

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 3 <b>¿LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL ES SUFICIENTE PARA CONSTRUIR UNA GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA? EL CASO DE MÉXICO</b>
<b>Autor(es)</b>	Juan Ángel Demerutis Arenas
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap3">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap3</a>

<b>Título do livro</b>	<b>Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada</b>
<b>Organizadores(as)</b>	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui Sara Rebello Tavares
<b>Volume</b>	4
<b>Série</b>	<b>Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada</b>
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2021
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	978-65-5635-022-6
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## ¿LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL ES SUFICIENTE PARA CONSTRUIR UNA GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA? EL CASO DE MÉXICO

Juan Ángel Demerutis Arenas<sup>1</sup>

### 1 MÉXICO: LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y EL PROCESO DE METROPOLIZACIÓN

México es una República federal, un sistema organizado en unidades territoriales con un gobierno, denominadas entidades federativas que suman 32, incluyendo la recién constituida Ciudad de México (antes Distrito Federal); estas unidades son libres y soberanas y son las que dan forma al pacto federal. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es la que define los tres ámbitos gubernamentales: federal, estatal y municipal, sin existir una posibilidad para un nivel intermedio, como el regional o el metropolitano. En el pacto se establecen dos entidades soberanas: el gobierno federal y los estados; quedando el municipio como la célula básica de la estructura territorial, política y administrativa pero como una entidad autónoma más no soberana.

Los Estados Unidos Mexicanos – nombre oficial de México – se conformaron como una República federal el 31 de enero de 1824, al terminar la guerra de independencia de España. En aquél tiempo el federalismo fue considerado como la mejor forma de estabilizar al país y lograr la unidad de los líderes regionales quienes participaron en el movimiento. Desde entonces, el pacto federal ha sido la fuente de tensiones entre los estados y el gobierno central, con temas de centralización o descentralización entre liberales y conservadores (Chávez, 1996). Este pacto ha tenido sus bases en tres constituciones políticas: la de 1824, la de 1857 y la de 1917. En la primera se concebía a un gobierno federal con poderes limitados; en la segunda – en conjunto con las leyes de reforma, se gesta un gobierno federal más fuerte que incluso controlaba por primera vez algunas propiedades

---

1. Profesor e investigador adscrito al Departamento de Proyectos Urbanísticos del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (Cuaad) de la Universidad de Guadalajara desde 1994 a la fecha; y consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Actualmente es profesor de la licenciatura en urbanística y medio ambiente del Cuaad, así como en la maestría en urbanismo y territorio, misma que coordina. Es miembro activo de la Red de Gobernanza Metropolitana y de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Urbanismo y Planificación (Aleup). Sus proyectos de investigación se insertan en el marco de la gobernanza metropolitana, el urbanismo sustentable y la ciencia de la ciudad.

que habían sido expropiadas a la iglesia, así como los recursos del subsuelo; la nueva Constitución de 1917 – y vigente con modificaciones, contemplaba para la Federación a muchas facultades que antes ejercían únicamente los estados.

Los cambios en la relación Federación, estados y municipios a través del tiempo han provocado cambios que han generado la aparición de algunas importantes reformas en México, entre las que se encuentra el proceso de devolución del gobierno federal a los gobiernos locales – sin duda el más revolucionario, que corre el riesgo de ser revertido por un nuevo gobierno centralista.

En términos de planeación metropolitana, las relaciones entre los tres órdenes de gobierno en México han tomado forma a partir de dos elementos: el pacto federal y los procesos de descentralización/democratización, los que han abierto la puerta a los gobiernos locales para que se involucren en la construcción de políticas públicas (Chávez, 1996; Rodríguez, 1998). Antes de que se diera la descentralización y la democratización y como producto de la concentración del poder en el gobierno federal, los problemas particulares de cada estado eran ignorados al intentar establecer un modelo único y uniforme. En la actualidad, por el contrario, es más claro que cada una de las 32 entidades federativas tiene características particulares y metas específicas; en consecuencia, sería inútil aplicar una normatividad *one size fits all*. El proceso de elaboración de políticas públicas en el ámbito de la planeación había estado pasando por un periodo de reformas radicales producto de una inercia hacia la descentralización; las cuales empoderaron a los municipios al otorgarles responsabilidades que anteriormente estaban en manos del gobierno estatal. Una de esas responsabilidades es la planeación y desarrollo de las zonas metropolitanas.

Mediante un análisis de la literatura mexicana acerca de la elaboración de políticas públicas para la planeación y desarrollo de las ciudades, es posible establecer la existencia de eventos importantes en una línea de tiempo que le dan forma a seis fases de la planeación urbana y territorial (Arenas, 2018). Estas fases se fundamentan en las relaciones intergubernamentales entre la Federación, los estados y los municipios en los últimos cincuenta años.

Fase 1: experiencias estatales en la planeación urbana – planeación de las ciudades capitales y el abandono de municipios pequeños (1970-1975). En esta fase el gobierno federal aun no establecía condiciones para el control del desarrollo urbano, y por ende las zonas metropolitanas eran atendidas y administradas por los gobiernos de algunos estados, quienes focalizaban sus esfuerzos en las capitales de los estados.

Fase 2: revolución federal en la planeación urbana y territorial (1976-1982). En esta fase el gobierno federal establecía las condiciones para el tratamiento de las zonas metropolitanas interestatales. Por una parte, la Federación confería la responsabilidad de las zonas metropolitanas intermunicipales en los gobiernos de

los estados, por otra empoderaba a los gobiernos municipales y los hacía actores principales en su definición (H. Congreso de la Unión, 1976).

Fase 3: resistencia por parte de los gobiernos estatales a la planeación municipal por decreto federal (1983-1992). En esta fase, mediante una reforma a la Constitución (art. 115, 1983) se le confiere a los gobiernos municipales la administración del desarrollo urbano y la zonificación; a pesar de eso, algunos gobiernos estatales – que habían mantenido el control de las zonas metropolitanas y su planeación, insistían en hacerse cargo de la elaboración de normas e instrumentos conforme a sus tradiciones, dejando fuera a los municipios de la toma de decisiones.

Fase 4: los gobiernos municipales responsables de la planeación y la fragmentación en la toma de decisiones en las áreas metropolitanas (1993-2007). Los gobiernos estatales finalmente cedían ante el decreto de la Federación y hacían efectiva la autonomía municipal. En esta fase, los gobiernos estatales participan de forma marginal en la tomada de decisiones en el ámbito metropolitano, dejando la mayoría de las responsabilidades en manos de los gobiernos municipales. Al mismo tiempo, el gobierno federal asumía las responsabilidades de las zonas metropolitanas binacionales, específicamente las de la frontera con los Estados Unidos de América (H. Congreso de la Unión, 1993).

Fase 5: la coordinación metropolitana – los gobiernos municipales en conjunto con el gobierno estatal y la gobernanza (2008-2016). Los gobiernos estatales y municipales se coordinaban para planear el desarrollo de las zonas metropolitanas, particularmente aquellas al interior del territorio de una entidad federativa, es decir, intermunicipales (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008; 2011).

Fase 6: la reaparición del gobierno federal en la arena de la planeación urbana y territorial (2017-2021). El gobierno federal se reserva la atribución de definir reglas y encabezar las instituciones de las zonas metropolitanas binacionales, interestatales y la atribución de definir reglas de las zonas metropolitanas intraestatales (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016).

### **1.1 El proceso de metropolización en México**

México – al igual que la gran mayoría de los países latinoamericanos – se convirtió en un país predominantemente urbano desde principios de la década de los setentas. El proceso de urbanización fue producto de la migración de buena parte de la población rural a las ciudades con el fin de obtener una mejor calidad de vida que las aglomeraciones urbanas ofrecían. Este proceso de migración ocurrido hace más de 50 años se ha estado reproduciendo en los últimos 30, pero ahora desde las ciudades pequeñas o medias hacia las grandes zonas metropolitanas.

En 1960 se consideraba la existencia de 12 zonas metropolitanas, las cuales contenían al 25,6% de los mexicanos. Para el 2000 se reconocía la existencia de 55, en las que se asentaba el 52,8%; es decir, que al cambio de siglo México era ya un país metropolitano. Para el año 2015 se tenían 74 zonas metropolitanas que de acuerdo con los datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi) acogían al 62,8% de la población total (tabla 1).

Esta metropolización del país requiere de normas e instituciones que atiendan las demandas de las zonas metropolitanas, que son diferentes al resto de la población urbana del país. La fragmentación de las decisiones en el territorio ha demostrado que las acciones de un municipio metropolitano pueden impactar a los municipios vecinos si no se atienden los problemas de forma integral; también se pueden aprovechar las oportunidades que las economías de escala y la asociación intermunicipal de las grandes ciudades ofrecen. Es por eso que es importante comprender el fenómeno para después diseñar y hacer en un marco de gobernanza las políticas públicas que den solución a los problemas específicos de la metropolización.

**TABLA 1**  
**Indicadores metropolitanos**

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas metropolitanas	2	26	37	55	56	59	74
Demarcaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32
<b>Población total (millones)</b>	<b>9,0</b>	<b>26,1</b>	<b>31,5</b>	<b>51,5</b>	<b>57,9</b>	<b>63,8</b>	<b>75,1</b>
Población nacional (%)	25,6	39,1	38,8	52,8	56,0	56,8	62,8

Fuente: Sedatu, Conapo e Inegi (2018); Unikel, Chiapetto y Villarreal, 1978; Negrete y Salazar, 1986; Sobrino, 1993; Sedesol, Conapo e Inegi (2004; 2007; 2012).

## 2 MARCO LEGAL PARA LA CUESTIÓN METROPOLITANA

Aunque la cuestión metropolitana fue atendida por investigadores mexicanos en la década de los 1970s, la legislación de México no utilizaba ese concepto; únicamente hacía referencia a un término cercano: la conurbación. Este término se definía como un fenómeno de continuidad física de las aglomeraciones urbanas. El concepto de conurbación apareció por primera vez en la normatividad mexicana en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) publicada el 26 de mayo de 1976. La LGAH define a una conurbación como “el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población forman o tiende a formar una unidad geográfica, económica, política y social” (H. Congreso de la Unión, 1976, art. 18). En esta ley también se determinó la necesidad de reconocer formalmente la conurbación, siendo el Ejecutivo federal el responsable de

hacerlo cuando la conurbación incluía a los territorios de dos o más estados; y al gobernador de un estado cuando la conurbación se encontraba completamente dentro del territorio de una sola entidad federativa; la forma de hacerlo era a través de una “declaratoria de conurbación”. La propia legislación establecía que la Federación debía participar en los procesos de conurbación únicamente cuando se involucre a dos jurisdicciones estatales; si este no era el caso entonces la responsabilidad de la conurbación era del gobierno estatal. Se contempló desde un inicio la creación de una comisión de conurbación en la que se incluiría la participación de representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales además de la secretaria federal quien la presidiría y cuyo objeto sería la coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado. Sin embargo, es importante destacar que no se incluyó la representación de grupos organizados de la sociedad civil ni de la academia.

Esta postura frente a la complejidad que representa la continuidad física de las ciudades – particularmente cuando involucran a territorios de dos o más jurisdicciones, ha sido la misma por muchos años en el país. En 1993 la LGAH fue renovada con el fin de confirmar las responsabilidades correspondientes a los gobiernos municipales (locales) que no habían sido respetadas por los gobiernos estatales (subnacionales) pues mantenían para sí mismos muchas de las responsabilidades conferidas a los municipios. La reforma a la LGAH incluyó también el concepto de conurbación al que definía de la siguiente forma: “la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población” (H. Congreso de la Unión, 1993). La propia legislación dedicó un capítulo completo a las conurbaciones aclarando que la competencia federal es en aquellas conurbaciones en las que participan dos o más entidades federativas y sus respectivos municipios; en estas conurbaciones se prevé la participación de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Además determinó que las conurbaciones dentro de los límites de un solo estado debían atender a la legislación local, con lo que queda claro que no serían competencia de la Federación. Por consiguiente, para comprender la dinámica de buena parte de las zonas conurbadas en México se requeriría revisar las legislaciones estatales en la materia pues solamente haciéndolo se podría conocer las condiciones y características en cada entidad federativa.

En la nueva versión de la LGAH (H. Congreso de la Unión, 1993) se determinó que se debía establecer un convenio entre los gobiernos federal, estatales y municipales para constituir una zona conurbada interestatal. El convenio debía contener la delimitación de la zona conurbada y los compromisos de cada uno en la planeación y regulación con base en un programa de ordenación de la zona conurbada; también debía incluir la determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales,

preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la prestación de los servicios de aprovisionamiento de agua, drenaje, transporte, educación, salud y recreación.

La LGAH también consideró a las ciudades fronterizas/binacionales (fronteras con los Estados Unidos, Guatemala y Belice) y definió que las competencias relacionadas con esas ciudades debían atender los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia – incluyendo las competencias de los gobiernos estatales y municipales.

TABLA 2  
Tipos de zonas metropolitanas según jurisdicciones

Tipo	Cantidad
Internacional/binacional	10
Interestatal	6
Intermunicipal/municipal	58
<b>Total</b>	<b>74</b>

Elaboración del autor.

En la legislación de 1993 apareció por vez primera el término zona metropolitana, que por cierto se definió de una forma ambigua en el art. 2: “el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población” (H. Congreso de la Unión, 1993). La definición de una zona metropolitana no contemplaba el sentido amplio del término pues no incluía el fenómeno de conurbación, el tamaño de la ciudad, la coordinación de gobiernos municipales involucrados para la planeación metropolitana, ni la posibilidad de coordinación para la implementación de infraestructura o la prestación de algún servicio de forma coordinada.

La cuestión metropolitana fue abordada de forma contundente por el gobierno federal hasta el año de 2016 cuando se publica la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) en el *Diario Oficial de la Federación*, en 28 de noviembre. Esta ley otorgó una nueva dimensión al término *metropolitano* en México y estableció una postura protagonista del gobierno federal en la atención del fenómeno metropolitano en el país.

La LGAHOTDU definió a las zonas metropolitanas como “centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016).

Para comenzar, aunque todavía en la ley se empleó el término conurbación, este pasa a segundo término pues se consideró como un fenómeno que puede estar incluido en una zona metropolitana. En esta ocasión la cuestión metropolitana se asocia a la coordinación y concertación, a la conformación de órganos deliberativos y auxiliares, y al Sistema General de Planeación Territorial.

La LGAHOTDU – al igual que sus antecedentes – hace una diferenciación entre las zonas metropolitanas interestatales y las que se encuentran en el territorio de uno o más municipios de un mismo estado (intraestatales o intermunicipales). Los procesos de constitución de las primeras involucran al gobierno federal, a los estatales (dos o más) y a los municipales (dos o más). Las segundas son responsabilidad de cada gobierno estatal y los municipios correspondientes (uno o más), aunque en la nueva legislación la Federación se reserva el derecho de participar en la definición de normativa para su conformación.

En el año 2016, la cuestión metropolitana apareció por vez primera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El art. 122 en su fracción C se refiere específicamente a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y a la necesidad de establecer mecanismos de coordinación en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos. También especifica que para lograr la coordinación es necesario constituir el Consejo de Desarrollo Metropolitano pero que una Ley de Desarrollo Metropolitano para la ZMVM<sup>2</sup> debería contener la forma y procesos en la que se tomen las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, las que podrán comprender: i) la delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano; ii) los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y iii) la proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

La aparición de este capítulo de la Constitución dedicado exclusivamente a la ZMVM generó un debate acerca de su situación con respecto del resto de las zonas metropolitanas. Por una parte, el art. 122 de la Constitución se dedica específicamente a detallar normas para la coordinación de la ZMVM – que incluye a la Ciudad de México en donde se asienta el Poder Ejecutivo federal, sin abordar o atender de ninguna forma a las otras 73 zonas metropolitanas. Por otra, la falta de consideración en la Constitución de las mismas, confiere a las entidades federativas la libertad para generar su propia normatividad con respecto de su entendimiento y desarrollo alejándolas de una solución única y uniforme.

---

2. En noviembre de 2019, aún en proceso de elaboración.



## 2.1 Instancias gubernamentales responsables de la delimitación de zonas metropolitanas

A partir del año 2004 se han establecido para fines estadísticos los criterios para la delimitación de zonas metropolitanas con un enfoque predominantemente económico argumentando que según datos Inegi las zonas metropolitanas eran ya responsables de la generación del 71% del producto interno del país, además de que se reconocía que tienen el potencial de incidir favorablemente en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones, es decir, que desde ese año se reconoció oficialmente que las zonas metropolitanas son estratégicas en el desarrollo económico y que tienen una manifestación territorial que debe ser considerada. Ante este reconocimiento se conformó una comisión interinstitucional con dependencias del gobierno federal quienes han elaborado – hasta la fecha – cinco documentos en los que se determinan los criterios para la definición de una zona metropolitana.<sup>3</sup> La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Inegi y el Consejo Nacional de Población (Conapo) publicaron, en 2004, el libro *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México* que representó el primer esfuerzo del gobierno federal para tener una delimitación clara de las zonas metropolitanas en el país en la que coincidieran criterios para conducir la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (liderada por la Sedesol), la generación de estadística e información geográfica (producida por el Inegi) y la formulación de políticas que armonicen el crecimiento y distribución territorial de la población (área que encabeza Conapo). Estos cuatro documentos ha servido como referencia tanto al gobierno federal, como a los gobiernos estatales y municipales para soportar sus argumentos cuando se han dado a la tarea de conformar zonas metropolitanas para diferentes propósitos.

Los parámetros para la delimitación de zona metropolitana se definieron de la siguiente forma.

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; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas.

Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de 1 millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América (Sedesol, Conapo e Inegi, 2004, p. 17).

---

3. Los documentos están disponibles en: <<https://cutt.ly/dnAzZVo>>; <<https://cutt.ly/wnAzXKU>>; <<https://cutt.ly/lhAzCUY>>; <<https://cutt.ly/wnAzVzB>>; y <<https://cutt.ly/fnAzBEA>>.

Como parte de la delimitación también se definieron tres grupos de municipios metropolitanos: i) municipios centrales; ii) municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos; y iii) municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.

Los municipios centrales son aquellos en los que se localiza la ciudad principal, cuyo nombre regularmente prevalece para referirse a la zona metropolitana. Puede ser que tengan por sí mismos 50 mil habitantes, o bien que en conjunto con los municipios con los que físicamente conforman una continuidad sumen esa población. También pueden ser municipios que tengan 1 millón de habitantes, o bien que formen parte de una zona metropolitana transfronteriza.

Los municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos son municipios contiguos a los centrales, pero no tienen una continuidad física con la ciudad principal. Tienen un carácter urbano y tienen una relación funcional con el municipio central de la zona metropolitana siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones: su localidad principal se encuentre a menos de 10 km por carretera pavimentada y de doble carril a los límites de la ciudad central; al menos 15% de su población ocupada residente trabaja en el o los municipios centrales de la zona metropolitana o bien 10% o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales; tienen un porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios mayor o igual a 75% —, es decir, que no se dedican predominantemente a actividades primarias, y tienen una densidad media urbana de por lo menos 20 habitantes/ha.

Los municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana son aquellos que están reconocidos por los gobiernos federal y estatales como parte de una zona metropolitana, a través de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y el ordenamiento territorial para lo que deberán cumplir con alguna de las siguientes condiciones: estar incluidos en la declaratoria de zona metropolitana correspondiente; estar considerados en un programa de desarrollo urbano de la zona metropolitana o estar reconocidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente.

Estas precisiones se mantuvieron vigentes en los tres primeros documentos de Conapo publicados en 2004, 2007 y 2012 respectivamente. Sin embargo, para el año 2018 (Sedatu, Conapo e Inegi, 2018), la definición y criterios de delimitación fueron modificados (tabla 3).

En síntesis, con la más reciente y vigente clasificación, se aumentó el valor del criterio de conurbación y de integración física y funcional para pasar de una población mínima de 50 mil habitantes a una de 100 mil habitantes. También se redujo la población mínima de habitantes en ciudades en municipios únicos

de 1 millón a 500 mil habitantes. En lo que respecta a las ciudades fronterizas, se incluyeron también las ciudades de la frontera sur y se redujo la población mínima a considerar de 250 mil a 200 mil habitantes. Además, se incluyeron a todas las capitales de los estados que no reunían ninguno de los requisitos anteriores.

**TABLA 3**  
**Criterios de delimitación definidos por Conapo (2004-2018)**

Criterios de delimitación	2004	2007	2012	2018
2 o más municipios (población mínima)	50.000	50.000	50.000	100.000
1 municipio (población mínima)	1.000.000	1.000.000	1.000.000	500.000
Municipios centrales				
Conurbación con los Estados Unidos (población mínima)	250.000	250.000	250.000	200.000
Conurbación internacional (población mínima)	X	X	X	200.000
Ciudades costeras (población mínima)	X	X	X	200.000
Ciudades capitales de estados	X	X	X	✓
Municipios exteriores con base en criterios estadísticos y geográficos				
Distancia a la ciudad central (km por carretera doble carril)	10	10	10	15
Integración funcional por lugar de trabajo. Población que trabaja en municipios centrales (% de PEA)	15	15	15	15
Integración funcional por lugar de residencia en municipios centrales (% mínimo de personas ocupadas en municipio)	10	10	10	10
Población ocupada en actividades no primarias (% de PEA)	75	75	75	75
Densidad media urbana (habitantes/ha)	20	20	20	20
Municipios exteriores con base en criterios de planeación y política urbana				
Estar incluidos en la declaratoria de zona metropolitana	✓	✓	✓	✓
Estar considerados en el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la zona metropolitana	✓	✓	✓	✓
Estar considerados en Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial vigente	✓	✓	✓	✓

Fuente: Sedesol, Conapo e Inegi (2004; 2007; 2012); Sedatu, Conapo e Inegi (2018).  
Obs.: PEA – Población Económicamente Activa (15-70 años).

En relación a los municipios exteriores definidos por criterios estadísticos, se incrementó la distancia entre la localidad del municipio exterior más cercana al límite de la ciudad central de la zona metropolitana. El incremento fue de 10 km a 15 km por carretera pavimentada y de doble carril.

## 2.2 Los planes o programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano

La planeación y ordenamiento del territorio establece una serie de instrumentos en orden jerárquico que permiten dar estructura al denominado Sistema General de Planeación Territorial. La nueva legislación considera cinco instrumentos de aplicación práctica en el territorio que deben sujetarse al Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano:

- la estrategia nacional de ordenamiento territorial;
- los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
- los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
- los planes o programas municipales de desarrollo urbano; y
- los planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, p. 97).

Como parte del Sistema General de Planeación Territorial, las zonas metropolitanas deben ser delimitadas y caracterizadas en la estrategia nacional de ordenamiento territorial con el fin de impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales.

Los programas de zonas metropolitanas, en consecuencia, deben desprenderse de los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que a su vez deberían tener como referencia a la estrategia nacional de ordenamiento territorial. Hacia lo local, se advierten los planes o programas municipales de desarrollo urbano, y los planes o programas de desarrollo urbano derivados tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales; los cuales deben considerar como plan de referencia al programa de zona metropolitana. Una vez aprobados los programas de zonas metropolitanas, los municipios tienen un año de plazo para expedir o adecuar sus planes de desarrollo urbano y los correspondientes a centros de población involucrados los cuales deben tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana.

Para llevar a cabo la planeación metropolitana, la LGAHOTDU determina el contenido y características mínimos de un programa de zona metropolitana: congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial; un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo; estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana, la articulación de los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio; la delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, las estimaciones técnicas del crecimiento; las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;

las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano; las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona metropolitana; las acciones de movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental; las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua; las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el espacio público; las estrategias para la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana y del patrimonio natural y cultural; las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y resiliencia; y la metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana.

### **2.3 La concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la planeación metropolitana**

La propia LGAHOTDU, por ser una ley general, es una que implica la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno – Federación, estados y municipios –, asignando diferentes responsabilidades y atribuciones a cada uno con respecto a las zonas metropolitanas.

Corresponde a la Federación:

- 1) Participar, en coordinación con estados y municipios en la promoción de infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos.
- 2) Participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas.
- 3) Emitir criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones, observando la estrategia nacional de ordenamiento territorial y previa consulta a los estados.
- 4) Fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia de desarrollo metropolitano.
- 5) Integrar una red metropolitana para la promoción de transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos conjuntos con la participación de instituciones académicas y de los sectores privado y social.<sup>4</sup>

---

4. Esta red podría extrapolarse al ámbito latinoamericano a través de una red como la Red de Gobernanza Metropolitana. Disponible en: <<http://www.redgobmet.redtematica.mx/>>.

- 6) Expedir normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el desarrollo metropolitano en los siguientes aspectos:
  - a) estructura de la red de vialidades primarias;
  - b) custodia y aprovechamiento de zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo primeras dunas de playas, vados de ríos, lagos y vasos reguladores de agua para la resiliencia;
  - c) homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en planes o programas de desarrollo urbano;
  - d) homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y criterios para su actualización con una visión de largo plazo; y
  - e) prevención y atención de contingencias para el fortalecimiento de la resiliencia.

Corresponde a los Estados (entidades federativas):

- 1) Legislar en materia de asentamientos humanos, así como para la planeación, gestión y coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto en la LGAHOTDU.
- 2) Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal que deberá observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo los de zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal.
- 3) Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de desarrollo urbano de zonas metropolitanas, incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos.
- 4) Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de desarrollo urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, tanto para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano.

- 5) Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas, tanto en los casos de aglomeraciones interestatales o intraestatales.
- 6) Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana.
- 7) Coordinar sus acciones con la Federación, con otros estados, sus municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo las relativas a la movilidad y a la accesibilidad universal.
- 8) Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y metropolitano.
- 9) Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas de desarrollo metropolitano, conforme a la legislación correspondiente en materia de responsabilidades administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones.
- 10) Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el desarrollo regional y metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano.

Corresponde a los municipios:

- 1) Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas.
- 2) Celebrar convenios de asociación con otros municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes.
- 3) Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos.

La LGAHOTDU determina la obligatoriedad para los estados y sus congresos de elaborar una ley estatal que precise y reglamente las responsabilidades que la ley general otorga a los estados y sus municipios. La totalidad de las entidades

federativas (31 estados y la Ciudad de México) han actualizado su legislación a partir de 2016 pues tenían un plazo perentorio de un año para hacerlo. Algunas de estas legislaciones abordan el tema metropolitano de forma superficial pero aún menos lo abordan a profundidad (Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León). Adicionalmente, algunos estados cuentan con una ley de coordinación metropolitana en la que definen las responsabilidades estatales y municipales en el caso de las zonas metropolitanas.

#### **2.4 Las funciones públicas de interés común (servicios compartidos)**

Aunque desde la década de los 1970s existen organismos metropolitanos responsables del suministro de agua potable y de servicios de alcantarillado para las zonas metropolitanas, estos habían surgido por iniciativas de los gobiernos estatales, gobiernos que reproducían el centralismo de la Federación, que pretendían satisfacer las necesidades de los habitantes asentados en las capitales de los estados que habían sido objeto de una conurbación, o que tenían una relación importante de flujos de bienes y personas. Desde la Federación, la preocupación por este tema también ha ido cambiando, lo que se ha reflejado tanto en la legislación para los asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano como en la propia constitución política.

Por una parte, en la normatividad urbanística, en el año 1976, solo se hace referencia a la realización de obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano en el capítulo denominado *De la concurrencia y de la coordinación de autoridades* (H. Congreso de la Unión, 1976); en 1993 se determina como atribución de los tres órdenes de gobierno (Federación, estados y municipios) la promoción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano. Por otra, en el año 1983 una reforma constitucional al art. 115 determinó que los municipios con el concurso de los estados, cuando fuera necesario, deben tener a su cargo servicios públicos como: agua potable y alcantarillado; alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; así como la seguridad pública y el mismo sistema de seguridad pública y tránsito. Esta reforma constitucional también sentó las bases para que municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos. En otras palabras, la constitución marcó el camino para que los municipios pudieran unir fuerzas para satisfacer necesidades comunes.

No obstante, la normatividad no había sido clara al momento de establecer en qué temas es posible o inclusive deseable la coordinación metropolitana. Es en la LGAHOTDU que se consigna una lista temática que por vez primera en el país permite conocer y distinguir los temas de interés metropolitano (art. 34) entre los



que se encuentran: la planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos; la infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad; el suelo y las reservas territoriales; la densificación, la consolidación urbana y uso eficiente del territorio con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador; las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano; la localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano; la gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales; la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera; la gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos; la prevención, mitigación y resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático; la infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad; y la accesibilidad universal y la seguridad pública. Aunque los temas implican la coordinación entre municipios o estados, la legislación otorga al gobierno federal la responsabilidad de emitir lineamientos mediante los cuales se pueda garantizar que los temas cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.

Estos temas son el equivalente de las funciones públicas de interés común (servicios compartidos) y su definición permite a las nuevas entidades de coordinación demarcar sus áreas de acción con mayor independencia que antes, pues al no ser existir ambigüedad en las posibilidades de asociacionismo municipal, tanto gobiernos estatales como municipales están obligados a reservar estos temas a las instancias de coordinación desde las fases de formulación de propuestas hasta la de implementación de las mismas.

## **2.5 El financiamiento a través del presupuesto federal: el fondo metropolitano**

El financiamiento de las zonas metropolitanas por parte de la Federación dio una sacudida al sistema urbano nacional, pues los municipios encontraban conveniente recibir financiamiento para infraestructura y equipamiento adicional a las participaciones federales que tradicionalmente recibían. Este financiamiento adoptó la forma de una partida del presupuesto de egresos de la Federación la cual fue denominada como fondo metropolitano. Los montos aportados por el fondo para el financiamiento de las zonas metropolitanas no son menores; desde su creación, es decir, en un lapso de 14 años, se han asignado más de 84 mil millones de pesos a las zonas metropolitanas del país. El fondo metropolitano fue creado e incorporado en el presupuesto de egresos de la Federación a partir del año 2006 con 1 mil millón de pesos; alcanzó los 10,4 miles de millones de pesos en el presupuesto 2016; pero para el año 2019 el fondo fue de 3,3 miles de

millones de pesos (tabla 4). Esta reducción del fondo ha desanimado a instancias de algunas zonas metropolitanas, pero también ha llevado a otras a definir con una mayor precisión las características de las obras que deben ser realizadas con el fondo. La descripción más concreta de los proyectos en los que se puede usar el fondo seguramente podrá contribuir como argumento para solicitar su incremento para que por lo menos alcance los montos del 2016. Para que las zonas metropolitanas puedan tener acceso al fondo es necesario que los proyectos se apeguen a las reglas de operación que usualmente son publicadas durante el primer trimestre de cada año.

**TABLA 4**  
**Montos asignados para el fondo metropolitano en el presupuesto de egresos de la Federación por ejercicio fiscal**

Año/ejercicio fiscal	Monto asignado al fondo metropolitano (millones de pesos)	Monto asignado al fondo metropolitano (millones de dólares americanos) <sup>1</sup>
2006	1.000,00	93,77
2007	3.100,49	286,55
2008	5.550,00	508,21
2009	5.985,00	432,00
2010	7.455,00	569,49
2011	7.846,00	633,09
2012	8.331,90	596,98
2013	8.616,05	662,83
2014	9.943,46	759,78
2015	10.381,54	704,28
2016	10.400,28	599,47
2017	3.240,17	156,18
2018	3.268,69	165,98
2019	3.300,00	167,87
<b>Totales</b>	<b>84.318,09</b>	<b>6.336,49</b>

Fuente: Oanda. Disponible en: <<https://www1.oanda.com/lang/es/currency/convert/>>.

Elaboración del autor.

Nota: <sup>1</sup> Conversión al 1 de enero de cada año.

En los dos primeros años después de su creación (2006-2007) el fondo metropolitano se aplicaba solamente en la ZMVM (Ciudad de México). Fue a partir del año 2008 que las zonas metropolitanas delimitadas por el grupo interinstitucional fueron también recipientes del fondo.

Desde sus inicios se detectaron algunos problemas en su operación, siendo los más importantes: la falta de adecuación de sus reglas de operación para todo el país, pues únicamente algunas zonas metropolitanas cuentan con una conceptualización adecuada del fenómeno metropolitano; las decisiones del fondo

no responden a políticas integradas, aunque se hace referencia a instrumentos de planeación; las estructuras institucionales que se establecen en las reglas de operación son muy rígidas; y el hecho de que las zonas metropolitanas son muy diversas, y no se tiene una clasificación que permita atenderlas de forma específica (Cenecorta y Carroll, 2014).

El fondo ha sido invertido en proyectos de infraestructura vial y del agua, pero sin una visión integral metropolitana, por lo que la precisión de las características con las que deben contar las obras financiadas por el fondo, como se explicó antes en el texto, es fundamental.

Esta bolsa dentro del presupuesto federal ha provocado que muchos municipios se hayan dado a la tarea de generar estudios para la delimitación de nuevas zonas metropolitanas, es decir, que se ha convertido en un incentivo para que los gobiernos municipales cuya jurisdicción forma parte de una zona metropolitana busquen ser designados como metropolitanos y ha puesto presión al comité interinstitucional para modificar los criterios. A pesar de ello, con fundamento en los procesos y declaraciones de la nueva administración federal, es posible afirmar que los criterios recientemente definidos permanecerán vigentes en el corto y mediano plazos.

## **2.6 Los órganos de gobernanza metropolitana**

La LGAHOTDU incluye un capítulo dedicado a la gobernanza metropolitana (arts. 36 al 39). En este capítulo se enlistan y enumeran las instancias a través de las que se efectuará la gestión de las zonas metropolitanas. Dentro de estas, destaca la comisión de ordenamiento metropolitano que se integra por la Federación, los gobiernos de los estados y municipios involucrados en cada zona metropolitana. Esta comisión tendrá las siguientes atribuciones: coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno. Además se contempla la creación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano (CCDM) que será responsable de promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. Dicho consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia. Este último sector es el que deberá conformar mayoría en el consejo.

La legislación prevé la existencia de órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural entre los que contempla a las comisiones metropolitanas. Estos deberán contar con reglamentos internos en los que se defina al número de miembros, con perspectiva de género además de incluir

a representantes del sector social y gubernamental de los órganos de gobierno correspondientes, al igual que colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos. Los representantes miembros de las comisiones tienen cargos honorarios por lo que no podrán cobrar o recibir retribución o emolumento alguno por su función. La ley prevé que contarán con el apoyo técnico necesario para realizar su labor pero no se especifica de qué bolsa podrían obtener recursos para garantizarlo.

Entre las funciones de las comisiones y consejos están las siguientes.

- Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo metropolitano que elaboren los estados, así como la planeación regional que elabore la autoridad federal o la entidad federativa cuando en éstos se afecte al territorio de sus municipios.
- Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas de desarrollo metropolitano.
- Apoyar a las autoridades en la promoción, difusión y cumplimiento de los planes y programas de la materia.
- Proponer a las distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública.
- Proponer a las autoridades de los tres órdenes de gobierno las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo metropolitano.
- Evaluar periódicamente los resultados de las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas.
- Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y el desarrollo metropolitano.
- Proponer a las autoridades competentes la realización de estudios e investigaciones acerca del tema metropolitano.
- Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten.
- Promover la celebración de convenios con dependencias o entidades de la administración pública federal, de entidades federativas y de municipios, así como con organizaciones del sector privado, para la instrumentación de los programas metropolitanos.

- Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo metropolitano.
- Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.
- Expedir su reglamento interno.

### 3 EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA: ESTUDIO DE CASO

Aunque conforme a la legislación vigente, la Federación tiene posibilidad de integrarse en las comisiones de zonas metropolitanas del país, las zonas metropolitanas intraestatales, es decir, aquellas que no son ni interestatales ni binacionales, tienen su principal sustento jurídico en las leyes de los estados. En consecuencia, para el análisis de este caso de estudio se hace referencia a la legislación del estado de Jalisco, en donde se ubica la zona metropolitana de Guadalajara a la que se le nombra oficialmente Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), debido a que es este el término que la legislación del estado utiliza para referirse a las metrópolis oficialmente constituidas. Por esta razón, a partir de aquí en este escrito se hará referencia a Guadalajara como AMG. Guadalajara es actualmente una metrópoli de alrededor de 5 millones de habitantes en la que convergen 10 municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo y Acatlán de Juárez (cuadro 1 y mapa 1), es decir, un área metropolitana intraestatal/intermunicipal que además es la capital del estado de Jalisco.

El estado de Jalisco se localiza en el centro occidente del territorio mexicano y en él se cuentan 3 metrópolis conforme a los criterios de la Federación: Guadalajara (AMG), Ocotlán (Área Metropolitana de Ocotlán – AMO) y Puerto Vallarta (Área Metropolitana de Puerto Vallarta – AMPV); y 2 más que aun siendo decretadas por el Congreso del Estado, no cumplen con los requisitos establecidos por el grupo interinstitucional del gobierno federal: la de Autlán (Área Metropolitana de Autlán – AMA) y la del Sur (Área Metropolitana del Sur – AMS).

Jalisco cuenta con dos legislaciones en las que se hace referencia de forma directa a las áreas metropolitanas: el Código Urbano para el Estado de Jalisco (Cuej) y la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMJ), publicadas en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, el 27 de septiembre de 2008 y el 3 de febrero de 2011, respectivamente, las cuales han sido reformadas en los últimos dos años para adecuarse a la LGAHOTDU. En el Cuej se definen las normas para ordenar los asentamientos humanos, es decir, la planeación como política pública para el ordenamiento de las ciudades y del territorio estatal. La segunda es una ley pionera en el país pues se adelanta a definir las estructuras de lo metropolitano, incluso

antes de la LGAH, regulando el procedimiento de constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como las formas de operación de las instancias de coordinación.

TABLA 5  
Población del AMG (1970-2030)

Año	Guadalajara	Zapopan	Tlaquepaque	Tonalá	Tlajomulco de Zúñiga	El Salto	Juanacatlán	Ixtlahuacán de los Membrillos	Zapotlanejo	Acatlán de Juárez	AMG
1970	1.199.391	155.488	100.945	24.648	35.145	12.367	5.501	10.652	31.819	10.457	1.455.824
1980	1.626.152	389.081	177.324	52.158	50.697	19.887	8.081	12.310	35.588	13.981	2.192.557
1990	1.650.205	712.008	339.649	168.555	68.428	38.281	10.068	16.674	39.902	14.450	2.701.862
2000	1.646.319	1.001.021	474.178	337.149	123.619	83.453	11.792	21.605	53.461	20.236	3.665.739
2010	1.495.189	1.243.756	608.114	478.689	416.626	138.226	13.218	41.060	63.636	23.241	4.434.878
2015	1.460.148	1.332.272	664.193	536.111	549.442	183.437	17.955	53.045	68.519	22.261	4.865.122
2020	1.549.200	1.414.972	689.659	568.367	601.122	169.212	15.009	59.435	73.931	25.290	5.166.197
2025	1.594.291	1.479.949	725.621	601.034	644.641	179.921	15.711	63.459	77.814	26.377	5.408.818
2030	1.632.307	1.535.393	758.905	630.810	683.952	189.981	16.355	67.015	81.459	27.414	5.623.591

Elaboración del autor.

Obs.: Para el cálculo de población se incluye únicamente a los municipios de Guadalajara, Zapopan, y Tlaquepaque en el periodo 1970-1990. A partir del año 2000 además de los anteriores se incluye a Tonalá, Tlajomulco y El Salto. A partir del año 2010 además de los anteriores se incluye a Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. A partir del año 2015 se incluye también a Zapotlanejo. En las proyecciones a partir del año 2020 se incluye también al municipio de Acatlán de Juárez con los que se incluye a un total de 10 municipios que ahora conforman el AMG.

La legislación estatal además de que utiliza el término área en sustitución del término zona, que utiliza la LGAHOTDU, consigna por vez primera el concepto de región metropolitana, que propone una aglomeración en la que se incluye una área metropolitana y una o más ciudades con tendencias de crecimiento que guardan una relación socioeconómica.

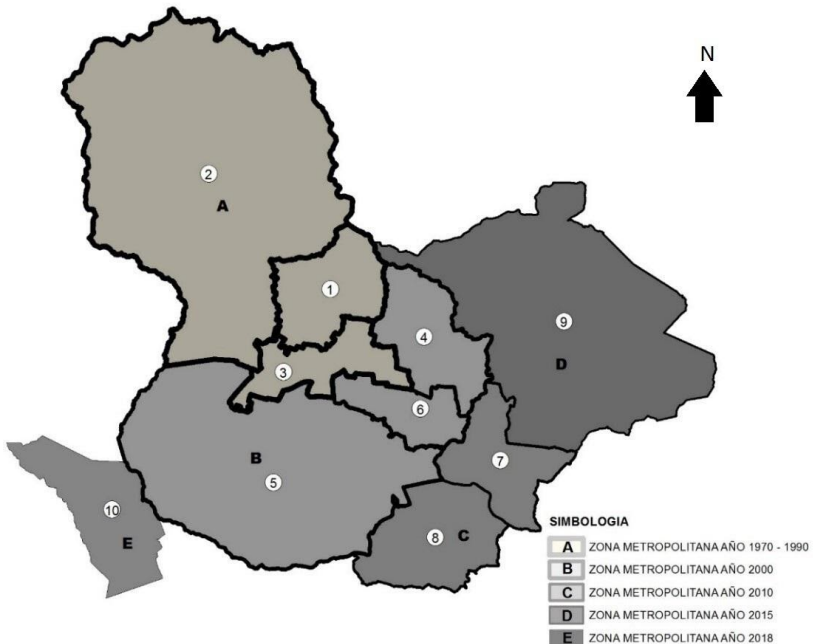
En el estado de Jalisco, las áreas y regiones metropolitanas se constituyen a partir de una declaración por parte del congreso del Estado, que puede ser propuesta por un ayuntamiento interesado, un diputado del congreso de Jalisco o por el propio gobernador del estado; luego se deben celebrar los convenios de coordinación metropolitana para acordar acerca de temas del desarrollo del área metropolitana, las funciones y servicios públicos municipales objeto de la coordinación, y la constitución de instancias de coordinación a través de la expedición de un estatuto orgánico intermunicipal (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2011, arts. 5 y 6); finalmente el gobernador es el responsable de la publicación en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* de los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del estado (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 8).

Una vez delimitadas y declaradas las área metropolitana es necesario celebrar un convenio entre las partes, municipios y gobierno del estado, en el que se deben

establecer las obligaciones contraídas por cada una en las que pueden estar: las funciones y servicios públicos que serán materia de la coordinación, 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, es decir, las funciones públicas de interés común (servicios compartidos). También debe contener los compromisos en materia de recursos humanos y materiales para cada función o servicio público municipal, así como para el funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana; incluyendo las bases de integración y operación de un fideicomiso metropolitano para la creación de un fondo único de recursos que aporten tanto municipios, como el estado y la Federación (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2011, art. 19). Estos convenios pueden establecerse en los temas de materia metropolitana que la LGAHOTDU define, que el estado debe atender y que se han enlistado anteriormente en este documento.

MAPA 1

**Esquema del AMG, incorporando progresivamente los 10 municipios que la integran<sup>1</sup>**



Elaboración del autor.

Nota: <sup>1</sup> 1 – Guadalajara; 2 – Zapopan; 3 – Tlaquepaque; 4 – Tonalá; 5 – Tlajomulco de Zúñiga; 6 – El Salto; 7 – Juanacatlán; 8 – Ixtlahuacán de los Membrillos; 9 – Zapotlanejo; y 10 – Acatlán de Juárez.

Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

La LCMJ (Congreso del Estado de Jalisco, 2011) establece como instancias de coordinación a: la Junta de Coordinación Metropolitana (JCM), el Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan), el Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM) y a las agencias metropolitanas. Como órganos auxiliares de coordinación define al CCDM y las mesas de gestión metropolitana.

La JCM es el órgano máximo de coordinación política en el que se define la agenda metropolitana y se integra por los presidentes de los municipios y el gobernador del estado; a los que se suman por parte del gobierno federal, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu); por el gobierno estatal el titular de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet); por parte de la ciudadanía el presidente del CCM y por parte del Poder Legislativo el diputado presidente de la comisión legislativa de gestión metropolitana. La junta es la instancia para la toma de acuerdos que requieren aprobación de los ayuntamientos respectivos, entre otros: la aprobación de los instrumentos de planeación metropolitana, así como la constitución del fideicomiso metropolitano como fondo único de administración de recursos financieros. La presidencia de la junta es rotativa entre los presidentes municipales por periodos de seis meses y sus integrantes deben sesionar por lo menos una vez al mes con la asistencia de más de la mitad.

El Imeplan es un organismo público descentralizado intermunicipal con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones, que tiene por objeto elaborar y coordinar la planeación del área o región metropolitana correspondiente, así como la gestión del desarrollo metropolitano. Es encabezado por un director general y deberá contar con la estructura que su junta de gobierno le autorice para el adecuado ejercicio de sus atribuciones. Es responsable de la elaboración de los instrumentos de planeación, incluyendo el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM), el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet), el Atlas Metropolitano de Riesgos (Amet), así como el Sistema de Información y Gestión Metropolitano (SIGmetro).

El CCM es un órgano consultivo intermunicipal, de participación ciudadana y carácter honorífico, integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el área o región metropolitana. Se debe integrar con por lo menos dos consejeros por municipio integrante del área metropolitana. No pueden formar parte el consejo: servidores públicos federales, estatales o municipales en funciones; ministros de culto religioso; integrantes de las fuerzas armadas o cuerpos de policía; ni miembros de las dirigencias federales, estatales o municipales de los partidos políticos o agrupaciones políticas. Los integrantes



del consejo, quienes podrán estar en el cargo por dos años, deben seleccionarse aleatoriamente de entre las propuestas ciudadanas, derivado de una convocatoria pública abierta, en los términos del estatuto orgánico. El consejo ciudadano tiene un presidente que es electo de entre los propios integrantes, por periodos de seis meses, sin que pueda reelegirse para el periodo inmediato; y puede tener un secretario técnico que debe depender administrativamente del Imeplan. El consejo debe sesionar de forma pública cuando menos cada tres meses con la asistencia de más de la mitad de sus integrantes para tomar acuerdos válidamente. El consejo puede elaborar opiniones, realizar consultas y hacer propuestas y recomendaciones a los municipios del área o región metropolitana, la junta, el Imeplan o demás órganos de coordinación metropolitana en todos los aspectos de las áreas sujetas a coordinación metropolitana en los términos del convenio; también puede denunciar las anomalías detectadas y presentar propuestas para el mejor funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana; y forma parte del CCDM cuando se trate de promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

El CCDM es la instancia eventual encargada de promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes y programas metropolitanos. Debe estar integrado con perspectiva de género, y considerar la siguiente composición base: un consejero ciudadano por municipio, mismo que debe ser asignado por el CCM; un comisionado por la JCM que representará a los tres órdenes de gobierno, que será elegido de entre los presidentes municipales del área correspondiente y el gobernador del estado; el secretario técnico del consejo consultivo, que será el titular de la dirección que corresponda del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo. Una vez definida la base del CCDM, la secretaría técnica mediante invitación integrará el resto de sus miembros con perspectiva de género asegurando que la composición sea en su mayoría técnica. El consejo tendrá sesiones ordinarias por convocatoria, cuya validez requiere de la asistencia de más de la mitad de sus integrantes.

Las agencias metropolitanas son las instancias encargadas de establecer los objetivos y estrategias en alguna de las materias de la agenda metropolitana, que por su complejidad, requiere de un organismo enfocado a ella específicamente. Se crean a partir del trabajo realizado en las mesas de gestión bajo la figura de un organismo público descentralizado y responden a la jerarquía del Régimen de Coordinación Metropolitana, a través del secretario técnico de la junta de coordinación quien además presidirá su junta de gobierno. Gozan de autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones; sin embargo, deberán subordinarse a los instrumentos de planeación y gestión del desarrollo metropolitano, elaborados por

el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo. Para alcanzar sus objetivos, contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Las agencias metropolitanas tienen las siguientes responsabilidades y atribuciones: tomar como referencia obligada a los instrumentos de planeación metropolitana, y en conjunto con el Imeplan, realizar y llevar a cabo planes o programas sectoriales; así como diseñar, implementar y evaluar políticas públicas; crear y administrar unidades de medición e indicadores; informar obligatoriamente de manera mensual al Imeplan, sobre las actividades y cumplimiento de objetivos, metas e indicadores que estén relacionados con los temas relacionados con los instrumentos de planeación y gestión metropolitana; diseñar normas técnicas, reglamentos, manuales e instructivos para ser propuestos a la JCM a través de su secretario técnico; llevar a cabo actividades comunicativas y de educación; así como prestar los servicios públicos que le confieran tanto su ordenamiento de creación como su reglamento interno respectivo. Estas son las instancias que pueden hacerse cargo de la prestación de funciones públicas de interés común (servicios compartidos).

Las mesas de gestión metropolitana son órganos auxiliares que buscan hacer eficiente el proceso de coordinación metropolitano, asegurando una plena transparencia y una completa integración de los actores que forman parte de él. Se dividen en mesas metropolitanas y mesas de coordinación. Las mesas metropolitanas trabajan materias relacionadas con la agenda metropolitana, y se integrarán, al menos, por un representante de cada municipio y del gobierno del estado. Cuentan con un coordinador, quien será designado por la secretaría técnica de la JCM de entre los integrantes del Imeplan. Sus objetivos varían dependiendo de cada mesa; serán definidos por ella misma, en conformidad con la JCM. Estas son mesas de trabajo permanente, que eventualmente podrían llegar a convertirse en agencias metropolitanas. Las mesas de coordinación trabajan temas específicos que se han derivado de alguna materia relacionada con la agenda metropolitana, y se integran por miembros con solvencia técnica y capacidad de decisión de los municipios del área metropolitana correspondiente y del gobierno del estado. Sin embargo, no se establece un mínimo de municipios metropolitanos participantes y la participación del gobierno del estado no es obligatoria. Estas mesas tienen una duración determinada y una meta concreta, definidas por la misma mesa de gestión, en conformidad con la JCM. Tienen las siguientes atribuciones: realizar análisis de fondo en el tema específico que se ha derivado de la materia de interés metropolitano; designar comisiones y grupos de trabajo para estudiar temas específicos; presentar a la JCM los productos derivados de los análisis realizados; además de elaborar y proponer proyectos, normas técnicas para su posterior envío a los plenos de los ayuntamientos para su

aprobación. En resumen, son mesas de trabajo *ad hoc* para dar solución a temas específicos y de coyuntura.

Por su parte, los gobiernos municipales tienen las atribuciones de asegurar la congruencia de los programas y planes municipales y de centros de población con los instrumentos de planeación federales y estatales, con los planes regionales y con los programas de ordenamiento territorial de áreas metropolitanas, desarrollando las estrategias que en estos instrumentos se han definido; aprobar el plan de ordenamiento territorial y los planes sectoriales metropolitanos; aprobar los convenios de coordinación metropolitana propuestos por las instancias de coordinación; así como participar en la constitución del Imeplan propuestos por la JCM (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 10).

El Cuej determina que, para la planeación metropolitana, pueden existir tanto participación ciudadana como consultas públicas de planes y programas. Para eso se propone la constitución de consejos y comisiones que se reconocen como órganos de participación social, vecinal y ciudadana. Entre estos están las instancias de coordinación metropolitana, es decir: el CCM, el CCDM, pero también una comisión metropolitana. Desde el marco de planeación metropolitana, estos organismos pueden participar en la formulación, revisión, ejecución y evaluación de los programas y planes de desarrollo metropolitano (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 38). Además, estos organismos podrán formar parte del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (CEOTDU) con lo que pueden garantizar la inserción correcta de las metrópolis en el ordenamiento territorial del estado, pues este consejo es el que revisa, analiza, evalúa y emite opiniones sobre la aplicación de políticas públicas en la entidad federativa.

**CUADRO 1**  
**Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano**

Programas de desarrollo urbano	Programa estatal
	Programas municipales de desarrollo urbano
	Programas de desarrollo metropolitano
Instrumentos de referencia	Planes regionales de integración urbana
	Planes de ordenamiento territorial metropolitano
	Programas de ordenamiento ecológico regional del estado
	Programas de ordenamiento ecológico local
	Atlas estatal de riesgo
	Atlas metropolitano de riesgo
	Atlas municipal de riesgo
Planes de desarrollo urbano derivados	Planes de desarrollo urbano de centro de población
	Planes parciales de desarrollo urbano

Fuente: H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008.

Esta legislación también contempla la creación de observatorios urbanos, los que deben ser constituidos por representantes de la sociedad organizada como: universidades, organismos, investigadores, especialistas de la sociedad y el gobierno para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socioespaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, arts. 50 y 51). Aunque no se hace mención a observatorios metropolitanos se deja abierta la posibilidad para su creación; de hecho existió por algunos años el Observatorio Metropolitano de Guadalajara promovido por el Programa para los Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (ONU-Habitat) y bajo la tutela de universidades locales.

El CUEJ dedica un título completo a las áreas y regiones metropolitanas, en el que se determinan las bases para vincular la política estatal con la creación de áreas y regiones metropolitanas; sin embargo, en el título refiere casi todos los temas a la propia LCMJ. Es de desatacar que obliga a la conformación de un Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano. Este sistema indica que las áreas metropolitanas deben contar con cuando menos 3 instrumentos de planeación: el programa de desarrollo urbano, el POTmet y el atlas metropolitano de riesgo.

Tanto el PDM como el POTmet tienen por objeto: planear y ordenar el territorio y los asentamientos humanos del conjunto de los municipios que forman el área metropolitana; planear la infraestructura vial, tránsito, transporte y la movilidad con criterios de accesibilidad universal, que deben adoptar los municipios; administrar el suelo rural y urbano, así como las reservas territoriales, mediante la densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad como eje articulador; desarrollar la política habitacional del conjunto metropolitano que deben seguir los municipios; localizar los espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano, que deben adoptar los municipios; desarrollar políticas para la gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales; preservar y restaurar el equilibrio ecológico, mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera; desarrollar políticas para la gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos; prevenir y mitigar los riesgos, así como ser resiliente ante los efectos del cambio climático; planear la infraestructura y equipamiento regional y metropolitano de carácter estratégico y de seguridad; y otras acciones y políticas que, a propuesta de la JCM correspondiente considere pertinentes (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 101).

Para la elaboración y aprobación del PDM y el POTmet se debe seguir un procedimiento que da inicio con su elaboración por parte del Imeplan, el que deberá mantener una comunicación permanente con los municipios involucrados a través de mesas de gestión metropolitana; posteriormente la JCM dará su aprobación para iniciar con la consulta pública; el CCDM emite convocatoria de la consulta pública con un término no menor de 45 días naturales y no mayor de 3 meses para recibir por escrito comentarios, críticas y proposiciones concretas; la convocatoria debe ser publicada en estrados y páginas *web* oficiales del Imeplan y de los municipios del área metropolitana, además es necesario informar al gobierno del estado a través de la Semadet y a la Procuraduría del Desarrollo Urbano (Prodeur).<sup>5</sup> Para la consulta pública es necesario contar con sedes para recibir propuestas en cada uno de los municipios del área metropolitana; la consulta debe ser tutelada por el CCDM. Una vez cumplido el término de la convocatoria el Imeplan debe analizar las opiniones recibidas; el análisis y las respuestas justificadas técnicamente estarán a consulta de los interesados en forma física en las oficinas del Imeplan y de forma electrónica en la página *web*. El instituto remitirá el proyecto a la JCM con los ajustes derivados de la consulta para su aprobación; una vez aprobado el proyecto por la junta, este se pone por un periodo de un mes a consideración del pleno de los ayuntamientos que forman parte del área metropolitana, por conducto del presidente municipal. Este debe ser aprobado por dos tercios de las partes del cabildo, y puesto a consideración de la Semadet para que emita un dictamen de congruencia, que de ser positivo, será la luz verde para inscribir el proyecto en el registro público de la propiedad y publicarlo en el periódico oficial.

El POTmet debe incluir la zonificación primaria y la estructura urbana de las áreas metropolitanas, así como la determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento así como la preservación del equilibrio ecológico; además deben contener acciones de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 102). El PDM y el POTmet deben ser revisados o actualizados, de ser necesario, cada 6 años. El Imeplan es el responsable de hacer esa revisión y luego de enviarlo a la JCM para su análisis, validación y aprobación.

### 3.1 Los avances del AMG

El AMG ha seguido a través del tiempo los lineamientos que dicta la legislación estatal y más recientemente la federal. Particularmente en la constitución de las

---

5. Es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de asesorar, representar y defender a los ciudadanos en la aplicación de la legislación urbanística, así como vigilar y procurar su observancia, en beneficio de la población, conforme las disposiciones de este ordenamiento, observando los procedimientos administrativos o jurisdiccionales en los casos que establezcan las leyes (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 13).

instancias de coordinación metropolitana y en la elaboración de los instrumentos de planeación; sin embargo esto no ha sucedido con las otras dos áreas metropolitanas existentes en el estado. Es decir, que el proceso de metropolización de las instituciones solo se ha manifestado en algunas de ellas particularmente las más grandes en términos de población y de generación de economía.

El AMG se constituyó por una declaratoria del Congreso del Estado de Jalisco en 2009, ratificada en 2012, que fue constituida por 8 municipios: 6 centrales y 2 exteriores. Los primeros son: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga. Los segundos, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán, que no están conurbados pero que mantienen una relación funcional (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2009). Posteriormente en el año 2015 fue anexado el municipio exterior Zapotlanejo (H. Congreso del Estado de Jalisco, 2015); y más recientemente, en 2018 como resultado de los criterios definidos por el comité interinstitucional del gobierno federal se reconoce un décimo municipio denominado Acatlán de Juárez (en proceso de integración).

Aunque el AMG fue ratificada en el 2012, el convenio de coordinación metropolitana fue signado por ocho alcaldes en febrero del 2014 (Mural, 2014). En marzo de 2014 fue designado por la JCM el primer director del instituto, y unos meses después, el 25 de junio quedó constituido el CCM. En septiembre de 2015 el Imeplan publica su primer producto, un análisis y prospectiva de la expansión urbana en el AMG (Imeplan, 2015), esta publicación representó una primera aproximación a la cuestión metropolitana. En octubre del mismo año se nombró a un nuevo director del Imeplan quien fue designado por la JCM, quien afirmaba que uno de los instrumentos de planeación metropolitana, el POTmet sería publicado a inicios del 2016. También en ese entonces se discutía la falta de recursos, pero sobre todo la falta de transferencia de recursos para el funcionamiento del instituto, pues cada municipio debía hacerlo de conformidad con el convenio firmado y aun no se había realizado aún (Mural, 2015a). En noviembre de 2015 la junta de coordinación aprobó iniciar mesas de análisis para la creación de la Agencia Metropolitana de Seguridad Ciudadana; además se llevó a cabo la presentación de un proyecto de POTmet. También en ese entonces, la dirección del Imeplan argumentaba la falta de compromiso de los municipios pues tan solo 2 de los 10 habían cumplido con sus aportaciones. Por esta razón la JCM aprobó solicitar al Congreso del Estado que le destinara una partida presupuestal para el año 2016 (Mural, 2015b).

Finalmente, en junio de 2016 fue presentado al POTmet para luego ser publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*<sup>6</sup> (Imeplan, 2016). El plan contiene una visión de ciudad al 2042; la descripción de la situación actual;

---

6. Disponible en: <<https://cutt.ly/mnAz06E>>; y <<https://cutt.ly/TnAz9II>>.

objetivos; así como un componente estratégico; consideraciones finales; referencias bibliográficas; y anexos (relatorías, consulta pública, anexo cartográfico). Entre los temas principales que aborda están: la compacidad urbana, la estructura metropolitana, la policentralidad, y la integración regional. En el proceso para su elaboración se realizan reuniones permanentes con personal de los municipios metropolitanos así como con especialistas de la ciudad vinculados al desarrollo urbano. El proceso se cerró con un taller de integración de componentes realizado en enero de 2016 en el que se trabajaron en conjunto las estrategias con los presidentes municipales y los equipos de las distintas dependencias relacionadas con los sectores urbano, ecológico, movilidad, vivienda, jurídico o similares además de los integrantes del CCM.

En lo que respecta a los instrumentos de planeación, el POTmet ha sido debidamente implementado, pero aún se encuentran en proceso de elaboración el PDM y el Amet. En este proceso es importante reconocer que el PDM, aunque es considerado como un programa de desarrollo urbano, es decir, uno general/universal del que se desprenden los instrumentos de referencia, POTmet y Amet, aún se encuentra aún en proceso de elaboración.

En el AMG también se cuenta desde el 2014 con un Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana del AMG (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014). En él se enlistan como instancias de coordinación metropolitana: la JCM, el Imeplan, el CCM, el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana (CCPM). En el estatuto se determina que la JCM es el órgano colegiado de coordinación política, integrado por los presidentes municipales de los municipios; por parte del gobierno estatal el gobernador y la Semadet, y por el gobierno federal por un representante de la Sedatu. En el estatuto se establecen las condiciones para sus sesiones y por el gobernador del estado, así como las condiciones para sus sesiones. El propio estatuto define que Imeplan cuenta para el despacho de asuntos de su competencia con la siguiente estructura: junta de gobierno; dirección general; unidad jurídica, administrativa y de finanzas; unidad de información metropolitana; unidad de planeación y programación; unidad de evaluación y seguimiento; unidad de concertación social; y un órgano de control. El Imeplan elabora un programa anual de trabajo del régimen de coordinación metropolitana en el que se establece la agenda metropolitana con la que se trabajará durante el año.<sup>7</sup> En este programa se presenta ante las instancias metropolitanas una programa operativo que incluye la distribución del presupuesto, que para el año 2019 ascendía a 131 millones de pesos, es decir, el equivalente a 9,9 millones de dólares norteamericanos.<sup>8</sup>

7. Disponible en: <<https://cutt.ly/SnAxeYM>>; y <<https://cutt.ly/EnAxrJa>>.

8. Disponible en: <<https://www.1.oanda.com/lang/es/currency/converter/>>.



El Imeplan cuenta con dos grandes áreas: las direcciones metropolitanas y las agencias metropolitanas. Entre las primeras están dos: la dirección de planeación metropolitana y la de gestión del desarrollo. Por una parte, la dirección de planeación metropolitana tiene a su cargo a tres gerencias técnicas, gestión integral del riesgo, ordenamiento territorial y gestión de suelo y movilidad; por otra, la de gestión del desarrollo tiene a cuatro gerencias técnicas, proyectos, sustentabilidad, cooperación internacional, y el fideicomiso de la marca ciudad. Con relación a las agencias, están tres ya conformadas: bosques urbanos e infraestructura para la movilidad; y dos en proceso de conformación: urgencias médicas y gestión integral del riesgo.

Con respecto al CCM, el estatuto lo considera como un órgano consultivo intermunicipal de participación ciudadana y de carácter honorífico que se integra por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales, organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en la metrópolis. Para su integración, cada municipio integrante del AMG eligió a dos consejeros ciudadanos en representación de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, colegios o asociaciones profesionales, organizaciones del sector privado empresarial, e instituciones académicas asentadas en el área metropolitana que ha sido seleccionado de forma aleatoria (insaculación) de entre los participantes. Actualmente, el CCM del AMG tiene 36 integrantes, 2 titulares y 2 suplentes de los 9 municipios que han signado ya el convenio, el consejo está sesionando de forma semanal, en el marco de las mesas de gestión y de forma mensual en pleno. Hacen públicas sus acciones a través de una cuenta de Facebook (CCM), es decir, se puede considerar un órgano activo y dinámico.

Las mesas de gestión metropolitana también se han implementado en el AMG; algunas con más éxito y participación que otras. Por una parte, se han creado cinco mesas metropolitanas, que se relacionan directamente con materias de la agenda metropolitana, están las siguientes: movilidad, protección civil, construcción y seguridad estructural, gestión del suelo y ordenamiento, y medio ambiente. Por otra, se han creado cuatro mesas de coordinación, que tienen una duración determinada y una meta concreta, con los temas siguientes: vivienda, interoperabilidad de los sistemas de administración y gestión, mejora regulatoria, sistema de niños, niñas y adolescentes, y una más denominada “mi macro periférico” (esta última da seguimiento a un proyecto de Bus Rapid Transit (BRT), que se lleva a cabo en una arteria principal que hace una circunvalación a la ciudad).

También se contempla a un CCPM, que es un órgano colegiado integrado por dependencias de los municipios del AMG así como por integrantes del gobierno del estado y del Imeplan que apoyará a las instancias en la planeación,



promoción y gestión del desarrollo metropolitano. El consejo no contempla la participación de la sociedad civil organizada.

El 7 de julio de 2017 tomó protesta el tercer director del Imeplan; es decir, que en 5 años el instituto ha sido encabezado por 3 distintas personas, y sin embargo su evolución ha sido constante, pues existen los contrapesos necesarios para no perder el rumbo – cuando menos eso es lo que parece hasta el momento.

En lo que respecta a la medición de hechos metropolitanos, en el AMG, con el fin de poder hablar un mismo lenguaje al momento de decidir acerca de las inversiones del fideicomiso, para considerar si una obra o acción se puede considerar de carácter metropolitano se ha elaborado una metodología de evaluación de impacto metropolitano<sup>9</sup> en la que se establece la pertinencia de un proyecto en función de su capacidad de atender el fenómeno metropolitano (Imeplan, 2019) y con la que se podrán establecer prioridades de inversión del fideicomiso metropolitano.

Con respecto del financiamiento a las metrópolis, la Federación lleva la batuta y define la forma en la que se distribuirán los recursos. Para eso expide año con año desde el 2008 lineamientos y reglas de operación que hacen obligatoria la creación de un consejo para el desarrollo metropolitano que está integrado por el gobernador y su gabinete, así como por la Sedatu y Semarnat, dependencias del gobierno federal. Este consejo representa un filtro adicional para el uso de los recursos del fondo. En el año 2017 cambian las reglas de operación y en lugar del fideicomiso estatal, se crea un fideicomiso federal en el que se centralizan los recursos; a partir de ese momento el fondo metropolitano se convierte en una bolsa concursable a nivel nacional. En los años 2018 y 2019 el fondo tenía una bolsa de \$ 3.268,69 y \$ 3.300,00 millones de pesos respectivamente. No obstante, en el año 2018 hubo un subejercicio y solamente se asignó la cantidad de \$ 1.545,29 millones aproximadamente, pues los proyectos presentados por las zonas metropolitanas no cumplían con los requisitos definidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), siendo la pavimentación de calles una de las acciones más solicitadas. De la bolsa total le correspondieron \$ 170,40 millones aproximadamente al AMG que se aplicaron en 4 proyectos de infraestructura vial, predominantemente pavimentos de calles. Para el 2019 el Imeplan utilizó como argumento principal la metodología de evaluación y la emisión de los dictámenes de impacto metropolitano, resultando un argumento de peso en el proceso de asignación de recursos del fondo metropolitano. El AMG registró 3 proyectos de los cuales hasta la fecha (noviembre 2019) se ha aprobado uno por \$ 750 millones de pesos, el 23% de la bolsa ofertada por el gobierno

---

9. Disponible en: <<https://cutt.ly/pnAxyjV>>.

federal, consistente en movilidad sustentable para el anillo periférico – ciclovías y banquetas seguras para el peatón que complementarán una línea de BRT.

La SHCP (gobierno federal) a petición de Sedatu generó un sistema de evaluación con 4 rubros básicos (tipo de proyecto de infraestructura pública, planeación metropolitana, impacto metropolitano, y programación de obra) y 2 complementarios (gobernanza metropolitana e impacto ambiental).<sup>10</sup> Los 4 primeros existían ya en 2018 y los 2 complementarios se incorporaron en el presente año. Esto le ha permitido al AMG concursar para obtener mejores dividendos del fondo metropolitano federal, constituyendo una buena práctica en materia de priorización de intervenciones metropolitanas.

#### 4 CONCLUSIONES

La LGAHOTDU es de reciente publicación (2016), por lo que aún es complicado determinar la eficiencia de los órganos de gobernanza metropolitana y la orientación de las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno existentes en México (Federación, estados y municipios).

Son pocas las zonas metropolitanas que han implementado estas nuevas disposiciones como resultado de identificar la oportunidad de la prestación de servicios públicos compartidos, o bien para la protección de los recursos naturales. La gran mayoría se han conformado para tener acceso a financiamiento federal a través del fondo metropolitano. En general, son las zonas metropolitanas más grandes en población, las interestatales y las intraestatales que involucran a varios municipios (más de 5) las que han logrado conformar esas instituciones y que han constituido agencias para la prestación de servicios públicos o que han elaborado un programa de zona metropolitana, es decir, que han llegado a la fase de implementación de lo metropolitano como objeto de una política pública.

La complejidad de la gobernanza metropolitana radica en los flujos y procesos de la transterritorialidad de los eventos metropolitanos y sus decisiones fragmentadas. Aunque su eficacia podría ser evidente para ciudadanos, académicos y algunos funcionarios públicos, la realidad es que no se ha manifestado en cursos de acción concretos tomados por gobiernos locales.

En México la gobernanza metropolitana es un tema de suma importancia que ha llevado a la generación de la Red Nacional de Gobernanza Metropolitana<sup>11</sup> una organización académica bajo el auspicio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) que articula investigadores, estudiantes, funcionarios públicos e integrantes de organizaciones sociales que tienen como principal

10. Disponible en: <<https://cutt.ly/anAxi6s>>.

11. Disponible en: <<http://www.redgobmet.redtematica.mx/>>.

tema de interés los asuntos de la gobernanza de las metrópolis, con abordajes de disciplinas como la ciencia política, políticas públicas, ciencias jurídicas, sociología, antropología, historia, economía, urbanismo, entre otras que impactan de manera directa en el desarrollo y calidad de vida de los habitantes de las grandes ciudades.

La conformación de las zonas metropolitanas representa una oportunidad para aprovechar la inercia registrada en México hacia lo metropolitano para la creación de instituciones sólidas que garanticen el desarrollo sustentable de las mismas. Es por eso que estudios acerca de la gobernanza de las zonas metropolitanas – particularmente de mejores prácticas – son importantes para difundir las bondades de los arreglos intermunicipales, interestatales e internacionales en las metrópolis latinoamericanas.

## REFERENCIAS

ARENAS, J. Á. D. Juntas, comisiones, consejos: ¿instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana? *In*: ULLÓA, C. A. N.; TORRES, D. R. **La cuestión metropolitana en gobernanza: aproximaciones teóricas y estudios de caso**. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2018. p. 107-150.

CENECORTA, A. I.; CARROLL, J. A. I. **Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano**. Ciudad de México: Cide, 2014.

CHÁVEZ, A. H. Las tensiones internas del federalismo mexicano. *In*: CHÁVEZ, A. H. **¿Hacia un nuevo federalismo?** Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/FnAzWMU>>.

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. **Estatuto Orgánico de las instancias de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara**. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 2014. Disponible en: <<https://cutt.ly/onAzRaq>>.

H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Ley General de Asentamientos Humanos, de 26 mayo 1976. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 1976.

\_\_\_\_\_. Ley General de Asentamientos Humanos. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 1993. Disponible en: <<https://cutt.ly/UnAzTSO>>.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO. Código urbano para el estado de Jalisco. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2008. Disponible en: <<https://cutt.ly/7nAzY2O>>.

\_\_\_\_\_. Declaratoria del área metropolitana. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2009. Disponible en: <<https://cutt.ly/JnAzU9w>>.

\_\_\_\_\_. Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2011. Disponible en: <<https://cutt.ly/qnAzOgd>>.

\_\_\_\_\_. Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara 2015. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2015. Disponible en: <<https://cutt.ly/BnAzPt8>>.

IMEPLAN – INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA. **Expansión urbana: análisis y prospectiva 1970-2045**. Guadalajara: Imeplan, 2015. Disponible en: <<https://cutt.ly/8nAzAhY>>.

\_\_\_\_\_. Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, p. 1-100, 18 jul. 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/qnAzSux>>.

\_\_\_\_\_. Metodología de evaluación de impacto metropolitano. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, p. 1-85, 6 abr. 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/rnAzDEe>>.

MURAL. **Dan paso a Instituto de Planeación**. [s.l.]: Mural, 12 feb. 2014. p. 1.

\_\_\_\_\_. **Consolidan Imeplan**. [s.l.]: Mural, 16 oct. 2015a. p. 5.

\_\_\_\_\_. **Pedirán dinero para Imeplan**. [s.l.]: Mural, 9 dic. 2015b. p. 5.

RODRÍGUEZ, V. E. Recasting federalism in Mexico. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 28, n. 1, p. 235-257, 1998.

SEDATU – SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO; CONAPO – CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN; INEGI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015**. Ciudad de México: Sedatu, 2018.

SEDESOL – SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; CONAPO – CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN; INEGI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2004**. Ciudad de México: Sedesol, 2004.

**BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA**

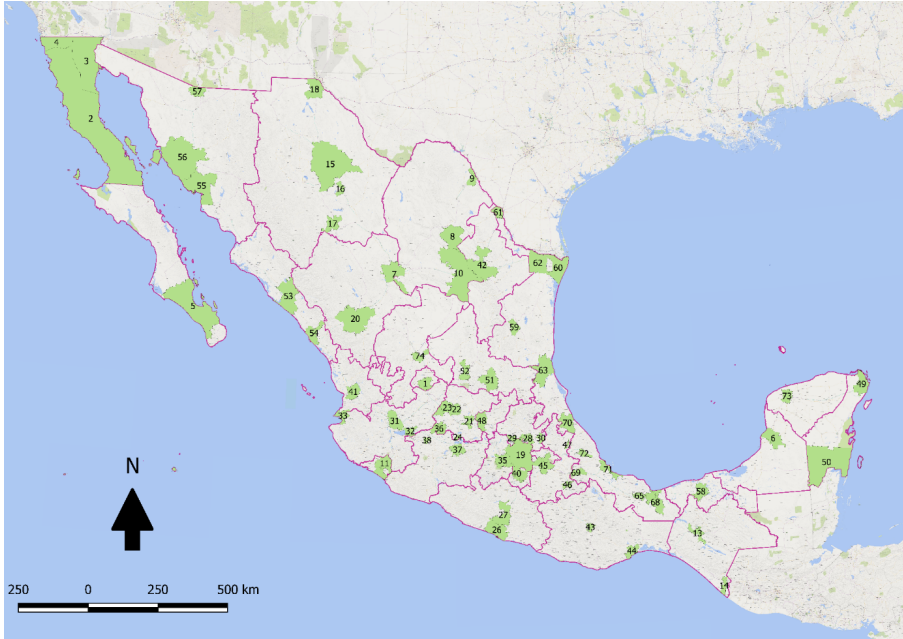
ARENAS, J. Á. D. La gobernanza metropolitana desde la planeación urbana y territorial. *In*: ULLÓA, C. A. N. **Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana**. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2019. p. 217-234.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/InAzGLv>>.

SEGOB – SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. **Sistema de Información Legislativa**. Ciudad de México: Segob, 15 sept. 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/tnAzHVM>>.

APÉNDICE

MAPA A.1  
Zonas metropolitanas en México (2018)



Elaboración del autor.

1	Aguascalientes	20	Durango	39	Cuautla	58	Villa Hermosa
2	Ensenada	21	Celaya	40	Cuernavaca	59	Victoria
3	Mexicali	22	Guanajuato	41	Tepic	60	Matamoros
4	Tijuana	23	León	42	Monterrey	61	Nuevo Laredo
5	La Paz	24	Moroleón	43	Oaxaca	62	Reynosa
6	Campeche	25	San Francisco del Rincón	44	Tehuantepec	63	Tampico
7	La Laguna	26	Acapulco	45	Puebla - Tlaxcala	64	Tlaxcala - Apizaco
8	Monclova - Frontera	27	Chilpancingo	46	Tehuacán	65	Ayucan
9	Piedras Negras	28	Pachuca	47	Teziutlán	66	Coatzacoalcos
10	Saltillo	29	Tula	48	Querétaro	67	Córdoba
11	Colima - Villa de Álvarez	30	Tulancingo	49	Cancún	68	Minatitlán
12	Tecomán	31	Guadalajara	50	Chetumal	69	Orizaba
13	Tuxtla Gutiérrez	32	Ocotlán	51	Río Verde	70	Poza Rica
14	Tapachula	33	Puerto Vallarta	52	San Luis Potosí	71	Veracruz
15	Chihuahua	34	Tiangüstenco	53	Culiacán	72	Xalapa
16	Delicias	35	Toluca	54	Mazatlán	73	Mérida
17	Hidalgo de Parra	36	La Piedad - Pénjamo	55	Guaymas	74	Zacatecas - Guadalupe
18	Juárez	37	Morelia	56	Hermosillo	-	-
19	Valle de México	38	Zamora	57	Nogales	-	-

