

El área metropolitana de Guadalajara: recorrido urbano y travesía político-institucional

The metropolitan area of Guadalajara: urban route and political-institutional journey

Alberto Arellano Ríos*

Resumen: Este trabajo describe el proceso urbano y político-institucional del área metropolitana de Guadalajara (AMG). Para la consecución de tal fin, se hace una descripción demográfica y territorial, por un lado, y traza el entramado político-institucional para planear, gestionar y hacer más gobernable a esta área urbana, por el otro.

Palabras clave: coordinación intergubernamental, instancias metropolitanas, Guadalajara

Abstract: This work studies the urban and political-institutional process of the metropolitan area of Guadalajara (AMG). To achieve this goal, a demographic and territorial description is made, on the one hand, and traces the political-institutional framework to plan, manage and make this urban area more governable, on the other.

Key Words: intergovernmental coordination, municipal authorities, Guadalajara

Recibido: 6 junio 2021 Aceptado: 18 noviembre 2021

Introducción

En este trabajo se ilustra el proceso demográfico-urbano y político-institucional en el área metropolitana de Guadalajara (AMG). Tiene un el objetivo de divulgar y sintetizar una línea de investigación más amplia. Para la consecución de tal fin, se realiza en una vertiente que hace referencia a la vertiente demográfica y territorial, en tanto que en otra línea describe el entramado político-institucional para planear, gestionar y hacer más gobernable a esta área urbana. En el proceso de aglomeración y urbanización se ha tenido al municipio central (Guadalajara) como el lugar que condiciona su lógica de expansión urbana, principalmente desde la segunda mitad del siglo XX, y ante el desbordamiento de sus límites político-administrativos del municipio central, y desde las limitaciones del sistema federal, han surgido iniciativas para hacerla gobernable.

Desde la fundación de Guadalajara en 1542, ésta ha sido, siguiendo a Esteban Valenzuela y Claudia Vaca (2020), una ciudad contrapeso a la Ciudad de México. No lo es en términos demográficos, económicos y territoriales, pero sí en lo político y simbólico al encabezar con otras capitales estatales construir un dique a la capital del país. Guadalajara en la historia nacional, primero como el reino de Nueva Galicia, luego como la intendencia de Guadalajara, para finalmente ser el estado de Jalisco y Jalisco, ha logrado dinamizar su propio desarrollo e impulsar, representar y encabezar un proceso de descentralización o autonomismo nacional. No se debe olvidar que desde el siglo XIX el estado de Jalisco ha sido un bastión y ahora, al menos desde el discurso político, del federalismo mexicano. Esto

* Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco. Doctor en Ciencias Sociales por el CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Correo electrónico: aarellano@coljal.edu.mx

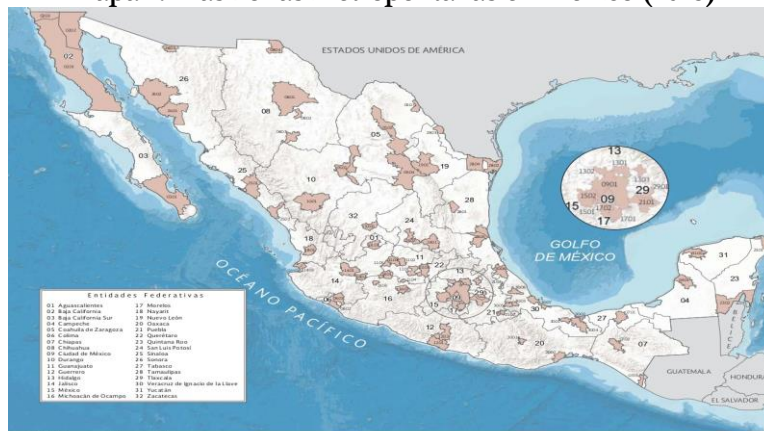
supone que Guadalajara, su área metropolitana y el estado de Jalisco, siguiendo de nueva cuenta a Valenzuela y Vaca (2020, pp. 171-189) son un contrapeso debido a su propia articulación regional y con una base geopolítica para encabezar una fuerza político-territorial de impacto nacional que moviliza otras ciudades de una región más amplia y de otras del país ante el centralismo: no siempre efectivo. Este ensayo se estructura en de dos pilares. En el primero se contextualiza y define la travesía demográfica y urbana de Guadalajara desde la segunda mitad del siglo XX. En el segundo se traza las estructuras políticas para, finalmente, delinear la arquitectura institucional de las instituciones metropolitanas existentes y creadas para el AMG.

La dinámica socio-urbana

Con el fin de contextualizar el fenómeno de la metropolización tapatía, conviene citar de nueva cuenta a Esteban Valenzuela (2007 y 2006) cuando nos precisa que el término área metropolitana surgió cuando la noción de *ciudad* dejó de ser equivalente a lo *urbano* por lo que fue necesario encontrar otro concepto que diera cuenta de las áreas *urbanizadas* entorno a la ciudad central. Ya Valenzuela anunció los problemas de gobernabilidad de estos espacios urbanos al referir que en dichos territorios hay: 1.- La ausencia de una autoridad metropolitana; 2.- Una imprecisa y desdibujada ordenación urbanística; 3.- Una gestión sectorializada a través de organismos específicos; y 4.- Una ausencia de coordinación de los organismos creados que inciden en la pésima o carente planificación metropolitana (Valenzuela, 2007, pp. 7-8).

Con base en ciertos criterios de la planeación el gobierno federal desde 2005 al año de 2018, México transitó de 55 a 74 zonas metropolitanas (véase mapa 1). En ella habitaban 75.1 millones de personas, lo que representa el 62.8 por ciento de la población nacional. Además de que se concentran las principales actividades políticas, sociales y económicas. Las que más resaltan son: la megalópolis o ciudad región de México donde viven más de 22 millones de habitantes la cual abarca tres entidades federativas. Las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey cada una con poco más de cinco millones. Le siguen la zona metropolitana interestatal de Puebla-Tlaxcala con más de tres millones de habitantes. Entre dos y tres millones de habitantes están las zonas metropolitanas de Pachuca, Hidalgo, así como Tijuana, Baja California. Luego están las que tienen entre uno y dos millones de habitantes como las zonas metropolitanas de León, Guanajuato; Ciudad Juárez, Chihuahua, La Laguna, Coahuila-Durango; Querétaro, Querétaro; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Mexicali, Baja California; Cuernavaca, Morelos; Aguascalientes, Aguascalientes; y Mérida, Yucatán.

Mapa 1. Las zonas metropolitanas en México (2018)



Fuente: SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018, p. 64.

Empero, desde el punto de vista político-institucional se debe ser más claro y preciso. Pues en el tema de las zonas y áreas metropolitanas es necesario distinguir entre zonas conurbadas, zonas metropolitanas, áreas metropolitanas, regiones metropolitanas y ciudad región o megalópolis, además de las que son estatales, interestatales o transnacionales.

Localizada en el centro-occidente del país, el AMG lleva el nombre del municipio central y capital del estado de Jalisco: Guadalajara. En ella desde su fundación se asienta una ciudad comercial y dedica a las actividades terciarias. Con el tiempo la ciudad se convirtió en una metrópoli dedicada a las actividades culturales, salud, educación, culturales, deportivos, de innovación tecnológica y recreación. Cabe precisar, que esta área urbana es el segundo centro más importante del país que se proyecta moderna y tradicional al ser la cuna del mariachi, el tequila y la charrería, y expresión de la mexicanidad en diversos aspectos. Alberga a la Feria Internacional del Libro (la segunda feria más grande del mundo después de la Frankfurt) y concebirse como el *Silicon Valley* de América Latina, y otros festivales y reuniones de negocios. En lo que respecta al estado de Jalisco, esta entidad federativa durante el año de 2020 tenía poco más de 8 millones 300 mil habitantes, en tanto que en su AMG vivían poco más de 5 millones 250 mil habitantes. El AMG se localiza en el centro del estado. Se integra por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Zapotlanejo, Ixtlahuacán de los Membrillos y Acatlán Juárez (ver tabla 1 y mapa 2).

Tabla 1. Población del AMG

Municipio	Habitantes
Zapopan	1 476 491
Guadalajara	1 385 629
Tlajomulco de Zúñiga	727 750
San Pedro Tlaquepaque	687 127
Tonalá	569 913
El Salto	232 852
Ixtlahuacán de los Membrillos	67 969
Zapotlanejo	64 806
Juanacatlán	30 855
Acatlán de Juárez	25 250
Total AMG	5 268 642

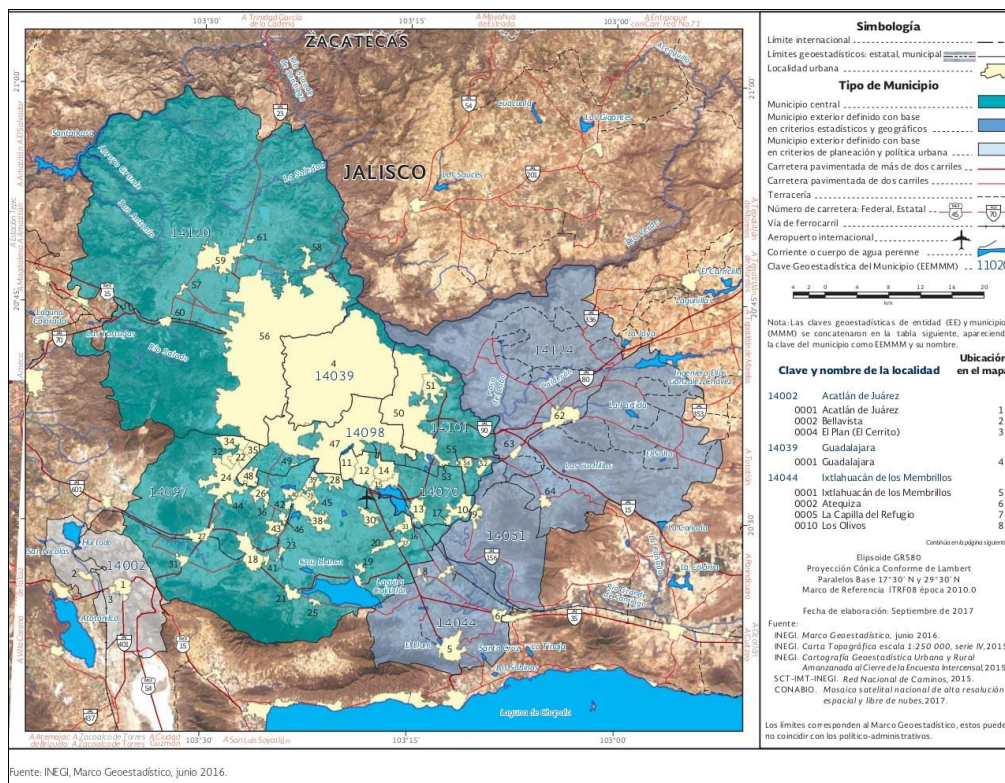
Fuente: INEGI, 2020.

Además del AMG, Jalisco tiene otras dos zonas metropolitanas según los criterios del INEGI, CONAPO y SEDATU (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Consejo Nacional de Población y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano).¹ Éstas son las zonas metropolitanas de Ocotlán y la de Puerto Vallarta, la segunda es carácter interestatal y se ubican en los límites de los estados de Jalisco y Nayarit. La zona metropolitana de Ocotlán se encuentra en los márgenes del lago de Chapala y se conforma por los municipios de Ocotlán, Poncitlán y Jamay (es un área industrial). En

¹ La zona metropolitana es el “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; e esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares relevantes para la planeación y políticas urbanas” véase http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario_Migracion_Interna?page=5

tanto que la de Puerto Vallarta se integra por los municipios de Puerto Vallarta, Jalisco, y Bahía de Banderas, Nayarit (ciudad turística de sol y playa). Dichas zonas metropolitana tenía en el año 2020 poco más de 185 mil habitantes en Ocotlán, en tanto que la de Puerto Vallarta 479 mil habitantes.

Mapa 2. El área metropolitana de Guadalajara (2018)



Fuente: SEDATU-CONAPO-INEGI, 2018, p. 140.

En lo que respecta a la historia urbana del área metropolitana de Guadalajara hay tres momentos. El primero que va de 1950 a 1980. En este periodo la ciudad vivió sus mejores momentos de desarrollo económico y crecimiento urbano como resultado de una planeación o mayor control. Se da en un contexto del milagro mexicano (urbanización e industrialización del país) y del régimen autoritario del PRI (Partido Revolucionario Institucional). Luego siguió el segundo momento que va de 1980 a 1999, la cual fue una fase de transición política y descentralización donde se transformaron las condiciones urbanas y se suscitaron grandes cambios sociales que trajeron múltiples problemas urbanos y económicos. Se hace en el contexto de la apertura económica y la globalización. Y, finalmente, en la tercera fase que se da a partir del año 2000 hasta la fecha (2020), cuando en el AMG se ha instituido en un enorme, complejo, discontinuo y conflictivo espacio metropolitano.

El núcleo duro de la agenda de problemas públicos del AMG se conforma por temáticas de la inseguridad pública, manejo de residuos sólidos, movilidad, la marginación urbana y cómo insertar la ciudad en el escenario de ciudades globales. Para posicionar o resolver los problemas anteriores el AMG se ha diseñado e implementado diversos proyectos de infraestructura. Tales como “Puerta Guadalajara” hoy “Iconia”, la infraestructura derivada de los XVI Juegos Panamericanos, entre ellos las polémicas Villas Panamericanas, el Centro Cultural Universitario, la Ciudad Creativa Digital, las líneas 3

y 4 del Tren Ligerero, el Peribus, la gentrificación del Centro Histórico, entre otros. Cada uno tiene su historia, pero coinciden en ser proyectos intermitentes o que se replantean.

La arquitectura metropolitana²

El tema de las zonas metropolitanas dejó de ser un fenómeno urbano y social para transitar y convertirse en un problema público, cuando las temáticas urbanas, socio-espaciales, geográficas y económicas se erigieron en un asunto de política pública. Esto acontece con mayor claridad desde la década de 1990. Luego se constriñeron como un tema de relaciones intergubernamentales en donde los esquemas de coordinación, cooperación y colaboración entre diferentes ámbitos de gobierno eran nodales. En esta línea es importante el artículo 115 de la Constitución federal en cuanto a las competencias del municipio (entre ellas el cambio de uso de suelo) y que por disposición no puede ver instancias intermedias entre el municipio y la entidad federativa.

Los problemas políticos que se derivan de un incipiente marco político-institucional son: a) falta de voluntad política para enfrentar la problemática metropolitana; b) la lógica de modelo de desarrollo económico que consideraba la reducción real o atenuación de las desigualdades sociales; c) la existencia de una incapacidad del Estado para cubrir las necesidades actuales de servicios metropolitanos; d) un limitado conocimiento e información para enfrentar los problemas metropolitanos en forma integral; y e) que los gobiernos (municipales, las entidades federativas y federal) inician con una alta expectativa política que no terminan por enfrentar las problemáticas en su conjunto (De Alba, 2006, p. 120). Los problemas estructurales de tipo político que se erigen en este asunto de política pública son: la fragmentación institucional y los gobiernos yuxtapuestos. De ahí que la coordinación y la asociación municipal se canalicen hacia la idea de la cooperación que intentar superar la balcanización (Subirats y Brugué, 2005, p. 975).

Se suma, y puesto que en el marco constitucional mexicano no existe el tema metropolitano y lo más cercano son las zonas conurbadas, que para gestionar y hacer gobernables a las zonas metropolitanas en México sea mediante los mecanismos de coordinación gubernamental y/o el asociacionismo intermunicipal (véase Valenzuela, 2007 y 2006). No obstante, el tema metropolitano se encuentra desde hace una década en una etapa de formulación político-constitucional (Arellano, 2016 y 2013). Aunque se trató de atender el problema y darle forma jurídica en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento, Territorial y Desarrollo Urbano con definir el desarrollo metropolitano y obligar a la coordinación intergubernamental, el avance es insuficiente.

En cuanto al AMG, ÉSTA se creó con base en el Decreto N° 25400 expedido por el Congreso de Jalisco. Esta figura jurídica con la Ley de Coordinación Metropolitana se suma a la amplia tradición que tiene esta área urbana de en pensar de manera metropolitana pese a las restricciones constitucionales nacionales. Dicha ley es producto de un proceso legislativo de gobernanza (Arellano, 2016). Por lo que antes de trazar el diseño institucional que se deriva de dicho marco normativo se deba rastrear los organismos y mecanismos de planeación, gestión y gobernabilidad metropolitana que ha habido. Inicia con las temáticas de la planeación, luego con la gestión y finalmente con gobernabilidad. Del mismo modo se pasa de una visión gubernamental hacia esquemas de al menos gobernanza vertical.

En la historia del AMG la tradición de pensar metropolitana se remonta a 1947. En este año el Congreso local promulgó una “Ley para el mejoramiento urbano de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala”. Luego en 1967 se creó la Comisión de Coordinación Urbana del Valle de Atemajac. En 1978 el Congreso de Jalisco emitió la declaración de conurbación y conformó la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara. En 1978 se creó el Sistema

² Las siguientes líneas tienen como base en Arellano, 2016, pp. 75-103.

Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), en sustitución de un Patronato en la materia (constituido anteriormente en el año de 1952).

En 1980 se elaboró y aprobó en 1982 el Plan Regional Urbano de Guadalajara, y el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara. Para 1989 se creó el Consejo Metropolitano de Guadalajara como un órgano de concertación integrado por ocho municipios conurbados y varias dependencias estatales y federales. En 1997 comenzó a operar el Fondo Metropolitano para el financiamiento de obras públicas de carácter metropolitano, aunque fue hasta el año 2000 cuando funcionó a partir de los acuerdos tomados en el seno del Consejo Metropolitano. Institucionalmente en AMG estos dos organismos han demostrado ser sólidos y tener cierta estabilidad. Éstos son el SIAPA y el Consejo Metropolitano.

Entrada la segunda década del siglo XXI se crearon instituciones de carácter metropolitano como resultado de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (Arellano, 2016). *Grosso modo* las instituciones formuladas se integran por cuatro instancias en los esquemas de la gobernabilidad pero cuyo proceso de formulación es en la gobernanza: una política (integrada por los presidentes municipales, el gobernador y representantes de dependencias federales), una técnica (encabezada por el director y quien funge como secretario en las reuniones de la Junta) y otra ciudadana (integrada por ciudadanos de los municipios que integran el AMG). Luego se integró otra instancia de carácter inter e intragubernamental (la cual se integra por dependencias de los ayuntamientos miembros). El entramado institucional creado descansa en la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación, el Consejo Ciudadano Metropolitano y el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana.³

Tabla 1. Las instituciones metropolitanas diseñadas

Instancia	Tipo
Junta de Coordinación Metropolitana	Instancia política
Instituto Metropolitano de Planeación	Instancia técnica
Consejo Ciudadano Metropolitano	De participación ciudadana
Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana	Órgano técnico intergubernamental

Fuente: elaboración propia con base en el Decreto número 22137/LVIII/07.

Se establecen así algunos mecanismos que intentan darle gobernabilidad al AMG. Este territorio además desde el punto de vista del debate académico y público se presenta como de pocas las áreas urbanas que se atreven a dar los pasos en esa dirección. Vista así, el AMG en el escenario nacional y latinoamericano es valorado como un caso de éxito. Se dan pasos en temáticas coordinación intergubernamental al diseñar de arquitectura metropolitana y erigir incipientes procesos de gobernanza

El balance

Hay un desfase entre los procesos de urbanización: crecimiento poblacional y de la mancha urbana y de los problemas que se derivan de ello, con una incipiente institucionalidad metropolitana. No obstante, en los márgenes que permiten el marco político e institucional se diseñan algunas estructuras políticas metropolitanas para atender o hacer frente. Vistas como procesos, hay un incipiente desarrollo social hacia la innovación pública y la gobernanza.

³ En febrero de 2014 se creó el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana como órgano colegiado integrado por representantes de los gobiernos municipales del área metropolitana de Guadalajara, del Gobierno del Estado, del IMEPLAN, y otras dependencias del gobierno Federal, nacionales o internacionales como enlace institucional y apoyo técnico de las instancias de coordinación metropolitana.

Los instrumentos metropolitanos en función de dicho proceso han sido circunscritos a la planeación, luego a la gestión para diseñar y comenzar a hacer operables instancias de coordinación metropolitana, pero en los que aún no se resuelven de todos los problemas metropolitanos y se regula y controla el mercado en la construcción de la ciudad. En estas últimas instancias la diferencia radica en la toma de decisiones y el carácter político de algunas de ellas, y como tal de actividades y acciones de gobierno.

De las limitaciones se recomienda que se transite más una gobernanza más horizontal. Que dichas instancias controlen a las empresas inmobiliarias en la construcción de la ciudad, haya un cambio en la gestión del agua, los residuos sólidos y el Estado tengan la rectoría en el transporte público; y, finalmente, impere, el derecho a la ciudad como el postulado en la toma de decisiones públicas.

Bibliografía

- Arellano Ríos, A. (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal: experiencias y trazos institucionales*, Zapopan, El Colegio de Jalisco-UAM-Unidad Lerma.
- (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, Ciudad de México, IJ-UNAM-El Colegio de Jalisco.
- De Alba, F. (2006). Fragmentación institucional en México: la saturación del espacio político y la acción intergubernamental en una metrópoli en conflicto, *Provincia* (16), pp. 109-159.
- Klink, J. (2005). Capítulo 3. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En E. Rojas, E., J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell, (Eds.). *Gobernar las metrópolis* (pp. 127-191). Washington: BID.
- Subirats, J. y Brugué, Q. (2005). Capítulo 6. Políticas sociales metropolitanas. En E. Rojas, E., J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell, (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 351-407), Washington, BID.
- Valenzuela-Van Treek, E. (2007). “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio (2ª. Parte)”. *Urbano*. 10(15), pp.7-19.
- (2006). “Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio”. *Urbano*. 9(14), pp. 4-13.
- Valenzuela-Van Treek, E., y Vaca, C. (2020). “Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica: Santa Cruz, Guayaquil y Concepción”. *ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales*. XXIV (68), pp. 171-189.

Documentos

- Declaratoria del “Área Metropolitana de Guadalajara”, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos, aprobada el 27 de julio de 2009 y publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco el 26 de diciembre de 2009.
- Decreto número 22137/LVII/07 del Congreso del Estado por el que se adicionan los artículos 35, 50,74, 80,81-BIS y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco de fecha 1º de mayo de 2008, número 13, sección III, pp. 3-7.

Páginas web

http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario_Migracion_Interna?page=5

Consultada en diciembre de 2021.