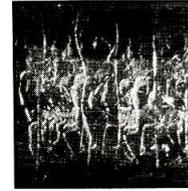


La construcción de la ciudadanía en las metrópolis.

■ *El caso de Guadalajara y el gobierno panista*

Juan Manuel Ramírez Sáiz
Universidad de Guadalajara-DESMOS



Introducción

El propósito del presente trabajo es detectar, tanto en las demandas y acciones de los ciudadanos como en las respuestas del poder local, cómo se articula el binomio ciudadanía-territorio. Abordo este tema a través del estudio de caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), en el estado de Jalisco, de sus ciudadanos y del gobierno de sus municipios conurbados actualmente detentado por el Partido Acción Nacional (PAN). Existen varias razones que justifican este acercamiento. Unas son comunes a las principales áreas metropolitanas de México, y otras específicas de la particular situación política del AMG. Sin desconocer o relegar el avance político logrado por los habitantes de zonas rurales y especialmente de las indígenas, es un hecho que en las áreas urbanas del país y, en particular, en las metropolitanas, están teniendo lugar expresiones significativas e innovadoras de ciudadanía (Davis, 1997). Son territorios donde los grupos de ciudadanos minoritarios pero activos políticamente se muestran conscientes de sus derechos. La razón de ello no estriba en una superioridad innata del urbano sobre el campesino, sino en el mayor grado de escolaridad promedio de los metropolitanos; en su mayor acceso a la información; en la posibilidad de interactuar con mayor número de organizaciones (formales o informales) y en la facilidad de estar al tanto de los conflictos que surgen y de las negociaciones que lleva a cabo la clase política.

Por lo que se refiere al partido en el poder en los municipios del AMG, es significativo que el PAN sea, históricamente, el primer partido ciudadano en México, es decir, cuya base social no está constituida por organizaciones corporativizadas sino por ciudadanos individualmente considerados. Por lo cual sería importante —si hablamos de estrategia— de-

tecar hasta qué punto las ciudades en que gobierna este partido se convierten en laboratorios privilegiados de ciudadanía, como en principio, haría suponer el proyecto supuestamente ciudadano del PAN.

Este ensayo se encuentra estructurado en tres partes. En la primera, preciso el significado de los conceptos centrales utilizados, es decir, los de ciudadanía, área metropolitana y poder local. En la segunda, considero la dimensión ciudadana y territorial de las demandas (reivindicativas y políticas) planteadas recientemente por los habitantes del AMG; tomo en cuenta tanto las de carácter municipal como las intermunicipales o metropolitanas, y enfatizo el surgimiento de actores metropolitanos en esta ciudad. En la parte tercera, analizo las limitaciones e innovaciones de las respuestas dadas por el poder local a las demandas (ciudadanas y territorializadas) de los ciudadanos; realizo el balance incluyendo las llevadas a cabo por los presidentes municipales panistas y las de otros poderes que, *de facto*, tienen ingerencia en la dinámica de esta ciudad (gobernador y Legislativo). La premisa para esta valoración de la acción del poder local es, asimismo, el binomio ciudadanía-territorio. A partir de este doble análisis en las conclusiones califico la dimensión ciudadana y territorial de las acciones emprendidas por los habitantes del AMG y de las respuestas aportadas por los poderes locales en esta metrópoli.

El carácter del trabajo es sociopolítico. En su elaboración incorporé los resultados de una investigación que realicé, desde mediados de 1995 hasta finales de 1996 (Ramírez Sáiz, 1997b), sobre los gobiernos municipales del AMG, así como los de otro proyecto de investigación, ya finalizado, sobre la relación entre Alianza Cívica Nacional y la del AMG (Ramírez Sáiz, 1998).

Los términos de la cuestión

Puesto que este trabajo gira en torno a la articulación existente entre la ciudadanía y el territorio, especialmente en el caso de las áreas metropolitanas, a continuación preciso esquemáticamente el significado de dichos términos y de sus vinculaciones.

Ciudadanía y territorio

Por ciudadanía entiendo tanto el estatus atribuido o derechos reconocidos por el gobierno a los miembros de un país, así como las prácticas que llevan a cabo sus integrantes para ejercer dichos derechos o crear otros nuevos y, asimismo, los procesos institucionales (creación de instancias públicas) que permitan la materialización de los derechos reconocidos. Pero el aspecto teórico central es que la ciudadanía consiste en la pertenencia a una comunidad política territorializada, es decir, regulada por acuerdos políticos entre sus miembros. Se trata de una ciudadanía construida social, cultural y políticamente. Desde este punto de vista, la ciudadanía es la capacidad de establecer normas y de fijar reglas para el funcionamiento consensado de las relaciones políticas entre los habitantes de un territorio. Estos se reconocen como ocupantes y responsables de él, y son conscientes de sus derechos y obligaciones en este ámbito espacial. Bajo este aspecto, la relación existente entre ciudadanía y territorio es directa: la ciudadanía contribuye a la producción del espacio político. Implica, supone y se basa en un territorio mediado y apropiado por una comunidad política. Y donde hay comunidad política territorializada, existe ciudadanía. Es decir, la ciudadanía real no es sólo la de tipo individual o liberal, sino la que nace del hecho de sentirse parte de una comunidad política asentada en un territo-

rio. Tiene, por ello, una dimensión colectiva y espacial y no sólo privatizante y autoencapsulada.

Usualmente estos supuestos se aplican a la dimensión *nacional* de la ciudadanía. Los Estados-nación son las principales comunidades políticas con un ámbito o estructura territorial claramente determinados por barreras o fronteras nacionales. Frecuentemente, la constitución de los Estados nacionales implicó la abolición de los espacios políticos autónomos intermedios (regionales o locales). Históricamente este proceso fue necesario en varios países (de los cuales México es un ejemplo) para lograr su unidad nacional. Pero una vez conseguida, es válido rescatar los espacios políticos intermedios y sus consiguientes ciudadanías. Este es un supuesto central de los Estados *federados*. En ellos, la unidad nacional no implica la abolición de las facultades político administrativas propias de las entidades federativas ni de los municipios. Ambos ámbitos son espacios políticos; cuentan también con comunidades políticas territorializadas; y, en consecuencia, dan lugar a ciudadanías regionales o estatales y locales. Es decir, cabe hablar, en sentido estricto, no sólo de una ciudadanía nacional sino igualmente de una municipal y estatal, si se explicitan sus respectivos componentes (espacio o ámbitos políticos, comunidad política y territorio correspondiente). A partir de estos principios, mantengo la hipótesis de que es posible hablar también de una comunidad política, un territorio y una ciudadanía metropolitanos *en construcción*. Ciertamente en México no existe, formalmente constituido, este nivel político-administrativo intermedio. Por ello, hablo de procesos metropolitanos en proceso de creación. Sostengo esta hipótesis con base en la existencia del territorio común o unidad funcional constituido por cada área metropolitana del país, en la declaración político administrativa,

por parte del gobierno mexicano, de las conurbaciones o áreas conurbadas, y en el proceso, en marcha, de constitución de actores socio-políticos metropolitanos, como exponentes de la nueva comunidad emergente. Por las razones anteriores, en algunos países de América Latina, Europa y en Estados Unidos existe, en sentido estricto, el gobierno *metropolitano*, como ámbito político-administrativo intermedio entre el ayuntamiento y la entidad federativa. Se trata tanto de un ámbito o espacio político-administrativo nuevo, como de la creación de la comunidad política respectiva y, asimismo, de la emergencia de la ciudadanía correspondiente, es decir, metropolitanos. En el cuerpo de este ensayo, aporto los datos correspondientes al caso del AMG.

Mas, junto con los procesos constructivos en marcha, es preciso reconocer la existencia de otros elementos desestructuradores y excluyentes. Ellos están haciendo proliferar ciudadanos de segunda o sin derechos reales. Porque mientras no se cumplan los requisitos de la ciudadanía (la existencia de una comunidad, el consenso político, la participación en la definición de las reglas para la convivencia política y la administración del territorio) habrá ciudades (o regiones y países) *sin ciudadanos*. Estos son los que no tienen, *de facto*, ingerencia en las decisiones sobre el territorio de su adscripción política y a los que no se les reconoce ni permite hacer efectivos sus derechos dentro del espacio que habitan.

Finalmente, conviene advertir que, en la valoración y puesta en práctica de la ciudadanía, suele plantearse como modelo deseable el de la Grecia clásica y sus Ciudades-Estado con un territorio autogobernado por sus ciudadanos mediante la democracia directa. Sin embargo, el actual tamaño y población de las ciudades y áreas metropolitanas obliga a combinar el ejercicio de las formas de de-

mocracia *directa* (referéndum, plebiscito e iniciativa popular) con el de la *representativa o delegada* (procedimental o electoral). Pero, el ejercicio de esta segunda modalidad no implica perder, o que se vean disminuidos, los derechos y obligaciones sobre el territorio de adscripción (local, regional o nacional).

El ámbito metropolitano

Como es sabido, en términos jurídicos, planificatorios y político-administrativos, una metrópoli es un territorio en el que coexisten centros urbanos pertenecientes a varios municipios, cada uno de ellos regido por una autoridad formalmente soberana pero, *de facto*, subordinada a poderes superiores (estatal y federal). En los países donde existen las metrópolis, éstas concentran los mayores porcentajes de población y los índices más elevados de actividad económica y de servicios de distinto tipo; por ello se constituyen en ámbitos privilegiados. Pero las áreas metropolitanas no constituyen unidades homogéneas, pues en ellas, se registran fuertes diferencias internas entre su núcleo central y su periferia, es decir, el ámbito metropolitano es un espacio isotrópico o desigual y diversificado. En otros términos, no es espacio uniforme, plano o newtoniano sino "curvo" o einsteniano, en el que existen "hoyos negros" de carácter económico, político y social (L. Bendesky).

Los rasgos anteriores quedan ampliamente ejemplificados en el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Constituye la segunda ciudad del país en términos de sus intercambios comerciales y la tercera por el volumen de su producción industrial. Pero su economía (como sucede en otras áreas metropolitanas) está terciarizada. En el terreno político, a partir de 1995, el PAN gobierna en los 8 municipios que lo integran: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá,

Tlajomulco, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos (en las elecciones locales de 1997, el PRI recuperó Tonalá). Los primeros cuatro municipios concentran los porcentajes mayoritarios de la población (más del 80%), así como de las actividades económicas y el peso político mayor, pero no forman una mancha continua con los 4 restantes. Por ello, en este ensayo, asumo a los primeros como objeto de estudio. De este grupo, el centro está constituido por los municipios de Guadalajara-Zapopan, que registran, a su vez, los índices más altos en las actividades económicas, en la cobertura de los servicios urbanos básicos y en calidad de vida para sus habitantes. En la periferia del AMG, se encuentran Tlaquepaque y, sobre todo, Tonalá. En términos reales, este último municipio es el patio trasero y el basurero del AMG.

Por otra parte, la vieja imagen de la ciudad de Guadalajara amable y urbanísticamente regulada (la "perla de Occidente") contrasta con la actual, de una metrópoli semi-estancada económicamente, sumida en la inseguridad, atravesada por fuertes diferencias en su calidad de vida y esperanzada por la alternancia política lograda.

El poder local (formal y real) en las áreas metropolitanas

Al respecto, debe recordarse que el poder local implica tanto la autoridad formal como los otros poderes *de facto*. Los primeros son los gobernantes legítimamente constituidos. Los segundos, los llamados "poderes reales", es decir, las fuerzas de distinto tipo (empresariales, religiosas, políticas, sindicales, etcétera) que cuentan con un margen significativo de maniobra en las decisiones que se adoptan en el ámbito local y cuyos intereses son hegemónicos. Por considerar en este trabajo las respuestas del PAN —en el gobierno— a las de-

mandas ciudadanas, asumo la primera de las dos acepciones anteriores, es decir, los diferentes niveles de autoridad formal que tienen ingerencia en el AMG. Estos poderes locales o gobiernos municipales cuentan con la autoridad o poder sobre sus ciudadanos y territorios respectivos, pero no pueden disponer de ellos u ordenarlos a su arbitrio. Su función es hacer efectivos e instrumentar los acuerdos de los ciudadanos de las comunidades municipales implicadas y de sus representantes sociales y políticos.

Este poder local no se reduce al detentado por la autoridad municipal. Y el ayuntamiento no es la instancia político-administrativa más cercana a la población, como se afirma comúnmente acerca del ayuntamiento y el presidente municipal. Los niveles de autoridad que inciden e intervienen, *de facto*, sobre el territorio metropolitano son varios. La relación que considero entre ellos no es la que corresponde a la concurrencia de poderes, de acuerdo con el pacto federal (federación-estados-municipios), sino las intervenciones de la autoridad (municipal o extramunicipal) por la vía de los hechos, es decir, en relación a las decisiones fundamentales sobre el AMG. Al respecto, es importante señalar que, en los municipios de las áreas metropolitanas, se registran dos procesos de signo opuesto: el rebasamiento o rearticulación a un nivel supramunicipal, y la subdivisión del poder municipal o, más exactamente, su descentralización operativa.

a) *Las instancias políticas locales que están por "encima" del municipio.* Estas instancias son tanto del poder ejecutivo como del legislativo y también intermunicipales. Del primer poder son: el ejecutivo local, es decir, el gobernador y su gabinete. Sus decisiones (de gobierno, administrativas y financieras) que inciden sobre los municipios del AMG, son

múltiples. Como muestras, la participación de los recursos del gobierno del estado en el financiamiento de las obras más importantes del AMG es decisiva y, de acuerdo con la Constitución local, al gobernador corresponde el mando de la policía de la ciudad capital de Jalisco. Por su parte, el poder legislativo incide sobre el AMG a través de las leyes y reglamentos que aprueba y que repercuten directamente sobre los municipios metropolitanos. De este tipo son los planes de desarrollo, el reglamento de policía y buen gobierno, la cuenta pública, etcétera. Finalmente, para responder a la problemática específica creada por la concentración de actividades económicas y población en las áreas metropolitanas, se han creado instancias político-administrativas específicas. De este tipo son las comisiones de conurbación, los consejos metropolitanos, las comisiones intermunicipales sectoriales, etcétera. En el caso del AMG existían: el Consejo Metropolitano de Seguridad Pública (1993-1994) y el Convenio de Coordinación de Seguridad (1996), y están vigentes: el Consejo Metropolitano, el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado, SIAPA, el SISTECOZOME (transporte colectivo) y el Sistema Metropolitano de Protección Civil.

b) *Las estructuras que, en el AMG, están por "abajo" o que son subdivisiones del municipio.* Las principales son las delegaciones municipales, las unidades y oficinas administrativas menores y descentralizadas del municipio. Desde hace años el municipio de Guadalajara ha estado dividido en cuatro sectores, con sus respectivas unidades administrativas; hoy son ya siete (Centro Histórico, Minerva, Huentitán, Oblatos, Tecnológico, Tetlán e Industrial). Pero lo son también, las estructuras que, sin ser formalmente municipales, de hecho son complementarias y de apoyo a lo municipal: comités municipales

de vecinos, juntas de mejoras, asociaciones de padres de familia, el DIF municipal, etcétera.

Estos poderes (formales y de hecho, es decir, municipales y extramunicipales) son, en términos político-administrativos, los que detentan la capacidad de proponer, decidir o imponer las políticas ciudadanas y territoriales en las áreas metropolitanas y, por ello, son los que tomo en cuenta en este ensayo.

La ciudadanización de las reivindicaciones territoriales en el AMG

En este trabajo incorporo la distinción básica existente entre necesidades, demandas y acciones reivindicativas organizadas; ya que los múltiples problemas específicos de las metrópolis (suelo, vivienda, transporte, medio ambiente, seguridad pública, etcétera) no necesariamente son convertidos en demandas por quienes las padecen, ni éstos ponen siempre en marcha acciones "metropolitanas" para enfrentarlas. Para lograr ambos resultados, se requiere la capacidad de percibir la situación de injusticia en que se vive y la de descubrir dimensiones colectivas en problemas que, a primera vista, parecen individuales, así como la de crear grupalidades que intentan superar esa situación. Existe un matiz diferencial adicional: la fundamentación de los reclamos y acciones en la conciencia de derechos, tanto sociales y civiles como políticos. Por ello, es pertinente preguntarse: ¿Quiénes "se sienten" y actúan, municipal o metropolitanamente, como ciudadanos en el AMG? ¿Qué factores están impulsando la ciudadanización de los habitantes del AMG?

Respecto a la primera pregunta, en Guadalajara hay una diferencia, culturalmente significativa, entre "los guadalajarenses" y los tapatíos. Los segundos no sólo son los nacidos en Guadalajara sino los

que provienen de familias "conocidas" y que recalcan su "derecho de origen", ante los avecindados o migrantes que residen en la ciudad (los "guadalajarenses"). Durante mucho tiempo, los tapatíos intervinieron en la vida de la ciudad, más individual que colectivamente, pero estableciendo como base de su actuación no tanto la conciencia de derechos como "las relaciones" o contactos entre esas familias "conocidas" y los funcionarios públicos, representantes eclesiásticos y empresarios destacados. Esta "marca de origen" todavía influye en las designaciones de candidatos de partidos políticos y representantes ciudadanos en comisiones gubernamentales. Es un rasgo poco "ciudadano" o republicano y más bien liberal y elitista.

En cuanto a la pregunta acerca de los agentes ciudadanizadores de la población, debe reconocerse la incidencia de varios factores. Los principales son: a) la proliferación de ONGs, sobre todo de derechos humanos y educación cívica; b) los programas de grupos ciudadanos, del tipo de "Alianza Cívica", especialmente en torno a los procesos electorales y la realización de consultas públicas, y c) la influencia de los medios de comunicación. Estos elementos están desdibujando los rasgos tradicionales, corporativos y clientelares de la cultura política local. La acción de las ONGs y Alianza Cívica la he considerado en otros trabajos (Ramírez Sáiz, 1997a y 1998). El efecto de los medios de comunicación en la opinión pública ha sido resaltado en el AMG desde las explosiones del drenaje en el centro de la ciudad, el 22 de abril en 1992. La prensa, así como la radio y la televisión, están creando un espacio público mediático. ¿Sería posible, asimismo, hablar de una intervención ciudadana mediática? Por ejemplo, las opiniones externadas sobre asuntos del AMG a través de cartas a la redacción de los periódicos y las llamadas a programas de radio y TV

con teléfono abierto al público. Para dimensionar realísticamente sus efectos, habría que reconocer que, en el caso de los dos medios más influyentes (radio y TV), su uso, como recurso informativo y como programas participativos para presentar quejas y denuncias así como debatir acerca de asuntos de interés generalizado, es muy reducido (alrededor del 10% del tiempo total de emisión). Y respecto de la prensa, es obligado reconocer el rol que está jugando para construir la democracia, "al hacer pública la vida pública" (Cosío Villegas). Pero su cobertura y alcance es mucho menor que el de los medios electrónicos. Por ello, sin negar el impacto de los tres medios, hay que ser cautelosos respecto al grado en que amplían realmente la participación ciudadana en asuntos públicos y ciudadanizan a la población (García Canclini, 1989 y 1995). Sin embargo, el hecho real es que lentamente se detecta una progresiva ciudadanización en el AMG, así como la titubeante emergencia de actores sociales y políticos con sentido metropolitano. Volveré sobre este asunto. Las demandas y organizaciones de los ciudadanos que considero son tanto municipales como intermunicipales o metropolitanas.

Acciones ciudadanas "territorializadas" a nivel municipal

Para posibilitar este tipo de acciones se está dando en el AMG un doble proceso sociopolítico: a) el descrédito, entre los ciudadanos, de los organismos corporativos de corte territorial en el periodo priísta, y b) su incipiente "renovación" descorporativizada en la fase panista. A continuación los considero esquemáticamente por separado.

a) *Los reclamos y acciones llevados a cabo, por la vía de los hechos, al margen de las estructuras*

corporativizadas municipales o vecinales. Estas intervenciones de los ciudadanos nacen de la escasa representatividad de las organizaciones y grupos oficiales de corte territorial, tales como los comités de barrio, las juntas de mejoras, etcétera. Las nuevas posiciones asumidas implican desconocer dichas organizaciones formales o crear otras paralelas independientes. Las acciones llevadas a cabo son de carácter circunscrito. Tienen como referente espacial el ámbito residencial: la calle, el barrio, una o varias colonias, etcétera. Es decir, son demandas vinculadas al espacio residencial inmediato afectado por obras públicas. Constituyen reacciones contra proyectos de obras municipales (principalmente obras viales o edificios públicos, las oficinas de la PGR, etcétera). Su ciudadanización tiene dos fundamentos. Por una parte, rechazan la falta de representatividad de dichas organizaciones vecinales; es decir, niegan que tengan un carácter ciudadano, por haber sido electas con base en arreglos corporativos y porque no defienden los intereses reales de los residentes a quienes supuestamente representan. Por otra, reclaman el desconocimiento o inaplicación de su "derecho de anuencia", es decir, el que los comités vecinales tienen para dar su aprobación (o negarla) a las obras o nuevas construcciones. Por ambas vías, dichos residentes entran en un proceso de ciudadanización. Este tipo de grupos y acciones independientes predominaron en el AMG durante el periodo priísta. La tendencia fue su disminución en las clases populares y su aumento entre las capas medias. Por otra parte, son ya menos reactivos o defensivos y más propositivos que antes.

b) *Acciones que, de manera directa y expresa, se proponen la descorporativización y desclientelización de las instancias existentes.* En el AMG, es-

tas acciones se están dando principalmente en el periodo panista. Las que destacan son:

- constitución de comités vecinales menos corporativos y más representativos. De este tipo son, por ejemplo, los comités vecinales de seguridad pública. En Guadalajara se denominan "Vecinos Alerta"; en Tonalá "Cédula Barrial",

- creación de grupos sectoriales independientes. Los más significativos han sido los de comerciantes y los de taxistas independientes. Nacieron como rechazo a los preexistentes de corte corporativo. Los de comerciantes subsisten. Los de taxistas "decapaderos" no sólo enfrentaron a las organizaciones sindicales priistas sino también propusieron y aplicaron tarifas de transporte público más bajas que las oficiales. Debido fundamentalmente a los aumentos registrados en los costos de los insumos (gasolina, refacciones, etcétera), su vida fue breve.

La dimensión territorial y ciudadana de estas acciones y grupos, sobre todo las vecinales, estriba en los tres hechos siguientes. Los habitantes implicados se sienten miembros (así sea para evitar ser afectados por un tercero) de una comunidad territorial, pertenecientes a un ámbito espacialmente acotado, que es el espacio residencial que habitan. Asimismo son conscientes de sus derechos sobre este espacio urbano y, en consecuencia, reclaman y defienden el ejercicio real de dichos derechos sobre el territorio (por ejemplo, el de anuencia). Ambas prácticas tienen un carácter ciudadano, porque rechazan las medidas corporativas y reclaman e instauran la aplicación de principios ciudadanos para el funcionamiento de las organizaciones implicadas (vecinales o gremiales), como son los de representatividad real, libertad de asociación e igualdad de derechos para pertenecer a ellas o tramitar permisos y licencias.

Los actores sociales " metropolitanos "

El horizonte espacial de la mayor parte de las demandas de los comités vecinales y organizaciones sociales es restringido. Se centra en la atención de asuntos que contemplan una dimensión territorial inmediata (barrial o zonal) y, en el mejor de los casos, municipal. Pero en el AMG existen múltiples problemas que rebasan los límites municipales (agua, transporte público, seguridad pública, contaminación, etcétera). Por ello, su enfrentamiento y solución requieren de la existencia de actores que tengan conciencia de esta dimensión metropolitana de los problemas y de sus posibles soluciones. Pero los actores sociales y políticos con sentido metropolitano, que están emergiendo en el AMG, son muy reducidos. Sin embargo, ya han surgido varios con visión, objetivos, propuestas y prácticas que contemplan, en conjunto, la realidad de la metrópoli. Algunos ejemplos de ellos son los siguientes.

- En 1996, la "Federación de Asociaciones de Colonos de Jalisco", ante el anuncio gubernamental de la posible municipalización de la vialidad y el transporte en el AMG, planteó la demanda de que esta función se metropolice y que "exista un solo criterio, un solo mando y una sola ley para el AMG". Y, a propósito de los programas municipales de seguridad pública, esta misma Federación declaró: "[es necesario establecer] una coordinación real entre las corporaciones policíacas, porque las autoridades deben tener en cuenta que Guadalajara no es un municipio sino una zona metropolitana" (20 de septiembre 1997).

- El "Comité Empresarial de Desregulación de Tarifas en el AMG" propuso, en 1996, que las bases, cuotas y tarifas se homologaran y fueran comunes para todas las empresas que operaban en el AMG. Por su parte, la CANACO local sostuvo que "los em-

presarios de Jalisco planteaban que, para enfrentar el problema de la seguridad pública en el AMG, el gobierno debía crear un mando único que unificara a los cuerpos policíacos en una policía metropolitana" (declaración, Siglo 21, 9 de agosto de 1997).

- El "Colectivo de Organizaciones Cívicas del AMG para la Prevención del Delito" planteó una estrategia educativa común para todas las colonias del AMG en 1996.

- El "Frente Amplio de Lucha contra las Tarifas del Agua Potable" exigió en 1996 la reducción de dichas tarifas y el establecimiento de criterios similares en las distintas colonias del AMG.

Las demandas y propuestas anteriores se vinculan a servicios y funciones centrales de la dinámica metropolitana: transporte, seguridad pública, agua potable, producción industrial y comercio. Ellas demuestran que existe una lenta emergencia de actores con visión territorial, en la que están presentes la dimensión metropolitana y el carácter no sólo defensivo sino propositivo. Sus reclamos se fundamentan en la conciencia de derechos como miembros activos de la ciudad. Al respecto, la Ley de Desarrollo Urbano del estado de Jalisco señala que en las zonas conurbadas debe existir un Consejo de Zona Metropolitana cuyos consejeros deben representar a los principales grupos sociales.

La participación política en el AMG

Ante la imagen de apatía política que rodea a los habitantes de Guadalajara, resaltan datos recientes sobre su participación electoral y en la consulta pública para la reforma de la Constitución política local. En los comicios federales de 1994 y 1997, así como en los estatales de 1995, lo relevante no únicamente fueron los resultados electorales (fuerza del voto opositor al PRI y triunfo de la oposición panista), sino también los significativos niveles de

participación obtenidos (77.7 y 64% en los federales y 83,5% en los estatales). Ello revela que fueron de los más altos a nivel de la república; y, por contraparte, en los que se registraron los índices más bajos de abstencionismo. En particular, a nivel estatal, los porcentajes registrados en 1995 son los más elevados de los que se tenga memoria en Jalisco. Por otra parte, como es sabido, las elecciones de 1994 fueron también las más vigiladas en la historia del país. En el AMG, la participación de organizaciones cívicas para garantizar la validez y generar certidumbre acerca de los procesos electorales así como hacer respetar la voluntad popular fueron significativos en la vida política local, teniendo en cuenta las escasas manifestaciones de ciudadanía independientes que suelen darse en esta metrópoli. Y en los tres comicios aludidos, la vinculación que se dio entre el proceso electoral y la movilización social constituye un hito en la trayectoria del AMG. Como sucede a nivel nacional, se está logrando una revalorización de los procedimientos ciudadanos. Por lo que se refiere a la consulta pública, llevada a cabo en 1996, para realizar la reforma política de la Constitución local, se dio un amplio proceso de participación ciudadana. A nivel estatal, se presentaron más de 1,000 ponencias en las que se formularon más de 3,000 propuestas. De ambas, los porcentajes mayoritarios corresponden al AMG. Los hechos anteriores demuestran el creciente apoyo ciudadano brindado por los tapatíos a los procedimientos democráticos.

Los cuatro indicadores utilizados (territorialización de las demandas municipales, su fundamentación ciudadana, emergencia de actores metropolitanos y niveles significativos de participación política) ponen de manifiesto las transformaciones políticas que, en los últimos años, tuvieron lugar en el AMG. En ellas se combina y retroalimenta la relación en-

tre ciudadanía y territorio. Esta relación es manifiesta en las demandas de los actores municipales y metropolitanos, porque en ellas la dimensión territorial fue explícita: defendieron el sentido de pertenencia a un territorio y ejercieron los derechos que tienen sobre él. En la realización de las acciones políticas aludidas, este aspecto fue menos claro. Para su realización se crearon grupos "ad hoc" (de observadores electorales o de participantes en las consultas) que poseían una adscripción metropolitana. Pero su dimensión territorial era más de tipo operativo (contar con grupo(s) por distrito(s) electoral(es) o por zonas para llevar a cabo las consultas) que un factor de identidad comunitaria específica. En estas acciones, predominó la vertiente política y ciudadana sobre la territorial. No se logró hacer explícita la relación entre las dos primeras y la tercera. Es decir, se trató de acciones con escasa referencia territorial.

Las respuestas del poder local en el AMG a las acciones ciudadanas

De acuerdo con el segundo objetivo del ensayo, trato ahora de precisar hasta qué punto las medidas tomadas por las autoridades locales ante las demandas —ya analizadas—, parten del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos sobre el espacio metropolitano y conducen a su respeto. Considero tanto sus limitaciones como sus aspectos innovadores.

El lado problemático de las respuestas del poder local

Las medidas emprendidas por las autoridades panistas en el AMG adolecen de tres puntos centrales: insuficiente diálogo con la sociedad; ausencia práctica de un proyecto ciudadano para el territo-

rio metropolitano y carácter limitado de las formas institucionales de participación ciudadana. A continuación los considero esquemáticamente por separado:

Insuficiente diálogo con las expresiones organizadas de la sociedad

Los presidentes *municipales* panistas del AMG privilegian la participación individual *institucional* (es decir, sujeta a normas) sobre la organizada. No valoran el rol que cumplen los diferentes grupos de la sociedad. Desconfían de ellos. Los asocian a la oposición, principalmente al PRD. Por ello, se les permite un muy escaso margen de intervención en las decisiones sobre el espacio municipal y metropolitano. Las posiciones de las administraciones municipales panistas del AMG se inscriben en la definición que el dirigente panista Carlos Castillo Peraza dio acerca de las organizaciones ciudadanas, cuando era secretario general del PAN: "Las acciones civilistas no son más que una gelatina que nadie sabe quién es, quién dirige, por qué se organiza, cómo funciona;... en esa estrategia, se deciden cosas sin que nadie se haga responsable, sin que nadie pueda llamar a cuentas a los dirigentes; es una ficción ciudadana" (14 de abril de 1994). Pero, incluso, acerca de la participación individual, dos ex-presidentes municipales del AMG (los de Guadalajara y Zapopan) llegaron a afirmar que la ciudadanía ya había realizado su papel al intervenir en las elecciones, a través del voto. A partir de la toma de posesión de los alcaldes, ahora les correspondía actuar a éstos, sin que se inmiscuyeran los primeros en las medidas del gobierno sobre el territorio. Afirmaban que su administración y regulación política corrían por cuenta exclusiva de los gobernantes. Al respecto, la posición del gobernador panista y del Legislativo (en la legislatura ante-

rior con mayoría panista y actualmente con la mitad de diputados de este partido), es más abierta hacia la intervención ciudadana organizada, como explicito más adelante.

Ausencia práctica de un proyecto ciudadano para el territorio del AMG

Los alcaldes panistas del AMG han sido más beneficiarios y usufructuarios de un voto de confianza ciudadano que impulsores y propositores de un nuevo proyecto participativo de gobierno municipal y de administración metropolitana. El margen realmente otorgado para la intervención de la ciudadanía sobre las decisiones del territorio del AMG es muy limitado. Más aún, no existe, *de facto*, un proyecto territorial panista para esta ciudad. El *anteproyecto* de programa de desarrollo metropolitano disponible ha sido elaborado con nula participación ciudadana. Y, por razones políticas (elecciones de julio y de noviembre de 97), está pendiente su presentación a los habitantes. No hay, hasta la fecha, voluntad política para someterlo a la discusión pública y, sobre todo, para aprobarlo. Y no parece que se estén dando las condiciones para que pueda hacerse en lo que resta de las nuevas administraciones municipales y estatal panistas. Por ello, la política territorial panista sobre el AMG está pendiente. Prevalcen sus intereses políticos partidistas en torno a las pasadas y próximas elecciones por encima de los derechos y demandas ciudadanas acerca del territorio.

Atribuciones limitadas de las instancias oficiales de participación territorial en el AMG

Los canales institucionales de participación municipal e intermunicipal acusan fuertes limitaciones. Estas son comunes a los comités vecinales, los municipales y las representaciones municipales en co-

misiones metropolitanas. En el nivel vecinal y municipal, el número de estas instancias es excesivo. Y, es común a ellas el hecho de que se encuentren burocratizadas y sean sólo consultivas. Por otra parte, no ofrecen márgenes para la inserción de las organizaciones sociales independientes en las decisiones. Y las de tipo institucional no cuentan con mecanismos para que sus intervenciones, vinculadas o no con las organizaciones sociales independientes, puedan tener carácter decisorio sobre los asuntos que abordan. En la práctica, se convierten en simples órganos de colaboración hacia las autoridades y programas municipales. Por otra parte, esta colaboración se reduce frecuentemente a la dedicación de tiempo, esfuerzos o dinero a dichos proyectos, a menudo surgidos sin su consulta e intervención.

Los datos anteriores sobre el tipo y atribuciones de la participación municipal y acerca del programa de desarrollo metropolitano ponen en evidencia que, en el AMG, los tres aspectos constituyen lagunas centrales en la oferta política del PAN a los ciudadanos. Estas limitaciones distan mucho del carácter supuestamente ciudadano de este partido. Los tres hechos considerados demuestran que los *alcaldes* del AMG poseen una concepción de la ciudadanía individualista, con atribuciones únicamente consultivas y, además, que la desvinculan de la dimensión territorial. No incorporan ni articulan las dimensiones comunitarias y territoriales de la ciudadana y, mucho menos las impulsan.

El caso de las instancias intermunicipales o metropolitanas oficiales

Como ya indiqué, en el AMG, al igual que en otras conurbaciones del país, existen instancias públicas de carácter intermunicipal. En su actuación, se detectan tres situaciones distintas. En la mayoría de

ellos, sus planteamientos y acciones conjuntas son muy escasos. Como muestra de ello, el Consejo Consultivo de Protección Ciudadana ha sesionado escasas veces desde 1992. Por su parte, el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado es relativamente eficaz aunque no eficiente. Su estatus legal es el de un organismo descentralizado, que depende del gobernador y de las autoridades municipales implicadas, pero, en los hechos, se distancia de ambos y opera con autonomía práctica respecto de los ayuntamientos. Y en conjunto, estos organismos son instancias formalmente intermunicipales pero, *de facto*, operan de manera semiautónoma cuando no ignorando a los ayuntamientos implicados o actuando por encima de ellos. Además, el margen que estas instancias metropolitanas permiten a los ciudadanos y a sus distintas organizaciones para intervenir en las decisiones que asumen es, como en el caso de las municipales, mínimo, corporativo y de carácter consultivo. Es significativo que ninguna de ellas haya hecho eco de las demandas y propuestas que han planteado los actores metropolitanos a los que aludí anteriormente.

En el fondo, estas comisiones intermunicipales no valoran suficientemente la importancia de establecer acuerdos intermunicipales en asuntos que afectan por igual a los ayuntamientos del AMG pero que trascienden las jurisdicciones municipales. No poseen conciencia acerca del contexto o territorio metropolitano en el que están insertas, de los derechos que poseen los ciudadanos sobre él ni de la comunidad metropolitana política en construcción. Por ello, no plantean respuestas congruentes a sus demandas. Se encuentran rebasadas. En sus acciones, prevalecen los criterios jurisdiccionales y administrativos municipales sobre los ciudadanos y políticos de corte metropolitano.

Las innovaciones ciudadanas panistas

Estas se dan a varios niveles de poder (municipal, del ejecutivo y del legislativo) los cuales tienen incidencia en el gobierno de los municipios del AMG.

De carácter *municipal*, es la desarticulación del corporativismo en la gestión del ayuntamiento. Los nuevos gobiernos municipales panistas se han propuesto la recuperación del cabildo y de sus funciones en varios casos. De este tipo son: el otorgamiento directo (es decir, sin intermediación sindical) de los permisos a los vendedores ambulantes para el uso del espacio público de las calles y plazas, apropiado antes corporativamente por las organizaciones priístas de tianguistas y vendedores ambulantes. Lo propio están haciendo en la concesión de permisos para circular de los taxistas, acaparados por los líderes de los sindicatos corporativos. E igualmente en la elección de los integrantes de los comités vecinales del AMG. En estos tres asuntos, es creciente la recuperación y regulación municipales del espacio público así como el acceso ciudadano, es decir, igualitario para quienes soliciten su uso.

Por parte del *ejecutivo local*, es relevante el diálogo entablado entre el gobernador panista y las ONGs de desarrollo (Frente de Organizaciones Cívicas, FOCIV) así como la inclusión de sus propuestas en el Plan Estatal de Desarrollo. Este hecho sienta un precedente notable en las relaciones vigentes entre el gobierno y los grupos organizados de la sociedad civil que debe valorarse en su justa dimensión. Implica un acercamiento y diálogo ciudadanos no existente previamente. Pero la dimensión territorial de las propuestas incorporadas y, específicamente la metropolitana, no es explícita. Además, no se ha pasado a la fase de desarrollo y puesta en práctica de dichas propuestas y acuerdos.

Por parte del *legislativo local*, destaca la inclusión en la Constitución local —recientemente re-

formada—, de las formas de democracia directa. Las figuras del plebiscito, referéndum e iniciativa popular han sido incluidas en ella. En el caso del referéndum, se aprobó también la modalidad de rogatoria que permite hacer explícita la opinión ciudadana, no sólo acerca de la Constitución local, sino también sobre las leyes expedidas por el Congreso, así como los reglamentos que emitan el gobernador y los *alcaldes*. Como es sabido, el *plebiscito* consiste en un pronunciamiento popular sobre actos y decisiones del Ejecutivo en torno a asuntos relevantes para la vida de la entidad. En el caso de Jalisco, se aprobó, además, la modalidad del plebiscito *municipal*, la cual es única en el país. Y la *iniciativa popular* permite a los ciudadanos proponer innovaciones legales ante el Congreso, así como reformas o adiciones a la Constitución local. Estas reformas políticas, junto con las aprobadas por el Legislativo de los estados de Chihuahua y San Luis Potosí, son las únicas que reconocen estas formas de acción. Como es sabido, no están incluidas en la Constitución Política del país, modificada recientemente. La de Jalisco es incluso más flexible que las otras dos vigentes respecto a los requisitos para su aplicación, pues éstos son menores (el 2.5% de la población municipal, frente al 20%). Pero, dejan en segundo plano la dimensión territorial y la problemática metropolitana del AMG. Por otra parte, es urgente una iniciativa popular sobre la administración e, incluso, un posible gobierno metropolitano, así como acerca de los derechos y formas de intervención ciudadanos sobre ambos.

Como se advierte fácilmente, de estas tres innovaciones, la primera (reforma administrativa *municipal* panista) significa un duro golpe, tal vez de los más efectivos, al corporativismo en el ámbito municipal. Pero la aceptación real que significa la apertura del gobernador a las propuestas de orga-

nizaciones ciudadanas, así como la reforma política son relativas, mientras no existan las condiciones objetivas que permitan hacerlas efectivas. En otros términos, es necesario pasar al terreno de su aplicación; no obstante, es indudable que, en conjunto, estas innovaciones sienten antecedentes administrativos y políticos de gran importancia para la ciudadanización de las acciones sobre el espacio municipal y metropolitano. Los habitantes del AMG cuentan ahora con normas e instituciones que posibilitan la ciudadanización de la gestión y las decisiones democráticas sobre ambos ámbitos espaciales, aunque estas posibilidades no acaben de materializarse en las instancias municipales ni metropolitanas.

El conjunto de datos asentados en este inciso ponen de manifiesto que, en los actuales gobiernos panistas locales del AMG, coexisten los factores problemáticos con los favorecedores de la ciudadanización y territorialización de las acciones metropolitanas. Ello evidencia, por una parte, que está valiendo la pena la alternancia política lograda; porque se está traduciendo en medidas con mayor espectro ciudadano (freno al corporativismo en la gestión municipal, mayor diálogo entre el ejecutivo estatal y las ONGs así como creación de las figuras de democracia directa). Pero, por otra, demuestra que existen múltiples limitaciones en los órganos de participación (vecinal, municipal e intermunicipal), así como para la materialización de la apertura manifestada por el ejecutivo y legislativo. Por ejemplo, se requiere poner en práctica programas consensados con la ciudadanía y realizar una nueva reforma a la Constitución local para legislar sobre la administración y gobierno metropolitanos. Esto manifiesta que los procesos innovadores puestos en marcha no son aún suficientes. La ciudadanía logró, en 1995, la alternancia en las urnas y

avanza en la construcción de una comunidad metropolitana. Sintonizar con estas nuevas actitudes y prácticas exige, tanto a los gobiernos municipales del AMG como al ejecutivo y legislativo estatales, cubrir, en mayor grado, los requisitos de una administración, coordinación (y posible gobierno) metropolitanos. La sociedad metropolitana empuja a cambios más profundos que los realizados, a la fecha, por las autoridades panistas que tienen incidencia sobre los ciudadanos y el territorio del AMG.

Conclusión

A partir del análisis realizado, existen elementos para responder a cuatro preguntas centrales en el tópico abordado. Estas son: ¿quiénes crean conciencia ciudadana y metropolitana en el AMG? ¿Hacia qué tipo de ciudadanía apunta la alternancia política en el AMG? ¿Qué lugar ocupa la dimensión territorial en las acciones ciudadanas y en las respuestas del poder local en el AMG? Y ¿existe realmente una comunidad política en construcción en el AMG?

La respuesta a la primera pregunta es que los factores o agentes de ciudadanización en el AMG son fundamentalmente las ONGs, los grupos ciudadanos (principalmente vecinales y metropolitanos de clase media y empresariales) y los medios de comunicación (prensa y radio especialmente). La ciudadanización, que es posible a través de los medios, es real pero debe ser relativizada y acotarse sus alcances reales en la ampliación de la participación ciudadana en asuntos públicos (García Canclini, 1989 y 1995).

El aspecto de la ciudadanía a la que son más sensibles los tapatíos es la ciudadanía como estatus o defensa de derechos ya reconocidos por el gobierno (en particular de corte territorial y político); y lo son, en menor grado, hacia su dimensión como

prácticas creadoras de nuevos derechos y como procesos institucionales que garanticen la materialización de los ya reconocidos. Pero, de la mayor conciencia que se está logrando acerca de los derechos, se está pasando al reclamo por que sean efectivos (dimensión institucional). En esta línea, las reformas logradas en la constitución local y el reconocimiento de las formas de democracia directa estuvieron precedidas por planteamientos y reclamos de grupos ciudadanos, ciertamente minoritarios, pero activos.

En relación a la tercera pregunta, es obligado reconocer que el interés por la dimensión territorial de la ciudadanía es todavía escaso en el AMG. Aunque la tendencia es creciente, no alcanza niveles relevantes dentro de las prioridades de la ciudadanía ni en las preocupaciones y programas del poder local. Es decir, los ciudadanos asumen, incorporan y defienden la base territorial de la comunidad política del AMG en escasa medida. Ello evidencia que el interés acerca de los problemas metropolitanos es incipiente. Porque la conciencia de derechos y obligaciones sobre el territorio se da entre segmentos reducidos de la población. Y porque la ingerencia de los ciudadanos en las decisiones sobre la metrópoli es limitada. En consecuencia, son contados los acuerdos políticos establecidos entre los ciudadanos y los gobernantes del AMG, que se hayan basado en los derechos de los primeros sobre el territorio y en el respeto a ellos por parte de los gobernantes. Por lo que se refiere a las autoridades del AMG, los avances administrativos y de coordinación política logrados entre ellas acerca del territorio y para resolver las demandas ciudadanas surgidas en este ámbito, son reducidos, si se miden por los niveles conseguidos de instrumentación de los acuerdos y por la eficacia de los programas emprendidos.

Los hechos anteriores permiten concluir que la comunidad metropolitana en el AMG se encuentra en estado de lenta construcción. Al territorio y a la unidad económico-funcional constituida por el AMG, así como a la declaración gubernamental de su conurbación, no corresponden la existencia de un gobierno metropolitano ni una comunidad política en sentido estricto. Como es sabido, la actual estructura político-administrativa del Estado mexicano no reconoce un espacio o nivel de gobierno intermedio entre el ayuntamiento y la entidad federativa; es decir, existe un impedimento constitucional para crearlo. Pero además, en el AMG, durante la presente administración panista, los ayuntamientos, sus instancias formalmente metropolitanas así como el legislativo (con mayoría panistas) y Ejecutivo (igualmente panista) no están creando, *de facto*, condiciones para que las instituciones metropolitanas, ya existentes, operen como recursos realmente coordinadores de las actividades que los tres órdenes de gobierno realizan en el AMG. Objetivamente no hay voluntad metropolitana en ellos.

En resumen, ciudadanía, territorio y poder local constituyen tres realidades todavía débilmente vinculadas en el AMG. Sin embargo, de su cada vez más clara y consistente articulación depende tanto el reconocimiento, por parte del gobierno, de los derechos inherentes a sus habitantes sobre el espacio que habitan, como la construcción, por éstos, de otros derechos nuevos que hagan efectivo el dato básico de ser una comunidad política territorializada. En este contexto, los reducidos actores metropolitanos del AMG son pioneros de la comunidad política y de la ciudadanía en gestación, así como de la realidad político-administrativa metropolitana por construir.

Bibliografía

- AGNEW, J. (1987). *Place and Politics*. London. Allen and Unwin.
- BATAILLON, C. et al. (1972). *Etat, pouvoir et space dans le Tiers Monde*. IEDE-PUF.
- CLAVAL, P. (1976). *Espacio y poder*. México. FCE.
- COOK, P.: "Radical regions", en G. Rees (ed.) (1985). *Political action and social identity*. London. Macmillan.
- DAVIS, D. (1997). *The power od distance: Rethorizing latin american social movements*. Ponencia presentada en la reunión internacional de LASA, Guadalajara.
- DURHAM E.R. (1984). "Movimientos sociais. A construo da cidadania". En *Novos Estudos*, CEBRAP, (10), octubre, pp. 24-30.
- GARCÍA Canclini, N. (1989). *Culturas híbridas*. México. CONACULTA-Grijalbo.
- (1995). *Consumidores y ciudadanos*. México. Grijalbo.
- GONZÁLEZ Bombal, I., Palermo V. (1987). "La política local". En *Movimientos sociales y democracia emergente*. CEAL.
- HERZER, H. (1986). "Poder local e instituciones". En *Revista Mexicana de Sociología*. México, IIS-UNAM, año 43, # 4.
- LEDRUT, R. (1981). "Política urbana e poder local". En *Espacio e debates*, (3), septiembre 1981.
- LOJKINE, J. (1980). "Politique urbaine et pouvoir local". En *Revue Française de Sociologie*, 21 (4), octubre-diciembre.
- MAURE, M.C. "Pour une geopolitique du territoire: l' etude du maillage politico-administratif". En *Revista Herodote*, # 33-34.
- PADUA J. y Vanneph. (1986). *Poder local, poder regional*. México. ColMex-CEMCA.
- PRATO, N. (1985). "Movimientos sociales y poder municipal". En *Cuestiones Políticas*, (1).
- RAMÍREZ Saíz, Juan Manuel: "Movimientos sociales y democracia: el caso de Alianza Cívica", en: J. Alonso y J.M. Ramírez Saíz (1997). *La democracia de los de abajo en México*. México. Ediciones La Jornada.
- (1998). *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México. Editorial Porrúa.
- *Cultura política y ciudadanía*. México, U. de G., en prensa.
- S.N. (1985). "Les ambiguïtés du pouvoir local". En *Revue Internationale d'action communautaire*.

