco aprobó un nuevo decreto sobre la administración y financiamiento del SIAPA (Diario Oficial, 2002, pp. 1-15).

⁷ En el año 2019 se anotó que “el Ayuntamiento de Zapopan transferirá al Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) 150 colonias cuyo servicio de agua hoy lo prestan ejidos, asociaciones civiles, fraccionamientos o el propio ayuntamiento, informó el alcalde Pablo Lemus Navarro” (Pérez, 2019).

Para 1970, la situación cambia, pues, de los 155 488 ocupantes de vivienda que tenía Zapopan, el 113 759 (73%) tenía agua entubada y 41 729 (26,83%) no contaban con el servicio (Inegi, 1970).

Es importante señalar que el 27 de marzo de 1978 se creó el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA). Se trata de un organismo descentralizado encargado de proporcionar agua potable y alcantarillado a los habitantes de los municipios de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque (Gómez, 2013, p. 127). Varios autores han cuestionado la labor que lleva dicho organismo, porque “desperdician grandes cantidades de agua, sus tarifas no son suficientes para cubrir costos operativos, cobran solamente un porcentaje de lo que facturan, y, por lo general, no administran el recurso de manera sustentable” (Briseño, 2012, p. 1).

Mientras que otros autores cuestionan el hecho de que “pasa el tiempo y el SIAPA no toma el liderazgo en la recuperación de los acuíferos sobre los que se asienta Guadalajara y de los que dependerá si los eventos de sequía se prolongan y amenazan la continuidad del abasto desde fuentes superficiales de agua” (Flores, 2014, p. 142).

Así pues, existe un organismo que dota del servicio al municipio estudiado, así como a otros tres.⁶ En este caso se puede apreciar la creación de entidades para la proporción de agua potable bajo una coordinación entre municipios.

En 1980 Zapopan tiene 385 511 ocupantes de vivienda, 314 566 (81%) cuentan con agua, 68 755 (17,83%) no disponen de ella y 2190 (0,56%) no especificaron (Inegi, 1980).

En la tabla 2 se puede apreciar que, a lo largo de los años, se ha incrementado la disponibilidad de agua entubada y su acceso entre ocupantes de viviendas en Zapopan. En 1990 fue del 85,19% y para 2020, del 97,21%.

Para el año 2020, Zapopan tiene una cobertura del 97,21% de disponibilidad de agua; en ese sentido, pareciera que no es tanto el problema en la cobertura del servicio de agua.⁷ Sin embargo, esto no es así, pues, en primer lugar, y en plena pandemia se dio a conocer que, en Valle de los Molinos, donde habitan 100 000 personas no contaban con el servicio (Pérez, 2020a). Dicha cifra no se refleja en la tabla, porque cuando el Inegi realizó el último censo, el fraccionamiento sí contaba con el servicio, porque la constructora perforó pozos, aunque sus moradores siempre se han quejado de la cobertura y la calidad del servicio (Gobierno de Zapopan, 2020; Hernández R., 2022).

Al respecto, un regidor de Zapopan en entrevista comentó: “Lamentablemente la ciudad se nos creció mucho y está siempre la justificación de que no hay dinero que alcance, pero también si tú como municipio en lugar de destinar presupuesto a lo que te corresponde hacer, que es servicios públicos, te lo gastas en otros programas,

Tabla 2. Número de ocupantes en viviendas habitadas y su distribución porcentual según disponibilidad de agua entubada en Zapopan, 1990-2020

	Número de ocupantes			Distribución porcentual		
	Disponen de agua entubada	No disponen de agua entubada (por acarreo)	No especificado	Disponen de agua entubada	No disponen de agua entubada (por acarreo)	No especificado
1990	586 185	96 691	5211	85,19%	14,05%	0,76%
2000	902 136	73 769	11 215	91,39%	7,47%	1,14%
2010	1 161 281	52 880	6010	95,17%	4,33%	0,5%
2020	1 430 189	3804	37 181	97,21%	0,26%	2,53%

Fuente: elaboración de la autora con base en datos del Inegi (1990, 2000, 2010, 2020a).

de asistencia social, o de propaganda, o de clientelismo” (Hiram Torres, entrevista).

Además, él agrega: “Entonces, es ahí cuando empiezas a tener carencias y también si te dejas ir por los intereses inmobiliarios de los amigos, entonces empiezas a dar licencias de construcción y dejas que la ciudad te crezca de forma desordenada y no garantizas la dotación de los servicios públicos” (Hiram Torres, entrevista).

También en el tema de los servicios públicos hacen falta ejercicios de prospectiva para vislumbrar su desarrollo. Además, se debe contemplar una partida presupuestaria para su mantenimiento (Enrique Rodríguez, entrevista).

Otro de los problemas que han afectado a Zapopan es la calidad del servicio, debido a que existen noticias periodísticas que informan que desde 2018 hay colonias que reciben agua fuera de la norma (*El Informador*, 2018), por lo que no se

cumple con lo que estipula la definición de agua potable como servicio público.

Dicha situación se recrudeció en tiempos de pandemia cuando varias noticias periodísticas informaron que el agua que llega a las viviendas de Zapopan, y a otros municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, se encontraba contaminada (Ríos, 2020).

Por su parte, el SIAPA señaló, vía transparencia, que las razones por las cuales el agua de las viviendas se veía turbia se debían a la alta demanda y a la falta de mantenimiento en las instalaciones tanto de usuarios como del organismo operador (sistema virtual dependiente del INAI, 2020, Folio 06364520).

En este contexto, en una investigación en Zapopan, se entrevistaron a 400 hogares y ello arrojó que “los consultados toman agua embotellada (99%); consideran que el agua suministrada huele mal

(53 %) y que está contaminada (69 %); temen por su salud o la de sus familiares por beber del grifo (74 %), pero estarían dispuestos a tomar agua del mismo [sic] si la calidad mejorara (77 %). Sin embargo, más de la mitad no estaría dispuesta a pagar más por mejorar la calidad del agua o pagaría no más de 40 pesos (31 % y 22 %, respectivamente)” (Briseño & Macedo, 2021, p. 403).

En la tabla 3 se puede apreciar que, en términos generales, existe una disminución en la percepción de las problemáticas de los servicios públicos analizados en el municipio de Zapopan en los últimos cuatro años. Aunque el servicio de limpia y recolección es el que muestra más altibajos, en párrafos posteriores se profundizará al respecto.

A pesar de lo anterior, un gran porcentaje de la población considera que el gobierno zapopano es poco efectivo, tal

y como se evidencia en la tabla 4. Aunque últimamente va disminuyendo dicha tendencia.

Tabla 4. Porcentaje de población de 18 años y más por ciudad de interés y percepción de la efectividad que el gobierno de la ciudad tiene para resolver problemáticas, Zapopan, 2018-2021

	Muy o algo efectivo	Poco o nada efectivo
Diciembre de 2018	28,3%	70,3%
Diciembre de 2019	26,1%	71,6%
Diciembre de 2020	36,3%	61,4%
Marzo de 2021	32,9%	63,4%

Fuente: elaboración de la autora con base en la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, VIII Desempeño Gubernamental (Inegi, 2018, 2019a, 2020b, 2021).

Otro elemento que se debe subrayar es que el Censo Nacional de Gobiernos

Tabla 3. Porcentaje de población de 18 años y más por ciudad de interés y problemáticas más importantes, Zapopan, 2018-2021

Rubro	Diciembre de 2018	Diciembre de 2019	Diciembre de 2020	Marzo de 2021
Coladeras tapadas por acumulación de desechos	50,9%	46,7%	45,5%	41,8%
Ineficiencia en el servicio de limpia y recolección de basura	40,0%	38,9%	41,0%	24,5%
Fallas y fugas en el suministro de agua potable	37,2%	38,3%	34,5%	29,8%
Deficiencias en la red pública de drenaje	31,3%	25,6%	32,7%	13,8%
Falta de tratamiento de aguas residuales	26,1%	25,3%	26,3%	18,9%

Fuente: elaboración de la autora con base en la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, VIII Desempeño Gubernamental (Inegi, 2018, 2019a, 2020b, 2021).

Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, para el caso de Zapopan en el año de 2019, destaca que posee 43 tomas de agua en operación para abastecimiento público, 33 corresponden a pozos y 10, a manantiales. De estas 43, 2 se encuentran funcionando, 3 están sin funcionar y 38 no tienen macromedidor (Inegi, 2019b).

Cuando se le preguntó al municipio si contaba con pozos de absorción, cuántos eran y si les daban mantenimiento, la respuesta fue la siguiente: “En las colonias y fraccionamientos que administra y regula el municipio, dentro de los límites de jurisdicción y atribuciones, en algunas existen pozos de absorción, a los cuales cuando se requiere se [les] realiza el desazolve de los mismos [sic], en los archivos de esta dirección no se cuenta con la información de cuántos son” (Folio Zapopan 8159619). Llama la atención que, siendo el municipio el encargado de la prestación de los servicios públicos, no cuente con información valiosa para la toma de decisiones.

También se debe señalar el hecho de que por siete meses del año 2021 varias colonias del municipio estudiado no tuvieron agua potable en sus viviendas (por los bajos niveles en que se encuentra la presa Calderón). Estas son tanto de bajos recursos económicos como de altos (Cárdenas, 2022). No obstante, la manera de enfrentar esta situación se vuelve más compleja para los habitantes de las primeras, como se constató con la entrevista a

la presidente de colonos de Mesa de los Ocotes, quien expuso que muchas personas no tienen los recursos monetarios para comprar pipas, además de que muchas de estas no quieren prestar el servicio por el mal estado que guardan las calles.

Las respuestas del SIAPA ante dicha situación fueron varias. Sin embargo, estas resultaron ser deficientes por varias razones: a) no se instalaron suficientes cisternas; b) se ha dado acaparamiento de agua en algunos tanques de almacenamiento; c) el llenado de estas cisternas es irregular; d) el sistema rotativo no cumple con lo estipulado en cuanto a los días y horas en el suministro de agua; e) las pipas gratuitas no llegan a las viviendas de los habitantes que solicitaron el servicio. Ante este contexto, los habitantes han tenido que comprar pipas de agua, a las cuales, ante la fuerte demanda, se les incrementó su precio. Así mismo, se recicla y se ahorra el vital líquido. Así pues, dista mucho de lo que establece la Constitución, que el acceso al agua es un derecho humano (Cárdenas, 2022).

Ante el desabasto de agua potable que padecieron algunas colonias de la Zona Metropolitana de Guadalajara en 2021, el gobierno del Estado implementó el programa “Nidos de Lluvia”. El programa consiste en instalar sistemas con conexión al techo de las viviendas para captar el agua de lluvia, almacenarla, limpiarla y utilizarla. En la primera colonia que se puso en marcha fue en Mesa de los Ocotes (Zapopan), y tuvo una inversión

⁸ Cabe señalar que Zapopan cuenta con colonias que autogestionan los servicios públicos, tales como Chapalita, Puerta de Hierro, Valle Real, San Javier, las cuales poseen niveles altos de aprobación (Hiram Torres, entrevista).

⁹ “El drenaje consiste en una actividad técnica, en el caso concreto, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o reencauzamiento, sin deterioro del ecosistema, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona” (Fernández, 2002, p. 233).

de 11 millones de pesos. El programa se ha mantenido a lo largo de los años y se ha extendido a otras colonias de los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque (Gómez, 2022).

En resumen, con la crisis de pandemia todavía se observa que en Zapopan sigue habiendo problemas en la cobertura de la prestación del servicio de agua potable, así como en su calidad. Se debe subrayar que el problema de cobertura en el año 2021 se dio tanto en zonas regulares como irregulares.⁸ Ante ese panorama, resulta necesario evaluar la política implementada en el municipio, situación difícil, pues compete al SIAPA su ejecución.

Drenaje⁹

En el censo de 1950 no se dispuso un rubro sobre el drenaje. En 1960 se determinó que Zapopan contaba con 54 562 ocupantes, 16 170 (29 %) tenían drenaje y 38 392 (70 %) no poseían el servicio (Inegi, 1960).

En diez años la situación cambió, pues en 1970 Zapopan contaba con 155 488 ocupantes de vivienda, de los cuales, el 99 786 (64,17 %) tenían tubería de drenaje y el 55 702 (35,82 %) no la poseían (Inegi, 1970).

En 1980 el municipio estudiado poseía 385 511 ocupantes de vivienda, 323 767 (83,98 %) contaban con tubería de drenaje, 55 187 (14,15 %) no disponía de ella y 6557 (1,70 %) no especificaron (Inegi, 1980).

En la tabla 5 se puede observar cómo ha sido la cobertura en la disponibilidad de drenaje entre los ocupantes de viviendas en Zapopan en el período de 1990 a 2020.

Al igual que en el servicio de agua potable, el drenaje y tratamiento de aguas residuales también lo presta el SIAPA en Zapopan.

Ahora bien, es esencial señalar que algunas colonias de Zapopan sufren el problema de inundaciones en tiempo de lluvias. Ello ha sucedido por varios años. El problema se debe a la falta de pozos reguladores, así como a la construcción de viviendas en lugares no aptos para ello, donde la misma autoridad otorga permisos, como es el caso de Plaza Patria.

Igualmente, se debe recalcar lo expuesto por Enrique Rodríguez, la importancia del mantenimiento de las obras, en el que muchas de las veces las grandes construcciones no vienen acompañadas de un aumento en el presupuesto de dicho rubro (entrevista).

Otro reto del gobierno municipal zapopano, como en otros municipios del país, es la contaminación que están presentando sus cuerpos lacustres y sus ecosistemas, como, por ejemplo, el arroyo de Los Guayabos y el bosque de El Nixticuil (*Líder Informativo*, 2019).

En este apartado se debe resaltar que el municipio cuenta con doce plantas de aguas residuales y todas están funcionando (Inegi, 2019b). En 2015, informó que “la población del municipio de Zapopan

Tabla 5. Número de ocupantes en viviendas habitadas y su distribución porcentual según disponibilidad de drenaje en Zapopan, 1990-2020

	Número de ocupantes			Distribución porcentual		
	Dispone	No dispone	No especificado	Dispone	No dispone	No especificado
1990	616 736	65 565	5 786	89,63 %	9,53 %	0,84 %
1995	902 992	14 500	2 028	98,2 %	1,58 %	0,22 %
2000	953 862	23 643	9 615	96,63 %	2,4 %	0,97 %
2005	1 085 482	6 173	13 997	98,18 %	0,56 %	1,26 %
2010	1 208 532	5 178	6 641	99,05 %	0,42 %	0,53 %
2020	1 430 406	1 587	39 181	97,23 %	0,11 %	2,66 %

Fuente: elaboración de la autora con base en datos del Inegi (1990, 2000, 2010, 2020a).

tiene un total del 96,1 % de aguas tratadas” (Comisión Estatal del Agua del Estado de Jalisco, 2015, p. 29).

Limpia y recolección de residuos sólidos¹⁰

Ahora bien, es fundamental destacar que en 1995 el municipio “cedió a la empresa Consorcio Arrow el tiradero El Taray, con el propósito de desarrollar una infraestructura para separar subproductos, producir composta” (Aldana, 2004, p. 207). Sin embargo, dicha alianza no prosperó y el asunto llegó hasta los tribunales, diluyéndose el contrato. Bernache (2006) comenta que “la falta de experiencia de los responsables de la empresa fue evidente después de unas semanas de que Arrow tomó control de las operaciones de tratamiento y disposición final de los residuos” (p. 416).

Otros proyectos que ha impulsado el gobierno municipal de Zapopan han sido: a) “No generes basura”, en el que se buscó que los habitantes de 21 colonias separaran su basura y la depositaran en los lugares correspondientes para ello; b) el saneamiento de cuencas, ríos, canales y arroyos, los cuales se han utilizado como vertederos de desechos (Aldana, 2004, p. 208), entre otros.

No obstante, dichos programas no dieron los resultados esperados. En el año 2005 se expuso que la basura se tira en arroyos, como en Lomas de Tabachines (*El Informador*, 2005). Quince años más tarde también fue denunciado por el titular de Obras Públicas Municipales, Jaime Jáuregui Castañeda, quien dijo que “en un verdadero basurero se han convertido los canales y arroyos del municipio de Zapopan” (Ramírez, 2020). Así pues, se concuerda con Duhau (1991)

¹⁰ *La limpia y recolección de residuos sólidos se define como la actividad técnica “consistente en el aseo de la vía y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos de tales sitios y su consiguiente transporte a zonas idóneas de almacenamiento para que mediante actividades socioeconómicas residuales de interés público se proceda a su clasificación, tratamiento y adecuada disposición final” (Fernández, 2002, p. 249).*

en la relación que establecía entre la falta de prestación de los servicios públicos y los impactos ambientales que se generan (p. 87).

Sin duda, el gobierno zapopano tiene que redoblar esfuerzos para hacer cumplir lo que establece el Reglamento de Manejo de Residuos Sólidos (art. 4º), que debe promover y organizar “programas y acciones que instruyan, motiven y organicen a los habitantes del municipio, para el manejo adecuado de los residuos sólidos y para inducir su selección y clasificación por parte de quienes los generan” (Bernache, 2006, p. 163).

Se debe acentuar que en 2018 se acrecentaron las denuncias en Zapopan por la no recolección de basura. Esto se debe a que 45 de los 210 camiones que recolectan la basura no funcionaban. Muchas de las unidades tienen más de 20 años de antigüedad (*El Informador*, 2019a). Ante esta situación, en el año 2020 se anunció que el presidente Pablo Lemus entregó 31 unidades de camiones recolectores de basura. Ello beneficiará a las colonias Mariano Otero, Arroyo Hondo, Mesa Colorada, entre otras (González, 2020).

Un aspecto que se debe remarcar es la dinámica interna que sucede en las áreas encargadas de la prestación de los servicios públicos (Cabrero & García del Castillo, 1999). Al respecto, un exdirector del área de servicios públicos señaló que se enfrentó al reto de que no se tenía un método administrativo: “Sí había manuales operativos, porque se tenían

que entregar, pero si los leías son hechos por alguien en un escritorio por cumplir con la formalidad de los jefes anteriores” (Enrique Rodríguez, entrevista).

En 2019 se informó que el municipio de Zapopan deposita residuos sólidos en las instalaciones del relleno sanitario Los Picachos, y no se tiene concesionado el servicio de recolección de basura (sistema virtual dependiente del INAI, 2019).

En este contexto se debe traer a colación que “la transparencia, eficacia, eficiencia, reorganización de procedimientos y procesos resultan esenciales en el desarrollo de capacidades de proyección e innovación en el servicio público y en el establecimiento de nexos asociativos y de cooperación entre los que generan las políticas públicas y los encargados de brindar el servicio público a los ciudadanos” (Machín *et al.*, 2020, p. 3).

Mientras que el Inegi en 2019 remarca que: 1) Zapopan recolecta diariamente un promedio de 1 600 000 toneladas de residuos; 2) el personal ocupado en la prestación del servicio de recolección es de 768 personas; 3) el parque vehicular de 2014 y años posteriores es de 43 unidades; 4) posee dos sitios de disposición final de residuos, uno público y otro privado; 5) estos sitios cuentan con geomembrana; y 6) el 90 % de la población del municipio tiene acceso al servicio de recolección de residuos sólidos urbanos (Inegi, 2019b).

Los datos de la tabla 6 confirman que en Zapopan no se tiene una cobertura del 100 % en la recolección de basura.

Tabla 6. Número de ocupantes según forma de desechar los residuos sólidos en Zapopan, 2010-2020

	Recolección domiciliaria		Contenedor		Basurero público		Quema		Otra forma		No especificado	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2010	1 190 281	96,13	25 631		2,07		13 620	1,10	248	0,02	8 544	0,69
2020	1 424 999	96,93	38 958	2,65	1 323	0,09	3 822	0,26	882	0,06	147	0,01

Fuente: elaboración de la autora con base en el Inegi (2010, 2020a).

Además, se debe mencionar que es el municipio del Estado de Jalisco que cuenta con el mayor número de tiraderos clandestinos, con 34 de los 97 identificados (*El Informador*, 2019b).

En la figura 4 se ilustran las colonias que disponen de un camión recolector de basura.

Se debe subrayar que en un principio el gobierno de Guadalajara impulsó el Programa de Puntos Limpios. Se trata de colocar en algunos lugares del municipio unos botes especiales de basura para depositar diferentes tipos de residuos. Sin embargo, la población no la separa e, incluso, se han negado a que instalen dichos depósitos.

Después, la propuesta fue retomada por el gobierno del Estado con la participación de varios municipios. Para algunos actores, el establecimiento de los puntos limpios en Zapopan es ilegal, porque todavía se está analizando su reglamentación (Pérez, 2020b). Un regidor zapopano de oposición cuestiona la instalación de infraestructura costosa cuando considera que se debe hacer previamente

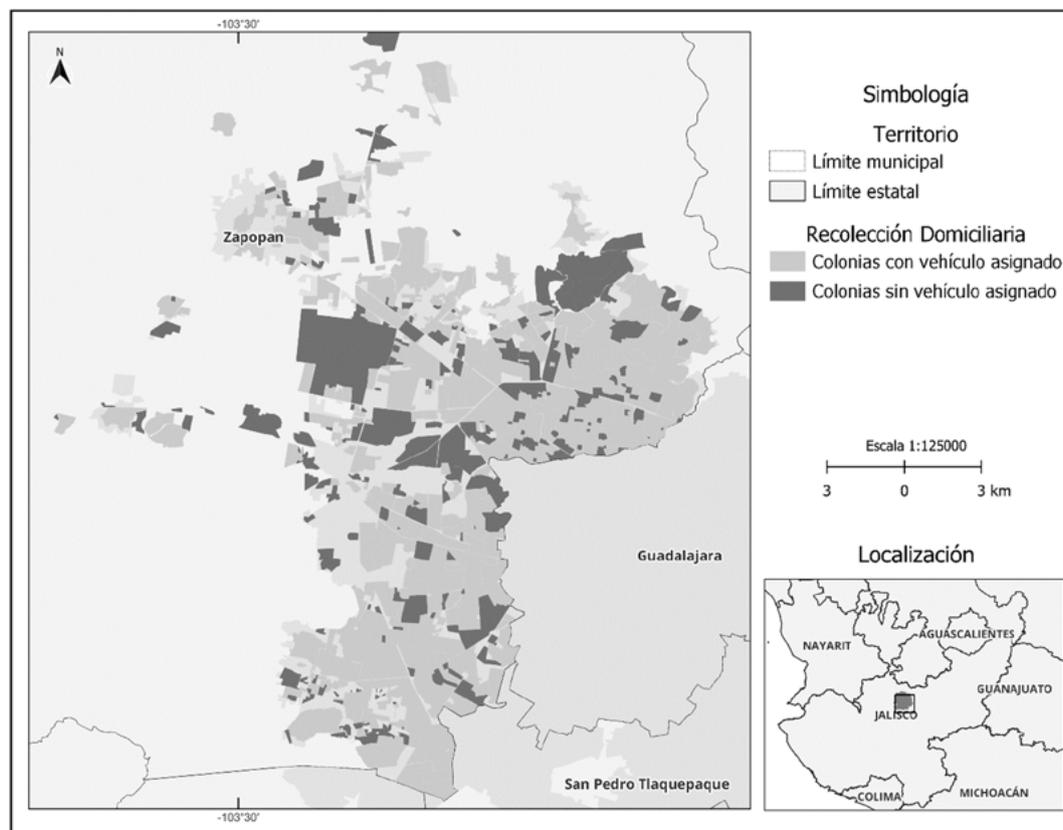
trabajo de educación ambiental a todos los sectores de la población (Hiram Torres, entrevista). Así pues, se debe revisar la política pública en materia de gestionar los servicios públicos.

Pero, además, se concuerda con Abarca *et al.* (2015) y Bernache (2009) cuando afirman que, para impulsar la gestión integral de los residuos municipales, se necesita la participación de las autoridades y los ciudadanos.

Llamó la atención la respuesta que dieron los regidores de oposición cuando se les preguntó ¿qué hace el ayuntamiento en cuestiones sustentables para la cobertura y gestión de los servicios públicos?: “Al día de hoy en el comité de decisiones ya estaban queriendo licitar el servicio público de la recolección de residuos sólidos, siendo que hace unos meses atrás compraron camiones de basura [...]” (Wendy Ramírez, entrevista).

Por su parte, el regidor Hiram Torres respondió que el municipio no está haciendo nada por la sustentabilidad, pues no separan los residuos, debería haber pozos de filtración, se ha permitido la

Figura 4. Colonias de Zapopan con y sin el servicio público de recolección de basura, 2016



Fuente: obtenida del Sistema de Información Geográfica Zapopan-Inegi de la Dirección de Innovación Gubernamental del H. Ayuntamiento de Zapopan (Gobierno de Zapopan, 2016). <http://geomatica.zapopan.gob.mx/mxsig/>

construcción de más viviendas y lo que eso implica en la presión de los recursos naturales (Hiram Torres, entrevista).

Una de las razones por las cuales el municipio de Zapopan todavía en la práctica no es sustentable se debe a que sus dirigentes no quieren tener conflictos con algunos grupos, como, por ejemplo,

con las personas que viven de recoger la basura, sindicatos, cámaras, tal y como lo expresó un regidor (Hiram Torres, entrevista). Con esto se observa la cuestión política en el análisis territorial.

En el tema de la concesión de los servicios públicos, se debe traer a colación lo que establece el Inafed (2008): “La

decisión de concesionar debe nacer de una evaluación de las condiciones de operación del servicio, así como de las ventajas y desventajas que supondría esta modalidad” (p. 127). Así mismo, se debe tener una planeación de las acciones tomadas en las diferentes escalas temporales, al igual que informar de manera transparente y oportuna sobre dicho proceso.

Al respecto, Borja (2004) afirma que en el tema de los servicios públicos, junto con otros más, “pueden organizarse o diseñarse según los modelos administrativos tradicionales, por lo cual aparecen nuevos conceptos e instrumentos como la planificación estratégica, la contractualización de las relaciones interinstitucionales, la cooperación público-privada, la gestión social, la participación deliberativa” (p. 37). Aunque, sin duda, debe darse un seguimiento y una evaluación a cada una de estas propuestas llevadas a la práctica, con el objetivo de conocer si realmente funcionan en los contextos latinoamericanos, donde la corrupción es una grave problemática.

Por otra parte, otros autores proponen cinco aspectos normativos e institucionales en la porción de los servicios públicos: 1) el marco regulador debe concretar normativamente la política del servicio; 2) las normas deben dejar clara la condición de inclusión; 3) hay que identificar las organizaciones adecuadas; 4) se debe contar con personal capacitado; y 5) es vital poseer financiamiento (Jordán *et al.*, 2003, pp. 25 y 26).

A manera de conclusiones

A lo largo de este artículo se pudo observar cómo se ha transformado el espacio de Zapopan, pues pasó de ser una modesta villa a convertirse en uno de los municipios más poblados y ricos del país. Además, él forma parte de la tercera metrópoli más grande de México.

La cercanía geográfica que guarda Zapopan con Guadalajara ha marcado su desarrollo. Para ejemplificar, fue durante el año de 1950 cuando el sector inmobiliario tapatío construyó en el territorio de la exvilla maicera zonas residenciales. También, ante la falta de espacio en Guadalajara, muchos de los inmigrantes de bajos recursos económicos se instalaron en Zapopan. Así pues, en el municipio estudiado convergen la opulencia y la pobreza.

Con el paso del tiempo se observó cómo se fueron incrementando los porcentajes en la cobertura de los servicios públicos. Ello ante el gran esfuerzo que hicieron las distintas administraciones por proporcionarlos frente al constante ascenso poblacional.

Sin embargo, en estos tiempos de crisis sanitaria salieron a relucir problemas de calidad en la prestación de los servicios públicos, así como también en la cobertura. Llama la atención que 100 000 habitantes de Valle de los Molinos no disponen de agua potable en sus viviendas, al igual que muchas colonias no contaron con el vital líquido de manera regular por varios meses.

Si bien es cierto que el municipio de Zapopan es el responsable de prestar los servicios públicos, a lo largo de estos años de análisis se observó que también ha estado presente la cooperación intermunicipal y estatal con la entrada en operación del SIAPA. Así mismo, se tuvo la experiencia de la concesión en uno de los servicios, pero no resultó ser provechoso el ejercicio. Por un momento se buscó repetirla.

Otra cuestión que se debe recalcar es la falta de proporción de los servicios públicos tomando en consideración el cuidado ambiental. El municipio no cuenta con programas perdurables de concientización para la separación de basura, el cuidado del agua potable, la construcción de pozos de absorción, etc.

Por lo antes expuesto, se considera que el municipio de Zapopan no proporciona los servicios públicos en la cantidad y la calidad que requieren y demandan sus moradores, por lo que se recomienda que esta labor se inserte en el ciclo de políticas públicas, en las que se tomen en cuenta las fases de formulación, implementación y evaluación, así como la asignación de recursos económicos para llevarlas a cabo.

La eficiente dotación de los servicios públicos constituye un aspecto medular para el desarrollo de la vida cotidiana del ser humano, tarea algo complicada cuando se registra un alto crecimiento urbano y no se tienen los medios económicos para realizarlo. En el caso de Zapopan, también se han presentado obstáculos

en los mecanismos de cooperación intermunicipal, en los que el liderazgo lo ha asumido el gobierno del Estado, sin dar uso de voz y voto al municipio.

Ante este contexto, se deben buscar alternativas como las asociaciones público-privadas, teniendo contemplado realizar licitaciones, presentar información, rendir cuentas, vigilarlas, etc. De igual manera, en esta tarea la participación ciudadana debe fungir un papel importante, pues debe exigir que la gestión de los servicios públicos se realice de manera sustentable. Se debe tener cuidado que la participación no se utilice como una forma de legitimar decisiones. Del mismo modo, se considera que los distintos órdenes de gobierno, la sociedad civil y la academia deben hacer una gran labor de educación ambiental en la sociedad.

Referencias

- Abarca, L., Maas, G., & Hogland, W. (2015). Desafíos en la gestión de residuos sólidos para las ciudades de países en desarrollo. *Tecnología en Marcha*, 28(2), 141-168.
- Aguilar, L. (Comp.). (2010). *Política pública*. Siglo XIX Editores.
- Aldana, M. (2004). Tercera parte: siglo xx. En J. M. Muriá, J. Olveda & M. Aldana, *Historia de Zapopan* (pp. 125-221). El Colegio de Jalisco.
- Arias Lozano, R. (2005). *Zapopan de mis recuerdos*. El Colegio de Jalisco.

- Bernache, G. (2006). *Cuando la basura nos alcance: el impacto de la degradación ambiental*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Bernache, G. (2009). *Impacto social de las operaciones del vertedero Los Laureles*. En II Simposio Iberoamericano de Ingeniería de Residuos, Barranquilla, Colombia.
- Borja, J. (2004). Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo actual. En L. González (Comp.), *Desafío metropolitano* (pp. 29-88). Universidad Nacional Autónoma de México-II Legislatura.
- Briseño Ramírez, H. (2012). *Análisis institucional de la gestión del agua en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)*. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
- Briseño Ramírez, H., & Macedo, E. (2021). Disposición a pagar para mejorar la calidad del agua en Zapopan. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 12(1). <https://doi.org/10.24850/j-tyca-2021-01-10>
- Cabrero, E., & García del Castillo, R. (1999). *La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cárdenas, E. (2022). Desabasto de agua en algunas colonias de Guadalajara: incumplimientos y consecuencias políticas. *Opera*, (31), 71-93.
- Comisión Estatal del Agua del Estado de Jalisco. (2015). *Ficha técnica hidrológica del municipio de Zapopan*. Gobierno del Estado de Jalisco. https://www.ceajalisco.gob.mx/doc/fichas_hidrologicas/region4/zapopan.pdf
- De la O, A. (1998). *Memorias e identidades de un pueblo de conocidos: la villa de Zapopan* [tesis de maestría, El Colegio de Jalisco y Universidad de Guadalajara].
- Denuncian contaminación con aguas negras en el Bosque del Nixticuil, en Zapopan. (2019, 26 de noviembre). *Líder Informativo*. <https://lider919.com/denuncian-contaminacion-con-aguas-negras-en-el-bosque-del-nixticuil-en-zapopan/>
- Duhau, E. (1991). Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias. En M. Schteingart & L. d'Andrea (Comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente* (pp. 83-107). El Colegio de México.
- Fernández, J. (2002). *Servicios públicos municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Flores Elizondo, R. (2014). Consejo Tarifario del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado: contexto, mandato y gobernanza. *Carta Económica Regional*, (114).
- García, R. (2016). Problemas del desarrollo urbano en México: obstáculos para una gestión sustentable. En R. García R. & M. Sarkis (Coords.), *Desafíos de los gobiernos locales mexicanos: política social, finanzas, gestión urbana y*

- participación ciudadana* (pp. 89-116). Colegio Libre de Hidalgo A.C.
- Gobierno de Zapopan. (2020). Toma Zapopan posesión de suministro de agua en Valle de los Molinos. *Noticias Gobierno Municipal de Zapopan*. <https://www.zapopan.gob.mx/v3/noticias/toma-zapopan-posesion-de-suministro-de-agua-en-valle-de-los-molinos>
- Gómez, A. (2013). La gestión del agua en la Zona Metropolitana de Guadalajara. En R. Arias (Coord.), *Coordinación metropolitana y gestión pública* (pp. 121-144). El Colegio de Jalisco.
- Gómez, E. (2022). Arranca programa “Nidos de Lluvia” en Guadalajara. *El Informador*. <https://www.informador.mx/jalisco/Lluvias-en-ZMG-Arranca-programa-Nidos-de-Lluvia-en-Guadalajara-20220618-0067.html>
- González, S. (2020, 16 de enero). Lemus entrega 31 camiones recolectores de basura. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/comunidad/zapopan-pablo-lemus-entrega-31-camiones-basura>
- Hernández, M. (2002). Los servicios públicos un tema reciente, un debate inconcluso. *Fermentum*, 12(34), 229-236. <https://www.redalyc.org/pdf/705/70511239002.pdf>
- Hernández, R. (2022). Sufren por falta de agua en Valle de los Molinos. *Página 24*. <https://pagina24jalisco.com.mx/2022/02/17/local/sufren-por-falta-de-agua-en-valle-de-los-molinos/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (1900). *Censo General de la República Mexicana verificado el 28 de octubre de 1900 conforme a las instrucciones de la Dirección General de Estadística a cargo del Dr. Antonio Peñafiel. Estado de Jalisco. Habitaciones totales*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (1950). *Séptimo Censo General de Población 1950. Viviendas, por municipio, según tenencia de la vivienda y servicio de agua*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (1960). *VIII Censo General de Población 1960. Viviendas y ocupantes, por municipio y área urbana y rural, según tenencia y número de cuartos*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (1970). *IX Censo General de Población 1970. Número de viviendas y de ocupantes, por municipio, según tipo de tenencia de la vivienda*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (1980). *X Censo General de Población y Vivienda 1980. Viviendas y ocupantes, por municipio, tipo y clase de vivienda*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Viviendas habitadas y ocupantes por municipio, tipo de vivienda y clase de vivienda particular*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.

Viviendas habitadas y sus ocupantes por municipio, tipo y clase de vivienda particular.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010. Viviendas habitadas y ocupantes por municipio, tipo y clases de vivienda según sexo de los ocupantes.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2018). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2019a). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2019b). *Censos nacionales de gobiernos municipales.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2020a). *Censo de Población y Vivienda 2010. Viviendas habitadas y ocupantes por municipio, tipo y clases de vivienda según sexo de los ocupantes.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2020b). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana.*
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2021). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana.*
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed). (2008). *Introducción a la administración pública y el gobierno municipal.* Secretaría de Gobernación.
- Jordán, R., Simioni, D., & Martelli, G. (2003). *Guía de gestión urbana.* ONU-Cepal-Cooperazione Italian.

- Lanzagorta Vallin, J. (2007). *Líneas de acción urbana: hacia el ordenamiento de los asentamientos irregulares de Zapopan.* Universidad de Guadalajara.
- Lara, J. (2020). Contradicciones y paradojas del modelo de gestión urbana en el área metropolitana de Guadalajara Jalisco, México. *Cadernos Metrópole*, 22, 41-60.
- Machín, M., Sánchez, B., & López, M. (2020). Análisis y proyecciones de la gestión de los servicios públicos en el entorno local. *Economía y Desarrollo*, 163(1). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842020000100002
- Martínez, F. (1984). *Zapopan, tierra de amistad y respeto.* Ayuntamiento de Zapopan.
- Mattos, C. de (2019). En una encrucijada frente a los impactos críticos del crecimiento urbano bajo la financiarización. En F. Carrión & M. Dammert (Eds.), *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* (pp. 321-358). Flacso Ecuador-IFEA.
- Mejía, J. (2001). *Servicios públicos municipales.* Universidad Autónoma del Estado de México.
- Mora, A. (1982). *Primer discurso ante el cabildo.* Ayuntamiento de Zapopan.
- Muriá, J. M., Olveda, J., & Aldana, M. (2004). *Historia de Zapopan.* El Colegio de Jalisco.
- Núñez, B. (2011). *Zapopan, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga: disyuntivas*

- habitacionales de la zona conurbada de Guadalajara*. El Colegio de Jalisco.
- Pérez, I. (2019, 26 de julio). Exigen que Zapopan asuma el servicio de agua potable en Los Robles; advierten violencia por conflicto sobre un pozo. *UDG TV*. <http://udgtv.com/noticias/ayuntamiento-zapopan-transferira-colonias-red-siapa/>
- Pérez, I. (2020a). “Va para largo” el problema de la escasez de agua en Valle de los Molinos, lamentan vecinos. *Medios UdeG*.
- Pérez, I. (2020b, 10 de julio). Instalan Puntos Limpios “ilegales” en Zapopan, denunció edil de Morena. *UDG TV*. <http://udgtv.com/noticias/instalan-puntos-limpios-ilegales-zapopan-denuncio-morena/>
- Portillo, M. (2000). *Apuntes histórico-geográficos del departamento de Zapopan*. El Colegio de Jalisco-Ayuntamiento de Zapopan.
- Ramírez, V. (2020, 8 de mayo). Canales y arroyos de Zapopan convertidos en tiraderos de basura. *El Occidental*. <https://www.eloccidental.com.mx/local/canales-y-arroyos-de-zapopan-convertidos-en-tiraderos-de-basura-5204946.html>
- Recolección de basura, el servicio mejor evaluado. (2019a, 4 de julio). *El Informador*. <https://www.informador.mx/Recoleccion-de-basura-el-servicio-mejor-evaluado-1201907040001.html>
- Revelan contaminación fuera de norma en agua potable de ZMG. (2018, 31 de diciembre). *El Informador*. <https://www.informador.mx/jalisco/Revelan-contaminacion-fuera-de-norma-en-agua-potable-de-ZMG-20181231-0004.html>
- Rivera, C. (1990). *Primer informe de gobierno municipal*. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan.
- Rozas, P., & Hantke-Domas, M. (2013). *Gestión pública y servicios públicos: notas sobre el concepto tradicional de servicio público*. Cepal-Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6366-gestion-publica-servicios-publicos-notas-concepto-tradicional-servicio-publico>
- Silva, S. (1991). *Breve historia de Zapopan publicada con motivo del IV centenario de su fundación*. Zapopan.
- Torres, A. (2013). Infraestructura hidráulica en Guadalajara para el abastecimiento de agua potable: el caso de sustentabilidad en las galerías filtrantes de Guadalajara. *Relaciones: estudios de historia y sociedad*, 34(136), 317-357. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rz/v34n136/v34n136a11.pdf>
- Utilizan arroyo de basurero en Lomas de Tabachines. (2005, 20 de diciembre). *El Informador*. <http://hemeroteca.informador.com.mx/>
- Vázquez, R. (2020). La Zona Metropolitana de Querétaro en proceso de metropolización: 1990-2010. *Revista Contexto*, 14(20), 31-52. <https://contexto.uanl.mx/index.php/contexto/article/view/226>

Zapopan encabeza tiraderos clandestinos en el Estado. (2019b, 14 de mayo). *El Informador*. <https://www.informador.mx/Zapopan-encabeza-tiraderos-clandestinos-en-el-Estado-1201905140001.html>

Zarta, P. (2018). La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad. *Tabula Rasa*, (28), 409-423. <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.18>

Entrevistas

Enrique Rodríguez Magaña, exdirector de servicios públicos municipales, 2012-2015.

Hiram Torres, regidor de Zapopan, 2018-2021.

Wendy Ramírez, regidora de Zapopan, 2018-2021.

Yesenia González, presidenta de colonos, de Mesa de los Ocotes, 2018-2021.