



GOBIERNO DEL  
ESTADO DE MÉXICO

EDOMÉX  
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.



# PLANEACIÓN METROPOLITANA

Gobierno del Estado de México  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra



Septiembre 2021

# PLANEACIÓN METROPOLITANA

Primera Edición 2021.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra.

Coordinador: Pablo Basáñez García.

Compilador: Jesús García López.

Número de Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal  
CE: 224/02/02/21.

Impreso en México.

Este documento contiene un estudio expresado como una reflexión sobre la planeación metropolitana en el Estado de México, el cual se plantea como una concepción transdisciplinaria de carácter estratégico, integral, regional y participativo, ya que implica la necesidad de medidas enérgicas de planeación correctiva para convertirla en un elemento importante en favor del cambio.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización previa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra del Gobierno del Estado de México.

**Gobernador del Estado de México**

**Secretario General de Gobierno**

**Secretario de Desarrollo Urbano y Obra**

**SUBCOMITÉ EDITORIAL DE LA SECRETARÍA  
DE DESARROLLO URBANO Y OBRA**

**Presidente**

Rafael Díaz Leal Barrueta

**Secretaria Técnica**

Violeta Sepúlveda Mendoza

**Vocales**

Anabel Dávila Salas

Pablo Basáñez García

Nina Carolina Izábal Martínez

Yuleth Karime Orozco Acosta

Mariano Camacho San Martín

Jorge Joaquín González Bezares

Diego Cayón Maccise

Claudia Marizú Martínez Jiménez

Tania Martínez García

Félix Rabiela Aureoles

**Coordinación Editorial**

Jesús García López

**Integración**

Berenice Cruz Hernández

Enrique Jesús Arroyo Alcántara

**Diseño**

José Armando Hernández Guerrero



# Contenido

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
Conceptualización de la planeación metropolitana	<b>7</b>
Ventajas de la planeación metropolitana	<b>11</b>
Las zonas metropolitanas del Estado de México	<b>13</b>
Modelo de desarrollo metropolitano	<b>19</b>
Gobernanza metropolitana: ¿Hacia dónde vamos?	<b>20</b>
Fuentes de consulta	<b>24</b>

## Introducción

En la vida cotidiana de manera personal y social se busca mejorar constantemente, para lograrlo es indispensable planear lo que se proyecta, definiendo las metas que se quieren alcanzar, realizando un análisis y el diagnóstico sobre la situación en la que se actúa, tomar decisiones y proceder a la acción, para obtener los resultados deseados.

La planeación es la fase del proceso administrativo el cual surge de dos cuestiones básicas: ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir?

Actualmente el crecimiento urbano de las metrópolis presenta un escenario particular para la planeación del desarrollo en el Estado de México, lo cual representa un reto importante en la gestión de los gobiernos, ya que el tema metropolitano además de relacionarse con una dimensión urbana impacta de forma sistémica en el territorio. Por esta razón para consolidar la planeación se debe procurar la conjunción de voluntades, esfuerzos, talentos y recursos, compromiso de los tomadores de decisiones, de la misma sociedad; ello para establecer las bases del desarrollo y el futuro deseado, establecer plazos, sin olvidar la continuidad, la evaluación y la retroalimentación como elementos que permitan generar resultados a través de las estrategias implementadas, lo cual propiciará evolución y crecimiento a medida que las circunstancias de la sociedades cambien.

Esto se da en un contexto mundial, donde según datos de ONU-Hábitat, más de la mitad de la población mundial ha estado viviendo en ciudades, y se espera que dicha cantidad aumente hasta el 60% para 2030<sup>1</sup>. Ante este escenario, en septiembre de 2015, la ONU proclamó un llamado a todos los gobiernos y pueblos para hacer de las ciudades y de los asentamientos humanos lugares inclusivos, seguros, resilientes y sustentables. Esto es un gran avance para las ciudades y el mundo; la idea de urbes sustentables y resilientes consolidadas en el siglo XXI, apenas 60 años después de haberse reconocido la importancia de éstas, no solo apunta hacia la supervivencia de las metrópolis, sino que transforma la visión y las perspectivas mundiales en el desarrollo urbano.

Dicho llamado contempla 17 metas a cumplir antes de 2030, año acordado en la Agenda Urbana para lograr el desarrollo sustentable. Las metas pactadas son:

1. *Terminar la pobreza en todas sus formas en todos lados.*
2. *Terminar el hambre, lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y lograr la agricultura sustentable.*

<sup>1</sup> ONU, Objetivos del Desarrollo Sostenible, Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles; disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>. (30/julio/2021).

3. *Asegurar vidas saludables y promover el bienestar en todas las edades.*
4. *Asegurar educación de calidad inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje de largo termino para todos.*
5. *Alcanzar la equidad de género y empoderar a mujeres y niñas.*
6. *Asegurar la disponibilidad y el manejo sustentable del agua potable y drenaje para todos.*
7. *Asegurar el acceso a energías costeables, confiables, sustentables y modernas para todos.*
8. *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sustentable, así como el empleo completo, productivo y decente para todos.*
9. *Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sustentable, y apoyar la innovación.*
10. *Reducir las desigualdades dentro y entre países.*
11. *Hacer las ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sustentables.*
12. *Asegurar patrones de consumo y producción sustentables.*
13. *Tomar acciones urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos.*
14. *Conservar y usar responsablemente los océanos, mares y recursos marinos, para el desarrollo sustentable.*
15. *Proteger, restaurar y promover el uso sustentable de los ecosistemas terrestres, el manejo sustentable de los bosques, combatir la desertificación, detener y revertir la degradación de los suelos, y detener la pérdida de biodiversidad.*
16. *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sustentable, proveer el acceso a la justicia para todos y construir instituciones inclusivas, transparentes y equitativas en todos los niveles.*
17. *Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la asociación global para el desarrollo sustentable<sup>2</sup>.*

Para dar atención especial al ODS 11, la Nueva Agenda Urbana (NAU) se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la NAU en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta que todos los ODS están interconectados y dependen unos de otros; la NAU es una guía para orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades para una amplia gama de actores (estados, líderes urbanos y regionales, donantes, programas de las Naciones Unidas, academia, la sociedad civil, entre otros) para los próximos 20 años, y busca promover ciudades más incluyentes, compactas

<sup>2</sup> Cfr. Sustainable Development Goals knowledge platform; Department of Economic and Social Affairs/UN-Habitat; ONU. Disponible en Web: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> (9 de Julio de 2021).

<sup>3</sup> ONU Habitat (2016). La Nueva Agenda Urbana; <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol> (4/agosto/2021).

y conectadas mediante la planificación y diseño urbano, gobernanza y legislación urbana, y la economía urbana. Procura crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo<sup>4</sup>.

El inevitable crecimiento de las ciudades en México es responsable de que más de la mitad de la población habite en territorios metropolitanos donde confluyen al menos dos o más municipios de una misma o distintas entidades federativas (y en casos poco usuales, incluso se vean influenciados por fronteras internacionales) que deben de ponerse de acuerdo para establecer una planeación estratégica común para la prestación de determinados servicios públicos, la realización de obras y proyectos en conjunto o la coordinación administrativa entre ellos, con los estados y con el gobierno federal.

A 15 años del primer ejercicio de definición y delimitación de las Zona Metropolitanas de México en 2005, donde se reconocían 345 municipios metropolitanos y 56 metrópolis; y a cinco años de la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU); ésta fue reformada el presente año con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales en materia de planeación en el ámbito municipal, intermunicipal y metropolitano, toda vez que los datos que el Censo de Población 2020 elaborado por el INEGI, así como la Delimitación de Zonas Metropolitanas en México para el año 2015, indican que en el país existen 74 zonas metropolitanas comprendidas por 417 municipios, donde se concentra el 63% de la población total nacional, es decir, más de 80 millones de habitantes.

Las Zonas Metropolitanas del Estado de México son los enclaves con mayor dinamismo de la entidad; por ello es de suma importancia su planeación y la coordinación interinstitucional, toda vez que son territorios diversos, heterogéneos y complejos dentro y fuera de sus límites territoriales. Su población en constante cambio requiere servicios, vivienda, infraestructura, movilidad, seguridad y atención desde lo local con impacto regional.

El objetivo del presente documento es discurrir sobre la **Planeación Metropolitana** para el Estado de México, misma que debe ser vista como un elemento fundamental para la Administración Pública por su carácter estratégico, integral, regional y participativo; toda vez que es una herramienta de Gestión para Resultados que busca el desarrollo del territorio.

La planeación metropolitana es una oportunidad para fortalecer los procesos de gobernanza metropolitana e incidir de forma efectiva en un desarrollo sostenible e inclusivo a partir de la construcción de una visión metropolitana conjunta entre los distintos actores del territorio.

---

<sup>4</sup> *Ídem.*

## Conceptualización de la planeación metropolitana

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), define a la planeación como la etapa que forma parte del proceso de control administrativo, mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales, económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio<sup>5</sup>.

La planeación tiene la capacidad disciplinaria para incidir en toda acción de gobierno, pues aborda aspectos que suceden en el espacio físico y las relaciones que guarda con la sociedad. Desde el inicio de su implementación en el sector gubernamental, algunos de los instrumentos se caracterizaron por la regionalización, la incorporación de conceptos tales como polos de crecimiento, estrategias de integración, y programas con apoyo de organismos internacionales<sup>6</sup>.

Como una técnica que se aplica a través de un proceso que tiene varias etapas sucesivas y relacionadas entre sí; para su aplicación requiere un conocimiento objetivo de la realidad de cada país<sup>7</sup>.

Para llevarla a cabo en el proceso de gobierno de las ciudades, esta 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, promoviendo esquemas de participación, coordinación y concertación, vigilando el cumplimiento del marco jurídico y se estableciendo la congruencia con la planeación nacional y estatal<sup>8</sup>.

El proceso de planeación dentro de las zonas metropolitanas está fundamentado en un marco legal y práctico, mismo que es propio debido a la complejidad de las metrópolis por lo que la planeación obedece a variables diversas y que se han modificado a lo largo de los años. La planeación luego entonces, es la base de todo proceso de gestión. Ello conlleva, por mencionar algunas, las siguientes ventajas:

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). S. f. Glosario de términos más usuales en la administración pública federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. Consultado en: <https://repositorio.tec.mx/handle/11285/574364>.

<sup>6</sup> Rosas Francisco Javier; Fajardo Isidro y Colín Karla Cecilia (2016). Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: Orígenes y fundamentos conceptuales en México, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 16, pp. 41-56; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

<sup>7</sup> Coquis Francisco. (2015). Sistema Nacional de Planeación. Instituto De Investigaciones Jurídicas. p.187. México. Primera Edición.

<sup>8</sup> Basáñez Pablo (marzo 2021). La estrategia de gobernanza metropolitana del Estado de México: Impulso de Capacidades Institucionales para la Planeación del Desarrollo Metropolitano. Primer Congreso de Estudios sobre la Ciudad.

- Racionaliza los recursos.
- Disminuye los costos.
- Direcciona los esfuerzos en resultados tangibles.
- Define responsabilidades y alcances.
- Transparenta el ejercicio del gasto.
- Permite evaluar el avance con respecto al diagnóstico inicial.
- Da certeza de las acciones a emprender.
- Fija objetivos y plazos para alcanzarlos.

### Tabla 1. Etapas de la Planeación.

- Diagnóstico.
- Definición de la Misión y Visión.
- Establecimiento de Objetivos Estratégicos y Líneas de Acción.
- Evaluación y Seguimiento.
- Retroalimentación.

Actualmente la rápida urbanización y metropolización en las ciudades demandan la intervención del gobierno para adaptarse a las necesidades de estas. Las zonas metropolitanas se han convertido en áreas excesivamente complejas al estar concentradas de riquezas humanas y materiales que cambian muy rápidamente, lo que hace necesario una planeación presente.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su estudio *Urban Policy Review of México 2015*, se concluyó que, dado el alto nivel de urbanización del país, el desempeño de México está estrechamente ligado al funcionamiento de sus principales ciudades y a la calidad de su gobernanza, en este estudio sobre el Valle de México también señala la necesidad de emprender una gran reforma de la gobernanza metropolitana para solucionar los retos de planeación y desarrollo urbano que enfrenta la zona metropolitana más grande del país.

Además, sugieren que la Zona Metropolitana del Valle de México debe sustituir la planeación tradicional, unidimensional y sectorial, por un enfoque transversal e integrado de formulación de políticas públicas a fin de poder establecer mecanismos de desarrollo metropolitano que lleven a la práctica los planes de desarrollo en total colaboración con los tres ámbitos de gobierno, además de mejorar la capacidad institucional para la planeación y el desarrollo urbano<sup>9</sup>. Lo anterior es aplicable también a la Zona Metropolitana del Valle de Toluca y la Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco.

<sup>9</sup> OECD (2015). *Urban Policy Reviews: Mexico – Transforming Urban Policy and Housing Finance*. Consultado en: <https://www.oecd.org/gov/sintesis-del-estudio-mexico.pdf>

La planeación implica racionalidad para tomar las decisiones más adecuadas y para llevar a cabo acciones que conduzcan a los objetivos deseados.

Su aplicación a la tarea de gobierno debe traducirse en dar coherencia a las complejas acciones que tiene el estado y sus municipios y debe ser la base para una coordinación institucional que eleve la productividad en el uso de los recursos.

Comúnmente la planeación realizada por los ayuntamientos se basa en la planeación urbanística, cuyos planes solo están ligados a las competencias municipales en materia de ordenación del suelo, con la finalidad de clasificar el uso y diseñar la estructuración de los sistemas relevantes del territorio; sin embargo, actualmente la planeación debe ser visualizada como una fase creativa y propositiva, el territorio debe ser repensado y redefinido, y con ello, también la estrategia de sus actores.

Esta idea comparte la necesidad de definir la estrategia de la ciudad. Una estrategia que aborde aspectos como el territorio y las infraestructuras, las actividades económicas, la sociedad y el gobierno, que ha de ser capaz de implicar a los actores con capacidad de actuar y transformar el espacio mismo a través de la toma de buenas decisiones.

La planeación metropolitana es un proceso que traspasa diversos aspectos de la vida como lo son el ámbito social, económico, ambiental, político y administrativo, por tal motivo, la planeación metropolitana debe ser vista desde un enfoque dinámico en donde se pueda articular y vincular a diversos actores que coadyuven en pro de su desarrollo.

Sus objetivos fundamentales además de la integración de todas las regiones y territorios político-administrativos al proceso de desarrollo son, la incorporación del sector social en el proceso, ya que el éxito de las ciudades depende en gran parte, de la capacidad de orientar el desarrollo a futuro, así como de la capacidad de acción y de organización de los diferentes agentes que inciden en el territorio.

La ventaja colaborativa del territorio es un factor clave para la creación de valor social y económico, requiriendo que el énfasis en las infraestructuras sea acompañado del fortalecimiento de las personas, es decir proyectar desde la persona, en este marco de ideas el gobierno tiene un rol muy importante pues tendrá que asumir un rol específico como catalizador de las relaciones de cooperación entre diferentes ámbitos, instituciones públicas, sociales y agentes privados que actúan en el territorio; la planeación en este sentido, es un instrumento para establecer puntos de encuentro y bases de una cooperación sostenida.

La planeación metropolitana permite la articulación efectiva de las responsabilidades asumidas, a fin de conseguir sinergia entre los recursos, conocimientos y capacidades de los diferentes actores involucrados, toda vez que planificar una metrópoli implica generar acuerdos sociopolíticos entre los actores sociales y el gobierno, que permitan atender los fenómenos y problemas de la conurbación, desde una perspectiva de unidad

socio espacial que garantice que cada elemento se vincula con el resto y cada decisión de política pública y privada responde a un proyecto de metrópoli acordado para el largo plazo, la clave para lograr este cometido es crear las condiciones que permitan a las entidades y municipios a construir dichos proyectos.

## Proceso de la Planeación Metropolitana

### Diagnóstico de la problemática Metropolitana

- Definición de las temáticas a atender, definición de objetivos.
  - Asentamientos humanos, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, desarrollo metropolitano, etc.

### Mecanismos de Coordinación

- Instancias de coordinación metropolitana.
  - Sector público  
Consejos metropolitanos.
  - Sector privado  
Cámaras empresariales.
  - Sector social  
ONG's, OSC.

### Elaboración de la Agenda Metropolitana

- Acuerdo entre las partes.

### Instrumentación de Acciones

- IMPLANes.

### Evaluación Social



**GOBERNANZA  
METROPOLITANA**

## Ventajas de la planeación metropolitana

Los resultados del esfuerzo derivado de la planeación metropolitana son tangibles desde el inicio del proceso. Se pueden enunciar sus ventajas de la siguiente manera:

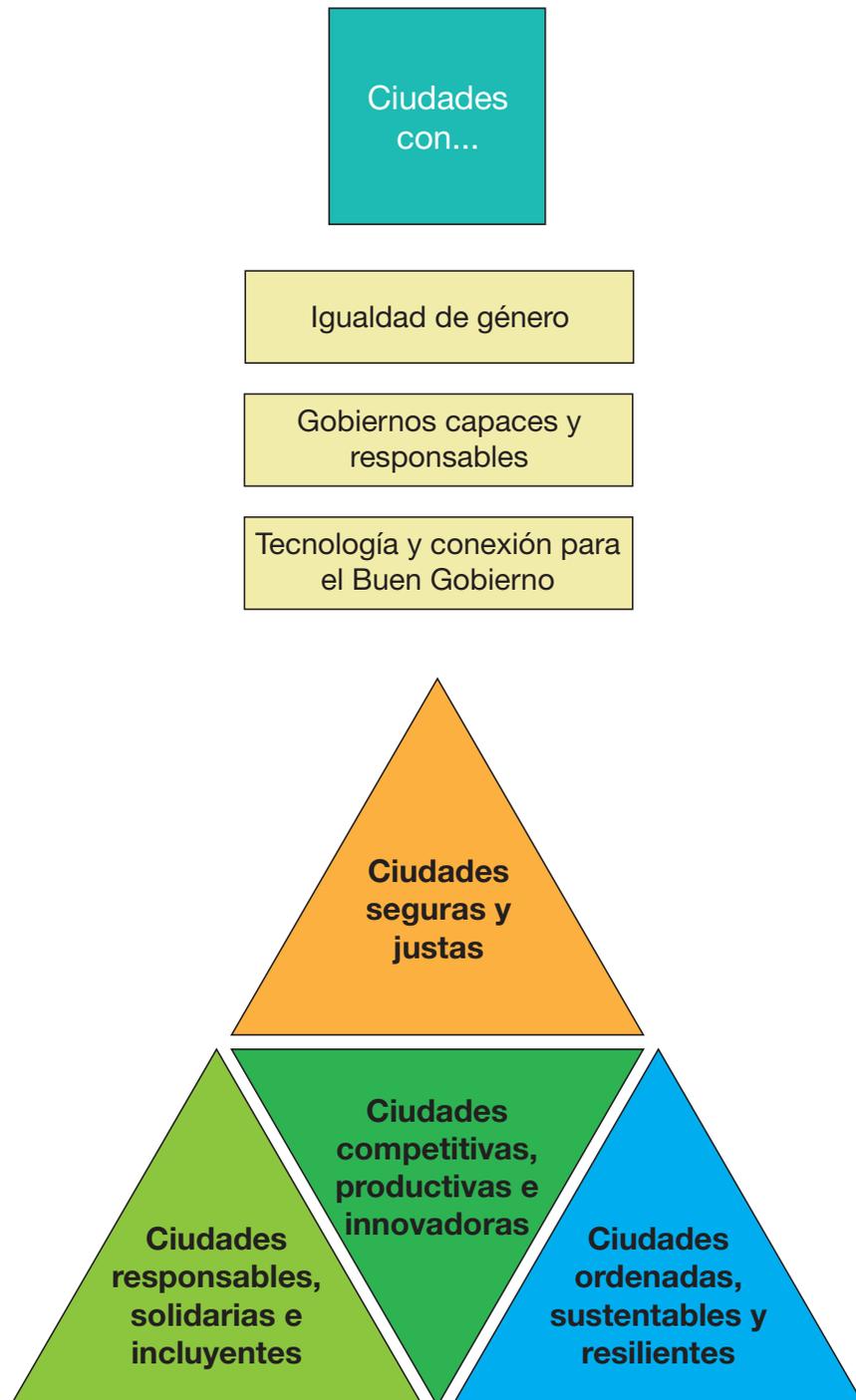
1. Detiene la improvisación y el cortoplacismo, trazando objetivos a mediano y largo plazo.
2. Concreta una visión de estrategia transversal, que entiende la complejidad sistémica de las metrópolis.
3. Rompe con la tendencia de aislar las partes del todo; integrando a los municipios en la región y dotándolos de una visión inclusiva.
4. Posiciona al municipio, la región y la metrópolis en dinámicas sistémicas de gran impacto.
5. Detecta áreas de oportunidad y vinculación con actores sociales, privados y fuentes de financiamiento e inversión.

De esta forma, se generan ciudades confiables, corresponsables, cooperativas y conjugadas en pro de sus habitantes.



La planeación metropolitana se concreta con la procuración de ciudades fuertes, tal como lo prevén los pilares y ejes transversales del Plan de Desarrollo del Estado de México:

### Ciudades Fuertes



## Las zonas metropolitanas del Estado de México

La LGAHOTDU señala que las zonas metropolitanas son los 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<sup>10</sup>.

El término zona metropolitana se acuñó y desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo pasado. El Consejo Nacional de Población (Conapo) la definió como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.

También se incluyen aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbana de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se contempla en la definición de zonas metropolitanas a los municipios con una ciudad de más de 500 mil habitantes, los que cuentan con ciudades de 200 mil o más habitantes ubicados en la franja fronteriza norte, sur y en la zona costera y, aquellos donde se asienten capitales estatales, estos últimos cuando no están incluidos en una zona metropolitana<sup>11</sup>.

Como se aprecia en las conceptualizaciones, se resalta la presencia de dos o más municipios vinculados a una ciudad central que funciona como el eje para la expansión urbana y económica, fortaleciendo la interacción con otras poblaciones en el territorio metropolitano.

Las aportaciones de las zonas metropolitanas en México son fundamentales para el desarrollo regional, por su capacidad para el encuentro e intercambio de personas, ideas y prácticas. En el aspecto económico, son motores para la innovación productiva, la incubación de empresas y el fortalecimiento del capital humano, contribuyendo en la expansión de la riqueza nacional.

El concepto de *zona metropolitana* hace referencia la mayoría de las veces a “una ciudad 'grande' cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenía; en el caso de México, dicha unidad es el municipio”<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016). Consultada en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_011220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf).

<sup>11</sup> Página Oficial del Consejo Estatal de Población. Consultado en: [https://coespo.edomex.gob.mx/zonas\\_metropolitanas](https://coespo.edomex.gob.mx/zonas_metropolitanas).

<sup>12</sup> CONAPO; Óp. Cit. 2004; p. 9. Nota al pie de página.

La delimitación e integración de las zonas metropolitanas no es un asunto sencillo. Los métodos y conceptos para definir las zonas metropolitanas en distintos países presentan similitudes y diferencias, pero no siempre coinciden en los criterios para delimitar sus zonas metropolitanas, lo cual se debe a la complejidad de las propias zonas y de los conceptos desarrollados para definir estos fenómenos a la disponibilidad de información estadística y geográfica, así como a las leyes u ordenamientos vigentes. Asimismo, tales delimitaciones cumplen propósitos de tipo estadístico o los dirigidos a fines de gestión. Básicamente, destacan cuatro elementos comunes:

- I. Tamaño de población.** Responde a la necesidad de identificar un núcleo urbano básico, aunque generalmente se acepta un tamaño de población de más de 50 mil habitantes como umbral mínimo, no hay una referencia explícita al por qué un tamaño u otro de población.
- II. Expansión urbana y contigüidad.** Un factor de importancia en la definición de las zonas metropolitanas es la expansión urbana en dos o más unidades de análisis, tanto desde el punto de vista del crecimiento y expansión de una ciudad grande sobre su entorno (desarrollo mononuclear), como a la unión de dos o más núcleos urbanos de distintos tamaños (zonas metropolitanas policéntricas).
- III. Densidad de población.** Bajo el supuesto de que las altas densidades son un indicador de la existencia del carácter de concentración demográfica y de mayores vínculos funcionales. Al igual que el tamaño de población, los umbrales de densidad de población no son homogéneos y presentan variaciones importantes según el contexto en el que se ubiquen en cada país.
- IV. Desplazamientos laborales y dependencia.** Los desplazamientos laborales constituyen el principal indicador de integración funcional en las distintas delimitaciones que refleja las relaciones económicas y de dependencia que se dan entre la periferia y el centro de la metrópoli. La conformación del mercado de trabajo se considera como un elemento que contribuye en la organización espacial. No obstante, este indicador no está disponible para todos los países<sup>13</sup>.

Para la delimitación de las zonas metropolitanas el grupo interinstitucional definió tres grupos de municipios metropolitanos con sus respectivos criterios, los cuales juntan en su metodología las características básicas para considerar su importancia metropolitana, ya sea por el crecimiento histórico de la localidad, la importancia económica que ésta significa para la región o su inclusión en la planeación regional. Los tipos municipales metropolitanos son los siguientes:

<sup>13</sup> Cfr. Ejecutivo Federal; Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010; CONAPO; México; 2012; p. 23.

**1. Municipios centrales.** Son aquellos donde se ubica la ciudad central que da origen a la zona metropolitana, cumplen con las siguientes características:

**1a.** Comparten una conurbación intermunicipal, definida como la unión física entre dos o más localidades geoestadísticas urbanas de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 100 mil o más habitantes, dicha aglomeración conforma la ciudad central de la metrópoli. Los municipios sobre los que se extiende la conurbación intermunicipal (o ciudad central) poseen características urbanas. Se entiende por unión física entre las localidades geoestadísticas a la continuidad en la conformación del amanzanamiento.

**1b.** Tienen localidades de 100 mil o más habitantes que muestran un alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos urbanos.

**1c.** Cuentan con ciudades de 500 mil o más habitantes o capitales estatales.

**1d.** Poseen ciudades de 200 mil o más habitantes que se ubican a una distancia máxima de 20 kilómetros de la franja fronteriza norte y sur, o ubicadas en las costas.

**2. “Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos”.**

Son municipios contiguos a los anteriores, cuyas localidades geoestadísticas urbanas no están conurbadas a la ciudad central, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana, determinados a través del cumplimiento de cada una de las siguientes condiciones:

**2a. Distancia a la ciudad central.** Su localidad geoestadística principal, de tipo urbana, aquella con el mayor número de habitantes está ubicada a no más de 15 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril de los límites de la ciudad central.

**2b. Integración funcional por lugar de trabajo.** Al menos 15% de su población ocupada de 15 a 70 años trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10% o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última.

**2c. Población ocupada en actividades no primarias.** Porcentaje de población ocupada de 15 a 70 años en actividades secundarias y terciarias mayor o igual a 75%.

**2d. Densidad media urbana.** Este indicador se fijó en por lo menos 20 habitantes por hectárea que corresponde a la relación entre la población de un centro urbano y su superficie total.

### **3. “Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.”**

Son municipios que se encuentran reconocidos por los gobiernos federal, estatales y municipales, como parte de una zona metropolitana, a través de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio. Para su incorporación se tomó en cuenta el cumplimiento de los criterios 2b, 2c, 2d y/o al menos una de las siguientes condiciones:

**3a.** Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente.

**3b.** Estar considerados en el respectivo programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana.

**3c.** Estar considerados en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio<sup>14</sup>.

En los últimos años, la delimitación las zonas metropolitanas, realizada por el grupo interinstitucional integrado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), indicó que el número de zonas metropolitanas en el país aumentó de 59 en 2010 a 74 en 2015<sup>15</sup>.

En México más de la mitad de la población radica en territorios metropolitanos donde confluyen al menos dos o más municipios –o entidades federativas– que deben ponerse de acuerdo para establecer una planeación estratégica común, para la prestación de determinados servicios públicos, la realización de obras y proyectos en conjunto o la coordinación administrativa entre ellos y con el gobierno federal.

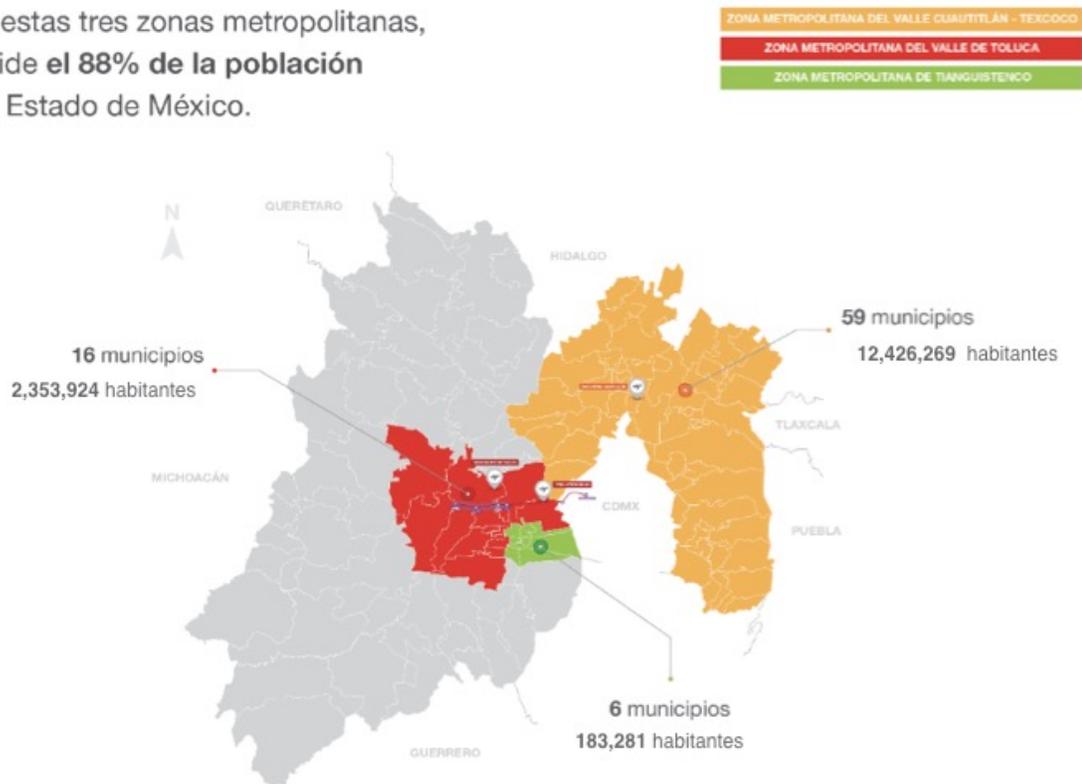
Actualmente el Estado de México cuenta con tres zonas metropolitanas, integrando una superficie de 9,008 km del territorio de la entidad, el 88.26% de su población vive en 81 municipios metropolitanos, expuestos en el siguiente mapa:

<sup>14</sup> Poder Ejecutivo Federal. Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015; SEDESOL, CONAPO, INEGI; México; 2018; pp. 35-38.

<sup>15</sup> SEDATU, CONAPO e INEGI. Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2015. Primera Edición 2018. Consultado en: [https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825006792.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825006792.pdf)

## Ilustración 1.- Zonas Metropolitanas del Estado de México

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



Elaboración propia con información de Basáñez Pablo. (marzo 2021). *La estrategia de gobernanza metropolitana del Estado de México: Impulso de Capacidades Institucionales para la Planeación del Desarrollo Metropolitano*. Primer Congreso de Estudios sobre la Ciudad.

### Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán – Texcoco

La integran 59 municipios, con una superficie total de 6,294 km, su población actual es de 12,426,269 habitantes lo que representa el 73.12% de la población estatal.

### Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

Conformada por 16 municipios, con una superficie de 2,410 km, su población actual es de 2,353,924 habitantes lo que representa el 13.05% de la población estatal.

### Zona Metropolitana de Santiago Tianguistenco.

Se integra por seis municipios, cuya superficie es de 304 km, su población actual es de 183,281 habitantes lo que representa el 1.07% de la población estatal.

Como se puede observar la operación y/o manejo en una metrópoli, requiere de acciones de continuidad, complementariedad y coordinación entre los gobiernos de varias demarcaciones, por ser servicios, acciones o procesos de decisión encadenados –hacia delante, hacia atrás o simultáneamente–. La operación y/o manejo dentro de una metrópoli rebasa a los gobiernos de las demarcaciones que los tienen como atribución o responsabilidad.

Lo que aquí interesa no es ese sentido general de gran tamaño, sino de cómo algunas aglomeraciones urbanas complejas (conformadas por distintas unidades territoriales administrativas) constituyen una unidad (compleja y coordinada) de funcionamiento y gestión.

Las zonas metropolitanas, al ser centros de actividad económica y de prestación de servicios a nivel regional, representan una gran oportunidad para propagar el desarrollo económico y social más allá de sus propios límites territoriales, por lo que se debe aprovechar las ventajas competitivas, los recursos humanos y los materiales con los que cuentan.

Por lo anterior es importante recalcar que la planeación metropolitana, es sin duda, un elemento fundamental no sólo para impulsar una vida social atractiva sino también una vida económica y un futuro sólido para todos los habitantes.

Según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presentados en su *Índice Estatal de la Competitividad 2020*, el Estado de México presenta debilidades y áreas de oportunidad en los indicadores y subíndices a través de los cuales esa institución mide el índice de competitividad estatal, pese a tener ventajas en los indicadores de población.

De acuerdo con el *Índice de Competitividad Estatal (ICE) 2020* el cual mide la capacidad de los estados para forjar, atraer y retener talento e inversiones, el Estado de México se encuentra en la posición número 20 con respecto al resto de los estados de la república, con una calificación de 42.80 sobre 100. Ante esto, el IMCO resaltó que los estados más competitivos están más preparados y podrán enfrentar mejor las crisis que se les presenten, por lo que propone fortalecer y recuperar la responsabilidad fiscal, tomar el control de la seguridad pública, innovar en el sector salud, aumentar la cobertura y la calidad de los servicios públicos con menores costos, incrementar la oferta educativa pública y privada, estimular la libre competencia y eliminar las prácticas de extorsión<sup>16</sup>.

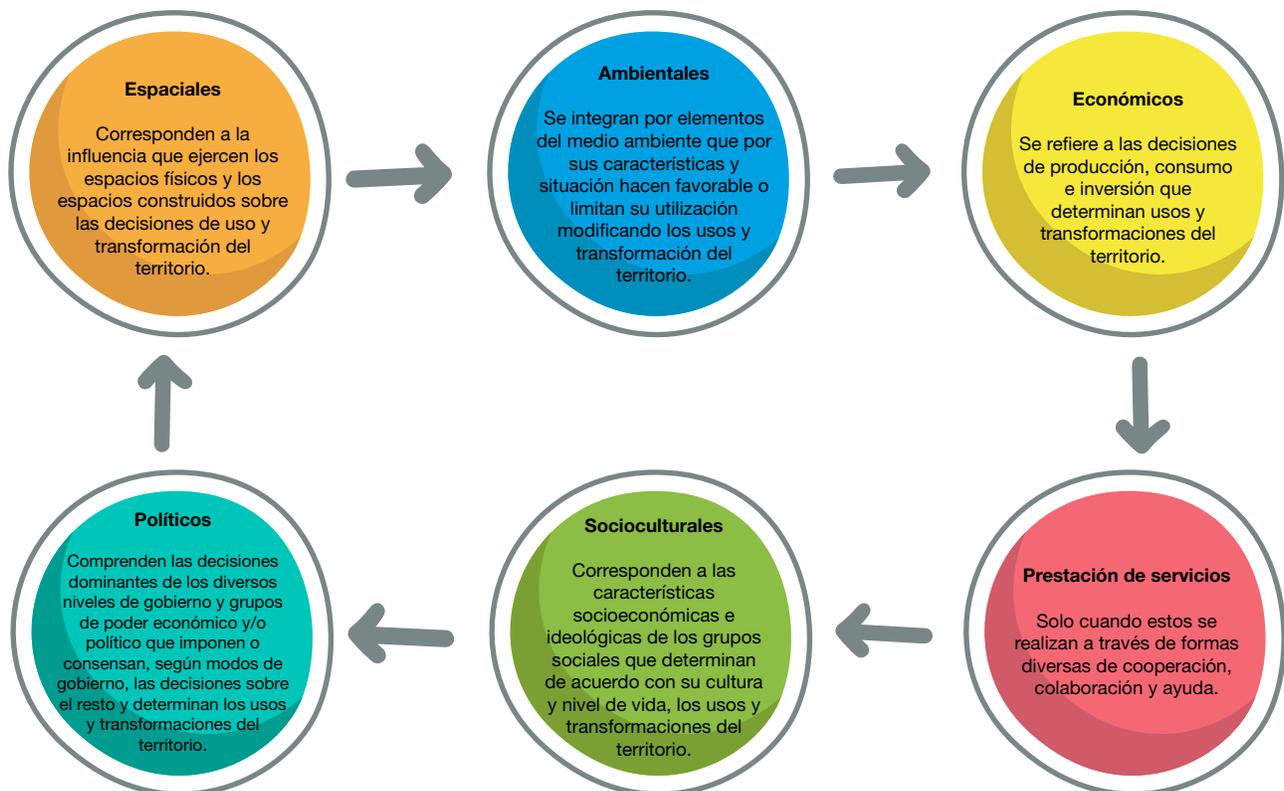
Con estos resultados es pertinente replantear de manera urgente la visión de ciudad que se quiere tener, ya que la gestión de las zonas metropolitanas implica una concurrencia de dos o más gobiernos en su conceptualización, y luego entonces la falta

<sup>16</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad (2021). Índice de Competitividad Estatal 2021. Consultado en: <https://imco.org.mx/indices/inicio>.

de acuerdos y cooperación en la atención de los asuntos públicos, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de una eficaz coordinación intersectorial e intergubernamental, llevará a un desempeño poco favorable para los habitantes.

## Modelo de desarrollo metropolitano

El modelo de desarrollo metropolitano del Estado de México se concibe como un sistema multinuclear de temas que se caracterizan por la adherencia de diferentes funciones. Producto de un proceso multifactorial en el que intervienen aspectos económicos, sociopolíticos, culturales, espaciales y ambientales que se distingue por estar compuestos por los siguientes subsistemas<sup>17</sup>:



<sup>17</sup> Normand Eduardo (2000). Un ensayo sobre Planeación Metropolitana: El modelo metropolitano, los requerimientos metodológicos de análisis y del proceso de planeación. Consultado en: <http://www.economia.unam.mx/cedrus/pdf/Un%20ensayo%20sobre%20Planeacion%20Metropolitana3.pdf>

La dinámica del modelo consiste en la interrelación e interacción entre los subsistemas, los cuales dependen de condiciones estructurales en las que eventos no esperados pueden modificar dicha interacción, es decir, se trata de un sistema abierto, sujeto a múltiples influencias las cuales no son explicadas por la teoría, sino por el comportamiento y forma en que se den las interacciones en la realidad.

El tipo de interacciones multifactoriales determina el tipo de desarrollo metropolitano, lo que es un resultado de las particularidades específicas de las relaciones que se establecen entre factores.

El Sistema Nacional de Planeación, regulado por el Artículo 26 Constitucional y particularmente, desde la perspectiva municipal, el Artículo 115 de la Constitución y en la LGAHOTDU, establece que cada entidad federativa debe contar con legislación sobre planeación y desarrollo urbano que deberá conducir a una estrategia compartida para ordenar y desarrollar las ciudades y metrópolis.

La planeación metropolitana debe revertir la falta de coordinación con las otras esferas de planeación: la del desarrollo urbano y la ambiental, con lo cual, las dependencias de los tres ámbitos de gobierno deben operar de manera articulada al interior de las entidades federativas y los municipios, y entre los sectores que conforman las estructuras de gobierno. Si en los tres ámbitos de gobierno no existe coordinación de estos sistemas de planeación, la situación se agudiza en los territorios metropolitanos y sus regiones en los que no existe una base jurídica e institucional para ejercer planes, programas y/o proyectos que los contemplen como totalidades<sup>18</sup>.

## Gobernanza metropolitana: ¿hacia dónde vamos?

El término gobernanza 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 se refiere al concepto de gobernanza metropolitana entre gobiernos municipales, grupos organizados y residentes de una zona metropolitana, esta se deberá llevar a cabo con el propósito de orientar el desarrollo desde una perspectiva conjunta 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 mejorar la coordinación de prestación de servicios.

<sup>18</sup> Cfr. Iracheta Alfonso (2010). El fenómeno metropolitano en México Economía y Sociedad, vol. XIV, núm. 25, enero-junio, pp. 153-179, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, México.

Las capacidades institucionales están relacionadas con la gobernanza metropolitana, ya que ello se traduce en 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 los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo, así como de los demás instrumentos de planeación y de desarrollo.

El ayuntamiento es pieza clave en el proceso significativo y crítico de la planeación y el desarrollo urbano y metropolitano del territorio municipal, por lo que las capacidades institucionales deben hacerse patentes para hacer frente a retos sobre la planeación urbana y metropolitana, ordenamiento territorial, catastro, gestión de riesgos, y otros campos relacionados, cambiando el paradigma de las discontinuidades políticas y administrativas que resultan en un cambio de rumbo cada tres años. Ante ello se debe fortalecer la actuación de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLANES), toda vez que son el órgano que tiene como principal objetivo la integración y armonización del Sistema Municipal de Planeación, con una visión de largo plazo.

Para coadyuvar en ello, la LGAHOTDU, contempla en sus Artículos 19, 21, 31, 33, 36, 37 figuras institucionales que fomenten la colaboración, la coordinación y la participación ciudadana en el ámbito metropolitano, estableciendo cuatro categorías de instrumentos para hacer tangible la gobernanza metropolitana:

- 1) Institutos Municipales y Metropolitanos de Planeación.
- 2) Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes y los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas.
- 3) Consejos Consultivos de Desarrollo Metropolitano.
- 4) Otras estructuras institucionales y ciudadanas.

Siguiendo esta línea de ideas como parte de la Estrategia de Gobernanza Metropolitana, resulta necesario garantizar la intervención de los ayuntamientos para la creación de su Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) a fin de mejorar la planeación municipal, que permita igualmente manejar información actualizada y eficiente, así como la evaluación de las acciones realizadas por la autoridad municipal, misma que constantemente esté favoreciendo y robusteciendo al municipio, haciéndolo cada vez más seguro, resiliente, incluyente y sostenible, que permita una auténtica Gobernanza Metropolitana en coordinación con otras municipalidades, con el ámbito estatal e incluso federal y que como fundamento primordial incentive la participación de la ciudadanía.

Los IMPLANES tienen como principal objetivo fortalecer y dar continuidad institucional al Sistema Municipal de Planeación Integral, trascendiendo al corto periodo de gobierno municipal, así como 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.

Con base en lo anterior, los IMPLANES son quizá el primer engrane de la gran herramienta de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano a nivel nacional denominado Sistema General de Planeación Territorial (SGPT).

Al ser los municipios la primera unidad de atención de la función pública a la sociedad, éstos se encuentran al frente al inicio del proceso de planeación democrática de los asentamientos humanos, del ordenamiento territorial, del desarrollo urbano y metropolitano; pero sobre todo, de mejorar los ámbitos jurídico, económico, social, ambiental, político y en general el ejercicio de la función pública de nuestro país.

**Tabla 2. Estrategia de Gobernanza Metropolitana del Estado de México.**

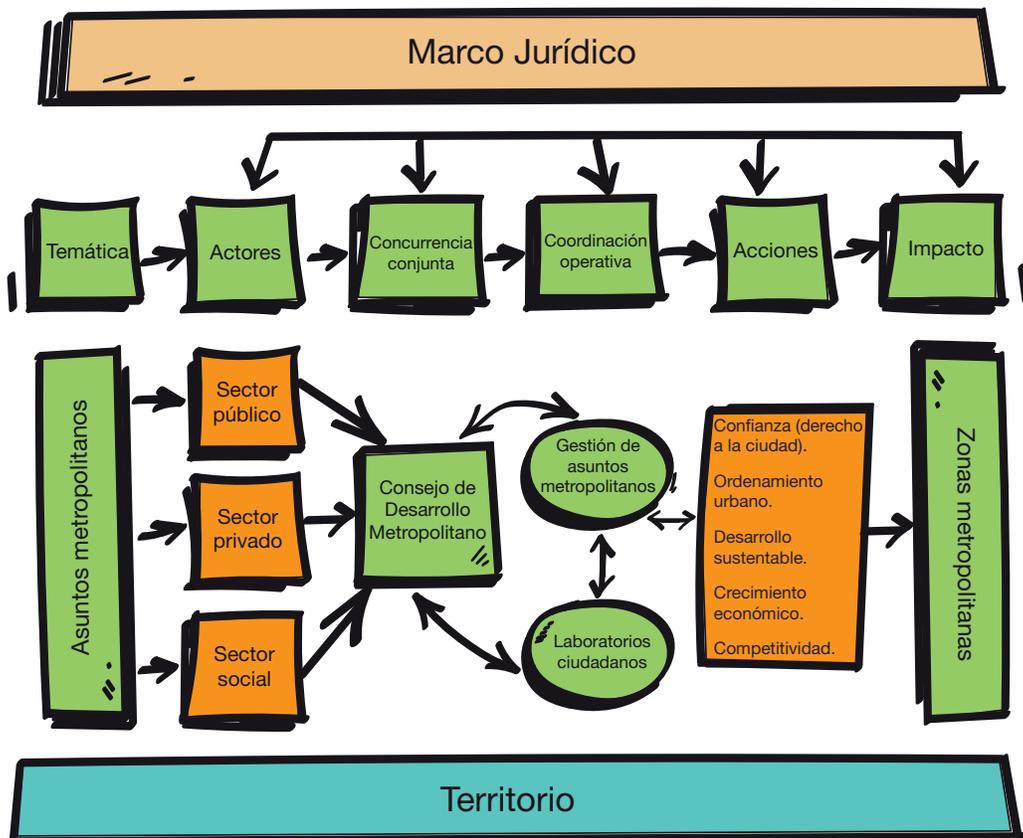


La realidad metropolitana es dinámica, contradictoria y compleja, en ella se producen desequilibrios y desigualdades crecientes y como está fragmentada institucional y territorialmente, la planeación deberá ser integral y representativa tanto de los tres niveles de gobierno como del conjunto de ciudadanía; por esto, la entidad mexiquense demanda en forma urgente de enfoques innovadores que visualicen el fenómeno metropolitano, a fin de diseñar y construir herramientas para realizar en forma eficiente actividades de planeación, administración y gestión del territorio, a través de mecanismos adecuados de coordinación intergubernamental e intersectorial.

La participación e integración de la ciudadanía en el tema de la planeación metropolitana es importante para potenciar el papel de las organizaciones locales y canalizar fuerzas sinérgicas orientadas a la identificación de sus propios problemas.

En consecuencia, la planeación metropolitana es una oportunidad para fortalecer los procesos de gobernanza metropolitana e incidir de forma efectiva en un desarrollo sostenible, debe ser tema prioritario para mejorar las competencias y la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a fin de posibilitar una adecuada administración integral del territorio, la gestión eficiente de los servicios públicos y el ejercicio pleno de los derechos de sus ciudadanos a través de las herramientas e instrumentos que se nombran en este documento.

### Modelo de gobernanza metropolitana para las ciudades competitivas



## Fuentes de consulta

1. Basáñez Pablo (marzo 2021). La estrategia de gobernanza metropolitana del Estado de México: Impulso de Capacidades Institucionales para la Planeación del Desarrollo Metropolitano. Primer Congreso de Estudios sobre la Ciudad.
2. Coquis Francisco (2015) Sistema Nacional de Planeación. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICA. p.187. México. Primera Edición.
3. Instituto Mexicano para la Competitividad. Índice de Competitividad Estatal 2021. Consultado en: <https://imco.org.mx/indices/inicio>
4. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). S. f. Glosario de términos más usuales en la administración pública federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. Consultado en: <https://repositorio.tec.mx/handle/11285/574364>
5. Iracheta Alfonso (2010) *El fenómeno metropolitano en México*. Economía y Sociedad. Vol. XIV, núm. 25. p. 165. Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/510/51015546009.pdf>
6. Iracheta Alfonso (2010). El fenómeno metropolitano en México Economía y Sociedad, vol. XIV, núm. 25, enero-junio, pp. 153-179, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, México.
7. Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (2016) consultada en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_011220.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf)
8. Normand Eduardo (2000) Un ensayo sobre Planeación Metropolitana: El modelo metropolitano, los requerimientos metodológicos de análisis y del proceso de planeación. Consultado en: <http://www.economia.unam.mx/cedrus/pdf/Un%20ensayo%20sobre%20Planeacion%20Metropolitana3.pdf>

9. OECD (2015). Urban Policy Reviews: Mexico – Transforming Urban Policy and Housing Finance. Consultado en: <https://www.oecd.org/gov/sintesis-del-estudio-mexico.pdf>
10. Página oficial del Consejo Estatal de Población. Consultado en: [https://coespo.edomex.gob.mx/zonas\\_metropolitanas](https://coespo.edomex.gob.mx/zonas_metropolitanas)
11. Rosas Francisco Javier; Fajardo Isidro y Colín Cecilia (2016). Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: Orígenes y fundamentos conceptuales en México, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 16, pp. 41-56; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
12. SEDATU, CONAPO e INEGI. Delimitación de las zonas metropolitanas en México 2015. Primera Edición 2018. Consultado en: [https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825006792.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825006792.pdf)



GOBIERNO DEL  
ESTADO DE MÉXICO

**EDOMÉX**  
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.