

Revista Ciudades, Estados y Política. 3 (2): 89-103, 2016.

ISSN web: 2389-8437 – **ISSN papel:** 2462-9103. Colombia, Bogotá.

Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Creative Commons. Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0) http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES

Sección. Reflexiones / **Section.** Reflections / **Seção.** Reflexões

Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)

Building metropolitan citizenship: The case of the Metropolitan Area of Guadalajara (MAG)

Construindo a cidadania metropolitana: O caso da Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)

Efrén Josué Jonatán Osorio Lara

Magíster en políticas públicas de la Hertie School of Governance, Berlín, Alemania. Coordinador de proyectos y consultor de ONU-Hábitat México, Jalisco. Correo electrónico: efren.osorio@onuhabitat.org

Karina Blanco Ochoa

Licenciada en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. Analista en la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de Jalisco. Guadalajara, México. Correo electrónico: kari.bco.ochoa@gmail.com

Recibido: 05 de mayo de 2016 / **Aceptado:** 15 de septiembre de 2016.

Resumen

Tras el acelerado proceso de urbanización que se ha vivido en el mundo, desde el siglo pasado, la expansión de las manchas urbanas ha superado los límites territoriales y administrativos que originalmente contenían a las ciudades, lo que ha conllevado a la aparición de un importante número de áreas metropolitanas. A pesar de que cada metrópoli ha experimentado el fenómeno de la *metropolitanización* de manera diferente, la inmensa mayoría de grandes ciudades, especialmente en la región de América Latina, convergen en una problemática común. Esto es, la inexistencia de andamiajes institucionales y arreglos institucionales de gestión metropolitana, que reconozcan los derechos políticos de los ciudadanos ante un escenario de fragmentación territorial, así como la provisión de espacios de auténtica participación ciudadana e interlocución con la autoridad gubernamental.

A raíz del análisis del caso del Área Metropolitana de Guadalajara, el presente trabajo señala la importancia de que se reconozcan los derechos políticos de los ciudadanos, a escala metropolitana, esencialmente a través del desarrollo de mecanismos de interlocución auténtica entre la sociedad civil y aquellas entidades existentes en el ámbito metropolitano, de tal forma que las personas se asuman como actores centrales de las ciudades, a través del empoderamiento y la participación en el diseño y la planeación de la metrópoli.

Palabras clave. Áreas metropolitanas, planificación urbana, planificación regional, ciudadanía, participación ciudadana, Guadalajara - México.

Abstract

After the accelerated urbanization process that the world has been facing since the last century, the expansion of the urban sprawl has exceeded the boundaries that originally contained the city, which has led to the emergence of a significant number of metropolitan areas. Even though each



metropolis has experienced the *metropolitanization* phenomenon differently, the vast majority of them converge on a common problem, especially the ones in the Latin-American region. That is, the absence of institutional scaffoldings that recognize the political rights of citizens in a scenario of territorial fragmentation, as well as the provision of spaces for genuine citizen participation and dialogue with the governmental authority.

Following the analysis of the case of the Metropolitan Area of Guadalajara, this paper points out the importance of the own understanding of citizens, as key players in the cities through their empowerment and participation in the design and planning of the metropolis. For this purpose, the recognition of their political rights at a metropolitan scale is crucial, essentially through the development of mechanisms for genuine dialogue between civil society and the metropolitan agencies.

Keywords. Metropolitan areas, urban planification, regional planning, citizenship, citizen participation, Guadalajara - México.

Resumo

Após o processo acelerado de urbanização que ocorreu no mundo desde o século passado, a expansão da pontos urbanas superou limites territoriais e administrativos que originalmente realizadas nas cidades, o que levou ao surgimento de um número significativo áreas metropolitanas. Apesar de cada metrópole tem experimentado o fenômeno da *metropolização* de maneira diferente, a grande maioria das grandes cidades, especialmente na América Latina, convergem para um problema comum: a falta de andaimes institucional e arranjos institucionais para a gestão metropolitana, aceitar os direitos políticos dos cidadãos em um cenário de fragmentação territorial, bem como o fornecimento de espaços para a participação do cidadão genuína e diálogo com a autoridade governamental.

Ao analisar o caso da área metropolitana de Guadalajara, este trabalho aponta a importância dos direitos políticos dos cidadãos são reconhecidos, uma escala metropolitana, principalmente através do desenvolvimento de mecanismos de diálogo genuíno entre a sociedade civil e as entidades existentes na área metropolitana, de modo que as pessoas tomam como jogadores-chave nas cidades, através de capacitação e participação na concepção e planeamento da metrópole.

Palavras chave. Áreas metropolitanas, planejamento urbano, ordenamento do território, cidadania, participação cidadã, Guadalajara – México.

1. Introducción

“No son solo obras sino ciudadanía lo que es necesario construir en las ciudades”

Luis Fernando Arbeláez

Desde el siglo pasado, a raíz del acelerado proceso de urbanización por el que atraviesa el mundo, las ciudades contemporáneas han sufrido una rápida expansión de su mancha urbana, extendiéndose más allá del territorio demarcado que, inicialmente, las contenía. Como consecuencia de ello, las ciudades se han tornado más interdependientes respecto de los asentamientos y comunidades que las circunscriben, lo que ha devenido en la creciente aparición y consolidación de numerosas áreas metropolitanas, alrededor del mundo, siendo este un fenómeno principalmente visible en los países en vías de desarrollo de la región latinoamericana.

Ahora bien, debido a la naturaleza tras-jurisdiccional y multidimensional del fenómeno metropolitano, este se ha tornado como sujeto de un intenso debate que se ha posicionado en el corazón de la Nueva Agenda Urbana; así como en un tema central de



discusión, durante los últimos años, al ser una tendencia global y al alza, en la que diversos arreglos institucionales de gestión metropolitana pueden ser empleados para su gobernabilidad. Dichos arreglos –estudiados a profundidad por organizaciones tales como el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), responden de manera diferenciada al fenómeno en cuestión–. Se trata, pues, de una disyuntiva, al momento de decidir entre mayor integración y/o fusión del territorio metropolitano, frente a una apuesta por la conservación de la fragmentación territorial.

En el caso particular de América Latina, los arreglos institucionales de gestión metropolitana han sido sumamente limitados, siendo esta una característica común que se suma a los desafíos que enfrenta la región. Aunado a ello, otro desafío que es particularmente común y a la vez, único para cada una de las ciudades, es la consolidación de una ciudadanía metropolitana. Este ha sido uno de los principales desafíos que ha acompañado a la aceleración del proceso de *metropolitanización* alrededor del mundo. Actualmente, la inmensa mayoría de áreas metropolitanas en América Latina carecen de andamiajes institucionales para el reconocimiento de los derechos políticos de sus ciudadanos, en un escenario metropolitano cargado de fragmentación territorial.

Al tratarse de un proceso lento e incremental, hoy en día nos encontramos lejos de lograr consolidar una ciudadanía metropolitana dotada de derechos políticos y de espacios de participación efectivos y diferenciados de la escala municipal. Ejemplo de ello, es la distribución inequitativa de los costos y beneficios entre las distintas clases sociales y unidades territoriales que comprenden la metrópolis (Castañón, 2016, p. 121); la percepción asimétrica de pertenencia a la metrópoli, de acuerdo al contexto en el que se ve sumergido cada ciudadano; así como los limitados espacios de participación ciudadana, para incidir en el diseño y la planeación del rumbo de cada una de las metrópolis en la región.

De ahí que el presente trabajo pretenda llevar a cabo un análisis crítico, respecto a la configuración de la ciudadanía metropolitana, ante un contexto de rápida y expansiva urbanización, tomando como caso de estudio central al Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Para ello, abordaremos los principales antecedentes que llevaron a la aparición de las áreas metropolitanas en el mundo, así como el reconocimiento de su importancia en el seno del escenario internacional. Posteriormente, analizaremos el por qué es fundamental la ciudadanía metropolitana, así como algunas tendencias de *metropolitanización* en México, y el caso particular del AMG y su experiencia en la aparición y consolidación de una identidad metropolitana entre sus habitantes, así como de una estructura de gobernanza metropolitana en la que la ciudadanía desempeña un rol fundamental. Finalmente, la última sección ofrecerá algunas recomendaciones y conclusiones para el logro de un avance significativo en la configuración de dicha ciudadanía.

2. La transición de las ciudades a metrópolis: el rol de la ciudadanía

El fenómeno de la urbanización se remonta a la segunda mitad del siglo XVIII, período en el que tuvo lugar la primera Revolución Industrial, que dio inicio a una de las transformaciones más trascendentales en la historia de la humanidad. A causa de la creciente

expansión de la industria manufacturera y de la aparición del ferrocarril, la demanda de mano de obra se disparó en las principales ciudades de la época, generando con ello enormes oleadas de migración y la paulatina aparición de grandes centros urbanos. Posteriormente, durante la segunda mitad del siglo XX, una segunda ola migratoria tuvo lugar tanto en los países desarrollados, como en aquellos en vías de desarrollo (OECD, 2015b, p. 20), haciendo de este periodo, el gran siglo de la urbanización.

A raíz de este fenómeno, “al inicio del Siglo XXI más de la mitad de la población mundial habitaba en ciudades, mientras que se espera que esta cifra aumente a 66% en el 2050 y cerca del 85% en el 2100” (OECD, 2015b, p. 20). No obstante, no es esta aglomeración de la población mundial en las grandes ciudades la que ha caracterizado al siglo actual particularmente. El gran protagonista del Siglo XXI ha sido, indudablemente, el fenómeno de la *metropolitanización* y la subsecuente aparición de numerosas áreas metropolitanas alrededor del mundo.

Aunque existen múltiples concepciones de lo que es metropolitano (OECD 2015a, p. 16; Pérez, 2013, p. 31; Cuadrado-Roura y Fernández, 2008, p. 46), una de las más integrales, y que demuestra la complejidad de esta situación, es la siguiente:

La extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta, que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa” Unikel (como se citó en INEGI, CONAPO, SEDESOL, 2004, p. 11).

Grosso modo, y sin afán de ser precisos, existen cerca de 600 ciudades o aglomeraciones urbanas en el mundo que contienen una ciudad central y unidades político-administrativas conurbadas o contiguas y que mantienen interrelaciones intensas en múltiples ámbitos de la vida urbana. Al día de hoy tan solo estos 600 centros urbanos generan alrededor del 60 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial (Dobbs, et. al., 2011, p. 1).

Por ende, es indiscutible que en la actualidad las áreas metropolitanas desempeñan un papel fundamental, al ser el lugar en donde se concentran las principales actividades económicas del mundo. Aunado a ello, dado que las áreas metropolitanas se caracterizan por una alta densidad poblacional, éstas tienen el potencial de incidir de manera estratégica en el desarrollo y progreso de las naciones desde un plano regional. Por ello, las metrópolis resultan ser “los centros neurálgicos que pueden garantizar el futuro de la humanidad” (Eibenschutz y Ramírez, 2015, p. 23), al menos desde el ámbito de lo urbano.

Este reconocimiento se evidencia en los foros y en las organizaciones internacionales más importantes, dedicadas al fenómeno urbano. Muestra de ello es la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, que fue articulada por Habitat International Coalition (HIC), a fin de garantizar que todas las personas del mundo vivan con dignidad en las ciudades; la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas, derivada de la reunión



temática preparatoria hacia la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT III), posicionó el tema en el debate de la Nueva Agenda Urbana; así como la Declaración de Buenos Aires, resultado de la Reunión Anual de la asociación mundial de grandes ciudades metropolitanas, *METRÓPOLIS*, celebrada en mayo de 2015, en Argentina, donde además de dar seguimiento al debate en cuestión, se involucró nuevos actores en la configuración de la Nueva Agenda Urbana.

Dicha Declaración hace especial hincapié en la necesidad de transitar hacia un nuevo paradigma en torno a las ciudades y las regiones metropolitanas del mundo. En este sentido, afirma que dado que existe una estrecha relación entre la urbanización y el desarrollo, las ciudades y regiones metropolitanas “deben ser reconocidas globalmente como herramientas poderosas que propician el desarrollo económico, la inclusión social [...], así como el desarrollo sustentable” (Metrópolis, 2015, p. 9).

No obstante, dado que las regiones y ciudades metropolitanas representan los asentamientos humanos más grandes y complejos sobre la faz de la tierra (Metrópolis, 2015, p. 9), su impacto y sus desafíos rebasan las fronteras administrativas y políticas de los territorios que las comprenden. Es por ello que la *metropolitanización* representa un fenómeno de naturaleza tras-jurisdiccional y multidimensional, que sobrepasa los límites locales y que, por ende, exige la adopción de un nuevo paradigma en torno a la urbanización y a la gobernanza de dichos territorios.

Es posible encontrar diferentes formas de afrontar los escenarios metropolitanos desde la gobernabilidad y la administración pública, que van desde la fusión de territorios para generar una sola demarcación de gran urbe, como es el caso de Berlín, Montreal o Bogotá; pasando por la creación de entidades supramunicipales y regionales como ocurrió con Manila, Bucaramanga o Barcelona; hasta la cooperación entre municipios sin alterar su configuración territorial o política, como es el caso de París o Guadalajara (Kalfon, Bouchier, Emile-Geay, y Varney, 2014, p. 5; Andersson, 2015, pp. 24-25). Siendo esta última el más común de los arreglos políticos que mantienen la fragmentación territorial.

En la mayoría de las regiones metropolitanas, especialmente en aquellas ubicadas en países en vías de desarrollo, se carece de acuerdos de gobierno y de mecanismos e instrumentos adecuados para la planificación, coordinación y financiación a esa escala (Andersson, 2015, p. 8). Por consiguiente, el paulatino crecimiento de las áreas metropolitanas en escenarios de fragmentación territorial, en los cuales se carece de una adecuada planeación, cooperación y gobernanza, ha propiciado la formulación de políticas y estrategias desarticuladas que inhiben el gran potencial transformador que ofrece el fenómeno de la *metropolitanización*.

De ahí que se perciba un sentimiento de urgencia por el abordaje de los problemas que enfrentan las ciudades contemporáneas, desde un punto de vista y una escala metropolitana. Esto se acentúa en los países en vías de desarrollo, especialmente, en donde “el acelerado ritmo del crecimiento urbano puede aumentar las disparidades económicas, sociales y territoriales y en algunas regiones, puede acentuar la falta de bienes y servicios básicos esenciales para la vida urbana”, al tiempo que puede llegar a “acelerar



la degradación de la salud y del medio ambiente y engendrar un alza significativa de costos” (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 4).

Ahora bien, el fenómeno metropolitano también ha trastocado otra dimensión medular de la ciudad a la que pocas veces se le presta atención: la ciudadanía. Ante la naturaleza tras-jurisdiccional de la *metropolitanización*, la inmensa mayoría de las áreas metropolitanas latinoamericanas se han visto carentes de instrumentos legales que reconozcan la existencia de los derechos políticos de sus ciudadanos a escala metropolitana.

A consecuencia de lo anterior, la identidad y el sentido de pertenencia a la metrópoli se ve inexorablemente condicionado por las experiencias subjetivas de cada individuo. Mientras que algunos ciudadanos se identifican con las metrópolis en donde habitan, sintiéndose parte central de éstas, muchos otros, especialmente los que habitan en las zonas periurbanas, se sienten víctimas de ellas, a causa de las grandes asimetrías socioeconómicas que persisten en los países en vías de desarrollo.

En tal sentido, Héctor Castañón argumenta que en la actualidad “la metrópoli como constructo social se encuentra aún muy distante del imaginario y del lenguaje popular, por lo que se recurre al concepto de *ciudad* para describir al espacio en el que se habita y se desarrollan las actividades cotidianas sin considerar las fronteras administrativas” (Castañón, 2016, p. 8). Aunado a ello, las estructuras de gobernanza metropolitana, que en la gran mayoría de las áreas metropolitanas latinoamericanas aún se encuentran en una fase instituyente, no contemplan mecanismos efectivos y vinculantes de participación ciudadana, lo cual supone uno de los retos más apremiantes a superar en el porvenir.

De cara a lo anterior, es preciso señalar que en el seno de la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas, se reconoce la participación ciudadana como un pilar fundamental en la transformación del mundo, orientado hacia una mayor y mejor *metropolitanización*. Por consiguiente, se consagra a la participación ciudadana y a la provisión de espacios públicos e institucionalizados de participación como elementos esenciales para la comprensión común de los desafíos locales y metropolitanos, a través de la inclusión de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, en torno a la planeación urbana y metropolitana.

Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) hace especial hincapié en la importancia de la construcción y el reforzamiento de la identidad metropolitana, en el seno de las áreas metropolitanas modernas, ya que el sentido de pertenencia a éstas contribuye significativamente en la consolidación de un espacio legítimo para la definición, construcción e implementación de las políticas públicas (2015a, p. 70).

Asimismo, señala que el involucramiento de “las preocupaciones y preferencias de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones en una etapa temprana y a través de más mecanismos sistemáticos de consulta, puede contribuir al mejoramiento de la confianza de las autoridades metropolitanas” (OECD, 2015a, p. 70), siendo esta una fuente de legitimidad ante la crisis que supone la conjunción de múltiples actores públicos, por su naturaleza fragmentada.

Resulta evidente que la labor que desempeñan los gobernantes de las metrópolis requiere un fuerte componente de participación política de los ciudadanos, ya que estos desempeñan un rol crucial al momento de garantizar el éxito de la gobernanza metropolitana. En propias palabras de Ramírez, la participación de los ciudadanos “consiste en la capacidad para incidir en las decisiones públicas, promoviendo así tanto la democracia como la mayor eficacia y legitimidad del ejercicio del poder [...] El ejercicio de la ciudadanía política es un componente clave de la gobernabilidad democrática” (1999, p. 205), ya sea urbana o metropolitana.

Tomando como punto de partida lo discutido anteriormente, las siguientes cuartillas ofrecerán un análisis sobre la ciudadanía urbana y metropolitana en México, estableciendo como objeto de estudio al Área Metropolitana de Guadalajara, la cual se ha caracterizado por ser un terreno fértil para la innovación, en la consolidación de una estructura de gobernanza metropolitana donde se pretende ceder al ciudadano un rol decisivo, en la configuración de la agenda urbana, a escala metropolitana.

3. El ciudadano metropolitano en México

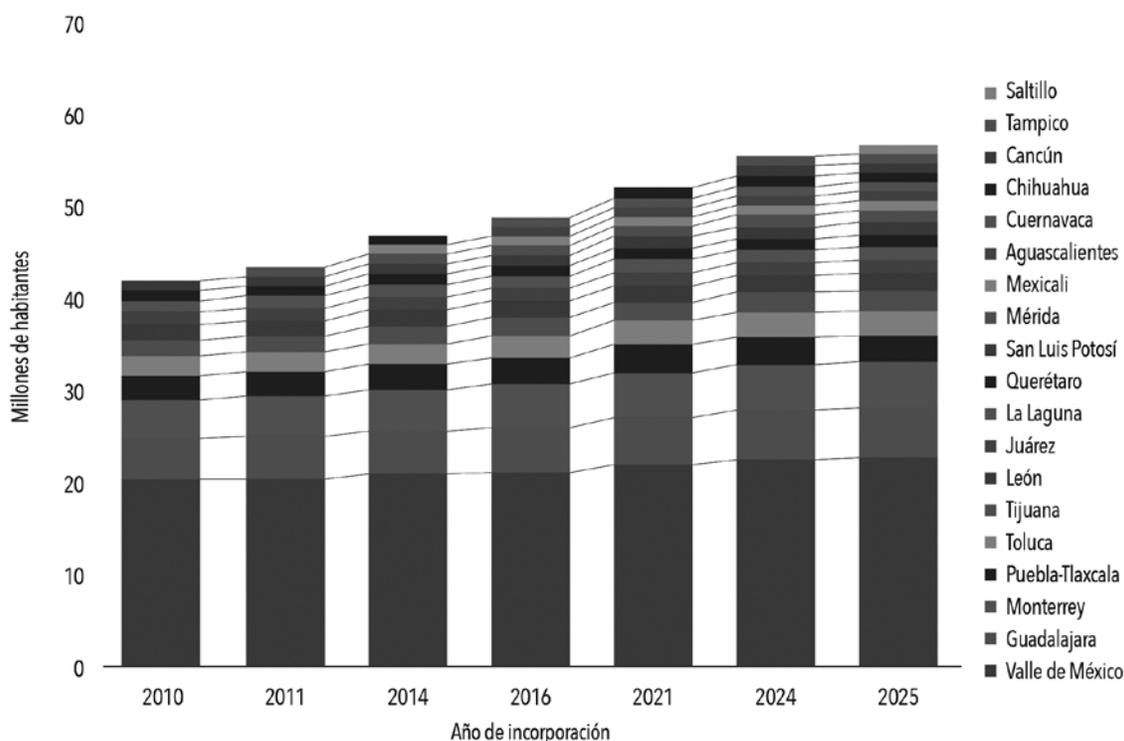
En el marco del siglo XX, México experimentó un fenómeno de urbanización acelerada y sin precedente alguno en la historia de la nación. La población total del país multiplicó siete veces su tamaño, mientras que la población urbana lo hizo 44 veces (IMEPLAN, 2015, p. 20), con lo cual, se sentarían las bases para el inicio de una rápida *metropolitización* a lo largo del territorio nacional, a partir de la década de los años cuarenta. Como resultado de ello, actualmente existen en México un importante número de ciudades que rebasan los límites del municipio que originalmente las contuvo, extendiéndose sobre las circunscripciones vecinas con las que se comparte una intensa relación socioeconómica (INEGI, CONAPO y SEDESOL 2004, p. 7), es decir, áreas metropolitanas.

Con base en la definición del Consejo Nacional de Población (CONAPO), las áreas metropolitanas en México son entendidas como un “conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica” (CONAPO, 2016, p. 7).

Otra definición que resulta útil en la conceptualización de lo que implica una región metropolitana es la de Daniel Enrique Pérez Torres, quien las describe como “grandes conglomerados urbanos que tienen una fuerte influencia sobre amplias áreas y constituyen muchas veces símbolos de la modernidad, donde se expresan los principales avances tecnológicos. Son parte importante del imaginario social como referencias de modos de ciudades más sofisticadas que las existentes anteriormente” (Torres, 2013, p. 31).

Mientras que en el año 2000 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) reconocía la existencia de tan solo 32 zonas metropolitanas al interior del país, hoy en día la cifra asciende a 59. Las metrópolis mexicanas concentran prácticamente la mitad de la población del país, con 63.8 millones de personas que representan el

Figura 1. Proyección de la población que vive en las zonas metropolitanas de un millón y más habitantes, por año de incorporación, 2010-2030



Nota. Adaptado de CONAPO (2010). Proyecciones de la población de los municipios que componen las zonas metropolitanas, 2010-2030. Recuperado a partir de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010

56.8% de la población nacional, INEGI; CONAPO; SEDESOL (como se citó en IMEPLAN, 2015, p. 20).

Otra forma de entender la relevancia de las zonas metropolitanas es desde el punto de vista demográfico. A pesar de que las tasas de crecimiento poblacional del país se mantienen entre el 1.8 y el 1.3% (INEGI, 2016, p. 3 y Banco Mundial, 2016, p. 153), cuando se observa el indicador en el territorio de las ciudades, es posible identificar que las tasas de crecimiento poblacional de las ciudades mexicanas se encuentran en otros rangos, muy por encima del promedio del territorio nacional.

Es en este escenario de crecimiento urbano donde las áreas metropolitanas adquieren relevancia y peso específico, principalmente por el importante bono demográfico que esto representa. Y es que según estimaciones de la CONAPO, con base en proyecciones de población de los municipios de México, 2010-2030, en el año 2025 serán 19 las áreas metropolitanas con una población que supere el millón de habitantes, aunando cuatro áreas metropolitanas más, concentrando ocho millones más, que se sumarían a los 49.9 millones de personas que habitan estas ciudades hoy en día (ver Figura 1).

Aunado a lo anterior, en términos económicos las áreas metropolitanas del país desempeñan un papel fundamental y estratégicos para el desarrollo nacional, al ser los espacios en donde se genera el 71 por ciento del PIB nacional (INEGI, CONAPO y SEDESOL

2004, p. 8) y se aglomeran las principales actividades económicas, como la industria, el comercio y los servicios.

Sin embargo, a pesar de la importancia estratégica que sustentan las áreas metropolitanas para el desarrollo de la nación, en México aún no existe una forma de gobierno metropolitano ni el reconocimiento de los derechos políticos de sus habitantes en sentido estricto (Ramírez, 1999, p. 187). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), únicamente reconoce tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal. De ahí que uno de los principales retos que enfrenta el país, hoy en día, sea “precisamente el de la consolidación institucional y normativa de la coordinación metropolitana” (Rodríguez, 2015, p. 6), que, en opinión nuestra, considere el papel político y el rol social del ciudadano en esta agenda.

En un contexto en el que predomina “la segmentación y la balcanización de la gestión metropolitana”, Coulomb (como se citó en Ramírez, 1999, p. 199), hoy en día encontramos grandes desafíos que obstaculizan la capitalización del fenómeno metropolitano en México. De entre estos destaca, principalmente, la ausencia de un marco legal que regule la cuestión metropolitana; la heterogeneidad de los códigos urbanos municipales; la obsolescencia o carencia de instrumentos de planeación; la falta de coordinación entre los diferentes entes gubernamentales involucrados en la gobernanza de las áreas metropolitanas; y de manera particular, la fuerte desarticulación que existe entre la metrópoli y la ciudadanía, traduciéndose en una carencia de identidad del ciudadano metropolitano, o en otras palabras, de la pertenencia a ellas.

Desde la aparición del fenómeno de la *metropolitanización* en México, la simbiosis entre el territorio y la ciudadanía ha sido sujeto de una evolución significativa que ha conllevado a “un proceso de construcción de una comunidad política territorial y una ciudadanía nueva, es decir, las metropolitanas”, Ramírez (como se citó en Castañón, 2016, p. 15). Sin embargo, la integración y articulación del territorio metropolitano con la sociedad ha sido débil, de tal suerte que la noción de ciudadanía continúa entendiéndose únicamente a escala municipal, estatal y nacional.

La construcción de la ciudadanía en el Área Metropolitana de Guadalajara

El Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), actualmente es la segunda metrópoli más grande de México y suma cerca de 4.8 millones de tapatíos (INEGI, 2010, p. 4). Tapatío es el gentilicio del vecindado en el municipio de Guadalajara y generalmente se emplea de forma indiscriminada con los habitantes de la ciudad homónima, que en la actualidad comprende los municipios conexos de Zapopan, Tonalá, San Pedro Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, El Salto, Juanacatlán y Zapotlanejo.

Sin embargo, la apropiación del gentilicio de la otrora Guadalajara unimunicipal, que paulatinamente cubrió cuatro demarcaciones territoriales en 1980, no se comparte esencialmente en lo que actualmente suma una superficie total de 3.452,68 kilómetros cuadrados, donde se añaden cinco circunscripciones más, cada una con su propio gentilicio y sentimiento de pertenencia al territorio –fragmentado– que habitan.

En el caso particular del proceso de *metropolitanización* de Guadalajara, a partir de 1980 y especialmente en las pasadas dos décadas, se ha mantenido un desarrollo acelerado y sin precedentes en el país, con excepción quizá de la megalópolis del Valle de México, la cual es la más grande en todo el territorio mexicano.

Y es que el fenómeno metropolitano de Guadalajara no es nuevo; la conurbación entre la ciudad central (Guadalajara) y los municipios vecinos de Zapopan y San Pedro Tlaquepaque inició en 1958, aunque se reconocía la estrecha relación de estos municipios desde 1947. Por otra parte, la conexión física con el municipio de Tonalá no llegaría sino hasta 1978. Es decir, que fue un proceso paulatino y pausado durante casi 30 años, que además mantuvo la rectoría del Estado, en cuanto a la planeación y ordenación de los 15 kilómetros existentes entre el centro y la periferia (Osorio, 2014, pp. 38-40) (ver Figura 2).

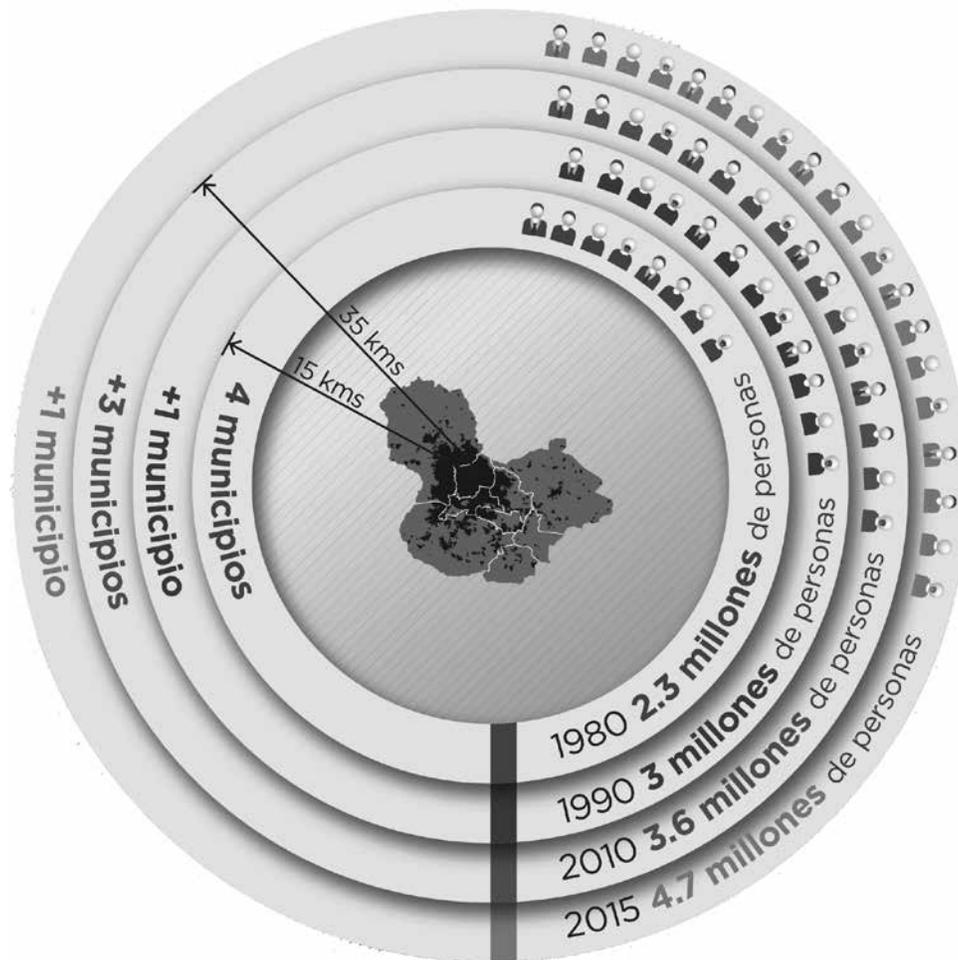
En otras palabras, “el proceso metropolitano en Guadalajara observó dinámicas de crecimiento poblacional y urbano, pero también a partir de marcos institucionales, instrumentos y leyes que buscan ordenar y regular el desarrollo urbano, respondiendo a las circunstancias de su momento político, económico y social, y las condiciones de su territorio” (IMEPLAN, 2015, p. 24).

Sin embargo, fue a partir de 1983, período en el que se realizaron profundas reformas federales al artículo 115 constitucional, cuando se legisló un marco municipalista de mayor descentralización y se otorgaron mayores atribuciones a los municipios, en cuanto a la planeación, el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano (Osorio, 2014, pp. 41-42). Es a partir de este momento que el crecimiento galopante de la mancha urbana ha tenido lugar, aunque en este caso, el direccionamiento público y gubernamental decayó significativamente.

Evidencia de lo anterior es que en estos últimos 30 años la población se duplicó, mientras que las manchas urbanas se expandieron cuatro veces (IMEPLAN, 2015, p. 20), de manera desmedida y desordenada, siendo así que para el año 2009, el número de municipios reconocidos como parte del Área Metropolitana de Guadalajara¹ ascendía a ocho y para 2015, era de nueve municipios. Aunque tres de éstos no tienen plena conurbación física, se decretó que serían tratados como metropolitanos por política urbana y para la planificación urbano-regional de los ahora 35 kilómetros concéntricos del territorio de la ciudad (Osorio, 2014, p. 48).

Durante este periodo de casi tres décadas, se percibió ausencia y debilidad del Estado para ordenar la ya, de por sí, desordenada ciudad. Una ciudad en la que se percibía una moderada calidad de vida de los tapatíos (Jalisco Cómo Vamos, 2012, p. 291), debido en gran medida a las importantes externalidades negativas de la urbanización,

¹ En el 2009, el Congreso del Estado de Jalisco decretó la constitución del Área Metropolitana de Guadalajara (decreto 23021), integrada por ocho municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos, a partir de las relaciones de conurbación y socioeconómicas presentes en la metodología del trabajo interinstitucional de SEDESOL-INEGI-CONAPO.

Figura 2. La Metropolitanización en el AMG a partir de 1980

Nota. Adaptado del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2016). *Indicadores de Demografía y Población*. Recuperado a partir de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484> e Instituto Metropolitano de Planeación, IMEPLAN. (2015). *Área Metropolitana de Guadalajara: Expansión Urbana, Análisis y prospectiva: 1970-2045*. Guadalajara: Editoriales e Industrias Creativas de México, p. 20.

como lo son la movilidad y la contaminación ambiental, dos problemáticas que difícilmente se pueden resolver sin un rector político e instituido claramente.

Es así que se consolidó una masa crítica de ciudadanos, aglutinados tanto en colectivos como en organizaciones no gubernamentales, gremiales y académicas. Esta masa crítica se venía gestando desde los años noventa, y conjuntamente, reconoció que la única forma de contener la problemática de la ciudad era la de adoptar una posición crítica, identificando la escala metropolitana por encima de su condición municipal. Diversas movilizaciones ciudadanas, exigieron una solución a la autoridad tanto estatal como municipal, que requería tanto la coordinación intermunicipal, como un arreglo institucional acorde al fenómeno metropolitano (Osorio, 2014, pp. 45-47).

Los habitantes de los municipios adoptaron un sentimiento de pertenencia metropolitana y exigieron, socialmente, lo que se les ha negado políticamente; la definición de una

agenda metropolitana común. Durante este periodo, la relación entre ciudadanía y territorio en Guadalajara fue evolucionando, ya que se detonó un proceso de construcción de una comunidad político-territorial y una ciudadanía nueva, es decir, la metropolitana (Ramírez como se citó en Castañón, 2016, p. 15).

Estos ciudadanos metropolitanos y la presión social que ejercieron sobre las estructuras gubernamentales, consiguieron un compromiso de las fuerzas políticas, que derivaría, de una u otra manera, en la aprobación de la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara en el año 2009 y la subsecuente creación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, en el año 2011. Es así que la gobernanza urbana del AMG, conforme a la ley, ha estado sujeta a tres instancias de coordinación: la Junta de Coordinación Metropolitana, que funge como la instancia política; el Instituto Metropolitano de Planeación, siendo esta la instancia técnica de planificación; y el Consejo Ciudadano Metropolitano, que tiene la atribución estatutaria de ser la instancia de representación y participación ciudadana.

Sin embargo, y aunque se reconocen los avances institucionales para afrontar la planeación y conducción del ordenamiento del área metropolitana de Guadalajara, es necesario continuar impulsando que la sociedad civil se asuma como sujeto de derechos y obligaciones frente a esta emergente institucionalidad metropolitana, lo que implica incorporar de manera permanente la mirada metropolitana en su condición de ciudadano (Castañón, 2016, p. 9).

A pesar de este importante avance en el diseño institucional de la gobernanza metropolitana, el Consejo Ciudadano Metropolitano enfrenta un reto de asimetría institucional frente a las otras entidades de coordinación y requiere fortalecer su representación, tanto al interior del consejo como al exterior del mismo, que incorpore en su discurso las voces de la metrópoli y que ejerza un verdadero peso específico en la gobernanza de la ciudad y no únicamente de alguna de sus partes, pasando por representar adecuadamente al ciudadano metropolitano.

Y es que la consolidación de la ciudadanía metropolitana, no necesariamente otorgada por las leyes, es un decisivo campo de lucha y parte sustancial de la tarea de lograr la gobernabilidad de las metrópolis. (Ramírez, 1999, p. 221). Esto es aún más importante, considerando que en el imaginario ciudadano de los habitantes del territorio metropolitano de Guadalajara, persisten diferentes ideas en torno a la noción de lo que es y representa la metrópoli. Incluso, los ciudadanos de los municipios adyacentes a la otrora área metropolitana integrada por cuatro municipios no necesariamente comparten la identidad "tapatía", sino que conservan un arraigo importante y de pertenencia del municipio que habitan originariamente y no de la aglomeración allende a su frontera municipal.

Sin duda, esta construcción del perfil del ciudadano, en escenarios de fragmentación, debe considerar la diversidad de habitantes del Área Metropolitana de Guadalajara, el reconocimiento político del conjunto de derechos y obligaciones que no entienden fronteras municipales y la voluntad política de las autoridades y gobernantes de la ciudad. Sin duda, es una ardua labor que aún tiene un largo camino por recorrer y que requerirá, sin duda, de los verdaderos ciudadanos metropolitanos.



4. Conclusiones

Como señala Ramírez, la ciudadanía y metrópoli comprenden realidades débilmente articuladas, ya que en la actualidad predomina la visión y acentuación de los problemas locales por encima de los metropolitanos (1999, p. 216). La consolidación de una identidad metropolitana se encuentra todavía en una fase instituyente, en la inmensa mayoría de áreas metropolitanas de Latinoamérica. No obstante, el caso del Área Metropolitana de Guadalajara es un ejemplo de acción colectiva, a escala metropolitana, en escenarios de territorios fragmentados.

El Consejo Ciudadano Metropolitano surge de esta acción colectiva, como parte de un sistema de coordinación más amplio para encausar el desarrollo metropolitano de la segunda ciudad más grande de México. Esto fue resultado de lo que en algún momento ocasionó la carencia de derechos políticos, a escala metropolitana, que fue la falta de reconocimiento de los ciudadanos precisamente a esta escala, la cual aún no cuenta con una identidad plena ni completa.

Parte del esfuerzo institucional para continuar la construcción y consolidación de la identidad y pertenencia metropolitana de Guadalajara requiere que el Consejo Ciudadano Metropolitano, entidad social del sistema de coordinación metropolitana, desarrolle mecanismos para una interlocución auténtica con la sociedad civil, a fin de hacer valer su carácter representativo y como custodio de los intereses legítimos de la ciudadanía, frente al resto de las instancias de coordinación metropolitana, que poseen atribuciones y capacidades asimétricas (Castañón, 2016, p. 220 y Osorio, 2014, p. 56).

Ante la creciente *metropolitanización* que acompañará de manera inexorable a los años venideros, el empoderamiento del ciudadano metropolitano, traducido en una participación vinculante de la población en la planificación y diseño de la metrópoli, resulta ser una condición esencial para la provisión de un auténtico "Derecho a la Ciudad". De ahí que el gran reto radique en la consolidación de una identidad metropolitana que conjugue todos los estratos sociales de la metrópoli, al tiempo que posibilite una óptima capitalización del fenómeno metropolitano, independientemente del tipo de arreglo institucional de gestión metropolitana por el que se opte en cada caso.

La experiencia de Guadalajara representa un ejemplo sobre la importancia de que los ciudadanos se asuman como actores centrales de las ciudades, especialmente de las áreas metropolitanas mexicanas, así como de las metrópolis de América Latina, para que detonen procesos que potencien, a pesar de los obstáculos políticos y las fronteras municipales, esta otra forma de ciudadanía, es decir, la metrociudadanía.

Referencias

- Andersson, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Eschborn: GIZ - UN-Habitat.
- Banco Mundial. (2016). *Crecimiento de la Población (% anual)*. Recuperado a partir de <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.GROW>

- Castañón, H. E. (2016). *Caracterización del Ciudadano Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara: ONU-Habitat.
- Consejo Nacional de Población, CONAPO. (2016). *Glosario*. Recuperado a partir de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario_Migracion_Interna?page=5
- Cuadrado-Roura, J. R y Fernández, J. M. (2008). *Metropolitan Areas and the Challenges of Competitiveness*. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández, *Governing the Metropolis* (págs. 25-46). Cambridge: Harvard University.
- Dobbs, R., Smit, S., Remes, J., Manyika, J., Roxburgh, C. y Alejandra, R. (2011). *McKinsey Global Institute: Urban world. Mapping the economic power of cities*. Retrieved from http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban_world
- Eibenschutz, R. y Ramírez, B. R. (2015). *Repensar la Metrópoli II: Reflexione sobre Planeación y Procesos Metrooplitanos* (Tomo II). México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Instituto Metropolitano de Planeación, IMEPLAN. (2015). *Área Metropolitana de Guadalajara: Expansión Urbana, Análisis y prospectiva: 1970-2045*. Guadalajara: Editoriales e Industrias Creativas de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2010). *Principales Resultados del Censo de Población y Vivienda 2010: Jalisco*. Recuperado a partir de http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. (2016). *Indicadores de Demografía y Población*. Recuperado a partir de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI; Consejo Nacional de Población, CONAPO; Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. (2004, Noviembre). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*. Recuperado a partir de http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/otras/ZONAS_MET.pdf
- Jalisco Cómo Vamos. (2012). *Reporte sobre Indicadores de Calidad de Vida 2012*. Guadalajara: Jalisco Cómo Vamos.
- Kalfon, M., Bouchier, J., Emile-Geay, P. y Varney, J. (2014). *Fortalecimiento institucional y técnico de las áreas metropolitanas en América Latina*. Ciudad de México - Paris: CAF- AFD.
- Metrópolis. (2015). *Declaración de Buenos Aires. A New Urban Agenda for the World - Ideas and Recommendations from a Metropolitan Perspective* (pp. 1-10). Buenos Aires: Metropolis.
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2015a). *Governing the City*. Paris: OECD Publishing.
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2015b). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences*. Paris: OECD Publishing.
- Pérez, D. E. (2013). *Las zonas metropolitanas de México: estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Organización de las Naciones Unidas - Communauté Métropolitaine de Montréal. (2015). *La Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas*. Conferencia Temática: Áreas Metropolitanas, (págs. 1-12). Montreal.
- Osorio L., E. J. (2014). *Guadalajara's pathway towards metropolitan governance. A tale of reforms and institutions*. Berlin: The Hertie School of Governance.
- Ramírez S., J. M. (1999). *Gobernabilidad y Ciudadanía Política en las Áreas Metropolitanas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Rodríguez, M. R. (2015). *Análisis de la Realidad Metropolitana en México*. Guadalajara: ONU-Habitat.

Torres, D. E. (2013). *Las Zonas Metropolitanas de México*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.

