

# CONGRESO INTERNACIONAL REINVENTAR LA METRÓPOLI

**Teoría, práctica y avances  
sobre la Gestión Metropolitana  
en México en los últimos años**

**Juan Carlos Zentella Gómez**

Director General Adjunto de Ordenación del Territorio  
Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

El Colegio de Jalisco, 14, 15 y 16 de octubre de 2009, Guadalajara, Jal.



**GOBIERNO  
FEDERAL**

**SEDESOL**



**Vivir Mejor**

# Proceso continuo de Metropolización

Número de Zonas Metropolitanas respecto al Sistema Urbano Nacional (1940 - 2005)

Año	Número de ciudades (mayores a 15 mil habitantes)	Número de zonas metropolitanas	Población que habita en las zonas metropolitanas
1940	55	5	-
1950	84	7	5,335,963
1960	123	12	10,574,796
1970	178	27	17,569,148
1980 <sup>2</sup>	236	26	25,568,677
1990 <sup>3</sup>	308	37	32,277,278
2000 <sup>4</sup>	364	55	51,502,972
2005 <sup>5</sup>	358	56	57,878,905

1. De 1940 a 1970 ver Unikel, Luis et.al. (1978) *El Desarrollo Urbano en México*. El Colegio de México. México

2. Negrete, Ma. Eugenia y Salazar, Héctor (1986) "Zonas Metropolitanas en México, 1980" en Estudios Demográficos y Urbanos. Vol.1, No. 1, pp. 97 - 124. Es necesario señalar que en 1986, Negrete y Salazar (1986) identificaron 26 zonas metropolitana; es decir, una menos que Unikel en 1970, probablemente en razón de los distintos criterios para definir las características de una zona metropolitana.

3. Sobrino, Luis Jaime (1996) "Tendencias de la Urbanización hacia finales del siglo". En Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 11, Num. 1 (31). Pp. 101 - 137.

4. SEDESOL, CONAPO, INEGI. (2004) *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México*. SEDESOL. CONAPO. INEGI. México. 168p. Es necesario señalar que en 2000, la SEDESOL había estimado la existencia de 46 zonas metropolitanas, INEGI 32 y CONAPO 42; coincidiendo en sólo 26 zonas metropolitanas, lo que da cuenta de la dificultad para establecer criterios comunes.

5. SEDESOL, CONAPO, INEGI. (2005) *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México*. SEDESOL. CONAPO. INEGI. México. 187p

# Proceso continuo de Metropolización



# Proceso de metropolización que inició sin bases institucionales ni jurídicas suficientes

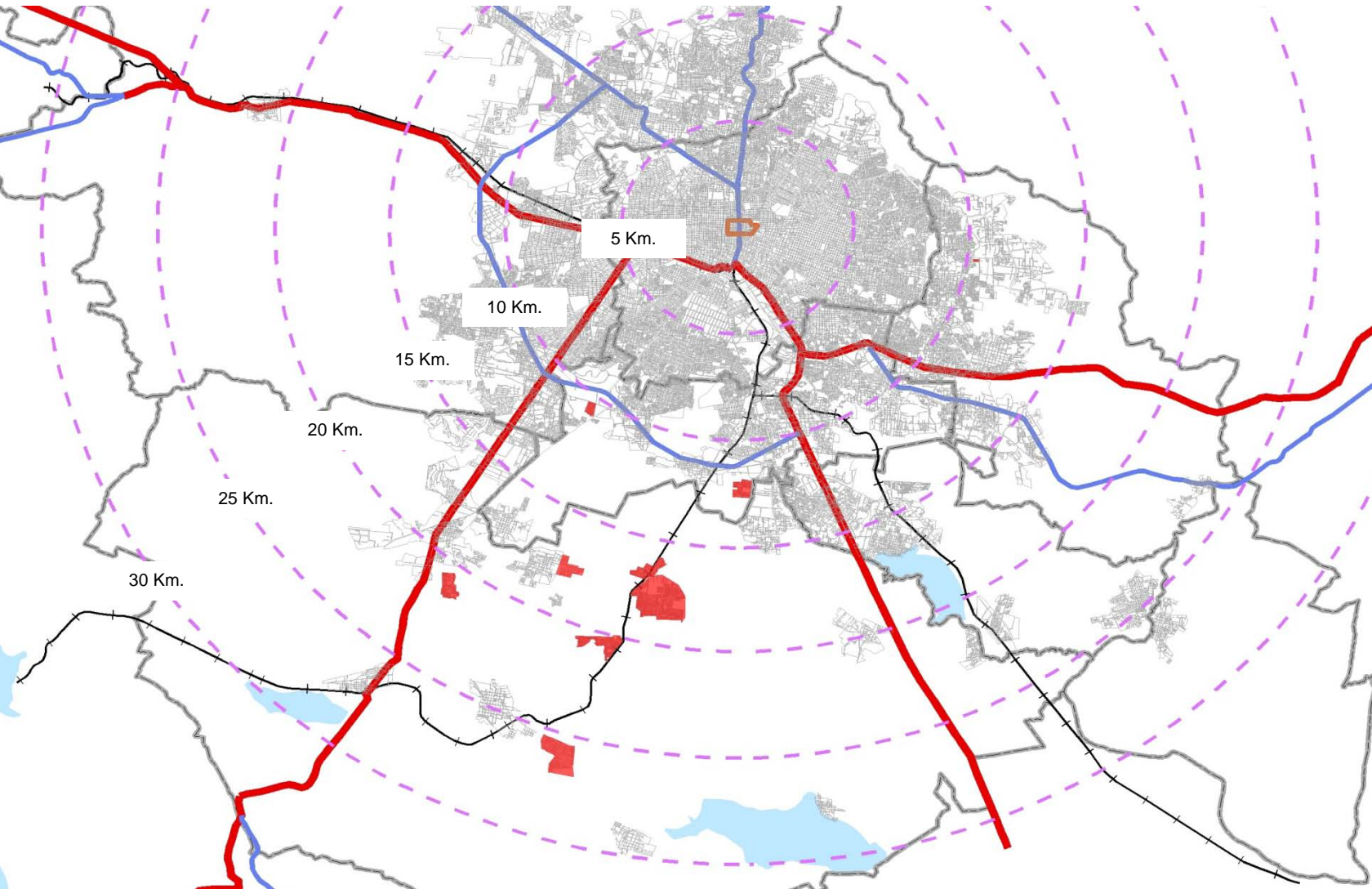
- Artículo 115, Fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Asentamientos Humanos y su Capítulo IV “De las conurbaciones”
- En 1997, la Zona Metropolitana de Guadalajara fue punta de lanza para fortalecer las bases institucionales a través de la creación del Fondo Metropolitano Estatal.
- Hasta enero de 2006, se publica la Declaratoria de Conurbación de la ZMVM y en 2007 se constituye un Fideicomiso a partir del cuál se crea el Fondo Metropolitano con un monto inicial de 1000 millones de pesos que puso el Gobierno Federal.

# Proceso de metropolización que inició sin bases institucionales ni jurídicas suficientes

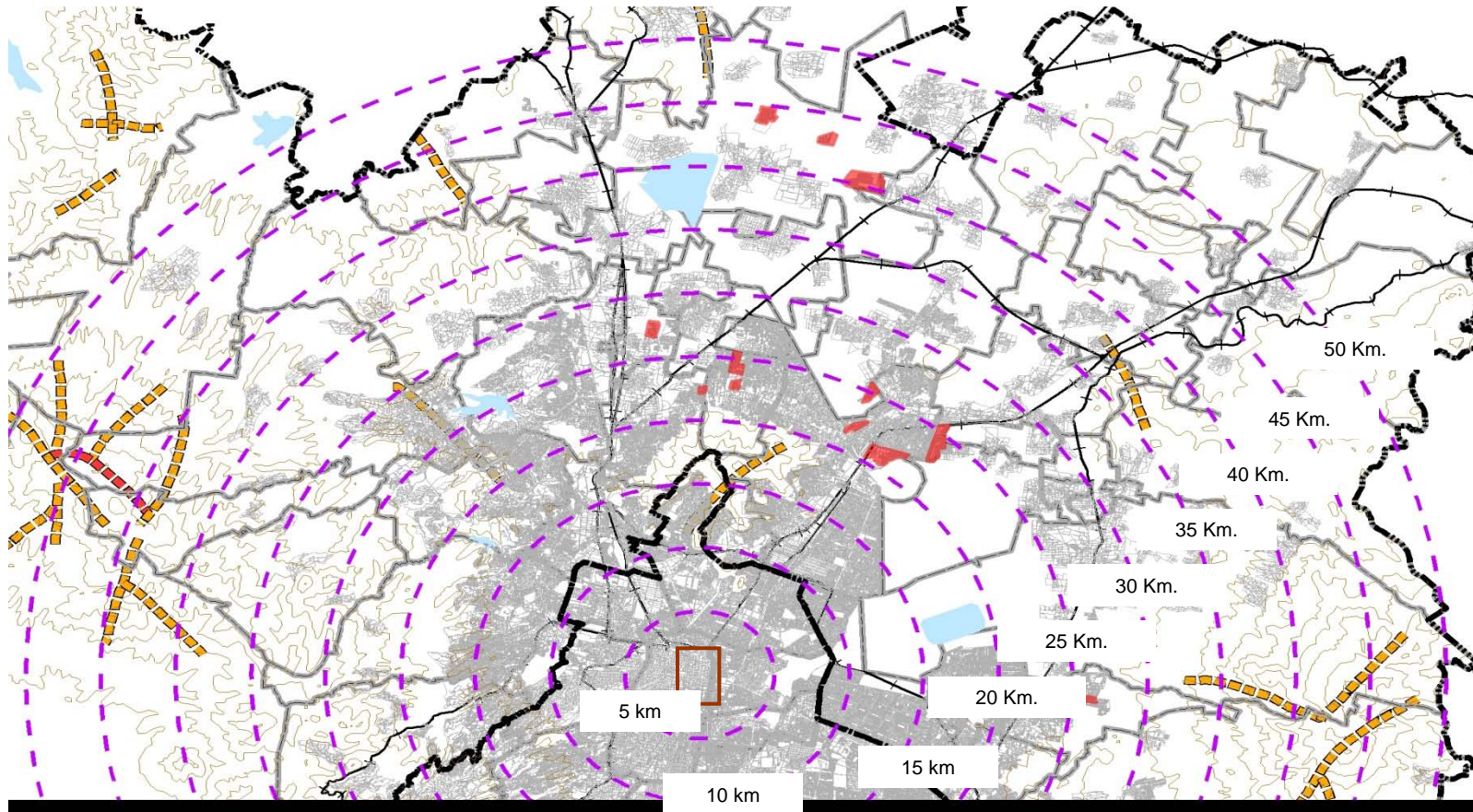
- La falta de articulación entre la política habitacional y la política urbana y de ordenamiento territorial, indujo un proceso acelerado de metropolización.



# Proceso de metropolización que inició sin bases institucionales ni jurídicas suficientes



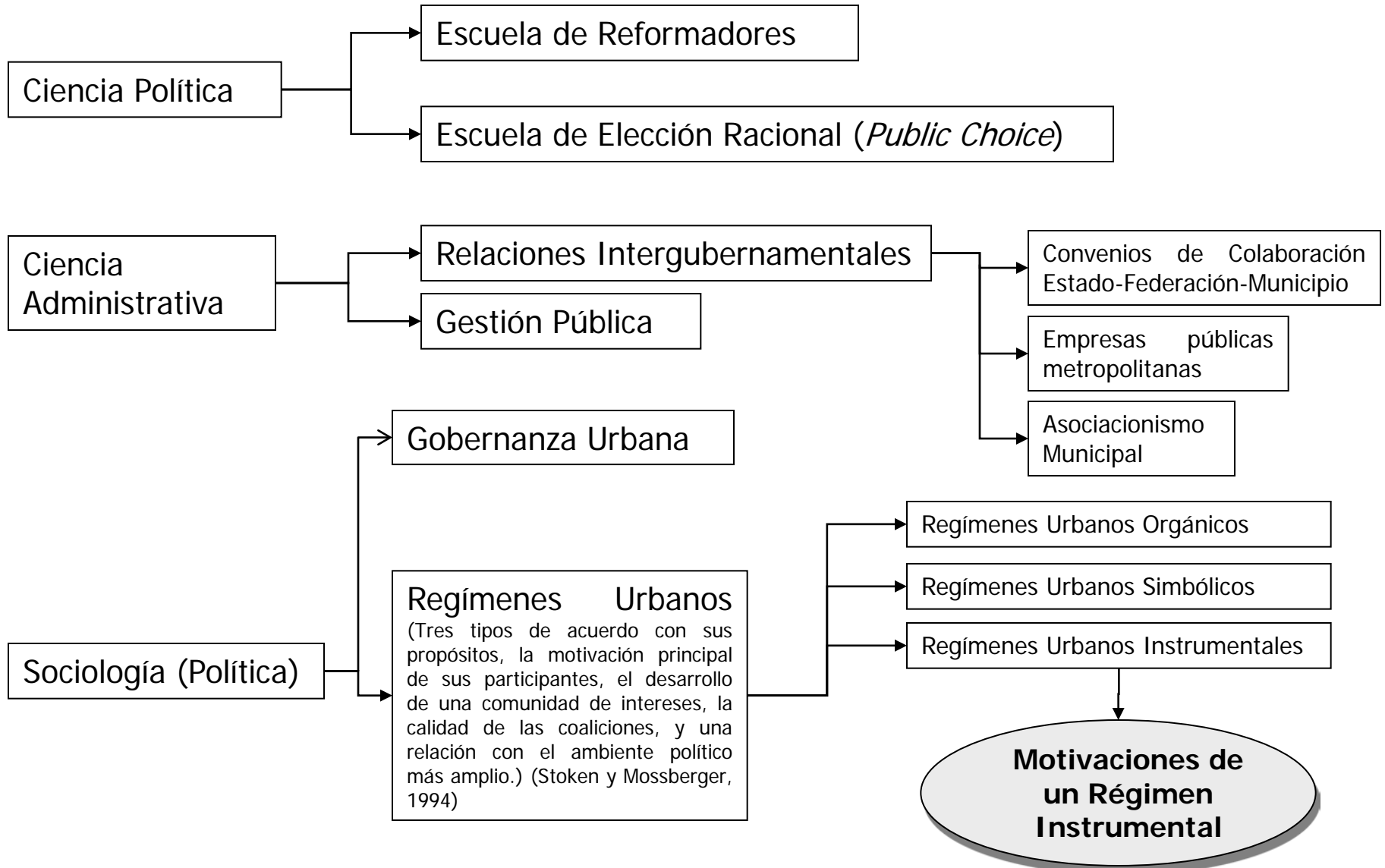
# Proceso de metropolización que inició sin bases institucionales ni jurídicas suficientes



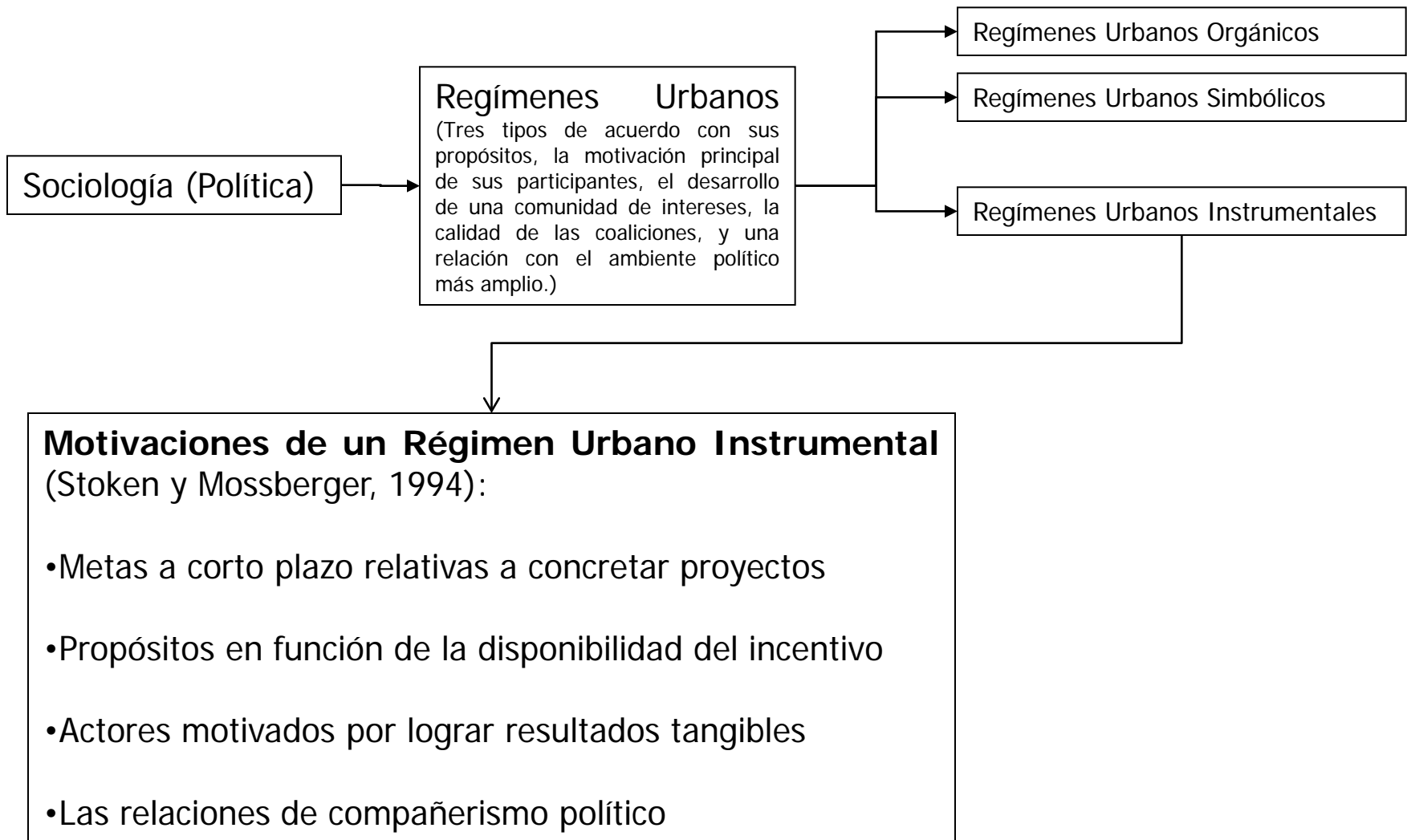
# La metropolización vista por algunas ciencias sociales

- **Escuelas de Pensamiento surgidas de las Ciencias Políticas:** *Escuela de Reformadores y Escuela de Elección Racional*
- **Los Aportes de la Ciencia Administrativa y lo metropolitano** (*Relaciones Intergubernamentales*)
- **Teoría de la Gobernanza aplicada al fenómeno de metropolización** (*Gobernanza metropolitana*)
- **La teoría de los Regímenes Urbanos** (*Coaliciones de Gobierno y empresarios*)

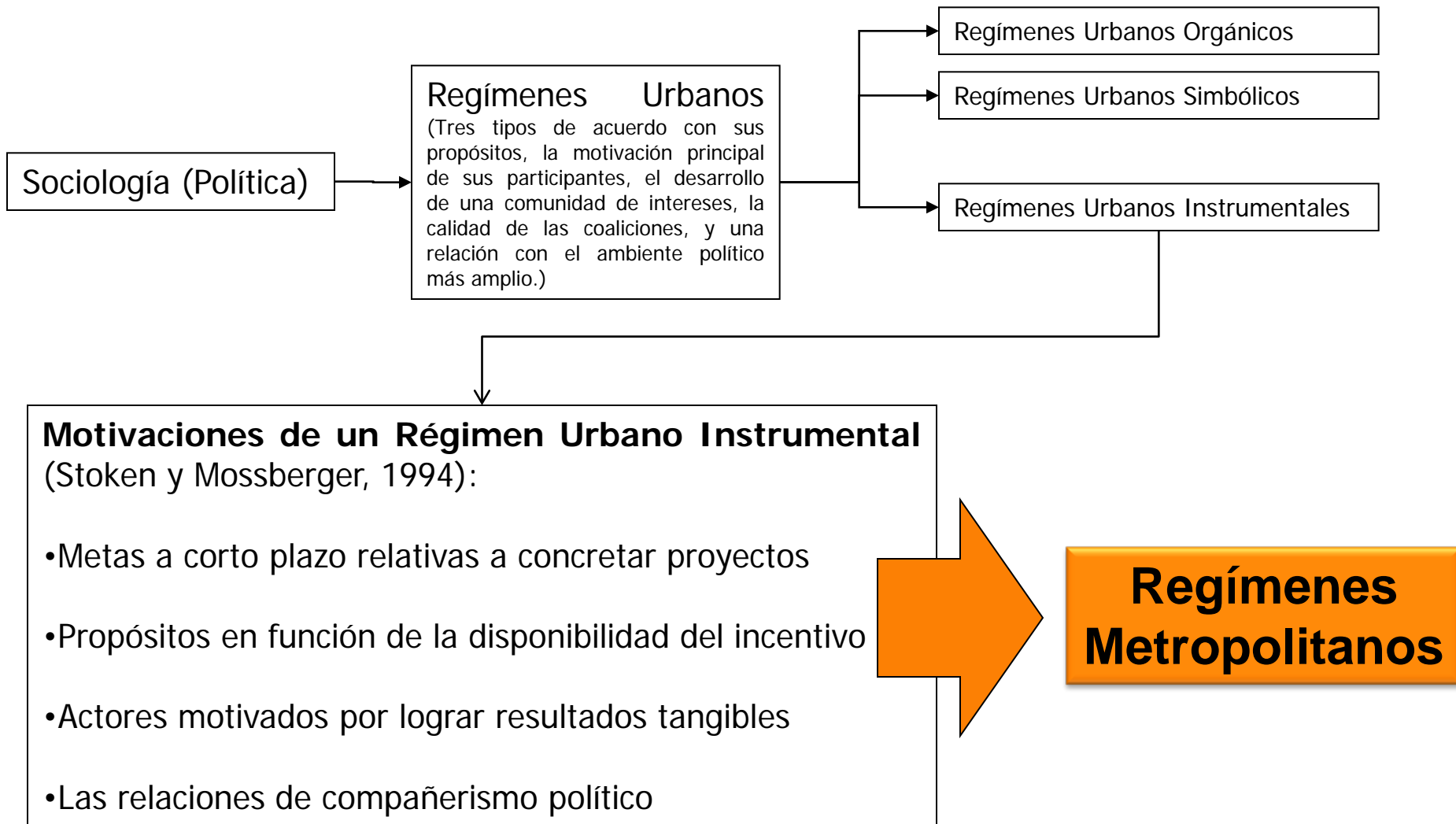
# La metropolización vista por algunas ciencias sociales



# La metropolización vista por algunas ciencias sociales



# La metropolización vista por algunas ciencias sociales



# Reformas que algunos países han emprendido para hacer frente al fenómeno de metropolización

## El Gran Londres:

Aproximaciones sucesivas a la construcción de una institución metropolitana:

- Consejo Metropolitano de Obras (1855)
- Consejo del Gran Londres (1965) promulgación de una Ley del Gran Londres y elección directa del alcalde
- Plan de desarrollo metropolitano, al que los municipios (*boroughs*) deben sujetarse
- De 1986 a 2000 no hubo gobierno metropolitano en el Gran Londres

# Reformas que algunos países han emprendido para hacer frente al fenómeno de metropolización

## El Caso de Francia:

Fragmentación extrema del territorio francés (Más de 36,500 comunas o municipios)

Dificultades para la prestación de servicios en red y guerra fiscal intermunicipal

Política vigorosa de cooperación intermunicipal

- Asociaciones voluntarias (incentivo del gobierno central)
- Fondo de Solidaridad Intercomunal
- Consejo Intercomunal
- Impuesto Profesional Unico

# Reformas que algunos países han emprendido para hacer frente al fenómeno de metropolización

## El Gran Lyon:

- Creación del Gran Lyon a principios del siglo XX
- Fondo de Solidaridad Intercomunal
- Consejo Intercomunal y presidente del Consejo que funge como ejecutivo metropolitano.
- Impuesto Profesional Unico

Del interés local pactado (1930 – 1976)...

...al interés intermunicipal metropolitano (1976 - 2005)

- Agencia de Urbanismo del Gran Lyon (1978)
- Globalización y Unión Europea

# Reformas que algunos países han emprendido para hacer frente al fenómeno de metropolización

## Ciudades Gemelas: Minneapolis – Saint Paul:

- Estados Unidos es uno de los países más fragmentados del mundo: 83,216 jurisdicciones
- Consejo Metropolitano de las Ciudades Gemelas (1967)
- Fondo Común Regional, pero política de vivienda social compartida con el Gobierno Federal (*Metropolitan Housing Redevelopment Authority, HRA*).
  - Población relativamente homogénea
  - Baja presencia de poblaciones minoritarias
  - Bajos índices de segregación socio-espacial

# Reformas que algunos países han emprendido para hacer frente al fenómeno de metropolización

## Zona Metropolitana de Santiago de Chile:

- Iniciativa del Estado Central de crear Planes de Desarrollo Intercomunales (1953)
- Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Recursos del Estado y del BID) en 1974; y del Fondo Común Municipal en 1979.
- Creación de gobiernos regionales (1992):
  - Presidente (Intendente)
  - Consejo Regional (Representantes de cada una de las seis provincias)

# Reformas que algunos países han emprendido para hacer frente al fenómeno de metropolización

## Zona Metropolitana de Santiago de Chile:

- Gabinete Regional que auxilia al Intendente
  - Gobernadores (seguridad pública, protección civil y extranjería)
  - Secretarías Regionales Ministeriales (por sector)
- Capacidad fiscalizadora de los Gobiernos Regionales
- Las comunas han quedado al margen
- Persiste una visión territorial y sectorial de acción pública sobre el territorio metropolitano

# Cuadro Comparativo

	Gran Londres	Gran Lyon	Minneapolis - Saint Paul	Gran Toronto	Gran Santiago	México (País) 2000	México (País) 2009
<b>Papel promotor del Gobierno Nacional y/o Subnacional para incentivar la cooperación y coordinación</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ <sup>1</sup>	no	SÍ
<b>Acuerdos voluntarios entre actores para cooperar (municipios, niveles de gobierno, empresarios, etc.)</b>	SÍ	SÍ	SÍ	no	SÍ	no	no
<b>Marco normativo específico de la ZM (Ley, Estatuto...)</b>	SÍ	SÍ	no	no	no	no	SÍ
<b>Financiamiento metropolitano (fondo de aportaciones municipales, estatales y/o nacionales, fideicomisos...)</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	no	SÍ <sup>4</sup>
<b>Autoridades o comisiones sectoriales autónomas (Agua, transporte, vivienda, seguridad pública...)</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
<b>Organismo deliberativo (Consejos o Parlamentos Metropolitanos) con facultades legislativas</b>	SÍ	SÍ	SÍ	no	SÍ <sup>2</sup>	no	no
<b>Ejecutivo metropolitano designado (Presidente, alcalde, intendente...)</b>	no	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ <sup>2</sup>	no	no
<b>Ejecutivo Metropolitano electo por sufragio universal (Presidente, alcalde, intendente...)</b>	SÍ	no	no	no	no	no	no
<b>Facultades fiscalizadoras (recursos propios de la zona metropolitana)</b>	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ <sup>3</sup>	no	no
<b>Algún tipo de redistribución fiscal</b>	no	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	no	no
<b>Autoridad autónoma encargada del desarrollo económico a nivel metropolitano (no adscrita a comisiones de consejos locales)</b>	Agencia de Desarrollo del Gran Londres	Dirección de asuntos económicos del Gran Lyon	-	Comité de Desarrollo Económico del Gran Toronto	Comisión de Fomento Productivo, Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico del Gobierno Regional Metropolitano de Chile	-	-

1. En el caso de la Zona Metropolitana de Santiago de Chile, la iniciativa de creación de Planes Intercomunales surgió del Ministerio de Obras Públicas y no directamente del Estado.

2. Es necesario señalar que en Chile no existen autoridades metropolitanas, sino gobiernos regionales. Así, en la Región Metropolitana de Santiago de Chile, el poder ejecutivo lo ejerce el Intendente quien es designado por el Presidente de la República. El intendente preside el Consejo Regional, compuesto por representantes de las seis provincias.

3. Impuestos recaudados por la Tesorería General de la República y distribuidos a las comunas a través de las Tesorerías Regionales.

4. Hasta el 2006, se trataba únicamente de la Zona Metropolitana de Guadalajara cuya fuente de financiamiento fue el Fondo Metropolitano creado en 1997, sin embargo, a partir del 23 de enero de 2006, se publica la Declaratoria de Conurbación y se constituye un Fideicomiso a partir del cuál se crea el Fondo Metropolitano para la ZMM con un monto inicial de 1000 millones de pesos que puso el Gobierno

# Avances en la Gestión Metropolitana en México

	México (País) 2009
Papel promotor del Gobierno Nacional y/o Subnacional para incentivar la cooperación y coordinación	sí
Acuerdos voluntarios entre actores para cooperar (municipios, niveles de gobierno, empresarios, etc.)	no
Marco normativo específico de la ZM (Ley, Estatuto...)	sí
Financiamiento metropolitano (fondo de aportaciones municipales, estatales y/o nacionales, fideicomisos...)	sí <sup>4</sup>
Autoridades o comisiones sectoriales autónomas (Agua, transporte, vivienda, seguridad pública...)	sí
Organismo deliberativo (Consejos o Parlamentos Metropolitanos) con facultades legislativas	no
Ejecutivo metropolitano designado (Presidente, alcalde, intendente...)	no
Ejecutivo Metropolitano electo por sufragio universal (Presidente, alcalde, intendente...)	no
Facultades fiscalizadoras (recursos propios de la zona metropolitana)	no
Algún tipo de redistribución fiscal	no
Autoridad autónoma encargada del desarrollo económico a nivel metropolitano (no adscrita a comisiones de consejos locales)	-

La creación del Fondo Metropolitano sin duda constituye un incentivo para la cooperación entre municipios

Reglamento Metropolitano de Vialidad y Transporte de la ZMVM

Empresas públicas metropolitanas o de carácter intermunicipal

# Avances en la Gestión Metropolitana en México

	México (País) 2009
Papel promotor del Gobierno Nacional y/o Subnacional para incentivar la cooperación y coordinación	sí
Acuerdos voluntarios entre actores para cooperar (municipios, niveles de gobierno, empresarios, etc.)	no
Marco normativo específico de la ZM (Ley, Estatuto...)	sí
Financiamiento metropolitano (fondo de aportaciones municipales, estatales y/o nacionales, fideicomisos...)	sí <sup>4</sup>
Autoridades o comisiones sectoriales autónomas (Agua, transporte, vivienda, seguridad pública...)	sí
Organismo deliberativo (Consejos o Parlamentos Metropolitanos) con facultades legislativas	no
Ejecutivo metropolitano designado (Presidente, alcalde, intendente...)	no
Ejecutivo Metropolitano electo por sufragio universal (Presidente, alcalde, intendente...)	no
Facultades fiscalizadoras (recursos propios de la zona metropolitana)	no
Algún tipo de redistribución fiscal	no
Autoridad autónoma encargada del desarrollo económico a nivel metropolitano (no adscrita a comisiones de consejos locales)	-

Muchos de los atributos señalados requieren reformas profundas que no son posibles en el corto plazo.

# Avances en la Gestión Metropolitana en México

## CONSEJO PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO

### Cap. VI de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano

#### Art. 23 al 38

- Órgano Colegiado que tiene por objeto definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias de desarrollo de la Zona Metropolitana
- Su funcionamiento se determinará a través de un Reglamento
- Contará con un Secretario Técnico, quien lo representará ante el Comité Técnico del Fideicomiso-Fondo

# Avances en la Gestión Metropolitana en México

## CONSEJO PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO

### Cap. VI de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano

#### Art. 23 al 38

Gobierno  
Hacienda  
Planeación y Desarrollo  
Desarrollo Metropolitano  
Desarrollo Social  
Medio Ambiente  
Secretaría de Obras  
COPLADE

Ámbito Estatal

SEDESOL  
SEMARNAT

Ámbito Federal

# Avances en la Gestión Metropolitana en México

## COMITÉ TÉCNICO

### Cap. VI de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano

#### Art. 39 al 58

- Autoriza la entrega de recursos con cargo al patrimonio del Fideicomiso
- Administra los recursos del Fondo y define prioridad y prelación de planes, evaluaciones, prorgamas, acciones, etc.
- Da seguimiento a los avances físicos y financieros
- Garantiza la rendición de cuentas de los recursos que se entregan.

# Acciones financiadas a través del Fondo Metropolitano

- **Elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo metropolitano, regional y urbano;**
- **Estudios y evaluación de impacto metropolitano, económico y social, costo beneficio y ambiental;**
- **Elaboración de proyectos ejecutivos;**
- **Construcción, reconstrucción, rehabilitación, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento y modernización de infraestructura y su equipamiento;**
- **Agua potable, alcantarillado, drenaje y saneamiento (tratamiento de residuos de todo tipo);**
- **Transporte público metropolitano y vialidad urbana;**
- **Protección y cuidado de los recursos naturales y del medio ambiente;**
- **Sistemas de inteligencia, comunicación e información de seguridad pública metropolitana;**
- **Evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano;**
- **Adquisición de reservas territoriales y derechos de vía**

1. Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Metropolitanos
2. Fiscalidad metropolitana y redistribución fiscal
3. Mejorar los criterios de distribución de los recursos del Fondo Metropolitano
4. Corresponsabilidad de gobiernos estatales y municipales en recursos y capacidad de establecer acuerdos
5. Instituciones metropolitanas fuertes para la gestión de los servicios públicos

6. Ampliar el espectro de acciones hacia el ordenamiento, la planeación, el combate al cambio climático y el mantenimiento de las obras previamente financiadas
7. Ejecutivo metropolitano
8. Consejo Metropolitano con capacidad legislativa (representatividad política)
9. Cultura e identidad

**MUCHAS GRACIAS POR SU  
ATENCIÓN**



**GOBIERNO  
FEDERAL**

**SEDESOL**



**Vivir Mejor**

**Juan Carlos Zentella Gómez**  
Director General Adjunto de Ordenación del Territorio  
Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

El Colegio de Jalisco, 14, 15 y 16 de octubre de 2009, Guadalajara, Jal.