

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

3.2 Retos y alcances para la consolidación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México.

Jason Alexis Camacho Pérez

Introducción

La regulación, gestión y cuidado de las ciudades y el territorio es una labor de gran importancia para la administración pública, especialmente a nivel local, la cual día a día se enfrenta a diferentes retos, como garantizar el acceso a servicios básicos como el agua, mantenimiento de vialidades, alumbrado, cuidado de espacios públicos, creación de viviendas, etc. En este sentido, la zona metropolitana del Valle de México (en adelante ZMVM) no está exenta a estos retos; la complejidad de cubrir la demanda de los bienes y servicios urbanos es una labor que no puede quedar encerrada en el marco de acción de un actor o institución, en este sentido, es que da lugar a la creación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (en adelante CDMVM) como una instancia coordinación administrativa, que coadyuve en la planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos.

El objetivo de este texto es analizar las facultades del CDMVM como mecanismo de coordinación intergubernamental, planteando las siguientes preguntas de investigación: ¿El CDMVM tiene amplio margen de alcance para consolidar el desarrollo metropolitano de la zona? ¿Cuáles son los principales retos en términos de implementación para el CDMVM?

Para responder estas interrogantes, este documento se divide en cinco apartados. El primero busca describir la definición, antecedentes y situación de la ZMVM, como la zona metropolitana más grande del país. El segundo, hará un análisis de las instituciones y mecanismos que han existido para impulsar el desarrollo metropolitano de la zona, así como sus funciones y características. El tercer apartado busca analizar y describir

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

la naturaleza del CDMVM, sus características, composición y facultades, así como sus retos y alcances., or último, las conclusiones arrojan una reflexión en torno a la importancia del papel de un CDMVM.

I. Definición, antecedentes y situación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Es importante entender el contexto socio espacial en el que se plantea la creación del CDMVM, que es dentro de la ZMVM. En este sentido, es importante definir qué son las zonas metropolitanas. De acuerdo con el artículo 3, fracción XXXVII, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, son “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” (Cámara de Diputados, 2016: 4). Esta definición está enfocada al papel de la infraestructura y el desarrollo económico y social como motores de crecimiento del espacio urbano, sin embargo, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, también se puede considerar como zona metropolitana a “los centros urbanos mayores a un millón de habitantes, aunque no hayan rebasado su límite municipal y los centros urbanos de las zonas metropolitanas transfronterizas mayores a 250 mil habitantes” (CONAPO, 2012)

Si bien hay muchos elementos a considerar además de las cuestiones funcionales y poblacionales, para precisar aún más el caso a analizar, éste forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México la cual hasta antes de 2005 se denominaba Zona Metropolitana de la Ciudad de México y que anteriormente se definía como:

La extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político administrativas contiguas a ésta que tiene características urbanas, tales como sitios de trabajo

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa. (Unikel y Garza, 1976: 188)

Cabe resaltar el papel de este concepto no sólo a nivel ciudad, sino también a nivel regional, ya que si algo ha demostrado la tendencia de crecimiento de población a nivel mundial es que va concatenada al crecimiento urbano y la expansión de las ciudades en diferentes territorios, lo que implica una mayor planificación y coordinación entre ciudades durante el proceso de urbanización⁶⁶ entre diferentes instancias jurisdiccionales.

Aclarados los puntos anteriores, es importante enlistar las características de la ZMVM. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2015), esta zona:

1. Tiene una extensión de 7 866 km² que comprende las 16 delegaciones del Distrito Federal⁶⁷, 59 municipios del estado de México y un municipio del estado de Hidalgo.
2. Tiene más de 20 millones de habitantes, cifra que equivale al 17% de la población nacional. Asimismo, tiene una densidad de 13 500 habitantes por km².
3. La ZMVM cuenta con el 18% de los empleados de México, quienes producen el 23% del Producto Interno Bruto del país⁶⁸.

⁶⁶ Por urbanización se entiende “la proporción de un país que corresponde al medio urbano” (UNICEF, 2012: 10) o dicho de otra forma “se basa en la proporción de la población nacional que habita los centros urbanos – motivo por el cual este nivel se ve influenciado por la forma en que el gobierno nacional define a un centro urbano” (Satterthwaite, 2008: 7). Por otro lado, es importante distinguirlo de la denominada tasa de urbanización la cual explica “el aumento en la proporción de la población urbana a través del tiempo, calculado como la tasa de crecimiento de la población urbana menos la de la población total. Cuando la población urbana crece a una tasa más rápida que la población total se obtienen tasas positivas de urbanización.” (UNICEF, 2012: 10)

⁶⁷ Las cuales aún están en proceso de implementar cambios para adquirir la figura de alcaldías. Sus características serán destacadas en los siguientes apartados de este texto.

⁶⁸ “Las zonas metropolitanas de la OCDE con una proporción de población similar a la del Valle de México, como Londres y París, producen alrededor del 30% del PIB nacional.” (OCDE, 2016: 5)

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

4. Concentra en servicios de alto valor agregado, especialmente en servicios financieros y de seguros; además, las áreas de comunicaciones y transportes, bienes raíces y servicios empresariales representan un porcentaje relativamente alto de empleo.
5. Tiene un grado muy bajo de marginación y desigualdad, sin embargo, los servicios básicos en algunas colonias tanto del centro como de la periferia son precarios, donde más del 40% de los hogares no tienen electricidad, agua corriente o drenaje.
6. La vivienda y el crecimiento poblacional se han dado en gran medida fuera del Distrito Federal, a sitios donde la regulación de uso del suelo y su aplicación tienden a ser menos restrictivas y la vivienda suele ser más accesible en términos económicos.
7. En las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal se ofrece un tercio de los empleos y el 43% de los empleos del sector servicios. Como resultado, en la ZMVM, más del 40% de los habitantes cruzan al menos una frontera municipal para llegar a su trabajo.
8. Entre 2010 y 2013, el número de automóviles registrados aumentó 8.5% al año. Los embotellamientos producen una pérdida anual del 3.1% del PIB en la ZMVM.
9. Sólo el 25% de la población vive en un radio de un kilómetro de una estación o una parada de autobús.

En resumen, la ZMVM destaca por ser la más grande del país, así como un centro económico de gran importancia para el país, concentrando a la mayor cantidad de población y actividades vinculadas al sector servicios. Sin embargo, aún tiene retos pendientes en materia de infraestructura, vivienda, movilidad y desigualdad, por lo que es importante analizar el papel de los diferentes gobiernos para resolver diferentes problemas que superan no sólo problemas jurisdiccionales, también organizacionales, de coordinación y administrativos, lo cual puede complejizar la implementación de políticas públicas que atiendan la integración de los centros urbanos e impulsen el desarrollo urbano. O, en otras palabras, “la ZMVM es un

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

escenario federal con un particular nivel de descentralización, políticamente fragmentada y con débil presencia de instituciones del Estado de Bienestar que realmente considere al sector social que demanda bienes y servicios.” (Espejel, 2013: 215)

II. Instituciones para el Desarrollo Metropolitano

Es importante conocer a las diferentes instituciones y mecanismos que están involucrados en el proceso de desarrollo metropolitano, ya que al ser una labor que forma parte de múltiples jurisdicciones e instituciones, es necesario distinguir cual es el papel de cada una en este proceso. Por lo tanto, a continuación, se enlistarán diferentes órdenes de gobierno encargados de esta labor, así como algunos de los mecanismos que han implementado para el desarrollo metropolitano.

a) Gobiernos locales: delegaciones y municipios

La gestión inmediata y más próxima en la prestación de bienes y servicios públicos urbanos en la ZMVM son las delegaciones y los municipios. Las primeras son denominadas como “demarcaciones territoriales”, tienen facultades en torno a asuntos de “gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014: 38) Algo característico de estas unidades de gobierno es que no encuentran su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), sino en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual delinea que el DF no es una entidad federativa, sino la sede de los poderes federales, por lo que carece de capacidades de descentralización y políticas. Esto es complicado, porque las delegaciones “carecen de recursos propios, son órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal (...) por lo tanto no tienen capacidad de generar recursos propios como los municipios. Esto resulta contradictorio puesto que, al ser el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía, debe cumplir con las mismas tareas de los municipios.” (Ziccardi,

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

2008: 134) Asimismo, las delegaciones administran de manera directa el servicio de seguridad pública, por lo que su labor depende del gobierno central y de las diferentes dependencias de la ciudad.

Si bien esta descripción es un antecedente, la realidad es que hoy están atravesando por un gran cambio puesto que la reforma política del Distrito Federal, que dio origen a la primera Constitución Política de la Ciudad de México (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2016), publicada el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, le ha dado a la ciudad la oportunidad de ser reconocida como una entidad federativa con una constitución propia y con la capacidad de reformar su régimen interno. Esto se refleja en la transformación de las delegaciones en alcaldías, las cuales además de contar con un alcalde como cabeza de la administración local, se compondrán también por un Concejo que tendrá facultades para incidir en temas de obra pública y desarrollo urbano, los servicios públicos, la movilidad, la rendición de cuentas y participación social, y la alcaldía digital. Asimismo, se contempla que se descentralicen diversas facultades que antes sólo correspondían al gobierno de la Ciudad, para que las autoridades superiores no intervengan en asuntos que pueden resolver las autoridades más cercanas a la ciudadanía, sino de manera solidaria y se prevén mecanismos para la asociatividad entre las diversas alcaldías.

Por otra parte, se encuentran los municipios los cuales encuentran su fundamento en el artículo 115 de la CPEUM, el cual establece que es la base de organización territorial de las entidades federativas y que “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.” (Cámara de Diputados, 2017) Asimismo, en su fracción III, dispone que son obligaciones para los municipios brindar servicios públicos de desarrollo urbano como son el alumbrado público, el cuidado de calles, parques, jardines y su equipamiento. Otra parte característica

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

de los municipios es la capacidad de crear mecanismos de intermunicipalidad “previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.” (Cámara de Diputados, 2017: 109) Esto ofrece una gran ventaja porque “el asociacionismo voluntario intermunicipal es una fórmula pactada de fines comunes, en la que libre y potestativamente los municipios que la crean, definen su participación en el financiamiento y en los órganos de gobierno.” (Santín del Río, 2002: 147-202)

b) Entidades federativas a través de órganos de coordinación

Existen diferentes órganos colegiados encargados de tratar temas de coordinación metropolitana en la ZMVM en los cuales se ve con mayor claridad el papel que desempeñan las entidades federativas. En este sentido, a continuación, se describirán dos de estas instancias: la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM) la cual fue un antecedente del Consejo de Desarrollo Metropolitano y el Fondo Metropolitano del Valle de México (FMVM).

En primer lugar, se puede destacar la conformación de la ya mencionada CECM conformada por el Estado de México, la Ciudad de México (antes D.F.) y el Estado de Hidalgo. Esta Comisión se creó en 1998 como el primer mecanismo de coordinación entre el Distrito Federal y el Estado de México con fundamento en lo establecido en el artículo 122 de la CPEUM (en aquel entonces apartado g) y el artículo 115 fracción VI que permite crear mecanismos de coordinación entre municipios con la Federación y el Distrito Federal. Fue hasta 2008 que el Estado de Hidalgo se incorporó a dicha Comisión.

De acuerdo con el primer convenio modificatorio de la Comisión, publicado en 2008 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2008: 5) ésta “tendrá un Pleno y estará presidida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Gobernador del Estado de México y el Gobernador del

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

Estado de Hidalgo, como titulares de la Presidencia Conjunta. El Pleno se integrará, además, con los titulares de las dependencias de las entidades federativas que a continuación se indican:

Tabla 1

Distrito Federal
La Secretaría de Gobierno
La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
La Secretaría del Medio Ambiente
La Secretaría de Obras y Servicios
La Secretaría de Transportes y Vialidad
La Secretaría de Seguridad Pública
La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
La Secretaría de Protección Civil
La Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental
Estado de México
La Secretaría General de Gobierno
La Secretaría de Desarrollo Urbano
La Secretaría de Comunicaciones
La Secretaría de Transporte
La Secretaría de Medio Ambiente
La Secretaría de Agua y Obra Pública
La Procuraduría General de Justicia
La Secretaría de Desarrollo Metropolitano
La Agencia de Seguridad Estatal.
La Dirección General de Protección Civil
Estado de Hidalgo
La Secretaría de Gobierno
La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional
La Secretaría de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos
La Secretaría de Seguridad Pública.
La Procuraduría General de Justicia.
La Representación del Gobierno del Estado de Hidalgo en el Distrito Federal”

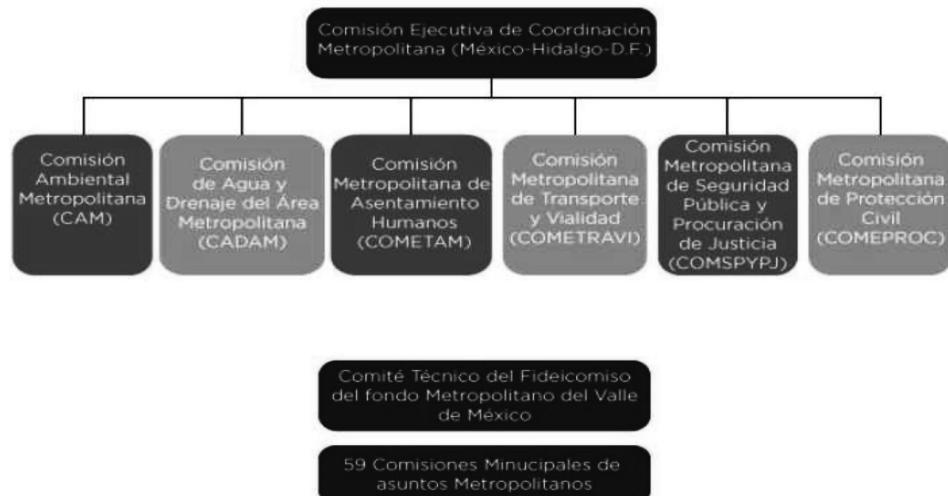
Fuente: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2008.

Asimismo, cuenta con un Consejo Técnico que funge como un órgano de consulta especializado y con un Secretariado Conjunto que es el medio de notificación de los acuerdos de la Comisión

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

para los municipios y demarcaciones del Distrito Federal. Si bien, esto sólo refleja su estructura interna y estructura de gobierno, la CECM también se divide en subcomisiones encargadas de diferentes labores las cuales se muestran en el Esquema 1.

Esquema 1. Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (México-Hidalgo-D.F.)



Fuente: Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México.

Cada subcomisión trata temas específicos y que son compartidos en la atención por parte de las diferentes instancias participantes. Cabe destacar de su composición el Comité Técnico del Fideicomiso del Metropolitano del Valle de México.

El FMVM es un mecanismo de coordinación creado en 2006 por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana y tiene como objetivo financiar “principalmente de proyectos vinculados a infraestructura vial y urbana, transporte público y movilidad e infraestructura hidráulica.” (Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, s.f.) Este fondo funge como un fideicomiso que se compone de recursos federales asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las diversas Zonas

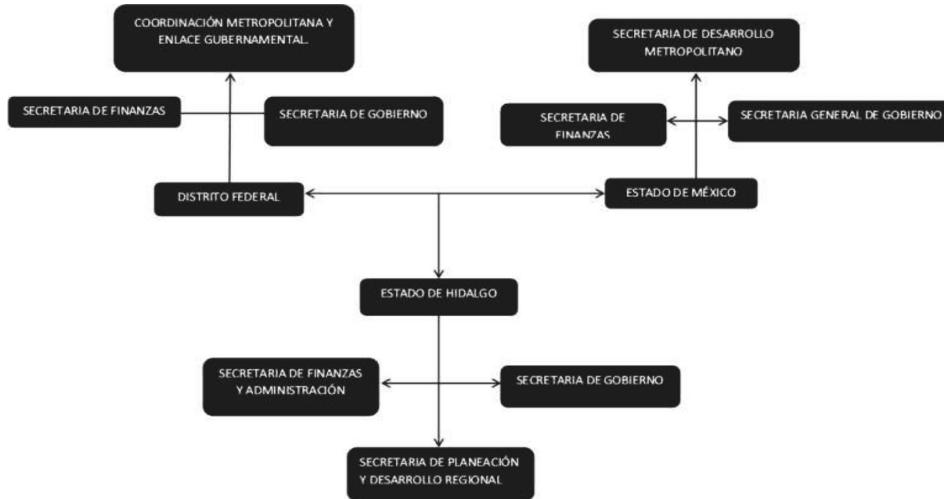
Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

Metropolitanas del país y forma parte del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas y se organiza a través de un Comité Técnico de la siguiente forma:

Esquema 2. Conformación del Fondo Metropolitano del Valle de México.



Fuente: Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México.

De acuerdo con las reglas de operación del FMVM, el Comité se integrará, como mínimo, por las instancias siguientes o sus equivalentes, por conducto de sus representantes, con voz y voto:

De las Entidades Federativas:

- a) Secretaría de Finanzas, quien presidirá el Comité;
- b) Secretaría de Gobierno;
- c) Secretaría de Planeación y Desarrollo;
- d) Secretaría de Desarrollo Social;
- e) Secretaría de Desarrollo Metropolitano, y
- f) El Secretario Técnico del Consejo.

De la Federación:

SEDATU (Subsecretaría competente). (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017)

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Como se puede ver, este Comité comprende un entramado más amplio de coordinación intergubernamental, por lo que la viabilidad de muchos procesos y decisiones a veces puede ser complicada ya que la convergencia de demasiados actores hace difusas las decisiones y líneas de acción entre participantes, por lo que la definición del CDMVM responde a crear una instancia de mayor autoridad para definir los objetivos a alcanzar en materia de desarrollo metropolitano.

c) El Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM)

Como resultado de la reforma política que convirtió al Distrito Federal en la ahora denominada Ciudad de México, la CPEUM realizó modificaciones en el artículo 122, Apartado C, el cual establece que “la Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, a través de un Consejo de Desarrollo Metropolitano” (Cámara de Diputados, 2017) Su naturaleza contempla una visión, de coordinación, desarrollo, participación y monitoreo de las diferentes instancias y comisiones se encargan de asuntos concurrentes entre entidades federativas y plantea entre sus diferentes objetivos dos actividades fundamentales: “la coordinación de políticas públicas metropolitanas y la implementación de los mecanismos de gobernanza metropolitana a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para asegurar la participación de los tres órdenes de gobierno;” (Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017)

Este Consejo, tiene como antecedente a la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, sin embargo, se distingue en su composición ya que el Consejo se compone por la titular de SEDATU, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el gobernador del Estado de México y el gobernador del Estado de Hidalgo y

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

se organiza a través de una presidencia conjunta. Asimismo, cuenta con un Secretariado Técnico Conjunto que se integra por:

Tabla 2

Gobierno Federal
Un representante de la Secretaría y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que recaerá en el titular de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial.
Un representante de la Secretaría y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que recaerá en el Director General de Coordinación Metropolitana.
Distrito Federal
Un representante de la Secretaría de Gobierno, que recaerá en su titular.
Un representante de la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental
Estado de México
Un representante de la Secretaría General de Gobierno, que recaerá en su titular.
Un representante de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, que recaerá en la Subsecretaría de Desarrollo
Estado de Hidalgo
Un representante de la Secretaría de Gobierno, que recaerá en su titular.
Un representante de la Unidad de Planeación y Prospectiva, que recaerá en la Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano.

Fuente: Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017

Cabe mencionar que cada representante podrá nombrar un suplente y que entre sus funciones están la de apoyar y dar seguimiento a las instrucciones y acuerdos que emanen del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y elaborará un reporte cuatrimestral y un informe de evaluación anual que deberá ser aprobado por el Consejo. (Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017) Por otra parte, las facultades del Consejo se enlistan en la Tabla 3, en donde, además, se hace su comparación con las funciones de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Tabla 3

Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana	Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México
1. Definir los temas de la Agenda Metropolitana; jerarquizar los asuntos prioritarios de ésta y participar en las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de los trabajos, planes, programas y acciones acordadas;	1. Emitir su Reglamento Interior
2. Dar seguimiento y evaluar en forma concurrente los programas, proyectos y acciones derivadas de la Agenda de Trabajo Metropolitana, y los que se determinen en el seno de las Comisiones Metropolitanas;	2. Establecer los mecanismos para incorporar la participación de los municipios y demarcaciones territoriales en el Consejo de Desarrollo Metropolitano;
3. Determinar criterios, sancionar, o aprobar los planes, programas y proyectos de carácter metropolitano, asumidos por las instancias ejecutivas, en un marco integral de equidad y respeto a la soberanía y el ámbito de competencia de las entidades involucradas;	3. Establecer de forma coordinada y concertada, las obras, acciones, proyectos, programas y servicios metropolitanos, con el fin de gestionar recursos para su ejecución;
4. Adoptar acuerdos de carácter general que fortalezcan a las Comisiones Metropolitanas instaladas o que se instalen en lo futuro, por conducto de los representantes de ambas entidades;	4. Vincular y hacer congruentes las tareas del Consejo con las tareas de planeación y programación del Fondo Metropolitano;
5. Con estricto apego a las disposiciones jurídicas de cada entidad, establecer las bases que permitan coordinar el desarrollo de las relaciones de colaboración entre los municipios de EL ESTADO y las demarcaciones de EL DISTRITO FEDERAL;	5. Integrar el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano para promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas de índole metropolitana;
6. Las demás necesarias para la realización de sus objetivos;	6. Promover el establecimiento del Instituto de Planeación Metropolitana del Valle de México;
	7. Definir los temas de la Agenda Metropolitana; jerarquizar los asuntos prioritarios de ésta y participar en las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de los trabajos, planes, programas y acciones acordadas;
	8. Dar seguimiento y evaluar en forma concurrente a los programas, proyectos y acciones derivadas de la Agenda de Trabajo Metropolitana, y los que se determinen en el seno de las Comisiones Metropolitanas;
	9. Revisar, y en su caso, presentar propuestas para la actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México;
	10. Determinar criterios, así como aprobar y evaluar los planes, programas y proyectos de carácter metropolitano, asumidos por las partes, en un marco integral de equidad y respeto a la soberanía y el ámbito de competencia de las entidades involucradas;
	11. Adoptar acuerdos de carácter general que fortalezcan a las Comisiones Metropolitanas instaladas o que se instalen en lo futuro, por conducto de los representantes de las partes;
	12. Con estricto apego a las disposiciones jurídicas de cada entidad, establecer las bases que permitan coordinar el desarrollo de las relaciones de colaboración entre los distintos órdenes de gobierno para una más eficaz gestión y administración metropolitana;
	13. Establecer un sistema geo-referenciado y homologado de información e indicadores sobre la Zona Metropolitana;
	14. Vincularse con otras zonas metropolitanas para el intercambio de estrategias en materia de planeación del territorio, y
	15. Las demás necesarias para la realización de sus objetivos.

Fuente: elaboración propia.

Los recuadros marcados en verde son aquellos en los que las facultades de ambas instancias se repiten o en todo caso se empalman, mientras que las amarillas muestran facultades similares, pero que son modificadas para el caso del Consejo, el cual no menciona la facultad de “sancionar” planes, programas y proyectos de carácter metropolitano, sino “evaluar”; además, el

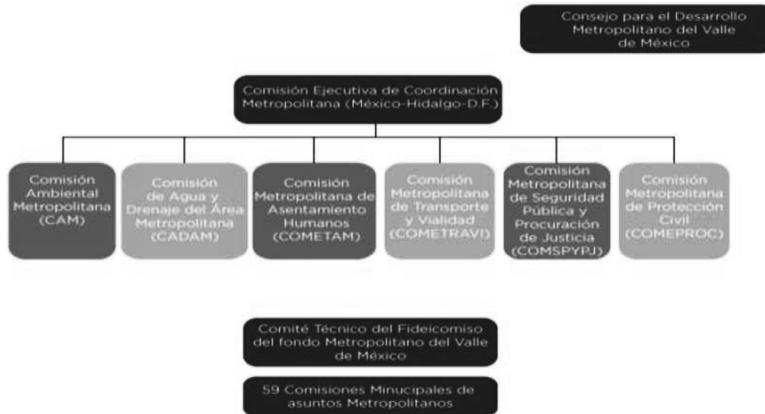
Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán
Christian M. Sánchez Jáuregui
(Compiladores)

segundo recuadro amarillo amplia las capacidades de establecer marcos de coordinación, ya que no se limita a las entidades de la ZMVM, sino a los diferentes órdenes de gobierno, por lo que contempla al orden federal en esta labor.

Por otra parte, cabe destacar algunas de las demás funciones del Consejo ya que pretende incorporar la participación de los municipios y demarcaciones territoriales, consolidar un Instituto de Planeación Metropolitana del Valle de México y crear un sistema de georreferenciación para generar indicadores sobre la zona metropolitana.

Viéndolo desde un panorama más amplio, la participación del Consejo queda mejor ilustrada en el Esquema 3, el cual muestra que el Consejo no se empalma jerárquicamente con las comisiones ya existentes de la CECM, sin embargo, sí concibe que “en dichas comisiones se integrará la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la materia o tema de que se trate, así como de representantes del Secretario Técnico Conjunto, con el fin de armonizar una visión metropolitana integral.” (Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017)

Esquema 3⁶⁹



Fuente: Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México.

⁶⁹ Cabe mencionar que la denominada Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad cambió su nombre por la de Comisión Metropolitana de Movilidad, por lo que actualmente esa Comisión es con la que trabaja el Consejo.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Además, en su convenio de instalación, el Consejo enlista dos comisiones más que anteriormente no se enlistan en el esquema anterior: la Comisión Metropolitana de Salud, y Comisión Metropolitana de Desarrollo Económico y Competitividad.

A. Retos del CMVM

i. Decisiones presupuestarias

La consolidación de este Consejo puede enfrentar obstáculos en torno a las relaciones intergubernamentales y mecanismos de coordinación en el tema de financiamiento y presupuesto, ya que la definición del gasto para el FMVM (el cual se enmarca como una labor de vinculación con el Consejo) se decide en una arena de las relaciones más “oculta” puesto que recae en los partidos políticos que componen la Cámara de Diputados a nivel federal, lo cual hace muy difícil medir la forma en que éstos interactúan ya que estos actores llegan a regirse por decisiones más discrecionales con lo que se puede deducir que el impacto de las decisiones interpartidistas tiene un gran peso que no recae en actividades propias de los Poderes Ejecutivos locales o del propio Consejo, por lo que muchas veces estos actores pasan a un segundo término como solucionadores de problemas por no ser parte de las discusiones legislativas.

Por lo tanto, se entiende que dentro de comisiones y grupos legislativos puede haber un intenso espacio de discusión y que las relaciones intergubernamentales se vuelven más complejas más allá del simple hecho de firmar un convenio puesto que implica la disputa por recursos públicos específicos para cierta entidad participante.

ii. Papel de las delegaciones/alcaldías y municipios

La participación de las demarcaciones territoriales y de los municipios tiene un papel de gestión importante, porque si bien ellos no forman parte directa del Consejo o de su Secretariado Técnico, es un logro que se esté contemplando la formación

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

de mecanismos de participación, sin embargo, corren el riesgo de ser afectados por las decisiones más que beneficiados porque cualquier proyecto de infraestructura urbana recae directamente en sus áreas jurisdiccionales, por lo que es importante definir cuál será la función de estas instancias en términos de implementación. ¿Serán realmente operadores de las obras o facilitadores? ¿En caso de imprevistos ellos serán actores secundarios o responsables de solucionar problemas de obra pública?

Con la reforma política de la Ciudad de México, aún no se define en términos concretos que tanta independencia tendrán las alcaldías para coordinarse con municipios conurbados y si las bases de coordinación las establecerán las demarcaciones o aún tendrán que pasar por revisión del gobierno de la ciudad, lo cual no deja en claro que tanta capacidad de gestión existirá para el desarrollo integral de los límites conurbados.

iii. Competencias concurrentes⁷⁰

Como se pudo ver en la tabla 3, el Consejo tiene tres facultades que se empalman con las de la CEDM, esto es preocupante porque distinguir la línea de autoridad en materia de desarrollo urbano puede hacer difusa la labor de coordinación y entorpecerla en lugar de hacerla eficiente. Asimismo, complica el ejercicio de rendición de cuentas vertical y horizontal, ya que al ser facultades compartidas no se sabe si una instancia está por encima de otra para sancionar posibles fallos en proyectos o en todo caso si los ciudadanos se dirigirán a ellos o los municipios y demarcaciones territoriales para exigir rendición de cuentas.

⁷⁰ En los sistemas federales existen tres tipos de funciones: 1. exclusivas, las cuales sólo son facultades de un orden de gobierno como el caso de la seguridad nacional a nivel federal; 2. Concurrentes, en las que dos órdenes o más tienen facultades en una misma materia lo cual se ilustra mejor con el caso de leyes generales y 3. residuales, las cuales se basan en los establecido en el artículo 124 de la Constitución. (Navarro, 2013)

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

B. Alcances

iv. Relaciones intergubernamentales

Reafirmando la idea de lo importante que es priorizar el tipo de actividades que puede realizar cada actor involucrado, así como los límites legales y de gestión que se presentan, es importante ahora analizar el tipo de relaciones intergubernamentales, las cuales son de carácter técnico, esto es, se basan en la “compatibilización del esfuerzo administrativo de los gobiernos; la compatibilización de la acción intergubernamental con el sistema de distribución de competencias; la resolución de necesidades de intercambio de información y la búsqueda del equilibrio en los programas de desarrollo regional y micro regional.” (Pontifes, 2002: 47-48)

En este sentido, al contar con miembros del gobierno federal y gobiernos estatales y concebir la participación de municipios y demarcaciones territoriales, están impulsando un esquema de coordinación denominado autoridad coordinada en el que se define claramente las competencias de los actores federales y estatales, mientras que los órdenes locales aún dependen de sus entidades federativas; sin embargo, es el primer paso para poder definir claros procesos de gobernanza urbana en el que la toma de decisiones se realiza en esquemas cada vez más horizontales y las instancias locales tiene la oportunidad de retroalimentar con experiencia e información la toma de decisiones dentro de un órgano colegiado para el desarrollo metropolitano.

v. Capacidades de gobernanza

Además de mayores capacidades de incidencia para los gobiernos locales, algo destacable es que el Consejo establece la creación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano para “promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas de índole metropolitana;” (Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017)

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

este mecanismo de consulta se basa en el artículo 36, fracción II de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, el cual establece que el Consejo Consultivo 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 que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida; (Cámara de Diputados, 2016)

En este sentido, la gobernanza tiene un papel vinculante en el que la opinión de los ciudadanos es sustentada por su capacidad organizativa y profesional, por lo que la capacidad de para definir la agenda metropolitana y el diseño de políticas territoriales y urbanas no se encierra en los esquemas de coordinación entre actores gubernamentales. Esto es importante porque la información que proporcionan los ciudadanos y su intervención pueden generar un contrapeso a la dimensión “oculta” de las RIG y cambiar el esquema de toma de decisiones discretionales por un esquema deliberativo que puede hacer más integral la visión de las políticas metropolitanas en las cuales los bienes y servicios del espacio público urbano deben ser de libre acceso para los usuarios y en la medida en que todos los actores necesarios se involucren, más accesibles serán los productos y resultados de las políticas metropolitanas.

Conclusiones

La gestión metropolitana se ha convertido en una labor de complejidad en la que la viabilidad de los programas y proyectos para resolver problemas públicos urbanos implica generar mecanismos de coordinación metropolitana entre instituciones y actores que puedan tener una capacidad de real de incidencia en la procuración del territorio que compone la ZMVM.

El papel de cuerpos colegiados es de suma importancia en la definición de políticas metropolitanas integrales, sin embargo,

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

su papel muchas veces puede ser difuso debido al amplio entramado de reglas, procesos y demandas que compone a cada comisión o consejo, por lo que muchas veces las facultades son concurrentes y eso dificulta más el marco jurisdiccional de acción entre instituciones. Asimismo, la factibilidad de la toma de decisiones dependerá en gran medida de la forma en la que son tomadas, puesto que en el caso de la política metropolitana, implica considerar a una gama de numerosos actores que tienen derecho a participar y a decidir qué tipo de ciudades y territorios quieren, por lo que los mecanismos de relaciones intergubernamentales y de coordinación no pueden ser ajenos a las propuestas e inquietudes de gobiernos locales y ciudadanos en la formulación de iniciativas urbanas.

En este sentido, la instalación del CDMVM es una oportunidad para definir esquemas de gobernanza urbana en los que haya posibilidad de contar con apoyo institucional de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como con la experiencia de los ciudadanos como principales usuarios y beneficiarios de la infraestructura urbana. Aún falta un largo camino de implementación para cumplir estos propósitos, sin embargo, eso puede ser un gran impulso para construir espacio urbano adecuado a las necesidades de una población tan amplia y diversa, así como a consolidar el desarrollo económico de la región.

Por lo que se está en un momento oportuno para consolidar una “comisión intergubernamental” con verdaderas capacidades de decisión que no se base en seguir una línea jerárquica del nivel federal o que sólo sea reducida a un órgano consulta. (Navarro, 2013)

En conclusión, lo anterior requiere de más y mejores esquemas de coproducción de iniciativas (Cabrero & Díaz, 2012), los cuales propician actividades de coordinación público-privada-sociales en la atención de programas y servicios regionales y locales, lo cual evidentemente requiere de un contexto jurídico-político que permita la permeabilidad de diversos actores

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

considerando sus capacidades organizativas y de intervención en el establecimiento de compromisos para generar un mejor desarrollo metropolitano.

Referencias

- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2016. *Constitución Política de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Distrito Federal: Diario Oficial de la Federación.
- Cabrero Mendoza, E. y. A. D. A., 2012. La acción local en periferias urbanas en México ¿Nuevas o viejas institucionalidades?. *Gestión y Política Pública*, Volumen Volumen tematico, pp. 83-129.
- Cámara de Diputados, 2016. *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados, 2017. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, 2017. *Diario Oficial de la Federación*. [En línea] Available at: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5498436&fecha=25/09/2017 [Último acceso: 3 Abril 2018].
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2012. *Catálogo del Sistema Urbano Nacional*. México: SEDESOL-SEGOB.
- Espejel M., J., 2013. *Los Fundamentos Político-Administrativos de la Gobernanza*. México: Fontamara.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2012. *Estado Mundial de la Infancia 2012: Niñas y Niños en un mundo urbano*, Nueva York: UNICEF.
- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2008. *Primer Convenio Modificatorio al Convenio por el que se crea la Comisión*

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.* Distrito Federal: Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Navarro, A., 2013. *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat.* México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2015. *Estudios territoriales de la OCDE. Valle de México, México. Síntesis del Estudio,* México: Secretariado General de la OCDE.
- Pontifex, A., 2002. Relaciones Intergubernamentales. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal,* Issue 65.
- Santín del Río, L., 2002. Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio. En: S. INDESOL, ed. *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado.* México: s.n.
- Satterthwaite, D., 2008. La transición a un mundo predominantemente urbano. Tendencias y fundamentos. *Medio Ambiente y Urbanización,* 68(1), pp. 3-32.
- Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México, s.f.. *Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado de México.* [En línea] Available at: http://sedemet.edomex.gob.mx/valle_mexico [Último acceso: 24 Abril 2018].
- Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, s.f.. *Fondo Metropolitano del Valle de México.* [En línea] Available at: <http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/Metropolitano/> [Último acceso: 24 Abril 2018].
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2017. *Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano.* [En línea] Available at: http://procesos.finanzas.cdmx.gob.mx/Metropolitano/docs/marco/reglas_operacion/2017/Reglas_de_Operacion_2017.pdf [Último acceso: 24 Abril 2018].
- Unikel, L. y. G. G., 1976. *El desarrollo urbano de México.* México: El Colegio de México.

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

Ziccardi, A., 2008. Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población*, 14(58), pp. 127-139.