



Comisión de Desarrollo Metropolitano

Informe de actividades de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la H. Cámara de Diputados, realizadas durante el recorrido y reunión de trabajo por la Zona Metropolitana de Guadalajara, Estado de Jalisco.

I.- Fundamento legal.

De conformidad con la normatividad administrativa de la H. Cámara de Diputados, en particular en atención al numeral 3 de los Lineamientos para la Asignación de Boletos de Avión y Viáticos a las diputadas y diputados para la realización de viajes de trabajo en territorio nacional, acordados por las Comisiones y Comités, en el cual se establece que al finalizar las comisiones de trabajo en territorio nacional los Presidentes de la Comisión o Comité respectivo, deberán remitir a la Junta de de Coordinación Política un informe de los objetivos alcanzados en cada viaje nacional de trabajo, así como en cumplimiento al programa anual de trabajo aprobado por esta Comisión, el Presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano presenta el informe de actividades correspondiente al recorrido y reunión de trabajo por la Zona Metropolitana de Guadalajara, Estado de Jalisco, realizado el 18 y 19 de julio de 2007.

II.- Integración de la Comisión de trabajo.

Durante el recorrido y reunión de trabajo por la Zona Metropolitana de Guadalajara participaron, los siguientes diputados:

- 1.- Dip. Obdulio Ávila Mayo. Presidente de la Comisión.
- 2.- Dip. Alejandro Sánchez Domínguez. Secretario de la Comisión.
- 3.- Dip. Jorge Godoy Cárdenas. Integrante de la Comisión.
- 4.- Dip. Carlos René Sánchez Gil. Integrante de la Comisión.



III.- Objetivo del recorrido y reunión de Trabajo:

En la compleja tarea de elaborar un marco jurídico apropiado para el desarrollo metropolitano, la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados de esta LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, estimó conveniente mantener abiertos canales de representación a la ciudadanía y una interlocución expedita, ordenada y permanente con todos los actores, grupos sociales y sectores económicos y sociales, la comunidad científica y la población en general, así como con las representaciones de gobiernos estatales, municipales y federal de nuestro país, y de otros países vanguardistas en materia de desarrollo metropolitano, en especial con los que conforman y cuentan con zonas metropolitanas.

Bajo este orden de ideas, derivado de los canales de cooperación y comunicación que generados se determinó realizar un recorrido y reunión de trabajo por la zona metropolitana de Guadalajara, a efecto de lograr un intercambio de experiencias en la formulación de estrategias legislativas y conocimiento de procesos de gestión metropolitana exitosos, así como conocer el funcionamiento de las políticas implementadas por los diversos órdenes de gobierno que confluyen en dicha zona metropolitana.

En general los objetivos, son los siguientes:

La visita en sitio permitirá a los legisladores observar y recoger información de primera mano respecto a problemas, demandas y conflictos que resultan del crecimiento de los asentamientos y la actividad económica, a partir de una muestra representativa de zonas metropolitanas, lo que permitirá elaborar una tipología de asuntos a considerar tanto en la elaboración y promoción de iniciativas de ley, promovidas por consenso, como en la elaboración de los dictámenes respecto de las mismas.

1. Identificar y evaluar problemas y requerimientos en cuanto a:

- a) **normatividad:** congruencia entre leyes y reglamentos federales y locales.
- b) **gestión pública:** formas de coordinación intergubernamental y problemas comunes, programas, proyectos e inversiones en infraestructura, equipamiento, servicios, ordenamiento territorial.

2. Recoger experiencias, propuestas, recomendaciones de:



- a) Ejecutivo estatal:** Secretaría y/o dependencia(s) en materia de desarrollo urbano, órganos desconcentrados y organismos descentralizados (agua, transporte, vialidad, seguridad, basura, abasto, medio ambiente)
- b) Autoridad local:** Presidente Municipal, regidores y agentes municipales comprendidos por la ZM.
- c) Legisladores locales:** Comisión análoga del Congreso estatal.
- d) Sectores productivos:** organizaciones empresariales, sindicales y campesinas y asociaciones de productores/comercializadores.
- e) Organizaciones sociales y ciudadanas.**

3. Establecer enlaces formales y mantener interlocución con sectores privado y social para e Intercambio de información y propuestas.

IV.- Programa de trabajo

El programa de trabajo ocupado durante la visita de trabajo por la Zona Metropolitana de Guadalajara fue el siguiente:

Reunión de Trabajo de la Comisión de Desarrollo Metropolitano con el Gobierno del Estado de Guanajuato

Primer recorrido de trabajo en zonas metropolitanas

Fecha y hora:

18 y 19 de julio del 2007.

Dinámica de la Reunión de Trabajo:

Participantes:

1) Gobierno del Estado de Jalisco:

- Emilio González Márquez
Gobernador Constitucional del Estado Jalisco
- Martha Ruth del Toro Gaytán, Secretaria del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable
- Otros integrantes del gabinete como invitados

2) Comisión de Desarrollo Metropolitano, LX Legislatura, Congreso de la Unión:

- Dip. Obdulio Ávila Mayo



- Presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano
- Diputados integrantes de la Comisión

3) Congreso Local

- Extensiva la invitación a todos los diputados.

4) Ayuntamientos y áreas de Planeación y Desarrollo Urbano de Guadalajara, Acatlán de Juárez, El Arenal, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Taljumulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan

5) Empresarios invitados.

6) Presidentes de institutos municipales de planeación.

7) Delegados Federales: CFE, SCT, entre otros.

Programa de Actividades

Primer día

18 de julio:

8:30 Registro en el Hotel Sede.

9:00 Desayuno de Trabajo ofrecido por el Gobierno del Estado de Jalisco

Bienvenida

Emilio González Márquez

Gobernador Constitucional del Estado Jalisco.

Propósito de la Comisión de Desarrollo Metropolitano y de su visita:

Dip. Obdulio Ávila Mayo, Presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano

Objetivos de la Reunión:

Diputados integrantes de la Comisión

Intervención del Congreso Local

Despedida del Sr. Gobernador

Ajuste de tiempo



10:00 Sesión Teórica; Marco Conceptual:
Coordina: Secretaria del Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable

Diagnóstico de Zonas Metropolitanas del País
Arq. Sara Topelson Friedman, SEDESOL

Intervención de los alcaldes:

- Guadalajara
- Acatlán de Juárez
- El Arenal
- Ixtlahuacán de los Membrillos
- Juanacatlán
- El Salto
- Taljomulco de Zúñiga
- Tlaquepaque
- Tonalá
- Zapopan

Comentarios, preguntas y respuestas

Ajuste de tiempo

12:00 Recorrido para conocer algunos proyectos de la zona metropolitana:
Traslado a Guadalajara

14:30 Comida de trabajo en Guadalajara, Jalisco ofrecida por el Municipio de Guadalajara

Presentación de la propuesta de proyectos de la zona metropolitana de Guadalajara, Acatlán de Juárez, El Arenal, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Taljomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan

Comentarios, preguntas y respuestas.

16:00 Recorrido para conocer algunos proyectos (Propuestas):

18:00 Regreso al hotel sede.



Día 2, 19 de julio

10:00 Recorrido por la zona metropolitana de Zapopan

13:00 Reunión de clausura

14:00 Comida

Por la tarde regreso a la Ciudad de México.

V.- Objetivos alcanzados.

De las diversas reuniones generadas durante la visita de referencia los diputados integrantes de esta Comisión recopilaron los siguientes datos:

A escala nacional

- Ocho de cada diez mexicanos vive en áreas urbanas (urbanización) y siete de cada diez en un total de 55 zonas metropolitanas, en el 10% del territorio nacional, con una densidad media tres veces mayor al promedio y donde se produce 70% del PIB nacional (concentración).

A escala local: Zona Metropolitana (ZM) de GUADALAJARA (ZML)

- ZM Intraestatal: comprendida por diez municipios (Guadalajara, Acatlán de Juárez, El Arenal, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Taljomalco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan) y 37 localidades.
- En 2000: la segunda más grande del país (3,699,136 habitantes).
- Tasa de crecimiento medio anual 1990-2000: 2.1%, por debajo del promedio del total de las ZM's del país (2.3%), al pasar de 2.7% de 1990-1995 a 1.4% de 1995-2000.
- Tiene la 3a. densidad media urbana más alta (137.6 habitantes por hectárea), sólo superada por la ZMCM y ZM de León y ocupa el lugar 16 entre las 55 ZM's por superficie (2,374 km²).
- Grado de urbanización promedio de 97.6% (más alto en Guadalajara, 100% y el más bajo Ixtlahuacán de los Membrillos, 48%; Tlaquepaque, El Salto y Zapopan por arriba del promedio).



- PEA activa de 1,438,106 personas (2000); 45% en Guadalajara y 72% en Guadalajara y Zapopan; 9 de cada 10 (93%) se concentran en cuatro municipios (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá).
- Ocupó 3er. lugar en el conjunto de las 55 ZM del país, a partir del valor bruto de la producción total en 1998 (207,980 millones de pesos).
- Pero ocupó el lugar 9 de ese mismo conjunto, con base en valor bruto de la producción por habitante (56,695 pesos) en 1998 (dos veces y media menos que ZM de Salina Cruz el # 1 en ese conjunto en ese año).
- En 2000, la población metropolitana se ha distribuido entre el municipio central donde residía el 44% (1,646,319 habitantes) y los municipios periféricos, donde reside el 55.9% (2,087,576 habitantes).
- Economía metropolitana se ubica en el séptimo lugar entre las diez metrópolis que ofrecen mejores condiciones para invertir en Latinoamérica y ocupa el lugar 69 en ese renglón en todo el mundo.

En 1941-1963 llegan 354 grandes empresas a GUADALAJARA e invierten 1,250 mdp.

- Apertura económica perjudicó industrias tradicionales locales: 400 cerraron entre 1981-1985, sobrevivieron aquellas que no requerían insumos del exterior.
- Algunos productores se convirtieron en distribuidores o asociaron al gran comercio.
- En 1989 había 30 productoras de insumos para la industria electrónica y creció el sector servicios profesionales y financieros (que genera menor valor agregado).
- Industria competitiva se ubicó o desplazó en la periferia metropolitana.
- Hacia la periferia metropolitana, se expandieron los asentamientos humanos con vivienda popular con menor cobertura y calidad de servicios y transporte y, paradójicamente, también fraccionamientos de sectores medios y altos, urbanamente bien servidos y cerrados al tránsito vehicular, aunque en áreas distintas de la misma periferia, lo cual acentúa los contrastes sociales y urbanos.
- Facilidades otorgadas, inversión pública en infraestructura y equipamiento y fomento de cadenas productivas consolidaron la ciudad como polo de crecimiento, en torno a industria maquiladora electrónica ("Valle del Silicio").
- Ciudad cuadruplicó su población y quintuplicó su superficie, patrón de urbano de crecimiento horizontal.
- Ventaja: amplia flexibilidad de mano de obra.
- Desventaja: escasa integración económica horizontal.



- Años 50's, se unen cabeceras de Guadalajara y Zapopan con la de Tlaquepaque.
- Años 60's, se anexó Tonalá.
- Años 70's, mancha urbana absorbió la parte sur de Zapopan, pero a la vez se registró escasez de vivienda popular e irregularidad en la tenencia de la tierra; al no preverse ni solucionarse tal problema se acumuló el rezago: actualmente 60% de las 1,400 hectáreas incorporadas al crecimiento urbano son irregulares.

Experiencia de Gobierno en la ZM de GUADALAJARA: referencia obligada en México

- ZM de Guadalajara: ordenamiento territorial fue a la par del financiamiento de la urbanización.
- Urbanización acelerada ciudad central y alta concentración
- Inequidad del gasto por habitante (tres veces que otros municipios como Atlacomulco), se requiere un sistema de compensaciones.
- 1941: Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara: mecanismo para financiar urbanización ante la afectación de colindancias.
- 1947: Junta General de Planeación y Coordinación, motivada por urbanización acelerada con la construcción de vialidades; como efecto se elevó la plusvalía de terrenos y entonces se estableció una contribución (Congreso local).
- 1947: Ley para el mejoramiento urbano y primer Plan regulador de Zapopan, Tlaquepaque y Chapala.
- 1960: Conurbación hacia Tlaquepaque y Zapopan.
- 1978: Comisión de Desarrollo Urbano Regional; se establece el sistema intermunicipal de agua potable y alcantarillado.
- 1977: Ley de Asentamientos Humanos de Jalisco, declaratoria para establecimiento de regiones y zonas conurbadas (Congreso, 1978), se integran tres cuencas hidrológicas a la delimitación de la metrópoli (Tezistán, Valle de Temajac, Valle de Toluquilla).
- 1980: sistema de transporte colectivo (Metro).
Mecanismos de financiamiento de infraestructura se perdieron en aras de modelos reguladores de desarrollo urbano.
- 1989: se produce un salto en la gestión, al crearse la Comisión para el Desarrollo Urbano y Regional y el Consejo Metropolitano.
- Cossío Vidaurri (exsecretario de gobierno en el DF): hizo campaña para ser gobernador de Jalisco enarbolando la bandera del Consejo Metropolitano y su primer acto de gobierno fue establecerlo.



- Competencias: ordenar y regular el crecimiento urbano; acordar formas más eficaces de ejecutar las obras de infraestructura
- Organización y Operación del Consejo Metropolitano, se estableció:
 - a) Comisión de Conurbación que sanciona usos del suelo, donde intervienen el gobernador y los 8 alcaldes;
 - b) Coordinación Intergubernamental: Ayuntamientos (8 asientos); gobierno estatal (9) y otras dependencias (4); gobierno federal (3) e invitados permanentes (3): PROFEPA, Procuraduría de Justicia Agraria, CONAGUA);
 - c) se crearon las Subcomisiones Técnicas (Desarrollo Urbano, Vialidad y Transporte, Agua y Saneamiento, Medio Ambiente, Desarrollo Social y económico; Financiamiento, cada una establece su programa de trabajo y da lugar a 60 subcomisiones más;
 - d) está en marcha el proyecto de "municipalizar" el Consejo, al poner a un alcalde al frente de cada subcomisión de manera rotativa; el riesgo es que dejado al libre juego de los alcaldes, éstos no se pongan de acuerdo sin la intervención del gobierno federal (el gobernador hace las veces de "alcalde mayor").
- 1994. un decreto del gobernador obligó al municipio de Guadalajara a participar en el Consejo Metropolitano (desde 1989 fue necesario suscribir un convenio intermunicipal).
- Municipio de Guadalajara está obligado a concurrir al Consejo, pero no así al Fondo.
- Fondo Metropolitano descansa en el plan de ordenamiento 2004 (el de 1982 quedó rebasado), aunque el municipio de Guadalajara ha sido el más reacio a acordar un nuevo plan, alternativo al de 2004. La zonificación tiene un alcance genérico, determina usos "macro" (áreas de reserva territorial y estructura vial troncal), lo que condiciona los planes zonales municipales.

Gobierno en la ZM Guadalajara: referencia obligada en México

1990-2000: gobierno estatal y gobiernos municipales (PAN) se propusieron:

- Atraer inversión extranjera
- Resolver problemas de desempleo y
- Fomentar competitividad, para ello:
- Canalizaron inversión pública en infraestructura productiva y urbana y así
- Consolidar cadenas de producción y comercio, para:
- Fortalecer mercado interno y capacidad de exportación.
- Se dinamizó el crecimiento económico de la región y la entidad.



Retos ZM Guadalajara

Fomento de inversión, capacitación mano de obra y facilidades para hacer negocios, pueden venir aparejados de crecimiento anárquico en ausencia de oportuna y adecuada planeación urbana

Políticas de fomento de competitividad modifican necesariamente los objetivos de planeación urbano-regionales (tradicionalmente combatir concentración e incorporar diversas regiones al desarrollo)

Hoy políticas públicas buscan integrar regiones y ciudades, con mayores niveles de competitividad, a los mercados internacionales de mercancías y capitales, a partir de estrategias de mercadotecnia regional urbana (Bally, 1996, citado por González, 2005).

De esta forma, los diputados participantes lograron analizar las necesidades y proyectos de la zona metropolitana, a efecto de brindar elementos que le permitan ser integrada dentro de los proyectos y recursos del "Fondo Metropolitano" que aprueba la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la Cámara de Diputados.

Con este acercamiento y recorrido a la Zona Metropolitana mencionada se fortalecieron el compromiso político de los diputados y los ejecutivos estatal y municipal de favorecer el desarrollo socioeconómico sustentable del mayor número de regiones conurbadas del país y ampliar el acceso a mayores y mejores servicios básicos, de infraestructura vial, seguridad pública, comunicaciones y transportes, entre otros.

Se logró hacer partícipe a la sociedad, los empresarios y la academia en la integración y ejecución de los proyectos que impulsen el desarrollo metropolitano en esta región, con una visión a largo plazo y se conocieron de primera mano los proyectos que se proponen para impulsar el desarrollo metropolitano de la ciudad de Guadalajara y su zona conurbada.

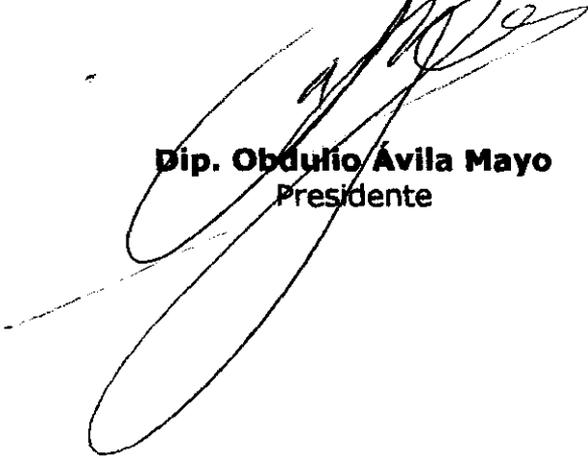
Con este intercambio de experiencias y una vez que la delegación que representó a esta Comisión conoció los avances en materia metropolitana en Guadalajara, se arrojaron resultados favorables que sin duda orientaran los sustentos constitucionales del derecho metropolitano, como vertiente del ordenamiento jurídico federal correspondiente al desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Con el intercambio de experiencias y la recopilación de nuevos elementos se pretende superar las limitaciones actuales de una visión centrada en los asentamientos humanos, en lugar del desarrollo urbano y la necesaria



interdependencia funcional de zonas que configuran una misma unidad territorial, intermunicipal e interestatal.

A nombre de los diputados integrantes de esta Comisión y en mi calidad de presidente de la misma, remito a la Junta de Coordinación Política de esta Cámara de Diputados el informe de las actividades señaladas en el cuerpo del presente documento

Atentamente



Dip. Obdulio Ávila Mayo
Presidente