

La coordinación metropolitana y la conveniencia de su instrumentación

The metropolitan coordination and convenience of its implementation.

Verónica Sánchez García (1972, mexicana, Instituto de Investigación y Estudios Legislativos en el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, México)

verolex.s@gmail.com

Resumen



El crecimiento extendido de las ciudades, el incremento de su densidad poblacional, aunado al daño ambiental generados por las actividades humanas dadas por el cambio de uso de suelo y la consecuente deforestación de las zonas rurales son evidentes en las ciudades mexicanas. En este contexto, la coordinación metropolitana se presenta como el instrumento jurídico y administrativo que posibilita solventar los problemas urbanísticos y re-

puntar las oportunidades para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, siempre y cuando la coadyuvancia pública y privada se realice con racionalidad y con un verdadero compromiso de la autoridad y la ciudadanía en la búsqueda de la justa distribución de la riqueza entre la población, a través de la mejora continua de las ciudades y la adecuada planificación urbanística.

Palabras clave: planeación y coordinación metropolitana.

Recibido: 21-05-2014 → **Aceptado:** 25-07-2014

Abstract

The widespread growth of cities, increasing population density, coupled with the environmental damage caused by human activities given by the change in land use and consequent deforestation of rural areas are evident in the Mexican cities. In this context, the metropolitan coordination is presented as the legal and administrative instrument with the ability to solve urban problems and rebound opportunities to improve the quality of life of its inhabitants, as long as the public and private coadyuvancia be done rationally and with a true commitment to the authority and citizens in the pursuit of fair distribution of wealth among the population, through the continuous improvement of cities and proper urban planning.

Key words: planning and metropolitan coordination.

Introducción

El crecimiento de las zonas urbanas en México, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, ha sido desordenado y descontrolado debido a la migración masiva de la población rural hacia los centros urbanos, lo que se ha identificado como el principal detonante de crecimiento. Es evidente que la nula planificación en estos nuevos asentamientos receptores de altos flujos migratorios, carentes de toda infraestructura urbana, no impidió la creación de nuevos centros de población, cuya principal característica es la irregularidad, la cual crea ciudades extendidas en condiciones de ilegalidad dados por el cambio de uso de suelo de rural a urbano sin la debida aprobación de las autoridades competentes y, por tanto, sin las previsiones de infraestructura urbana que cubriera las necesidades del

ser humano en armonía con el entorno, lo que además provocó el deterioro ambiental. En México, tan solo en los últimos 30 años, 1.370.000 hectáreas han cambiado de usos de suelo forestal, agrícolas y vegetales a uso urbano, alterando el balance ecológico y agravando el cambio climático (SDATU, 2013:14, 16).

Particularmente, en el Estado de Jalisco, ubicado en la zona centro occidental de la República Mexicana, representa el 4% de la superficie nacional. Los cambios de uso del suelo debido a la tendencia de crecimiento horizontal de las ciudades son anárquicas, lo cual provoca la deforestación de los bosques y selvas en el *estado*, e impacta gravemente al ecosistema. Jalisco es el segundo estado, de las 32 entidades federativas en el país, con mayor pérdida de bosques y selvas a nivel nacional (PED, 2013:63; SDATU, 2013:3). En este contexto, la expropiación no se ha constituido como una herramienta eficiente de planeación urbanística y de protección ecológica, en virtud de la limitada compensación económica que el *estado* ofrece a los propietarios de los predios, lo que sin lugar a dudas ha traído como consecuencia una corriente social de rechazo a los proyectos institucionales de ordenamiento del territorio (Martí, 2006). Esta situación demuestra, además, la falta de interés y conciencia social de la comunidad para mejorar su entorno, así como la deficiente capacidad del *estado* para resolver un problema de manera oportuna.

En los últimos 20 años, Guadalajara, capital de Jalisco, creció 3 veces más que sus necesidades poblacionales; es decir, la proporción crecimiento territorial con la dotación de infraestructura urbana no es equilibrada (La Jornada Jalisco, 2013) en virtud de que la ciudad crece, pero no fomenta la distribución equitativa de la riqueza, lo que a su vez deriva en desigualdad social, ya que no se ofrecen las condiciones adecuadas de desarrollo social y económico para todos los habitantes de la ciudad de manera proporcional. En todas las ciudades del mundo existen desigualdades económicas, pero es conocido que existen ciudades, sobre todo de aquellas en los países desarrollados, en que la brecha que separa a los estratos económicos es mucho más marcada hasta el grado de estigmatizar a los pobres y marginados como criminales, lo cual crea "ciudades fortaleza" para minimizar el tránsito de estos en las zonas habitacionales con mayor nivel adquisitivo, a fin de proteger su nivel de vida.

El Maestro Antonio Azuela de la Cueva, citado por Daniel Martí (2006^a: 3), indica que la "inconsistencia de la acción pública sobre la ciudad es un viejo problema, y la planeación una vieja propuesta para afrontarlo". La planeación urbanística que atiende a sus propios límites municipales ha resultado obsoleta, en virtud de que el crecimiento y densidad poblacional ha fomentado la conurbación, lo cual repercute en el abandono de estos sitios de la cobertura de servicios públicos en virtud de que unas y otras autoridades municipales descartan su competencia para abordar las necesidades ahí creadas; esto deja a su suerte a la población asentada en dichos límites municipales. Se afirma que "el proceso de urbanización sin

orden tiene costos hasta 10 veces más que una colonia planeada” (Camacho, 2013). Dichos incrementos económicos impactan tanto a la autoridad municipal como la población. A la primera, en virtud de que le representa un mayor costo de lo previsto en su presupuesto para incluso, solamente tratar de resolver o aminorar los problemas cuando, en cambio, debió haberse previsto con anterioridad al asentamiento humano. A la segunda, en virtud de que las propias condiciones de irregularidad les provocan el desembolso económico superior para satisfacer sus necesidades cotidianas, como son el traslado a sus centros de estudio y de trabajo, acarreo de agua, enfermedades fomentadas por la falta de remoción de residuos, entre otros aspectos.

Es una realidad que la pobreza en México ocupa una amplia extensión social y territorial. En 2010, el 46% de la población se encontraba en condiciones de pobreza. Lo anterior significa que casi la mitad de la población mexicana no dispone de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y no le permite ejercer al menos uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, a servicios básicos y acceso a la alimentación (PND, 2012:43-44).

Esta condición, conforme Pascual Esteve, citado por Alejandro Mendo (2013), es consecuencia de “procesos intensos de industrialización pero desequilibrados en urbanización, resultando en un sistema urbano fragmentado en redes discontinuas y en tramas aisladas de equipamientos y servicios de soporte que no suponen una articulación orgánica funcional aunque podrían dar paso a una eventual región de ciudades nodo”. Los economistas señalan que este efecto es producto del liberalismo económico dominante en donde se superpone al factor económico, mediante infraestructura, equipamiento urbano y demás elementos que permitan el crecimiento industrial y de servicios en un centro urbano, lo cual crea ciudades globales, pero en diversa proporción con el factor social en que no se planifican adecuadamente o de manera integral los proyectos económicos con los carácter social urbanísticos, en virtud de que se da prioridad al factor económico que el social.

Sin embargo, las ciudades siguen considerándose como los espacios propicios en donde se espera obtener “gobiernos eficientes y eficaces, sociedades incluyentes, preparada, sana y sectores precursores de clase mundial” (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2009). La tendencia mundial es crear cada vez más “ciudades globales”, nacidas debido al efecto de la globalización y al constante crecimiento de la urbanización, que sean no solo atractivas por su ubicación espacial, sino también por su influencia en términos de la cultura o la política, como son Londres, Nueva York, París y Tokio. Desafortunadamente, la mayoría de las ciudades mexicanas aún no funcionan de esta manera. “Las crisis ecológica y económica-financiera (...) son consecuencias indirectas causales de decisiones sociales enmarcadas en el proceso de modernización. La modernidad supone la difusión de los productos de las actividades racionales en el ámbito científico, tecnológico, político y administrativo; por lo que la idea de modernidad está asociada con la de racionalización” (Moreno, 2011:129, 133).

Es, por tanto, conveniente reflexionar con respecto a que los resultados de productividad de las principales zonas metropolitanas de México no han sido lo suficientemente competitivas en favor real de la comunidad; considerando que su extensión territorial y poblacional, aunado a su di-

versa vocación económica, debieran ofrecer mejores condiciones de vida, ya que se tiene la expectativa de ciudades mucho más productivas y mejor organizadas; es decir, prósperas, lo cual se logra a través de un mejor aprovechamiento de sus recursos. Es una realidad que “no sólo por existir una zona urbana se tiene garantizada la competitividad, debido a que presenta características de excesivo crecimiento sin planificación, que más bien se comporta como un ente que tiene el título de zona metropolitana no por su vigor y dinamismo, sino simplemente por su tamaño” (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2009).

La metropolización de las ciudades jaliscienses

Las ciudades suponen estar en posibilidades de elevar la productividad y ofertar mejores condiciones urbano-ambientales e institucionales, principalmente en términos de infraestructura básica y de comunicaciones, calidad de los servicios especializados, innovaciones tecnológicas, medio ambiente sustentable, instituciones transparentes, calidad en las regulaciones, combate a la inseguridad y promoción de la cohesión social, es decir, traducirse en mejores condiciones generales para la producción económica y para el desarrollo de la vida social siendo éstas las principales metas para las autoridades.

Ante este panorama, en México cada entidad federativa tiene dos o más centros de población considerados importantes. Jalisco no es la excepción. Estadísticamente, entre 1950 y 2010, la población jalisciense creció considerablemente, pues pasó de alrededor de 1.000.000 a 7.350.000 habitantes. Siendo esta una diferencia significativa en tan sólo 50 años (PED, 2013:120) Actualmente, cuenta con la declaración de tres áreas metropolitanas: (1) el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), que integrando a los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. Para el año 2010, el AMG, representaba 60,3% de la población total de Jalisco y la tendencia indica que en las próximas décadas se concentrarán en ella las dos terceras partes de la población (PED, 2013:120). (2) El Área Metropolitana de Ocotlán, conformada por los municipios de Ocotlán, Jamay y Poncitlán. Y (3) el Área Metropolitana de Puerto Vallarta, que incluye el municipio de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas; este último pertenece al estado de Nayarit, con una alta vocación altamente turística, lo que también implica un desafío en términos de sustentabilidad urbana (El Informador, 2013; PED, 2013:121). Por tanto, la metropolización conviene y supera los límites de las entidades federativas.

En Jalisco, otras zonas comienzan a repuntar y a seguir este modelo de organización metropolitana (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013). Ayuntamientos como el de Mazamitla, La Manzanilla de la Paz, Tamazula de Gordiano, Concepción de Buenos Aires, Valle de Juárez, Santa María del Oro, Teocuitatlán, Tuxcueca y Tizapán, todos de las regiones Sur y Sureste de Jalisco han solicitado formalmente al Poder Legislativo conformarse como un área conurbada (El Informador, 2013).

Esta alta concentración poblacional y el desarrollo de ciudades extendidas fomentan el “continuum urbano en expansión centrífuga constante que ha terminado por invadir no solo contornos geográficos naturales sino también demarcaciones político-administrativas” (Mendo, 2013). Pero también esta continuidad territorial y poblacional ha permitido la constitución de ciudades estratégicas detectadas como centros de poder y de comercio en el país, que están eficazmente ubicadas para facilitar las transacciones económicas en el ámbito nacional e internacional. Sin em-

bargo, el desempeño de la economía mexicana durante las últimas tres décadas ha sido inferior al observado en otros países. En tanto que de 1981 a 2011 México creció en promedio a una tasa anual de 2,4%, Chile y Corea se expandieron anualmente en 4,9% y 6,2%, respectivamente (PND, 2012:71). No obstante, de la estratégica localización geográfica de las áreas metropolitanas, así como de las privilegiadas condiciones ambientales que algunas de ellas les caracterizan, “subsiste un significativo atraso en materia de desempeño urbano general que impide proyectar con éxito a esta conurbación en el entorno competitivo a que se someten hoy día los llamados territorios inteligentes” (Mendo, 2013), de lo cual se entiende como aquellos espacios territoriales que logran coordinar sus actividades económicas, políticas y sociales de manera tal que les permita un desarrollo autosustentable. Lo que significa que el crecimiento de las ciudades y el supuesto desarrollo económico experimentado no es necesariamente una garantía de un mejor nivel de vida de la población, si se considera además que esta condición escapa de los alcances de la planeación urbanística, debido a la también necesaria intervención, elaboración y ejecución de políticas públicas que trasciendan las administraciones municipales en turno. En este sentido, se deberán, además, analizar factores relativos a la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades que gobiernan la ciudad, en donde quizás también se detecte una deficiente administración de los recursos públicos. La tendencia a la metropolización en Jalisco es cada vez mayor y no se trata simplemente de expedir declaraciones de áreas metropolitanas, sino que se atiende a mejorar efectiva y directamente la condición social de los habitantes asentados en los municipios que se pretenden constituir bajo dicha figura jurídica. El abastecimiento de agua, seguridad pública, recolección de basura y demás, son sumamente costosos y, mientras más extendida sea la ciudad, más gravoso es para el *estado* su atención y mantenimiento. Por ello, impulsar el crecimiento ordenado de estos centros de población o delegaciones al interior de los municipios representa una excelente oportunidad para lograr una distribución más equitativa de la población, sin que se trate de crear ciudades aún más extendidas, sino de ciudades compactas adecuadamente planificadas y, por lo tanto, mejor organizadas.

La coordinación metropolitana como herramienta jurídica y política para la eficiente planeación de los centros urbanos

Para los urbanistas del siglo XIX hasta los actuales, el crecimiento de las ciudades se fundamenta en la responsabilidad y la previsión. Lo anterior, derivado del Derecho a la ciudad ordenada y asequible, situación que deberá contemplarse por el legislador (Moreno, 2011: 138; Martí, 2006^a: 15) en la creación de espacios urbanos con estricto apego al respeto de los derechos humanos que propicien la salud, el agua, la educación, el trabajo, la vida, la vivienda y demás derechos reconocidos en el ámbito internacional.

En este sentido, la planeación se constituye como un proceso indispensable para generar procesos racionales y sistematizados que prevean y reorienten los impactos negativos en los territorios y el bienestar de la población (PED, 2013:119). También es cierto que encarar los enormes desafíos gubernamentales que representa conducir el desarrollo de una conurbación no es fácil de aceptar. Sin embargo, la incapacidad de los agentes políticos para movilizar los recursos institucionales a favor del desarrollo duradero y el mejor vivir (Mendo, 2013) cuando se convierten en sistemáticas acciones, sin lugar a dudas fomentan el crecimiento de las ciudades sin los resultados que su tamaño y vocación deberían eficiente-

mente reflejar.

Por lo tanto, una vez abordada la problemática del crecimiento desordenado de las ciudades, es conveniente reflexionar sobre la necesidad de una planeación ordenada e integral del territorio. Identificar el número y tamaño del área metropolitana es fundamental para la toma de decisiones, especialmente para los diferentes sectores encargados de diseñar e instrumentar políticas de desarrollo (Gobierno del Estado de Jalisco, 2013), con la finalidad de reconocer los problemas a resolver, así como también las oportunidades que sean posibles explotar en una región; es decir, cuál es la vocación que potencialmente genere empleos y, por tanto, mejores condiciones de vida para la población ahí asentada.

En el mejor entorno y condiciones de vida de la sociedad, la coordinación metropolitana surge como una propuesta legal de coadyuvancia entre las autoridades municipales de las zonas conurbadas; esto trasciende la competencia de las autoridades sobre límites territoriales que les corresponde, mediante la suscripción de convenios que les permita auxiliarse en la prestación de los servicios públicos. La coordinación municipal se ha constituido como un instrumento jurídico eficaz para lograr la armonía entre las entidades municipales que de manera voluntaria se agrupan para organizar la prestación de sus servicios públicos de manera más eficiente. La coordinación metropolitana permite mejorar las condiciones para participar en el mercado nacional, regional e internacional de bienes y servicios; incrementar el ingreso real y el bienestar social de los ciudadanos; promover el desarrollo sustentable; promover la cohesión social combatiendo la exclusión (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2009), entre otras ventajas.

Entre las ventajas competitivas se identifican las denominadas estáticas y las dinámicas. Entre las estáticas de la coordinación metropolitana están: (a) localización y concentración geográfica; (b) disponibilidad de infraestructuras (suelo, edificaciones, sistemas de comunicación y transporte); (c) estándares medio ambientales aceptables. En cambio, las dinámicas se dan cuando las ciudades ofertan un entorno con: (a) recursos humanos calificados (universidades, centros de investigación, cultura); (b) costo de fuerza de trabajo; (c) capacidad de innovación tecnológica y empresarial; (d) cooperación inter-empresarial; (e) gobiernos locales promotores del desarrollo económico; (f) entorno institucional propicio (calidad de las regulaciones); (g) pertenencia a redes de cooperación entre ciudades y gobiernos (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2009).

Por estas razones, los ayuntamientos cada vez se convencen de la conveniencia de coordinarse con otros entes de gobierno, para aprovechar al máximo los recursos con los que se dispone para lograr, incluso, una disminución en el gasto público, al facilitar las relaciones intergubernamentales específicamente entre los centros poblacionales urbanos. Sin embargo, en México, el gobierno de las zonas metropolitanas representa un viejo problema que subsiste y complica los escenarios políticos en los diferentes órdenes de la administración pública responsables de conducir el desarrollo de las conurbaciones. Esto se debe principalmente a la suma de rezagos en la esfera legislativa como a la carencia de estructuras institucionales de participación social que permitan organizar la coordinación gubernamental para la administración urbana pero, sobre todo, se debe a la inexistencia de un proyecto explícito de atención integral y de largo plazo de estas aglomeraciones (Mendo, 2013).

Con este motivo, en el 2011 el legislador jalisciense comprendió la necesidad de crear la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMEJ) (Poder Legislativo del Estado de Jalisco, 2011). Esta Ley tiene por objeto regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana. La aplicación e interpretación de la LCMEJ se rige por cuatro principios intrínsecamente relacionados entre sí para lograr sus objetivos, a saber: (a) autonomía municipal; (b) coordinación; (c) consenso; y (d) eficacia.

El primero de ellos, el principio de autonomía municipal, se refiere a que únicamente los aspectos expresamente contemplados en los convenios de coordinación son sujetos de la aplicación de la LCMEJ, así como de la intervención de las instancias de coordinación establecidas; lo cual se enfatiza en que quedan las demás funciones y servicios públicos municipales dentro de la esfera de la competencia exclusiva del municipio respectivo. En cuanto al principio de coordinación, se refiere a que las instancias contempladas son instrumentos cuyo objeto es facilitar la coordinación municipal y aclara que en ningún caso suplen a las autoridades municipales en el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

El principio de consenso consiste en que siempre deben privilegiarse los mecanismos que propicien la toma de decisiones mediante acuerdos discutidos y aprobados colegiadamente entre los municipios o en las instancias de coordinación. Finalmente, el principio de eficacia, que refiere al fin último de la coordinación y asociación municipal, consiste en que todo convenio de colaboración suscrito por las autoridades municipales, tiene como fin el más eficaz desempeño de las funciones y prestación de servicios municipales. Cabe señalar que la LCMEJ contempla la coordinación tanto de área como de región metropolitana, en donde se comprende que la segunda abarca el espacio territorial y poblacional mucho más amplios. La declaración de ambas es autorizada por el Congreso del Estado, demostrando en todo momento: (a) la continuidad física de un centro de población o áreas metropolitanas; (b) la existencia de relaciones sociales y económicas entre los municipios; y (c) que existe cercanía geográfica y tendencias de crecimiento entre un área metropolitana y un centro de población con el que se pretenda integrar una región metropolitana.

Son partes del convenio de coordinación de área o región metropolitana: (a) cada uno de los municipios incluidos en la declaratoria de área o región metropolitana, representados por el Presidente, Síndico y secretarios municipales; y (b) el Gobierno del Estado, representado por el titular del Poder Ejecutivo.

En cuanto al contenido del convenio de coordinación metropolitana debe tener cuando menos los siguientes capítulos: (a) de las obligaciones al que las partes se someten; y (b) el de las sanciones y controversias.

El Capítulo de Obligaciones deberá claramente establecer: (a) las funciones y servicios públicos municipales que son materia de coordinación y asociación metropolitana; (b) el grado y alcance de la intervención de las instancias de coordinación metropolitana en las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, revisión y evaluación de las funciones y servicios públicos municipales anteriores, en el caso de área metropolitana, y de las funciones públicas municipales y realización de infraestructura regional en el caso de región metropolitana, así como las atribuciones reservadas a los municipios en dichas áreas o regiones;

(c) Las fórmulas, montos determinados o determinables, límites o topes, condiciones de ejecución, suspensivas y de exclusión, tiempos y demás aspectos relativos a las aportaciones en recursos financieros, humanos y materiales que harán las partes para el caso de cada función o servicio público municipal materia de coordinación metropolitana, así como para el funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana; y (d) las bases generales de la integración y operación del Fideicomiso Metropolitano que se constituirá, en su caso, para la creación del fondo único de los recursos financieros que se aporten para el desarrollo de los proyectos metropolitanos, que se determinen en el Programa Anual de Inversión.

El Capítulo relativo a las sanciones y controversias estará por aquellas convenidas para el caso del incumplimiento de las obligaciones contraídas y la indicación de las instancias jurisdiccionales ante las que se dirimirán las posibles controversias derivadas de su aplicación.

Ahora bien, son materias de interés público, para efectos de coordinación y asociación metropolitanas: (a) la planeación del desarrollo sustentable metropolitano; (b) la infraestructura metropolitana; (c) la realización de funciones y prestación de servicios, públicos municipales, en coordinación o asociación metropolitanas. Si no se atiende a los incisos mencionados, no se podrá considerar que existirá éxito en la instrumentación de un área o región metropolitana.

En cuanto al convenio de coordinación metropolitana que se celebre, este tiene una vigencia indefinida y se extingue: (a) cuando la totalidad de los municipios integrantes del área o región metropolitana así lo acuerden; o (b) en el caso de la región metropolitana, cuando la totalidad de los centros de población que conforman una región queden integrados al área metropolitana original. Lo que indica que los municipios sujetos al convenio no están obligados a permanecer de manera obligatoria y definitiva.

Por otra parte, las instancias de coordinación metropolitana, son: (a) la Junta de Coordinación Metropolitana, la cual es el órgano intermunicipal de coordinación política, integrado por los presidentes municipales correspondientes y el gobernador del estado; (b) el Instituto Metropolitano de Planeación; (c) el Consejo Ciudadano Metropolitano; y (d) los demás que establezca el estatuto orgánico del área o región metropolitana correspondiente. Entre las atribuciones del Consejo Ciudadano Metropolitano, destacan: (a) elaborar opiniones, realizar consultas y hacer propuestas y recomendaciones a los municipios del área o región metropolitana; (b) denunciar las anomalías detectadas y presentar propuestas para el mejor funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana; y (c) las demás que le concedan el convenio de coordinación y el estatuto orgánico.

Lo que convierte a esta instancia en un órgano multidisciplinario y especializado, con la presencia de las autoridades del ámbito estatal y municipal que le otorga la facultad de decisión directa, así como también se integra con la presencia ciudadana, quienes encuentran en este órgano colegiado el espacio para exponer sus necesidades y proponer soluciones para lograr un trabajo conjunto entre autoridades y gobernados. Se trata, pues, de un verdadero espacio de participación social, en donde no solo se involucran de manera aislada las autoridades, sino que se incluye activamente a la sociedad para que exprese sus opiniones con respecto de

algún proyecto que por su importancia e impacto social y económico, deba ser consultado a la ciudadanía, dando paso a la denominada gobernanza ciudadana, la que se comprende como la intercomunicación entre sociedad y gobierno para la toma conjunta de decisiones.

Es así como el legislador ha instrumentado mecanismos jurídicos y administrativos que permitan aprovechar más los recursos municipales, así como lograr orden y congruencia en las decisiones de gobierno, principalmente, entre el ámbito estatal y el municipal, lo cual permite una planeación mucho más integrada debido a que se consideran las necesidades de dos o más municipios conurbados, vinculados a través de acuerdos para la prestación de los servicios públicos, ampliando su cobertura, en virtud de que se eliminan los límites territoriales municipales.

Conclusiones-discusión

Actualmente, las ciudades presentan un doble discurso. Por una parte, se presentan como el espacio óptimo para el desarrollo económico y social de sus habitantes; pero por otra, no están cumpliendo con esa función de manera adecuada y en beneficio de la generalidad de la comunidad. Las ciudades mexicanas no están demostrando un avance proporcional entre el crecimiento extendido y el de su población con respecto de su economía y la mejoría en la calidad de vida de sus habitantes. Estas condiciones se contraponen con el discurso de la ciudad como ente de bienestar para las personas que en esta se asientan, lo cual es una de las críticas a las ciudades modernas cuando sus herramientas jurídico administrativas no están dirigidas al desarrollo social y, sobre todo, si se deja de lado el aspecto de autosustentabilidad.

Es un hecho que la ineficiente planificación de las ciudades garantizará una injusta distribución de la riqueza, dada la imposible capacidad del *estado* para abordar las necesidades de la población. Sin embargo, la realidad es que en México existen ciudades extendidas que han propiciado el retroceso de la calidad de vida de las personas, así como un excesivo gasto de la administración pública para ofrecer servicios eficientes, situación que encarece los costos, aunado a la deficiente transparencia y rendición de cuentas por parte de la autoridad que impide mostrar resultados confiables en la administración de los recursos públicos. Estas condiciones, sin lugar a dudas, se reflejan en la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, sobre todo de aquellos ubicados en las zonas en donde la marginación y, por tanto, la pobreza son evidentes.

Hasta ahora, las ciudades mexicanas arrojan resultados adversos o deficientes. Los recursos humanos y materiales no son aprovechados adecuadamente para el beneficio de las comunidades, aunado al hecho de la falta de conciencia ciudadana al instalarse en zonas peligrosas e inadecuadas para el desarrollo urbano y el poco interés de sus pobladores por mejorar su entorno y, al mismo tiempo, la irresponsabilidad del *estado* por resolver de manera eficiente un problema urbano.

Ante este panorama, los gobiernos municipales han valorado la necesidad de coadyuvar entre ellos para lograr mejores resultados a través de la denominada coordinación metropolitana, en donde la extensión territorial, la densidad demográfica y el intercambio económico entre ellos les permita, mediante la suscripción de convenios, asumir responsabilidades para que, de manera conjunta, se obtenga un mejor aprovechamiento de tales recursos, tanto humanos, territoriales y económicos. Con ello, se pretende la construcción de un eficaz sistema de organización que les

permita planificar sus ámbitos territoriales de manera óptima, dado además a través de la participación ciudadana que se involucra de manera directa en los asuntos de la ciudad.

En Jalisco, cada vez más son los gobiernos municipales que se unen con la finalidad de coordinarse y administrar mejor los recursos públicos, en virtud que han considerado provechoso celebrar convenios con la finalidad de mejorar el entorno urbanístico y las condiciones de vida de sus habitantes, así como de la provisión de mejores servicios administrativos para convertirse en un ente mucho más atractivo para la inversión privada. En este contexto, se debería pensar en el potencial de los pequeños centros de población pertenecientes a las áreas metropolitanas, como una gran oportunidad para el *estado* que, en coordinación con el urbanista, tengan la posibilidad de construir la ciudad a la que se aspira con una planeación armónica y congruente de mediano y largo plazo.

La Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, ofrece los mecanismos jurídicos para mejorar la eficiencia administrativa entre los ayuntamientos de los municipios que están involucrados, ya que tiene por objeto regular el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana, a través de la estricta aplicación de los principios de consenso y eficacia, que deberán favorecer la obtención de resultados en beneficio social. Sin embargo, ningún esfuerzo logrará los resultados deseados si no existe la conciencia ciudadana de mejorar su entorno, así como del *estado* para administrar adecuadamente sus recursos, mediante una planificación racional de sus recursos. Se deberá, por tanto, observar cuidadosamente los resultados del desempeño de las autoridades en esta coordinación, cuyo objetivo principal deberá ser, en todo momento, el positivo desarrollo integral del ser humano.



Reflexión de la editora de sección Mercedes Castillo: el artículo de la autora nos presenta reflexiones sobre tres temas importantes y de gran actualidad, como es el crecimiento extendido de las ciudades (para el caso mexicano), pero la reflexión se puede aplicar a los países periféricos en general; los impactos que ese crecimiento genera de manera directa o indirecta en el medio ambiente, y hasta se puede pensar en la responsabilidad que le cabe en el calentamiento global; y la justa distribución de la riqueza. Tres temas cuyo conector es, sin lugar a dudas, el modelo de desarrollo adoptado por el planeta (¿habrá exclusiones?), modelo depredador, explotador, que antepone el lucro y la ganancia a cualquier otra consideración, por filantrópica que pueda ser. Es el modelo de desarrollo que establece órdenes económico-mundiales, que erige colonias y tolera (o apoya) los colonialismos internos, que promueve guerras, que no se conduce con el exterminio de poblaciones humanas y animales, o con el arrasamiento de bosques y suelos, que glorifica el consumismo y crea los mecanismos para excluir a los que no pueden o no quieren ser sus devotos seguidores. Entonces hablar de ciudades incluyentes, de desarrollos sostenibles puede ser una falacia. ¿Acaso ser eficientes, competitivos, productivos y otras propuestas del neoliberalismo no es opuesto a ser sostenible, respetuoso de un planeta que se agota día a día? Las ciudades crecen porque la población busca concentrarse en estas para encontrar el empleo y los mercados que este sistema de producción concentra, a fin de buscar la efi-

ciencia y la competitividad. Pero las ciudades también crecen porque la población que les llega ha sido expulsada de múltiples formas de las áreas rurales por empresas que necesitan los recursos naturales para seguir produciendo de manera eficiente, competitiva y productiva. Y porque el propio modelo de desarrollo necesita que estas personas lleguen a consumir, si no, al menos a ser la sobreoferta del mercado de trabajo que abarata los costos de mano de obra y les permite ser más eficientes, más productivos y más competitivos.

Referencias bibliográficas

Camacho, A. (2013, mayo 23). Mapa de la pobreza en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Periódico Unión Jalisco. Extraído el 8 de mayo de 2014 desde:

<http://www.unionjalisco.mx/articulo/2013/05/23/gobierno/guadalajara/mapa-de-la-pobreza-en-la-zona-metropolitana-de-guadalajara>

El Informador (2013, marzo 29). Aspiran a ser Zona Metropolitana municipios del sur de Jalisco. Periódico El Informador. Extraído el 8 de mayo de 2014 desde:

<http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/447654/6/aspiran-a-ser-zona-metropolitana-municipios-del-sur-de-jalisco.htm>

Gobierno del Estado de Jalisco (2013). Descripción de la Zona Metropolitana de Guadalajara. México: Gobierno del Estado de Jalisco. Extraído el 30 de abril de 2014 desde:

<http://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/guadalajara>

La Jornada Jalisco (2013, abril 25). Jalisco y ONU acuerdan mejorar el Área Metropolitana de Guadalajara. Periódico La Jornada Jalisco. Extraído el 8 de mayo de 2014 desde:

<http://www.lajornadajalisco.com.mx/2013/04/25/guadalajara-acuerda-con-onu-habitat-modelo-de-desarrollo-urbano/>

Martí-Capitanachi, D. R. (2006). Ciudad y derecho. La ciudad como proyecto social (primera parte). Revista Letras Jurídicas, volumen 14, año 7, julio- diciembre. Extraído el 18 de mayo de 2014 desde:

<http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/14/dmarti14.pdf>

Martí-Capitanachi, D. R. (2006a). Ciudad y derecho. La ciudad como proyecto social (segunda parte). Revista Letras Jurídicas, volumen 15, año 8, enero-junio. Extraído el 18 de mayo de 2014 desde:

<http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/15/dmarti15.pdf>

Mendo-Gutiérrez, A. (2013). Avances de la gobernanza metropolitana en Guadalajara. Revista Debate, número 28, mayo.

Moreno-Plata, M. (2011). El agotamiento del paradigma burocrático ante el riesgo ambiental contemporáneo. Revista Política y Cultura, número 36, septiembre.

PED. Gobierno del Estado de Jalisco (2013). Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. México: Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Extraído el 30 de abril de 2014 desde:

http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/ped-2013-2033_0.pdf

Poder Legislativo del Estado de Jalisco (2011). Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. Última reforma Decreto número 23987/LIX/12. México: Congreso del Estado de Jalisco.

Poder Legislativo del Estado de Jalisco (2009). Decreto número 23021/LVIII/09 que Aprueba la 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. México: Congreso del Estado de Jalisco.

PND. Presidencia de la República (2012). Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018. México: Poder Ejecutivo Federal. Extraído el 9 de mayo de 2014 desde:

<http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/06/PND-introduccion.pdf>

SDATU. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2013). Documento base para la elaboración de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda 2013-2018. México: Gobierno de la República. Extraído el 18 de agosto de 2013 desde:

http://www.conavi.gob.mx/images/micrositios/PNDUyV/PNDUyV_Corregido.pdf