



La Estrategia de Gobernanza Metropolitana del Estado de México: Impulso de Capacidades Institucionales para la Planeación del Desarrollo Metropolitano

Dr. Pablo Basáñez García.

Director General de Proyectos y Coordinación Metropolitana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México

Palabras clave:

Gobernanza metropolitana, capacidades institucionales, zona metropolitana, fenómeno metropolitano.

Key words:

Metropolitan governance, institutional capacities, metropolitan area, metropolitan phenomenon.

1. Introducción:

¿Cuál es la estrategia para la gobernanza metropolitana en el estado de México?

Desde principios del siglo XX en todo el mundo las ciudades empezaron a tomar un papel cada vez más relevante. Los cambios sociales, económicos, políticos y demográficos que trajo consigo este periodo propició que las urbes crecieran de forma significativa, tanto en población como en relevancia e importancia. De forma particular, el fenómeno metropolitano surgió en México en 1940, pero no fue hasta la década de 1970 que el Gobierno se dio a la tarea de regular la planificación urbana.

Sin embargo, no fue hasta la década de 2010 en que el cambio de paradigma en la atención de las metrópolis dotó a México de una visión integral y ordenada del desarrollo urbano. Anterior a esto, la falta de coordinación entre los actores públicos en las Ciudades arrojó a las ciudades a una crisis en al menos tres dimensiones significativas: económica, social y medioambiental.

Por lo que, la gobernanza metropolitana propone que los gobiernos Municipales, los grupos organizados y los residentes de una zona metropolitana sean corresponsables del funcionamiento y provisión de servicios públicos desde una perspectiva de conjunto que incluye la planeación y gestión del desarrollo metropolitano.

Dicho lo anterior, la planeación metropolitana se entiende como la intervención de lo político para atender el proceso de configuración socioespacial, resultado de la relación compleja entre la sociedad y el gobierno, así como las diversas formas y mecanismos de intervención para transformar áreas urbanas tradicionales que no sólo se limitan a restricciones, sino son una estrategia de acciones concertadas.

En este contexto, la Estrategia de Gobernanza Metropolitana del Estado de México se diseñó para promover el fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de los Municipios Metropolitanos (81 de 125) mediante la creación de los Institutos Municipales de Planeación y de los Consejos Consultivos de Ciudad. La Estrategia es implementada en coordinación con el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM). la cual tiene como objetivos:

- Impulsar las capacidades Institucionales de los Municipios Metropolitanos para la Gobernanza Metropolitana.
- Promover la creación de IMPLANes y el trabajo asociado en la RED IMPLAN.
- Difundir la Cultura Metropolitana.
- Gestionar la coordinación y el entendimiento metropolitano.
- Fomentar la Participación Ciudadana a través de los Consejos Consultivos de Ciudad.

2. Diagnóstico metropolitano del estado de México.

Como está previsto por la normativa desde el ámbito Constitucional, la planeación es una obligación de los gobiernos; sin importar su ámbito. Sin embargo, ésta representa una excelente oportunidad para el desarrollo del territorio, en la medida que se adopte esta herramienta como mecanismo metodológico y sistemático para establecer objetivos y metas de mediano y largo plazo.

Asimismo, la última reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece en el artículo 37 que los municipios y, en su caso, las Demarcaciones Territoriales, procurarán constituir e integrar un instituto metropolitano de planeación, crear sus institutos municipales de planeación y podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta Ley¹.

Planificar adecuadamente conlleva detectar oportunamente las necesidades, oportunidades y carencias de la población para hacerles frente y resolverlas, además de plantearse el rumbo de la administración pública, visualizar el futuro deseado y construir a partir del presente las acciones necesarias para lograrlo.

Aunado a esto, al proceso de planeación se le debe incorporar una visión prospectiva, que implica no sólo diseñar acciones para solventar los problemas actuales sino generar acciones para alcanzar un estado futuro deseado. Es decir, la planeación debe verse como una fase creativa y propositiva, generadora de cambios para alcanzar escenarios futuros y deseados, donde se genere la capacidad de prever eventualidades y contar con elementos para enfrentarlos, se promuevan esquemas de participación, coordinación y concertación, se vigile el cumplimiento del marco jurídico y se establezca la congruencia con la planeación nacional y estatal.

Para Tomas Miklos:

Planear implica decidir, en el presente, las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos previamente establecidos. De acuerdo con ello, la planeación puede definirse como un proceso anticipatorio de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados².

En este sentido, la planeación es un proceso anticipatorio a la toma de decisiones, acciones a desarrollar y asignación explícita de recursos mediante un proceso de reflexión sobre qué hacer para pasar de un presente conocido a un futuro deseado, para lo cual se establece un curso de acción sistemático y ordenado, con esfuerzos creativos constantes para asimilar los cambios en la coyuntura.

¹ Poder Ejecutivo Federal. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Diario Oficial de la Federación, México, 1 junio de 2021.

² Miklos, Tomas (1998), Criterios Básicos de Planeación. México, Instituto Federal Electoral. Serie: Cuadernos de Orientación Metodológica núm. 1,

Para el Estado de México, la planeación es una herramienta aprovechable para legitimar las acciones de gobierno, proveer de certidumbre a su población y establecer las bases de su desarrollo. No debe dejarse a la planeación como una obligación de ley, sino como la oportunidad de vislumbrar el futuro deseado. La planeación permite:

- Satisfacer las necesidades sociales.
- Promover el desarrollo integral de la comunidad.
- Procurar el desarrollo de todas las comunidades del municipio.
- Programar y priorizar las acciones de gobierno a fin de dar racionalidad al proceso.
- Orientar los recursos económicos de la sociedad para el desarrollo de actividades productivas.
- Promover la obtención de recursos necesarios y la realización de acciones para el desarrollo económico y social del municipio³.

Sin embargo, la situación de los Municipios mexiquenses refleja que no existen Institutos Municipales de Planeación, ni siquiera en aquellos con la categoría de Ciudad; lo que establece una clara debilidad institucional, y a la vez un área de oportunidad para el fortalecimiento municipal desde lo local, la cooperación intergubernamental y el desarrollo regional.

2.1. La Declaratoria de Zonas Metropolitanas del Estado de México.

El contexto Metropolitano en México indica que en el territorio Nacional existen 74 Zonas Metropolitanas, integradas por 401 Municipios y 16 Demarcaciones Territoriales las cuales albergan cerca de 85.2 millones de mexicanos, donde se produce el 75% del PIB nacional.

³ Morales Gómez, J. M. (2001) La Planeación del Desarrollo Municipal. México. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). serie: Manuales para la Gerencia Municipal, 3.

Ilustración 1.- Zonas Metropolitanas de México, 2015



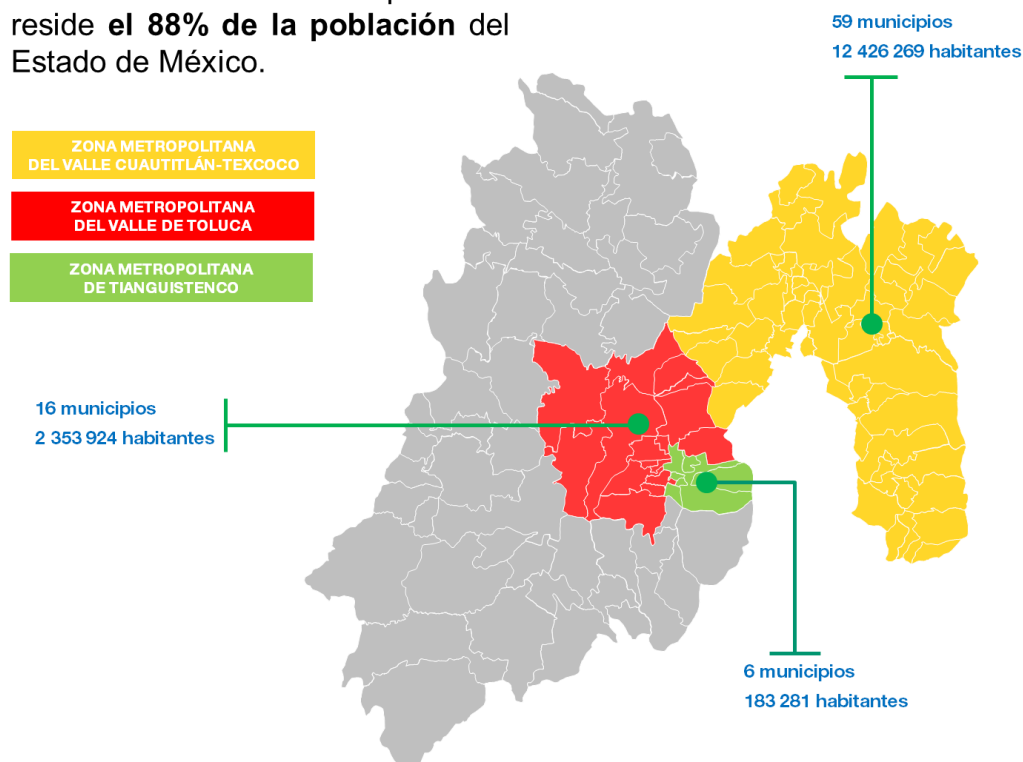
En el Estado de México, la población urbana equivale al 87% y se asienta en 81 municipios de la Entidad. Se entiende como Zona Metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También, se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y políticas urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión (Consejo Estatal de Población)

Con base en la Encuesta Intercensal 2015 y el Marco Geoestadístico 2016 del INEGI, y considerando tanto las definiciones y criterios establecidos en el Capítulo I del documento Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015, como las proyecciones de la población de las localidades 2010-2030 del Consejo Nacional de Población (CONAPO), se desarrolló al ejercicio de la delimitación de las zonas metropolitanas de México, con el propósito de identificar, en una primera fase, el universo de zonas metropolitanas por delimitar, y en la segunda, las unidades político-administrativas demarcaciones territoriales y municipios que integran cada una de ellas.

Actualmente el Estado de México cuenta con tres zonas metropolitanas, integrando una superficie de 9,008 km del territorio de la Entidad, el 27.88% de su población, 81 municipios y 395 localidades.

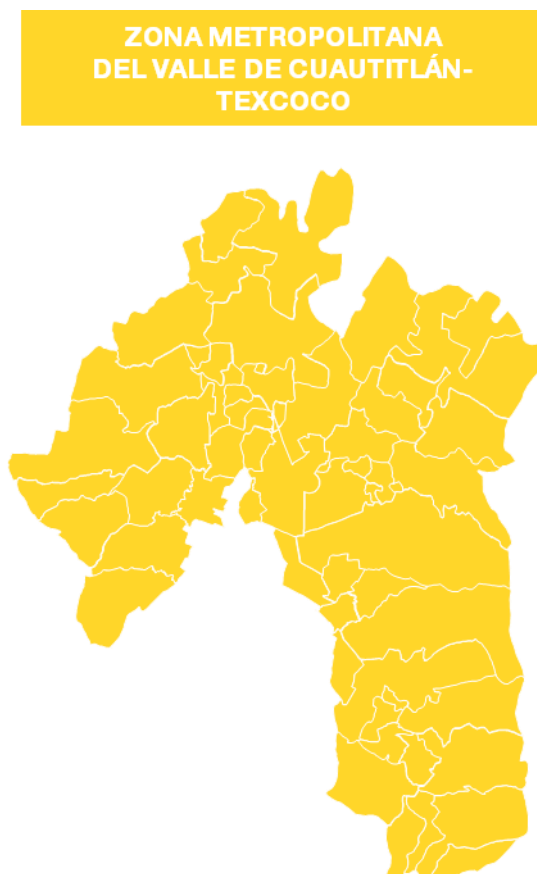
Ilustración 2.- Zonas Metropolitanas del Estado de México

En estas tres zonas metropolitanas reside **el 88% de la población** del Estado de México.



1.1.1.- Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán – Texcoco.

Ilustración 3.- Zona Metropolitana del Valle de Cuautitlán- Texcoco



Declarada mediante el Decreto No. 14 publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México de fecha 19 de noviembre de 2009. La integran 59 municipios y 257 localidades, con una superficie total de 6,294 km, su población en el 2020 era de 12, 426, 269 habitantes lo que representa el 73.12% de la población estatal

Cabe destacar que, en conjunto con la Ciudad de México y el Estado de Hidalgo, forman la Zona Metropolitana del Valle de México, la zona metropolitana más poblada de nuestro país.

Tabla 1.- Municipios integrantes de la Zona Metropolitana del Valle de Cuautitlán- Texcoco

VALLE DE CUAUTITLÁN-TEXCOCO		Municipio	Habitantes 2020
1	Acolman	171,507	
2	Amecameca	53,441	
3	Apaxco	31,898	
4	Atenco	75,489	
5	Atizapán de Zaragoza	523,674	
6	Atlautla	31,900	
7	Axapusco	29,128	
8	Ayapango	10,053	
9	Chalco	400,057	
10	Chiautla	30,045	
11	Chicoloapan	200,750	
12	Chiconcuac	27,692	
13	Chimalhuacán	705,193	
14	Coacalco de Berriozábal	293,444	
15	Cocotitlán	15,107	
16	Coyotepec	40,885	
17	Cuautitlán	178,847	
18	Cuautitlán Izcalli	555,163	
19	Ecatepec de Morelos	1,645,352	
20	Ecatzingo	10,827	
21	Huehuetoca	163,244	
22	Hueyopxtla	46,757	
23	Huixquilucan	284,965	
24	Isidro Fabela	11,929	
25	Ixtapaluca	542,211	
26	Jaltenco	28,217	
27	Jilotzingo	19,877	
28	Juchitepec	27,116	
29	La Paz	304,088	
30	Melchor Ocampo	61,220	
31	Naucalpan de Juárez	834,434	
32	Nextlalpan	57,082	
33	Nezahualcóyotl	1,077,208	
34	Nicolás Romero	430,601	
35	Nopaltepec	10,351	
36	Otumba	36,331	
37	Ozumba	30,785	
38	Papalotla	4,862	
39	San Martín de las Pirámides	29,182	
40	Tecámac	547,503	
41	Temamatla	14,130	
42	Temascalapa	43,593	
43	Tenango del Aire	11,359	
44	Teoloyucan	65,459	
45	Teotihuacán	58,507	
46	Tepetlaoxtoc	32,564	
47	Tepetlaxpa	20,500	
48	Tepotzotlán	103,696	
49	Tequixquiac	39,489	
50	Texcoco	277,562	
51	Tezoyuca	47,044	
52	Tlalmanalco	49,196	
53	Tlalnepantla de Baz	672,202	
54	Tonanitla	14,883	
55	Tultepec	157,645	
56	Tultitlán	516,341	
57	Valle de Chalco Solidaridad	391,731	
58	Villa del Carbón	51,498	
59	Zumpango	280,455	

1.1.2.- Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

Ilustración 4.- Zona Metropolitana del Valle de Toluca

**ZONA METROPOLITANA
DEL VALLE DE TOLUCA**



Declarada en el Decreto No. 13 publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del 19 de noviembre de 2009, y la reforma del Artículo Primero publicada en el Decreto No. 159, del 25 de noviembre de 2016. Quedando conformada por 16 municipios y 126 localidades, con una superficie de 2,410 km su población total para el 2020 era de 2,353,924 habitantes lo que representa el 13.85% de la población estatal.

Tabla 2.- Municipios Integrantes de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca

ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA		
	Municipio	Habitantes 2020
1	Almoloya de Juárez	174,587
2	Calimaya	68,489
3	Chapultepec	12,772
4	Lerma	170,327
5	Metepec	242,307
6	Mexicaltzingo	13,807
7	Ocoyoacac	72,103
8	Otzolotepec	88,783
9	Rayón	15,972
10	San Antonio la Isla	31,962
11	San Mateo Atenco	97,418
12	Temoaya	105,766
13	Tenango del Valle	90,518
14	Toluca	910,608
15	Xonacatlán	54,633
16	Zinacantepec	203,872

1.1.3.- Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco.**Ilustración 5.- Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco**

**ZONA METROPOLITANA
DE SANTIAGO TIANGUISTENCO**



Declarada por medio del Decreto No. 159 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México de fecha 25 de noviembre de 2016. Se integra por seis municipios y 12 localidades, cuya superficie es de 304 km y donde se concentraban en el 2020, 183,261 habitantes lo que representaba el 1.07% de la población estatal.

Tabla 3.- Municipios integrantes de la Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco.

ZONA METROPOLITANA DE SANTIAGO TIANGUISTENCO		
	Municipio	Habitantes 2020
1	Almoloya del Río	12,694
2	Atizapán	12,984
3	Capulhuac	36,921
4	Texcalyacac	5,736
5	Tianguistenco	84,259
6	Xalatlaco	30,687

1.2.- Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.

La herramienta para concretar la planeación estatal es la elaboración de un documento metodológico que contemple la estructura de la planificación con visión de futuro, como fue mencionado en el capítulo anterior. La planeación es un proceso que permite visualizar el futuro deseado y detona los proyectos y acciones necesarias para alcanzarlo, por lo cual debe tener siempre presente la dirección, contexto y método para alcanzarlo⁴.

Además de la información estadística y geográfica, es necesario incluir la participación social, tanto en el carácter individual como con los grupos organizados, académicos, industriales, políticos y civiles; mismas que permitirán incorporar las necesidades, intereses y aspiraciones de la población, abriendo espacios para definir su participación y compromiso a la vez que se genera un principio de pertenencia y apropiación al Plan por parte de éstos, así como el grado de corresponsabilidad al que estarán sujetos. La participación de la ciudadanía se da a través de la información recopilada durante la campaña y los foros de consulta, que permiten a los ciudadanos expresar sus propuestas y demandas.

Las áreas encargadas de la planeación tienen la capacidad de modificar el diseño de actividades que no logren la consecución de objetivos, las áreas de finanzas la de redistribuir mejor el gasto a las acciones que ofrezcan los mejores resultados y las áreas de contraloría tienen la obligación de observar las faltas normativas y administrativas que impidan el uso eficiente y transparente de los recursos.

El Plan de Desarrollo del Estado de México recoge el trabajo conjunto que, de manera coordinada a través de los mecanismos e instrumentos de participación social previstos por las leyes aplicables, realizaron el Gobierno del Estado, los Ayuntamientos y los principales sectores de la sociedad. Este documento incluye objetivos, estrategias y líneas de acción encaminadas a la planeación, regulación y ejecución adecuada en los diferentes pilares que buscan hacer del Estado de México una entidad en el que de manera ordenada y transparente se cumpla con los principales objetivos que, en materia social, económica, territorial, de seguridad y de gobernabilidad se han trazado.

⁴ Milkos, Thomas; *Óp. cit.*

Se encuentra compuesto por cuatro pilares: Social, Económico, Territorial, Seguridad; y tres Ejes Transversales: Igualdad de Género, Gobierno Capaz y Responsable y Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno. Destaca que “la Metodología, elaborada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sustenta el proceso de planeación en un horizonte de corto, mediano y largo plazo, estableciendo como marco de referencia la Agenda 2030 de Naciones Unidas, además de la Gestión por Resultados para el Desarrollo que promueve una visión dinámica, flexible y a la altura de los retos y oportunidades de la entidad.

Así, “un elemento importante para sentar bases técnicas sólidas en materia de planeación del desarrollo y vinculación del PDEM 2017- 2023 con los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), fue la firma del Convenio de Cooperación Técnica con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que coloca al Estado de México a la vanguardia del desarrollo nacional”⁵.

1.3.- ODS y Nueva Agenda Urbana

En el marco de los acuerdos globales en 2015 en favor de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, varios gobiernos locales de todo el mundo junto a distintas redes de ciudades iberoamericanas (CIDEU, UCCI, UCLG1, entre otras) comprometidos con un modelo de desarrollo urbano y territorial sostenible e integrado, consideraron que la Agenda 2030 es una oportunidad para impulsar una transformación de los modelos de desarrollo local hacia otros más equitativos y sostenibles. Por ende, trabajan en adaptar sus políticas y modelos de ciudad a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los postulados de la Nueva Agenda Urbana (NAU), acordada en Hábitat III, en 2016.

La importancia de los ODS y la NAU radica en que aportan un marco común relacionado con la comunidad global y adecuado a los gobiernos locales para el desarrollo urbano y territorial sostenible e integrado, y a la vez movilizan recursos financieros nacionales e internacionales para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible desde las ciudades.

En este contexto, se plantean los desafíos que enfrentarán las ciudades y se propone una serie de valores basados en lo que se denomina localización de los ODS y la NAU, en un sentido de adaptación y apropiación de estos objetivos de desarrollo y de la Nueva Agenda 2030, desde una perspectiva urbana territorial, pero entendiendo la integración e interconexión del modelo con otras dimensiones del desarrollo: social, económica, medioambiental, cultural y de gobernanza.

1.4.- Coordinación metropolitana

Derivado de la relativa juventud de la legislación en materia meramente metropolitana en México, los esfuerzos por institucionalizar la coordinación metropolitana se dieron principalmente en forma de convenios. Ejemplo de esto se encuentra en la Zona Metropolitana del Valle de México, donde el amplio crecimiento de la capital provocó que en la década de los 60 la mancha urbana adyacente a la ciudad se incrementara. La población asentada en este territorio creó una fuerte presión en los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

⁵ Poder Ejecutivo del Estado de México. Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023. 2017.

De esta forma, el primer intento de coordinación metropolitana fue la *Comisión de Conurbación del Centro del País* en 1982 por parte del Gobierno Federal (D.O.F, 02/12/1982). Sin embargo, la propia comisión reconoció en 1988 que sus objetivos nunca se alcanzaron por falta de cooperación de los integrantes⁶. Posteriormente se instauró en Consejo de Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México, el cual fue encabezado por los titulares de ambos gobiernos y estructurado por comisiones de trabajo específicas. Sin embargo, este órgano también fracasó y dejó sus actividades de coordinación a los seis meses de crearse, en 1988⁷.

El fracaso de estas instancias se debió principalmente a dos razones: en primer lugar, por la falta de voluntad política de sus integrantes, y en segundo por la rigidez de su funcionamiento, ya que pretendían coordinar acciones tan distintas como puede ser agua y seguridad pública, bajo un mismo esquema de operación⁸.

Actualmente en el ámbito Federal, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano da vida al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano con base en el Artículo 14; el cual establece que el Consejo es una instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la SEDATU, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia territorial; no limitada al fenómeno urbano o metropolitano, sino viendo al territorio como un gran sistema regional integral e interdependiente.

Este Consejo tiene el poder decisorio sobre la estrategia Nacional de Ordenamiento territorial al ser un órgano consultivo capaz de proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones que la SEDATU formule en materia de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano; así como opinar sobre los convenios de las Zonas Metropolitanas y proponer los cambios estructurales necesarios en materia⁹.

En los ámbitos municipal y estatal, para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación, conforme al Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, las Entidades Federativas y los Municipios, de acuerdo a lo que señala el Artículo 19 de la citada Ley, tienen la facultad de formular:

- I. Los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
- II. Las Comisiones Metropolitanas y de Conurbaciones, y
- III. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda de ser necesarios.

Además, los consejos deben impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas a que

⁶ Aguirre Cárdenas B.A. (1992) Mecanismos de Coordinación y Concentración Metropolitana. *Revista de Administración Pública*, (83), 75-79.

⁷ *Ídem*.

⁸ *Ídem*.

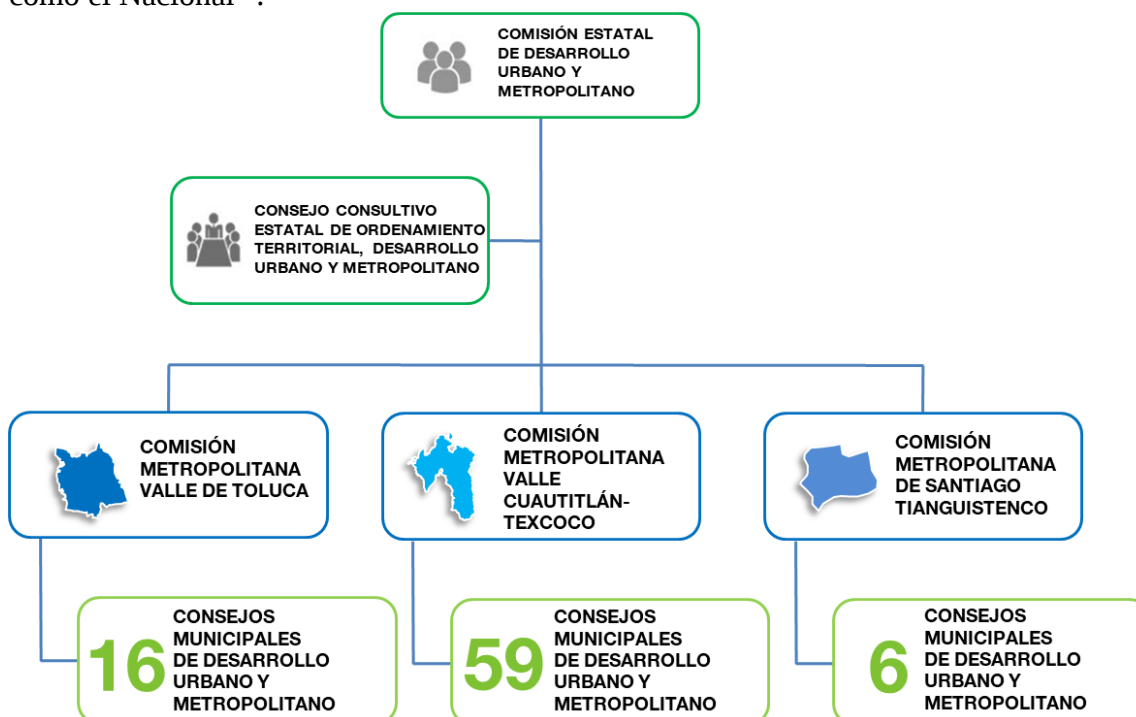
⁹ Poder Ejecutivo Federal. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. *Óp. cit.*

se refiere la fracción anterior; así como apoyar a las autoridades en la promoción, difusión y cumplimiento de los planes y programas de la materia.

De forma sustancial, estos consejos tienen la potestad de 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 relacionados con el desarrollo de las Metrópolis. Esto abre oportunidades no solo al desarrollo de infraestructura metropolitana, sino al impulso de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la implementación de programas y la evaluación de resultados; promoviendo así no solo la economía, sino el arraigo con la ciudadanía.

1.5.- Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.

En el Estado de México, recientemente, se instaló el Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, el cual está alineado con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial del Estado de México, y se estructura de la siguiente forma, en coordinación con autoridades locales y Federales para cumplir con los objetivos de los Planes de Desarrollo Urbano, tanto el Estatal como el Nacional¹⁰.



¹⁰ Basáñez García, P (abril, 2018b). *Ciudades Fuertes. Prosperidad Urbana y desarrollo Metropolitano del Valle de México*. Conferencia. Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano, Facultad de Estudios Superiores Acatlán. México.

2.- LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO: LA ESTRATEGIA DE GOBERNANZA METROPOLITANA.

La Estrategia de Gobernanza Metropolitana es una suma de esfuerzos entre los sectores público, privado y social, y se erige para impulsar el desarrollo mediante la construcción de nuevas capacidades institucionales para la planeación en las zonas metropolitanas y los municipios que las integran, con el propósito de hacer tangibles asuntos de interés concurrente, mismos que tienen soporte y fundamento en el marco jurídico general y local.

2.1.- Objetivo de la Estrategia.

La Estrategia de Gobernanza Metropolitana busca colocar a las personas en el centro de la Agenda Metropolitana y el ejercicio de su Derecho a la Ciudad establecido en el Artículo 5 de la Constitución Política del Estado de México.

Impacta en su primera etapa a 16 municipios metropolitanos donde habitan cerca del 50% de los mexiquenses, se generan 1 de cada 3 empleos, hay 60% de las empresas y se reporta el 70% del PIB.

A través de la Estrategia de Gobernanza Metropolitana se busca aprovechar las ventanas de oportunidad de proyectos de infraestructura de alto impacto y detonar nuevas competencias económicas en el territorio

Su objetivo es Generar nuevas capacidades institucionales para la planeación del desarrollo metropolitano y sostenible en las tres zonas metropolitanas del Estado de México y los municipios que las integran.

2.2.- Importancia de la Estrategia.

La ejecución de la Estrategia ayuda a mejorar la productividad y el crecimiento económico, al incorporar la planeación del desarrollo en el esquema metropolitano; así, planificar y tomar decisiones de manera efectiva para la coordinación de servicios, así como la distribución de forma justa de los costos, tanto materiales como inmateriales de la Coordinación Metropolitana.

2.3.- Componentes y Acciones.

Algunas figuras ya existentes se encuentran en forma de Institutos Municipales de Planeación (IMPLANes). Los IMPLANes son Instituciones que hacen planificación estratégica para la sociedad y gobierno en todos sus ámbitos, Federal, Estatal y Municipal, comulgando un proyecto de ciudad común para generar objetivos a largo plazo y con más amplias posibilidades de ser cumplidos.

Así, los Institutos de Planeación se conciben como el espacio técnico que ayuda a orientar las decisiones con información concreta. Su naturaleza se caracteriza como

Institución técnica reconocida en donde no recaen los intereses políticos ni de grupo para responder a cada cuestionamiento y problemática local con enfoques metropolitanos.

3.- FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA.

En México, cerca del 80% de la población vive en zonas urbanas, lo que confirma que las Ciudades son lugares de concurrencia y convivencia social. Por ello los tomadores de decisiones deben atender los retos importantes que permitan elevar la calidad de vida; revertir la inequidad social, espacial y económica; regenerar el espacio público y apostar por la movilidad sustentable, además de mayor cobertura en la provisión de los servicios públicos, en suma: hacer de la planeación el instrumento punta de lanza de la gobernanza metropolitana.

Las Capacidades Institucionales son las facultades para el fortalecimiento municipal y se abordan en el contexto más amplio de la habilidad de los Municipios para solucionar los problemas públicos, administrando los recursos de manera equitativa y con transparencia para alcanzar sus objetivos de manera sostenible.

Las capacidades institucionales están estrechamente relacionadas con la gobernanza, lo que significa promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y social, que coadyuven al bien común, principalmente para generar las condiciones de competitividad y el cumplimiento de objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo y lo concerniente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

3.1.- Agenda Metropolitana.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Metropolitano son instancias permanentes de participación interinstitucional y de Gobernanza Metropolitana integrantes del Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, encabezados por los presidentes Municipales; estos son los encargados de realizar, aprobar y ejecutar la Agenda Metropolitana

La Agenda Metropolitana es un instrumento de política pública en el que se establecieron, a través de metodologías participativas con los funcionarios municipales nombrados por los presidentes Municipales, los temas prioritarios metropolitanos y regionales.

La SEDATU ha emitido una metodología para el diseño de agendas metropolitanas a través de los programas metropolitanos, actualmente se trabaja en el Programa Metropolitano del Valle de Toluca con los 16 municipios que conforman la Zona Metropolitana.

A la fecha, se cuenta con 67 Consejos instalados con aprobación de los ayuntamientos y con acta de cabildo, 14 Consejos están en proceso de aprobación e instalación y se cuenta con la aprobación de cabildo de las agendas Metropolitanas en 54 municipios.

3.3.- Observatorios Metropolitanos.

Como parte de las acciones a favor de la Gobernanza Metropolitana, se ha propuesto la integración de los Observatorios Metropolitanos Mexiquenses, con lo cual se busca que las capacidades institucionales y de gobernanza metropolitana en las tres Zonas Metropolitanas en el Estado se vean fortalecidas con el trabajo conjunto de los Gobiernos Municipales, las Instituciones Educativas, los Especialistas en la Materia, la Iniciativa Privada y del Sector Social, con el objetivo de ser un espacio de análisis permanente e intercambio de ideas hacia la construcción de propuestas de solución creativas para el Desarrollo Sostenible de las tres Zonas Metropolitanas.

Los Observatorios Metropolitanos Mexiquenses para el Desarrollo Sostenible se sustentan en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), con base en los artículos 92, 93, 99 y 100.

Esta iniciativa tiene como objetivo impulsar y difundir los valores, principios de identidad y cultura metropolitana para generar mayor sentido de pertenencia de la ciudadanía y garantizar su derecho a la ciudad, aprovechando la presentación de propuestas que sumen o coadyuven a mejorar la calidad de vida en las metrópolis mexiquenses.

Para tener una actuación con visión integral y multisectorial, se propone de manera enunciativa, mas no limitativa, las temáticas siguientes para los talleres de participación de los Observatorios Metropolitanos Mexiquenses:

- 1.- **La transformación del espacio público e integración comunitaria;** a través de Iniciativas de regeneración del espacio público como constructores de capital social para el uso y disfrute colectivo, potencializar las experiencias, generar identidad, sentido de pertenencia, mayor inclusión y cohesión social
- 2.- **Vivienda adecuada y asequible;** por medio de Iniciativas para impulsar y garantizar el derecho a la vivienda con servicios adecuados, el derecho al espacio público, el derecho a la infraestructura y el transporte, así como disminuir la brecha digital y estandarizar la normatividad para edificar vivienda asequible.
- 3.- **Movilidad urbana sostenible.** Impulsar propuestas de soluciones orientadas a un modelo de movilidad sostenible, que privilegie la movilidad activa, ciudades en 15 minutos, incluyentes y seguras, con transporte público eficiente y funcionalidad de las zonas metropolitanas.
- 4.- **Infraestructura y equipamiento.** Iniciativas orientadas la calidad de vida con una mejor educación, servicios de salud, agua, energía y transporte con inversión pública y Asociaciones Público-Privadas, factores para el acceso a una mejor infraestructura y servicios.
- 5.- **Sostenibilidad ambiental, economía verde y resiliencia.** Iniciativas para *transversalizar* la sostenibilidad ambiental y la economía verde, además de diseñar mecanismos para crear capacidades y mitigar riesgos a través de alerta temprana ante contingencias por desastres naturales y pandemias.

6.- Desarrollo económico productividad y competitividad. Potenciar las vocaciones de desarrollo económico, impulsen agrupamientos, cadenas productivas y centros logísticos, mejorar la productividad, competitividad, idear mecanismos para generar plusvalía equitativa y mejores empleos.

7.- Gobierno digital. Impulsar el gobierno digital para democratizar el acceso a los servicios, promover la transparencia, rendición de cuentas, combatir la corrupción, y que la gente se sienta cercana al gobierno.

3.4.- Programas Metropolitanos.

Los Programas Metropolitanos son instrumentos técnicos con una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo, que contribuyen al desarrollo de un modelo de ordenamiento territorial de las Zonas Metropolitanas. Son concebidos como un instrumento de política pública que contribuirá al Ordenamiento Territorial, Urbano y Regional, además de ser un referente para la inversión y la planeación local con incidencia directa en la Zona.

Como instrumento técnico, los Programas contarán con una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo, la cual como se ha constatado en los Foros garantiza un marco de Gobernanza Metropolitana, por lo que a través de él se deberá:

1. Identificar la vocación territorial de la zona.
2. Desarrollar un modelo de ordenamiento territorial.
3. Trazar las estrategias para mejorar la movilidad urbana, el desarrollo de infraestructura, las áreas naturales protegidas y la consideración de riesgos ambientales.
4. Identificar la vulnerabilidad para implementar acciones de adaptación, sustentabilidad y resiliencia, entre otras.

Para ser parte de esta nueva cotidianidad, se ha hecho necesario reflexionar sobre los nuevos desafíos que el contexto global y el local están demandando para generar certidumbre y confianza.

Reafirmamos que solo a través del entendimiento, la coordinación y la colaboración se pueden hacer efectivas las acciones que se deriven del Programa Metropolitano, mismas que estamos ciertos deben ser transversales, e involucrar a los actores representativos de los sectores social y privado, así como de las instituciones de educación superior como aliadas de la estrategia.

3.5.- El Modelo de Gobernanza Metropolitana.

La discusión teórica sobre la Gobernanza Metropolitana es amplia. Se puede apuntar que ésta es una nueva forma de gestionar el territorio coordinadamente entre los sectores público, privado y social para impulsar el ordenamiento urbano, dar consistencia al crecimiento económico, procurar el desarrollo sustentable y generar las condiciones para elevar la competitividad de las ciudades que integran las metrópolis¹¹.

Debido a su naturaleza política, donde se ven reflejados los intereses de todos los involucrados en el territorio metropolitano, la gobernanza metropolitana implica la concertación, coordinación y la colaboración entre actores públicos, sociales y privados, la actuación de distintas ciudades y órdenes de gobierno para lograr el desarrollo en las ciudades.

Para garantizar la Gobernanza metropolitana la Federación, el Estado de México y los Municipios en las Zonas Metropolitanas deberán de coordinarse a través de los mecanismos que se convengan, participando con voz y voto en los Consejos, Comités e Institutos de Planeación de las Zonas Metropolitanas que se integren.

Cuatro son los elementos que constituyen el Modelo de la ONU-Hábitat:

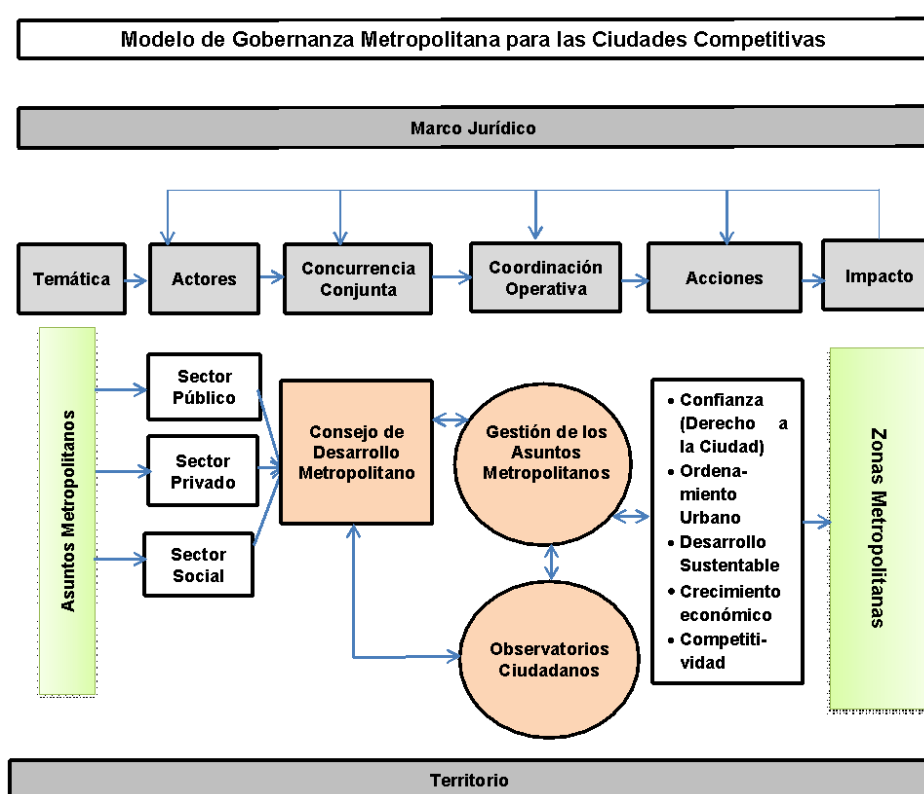
1. **Institucionalidad.** Para modificar el actual proceso de Gobernanza hacia uno con mayor sentido público y metropolitano es necesario crear los canales institucionales que den cauce a un fluido proceso de la política. Esto se logra con un marco legal apropiado que reconozca la dimensión metropolitana, acompañado de un conjunto de organismos metropolitanos que sirvan como arenas políticas abiertas a fomentar la discusión de este tipo de políticas metropolitanas. [1]
2. **Planeación.** Para organizar las acciones del Estado en torno a problemas metropolitanos es necesario abrir espacios técnicos y especializados en los temas que se buscan atender. Los temas públicos, una vez desahogados en las arenas políticas metropolitanas, requieren de un cuerpo organizacional capaz de implementar el mandato político y de diseñar políticas basadas en evidencia, con las características necesarias para dar seguimiento al desempeño de la política y su posterior evaluación. [2]
3. **Finanzas.** Para financiar las acciones metropolitanas es necesario crear los mecanismos formales que permitan identificar un ciclo presupuestal específico para las políticas metropolitanas, un ciclo de gestión del gasto público metropolitano. Ello requiere un marco legal y de rutinas organizacionales nuevas e independientes que permitan a los cuerpos metropolitanos asegurar una parte de los presupuestos de los diversos gobiernos municipales, estatales y federales para financiar políticas metropolitanas.
4. **Monitoreo.** Para promover entre la ciudadanía de dimensiones metropolitanas la rendición de cuentas de las entidades metropolitanas, será necesario crear espacios

¹¹ Basáñez García, P. (2018a). *Gobernanza Metropolitana: Fundamentos e Instrumentos para las Ciudades Competitivas*. (Tesis doctoral inédita). Universidad Anáhuac, México.

de difusión y deliberación abierta y pública sobre el desempeño de las empresas metropolitanas y la eficacia de sus iniciativas (Meza, 2016).

En el Modelo de Gobernanza Metropolitana que se propone para las ciudades que integran las Zonas Metropolitanas de México, se presenta como la estrategia que concretiza el Derecho de las personas a la Ciudad, genera verdadera coordinación en la gestión pública, eleva la calidad de los servicios, ordena el territorio e implementa instrumentos consultivos, para fortalecer el liderazgo, empoderamiento, la calidad democrática y su medición en índices de prosperidad, entre otros, se expone a continuación¹²

Ilustración 6.- Modelo de Gobernanza Metropolitana para las Ciudades Competitivas.



La Propuesta de Modelo de Gobernanza Metropolitana para las Ciudades Competitivas se conforma de los siguientes elementos:

1.- Temática Metropolitana: Los Asuntos Metropolitanos son aquellos que afectan de forma directa a la metrópoli. Están considerados y enumerados en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

2.- Actores: se considera como tales al Sector Público, al Sector Privado y al Sector Social, los cuales procesan de forma separada y acorde a sus intereses y visiones la problemática metropolitana, promoviendo su postura a partir de sus recursos e intereses.

¹² Ibid.

3.- Concurrencia Conjunta: Las posturas de los Actores concurren en el Consejo de Desarrollo Metropolitano, el cual prioriza los temas a atender y concilia las distintas visiones e intereses involucrados

4.- Coordinación Operativa: La Coordinación Operativa se lleva a cabo en la Gestión de los Asuntos Metropolitanos por parte de las Agencias de Servicios y con la vigilancia y seguimiento de los Laboratorios Ciudadanos. En este punto, tanto el Consejo como las Agencias y los Observatorios se encuentran en constante interacción para lograr la efectiva acción metropolitana.

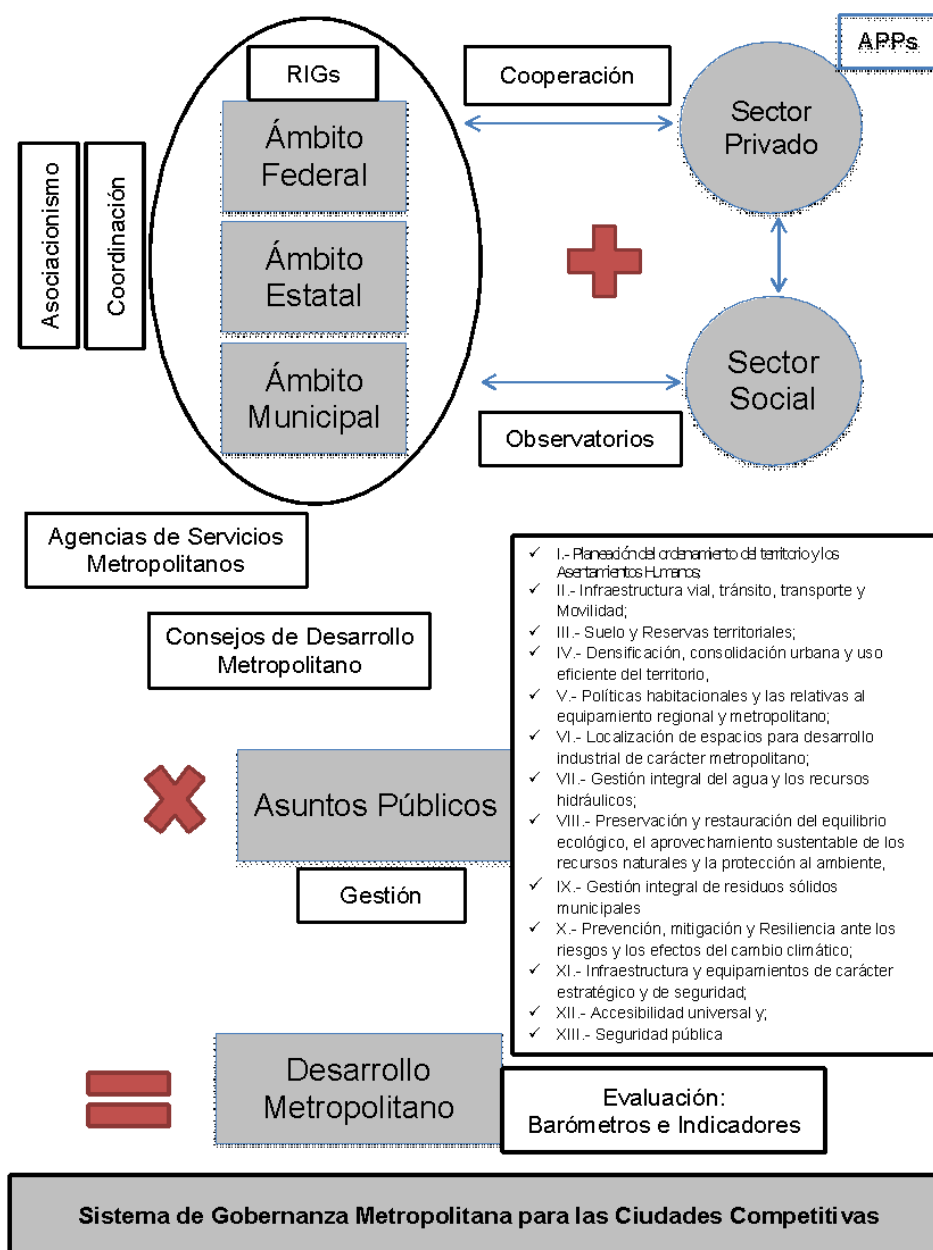
5.- Acciones: El resultado de las acciones emprendidas por las Agencias, los Consejos y los Observatorios deben generar Confianza, la cual se traduce en el ejercicio del Derecho a la Ciudad, el Ordenamiento Urbano, buscado siempre impulsar el Desarrollo Sustentable, el Crecimiento económico y finamente la Competitividad.

6.- Impacto: Las acciones ejecutadas impactan en las Zonas Metropolitanas trasformando las Metrópolis en virtud de los asuntos tratados y de la a la vez que retroalimenta el proceso e integra nuevos elementos de análisis e interés para los Actores, quienes repiten el proceso nuevamente.

7.- Marco Jurídico: Todo el proceso se ve soportado en las bases normativas y administrativas que regulan el accionar de los actores y de los organismos de gestión y coordinación metropolitana, mismos que se tratan en el capítulo II del presente trabajo.

8.- Territorio: Las Zonas Metropolitanas son la expresión del territorio en el que se desenvuelve este proceso, sin embargo, la influencia de las acciones llevadas a cabo dentro de sus límites territoriales no solo afecta a las metrópolis, sino a la región debido a la correlación sistémica que guardan con su proximidad.

Ilustración 7.- Sistema de Gobernanza Metropolitana.



Por su parte los elementos que deberán necesariamente integrar el Sistema de Gobernanza Metropolitana para las Ciudades Competitivas son:

- ❑ **Ámbitos de Gobierno** (Asociacionismo, Coordinación, Agencias de Servicios Metropolitanos, Consejos de Desarrollo Metropolitano).
- ❑ **Sector Privado** (Cooperación, Asociaciones Público-Privadas).
- ❑ **Sector Social** (Observatorios).
- ❑ **Asuntos Públicos** (Gestión).
- ❑ **Desarrollo Metropolitano** (Evaluación: Barómetros e Indicadores).

4.- Fases de la Estrategia de Gobernanza Metropolitana.

4.1.- Objetivo general:

Promover el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales mediante una Estrategia de Gobernanza Metropolitana, impulsando la creación de Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN), la coordinación Institucional, la Participación Ciudadana y la RED para el entendimiento.

4.2.- Objetivos específicos.

- Generar una Estrategia coordinada con los organismos estatales de atención a los Municipios (IHAEM, IAPEM y COPLADEM)
- Abatir la ausencia de Institutos de Planeación con visión Metropolitana en los Municipios.
- Promover la creación de IMPLANes para generar una visión integral del desarrollo Municipal.
- Impulsar un modelo de Gobernanza Metropolitana para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales.

4.3.- Fases del proyecto.

Para llevar a cabo la Estrategia e instrumentar el proyecto, se consideraron cinco fases de acción, partiendo del Diagnóstico, el Diseño, la sensibilización de los involucrados, la implementación de los acuerdos y el seguimiento de los avances.

4.3.1.- Diagnóstico

Se valora que, en la primera etapa de 81 Municipios Metropolitanos, participen 16, que tiene categoría de Ciudad y donde habitan 8,204,786 habitantes. Se ha identificado que los Municipios no cuentan con Institutos de Planeación, y que los indicadores y barómetros de desarrollo y competitividad presentan áreas de atención prioritaria al ser bajos.

4.3.2.- Diseño de la Estrategia y Coordinación Institucional.

La Estrategia de Gobernanza Metropolitana fue concebida a partir de once pasos para su implementación.

1. Creación del Grupo de Trabajo entre la SEDUO, COPLADEM, IHAEM, y IAPEM.

En esta fase se realizaron grupos de trabajo entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Estado de México, el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) como instancias técnicas encargadas de la capacitación, planeación y certificación de Capacidades Institucionales.

2. Presentación de la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial y Metropolitano del Estado de México

La Estrategia Estatal respuesta del Estado de México a la Nueva Agenda Urbana se ha dado con acciones firmes, se ha instalado el Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano; se reformó el Libro Quinto del Código Administrativo para alinearlos a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

3. Reuniones con los Municipios participantes.

Se realizaron reuniones de sensibilización con los Municipios integrantes de la Estrategia de Gobernanza, con el objetivo de presentarla y hacerlos partícipes de ésta.

4. Firma del Convenio MARCO de colaboración entre la SEDUO, COPLADEM, IHAEM y IAPEM.

Firma del instrumento de colaboración con las Dependencias del gobierno Estatal para la capacitación de los Municipios; formalizando la participación de estos organismos especializados.

5. Firma de las Cartas de Entendimiento Municipal.

Formalización de la participación Municipal en la Estrategia de Gobernanza, por la cual se expresa la voluntad política de cooperar en esta.

6. Curso de Capacidades Institucionales para los Municipios.

En este espacio se capacitó a los Municipios para el fortalecimiento de sus Capacidades institucionales, de mano de las instancias colaboradoras.

7. Talleres de Integración de IMPLAN.

A través de los Talleres impartidos por la SEDUO y las demás instancias participantes de la Estrategia, se dotaron de las herramientas necesarias y de la metodología para la integración de sus Institutos de Planeación Municipales.

8. Guía de Integración de IMPLANes.

Como parte de los materiales de apoyo otorgados a los Municipios, se desarrolló la Guía de Integración de IMPLANes, la cual acompaña a los participantes en la construcción de los Institutos.

9. Integración de la propuesta de Acuerdo de Cabildo.

Como herramienta de facilitación, se realizó la Propuesta de Acuerdo de Cabildo; instrumento tipo que ejemplifica el protocolo para la aprobación del Instituto por parte del Ayuntamiento.

10. Aprobación en Cabildo de los IMPLANes.

En este apartado, los Ayuntamientos formalizaron y aprobaron la creación de los Institutos de Planeación.

11. Elaboración de reglamento tipo de IMPLANes.

De manera similar que, con la integración del Acuerdo de Cabildo, se realizó un documento guía que ejemplifica el instrumento reglamentario para la operación de los IMPLANes.

12. Creación de la RED IMPLAN.

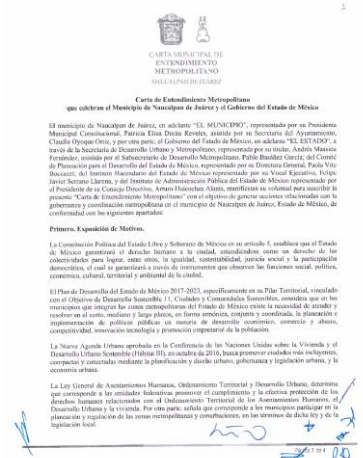
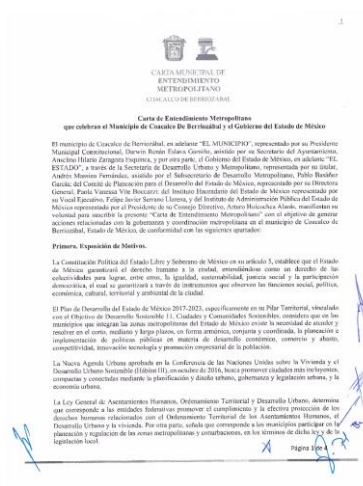
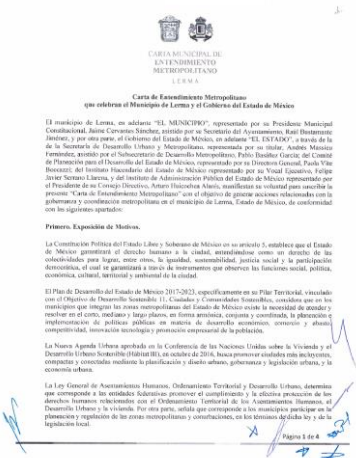
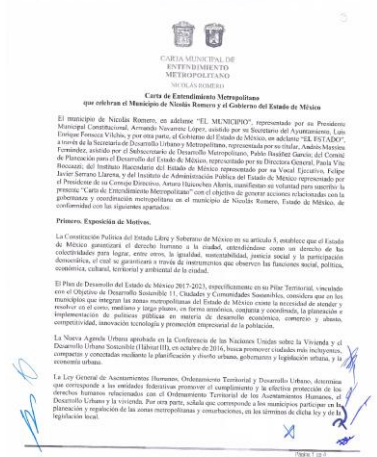
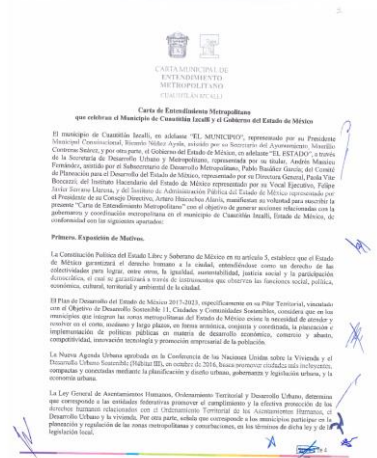
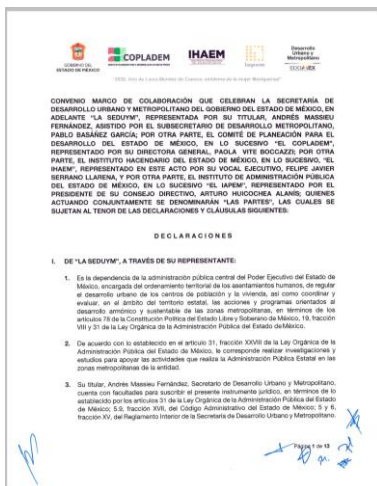
La RED IMPLAN se compondrá como instrumento de coordinación y acuerdo integrado por los Institutos de Planeación del Estado de México; con la finalidad de armonizar la planeación desde lo local.

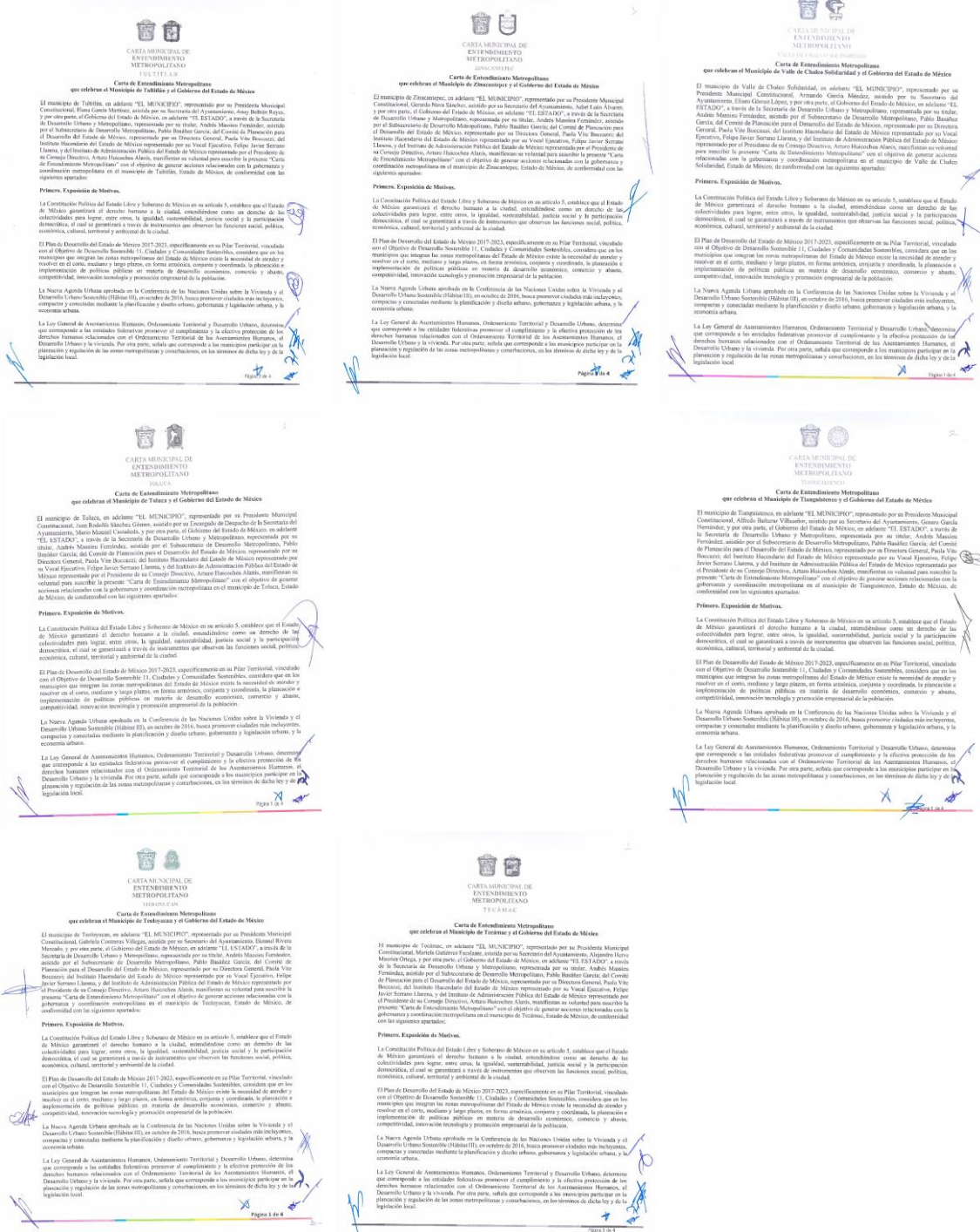
4.3.3.- Sensibilización y Entendimiento Municipal.

Para crear acuerdos, se realizaron distintas reuniones de entendimiento con los Ayuntamientos de los Municipios; así como con otras instancias colaboradoras, siendo estas el Consejo de Planeación del Estado de México (COPLADEM), encargado de la planeación en el ámbito estatal; el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), encargado de fortalecer las capacidades hacendarias de la entidad y los Municipios; y el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), institución que fortalece a través de la investigación las capacidades técnicas de la Administración Pública en la Entidad y en sus Municipios.

Para tal efecto, se firmaron dos instrumentos entre los participantes:

1. La Carta de Entendimiento Municipal, la cual compromete a los Municipios firmantes a la creación de su Instituto de Planeación Municipal.
2. El convenio MARCO de entendimiento entre el COPLADEM, el IHAEM y el IAPEM y la Secretaría, para la capacitación, seguimiento y acompañamiento a los Municipios por la creación de sus IMPLANes.





4.4.4.- Capacitación, Asesoría y Asistencia Técnica.

Tiene como objetivo dar capacitación, asesoría y asistencia técnica a los servidores públicos designados por los presidentes Municipales suscriptores de la Carta de Entendimiento para la realización de cada una de las fases que permitirá la presentación de la propuesta de integración de los Institutos Municipales de Planeación.

También la Agenda Metropolitana que es un instrumento de política pública en el que se establecieron, a través de metodologías participativas con los funcionarios

municipales nombrados por los Presidentes Municipales, los temas prioritarios metropolitanos y regionales.

Asimismo, se presentó un Cuaderno de Trabajo que guiará la Integración de los Institutos Municipales de Planeación para mostrar las funciones y los elementos básicos que deberán de identificarse en la Estrategia de Gobernanza Metropolitana.



**CURSO DE CAPACIDADES
INSTITUCIONALES PARA
LA GOBERNANZA
METROPOLITANA Y EL
DESARROLLO
SOSTENIBLE**



Agosto 11 y 12 de 2020.





TALLER PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INSTITUTOS MUNICIPALES DE PLANEACIÓN (IMPLANES)



Miércoles 21 y Jueves 22 de Octubre de 2020.



CLÍNICA IMPLANES

ESTRATEGIA DE GOBERNANZA METROPOLITANA 2020



EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

Cuaderno de Trabajo Guía para la Integración de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES).

Septiembre de 2020.



EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

MESA DE ANÁLISIS E INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS IMPLANES DE AGUASCALIENTES Y DE QUERÉTARO E IMEPLAN DE GUADALAJARA



Instituto Municipal de
Planeación y Evaluación
de Aguascalientes



imeplan
Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo
DEL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

23 DE JUNIO

2022

MARCO CONTEXTUAL DE LA PROPUESTA.

A manera de recordatorio, la Agenda 2030 (acordada en septiembre de 2015 por más de 180 países miembros de la ONU), cuyo plan de acción mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, tiene como propósito fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad; erradicando la pobreza en todas sus formas y dimensiones, mientras se asegura el progreso social y económico sostenible en todo el mundo. Dicha Agenda, estableció 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyas características los hacen ser de carácter integrador e indivisible; de alcance mundial; de aplicación universal; y, toman en cuenta diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país, respetando sus políticas y prioridades propias.

El Objetivo (ODS) 11, "Ciudades y Comunidades Sostenibles", reconoce el papel fundamental de la urbanización para el desarrollo, buscando conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Este objetivo, brinda una gran oportunidad para que las ciudades construyan alianzas sólidas y obtengan recursos adicionales para impulsar el desarrollo urbano sostenible.¹

Por su parte, la Nueva Agenda Urbana (NAU), resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (H-III), que se llevó a cabo en octubre de 2016 en Quito, Ecuador, establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas. Es una guía para la planificación y el desarrollo urbano que busca promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación y diseño urbano, gobernanza, legislación y economía urbanas; *"reafirma el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible de manera integrada y coordinada a nivel mundial, regional, nacional, subnacional y local, con la participación de todos los actores pertinentes"*.²

Volviendo sobre nuestra situación particular, a nivel Nacional, contamos con las directrices normativas de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de las pautas del Plan Nacional de Desarrollo; mientras que a nivel Local, es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; el Libro V del Código Administrativo del Estado de México; la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios; y, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Ordenamientos que orientan y favorecen la creación y funcionamiento de instrumentos tales como el Instituto Municipal de Planeación.

¹ OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. Consultado en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>

² Nueva Agenda Urbana (2017) Naciones Unidas

4.3.5.- Implementación.

La aprobación de la creación del IMPLAN se lleva a cabo a través de una propuesta de acuerdo de cabildo, cuyo modelo base fue diseñado por la Dirección General de Proyectos y Coordinación Metropolitana (DGPycM), contando con el marco normativo y el Acuerdo adoptado por el Municipio.

El Acuerdo por el que se crea el IMPLAN bajo el esquema de costos compensados para la optimización de la estructura orgánica de la Administración Pública Municipal no representa un incremento del gasto corriente.

 PROPUESTA DE ACUERDO DE CABILDO INTEGRACIÓN DEL IMPLAN

PROPUESTA DE ACUERDO DE CABILDO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LO ARTÍCULOS _____ DEL BANDO MUNICIPAL DE _____, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS _____ DEL REGLAMENTO (ORGÁNICO/INTERNO/INTERIOR) DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE _____, PARA LA INTEGRACIÓN DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN DE _____ COMO UN ÓRGANO DESCONCENTRADO CON DEPENDENCIA DIRECTA DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL.

CONTEXTO GENERAL.

Es importante determinar que la Zona Metropolitana es la extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central y a las unidades político administrativa contiguas con características urbanas, es decir esta es la forma de organizarse para llevar a cabo la administración metropolitana la cual constituye un factor esencial en el proceso de urbanización.

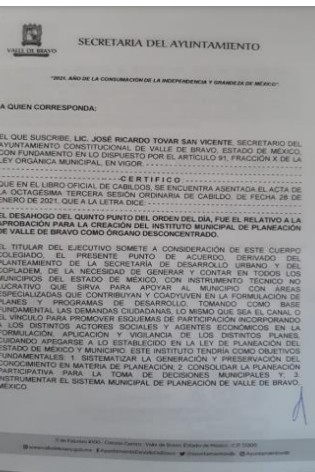
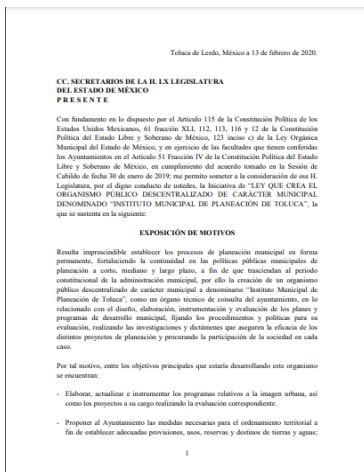
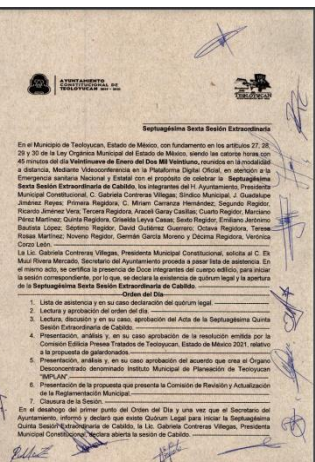
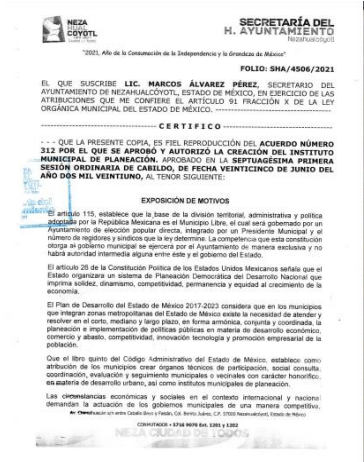
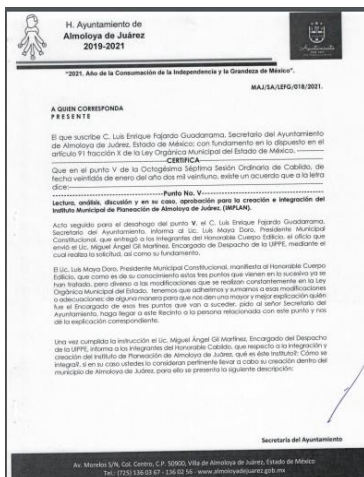
El contexto del nuevo milenio determina la necesidad de que los municipios y entidades federativas fortalezcan su coordinación intergubernamental para establecer, un esquema de planeación para las zonas metropolitanas, la conformidad con la legislación nacional en materia de asentamientos humanos, haciendo compatibles los instrumentos de planeación urbana, de vialidad y transporte, de medio ambiente, seguridad pública etc., con la finalidad de que la administración municipal metropolitana se gestione en este ámbito poniendo así en marcha programas para el mejoramiento urbano, generando infraestructura, servicios y equipamiento para atender las necesidades básicas de una comunidad.

De ahí que el reto y los desafíos de los municipios radica en impulsar un ordenamiento territorial urbano bajo criterios sustentables, para impactar los desequilibrios urbanos, la necesidad de aprovechar los residuos sólidos en actividades productivas, plantear sistemas integrales de infraestructura, servicio y equipamiento e incorporar a los planes y programas los criterios sustentables construyendo una política social a partir del crecimiento económico de las regiones.

El tema metropolitano en donde se pueda plantear la situación particular de los municipios conurbados en relación a su contexto regional y a su capacidad competitiva dentro de la metropolización, tienen que dar respuesta a los variados problemas que se dan dentro de estos municipios, toda vez que los desafíos que imponen grandes aglomeraciones urbanas y una prestación de servicios adecuada, exige una renovada visión del espacio local.

Creación e integración de ocho IMPLANes, y fortalecimiento de dos como órganos desconcentrados de la administración pública municipal en el Estado de México, Institutos Municipales de Planeación:

1. Almoloya de Juárez
2. Coacalco de Berriozábal
3. Cuautitlán Izcalli
4. Lerma
5. Nezahualcóyotl
6. Teoloyucan
7. Tianguistenco
8. Toluca de Lerdo
9. Valle de Bravo
10. Valle de Chalco Solidaridad





4.3.6.- Avances.

1. Se integró la Estrategia de Gobernanza Metropolitana como la acción de Gobierno del Estado de México para atender la complejidad metropolitana de la Entidad.
2. Se celebró el Convenio MARCO de colaboración con el IHAEM, el IAPEM y el COPLADEM, con la intención de integrar a las dependencias especializadas en la planeación, capacitación y certificación de capacidades en la Estrategia.
3. Firma de 16 Cartas de Entendimiento Municipal, concretando la participación Municipal en un ejercicio de entendimiento horizontal entre todos los involucrados.
4. Se capacitó a los Servidores Públicos de los 16 Municipios participantes para la integración de los IMPLANes.
5. Se aprobaron 8 IMPLANes en los Municipios de:
 - Almoloya de Juárez
 - Coacalco de Berriozábal
 - Lerma
 - Nezahualcóyotl
 - Teoloyucan
 - Tlanguistenco
 - Valle de Bravo
 - Valle de Chalco Solidaridad
6. Se fortalecieron los IMPLANes de los municipios de Toluca de Lerdo y Cuautitlán Izcalli al enviar iniciativas al congreso local para la descentralización de éstos.
7. Se impulsó la reglamentación específica de organización y operación de los IMPLANes.
8. El proceso de planeación del Desarrollo Municipales integral, toda vez que se ha dotado de visión metropolitana, sostenible, inclusiva y participativa.
9. Se continua capacitando a servidores públicos encargados de las Áreas de Planeación de los Municipios mexiquenses, llevando a cabo en el mes de junio de 2022 la Mesa de Análisis e Intercambio de Experiencias IMPLANes Aguascalientes y Querétaro e IMEPLAN de Guadalajara, con el objetivo de compartir cómo surgieron los Institutos, su naturaleza jurídica, su objetivo, estructura orgánica, los procesos de gestión, resultados obtenidos y la

importancia en la dinámica municipal y metropolitana, con el propósito de seguir impulsando la creación de Instrumentos de Gobernanza Metropolitana con una visión de largo plazo para el desarrollo metropolitano.

10. Derivado de los cambios de presidentes municipales en la entidad, actualmente son cinco de dieciséis los municipios que ratificaron la integración de su IMPLAN como son:

Almoloya de Juárez

Coacalco

Cuautitlán Izcalli

Nezahualcóyotl

Los municipios restantes aún se encuentran en proceso de integración.

5.- Consideraciones finales y experiencias replicables.

Para hacer tangibles los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana y las Acciones de Entendimiento Intergubernamental, el Gobierno del Estado de México ha integrado la Estrategia para que los Municipios de las Tres Zonas Metropolitanas del Estado fortalezcan sus capacidades institucionales a través de instrumentos efectivos de Gobernanza.

Para ser parte de esta nueva cotidianidad y regreso seguro, es necesario reflexionar sobre los nuevos desafíos que el contexto global y el local están demandando: visiones de mediano y largo plazos, es decir de una Planeación Estratégica con visión prospectiva del desarrollo, no reactiva ni cortoplacista, sino sólida y que genere certidumbre y confianza en los gobiernos.

Reafirmamos que sólo a través del entendimiento, la coordinación y la colaboración se pueden hacer efectivas las políticas públicas que se diseñen para el fortalecimiento institucional de los Ayuntamientos y de las Administraciones Públicas de los Municipios de nuestro Estado, mismas que estamos ciertos deben ser transversales, e involucrar a los actores representativos de los sectores social y privado, de las instituciones de educación superior como aliadas de la estrategia.

Es precisa la definición de un proyecto de Ciudad, pero a través de una planeación integral, responsable, democrática y estratégica, con la intención de crear espacios públicos de alta calidad.

Las ciudades, son hechas por las personas que viven y conviven en ellas. Las metrópolis cuentan con una posición estratégica en el país, con la infraestructura y los recursos humanos especializados para transitar a sistemas policéntricos capaces de desarrollar a México.

Los gobiernos de las Ciudades tienen la oportunidad de interactuar cara a cara con sus habitantes, relación que los coloca de forma privilegiada frente a cualquier otro gobierno para impulsar la Gobernanza Metropolitana.

Esta perspectiva rescata los valores y principios de lo que se denomina gobernanza, la cual se ha identificado como una nueva propuesta o modelo de gobierno, en la cual la gestión tiene la posibilidad de desarrollar mejores capacidades de coordinación.

Si hablamos de gobernanza metropolitana entre gobiernos municipales, grupos organizados y residentes de una zona metropolitana, esta se deberá llevar a cabo con el propósito de controlar la urbanización desde una perspectiva de conjunto que incluya la planificación y la gestión del desarrollo metropolitano, con la finalidad de mejorar la productividad y crecimiento económico, planificar y tomar decisiones de manera efectiva, así como la coordinación de prestación de servicios.

En este orden de ideas, resulta necesario garantizar la intervención de los Ayuntamientos para la creación de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN) a fin de poder mejorar su planeación, que permita igualmente manejar información actualizada y eficiente, así como la evaluación de las acciones realizadas por la autoridad municipal que constantemente esté favoreciendo y robusteciendo un municipio cada vez más seguro, resiliente, incluyente, y sostenible, que permita una auténtica Gobernanza Metropolitana, en coordinación con otras municipalidades, con la autoridad Estatal e incluso a Nivel Federal y que como objetivo primordial incentive la participación de la ciudadanía.

Los Institutos Municipales de Planeación tendrán como principal objetivo fortalecer y dar continuidad institucional al Sistema Municipal de Planeación, trascendiendo al corto periodo de gobierno municipal y dar continuidad a los proyectos y las acciones con visión de largo plazo, elaborar estudios y proyectos para fortalecer el proceso de toma de decisiones del Ayuntamiento e incorporar la participación ciudadana en el proceso de planeación, serán los responsorios de la Gobernanza Metropolitana desde lo local, para que la planeación sea efectiva y alinee la gestión basada en resultados con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano, la coordinación metropolitana, la sostenibilidad de las haciendas públicas y, por supuesto la activación de la participación ciudadana.

Sin duda todos queremos que nuestro país y primordialmente nuestros Municipios sean Ciudades Prosperas. Ese es un objetivo central de las Capacidades Institucionales, implementar herramientas para detectar debilidades y potenciar las fortalezas, razón de más para trabajar de manera conjunta y coordinada con las Presidentas y los Presidentes Municipales, porque son ellos grandes aliados de este ejercicio institucional.

- Entendimiento ante distintas filiaciones políticas.
- Estrategia cimentada en la coordinación y cooperación de distintas dependencias.
- Estrategia apegada al Marco Normativo vigente, a los ODS y la Nueva Agenda Urbana

La Estrategia de Gobernanza Metropolitana es replicable en cualquier Estado de la República Mexicana y en otros países, sin importar la escala. Las herramientas generadas para su aplicación son adaptables a todo tipo de Administración; permitiendo el fortalecimiento de las capacidades institucionales municipales en la planeación con visión metropolitano.

Las debilidades municipales encontradas en el diagnóstico indican que los Municipios no cuentan con los instrumentos y herramientas que permitan la planeación a corto, mediano y largo plazo, que impulsen su desarrollo desde el ámbito local.

Dotarles las herramientas para la integración de sus Institutos de Planeación Municipal fortalece sus Administraciones, permitiendo el desarrollo de sus territorios de forma integrada, con visión metropolitana, empoderando a los Municipios.

La Estrategia de Gobernanza Metropolitana no representa un costo a la Administración, al aprovechar las estructuras existentes en ésta. Además, es adaptable a cualquier contexto

La integración y fortalecimiento de los Institutos Municipales de Planeación está sustentada en un marco jurídico sólido, y garantiza su sostenibilidad a corto, mediano y largo plazo; además, los IMPLANes derivados de esta Estrategia proyectan el ejercicio de la planeación más allá de los tiempos de gobierno de las Administraciones Municipales.

Los IMPLANes continuarán con sus funciones de planeación del Desarrollo Municipal, e incluso pueden ser fortalecidos como figuras autónomas como en los casos de los Municipios de Cuautitlán Izcalli y Toluca

La experiencia es 100% replicable en cualquier Municipio, sin importar su condición o tipo. Adaptando las características de la Estrategia a cualquier zona metropolitana, es posible la creación de órganos de planeación especializados con capacidades técnicas para la implementación de los planes de desarrollo; de forma coordinada con otras instituciones u órganos de este tipo y compartiendo visiones comunes sobre la metrópolis.

BIBLIOGRAFÍA:

- Aguirre Cárdenas B.A. (1992) Mecanismos de Coordinación y Concentración Metropolitana. *Revista de Administración Pública*, (83), 75-79.
- Basáñez García, P (abril, 2018b). *Ciudades Fuertes. Prosperidad Urbana y desarrollo Metropolitano del Valle de México*. Conferencia. Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano, Facultad de Estudios Superiores Acatlán. México.
- Basáñez García, P. (2018a). *Gobernanza Metropolitana: Fundamentos e Instrumentos para las Ciudades Competitivas*. (Tesis doctoral inédita). Universidad Anáhuac, México.
- Miklos, Tomas (1998), Criterios Básicos de Planeación. México, Instituto Federal Electoral. Serie: Cuadernos de Orientación Metodológica núm. 1,
- Morales Gómez, J. M. (2001) La Planeación del Desarrollo Municipal. México. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). serie: Manuales para la Gerencia Municipal, 3.
- Poder Ejecutivo del Estado de México. Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023. 2017
- Poder Ejecutivo Federal. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial de Desarrollo Urbano, Diario Oficial de la Federación, México, 1 junio de 2021.